



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

186



**Análisis de las políticas y programas sociales
en Uruguay: La acción pública para prevenir y
combatir el trabajo de niños, niñas y
adolescentes**

OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
PROGRAMA INTERNACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL - IPEC
SUDAMÉRICA





OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

186



**Análisis de las políticas y programas sociales en
Uruguay: La acción pública para prevenir y
combatir el trabajo de niños, niñas y
adolescentes**

Oficina Regional para América Latina y el Caribe
Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil - IPEC
Sudamérica



Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual, en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

FERNÁNDEZ, José Enrique y DE LOS CAMPOS, Hugo

Análisis de las políticas y programas sociales en Uruguay: la acción pública para prevenir y combatir el trabajo de niños, niñas y adolescentes

Lima: OIT/ Oficina Regional para las Américas / CIESU/IPEC Sudamérica, 2004. 176 p.

(Serie: Documento de Trabajo, 186)

Trabajo de menores, servicios sociales, educación, política social, programa de ayuda, pobreza, jóvenes, Uruguay.

ISBN: 92-2-316165-7 (versión impresa)

ISBN: 92-2-316166-5 (versión web: pdf)

ISSN: 1020-3974

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas, procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas, procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las oficinas locales de la OIT en muchos países, o pidiéndolas a: Las Flores 275, San Isidro, Lima 27-Perú, Apartado Postal 14-124, Lima, Perú.

Vea nuestro sitio en la red: www.oit.org.pe/ipec

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

PRÓLOGO

La inclusión del objetivo de prevención y erradicación del trabajo infantil en la agenda política de los países de la Región constituye un paso importante para la aplicación efectiva de los convenios fundamentales núm. 138 y núm. 182 de la OIT, pero es a todas luces el comienzo de un camino más largo para que los estados logren garantizar la protección y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En su compromiso de prestar asistencia técnica a los gobiernos para el cumplimiento efectivo de las Normas Internacionales del Trabajo, la OIT ha realizado una serie de estudios sobre políticas y programas sociales en los países del Mercosur y Chile, con el fin de identificar criterios que permitan focalizar determinadas acciones del Estado hacia el objetivo de prevención y erradicación del trabajo infantil.

La idea de focalización de las políticas públicas es, sin duda, un avance en la lucha contra la explotación de la infancia y parte de realizar un análisis de la oferta institucional y la inversión social para contribuir en este esfuerzo. Considerando la experiencia de la OIT, la existencia del trabajo infantil no puede comprenderse si no se relaciona directamente con la estructura del mercado laboral, el impacto de la pobreza y las limitaciones de las políticas públicas, traducidas en la reducción de la inversión social.

El presente estudio ofrece un análisis de las políticas sociales en Uruguay, con la finalidad de proponer lineamientos generales que permitan definir y reforzar el diseño y puesta en marcha de políticas públicas hacia el objetivo de erradicación del trabajo infantil.

El estudio parte del análisis de los condicionantes estructurales del trabajo infantil centrado en las variables pobreza, educación y trabajo. Se hace también una descripción de la problemática del trabajo infantil en Uruguay y se relevan y analizan el conjunto de acciones con las que la sociedad civil y el Estado le hacen frente a la crisis socioeconómica del país, a través de la puesta en marcha de políticas sociales y acciones coyunturales de emergencia. El documento analiza también el potencial que tienen los programas sociales concretos para abordar la situación de crisis que enfrenta la sociedad uruguaya en general y el fenómeno del trabajo infantil en particular.

El esfuerzo de contar con criterios para la focalización de políticas y programas sociales en el objetivo de combate al trabajo infantil, constituye sin duda el salto cualitativo más importante en la lucha contra la explotación de la infancia y es una tarea que requiere de una firme voluntad política, considerando el actual contexto de ajustes económicos y de reducción del gasto social.

Los países del Mercosur y Chile han comprometido acciones concretas para enfrentar la explotación laboral de niños, niñas y adolescentes, que se expresaron en la Declaración Presidencial sobre Erradicación del Trabajo Infantil de junio del 2002. Este esfuerzo será apoyado constantemente por la OIT, con la seguridad que el logro de los compromisos

adquiridos constituirá un avance significativo en la tarea de promover el acceso de hombres y mujeres a un trabajo decente y productivo, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad y repercutirá directamente en la reducción del trabajo infantil en el mundo.

Daniel Martínez Fernández
Director Regional ad interim para las Américas

Lima, Julio del 2004

ÍNDICE

I. RESUMEN EJECUTIVO	13
II. SÍNTESIS DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	22
A. CONCLUSIONES	22
B. RECOMENDACIONES	23
III. METODOLOGÍA	25
IV. MARCO TEÓRICO	26
V. LAS CONDICIONANTES ESTRUCTURALES	30
A. EL CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO. POBREZA	30
1. <i>Magnitud de la pobreza</i>	30
2. <i>Distribución por zonas de residencia y edad</i>	30
3. <i>Evolución de la pobreza</i>	34
B. EL CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO. EDUCACIÓN	37
1. <i>Indicadores de asistencia y rezago</i>	38
2. <i>Indicadores de riesgo en educación primaria</i>	43
C. EL CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO. TRABAJO	46
1. <i>Magnitud del acceso limitado al mercado de trabajo</i>	46
2. <i>Distribución del acceso limitado al mercado de trabajo por zonas de residencia, edad y rama de la ocupación principal</i>	46
3. <i>Las limitaciones a la ocupación en perspectiva</i>	48
VI. EL TRABAJO INFANTIL EN URUGUAY	50
A. LAS FUENTES DE INFORMACIÓN DISPONIBLES	50
B. EL TRABAJO INFANTIL DE ACUERDO AL CENSO DE 1996	51
C. EL TRABAJO INFANTIL DE ACUERDO AL MÓDULO DE TRABAJO INFANTIL DE 1999	53
D. LA PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES	54
VII. LAS POLÍTICAS SOCIALES EN URUGUAY	61
A. LOS ORÍGENES DE LA MATRIZ VIGENTE	61
B. LA CONFIGURACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES	62
1. <i>La dimensión político-institucional</i>	62
2. <i>La dimensión estructural</i>	68
3. <i>La dimensión económico-financiera: el gasto público social</i>	83
VIII. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES SELECCIONADOS	89
A. EJEMPLO DE PROGRAMA TRANSVERSAL, EL PIIAF	89
B. EJEMPLO DE PROGRAMA SECTORIAL, EDUCACIÓN	91
1. <i>Programa MECAEP II</i>	91
2. <i>Programa MECAEP III</i>	92

C. EJEMPLO DE PROGRAMA SECTORIAL, SEGURIDAD SOCIAL	93
1. <i>Asignaciones Familiares</i>	93
D. EJEMPLO DE PROGRAMA SECTORIAL, INFANCIA	95
1. <i>El Plan CAIF</i>	95
E. EJEMPLOS DE PROGRAMAS DE VIVIENDA	99
1. <i>El Programa FONAVI U</i>	99
2. <i>El Programa CREDIMAT</i>	101
F. EJEMPLOS DE PROGRAMAS DE EMPLEO	101
1. <i>El programa PROIMUJER</i>	101
2. <i>El programa de capacitación laboral para los trabajadores rurales</i>	102
3. <i>El programa de formación para trabajadores en actividad</i>	103
4. <i>El programa de capacitación productiva</i>	103
5. <i>El programa de apoyo a la familia rural</i>	104
6. <i>El proyecto fondo para el trabajo</i>	104
G. PROYECTOS DIRECTAMENTE VINCULADOS AL TRABAJO INFANTIL	105
1. <i>Programa del Cardal</i>	105
2. <i>Proyecto Pro Niño</i>	109
3. <i>Proyecto 300</i>	113
IX. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	117
A. EL MARCO DE COOPERACIÓN CON EL PNUD	117
B. EL MARCO DE PROTECCIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES PRIORITARIOS	120
C. LA COOPERACIÓN EN PROGRAMAS CONCRETOS	123
D. LA COOPERACIÓN EN EL ÁREA DE TRABAJO INFANTIL	126
X. CONCLUSIONES	128
XI. RECOMENDACIONES	134
XII. BIBLIOGRAFÍA	152
ANEXOS	
1. LISTADO DE ORGANISMOS EJECUTORES DE PROGRAMAS POR FUNCIONES (DENSIDAD POR ORGANISMO)...	158
2. LISTADO DE PROGRAMAS SOCIALES POR ORGANISMO EJECUTOR Y FUNCIONES	159
3. MAPA DE INSTITUCIONES Y ACTORES	167

GLOSARIO

AUPI	Asociación Uruguaya de Protección a la Infancia
PNCA	Plan Nacional de Complementación Alimentaria
ANEP	Administración Nacional de la Educación Pública
ANONG	Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo
ASSE	Administración de Servicios de Salud del Estado
ATPS	Asesoría Técnica en Políticas Sociales
BIRF	Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento
BPS	Banco de Previsión Social
CECAP	Centro de Capacitación y Producción
CEP	Consejo de Educación Primaria
CESI	Comité de Evaluación e Impacto Ambiental y Social
CH	Comisión Honoraria
CO	Capital Ordinario
CODICEN	Consejo Directivo Central
CTC	Comité Técnico de Coordinación
DINAE	Dirección Nacional de Empleo
DNIC	Dirección Nacional de Identificación Civil
DNPSD	Dirección Nacional de Prevención Social del Delito
DNRC	Dirección Nacional de Registro Civil
ETC	Escuelas de Tiempo Completo
FAS	Fortalecimiento del Área Social
FEJ	Fondo Especial Japonés
FIC	Fondo de Iniciativa Comunitaria
FCES	Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR
GPS	Gasto Público Social
IMM	Intendencia Municipal de Montevideo
INAME	Instituto Nacional del Menor
INDA	Instituto Nacional de Alimentación
INE	Instituto Nacional de Estadística
INJU	Instituto Nacional de la Juventud
IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
IVS	Invalidez, Vejez y Supervivencia
MDJ	Ministerio de Deporte y Juventud
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MECAEP	Mejoramiento de la Calidad en la Educación Primaria
MESyFOD	Mejoramiento de la Calidad de la Enseñanza Media y Formación Docente

MEMFOD	Modernización de la Educación Media y Formación Docente
MI	Ministerio del Interior
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PBI	Producto Bruto Interno
PEA	Población Económicamente Activa
PLAN CAIF	Centro de Atención a la Infancia y Familia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PRIS	Programa de Inversión Social
PTI	Proyecto Orientado a la Reducción de la Pobreza
RO	Reglamento Operativo
SEQ	Proyecto que Promueve la Equidad Social
SINIA	Sistema Nacional de Información para la Infancia y Adolescencia
SIPI	Sistema de Información para la Infancia
SOCAF	Servicio de Orientación, Consulta y Asistencia Familiar
SP	Secretaría de la Presidencia de la República
UNICEF	Programa de las Naciones Unidas para la Infancia
UR	Unidad Reajutable
UTN	Unidad Técnica Nacional

INTRODUCCIÓN

El presente estudio surge con el propósito de realizar una “*Consultoría para la elaboración de un análisis de las políticas y programas sociales en Uruguay*”, por parte del Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI), en el marco del Plan Subregional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en los países del Mercosur y Chile, iniciativa impulsada por la OIT-IPEC.

El objetivo principal consiste en la generación de conocimiento que permita focalizar la política social existente hacia el objetivo de erradicación del trabajo infantil a nivel general, y que opere como un insumo para la definición y/o refuerzo de políticas específicas en la materia. Este objetivo será alcanzado a partir de la realización de un análisis de las políticas, programas sociales, y el gasto público de los diferentes países del Mercosur y Chile, con la perspectiva de generar un instrumento para la focalización de muchos de estos programas hacia el objetivo concreto de la prevención y erradicación del trabajo infantil. En el presente estudio se aborda específicamente el caso de Uruguay.

El marco conceptual del análisis se construye a partir de una definición del objeto de estudio que parte del contexto socio-económico en el que emerge el trabajo infantil como problema social, expresado en un conjunto de variables que desde las hipótesis más aceptadas en la literatura especializada, aparecen fuertemente asociadas al problema citado.

Las condicionantes estructurales vinculadas a la pobreza, el trabajo, la educación, operan directamente sobre la distribución del trabajo infantil, sumadas a variables culturales y actitudinales que están a su vez directamente relacionadas con la construcción social del problema. Aparte de las variables citadas, se presentará un análisis sobre la problemática del trabajo infantil en Uruguay,

y se relevarán y analizarán el conjunto de acciones con que la Sociedad Civil y el Estado hacen frente a esta situación, a través de la implementación de políticas sociales y acciones coyunturales de emergencia, y más específicamente, se discutirá el potencial que tienen los programas sociales concretos para abordar la situación de crisis que enfrenta la sociedad uruguaya.

Desde el punto de vista metodológico, se desarrolla una estrategia cuantitativa para el análisis de las variables vinculadas a las condicionantes estructurales y para la variable dependiente (trabajo infantil), y una estrategia cualitativa de carácter comprensivo para el análisis de Programas, Políticas y Redes. Se trabajó con datos secundarios, entrevistas en profundidad a actores relevantes en el área, y material documental. La técnica de análisis aplicada fue la de Análisis de Contenido.

El trabajo está organizado en once capítulos que abordan los diferentes puntos de interés. En el capítulo uno se presenta el resumen ejecutivo del trabajo, y en el capítulo dos una síntesis de las conclusiones y recomendaciones. En el capítulo tres se explicita la estrategia metodológica de la investigación.

En el capítulo cuatro se desarrolla el marco teórico a partir del cual construimos nuestro objeto de investigación. El análisis de las condicionantes estructurales del problema se concentra en el capítulo cinco, mientras que en el seis se analiza específicamente la problemática del Trabajo Infantil.

En el capítulo siete se abordan las respuestas sociales a esta problemática, a través del análisis de políticas a nivel general, mediante –en principio– una reconstrucción histórica de la matriz de políticas sociales vigente, para luego analizar la configuración actual que asumen estas políticas, a partir de la discusión de tres dimen-

siones de interés, la político-institucional, la estructural y la económico-financiera.

En el capítulo ocho se presentan las características de una serie de programas seleccionados en función de su impacto y potencialidad para incluir acciones de política en prevención y erradicación del trabajo infantil, mientras que en el capítulo nueve se analiza la cooperación internacional como soporte de estas intervenciones.

Finalmente se presenta un capítulo de conclusiones (capítulo diez), y uno de recomendaciones (capítulo once), orientado a la generación de propuestas vinculadas a líneas de acción concretas para redireccionar las políticas existentes hacia objetivos vinculados con la prevención y erradicación del trabajo infantil, y para gestionar el desarrollo del Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil en Uruguay.

I. RESUMEN EJECUTIVO

A. Marco Teórico

La literatura especializada reconoce fundamentalmente dos variables asociadas a la situación de trabajo infantil y adolescente: la condición de pobreza de los hogares que aquellos integran y las restricciones de acceso al sistema educativo.

Adicionalmente puede considerarse como variable antecedente el tipo de inserción laboral de los adultos (que opera como determinante de la situación de pobreza), las pautas de socialización que promueven la inserción temprana en el mercado de trabajo, y el tipo de programas sociales implementados desde el Estado vinculados a la prevención y erradicación del trabajo infantil.

La consideración conjunta de estas variables conduce a un modelo explicativo del trabajo infantil, que puede resumirse del siguiente modo: La cantidad y eficiencia de los programas y políticas sociales impulsados por el Estado inciden directa o indirectamente sobre el trabajo infantil¹. El trabajo de los adultos constituye un determinante de las situaciones de pobreza, especialmente cuando los programas sociales del Estado resultan insuficientes o ineficientes. La pobreza se asocia tanto a las limitaciones de acceso a la educación como a la configuración de pautas de socialización particulares². Por definición, el tipo de acceso al sistema educativo se encuentra asociado al tipo de socialización que reciben los niños y adolescentes. Todas las variables indicadas influyen en el trabajo infantil, sea en forma directa o indirecta.

La relación de variables propuestas puede asimilarse al concepto de Estructura de Oportunidades que, aplicado al problema del trabajo infantil, destaca el papel de la familia, el Estado, el mercado y la comunidad, como agentes encargados de transmitir activos a los niños y adolescentes. El trabajo infantil es considerado desde esta perspectiva como la consecuencia de una baja do-

tación de activos físicos, humanos y sociales por parte de niños y adolescentes, consecuencia de las características de los agentes y las formas que asume la interacción del niño con aquellos.

Lo expuesto constituye el marco de referencia teórico de este trabajo. Sin perjuicio de la evidencia acumulada en favor de las relaciones de variables propuestas y el modelo de transmisión de activos y pasivos presentado, debe considerarse como un sistema de hipótesis que orientará el análisis de información específica.

Un intento de validación de aquellas propuestas excede los objetivos de este trabajo y no puede realizarse a partir de fuentes secundarias, debido a la ausencia de información sobre algunas variables.

En su lugar, se procederá al análisis exhaustivo de las variables para las cuales se dispone de información, bajo el supuesto de su asociación con el trabajo infantil. El carácter exploratorio del estudio pretende servir de base a futuras investigaciones de tipo explicativo, al tiempo de aportar a IPEC y sus contrapartes locales, información actualizada sobre variables de contexto, con un fuerte contenido de análisis y evaluación.

B. Las condicionantes estructurales

De acuerdo a lo planteado anteriormente, se comienza por el análisis de las condicionantes estructurales del trabajo infantil.

El contexto socio-económico. Pobreza

Del marco teórico se desprende que la variable “pobreza” es una de las condicionantes estructurales del trabajo infantil. En este sentido, se presenta un análisis de los principales indicadores de pobreza en Uruguay, en tres dimensiones de interés: la magnitud, la distribución territorial y

por tramos de edad, y la evolución en el actual contexto de crisis.

En relación a la magnitud, de acuerdo con las definiciones actuales del Instituto Nacional de Estadística, en el año 2002 una cuarta parte de la población uruguaya (23,6%) integraba hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza. Utilizando las definiciones anteriores del INE, para el mismo año la condición de pobreza se constataba en una tercera parte de la población. Mientras tanto el Índice de NBI propuesto en este trabajo, muestra que en el 2002 el 26,5% de la población residía en hogares con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha. La pobreza extrema (entendida como la combinación de ingresos insuficientes y necesidades básicas insatisfechas) afectaba al 13% de la población urbana del país. De modo que con cualquiera de las medidas utilizadas, el fenómeno puede considerarse muy significativo.

Entre 1998 y 2002 se produce un aumento de 7 puntos en la proporción de hogares pobres (método actual del INE) y si se considera exclusivamente éste último año, la pobreza aumenta del 16,5% en el primer trimestre al 31,4% en el último. El significativo aumento durante el 2002 se vincula a la crisis económico-financiera que vivió el país a partir de mediados de 2001 y cuyas consecuencias sociales aún persisten.

En relación a la distribución territorial, la información desagregada por zonas, permite constatar para el caso de Montevideo una distribución claramente desigual del fenómeno. Montevideo presenta tres grandes áreas: el sur y sur este, con porcentajes muy bajos de personas pobres, el centro, que muestra una mayor heterogeneidad y el norte, que ocupa la mayor parte del territorio pero presenta la menor densidad de población, donde la magnitud del fenómeno es muy importante. Respecto al interior del país es posible identificar un área especialmente afectada por el fenómeno de la pobreza, que corresponde a los departamentos del norte del país, especialmente

los ubicados en el noroeste (Artigas, Salto y Paysandú). En el otro extremo los departamentos del centro y sur este muestran los menores niveles de pobreza del Interior.

En relación a la distribución por grupos de edad, la asociación entre edad y pobreza es muy significativa en todo el período considerado, confirmando el fenómeno de infantilización de la pobreza. El aumento general de la pobreza se produce junto a un incremento de la brecha generacional. En 2002 casi la mitad de los niños menores de 6 años residía en hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza. Entre 1998 y 2002 aumenta en 12 puntos el porcentaje de niños en esa condición.

El importante –y creciente– peso relativo de los más jóvenes entre la población pobre, tiene consecuencias de corto y mediano plazo. No solo implica el insuficiente acceso a activos físicos y humanos básicos para el desarrollo personal sino que determina la acumulación de pasivos que impactan en el desarrollo social de esas personas. Este último aspecto adquiere especial relevancia en un enfoque prospectivo.

El contexto socio-económico. Educación

La segunda variable vinculada a las condicionantes estructurales del trabajo infantil, es “educación”. La emancipación temprana que implican las situaciones de trabajo infantil afectan directamente la educación de niños, niñas y adolescentes. Por otra parte, la falta de capacidad –en algunos casos– del sistema educativo para retener a los alumnos en situación de riesgo social, refuerza los procesos de inserción de niños y adolescentes en el mercado de trabajo.

La cobertura educativa en enseñanza primaria (escuela) es prácticamente universal, y alcanza a un alto porcentaje de la población adolescente en el nivel secundario (en especial en el Ciclo Básico Único). En el nivel pre-escolar (niños de 3 a 5 años) la cobertura puede considerarse

importante, en especial a partir de los cuatro años. Esta situación, que en términos generales resulta alentadora, no se distribuye de manera equitativa entre los hogares de distintos niveles socio-económicos. Dejando de lado la educación primaria, en las edades teóricas correspondientes al nivel pre-escolar y al nivel secundario, el hecho que el hogar del niño se encuentre por encima o por debajo de la línea de pobreza es un dato relevante para predecir si aquél asiste o no al sistema educativo. Así, a los cinco años de edad (último año pre-escolar), la probabilidad de asistencia a la enseñanza es tres veces mayor entre niños en hogares por encima de la línea de pobreza; y a los 12 (primer año de enseñanza secundaria) la probabilidad es de uno a cuatro.

El porcentaje de niños y niñas que no acceden a enseñanza pre-escolar es más del doble en el centro y norte de Montevideo que en el sur, y poco menos del doble que en el centro-sur. La distribución de la no asistencia se asemeja a la de la pobreza, reafirmando la organización de la capital del país en “capas”, de sur a norte, caracterizadas por un aumento progresivo de los problemas de acceso a bienes sociales básicos. Una situación similar se observa al considerar la no cobertura en enseñanza secundaria.

Dentro del interior del país se destaca la situación crítica del Departamento de Canelones, limítrofe con el norte de Montevideo. Teniendo en cuenta el alto número de individuos que residen en estas dos zonas, pueden proponerse como áreas prioritarias de intervención en materia de educación y de prevención del trabajo infantil, si se confirmase la relación entre la falta de cobertura y la futura inserción temprana en el mercado de trabajo.

El carácter universal de la cobertura en el nivel primario se encuentra matizado por los diferentes niveles de desempeño constatados según contexto socio-económico de las escuelas. El abandono intermitente aparece concentrado en las escuelas de contextos más desfavorables, siendo

prácticamente inexistente en las de contexto sociocultural más favorables. Lo mismo sucede con la repetición, que constituye un fuerte indicador de desempeño y predictor de abandono futuro del sistema. Uno de cada diez niños y niñas que asisten a educación primaria repiten el grado cada año. En los contextos menos favorables se registran los porcentajes más altos de repetición (11.9% y 13.6% en los contextos desfavorable y muy desfavorable respectivamente), mientras que en los contextos más favorables las proporciones de repetición se reducen promediamente a la mitad del total nacional.

El contexto socio-económico. Trabajo

La tercera variable que aparece como relevante para discutir las condicionantes estructurales del trabajo infantil, es “trabajo”. Las limitaciones en el trabajo adulto dentro del núcleo familiar, genera en muchos casos estrategias de sobrevivencia que involucran a los niños y adolescentes, en actividades productivas familiares o individuales.

En relación con las limitaciones a la ocupación, en el año 2002, el 43% de la PEA urbana del Uruguay se encontraba desempleada (17%) u ocupada con limitaciones (26%). La tasa de desempleo constatada para ese año constituye un record en el país y da cuenta del fortísimo impacto de la crisis económica sobre la demanda de trabajo. Mientras tanto, prevalece entre las situaciones de ocupación con limitaciones, la insuficiencia de ingresos por trabajo, sea en forma aislada o combinada con la insuficiencia de horas de trabajo.

En relación a la distribución territorial, las limitaciones a la ocupación se distribuyen en las distintas zonas de Montevideo, siguiendo el mismo patrón observado para la pobreza y el acceso limitado al sistema educativo. La zona sur-este (costa) con los menores porcentajes de desempleados y subempleados, el centro con porcentajes intermedios y el norte con los porcentajes

más altos. Es importante notar sin embargo, que aún en las zonas menos afectadas por las limitaciones a la ocupación, la proporción de activos que se encuentran en tal condición puede considerarse alta (30% en la zona con menos problemas de empleo).

Mientras tanto las zonas más afectadas por las limitaciones a la ocupación en el interior urbano son en el año 2002 el sur-este y centro del país, destacándose además la situación del Departamento de Artigas (norte del país).

En relación a la distribución por tramos de edad, se constata un comportamiento similar al observado con la pobreza, al considerar la edad de la Población Económicamente Activa. Entre los más jóvenes (15 a 17 años) apenas uno de cada diez no presenta limitaciones de empleo. Esta proporción aumenta con los siguientes tramos de edad, para caer levemente entre los mayores (50 o más años), lo cual constituye la única diferencia respecto a la distribución de la pobreza por tramos de edad.

La distribución por ramas de actividad ubica en las peores condiciones de empleo a los trabajadores del servicio doméstico, la construcción, las actividades inmobiliarias, los servicios personales y la industria manufacturera. En todas estas ramas, más de 4 de cada 10 trabajadores se encontraba en el año 2002 desocupado o empleado con insuficiencia de horas o ingresos.

Si bien la crítica situación de los trabajadores uruguayos durante el 2002 se asocia a la crisis económica que se inicia en el año 2000, constituye en realidad la profundización de cambios importantes en el mercado de trabajo, que comienzan a constatarse a mediados de los 80. Entre estos cambios cabe destacar: progresivo defasaje entre oferta y demanda de trabajo; aumento de las diferencias en las condiciones de trabajo según calificación de los trabajadores; pérdida de puestos de trabajo en el sector secundario; desregulación laboral y pérdida de pro-

tagonismo del Estado en la negociación salarial y sobre condiciones de trabajo; reducción del plantel de trabajadores del Estado; y precarización de los puestos de trabajo en términos de informalidad (no registro en el sistema de seguridad social) y aumento de los microemprendimientos.

C. El trabajo infantil en Uruguay

A partir de la discusión de las condicionantes estructurales, se dibuja un escenario favorable para la prevalencia de situaciones de trabajo infantil. Los mapas de pobreza, déficit educativo y limitaciones a la ocupación, son coincidentes y muestran una situación que ha evolucionado en forma regresiva en los últimos años. A partir de estas constataciones, se analiza la información disponible sobre las dimensiones que asume el trabajo infantil en Uruguay.

La principal fuente de información disponible sobre trabajo infantil es el Módulo de Trabajo Infantil aplicado por el Instituto Nacional de Estadística entre julio de 1999 y febrero del 2002, junto con la Encuesta Continua de Hogares.

La información que aporta esta fuente sobre magnitud del trabajo infantil en Uruguay puede considerarse desactualizada y con problemas de confiabilidad. Al tiempo que las características del diseño muestral utilizado, no permiten desagregar la información con el objetivo de caracterizar a los niños que trabajan o buscan trabajo³.

Se dispone adicionalmente de los datos del último Censo de Población, que da cuenta de condición de actividad a partir de 12 años, pero que debe también tomarse con reserva, teniendo en cuenta los problemas metodológicos asociados a cualquier censo nacional⁴ y fundamentalmente el hecho de haber transcurrido ocho años de su realización.

De acuerdo a la última fuente citada, en 1996 residían en el territorio uruguayo 103,548 ado-

lescentes entre 12 y 13 años. De éstos, 5,092 declararon trabajar o estar buscando trabajo, lo que representa el 4,9% de la población en ese tramo etario. Si se calcula el porcentaje de niños y adolescentes que trabajan o buscan trabajo sobre el total de casos con información, la cifra asciende a 5,6%. O en valores absolutos 5,819 adolescentes entre 12 y 13 años.

El porcentaje de adolescentes que trabajan o buscan trabajo aumenta notoriamente en los adolescentes de 14 años de edad, correspondiendo al 12,8% (6,187 adolescentes que declaran encontrarse trabajando o buscando trabajo; 6,707 si se asume igual distribución de los casos sin especificar). Considerando todas las edades (12 a 14 años) los que trabajan o buscan trabajo representan el 8,1% de la población total en el tramo.

El porcentaje de niños y adolescentes que trabajan o buscan trabajo varía sensiblemente de acuerdo al sexo y la zona de residencia. Es mucho más importante entre hombres que entre mujeres y mucho mayor en las zonas rurales que en las urbanas. La combinación de ambas condiciones determina que la condición de trabajo de los hombres residentes en zonas rurales sea muy elevada, tanto para el tramo de 12 a 13 años (2 de cada 10 integra la PEA) como para los adolescentes de 14 años (4 de cada 10 integra la PEA).

La distribución por ramas permite identificar cuatro actividades en las que se ocupan los niños: la agropecuaria, el comercio, el servicio doméstico y la industria manufacturera, siendo notoriamente más importante la primera (30% de los niños, frente a aproximadamente 10% de la PEA general).

Aproximadamente 4 de cada 10 adolescentes que trabajan o buscan trabajo entre 12 y 13 años se encuentra ocupados en relación de dependencia (obrero o empleado). Esta cifra es muy superior a la de trabajadores familiares no remunerados. A los 14 años prácticamente la mitad de los que trabajan lo hacen en relación de dependencia, disminuyendo el trabajo familiar en 10 puntos respecto al tramo anterior.

A partir del Módulo de Trabajo Infantil de 1999, el INE estimó en 6,600 el número de adolescentes entre 12 y 14 años que integraban la Población Económicamente Activa del país urbano⁵. Para ese mismo año el INE estimó en ese tramo de edad 129,200 personas. De modo que el 5,1% de la población urbana entre 12 y 14 años integraba la PEA en 1999. Se detectaron situaciones de trabajo infantil entre niños de 5 a 11 años y se estimó en 2,700 el número total de niños que trabajan o buscan trabajo en esa franja etaria para el país urbano (1% del total de niños entre 5 y 11 años). En el otro extremo, el porcentaje de activos entre la población adolescente (15 a 17 años) fue estimado para ese año en 21% (24,800 personas).

A pesar de los problemas de muestreo expuestos más arriba, el Módulo permitió llegar a algunas conclusiones respecto a las características de los niños y adolescentes activos: predominan los varones (dos tercios del total), la mayor tasa de actividad se constata en la periferia de Montevideo; los niños que trabajan en edad escolar combinan su inserción en el mercado de trabajo con la asistencia a centros educativos, mientras que entre los adolescentes que trabajan el abandono del sistema educativo es muy importante. La población se ocupa principalmente en comercio, industria manufacturera, servicio doméstico y servicios personales; la duración de las jornadas de trabajo y continuidad del trabajo resultan similares a las constatadas para los trabajadores adultos, especialmente en las ramas donde los niños y adolescentes trabajan en forma mayoritaria. Respecto a las características de los hogares, se observa una muy débil relación entre ingreso de los hogares y trabajo, destacándose la mayor proporción de hogares monoparentales en el grupo de niños y adolescentes trabajadores.

D. Las políticas sociales en Uruguay

Luego de analizar las diferentes variables vinculadas a las condicionantes estructurales del trabajo infantil, y analizar a su vez la distribución del problema del trabajo infantil en Uruguay a

partir de la información existente, se aborda un punto que es relevante en dos sentidos: i) en las políticas sociales se cristalizan las formas de respuesta que se da la sociedad para enfrentar el problema en estudio; y ii) a partir del análisis de las políticas sociales, se pueden identificar potencialidades para el desarrollo de acciones tendientes a la prevención y a la erradicación del trabajo infantil.

Los orígenes de la matriz vigente

Se comenzó el análisis de las políticas sociales, con una reconstrucción histórica de la matriz vigente en la actualidad. La matriz vigente de políticas sociales responde a un temprano desarrollo de un modelo de protección social de Estado de Bienestar, que si bien se ha deprimido a partir de la década del 50, no fue desmantelado durante 12 años de dictadura, y sigue vigente a pesar de las reformas instrumentadas en las últimas dos décadas. El desmantelamiento de este tipo de modelo de protección social, en un contexto democrático, ha llevado en el caso uruguayo, a una modalidad reformadora gradualista, con fuertes contenidos estatistas. A la salida de la dictadura, se procesó rápidamente la re-institucionalización vinculada a la ciudadanía política, mientras que las medidas de reformas orientadas a la reactivación económica se condujeron con el gradualismo ya mencionado. En este sentido, las políticas sociales se encuadran en un modelo fuertemente vinculado a la seguridad social y a la condición de activos de los beneficiarios, emergiendo en el proceso propuestas sectoriales focalizadas, que se consolidan en la década del 90.

E. La configuración de las políticas sociales

La dimensión político-institucional

Para discutir la configuración de las políticas sociales, es conveniente comenzar con la presentación de los núcleos de discusión existentes en lo que refiere a su dimensión político institucional, ya que ésta es una dimensión clave para evaluar su calidad y pertinencia.

Partiendo de la base que la implementación de las políticas sociales tiene tres niveles que, en un modelo óptimo tendrían que estar interrelacionados. Estos niveles son los de generación de políticas (nivel político), de gestión de políticas (nivel técnico-político), y por último el nivel correspondiente a las prestaciones concretas sobre la población (nivel técnico no político). A modo de hipótesis se plantea la existencia de un modelo bloqueado, donde la compartimentación entre los tres niveles referidos genera fuertes resistencias al cambio y eventualmente a la corrección de rumbos ante fracasos notorios de algunas políticas, un modelo con ausencia de diálogo y negociación, y con una fuerte dificultad para la emergencia de liderazgos reformadores. Por otra parte, también se registra una fuerte compartimentación entre los diferentes actores, que en principio se está revirtiendo en algunos niveles a ritmo muy lento.

El modelo vigente ha privilegiado la sectorialidad en detrimento de la integralidad de las políticas. Esto es consensual entre los actores relevados, que reconocen la dificultad de vencer la resistencia de las sectoriales ante las propuestas integradoras. En este sentido, las instancias de coordinación ensayadas en los últimos 10 años (programas integrales, gabinete social, etc) han fracasado, y en este período se están ensayando nuevas experiencias, particularmente una de coordinación y un programa integral, que plantean estrategias pragmáticas tratando de trabajar en los intersticios que dejan las sectoriales.

Un nuevo elemento emergente ante la crisis social es la implementación de medidas de emergencia ante la coyuntura. Consensualmente se plantea que estas no pueden ser consideradas políticas sociales, pero se valora su papel de aseguramiento de un piso mínimo de sobrevivencia y se destaca la incapacidad de las políticas sociales existentes para dar respuestas rápidas en la coyuntura.

La compartimentación existente entre niveles genera una relación compleja entre los actores responsables de la gestión de políticas y los

cuadros técnicos de las diferentes sectoriales. Esta situación se valora como crítica, convirtiéndose en un cuello de botella para la implementación de políticas.

Una de las novedades en los últimos 20 años es la incorporación de ONGs al diseño e implementación de políticas sociales. Este proceso comienza por la tercerización de servicios sociales, y en la última etapa emergen instancias de coordinación y consulta, que están en proceso de consolidación.

La dimensión estructural

Para avanzar en la caracterización de la estructura de las políticas sociales, se ha construido un mapa de acciones, programas y proyectos, que dan una imagen de las dimensiones que asume la respuesta social.

El actual modelo de políticas sociales se cristaliza en la implementación de acciones de políticas por parte del Gobierno y en la ejecución de programas contra la pobreza. La acción política de mayor relevancia es la protección presupuestal acordada con organismos internacionales multilaterales para proteger a un grupo de Programas Sociales Prioritarios ante las dificultades generadas por el déficit fiscal generado en el contexto de recesión. Otra acción relevante está vinculada a la implementación de Planes Nacionales en el área de Infancia. En este período se implementan dos planes, el Plan Nacional para la Infancia, que se convoca a partir de la estructura institucional del programa PIIAF, y que está en proceso de conformación, y el Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil, que tiene como marco institucional el CETI, creado por Decreto en la órbita del MTSS. Este último plan, tiene una conformación multisectorial, está completamente institucionalizado, y está ejecutando cuatro programas de acción concretos.

En cuanto a los programas sociales, hay un nivel de Programas Transversales donde destaca el

programa PIIAF, que está en proceso de implementación; el Programa alimentario, que ejecuta proyectos propios y proyectos en coordinación con las sectoriales.

Con relación a los programas sectoriales, existen dos experiencias consideradas exitosas en cuanto a la puesta en marcha de políticas sociales. En el área educación la Reforma Educativa, destacando en especial los proyectos de Escuelas de Tiempo Completo y de Universalización de la Educación Inicial; y en el área Infancia, el Plan CAIF de Atención a la Infancia y la Familia, primera experiencia de intervención focalizada en la franja de 0 a 3 años, que aborda integralmente al niño en el contexto familiar, con un fuerte contenido de control ciudadano. Por otra parte la seguridad social, con su cobertura de Asignaciones Familiares, es considerado un programa estratégico.

En el campo de los programas sectoriales, existen también, aunque con menos impacto (reconocido por los actores) los programas de Vivienda y los programas de Empleo. Por último, se destaca la existencia de tres micro proyectos, que utilizando con variantes la metodología de Erradicación del Trabajo Infantil, desde ámbitos institucionales diferentes, han tenido experiencias exitosas en el marco de proyectos focalizados y acotados en su cobertura.

La dimensión económica. El gasto público social-GPS

Por último, para completar la configuración de políticas sociales, se analiza la base económica y financiera de la misma, expresada en la distribución del gasto público.

El gasto público aumenta entre 1991 y el 2002 un 4,8% como consecuencia de la profundización de la crisis y la recesión, con un retraimiento de la participación del sector privado y la consiguiente caída de los ingresos públicos. Esta situación ha generado un déficit fiscal creciente, su-

perior al 4% del PBI entre los años 1999 y 2002. El gasto público social representaba un 72,5 del gasto público en el período 98-99. En relación a la distribución del GPS se destaca el peso de la seguridad social (con una alta participación en las prestaciones IVS y una baja participación en prestaciones a la infancia). Si bien se ha mantenido relativamente estable con una tendencia a la baja en el periodo, su peso global la convierte en una de las claves para entender las estrategias de políticas sociales vigentes. Se destaca también la tendencia a la baja en Defensa y el aumento en Educación, Vivienda y en Salud, lo que podría indicar un emergente de políticas sociales fuera del esquema tradicional de la seguridad social. Por último, es notorio el incremento del gasto público por pago de intereses de deuda pública en los últimos tres años del periodo, lo que da cuenta de las limitantes estructurales vinculadas con la situación de recesión.

En cuanto a la incidencia del gasto público en la distribución del ingreso, se registra una distribución progresiva en la década del 90, presentando a partir de ahí una distribución regresiva en seguridad social y vivienda y progresiva en educación y salud.

F. Características de los programas sociales seleccionados

Luego de haber analizado las variables relacionadas con la construcción del problema, se presenta una selección de programas sociales, que emergen como relevantes en cuanto a su impacto social, y potencialmente pueden servir de base para generar acciones integrales tendientes a la prevención y erradicación del trabajo infantil. Si bien el principal criterio de inclusión es la relevancia atribuida al programa a partir del relevamiento realizado, incluimos también a un grupo de programas que no son considerados con el mismo nivel de impacto, pero que potencialmente pueden incorporar la perspectiva de prevención y erradicación referida.

En forma muy resumida, se dan algunos ejemplos de programas sociales. Como programa transversal se destaca el PIIAF, que cubre a gran parte de las sectoriales y se plantea una estrategia de intervención integral sobre la infancia y la familia, con base territorial y fuertes contenidos de participación y control ciudadano. Por otra parte se plantea objetivos de fortalecimiento institucional de las sectoriales, y la implementación de un sistema de información en infancia.

Como programa sectorial referido a la Reforma Educativa, se destaca el programa MECAEP II y MECAEP III, que aborda la mejora de la calidad en la Educación Primaria, y ha logrado resultados positivos.

Como ejemplo de Programa Sectorial en Seguridad Social se destaca al de Asignaciones Familiares, que ha realizado intentos de focalización pasando de la cobertura exclusiva a activos a una cobertura por riesgos. Si bien tiene una fuerte penetración por el volumen de cobertura, el subsidio es muy bajo, lo que pone en duda la efectividad del mismo.

Como Programa Sectorial en Infancia se destaca al Plan CAIF, que si bien es la experiencia más novedosa y exitosa entre las políticas sociales emergentes, tiene serios problemas de cobertura, que se intentan amortiguar mediante el apoyo del programa PIIAF.

En el sector Vivienda destacamos los programas FONAVI U y CREDIMAT, que tienen potencial para incorporar requisitos vinculados con la prevención y erradicación del trabajo infantil.

Como programas sectoriales de Empleo, se presentan los vinculados a la DINAE: PROI-MUJER, Capacitación Laboral para los Trabajadores Rurales, Formación para Trabajadores en Actividad, Capacitación Productiva; el Programa de apoyo a la Familia Rural del MGAP, y el Proyecto Fondo para el Trabajo del programa

Ciudad Vieja Renueva. Todos estos programas tienen un impacto potencial si se toma el empleo como política compensatoria para la prevención y erradicación del trabajo infantil.

En cuanto a los Proyectos vinculados al Trabajo Infantil, el Programa del Cardal desarrolla una experiencia de erradicación en convenio con el Estado (INAME), el Proyecto Pro Niño desarrolla una experiencia de Erradicación con financiamiento de una empresa privada internacional, y el Proyecto 300, que no se define como un proyecto de “salida de calle”, desarrolla una experiencia de subsidio de la salida de calle, con financiamiento proveniente de donaciones ciudadanas, en el marco del INAME, y con ejecución mixta Estado-ONG.

G. La cooperación Internacional

Por último, habiendo completado la discusión sobre el problema del trabajo infantil, sus condicionantes estructurales, y las respuestas emergentes desde la sociedad en forma de políticas sociales, resta analizar la estructura de la cooperación internacional vinculada con las políticas sociales, para poder así evaluar el potencial de desarrollo de las mismas desde el punto de vista de su financiamiento.

Del marco de cooperación con el PNUD (1997-2000) surge el peso que ha tenido la reforma del Estado en la distribución de la cooperación internacional. Se puede, a modo de hipótesis, plantear que por lo menos hasta ese momento, el apoyo a las políticas sociales desde el marco de cooperación no era una prioridad, pues los esfuerzos se concentraban en el proceso de Reforma del Estado.

La principal modalidad de cooperación es la de fondos compartidos, donde el Gobierno participa fuertemente con fondos propios y derivados de

préstamos de organismos multilaterales. La participación de los organismos bilaterales y del sector privado se concentra en programas de endeudamiento externo. Desde el PNUD se explica que la modalidad de cooperación internacional no reembolsable ha tendido a bajar debido a los indicadores socio-económicos que presenta Uruguay.

En cuanto a la protección presupuestaria de proyectos, se supone que a partir de la crisis del sistema financiero del año 2002, de la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal de febrero de 2002, de la Ley de Estabilidad Fiscal aprobada en mayo de 2002, de la concreción del Préstamo de Ajuste Estructural con el Banco Mundial, y del Programa de Sustentabilidad Social acordado con el BID, la participación de la cooperación en el área de Políticas Sociales tiene que haber crecido significativamente.

De la distribución de la protección a programas prioritarios, surgen dos elementos interesantes, están focalizados directa o indirectamente hacia la infancia y la familia, y nuevamente aparece el fuerte peso de la seguridad social.

Por último, con relación a la cooperación en el tema de trabajo infantil, la cual no es percibida como tal por buena parte de los actores, existe poca información sobre las actividades que se desarrollan y la existente está desactualizada y sin sistematizar. La única aproximación a la que se tuvo acceso proviene del relevamiento realizado en el marco de la investigación y muestra en todo caso el piso de financiamiento existente. Si se comparan las cifras relevadas con los datos de financiamiento de los macro proyectos estatales, parece insuficiente, pero teniendo en cuenta que lo que se está poniendo en marcha son microproyectos como forma de aproximación a una realidad poco conocida, los fondos manejados no dejan de ser importantes.

II. SÍNTESIS DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

A partir de la información analizada, se mantiene los supuestos teóricos planteados en las hipótesis iniciales. Si bien no se puede hablar de causalidad, ya que el estudio no estaba orientado en ese sentido, se puede decir que existen evidencias importantes para afirmar la asociación existente entre algunas variables propuestas. Pobreza, educación y trabajo con limitaciones, se asocian entre sí y muestran un incremento de los casos críticos en los últimos años. Por otra parte, las acciones que se generan tanto desde el Estado como de la Sociedad Civil, en algunos casos en forma indirecta, y en otros en forma directa, operan sobre la problemática del trabajo infantil.

Con referencia a la problemática del trabajo infantil se concluye que los datos existentes están desactualizados y presentan problemas de validez. Los 9,300 niños registrados entre los 5 y los 15 años son la punta de un iceberg que se esconde tras los indicadores de pobreza, empleo con limitaciones y rezago educativo. La percepción de los actores es que esta problemática del trabajo infantil tiende a crecer, sobre todo relacionada con estrategias de sobrevivencia familiar. No existe a nivel general, incluyendo a la gerencia social, la percepción de las peores formas como trabajo infantil, y queda claro que las mediciones realizadas hasta ahora no registran este aspecto de la problemática. Se percibe un problema potencial de trabajo infantil en el medio rural, que tiene una base objetiva en el censo de 1996, pero que no se ha relevado sistemáticamente.

Con referencia a los indicadores de pobreza. La pobreza en Uruguay puede considerarse muy significativa y en crecimiento. El sector de pobreza extrema se ubica en el 13% de la población urbana del país en 2002, constituyendo uno de los núcleos potenciales de focalización para acciones de erradicación de trabajo infantil. La pobreza

está segmentada territorialmente, lo que afirma la factibilidad de implementación de políticas descentralizadas con base territorial. En cuanto a la distribución por edad, se confirma el proceso de infantilización de la pobreza. Esto tiene un peso “teóricamente” potencial en la prevalencia de casos de trabajo infantil. Si se toma como indicador la línea de pobreza, se puede afirmar que esta aumenta en relación directa a la cantidad de niños y adolescentes en el hogar. Apenas el 5% de las personas en hogares sin niños y adolescentes menores de 14 años se encuentra por debajo de la línea de pobreza, mientras que este porcentaje asciende al 20,8% para los que integran hogares con solo un niño o adolescente menor de 14 años y aumenta entre 10% y 20% por cada niño o adolescente extra en el hogar. En este contexto, es altamente probable que a mayor número de hijos en el hogar, exista la necesidad de generar estrategias de sobrevivencia que incluyan a los niños y adolescentes.

Con referencia a los indicadores vinculados a la educación: Se encuentra que la cobertura educativa en enseñanza primaria (escuela) es prácticamente universal, y alcanza a un alto porcentaje de la población adolescente en el nivel secundario (Ciclo Básico Único). En el nivel pre-escolar (niños de 3 a 5 años) la cobertura puede considerarse importante, en especial a partir de los cuatro años. Esto es en parte consecuencia de la fuerte implantación de Enseñanza Primaria en el país, y del peso de la reforma educativa en el sector. Esta situación de cobertura, debe relativizarse, ya que los indicadores de rendimiento se distribuyen en forma regresiva según nivel socioeconómico. Es así que la no asistencia, el abandono intermitente y la repetición varían con el contexto socio-económico de la escuela, y se aproximan al mapa de distribución de la pobreza. Los indicadores de rezago en Primaria (que tiene cobertura casi universal) culminan en procesos de abandono en Secundaria. Esto está relacionado

a una doble lógica, los mecanismos expulsivos del sistema, y la emancipación temprana de los adolescentes que ingresan al mercado de trabajo.

Con relación a los indicadores vinculados al trabajo adulto. Las tendencias vinculadas al empleo muestran una tasa de desempleo creciente hasta el 2002, mientras que prevalece entre las situaciones de subempleo la insuficiencia de ingresos por trabajo, sea en forma aislada o combinada con la insuficiencia de horas de trabajo. Por otra parte, el empleo con limitaciones se distribuye en las distintas zonas de Montevideo, siguiendo el mismo patrón observado para la pobreza y el acceso limitado al sistema educativo. Al igual que con la pobreza la edad tiene un fuerte poder explicativo siendo significativa la proporción de jóvenes con limitaciones de empleo: 55,7 % de la PEA entre 18 y 29 años, y dentro de estos, con un 28,3% de desempleados. Si se asocia esto a la tasa de fecundidad por nivel socio-económico y edad, potencialmente en este grupo están los padres de los niños y adolescentes trabajadores. Por último, existe un fuerte proceso de precarización del trabajo, con un crecimiento importante de la informalidad, que genera efectos regresivos al no permitir acceder a los trabajadores a los beneficios sociales propios de la protección social en el marco de un Estado de Bienestar, es decir, básicamente a los que provienen de la Seguridad Social.

Con referencia a las acciones emprendidas desde la sociedad civil y el Estado para intervenir en estas situaciones: Se están reformulando políticas que tradicionalmente han tenido un enfoque sectorial, con una perspectiva de integración y se están intentando consolidar las experiencias exitosas. No obstante se registraron importantes resistencias institucionales.

A pesar de la inyección de fondos desde la cooperación internacional, básicamente mediante la modalidad de fondos reembolsables, y de la capacidad de liderazgo de algunos actores e instituciones que están operando como motores para

impulsar estos espacios de integración, las reformas se soportan en estructuras y modelos de gestión que acotan la calidad de los resultados.

Por otra parte, se identifican emergentes de control ciudadano a partir de la incorporación tímida de la sociedad civil a los procesos de formulación de políticas y de desarrollo de las mismas.

En definitiva, existe financiamiento, hay redes gubernamentales y no gubernamentales con una fuerte inserción territorial que pueden dar respuestas rápidas para la ejecución de proyectos. El cuello de botella está en encontrar la forma de tener, en un proceso con control ciudadano, un modelo virtuoso de políticas sociales que combine liderazgo político con gestión eficiente para lograr prestaciones comprometidas con la población objetivo.

B. Recomendaciones

Las recomendaciones de este estudio están centradas en la gestión de la problemática del trabajo infantil.

La generación de información: Se entiende necesario construir una herramienta que permita medir en una muestra representativa de la población la incidencia del trabajo infantil, incluidas la peores formas. Es esperable que la investigación cualitativa que se va a implementar este año sobre los perfiles de familias y niños trabajadores, aporte elementos conceptuales para diseñar una herramienta más afinada.

La necesidad de difusión de la problemática: Se requiere generar una estrategia de difusión altamente personalizada, que distinga sectores, actores y niveles y adapte los contenidos a sus características. Esto debe combinar la difusión por medios masivos para la población en general, la realización de seminarios, talleres de capacitación y publicaciones para los prestadores de servicios sociales a nivel técnico, y el abordaje de la problemática en una relación más persona-

lizada con la gerencia social tecno-política y el sistema político en términos generales.

La factibilidad de implementar políticas concretas.

- Se recomienda desarrollar acciones para que todos los subsidios sociales tengan como contraprestación la escolarización, con la salvedad de que habría que estandarizar una pauta de seguimiento común en coordinación con el sistema educativo. (esta medida cuenta con consenso suficiente y muchos programas ya la están aplicando)
- Por otra parte, se recomienda (aunque la mayoría de los actores reconocen que no pueden fiscalizar esto) poner cláusulas de salvaguarda contra el trabajo infantil como contraprestación de los subsidios sociales. Si bien no existe capacidad operativa para la fiscalización, es una forma de explicitar una condición que tiene que ver con la protección integral de derechos.
- En cuanto a las acciones concretas de erradicación del trabajo infantil, se recomienda operar sobre la base de la capacidad instalada en las instituciones que trabajan con infancia y adolescencia, tanto gubernamentales como

no gubernamentales, previo proceso de apropiación conceptual de la problemática por parte de las mismas.

- En cuanto a las herramientas que posibiliten la prevención y erradicación, se entiende que el mecanismo de subsidio es adecuado, con los montos promedios que manejan los proyectos relevados, que por otra parte, se acercan al promedio de salario estimado que reciben por los niños trabajadores. En este sentido, la reformulación de Asignaciones Familiares podría operar como base para crear un fondo de becas, que podría tener una modalidad de financiamiento mixto, recogiendo la experiencia del proyecto 300.
- En cuanto a los criterios de focalización, habría que establecer diferentes niveles de capacidad familiar para sostener los marcos contractuales del subsidio, agregando al costo de la beca un *plus* por seguimiento educativo-familiar de acuerdo al grado de complejidad de cada nivel.
- Por último, se entiende que hay que desestimular los mecanismos de focalización mediante la selección regresiva de riesgo al ingreso. Una de las formas de hacerlo es establecer modelos de gestión que contemplen los costos diferenciales para cada tipo de riesgo.

III. METODOLOGÍA

La estrategia metodológica es exploratoria y comprensiva. El estudio combina técnicas de análisis cuantitativo sobre datos secundarios, y técnicas de análisis cualitativo sobre información primaria y secundaria documental.

Análisis de pobreza, trabajo, educación y trabajo infantil

- Se procesaron los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares - 1998 a 2002 – (ECH) y se analizaron procesamientos del Censo de 1996; Primer Monitor Educativo de Primaria y Modulo de Trabajo Infantil de 1999.

Análisis de programas y políticas sociales

- La unidad de análisis fueron los diferentes programas sociales relacionados con la infancia y la familia. Se asume que en los mismos se encuentran “cristalizadas” las diferentes políticas sociales implementadas.

Este objetivo tuvo desde el punto de vista de la organización del trabajo cinco fases diferenciadas:

- Recuperación de información secundaria: implicó la recuperación de información documental y bibliográfica, general y específica. Se recuperaron los documentos que figuran en la bibliografía.

- Generación de información primaria: implica la implementación de un programa de entrevistas a informantes calificados. Se realizaron 18 entrevistas involucrando en total a 33 actores, ya que varias de ellas fueron colectivas.
- Consolidación, preparación, procesamiento y desgrabación de la información recabada.
- Análisis de información. Se trató el material mediante técnicas de análisis de contenido. Las citas que se incluyen en el texto son seleccionadas en función de su representatividad de un conjunto de posiciones. No se incluye en el texto el nombre de los entrevistados, ya que se garantizó a los mismos la confidencialidad. Se adjunta a cada cita una aclaración del rol que cumple el entrevistado en el sistema, para contextualizar la referencia. En los casos de cargos políticos, se incluye la filiación del entrevistado.

Análisis de la estructura de redes existente, identificando actores en los diferentes niveles de organización

- Se realizó una triangulación de información entre el análisis documental, bibliográfico, y las entrevistas a informante claves, a los efectos de conformar un mapa de actores. Se contextualizó a estos actores en las diferentes esferas institucionales de referencia, diferenciando a los actores individuales y a los colectivos.

IV. MARCO TEÓRICO

La literatura especializada reconoce fundamentalmente dos variables asociadas a la situación de trabajo infantil y adolescente. Por un lado la condición de pobreza del hogar al que pertenece el niño⁶. Considerada en su dimensión estrictamente económica⁷, la pobreza determina que los hogares movilicen hacia el mercado de trabajo a algunos de sus integrantes inactivos (típicamente adultos mayores, niños y adolescentes) con el objetivo de aumentar sus ingresos y de ese modo garantizar la supervivencia de sus integrantes. En este sentido la situación de pobreza puede considerarse como variable explicativa directa de muchas situaciones de trabajo infantil y adolescente.

Por otro lado⁸ están las limitaciones de acceso a la educación. Existe importante evidencia acerca de la asociación entre acceso al sistema educativo formal y participación en el mercado de trabajo. El no acceso pleno al sistema educativo por parte de niños y adolescentes, aumenta la probabilidad de su participación en el mercado de trabajo. En este caso sin embargo, no es tan clara la dirección de esta asociación. Pueden tenerse hipótesis tanto en el sentido que el fracaso en el sistema educativo determina la inserción temprana en el mercado de trabajo, como que la necesidad de insertarse en ese mercado (debido, por ejemplo, a la situación de pobreza del hogar) determina el abandono del sistema educativo⁹.

Puede considerarse adicionalmente el tipo de inserción en el mercado de trabajo de los adultos del hogar, como variable explicativa del trabajo infantil. En sociedades como las latinoamericanas, de tipo capitalista y donde el Estado ha de-

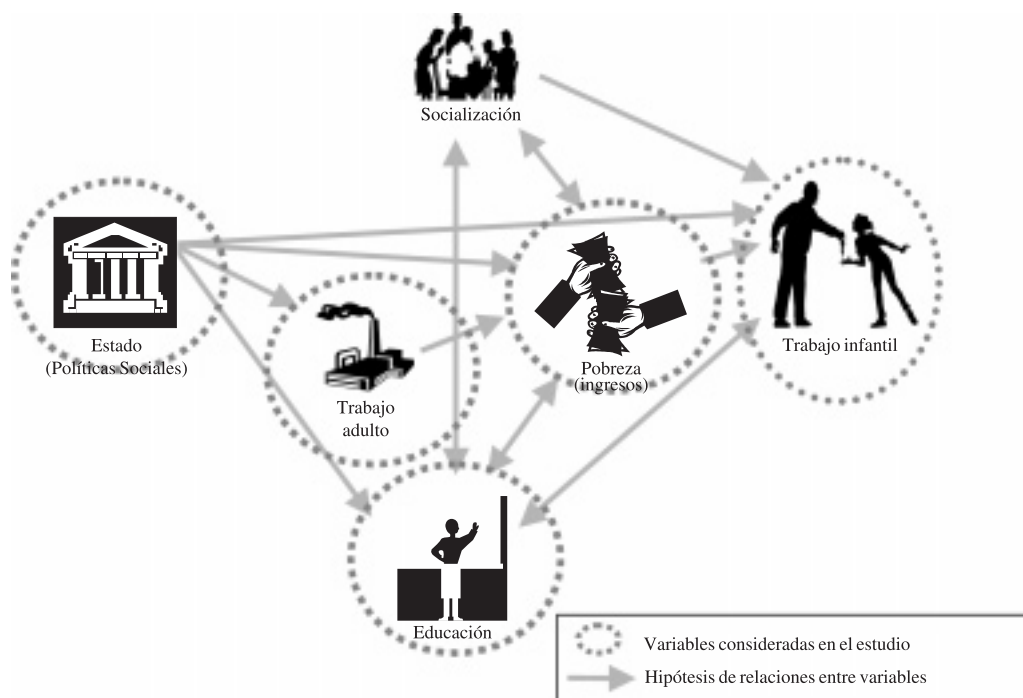
primido parte de las funciones del llamado Estado de Bienestar¹⁰, la principal forma que dispone un hogar para garantizar la supervivencia de sus integrantes, es la venta de fuerza de trabajo. De modo que el tipo de participación en el mercado de trabajo de los adultos del hogar, constituye una variable antecedente de las hasta ahora consideradas¹¹.

Lo expuesto en el párrafo anterior supone considerar una cuarta variable: las políticas y programas sociales diseñados y puestos en marcha en cada país. Tanto el tipo de inserción en el mercado de trabajo de los adultos, como la insuficiencia de ingresos de los hogares y el acceso al sistema educativo, se encuentran, en parte, determinados por la cantidad y calidad de las prestaciones que el Estado brinda a sus ciudadanos en esas áreas. Incluir esta variable supone trascender a los determinantes micro sociales, considerando el papel macro que desempeña el Estado como redistribuidor de recursos.

Finalmente, los estudios sobre trabajo infantil han comenzado a prestar atención a determinantes típicamente sociológicos del fenómeno. Concretamente la transmisión de pautas de socialización al niño y adolescente, que promueven su inserción temprana en el mercado de trabajo. En otras palabras “*las dimensiones actitudinales y comportamentales que los padres transmiten mediante ejemplo, opinión y prescripción al niño y adolescente*”. (Filgueira, F., 2003)

Las relaciones expresadas en la hipótesis pueden sintetizarse en el siguiente esquema:

FIGURA 1
Hipótesis de determinación del trabajo infantil



La cantidad y eficiencia de las políticas y programas sociales impulsados por el Estado puede incidir directa o indirectamente sobre el trabajo infantil. Los programas de detección, prevención y erradicación del trabajo de niños, niñas y adolescentes operan directamente sobre la existencia del mismo. Mientras tanto, los programas orientados a la reducción de la pobreza, el acceso o mejora de las condiciones de trabajo de la población adulta y las políticas orientadas a la educación influyen indirectamente, en tanto la mejora de estas variables impacta positivamente en la prevención o reducción del trabajo infantil. El trabajo de los adultos constituye un determinante de las situaciones de pobreza, especialmente cuando los programas sociales del Estado resultan insuficientes o ineficientes. La pobreza se asocia tanto a las limitaciones de acceso a la educación como a la configuración de pautas de socialización particulares. En ambos casos se trata de relaciones de co-determinación. Por definición, el tipo de acceso al sistema educativo se encuen-

tra asociado al tipo de socialización que reciben los niños y adolescentes

Todas las variables indicadas influyen en el trabajo infantil, sea en forma directa o indirecta.

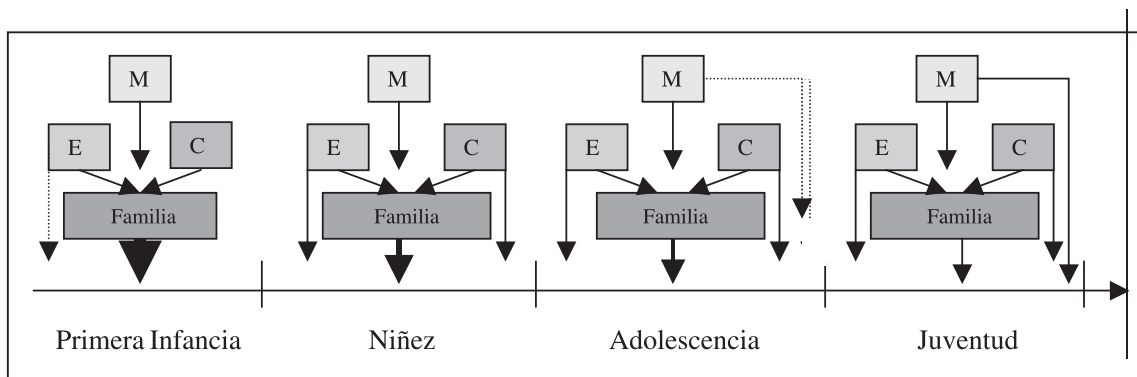
Lo expuesto precedentemente puede integrarse en un modelo teórico centrado en los casos. Fernando Filgueira propone en este sentido abordar el problema en términos de estructura de oportunidades.¹² Siguiendo la tradición funcionalista en sociología, se plantea que en las distintas etapas de su crecimiento, el niño –y luego el adolescente– reciben activos y pasivos de parte de distintos agentes: el Estado, a través de sus políticas sociales (educación, salud, recreación, subsidios, etc.); el mercado (en este caso el mercado de trabajo) que de acuerdo a su particular estructura en cada país determina el acceso diferencial a puestos y retribuciones por las tareas; la comunidad, que está constituida por el entorno social de los individuos (vecinos, amigos, etc.);

y, fundamentalmente en las primeras etapas del crecimiento, la familia que constituyen en el entorno social inmediato del niño. Los activos pueden clasificarse en físicos (bienes y servicios), humanos (típicamente educación) y sociales (participación en redes que determinan pautas actitudinales, asunción de roles, mecanismos de control y en definitiva capacidad diferencial de acceder a los otros tipos de activos). A su vez el niño y el adolescente reciben pasivos, que pueden considerarse la contracara de los anteriores, por ejemplo pautas de socialización que afectan su capacidad futura de obtener activos físicos, o la propia inserción temprana en el mercado laboral, que tiene un efecto descalificador y condena al niño a permanecer en sectores precarios del mer-

cado de trabajo cuando ha alcanzado la edad adulta.

La participación relativa de cada uno de los agentes se va modificando con el desarrollo de la persona. Así en la primera infancia, la familia constituye el agente casi exclusivo de transmisión de activos y pasivos, con una incipiente participación del Estado. De hecho la participación de los otros agentes opera a través de la familia (por ejemplo la inserción precaria en el mercado de trabajo por parte de los adultos a cargo del hogar, afectará las capacidades de la familia para transmitir activos al niño). A medida que el individuo crece, los distintos agentes van ejerciendo una influencia más directa.

FIGURA 2
Participación de agentes en la transmisión de activos y pasivos



Fuente: Filgueira, 2003

“La situación de trabajo infantil puede entenderse como el resultado de una muy baja dotación de activos de las familias, (...) –así como– por una baja capacidad de la unidad familiar de transmitir los pocos activos con que cuenta, bloquear la transmisión de pasivos, y por ende –promover– una alta incidencia en la formación de configuraciones tempranas de riesgo social para los niños.” (Filgueira, 2003)

La propuesta teórica involucra todas las variables presentadas al comienzo. En efecto, la situación de pobreza puede considerarse como una escasa dotación de activos físicos por parte de la familia; el abandono o el bajo rendimiento educativo como un limitado acceso a activos humanos que ofrece el Estado; la participación precaria en el mercado de trabajo como un pasivo que, vía los adultos de la familia, recibe el niño de parte del merca-

do; las pautas de socialización favorables al ingreso temprano al mercado de trabajo, como pasivos que recibe de la familia y la comunidad; y finalmente el acceso limitado a los beneficios de políticas y programas sociales, como una restricción a la obtención de activos físicos y humanos de parte del Estado.

Lo expuesto constituye el marco de referencia teórico de este trabajo. Sin perjuicio de la evidencia acumulada en favor de las relaciones de variables propuestas y el modelo de transmisión de activos y pasivos presentado, debe considerarse como un sistema de hipótesis que orientará el análisis de información específica. Un intento de validación de aquellas propuestas excede los objetivos de este trabajo y no puede realizarse a partir de fuentes secundarias, debido a la ausencia de información sobre algunas variables. Es el caso de la dimensión actitudinal (pautas de socialización transmitidas por la familia y la comunidad)¹³ y de la propia variable dependiente, ya que como se expondrá más adelante no existen en Uruguay mediciones oficiales actualizadas

sobre trabajo infantil¹⁴. En su lugar, se procederá al análisis exhaustivo de algunas de las variables presentadas, bajo el supuesto de su asociación con el trabajo infantil. El carácter exploratorio del estudio pretende servir de base a futuras investigaciones de tipo explicativo, al tiempo de aportar a IPEC y sus contrapartes locales, información actualizada sobre aquellas variables de contexto.

En función de esto, a continuación se presentará la magnitud, distribución y evolución de la pobreza en el Uruguay; una descripción de la cobertura educativa, atendiendo a las distintas formas de acceso limitado al sistema educativo formal; así como la magnitud y distribución de la desocupación y la ocupación con limitaciones, de acuerdo a definiciones adaptadas al objetivo de este estudio. Las características del trabajo infantil en Uruguay, las políticas y programas sociales vinculadas al trabajo infantil, serán consideradas en capítulos separados, combinando la descripción con la evaluación crítica de sus características y alcances.

V. LAS CONDICIONANTES ESTRUCTURALES

A. El Contexto socio-económico. Pobreza

Del marco teórico se desprende que la variable «pobreza» es una de las condicionantes estructurales del trabajo infantil. En este sentido, se presenta un análisis de los principales indicadores de pobreza en Uruguay, en tres dimensiones de interés: la magnitud, la distribución territorial y por tramos de edad, y la evolución en el actual contexto de crisis.

En los últimos años se ha producido en el Uruguay un importante debate en torno a las metodologías para la medición de la pobreza. La discusión ha aportado a la conceptualización del fenómeno, al tiempo que ha permitido evaluar críticamente la confiabilidad y pertinencia de la información disponible para su medición.

Una de las dificultades que se presentan sin embargo en este contexto, refiere a la elección de una metodología específica para cuantificar la pobreza. Los métodos propuestos arrojan resultados muy distintos y no se ha alcanzado un consenso mínimo acerca de cuál de ellos es el más apropiado¹⁵. El propio Instituto Nacional de Estadística (INE), que por muchos años aplicó una metodología ampliamente consensuada para la determinación de la línea de pobreza, introdujo recientemente modificaciones importantes a aquella, las cuales han sido cuestionadas desde el ámbito académico. A lo largo de este informe se trabaja fundamentalmente con la nueva definición de línea de pobreza del INE, en tanto constituye la metodología oficial en el país. De todos modos se compararán los resultados de la aplicación de este método, con el anterior y con un Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

1. Magnitud de la pobreza

La población de Uruguay es de 3,399,438 habitantes y de acuerdo con las definiciones

actuales del INE, en el año 2002 aproximadamente 802,267 personas, equivalente a una cuarta parte de la población (23,6%), integraban hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza. En términos absolutos, aproximadamente quinientas mil personas. Utilizando las definiciones anteriores del INE, para el mismo año la condición de pobreza se constataba en una tercera parte de la población (32,4%). Mientras tanto el Índice de NBI propuesto, muestra que en el 2002 el 26,5% de la población residía en hogares con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha. De modo que con cualquiera de las medidas utilizadas, la existencia del fenómeno puede considerarse muy significativa.

La indigencia afectaba en el año 2002 al 2% de la población urbana, de acuerdo al criterio de Línea de Indigencia, esto es personas en hogares con ingresos inferiores a una Canasta Básica de Alimentos (CBA) *per cápita*. Esta última medida resulta excesivamente restrictiva e incluso puede cuestionarse su pertinencia como indicador de pobreza¹⁶. Una aproximación más razonable a la cuantificación de la pobreza extrema, consiste en analizar conjuntamente las medidas descritas al comienzo de este apartado (Línea de Pobreza y NBI) considerando como tal a la combinación de insuficiencia de ingresos y al menos una necesidad básica insatisfecha. El 13% de la población urbana del país, integraba en 2002 hogares que combinaban ambas situaciones¹⁷.

2. Distribución por zonas de residencia y edad

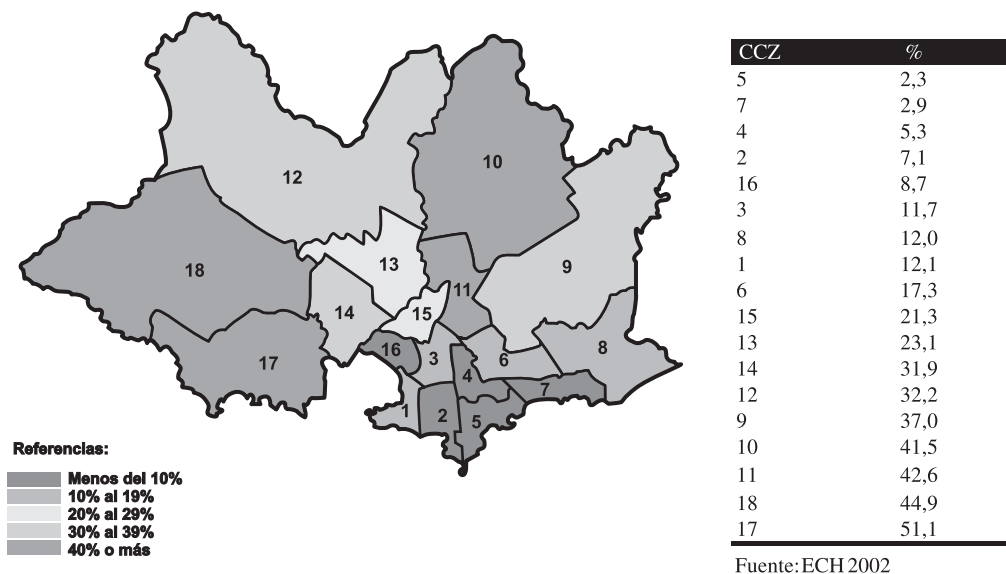
El análisis de la distribución de la pobreza se centrará en dos variables: el lugar de residencia de las personas y su edad. Conocer la distribución geográfica de la pobreza resulta útil a efectos de identificar zonas prioritarias para el desarrollo de programas de identificación, prevención y erradicación del trabajo infantil. Mientras tanto el interés por la distribución etaria de la pobreza,

se justifica por la necesidad de conocer la situación específica de niños y adolescentes.

La información desagregada por zonas permite constatar para el caso de Montevideo una distribución claramente desigual del fenómeno. La capital del país se asemeja cada vez más a las grandes urbes latinoamericanas, donde la característica es la segmentación del territorio en términos socio-económicos.

Montevideo presenta tres grandes áreas: el sur y sur este, con porcentajes muy bajos de personas pobres (entre 2% y 12%), el centro, que muestra una mayor heterogeneidad (entre 20% y 30%) y el norte, que ocupa la mayor parte del territorio pero presenta la menor densidad de población, donde la magnitud del fenómeno es muy importante (entre 30% y 50% de las personas).

MAPA 1
Personas en hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza, según CCZ¹⁸ de Montevideo (en %)

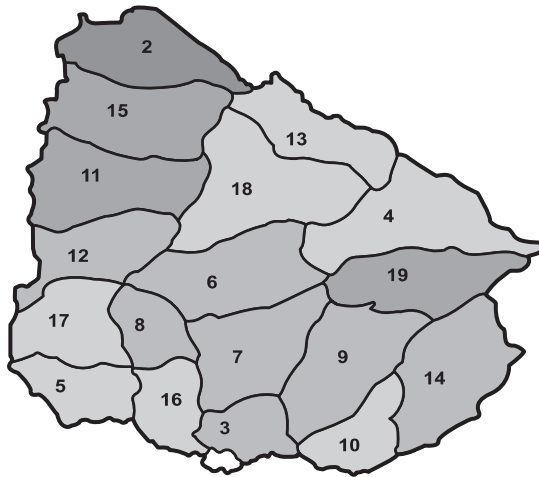


Mientras tanto el Interior Urbano es más homogéneo. Con excepción de Artigas, el departamento con mayor porcentaje de personas pobres (42%), en el resto de los departamentos la estimación oscila entre un 15% y un 30%, diferencia que comparada con la observada para Montevideo, no resulta extrema¹⁹.

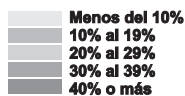
De todos modos es posible identificar un área especialmente afectada por el fenómeno de la pobreza, que corresponde a los departamentos del norte del país, especialmente los ubicados en el noroeste (Artigas, Salto y Paysandú). En el otro extremo los departamentos del centro y sur este muestran los menores niveles de pobreza del Interior.

MAPA 2

Personas en hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza, según Departamento²⁰ del interior (en %)



Referencias:



Departamento	%
9 Lavalleja	14,4
8 Florida	15,2
12 Río Negro	17,0
7 Flores	17,1
3 Canelones	17,2
14 Rocha	19,6
6 Durazno	19,6
16 San José	22,0
5 Colonia	22,8
18 Tacuarembó	25,3
10 Maldonado	26,6
14 Soriano	27,4
12 Cerro Largo	29,0
9 Rivera	29,1
10 Treintay Tres	31,4
11 Paysandú	32,4
18 Salto	33,7
17 Artigas	42,1

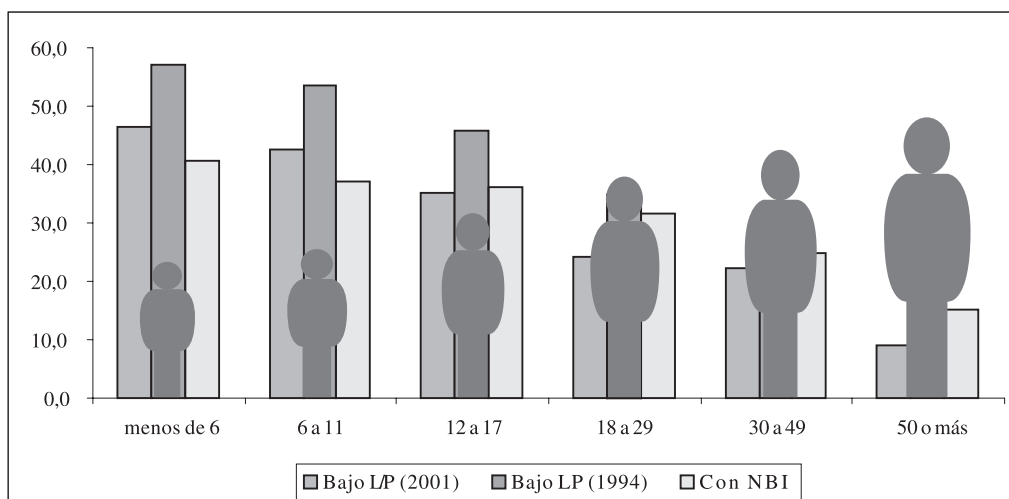
Fuente: ECH 2002

La variable geográfica se encuentra entonces asociada a la situación de pobreza, especialmente para el caso de Montevideo. Esta asociación resulta aún más fuerte al considerar la edad de las personas. La probabilidad de integrar un hogar con ingresos por debajo de la línea de pobreza

es significativamente alta entre los niños y desciende sistemáticamente en los siguientes tramos de edad. Casi la mitad de los niños de menos de 6 años integraban en 2002 hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza. Este porcentaje desciende apenas 5,1% entre los mayores de 50 años.

GRÁFICO 1

Personas en hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza, (INE 2002 e INE 1994) y con NBI, según tramos de edad (en %)



Tramo de edad	Bajo LP (INE 2002)	Bajo LP (INE 1994)	Con NBI
menos de 6	46,5	57,1	40,5
6 a 11	42,7	53,4	37,1
12 a 17	35,0	46,0	36,3
18 a 29	24,2	34,7	31,6
30 a 49	22,4	31,4	25,0
50 o más	9,1	15,1	15,0

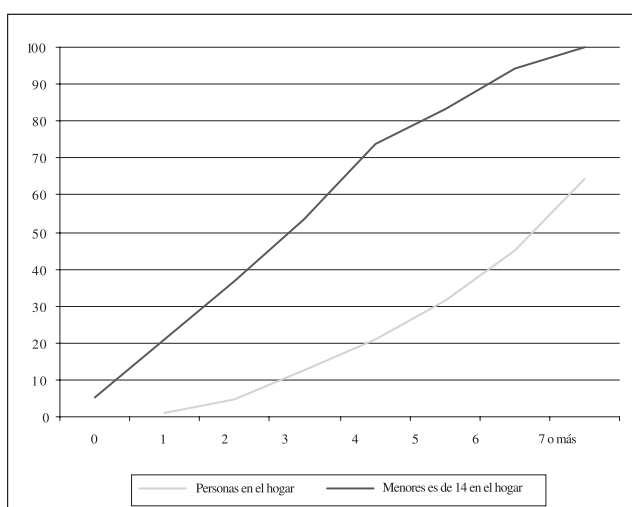
Fuente: ECH 2002

Los otros dos métodos utilizados (línea de pobreza anterior del INE e Índice de NBI) muestran la misma tendencia, aunque al considerar las necesidades básicas insatisfechas se observan

diferencias menos importantes entre los distintos tramos de edad²¹. La fuerte relación entre edad y pobreza se confirma al considerar el tamaño y composición de los hogares.

GRÁFICO 2

Personas en hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza, según número de integrantes del hogar y número de niños –hasta 13 años– en el hogar (en %)



Número de..	Integrantes del hogar	Niños en el hogar
0	---	5,0
1	1,1	20,8
2	4,6	36,6
3	12,5	53,3
4	20,7	73,9
5	31,5	83,3
6	45,1	94,1
7 o más	64,6	99,9

Fuente: ECH 2002

Apenas el 5% de las personas en hogares sin niños se encuentra por debajo de la Línea de Pobreza. Este porcentaje asciende al 20,8% para los que integran hogares con solo un niño y aumenta entre 10% y 20% por cada niño extra en el hogar.

La pobreza extrema presenta el mismo comportamiento: casi el 30% de los niños menores de 6

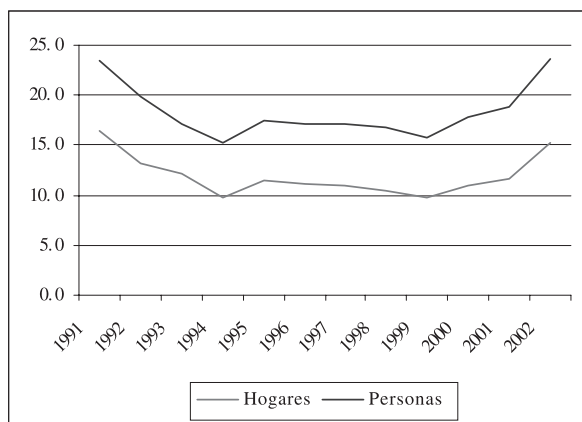
años vive en hogares que combinan insuficiencia de ingresos y al menos una NBI. Este porcentaje desciende en aproximadamente en cuatro puntos para cada tramo de edad sucesivo, aumentando significativamente ese descenso en el último tramo (50 y más años) donde apenas el 4% de las personas se encuentra en situación de pobreza extrema.

3. Evolución de la pobreza

Uruguay atravesó una profunda crisis económico-financiera, que se inició en el año 2001 y cuyas consecuencias aún persisten. Si bien el país muestra signos de una leve recuperación macroeconómica, esta no parece haber afectado positivamente a la población en general. Para el año 1998 el Instituto Nacional de Estadística estimaba en

16,7% el porcentaje de personas residentes en localidades de más de 5.000 habitantes, que integraba hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza. Como se indicó en el apartado anterior, la cifra ascendía al 23,6% en 2002 (incremento de 7 puntos porcentuales en el quinquenio). Este último porcentaje es similar a la estimación realizada para 1991 (23,4%), que fuera la más alta de toda la década anterior.

GRÁFICO 3
Hogares y personas con ingresos por debajo de la línea de pobreza, según año (en %)



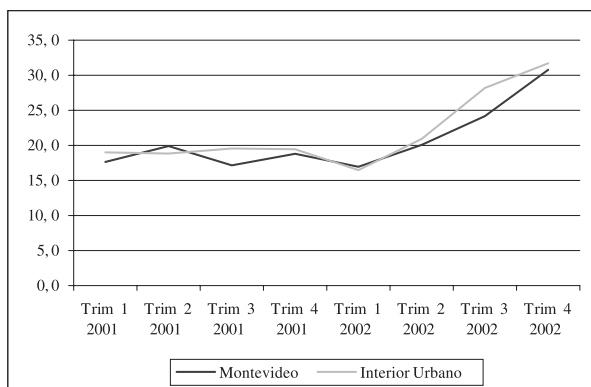
Año	Hogares	Personas
1991	16,5	23,4
1992	13,2	19,9
1993	12,1	17,1
1994	9,8	15,3
1995	11,5	17,4
1996	11,1	17,2
1997	11,0	17,2
1998	10,5	16,7
1999	9,7	15,7
2000	11,0	17,8
2001	11,7	18,8
2002	15,3	23,6

Fuente: INE (2002)²²

El porcentaje estimado para 2002 representa un incremento de 4,9 puntos respecto al año 2001, lo que da cuenta del rápido aumento de la pobreza hacia el final del período. Más evidente resulta este incremento al considerar la evolución por trimestres para los últimos años que se dispone de información: la incidencia de la

pobreza se mantiene estable en los trimestres del 2001 pero crece a razón de 5% por trimestre durante el 2002, afectando al 16,7% de la población urbana en el primer trimestre y al 31,3% en el último. En términos absolutos se cuentan cincuenta mil personas al final del 2002.

GRÁFICO 4
Personas en hogares con ingresos bajo la línea de pobreza en 2001 y 2002, según región, por trimestres (en %)



Trimestre	Monte- video	Interior Urbano
Trim 1 2001	17,6	19,0
Trim 2 2001	19,9	18,8
Trim 3 2001	17,2	19,5
Trim 4 2001	18,8	19,5
Trim 1 2002	16,9	16,5
Trim 2 2002	20,1	20,9
Trim 3 2002	24,2	28,2
Trim 4 2002	30,8	31,7

Fuente: ECH 2001-2002

Aunque no se dispone de información más reciente, es altamente probable que el porcentaje de personas pobres haya seguido aumentando o en el mejor de los casos se haya mantenido en los niveles del cuarto trimestre del 2002, al menos hasta el tercer trimestre del año 2003. De acuerdo al método utilizado para la medición del fenómeno (Línea de Pobreza) una disminución de los hogares y personas pobres solo puede lograrse por: a) una disminución del desempleo (existen más perceptores de ingreso por hogar), b) un aumento de los ingresos salariales o de otra especie (los perceptores aportan más ingresos al hogar) y/o c) una disminución de los costos de los bienes (los hogares pueden obtener mayor cantidad de bienes con los mismos ingresos). Ninguna de estas situaciones se ha verificado hasta el tercer trimestre de 2003²³.

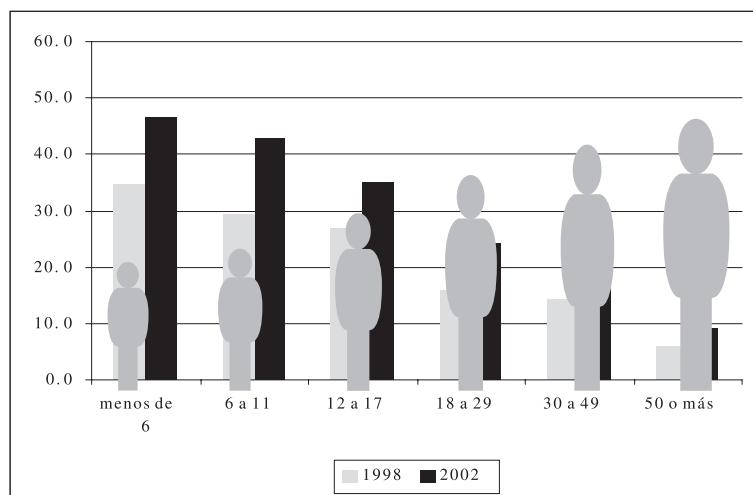
La comparación al inicio y final del quinquenio por departamentos, permite constatar que el aumento más significativo de la pobreza se verifica en Maldonado y Treinta y Tres. En el primer caso se trata de la principal zona turística del país y en el segundo de una de las principales zonas de producción agropecuaria (ganadería y arroz).

Ambos rubros se vieron severamente afectados por la crisis del año 2000, lo cual puede explicar el mayor incremento de la pobreza. Asimismo, se debe alertar sobre el posible aumento de casos de trabajo infantil en esas zonas, especialmente en el caso de Maldonado, en tanto este departamento combina un deterioro de las condiciones generales de vida con la prevalencia de una actividad económica típicamente asociada al trabajo de niños y adolescentes.

Los departamentos de San José y Colonia presentan también un aumento de la pobreza superior al promedio del país. Lamentablemente no es posible conocer la situación en las distintas zonas de Montevideo, en tanto la Encuesta Continua de Hogares solo aporta información por Centros Comunales Zonales desde el año 2001.

El incremento de la pobreza ha sido mayor entre los más jóvenes. Aumentó en 12% entre los niños de 0 a 6 años y en 14% en el tramo de edad de 7 a 12 años. El aumento en los siguientes tramos de edad es del orden del 8% y desciende al 3% entre los mayores de 49 años.

GRÁFICO 5
Personas en hogares con ingresos bajo la línea de pobreza,
en 1998 y 2002, según edad (en tramos)



Tramo de edad	1998	2002
menos de 6	34,7	46,5
6 a 11	29,5	42,7
12 a 17	26,9	35,0
18 a 29	15,9	24,2
30 a 49	14,2	22,4
50 o más	6,0	9,1

Fuente: ECH 1998 - 2002

La misma evolución se constata en el caso de la pobreza extrema. Los niños que integran hogares con combinación de insuficiencia de ingresos y al menos una necesidad básica insatisfecha, aumentan en un 5% al finalizar el quinquenio. En el otro extremo (mayores de 49 años) el incremento es inferior al 1%.

El importante –y creciente– peso relativo de los más jóvenes entre la población pobre, tiene consecuencias de corto y mediano plazo. No solo implica el insuficiente acceso a activos físicos y humanos básicos para el desarrollo personal sino que determina la acumulación de pasivos sociales que impactan en el desarrollo social de esas personas. Este último aspecto adquiere especial relevancia en un enfoque prospectivo. Como se muestra a lo largo de este trabajo, la situación de pobreza se encuentra asociada –entre otros– a los siguientes fenómenos²⁴:

- a) Segregación residencial, es decir una mayor concentración de pobres en algunos barrios de Montevideo y zonas del interior urbano.
- b) Limitaciones en el acceso a la educación, lo cual se verifica especialmente a partir del Ciclo

Básico de enseñanza secundaria, donde el abandono del sistema educativo se vuelve crítico entre los más jóvenes²⁵.

c) Limitaciones en el acceso a servicios de salud, caracterizada por la ausencia de cobertura médica, la cobertura parcial a través de policlínicas municipales o del Ministerio de Salud Pública o en el mejor de los casos la cobertura pública (esto es la no disposición de derechos en el sistema mutual).

d) Precariedad familiar, en función de la alta prevalencia de hogares monoparentales o biparentales sin vínculo legal (unión libre). Y entre los más jóvenes asunción temprana de roles adultos (maternidad y paternidad adolescente).

e) Inserción precaria en el mercado de trabajo, caracterizada por una alta tasa de desempleo entre esta población, así como prevalencia de situaciones de subempleo, empleo informal (sin cobertura por la seguridad social) y empleo en ocupaciones poco calificadas. Y entre los más jóvenes búsqueda temprana de trabajo y trabajo infantil. La situación de pobreza se constata de manera más significativa en aquellos hogares con jefe desocupado u ocupado en la construcción, el servicio doméstico y la producción agropecua-

ria, actividades tradicionalmente vinculadas al fenómeno del trabajo infantil.

Todos estos fenómenos comienzan a adquirir relevancia mucho antes de la crisis del año 2000. Así, el proceso de segregación residencial (los barrios se vuelven cada vez más homogéneos en su interior y más heterogéneos entre sí, en términos socio-económicos) resulta ya evidente a comienzos de los 90 (CERVINI, M., 2001). El porcentaje de jóvenes entre 7 a 19 años que no asisten a enseñanza formal y no culminaron el ciclo básico de enseñanza secundaria, se mantiene prácticamente constante a lo largo de toda la década de los 90 (DE LOS CAMPOS, H., 2002). La cobertura de salud a través del sistema mutual cae aproximadamente 10 puntos en el período 1991-2000, pasando del 69,2% al 60,4% en Montevideo y del 43,7% al 35,5% en el interior urbano (DE LOS CAMPOS, H., 2002).

Todo lo anterior determina pautas de socialización claramente distintas de las que caracterizan a los sectores medios y altos de la sociedad, lo cual impacta especialmente entre los sectores más jóvenes de la población, es decir entre quienes se encuentran en las primeras fases de socialización. *“En Uruguay se viene asistiendo a la progresiva segmentación de los ámbitos donde interactúan niños y adolescentes, ámbitos que se caracterizan cada vez más por la homogeneidad de su composición social. Ello ocurre no solo con los vecindarios, sino también con el sistema educativo, la salud, así como con los espacios públicos de esparcimiento y diversión. Para los niños y adolescentes pobres, ello implica una mayor probabilidad de compartir experiencias de precariedad y una menor probabilidad de estar expuestos a modelos de rol de otras clases.”* (Filgueira, F., 2003). La consolidación y expansión de un importante sector de población que se socializa en estos contextos, tendrá consecuencias de mediano plazo, entre otros, en el fenómeno que interesa a este informe: el trabajo infantil.

B. El contexto socio-económico. Educación

La segunda variable vinculada a las condicionantes estructurales del trabajo infantil, es educación. La emancipación temprana que implican las situaciones de trabajo infantil afectan directamente el desempeño educativo de niños y adolescentes. Por otra parte, la falta de capacidad –en algunos casos– del sistema educativo para retener a los alumnos en situación de riesgo social, refuerza los procesos de inserción de niños y adolescentes en el mercado de trabajo.

Una de las ideas que orienta este trabajo es que el sistema educativo actúa como una barrera entre el niño o adolescente y el mercado laboral. El acceso y permanencia en el sistema educativo formal, que en última instancia responde a las capacidades de atracción y retención del sistema, puede proponerse como una forma de prevención del trabajo infantil. Otra lectura de este problema podría ubicar al acceso al sistema educativo como un indicador más de riesgo de trabajo infantil, en la medida que es muy alta la probabilidad que un niño que no asista²⁶ a la escuela realice actividades productivas²⁶.

La cobertura educativa ya ha sido considerada en una de las medidas de pobreza (es una necesidad básica que compone el índice de NBI). Allí se han considerado las formas más extremas de privación: analfabetismo y deserción del sistema educativo. En esta sección, además de volver sobre aquellos indicadores básicos, se describirán algunas situaciones de carácter “intermedio” respecto al acceso a este bien social²⁷.

En el marco de la hipótesis de trabajo y los comentarios mencionados más arriba, en primer lugar se describen los indicadores de asistencia al sistema de educación de los niños y adolescentes de todo el rango de edad considerado para este estudio. Esto permite obtener un panorama general sobre el acceso a la educación en el

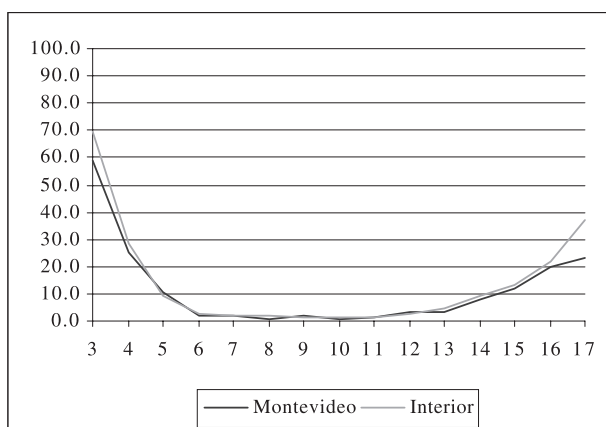
Uruguay, el que se complementará con algunas reflexiones acerca del estado de la cobertura en educación inicial y educación secundaria. Seguidamente se estudia el caso particular de los niños que asisten a educación primaria²⁸. Si bien la cobertura en este nivel es casi universal, interesa describir en mayor profundidad la situación de la población infantil y adolescente respecto al tipo de acceso a este bien social. El informe se centrará en algunos indicadores que van más allá de la distinción entre permanencia o abandono del sistema educativo, procurando identificar situa-

ciones intermedias, que de cualquier manera constituyen formas de aprovechamiento insuficiente de la oferta educativa.

1. Indicadores de asistencia y rezago

El gráfico que sigue presenta el porcentaje de individuos que declaran al momento de la realización de la encuesta no estar asistiendo a ningún centro de enseñanza. Este recurso constituye una primera aproximación a la cobertura educativa en general y por ciclos educativos²⁹.

GRÁFICO 6
Niños y jóvenes que no asisten a un centro de enseñanza, según edad y lugar de residencia (en %)



Fuente: ECH 2002

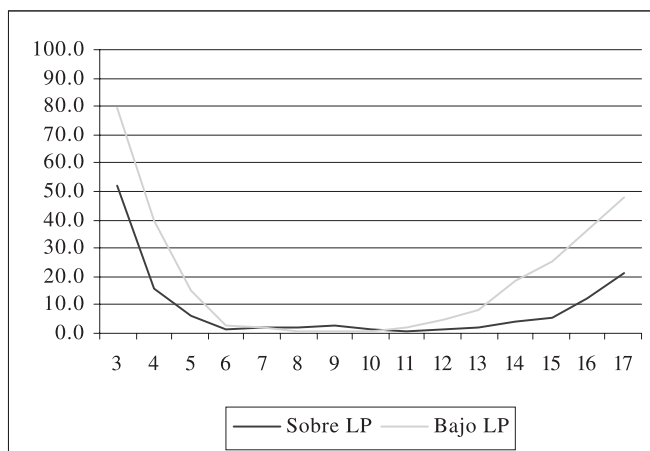
La primera constatación que surge de estos datos es que la cobertura educativa en enseñanza primaria (escuela) es prácticamente universal, y alcanza a un alto porcentaje de la población adolescente en el nivel secundario (Ciclo Básico Único³⁰). En el nivel pre-escolar (niños de 3 a 5 años) la cobertura puede considerarse importante, en especial a partir de los cuatro años.

Esta situación, que en términos generales resulta alentadora, no se distribuye de manera equitativa entre los hogares de distintos niveles socioeco-

nómicos. Por el contrario, la distribución de la no asistencia es claramente regresiva. Dejando de lado la educación primaria, en las edades teóricas correspondientes al nivel pre-escolar y al de nivel secundario, el hecho que el hogar del niño se encuentre por encima o por debajo de la línea de pobreza es un dato relevante para predecir si el niño o el joven asisten o no al sistema educativo. O en otras palabras, que el niño resida en un hogar que se encuentre por encima o por debajo de la línea de pobreza importa para saber si tendrá o no acceso al sistema educativo.

GRÁFICO 7

Niños y jóvenes que no asisten a un centro de enseñanza, según edad y condición de pobreza del hogar (en %)



Fuente: ECH 2002

En el caso de la franja etaria 3 a 5 años resulta evidente la aparición de una brecha que marca una peor situación en términos de asistencia entre los integrantes de los hogares más pobres³¹. Acotando el análisis a los niños de 5 años, es posible observar que mientras la no asistencia de los niños de hogares pobres es de 14.9%, la misma desciende a 5.8% entre los hogares cuyos ingresos están por encima de la línea de pobreza. Mientras tanto entre los niños de 4 años el porcentaje de no asistencia es de 39.5% y 16% respectivamente.

Suponiendo que en este tramo de edad no se constataran aún casos de trabajo infantil, ¿cuál es la relevancia para esta temática de considerar la cobertura de la educación inicial? Tiene que ver con la trayectoria futura del niño, su rendimiento escolar, expectativas, frustraciones y con la vivencia de bajos rendimientos y/o fracasos escolares que impacta en la probabilidad que el niño o joven abandone sus estudios.

Filgueira y Kaztman (2001) advierten que diversos estudios dan cuenta del diferencial de rendi-

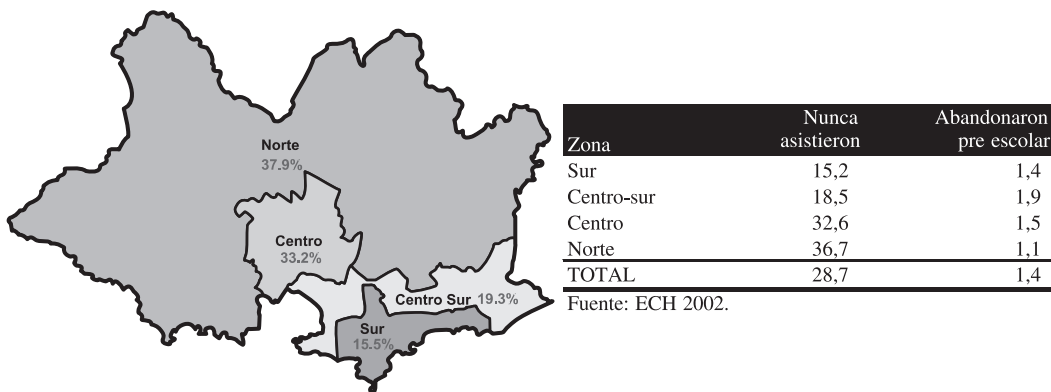
miento entre los niños que han asistido a educación inicial y quienes no lo han hecho. De acuerdo a estos autores, la importancia de la educación inicial radica en la temprana exposición de los niños a mecanismos que potencian sus aptitudes y permiten su adecuado desarrollo. Un estudio desarrollado por la ANEP en 1999, concluye que entre los alumnos que no habían asistido a educación preescolar y cuyas madres tenían educación baja, el 60% había repetido una o más veces en la educación primaria. Mientras que entre los que sí habían asistido a la educación preescolar, el porcentaje se reducía a menos de 35%. (Filgueira, C. y Kaztman, C., 2001)³².

Volviendo a considerar el acceso al sistema educativo en este nivel, es remarcable que la cobertura de educación inicial en el Uruguay ha experimentado una expansión muy significativa. Es así que la cantidad de niños matriculados en este subsistema pasó de algo menos de 50.000 en 1995 a 87.155 en el año 2001³³. Dicha expansión se alimenta básicamente de cobertura brindada por educación pública y responde a un esfuerzo deliberado de las autoridades de la enseñanza por

universalizar la enseñanza preescolar. En este sentido, el Parlamento uruguayo ha aprobado recientemente una iniciativa legislativa que convierte la educación inicial para 5 años en obligatoria. Podría afirmarse que el objetivo de universalización a los 5 años se encuentra relativamente cerca de ser alcanzado, aunque resta aún camino por recorrer en lo que respecta a la cobertura de niños de 3 y 4 años.

El porcentaje de niños que no acceden a enseñanza pre-escolar es más del doble en el centro y norte de Montevideo que en el sur, y poco menos del doble que en el centro-sur. La distribución de la no asistencia se asemeja a la de la pobreza, reafirmando la organización de la capital del país en “capas”, de sur a norte, caracterizadas por un aumento progresivo de los problemas de acceso a bienes sociales básicos.

MAPA 3
Niños de 3 a 5 años que nunca asistieron a un centro de enseñanza o abandonaron los estudios antes de finalizar el nivel, según zona de residencia de Montevideo (en %)

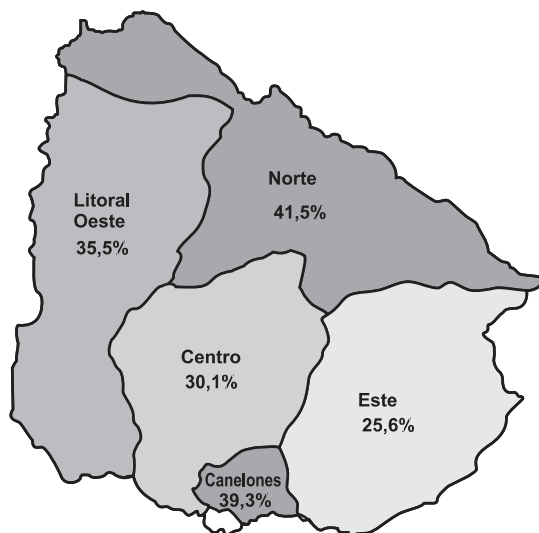


El interior del país presenta un mayor porcentaje general de no asistencia respecto a Montevideo. El norte del país y el departamento de Canelones presentan las mayores proporciones de no asistencia.

De modo que la periferia de Montevideo (norte) y Canelones presentan la peor situación en términos de no asistencia a nivel preescolar de todo

el sur del país. Teniendo en cuenta el alto número de individuos que residen estas dos zonas, pueden proponerse como áreas prioritarias de intervención en materia de educación pre-escolar y –de confirmarse la asociación de esta falta de cobertura con situaciones futuras de inserción temprana en el mercado de trabajo– de prevención del trabajo infantil.

MAPA 4
Niños de 3 a 5 años que nunca asistieron a un centro de enseñanza o abandonaron los estudios antes de finalizar el nivel, según zona de residencia del interior (en %)



Zona	Nunca asistieron	Abandonaron pre escolar
Norte	39,1	2,4
Litoral oeste	35,5	0,0
Centro	29,0	1,1
Este	25,2	0,4
Canelones	38,3	1,0
TOTAL	34,3	1,0

Fuente: ECH 2002.

Respecto al otro extremo etario (jóvenes con edad teórica para asistir a educación secundaria) es posible encontrar una brecha similar de asistencia entre hogares pobres y no pobres. A partir de los 12 años de edad, la cobertura educativa entre integrantes de hogares pobres desciende drásticamente, dando cuenta de un fenómeno preocupante: una proporción significativa de adolescentes pobres abandona los estudios al finalizar el nivel primario. Apenas el 6% de los adolescentes (12 a 17 años) que integran hogares con ingresos superiores a la línea de pobreza, abandona los estudios antes de finalizar el ciclo básico único. Esta cifra prácticamente se cuadriplica entre los integrantes de hogares pobres (uno de cada cinco adolescentes no asiste a ningún establecimiento educativo). En vistas de la cobertura casi universal en primaria, es posible inferir que estos adolescentes, si bien finalizan la escuela, siguen un patrón que comienza en ese nivel con eventos de rezago y fracaso escolar, y finaliza con la deserción en los primeros grados de enseñanza secundaria. Resulta claro que los jóvenes de esta edad constituyen una población especialmente vulne-

rable en el sentido de sustituir la asistencia al sistema educativo por el ingreso al mercado laboral.

De alguna manera, el hecho que la no asistencia a educación secundaria se concentre en los integrantes de los hogares más pobres refuerza la hipótesis presentada al comienzo de que la situación de pobreza empuja a los adolescentes hacia el mercado laboral. A lo que se debe agregar que la no asistencia se da en un nivel de baja instrucción. Por tanto estos jóvenes pierden la formación de su propio capital humano, una de las herramientas para superar la pobreza³⁵.

Ahora bien, también es necesario matizar este planteo con un punto de vista complementario. Esta hipótesis se centra en la demanda del sistema educativo (que el joven y la familia “decidan” asistir a la educación). Pero también es necesario al menos mencionar algunos aspectos de la oferta del sistema educativo (por ejemplo, oferta curricular). A través de este enfoque se pondría énfasis en cuan atractiva es la oferta del sistema educativo hacia el joven en contraposición al ingreso

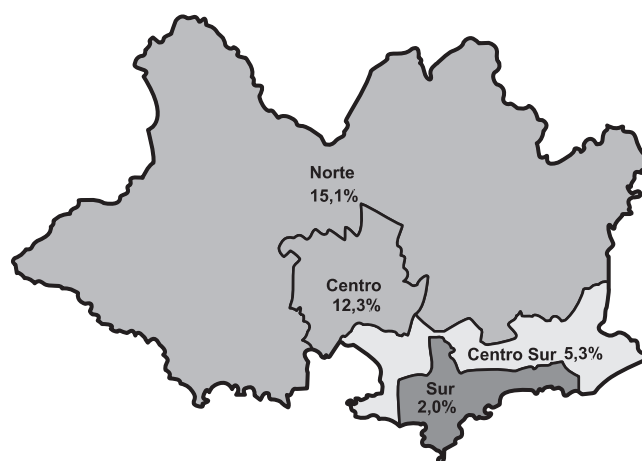
al mercado laboral. La cuestión fundamental aquí es que con la adolescencia, se asiste a una serie de cambios que afectan el propio ciclo vital del individuo y que pueden llegar a modificar la forma en que se evalúan las posibles alternativas. Así, podría suceder que más allá que la necesidad de generar ingresos adicionales para el hogar sea o no apremiante, el joven (solo o conjuntamente con la familia) resuelva abandonar el sistema tras percibir la opción de volcarse al mercado laboral como “más rentable” que continuar estudiando. En este sentido, un estudio de UNICEF (2003) señala que “...a modo de hipótesis, podría decirse que la participación de adolescentes de ingresos medios y altos en la PEA obedece a un desencuentro entre la oferta educativa que brinda el sistema (currículos, propuestas pedagógicas, encares didácticos, etc.) y las expectativas y demandas que tienen los adolescentes y sus familias con respecto a la educación...” .

Buchelli y Casacuberta (1997) argumentan que en una importante proporción los adolescentes efectivamente miden el estudio y el trabajo como alternativas únicas y excluyentes³⁶. Es en estos casos donde cobra especial protagonismo la capacidad del sistema para atraer y retener a los jóvenes al sistema. En ese sentido, en Uruguay se podría destacar la reformulación a partir de 1996 de los planes de estudio en el ciclo básico de enseñanza secundaria, así como un esfuerzo por diversificar la oferta educativa (principalmente al nivel de enseñanza técnica) y reforzar la capacidad edilicia del sistema³⁷.

La distribución geográfica de la no cobertura entre los jóvenes de 12 a 17 años, reproduce la constatada para el caso de los niños de 3 a 5 años, en el caso de Montevideo. La proporción de adolescentes que abandonaron el sistema educativo antes de finalizar el CBU aumenta de sur a norte en la capital.

MAPA 5

Jóvenes de 12 a 17 años que nunca asistieron a un centro de enseñanza o abandonaron los estudios antes de finalizar el CBU, según zona de residencia de Montevideo (en %)



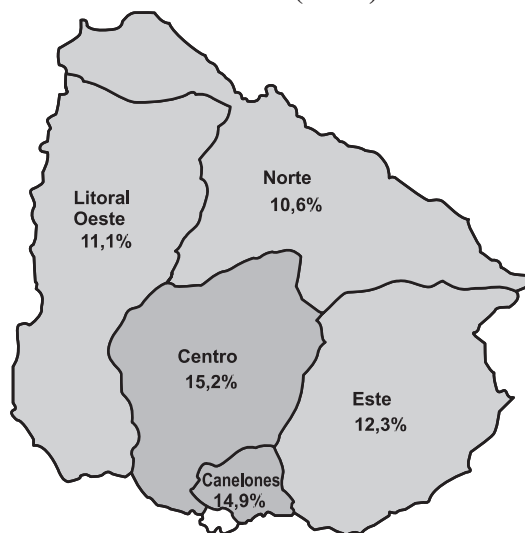
Zona	Nunca asistieron	Abandonaron	
		Primaria	CBU
Sur	0,0	0,3	1,7
Centro-sur	0,2	1,0	4,1
Centro	0,0	1,3	11,3
Norte	0,0	3,1	12,1
TOTAL	0,0	1,7	8,1

Fuente: ECH 2002.

En el interior del país el Departamento de Canelones continúa presentando un importante nivel de no cobertura, seguido en este caso por la zona centro. El bajo número de casos incluidos en la sub

muestra³⁸ y la escasa diferencia porcentual entre zonas conduce a concluir sin embargo que, a diferencia de Montevideo, la cobertura educativa entre adolescentes en el interior es similar por zonas.

MAPA 6
Jóvenes de 12 a 17 años que nunca asistieron a un centro de enseñanza o abandonaron los estudios antes de finalizar el CBU, según zona de residencia del interior (en %)



Zona	Nunca asistieron	Abandonaron	
		Primaria	CBU
Sur	0,1	1,2	9,3
Litoral oeste	0,0	1,6	9,5
Centro	0,4	2,9	12,0
Este	0,1	2,2	10,0
Canelones	0,4	3,5	11,1
TOTAL	0,2	2,2	10,2

Fuente: ECH 2002.

2. Indicadores de riesgo en educación primaria

Más allá de la cobertura prácticamente universal en el nivel primario, en esta sección se mostrará cómo existe una porción de niños que, si bien no están radicalmente privados de acceder a este bien, se encuentran igualmente en una situación que podría ser considerada de riesgo respecto al acceso al sistema educativo.

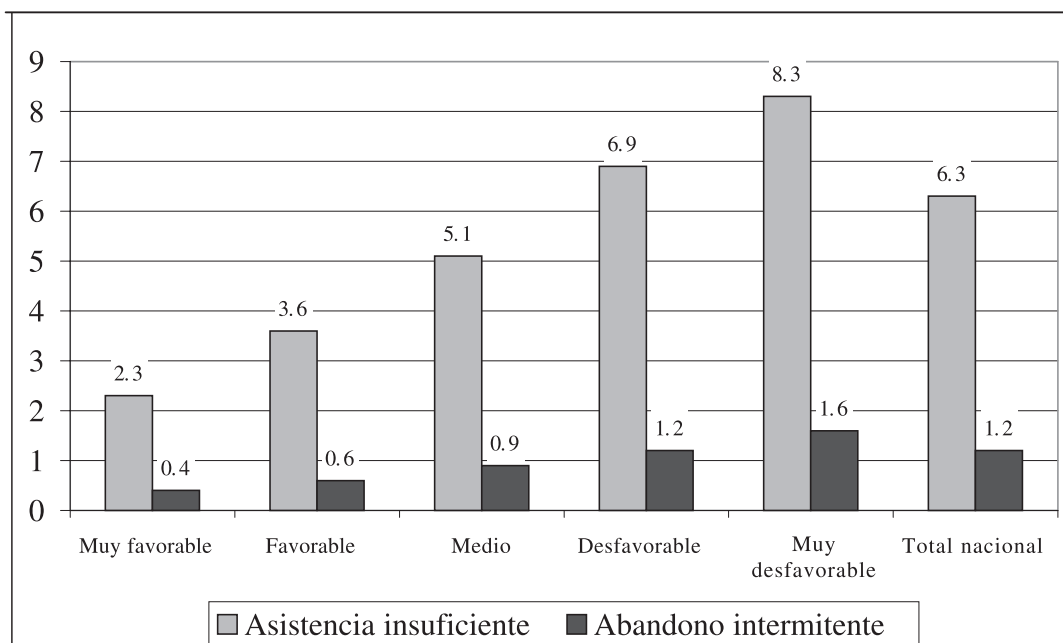
La información disponible permite presentar esta información discriminada por el contexto

socio-cultural de la escuela a la que concurre el niño³⁹.

Uno de los aspectos más preocupantes que se constata a partir de esta clasificación, es que todos los indicadores de riesgo seleccionados presentan una distribución regresiva a la luz del contexto sociocultural de la escuela a la que asisten los niños.

El siguiente gráfico expone los porcentajes de asistencia insuficiente y abandono intermitente de la matrícula de enseñanza primaria, de acuerdo a la clasificación de la escuela a la que concurren⁴⁰.

GRÁFICO 8
Porcentaje de asistencia insuficiente y abandono intermitente en escuelas públicas, según contexto sociocultural escolar (en %)



Fuente: ANEP-MECAEP (2003)

La asistencia insuficiente consiste en el porcentaje de niños que asistieron más de 70 días pero menos de 141. Si bien no es causal de repetición y de hecho el niño continúa asistiendo con cierta regularidad, la existencia de ésta implica que la exposición del niño al proceso educativo se resiente sustancialmente.

El porcentaje de alumnos que ha registrado asistencia insuficiente se ubica para el total del país en el 6.3%. Es notorio que cuanto más desfavorable es el contexto sociocultural, mayor es dicho porcentaje. En efecto, entre los contextos favorables los porcentajes son claramente inferiores al total nacional (2.3% y 3.6% en los contextos muy favorable y favorable respectivamente). Mientras tanto en las escuelas de contexto muy desfavorable el porcentaje de asistencia insuficiente asciende a 8.3%.

Entre tanto el abandono intermitente se define como el porcentaje de niños y niñas que asis-

tieron menos de 70 días en el año y puede provocar la repetición automática del grado. Se trata de situaciones en las que los niños y niñas dejan de asistir durante el año lectivo para, generalmente, volver a reintegrarse al siguiente. Este fenómeno y sus consecuencias (en la trayectoria escolar del niño o niña, así como los riesgos que implica durante el propio período de no asistencia) son claramente más graves que la asistencia insuficiente en la medida en que implican el abandono (aunque sea por uno o dos años) del sistema educativo.

Como era esperable, la magnitud del abandono intermitente es claramente inferior a la de la asistencia insuficiente. Este fenómeno está presente en únicamente un 1.2% del total nacional. Una vez más, aunque en este caso con mayor intensidad, los eventos de abandono intermitente aparecen concentrados en las escuelas de contextos más desfavorables. Cabe destacar que en las escuelas de contexto sociocultural más favora-

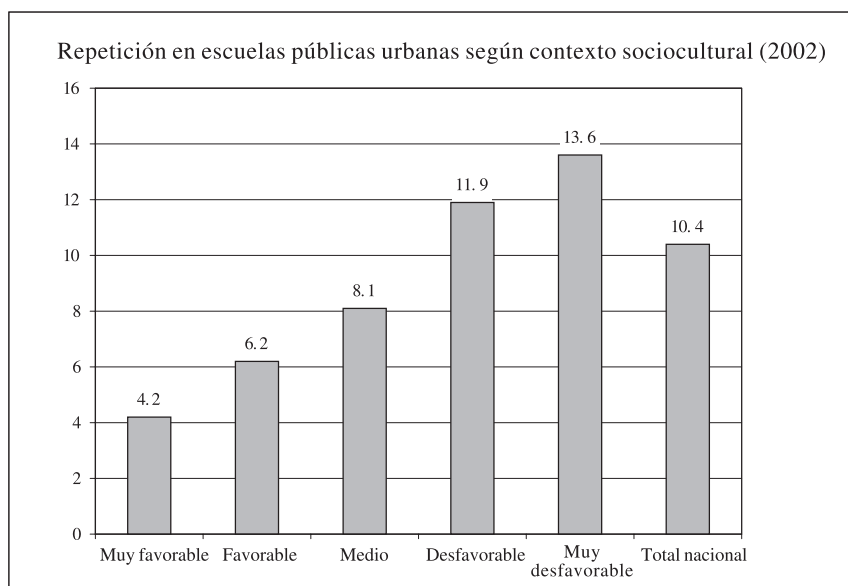
bles éste es prácticamente inexistente, pudiendo los escasos casos registrados deberse no a “abandonos voluntarios” del sistema educativo sino a problemas de enfermedad o incapacidad para asistir. El contexto muy desfavorable es el único cuyo porcentaje supera al total nacional (1.6%).

El último indicador relacionado a educación primaria es el de repetición de grado. Este indicador es particularmente relevante porque si bien no constituye en sí mismo falta de acceso al sistema de educación, tiene una serie de efectos que pueden estar relacionados con no acceder a él (o retirarse de él) en el futuro. En primer lugar genera rezago en el proceso escolar del niño, lo que

lleva a que finalice los ciclos educativos con extraedad. Esto podría operar negativamente debido a que, como se mencionó anteriormente, a mayor edad el mercado laboral podría constituir para el joven una alternativa más atractiva que asistir al sistema educativo, en la medida que le podría otorgar, por ejemplo, mayor independencia.

Por otra parte, el hecho de experimentar fracaso escolar también impacta negativamente sobre las expectativas familiares y del propio niño sobre su rendimiento escolar futura, así como el costo que le significa permanecer dentro del sistema donde no logra un buen desempeño. A largo plazo, la repetición puede tener como consecuencia altos niveles de frustración⁴¹.

GRÁFICO 9
Porcentaje de repetición en escuelas públicas urbanas, según contexto sociocultural escolar (2002)



Fuente: ANEP-MECAEP (2003)

Como puede observarse en el gráfico, uno de cada diez niños que asisten a educación primaria repiten el grado cada año. Al igual que con el resto de las variables tratadas en esta sección, es en los contextos menos favorables donde se registran los porcentajes más altos de repetición (11.9% y 13.6% en los contextos desfavorable y muy desfavorable respectivamente). A la inversa, en los contextos más favorables las proporciones de repetición se reducen promedialmente a la mitad que la del total nacional.

C. El contexto socio-económico. Trabajo

El marco teórico que orienta este informe asigna un papel determinante a las características del trabajo de los adultos, en la existencia del trabajo infantil y adolescente. Como se indicó, es razonable suponer que en una sociedad capitalista, con limitados mecanismos de protección social estatal, el tipo de inserción en el mercado de trabajo de los adultos explique la propia condición de pobreza de los hogares⁴² y en última instancia determine el ingreso temprano al mercado de trabajo de los niños y adolescentes.

Conocer la magnitud y la distribución de la Población Económicamente Activa en función del tipo de inserción en el mercado de trabajo, constituye entonces un aspecto relevante para el diagnóstico. La Población Económicamente Activa puede clasificarse primariamente en ocupada o desocupada. Esta distinción permite conocer la forma más extrema de limitación a la ocupación (su ausencia). Sin embargo, para determinar con mayor exactitud el volumen de personas con acceso limitado al mercado de trabajo, es necesario identificar aquellos casos en los cuales, aún existiendo ocupación, ésta no reúne las características del llamado empleo típico⁴³. Se incluyen en esta categoría a las personas subocupadas (trabajan menos de 40 horas, deseando

trabajar más) y a las que perciben ingresos insuficientes por trabajo (inferiores a dos líneas de pobreza)⁴⁴.

De modo que la primera gran distinción se realiza entre ocupados típicos, ocupados con limitaciones y desocupados. Y dentro de los ocupados con limitaciones se distinguirá entre subocupados por insuficiencia de horas y ocupados con insuficiencia de ingresos.

1. Magnitud del acceso limitado al mercado de trabajo

En el año 2002, el 43% de la PEA urbana del Uruguay se encontraba desocupada (17%) u ocupada con limitaciones (26%). La tasa de desempleo constatada para ese año constituye un record en el país y da cuenta del fortísimo impacto de la crisis económica sobre la demanda de trabajo. Mientras tanto, prevalece entre las situaciones de ocupación con limitaciones la insuficiencia de ingresos por trabajo, sea en forma aislada o combinada con la insuficiencia de horas de trabajo.

2. Distribución del acceso limitado al mercado de trabajo por zonas de residencia, edad y rama de la ocupación principal

Las restricciones al acceso pleno al mercado de trabajo se distribuyen en las distintas zonas de Montevideo, siguiendo el mismo patrón observado para la pobreza y el acceso limitado al sistema educativo. La zona sur-este (costa) con los menores porcentajes de desempleados y subocupados, el centro con porcentajes intermedios y el norte con los porcentajes más altos. Es importante notar sin embargo, que aún en las zonas menos afectadas por las limitaciones a la ocupación, la proporción de activos que se encuentran en tal condición puede considerarse alta⁴⁵.

MAPA 7

Activos desempleados, subocupados o con ingreso insuficiente por trabajo, según CCZ de Montevideo (en %)



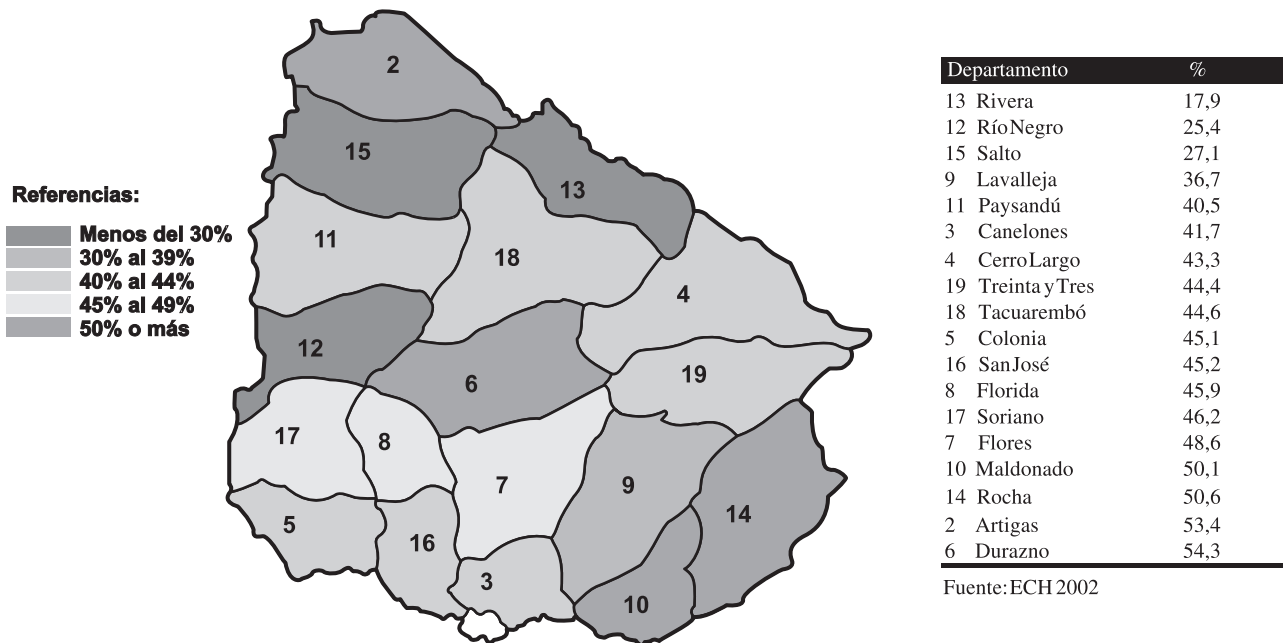
Fuente: ECH 2002

Mientras tanto las zonas más afectadas por las limitaciones a la ocupación en el interior urbano se ubicaban en el año 2002 en el sur este

y centro del país, destacándose además la situación del Departamento de Artigas (norte del país).

MAPA 8

Activos desempleados, subocupados o con ingreso insuficiente por trabajo, según Departamento del interior (en %)

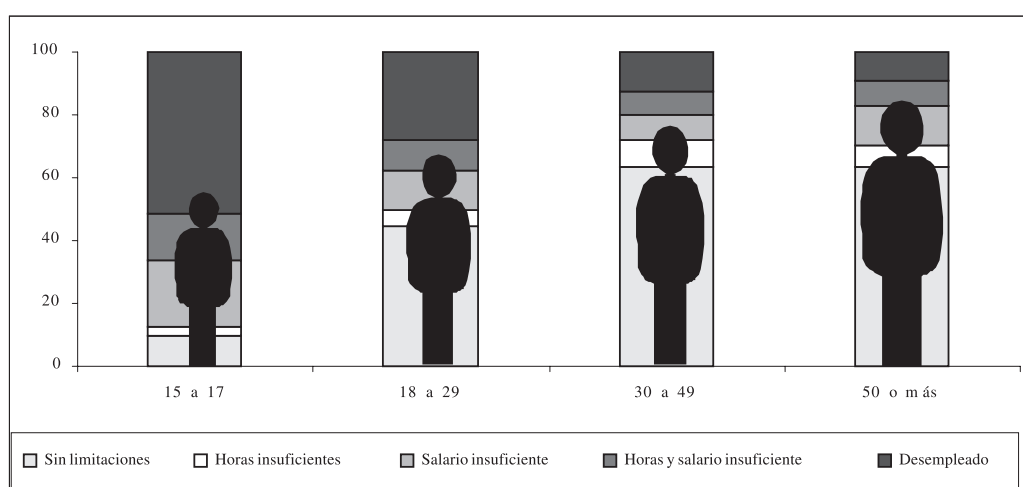


Fuente: ECH 2002

Un comportamiento similar al observado con la pobreza, se constata al considerar la edad de la Población Económicamente Activa. Entre los adolescentes (15 a 17 años) apenas uno de cada diez no presenta limitaciones a la ocupación. Esta proporción aumenta con los siguientes tramos de edad, para caer levemente

entre los mayores (50 o más años), lo cual constituye la única diferencia respecto a la distribución de la pobreza por tramos de edad. Particularmente significativa es la proporción de adolescentes desempleados: la mitad de la PEA entre 15 y 17 años en todo el país urbano y el 60% en Montevideo.

GRÁFICO 10
Activos desempleados, subocupados o con ingreso insuficiente por trabajo, según tramos de edad (en %)



Tramo de edad	Sin limitaciones	Horas insuficientes	Salario insuficiente	Horas y salario insuficiente	Desempleado
15 a 17	10	2,4	21,4	14,6	51,6
18 a 29	44,3	5,5	12,6	9,4	28,3
30 a 49	63,7	8,3	8,2	7,4	12,4
50 o más	63,2	7,3	12,5	7,8	9,3

Fuente: ECH 2002

Finalmente la distribución por ramas ubica en las peores condiciones de ocupación a los trabajadores del servicio doméstico, la construcción, las actividades inmobiliarias, los servicios personales y la industria manufacturera. En todas estas ramas, más de 4 de cada 10 trabajadores se encontraba en el año 2002 desocupado⁴⁶ o empleado con insuficiencia de horas o ingresos.

3. Las limitaciones a la ocupación en perspectiva.

En una primera interpretación, la crítica situación de los trabajadores uruguayos durante el 2002 puede atribuirse a la crisis económica que se inicia en el año 2000. La fuerte devaluación del peso uruguayo respecto al dólar y el impor-

tante recorte del gasto público, tuvieron un impacto directo en la caída de la demanda de trabajo, al tiempo que el repunte de la inflación afectó la capacidad de compra de los hogares, movilizándolo a más personas a la búsqueda de empleo. Sin embargo la información disponible sobre dinámica del mercado de trabajo para la década de los 90 permite concluir que la crisis no generó sino que profundizó algunos problemas que se venían constatando con anterioridad. Entre los que corresponde destacar⁴⁷ :

a) Aumento de la oferta de trabajo y disminución de la demanda. Desde 1990 la oferta de trabajo (personas ocupadas y desocupadas) crece en forma constante. A partir de 1995 comienza a disminuir la demanda de trabajo (pérdida de 31.000 puestos de trabajo en ese año), acentuándose esta disminución a partir de 1998.

b) Aumento de las diferencias en las condiciones de trabajo según calificación de los trabajadores (estudios formales). Especialmente en relación con el salario y las tasas de desempleo. Esta segmentación del mercado por calificaciones, tornó más vulnerables a los activos con bajos niveles de instrucción a partir de la crisis del 2000.

c) Pérdida de puestos de trabajo en el sector secundario, compensada en la primera mitad de la década de los 90 por el aumento de la demanda en sector terciario. La crisis afectó directamente al sector terciario de la economía (en particular comercios), que durante la década de los 90 se orientó a la comercialización de productos importados (el bajo valor del dólar motivaba la importación de bienes y su comercialización en el país). Si bien con la devaluación se benefició rápidamente el sector primario, dadas sus características en el país (ganadería extensiva) el beneficio no se tradujo en un aumento de la demanda de trabajo. Mientras tanto el sector secundario, que sí constituye un fuerte demandante de trabajo, se recuperó con la devaluación pero como consecuencia de su profunda caída durante toda la década de los 90 (cierre de un número muy importante de fábricas, reducción de muchas

otras) lo hace en forma lenta y tampoco ha impactado positivamente en la contratación de mano de obra.

d) Desregulación laboral y pérdida de protagonismo del Estado en la negociación salarial y sobre condiciones de trabajo. La década de los 90 se caracteriza por la ausencia de ámbitos de negociación colectiva tripartitos, la promulgación de leyes y decretos que favorecen la negociación individual y limitan los derechos de los trabajadores. Nuevamente, este proceso de desregulación torna más vulnerables a los trabajadores durante la crisis económica.

e) Reducción del plantel de trabajadores del Estado, que comienza a producirse a mediados de la década del 90 con la limitación legal a la contratación de funcionarios públicos⁴⁸. Tradicionalmente los empleados estatales gozan en el país de una mayor estabilidad laboral y efectivamente son estos trabajadores los menos afectados por la crisis del 2000.

f) Precarización de los puestos de trabajo en términos de informalidad (no registro en el sistema de seguridad social) y aumento de los microemprendimientos. Como se indicó más arriba, la retracción de la demanda de trabajo en el Estado y la industria privada (típicos empleadores formales y que ocupan muchos trabajadores por unidad productiva), se compensa en la década de los 90 con un aumento de la demanda en el sector terciario y el aumento del cuentapropismo, caracterizados por la informalidad y el escaso porte de los emprendimientos.

“El conjunto de estos procesos ha profundizado la segmentación del mercado de trabajo. Segmentación que implica desigualdades en las oportunidades de inserción laboral entre empresas (por rubro, por tamaño, por nivel de productividad) pero también al interior de las mismas, con grados de estabilidad y de protección diferentes coexistentes en relación con un mismo empleador. El resultado global ha sido una mayor vulnerabilidad e inestabilidad (...) laboral” (CABRERA et al, 2003).

VI. EL TRABAJO INFANTIL EN URUGUAY

A partir de la discusión de las condiciones estructurales, se dibuja un escenario favorable para la prevalencia de situaciones de trabajo infantil. Los mapas de pobreza, déficit educativo y limitaciones a la ocupación, son coincidentes y muestran una situación que ha involucionado en los últimos años. A partir de estas constataciones, se analizar la información disponible sobre las dimensiones que asume el trabajo infantil en Uruguay.

En principio, se debe anotar que Uruguay ha ratificado los Convenios Fundamentales de la OIT 138 y 182 (CETI; 2003a, 2003b) sobre edad mínima de admisión al empleo y sobre la eliminación de las peores formas. El trabajo infantil en Uruguay está prohibido hasta los 15 años, y admitido con limitaciones hasta los 18. La franja de 15 a 18 se conceptualiza como trabajo adolescente y es regulado, autorizado y monitoreado por la División de Inspección, formación e inserción laboral del adolescente del INAME. La habilitación para trabajar implica un diagnóstico previo y un seguimiento en el área educativa, salud, y condiciones de trabajo. Las limitaciones al trabajo se concentran en estas áreas. (INAME - INSPECCIÓN, 2003a., 2003b., 2002a., 2002b.) Este seguimiento se cumple, con las limitaciones inherentes a la capacidad operativa de la División, en cuanto a recursos humanos y presupuesto para viáticos y traslados.

En función de esto, en el presente estudio se considera el tramo de edad entre 5 y 14 años (hasta el límite de 15 años menos 1 día) como trabajo ilegal, y a partir de 15 años cumplidos hasta los 17 años (hasta el límite de 18 años menos 1 día) como trabajo adolescente admitido con limitaciones.

A. Las fuentes de información disponibles

En un informe presentado por la Asociación Gurises Unidos a IPEC en diciembre de 1996⁴⁹,

se daba cuenta de la escasa información disponible sobre magnitud y características del trabajo infantil en el Uruguay. “Uno de los principales problemas para obtener mediciones sobre el fenómeno, radica en que la Encuesta Continua de Hogares (principal fuente de información oficial sobre población) comienza a relevar información sobre oferta y condiciones de trabajo a partir de los 14 años. Y aún en el tramo de edad que va entre los 14 y los 17 años el (...) relevamiento se orienta fundamentalmente a captar el trabajo formal (o al menos el que es reconocido por los propios interrogados como tal), siendo imposible entonces ingresar en zonas límites de la situación de trabajo que tan fuertemente se manifiestan en el caso del trabajo infantil. A esto se suma, obviamente, la ausencia de estudios específicos sobre el tema que –al menos para algún período de tiempo– cubrieran esta limitación de la Encuesta Continua.” (Filgueira, 2003). En 1999 se intentó superar esta limitación, incluyendo en la Encuesta Continua de Hogares un módulo específico sobre trabajo infantil. Si bien se trató del mayor esfuerzo de investigación orientado a cuantificar el fenómeno a nivel nacional, sus resultados deben considerarse con reservas.

Entre las ventajas de este estudio, y en general de las estimaciones realizadas a partir de la ECH, se encuentran su cobertura nacional (país urbano) y la calidad técnica del relevamiento (diseño de la muestra, entrenamiento de encuestadores, prueba de instrumentos, etc.). Sin embargo la medición del trabajo infantil a través de la ECH presenta algunas desventajas importantes. En primer lugar no se trata de un instrumento concebido para captar las peores formas del trabajo infantil, siendo razonable suponer que las estimaciones realizadas para 1999 subestiman la prevalencia de estas modalidades de trabajo⁵⁰. Por otra parte, al no diseñarse una muestra específica para captar el fenómeno, el número de casos obtenido es reducido, limitando las posibilidades de desagregación de la información⁵¹. Adicionalmente, por

tratarse de un relevamiento en áreas urbanas (localidades de más de 5.000 habitantes) el módulo de trabajo infantil no aporta información sobre aproximadamente el 20% de la población (residentes en áreas rurales)⁵². A lo que debe agregarse el tiempo transcurrido desde aquella medición, el cual resulta importante en virtud de los cambios económicos y sociales que se han producido en el país desde aquel entonces y que probablemente hayan tenido consecuencias sobre la magnitud y características del trabajo infantil⁵³.

Algunas de estas limitaciones no se verifican con la información proveniente del Censo Nacional de Población. Esta fuente releva información sobre trabajo a partir de los 12 años, en lugar de los 14 que establece como límite la ECH. Pero las desventajas de los datos censales son también importantes: el Censo Nacional no es aplicado por personal calificado (empadronadores) como en el caso de la ECH, al igual que aquella no está concebido para captar situaciones extremas de trabajo infantil (peores formas) y se realizó por última vez en 1996, por lo que la información también ha perdido vigencia.

La escasa información disponible, ha sido analizada exhaustivamente en otros trabajos, algunos de ellos de muy reciente elaboración. Es el caso del multicitado Informe de Fernando Filgueira (2003), y del también citado Informe de UNICEF (2003). El propio Instituto Nacional de Estadística elaboró el Informe *Encuesta de Hogares. Módulo de Trabajo Infantil*, sobre la base del módulo de 1999 (disponible en el *web site* del INE) y el más exhaustivo titulado *Trabajo de Menores en el Uruguay Urbano*, que fuera presentado al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y a UNICEF (cofinanciadores del módulo) en setiembre del 2000.

Atendiendo a la escasa información disponible y la existencia de informes recientes que analizan en detalle esa información, en este apartado se

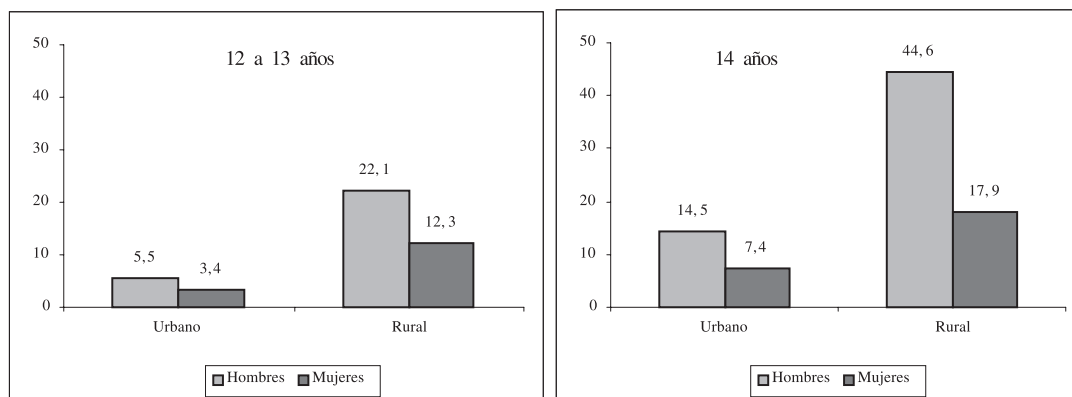
presentarán estimaciones generales del trabajo infantil en el Uruguay, junto con una síntesis de los principales hallazgos del Módulo de Trabajo Infantil de 1999. Se comienza con un repaso de las cifras aportadas por el último Censo Nacional, presentándose a continuación las estimaciones realizadas en 1999 por el Instituto Nacional de Estadística.

B. El trabajo infantil de acuerdo al Censo de 1996

En 1996 residían en territorio uruguayo 103.548 niños entre 12 y 13 años. De éstos, 5092 declararon trabajar o estar buscando trabajo, lo que representa el 4,9% de la población en ese tramo etario. Sin embargo en el Censo no se especifica la situación ocupacional del 12,5% de los niños entre 12 y 13 años⁵⁴. Si, como se hace en las tablas que se presentan en el Anexo Estadístico, se calcula el porcentaje de niños que trabajan o buscan trabajo sobre el total de casos con información⁵⁵, la cifra asciende a 5,6%. O en valores absolutos 5.819 niños entre 12 y 13 años. El porcentaje de niños que trabajan o buscan trabajo aumenta notoriamente a los de 14 años de edad, correspondiendo al 12,8% (6.187 niños; 6.707 si asumimos igual distribución de los casos sin especificar). Considerando todas las edades (12 a 14 años) los niños que trabajan o buscan trabajo representan el 8,1% de la población total en el tramo.

El número de niños insertos en el mercado de trabajo varía sensiblemente de acuerdo al sexo y la zona de residencia. Es mucho más importante entre hombres que entre mujeres y mucho mayor en las zonas rurales que en las urbanas. La combinación de ambas condiciones determina que la inserción en el mercado de trabajo de los niños varones, residentes en zonas rurales, sea muy elevada, tanto para el tramo de 12 a 13 años (2 de cada 10 integra la PEA) como para los niños de 14 años (4 de cada 10 integra la PEA).

GRÁFICO 11
Población Económicamente Activa según edad, sexo y zona de residencia (en %)



Fuente: CPHV 1996

La distribución por ramas permite identificar cuatro actividades en las que se ocupan los niños: la agropecuaria (30% de los niños entre 12 y 13 años trabajaba en el sector primario), el comercio (20%), el servicio doméstico (12%) y la industria manufacturera (10%). A lo que debe sumarse un 12% que busca trabajo por primera vez. La magnitud del trabajo en actividades agropecuarias adquiere especial relevancia en términos relativos: no solo es la actividad que concentra el mayor número de niños, sino que esta proporción prácticamente triplica a la observada para el total de la población. En las demás actividades la diferencia con el total es muy inferior (en torno al 4%), siendo negativa para el caso de la industria manufacturera. La búsqueda de trabajo por primera vez constituye la otra diferencia importante, en tanto es cinco veces mayor el porcentaje de niños que se encuentra en tal situación respecto a la población total. La proporción de niños varones ocupados en actividades agropecuarias es superior al total en el tramo de edad (35%), mientras que la proporción de niñas ocupadas en el servicio doméstico duplica a la observada para el total (21,7%).

En los 14 años se verifica una distribución similar por ramas, excepto por el aumento de los casos

de niñas que trabajan en el servicio doméstico y que buscan trabajo por primera vez (32% y 20,9% de la PEA femenina de 14 años, respectivamente). Aproximadamente 4 de cada 10 niños de 12 o 13 años que trabajan, se encuentran ocupados en relación de dependencia (obrero o empleado). Esta cifra es muy superior a la de trabajadores familiares no remunerados (26,7%). A los 14 años prácticamente la mitad de los niños que trabajan lo hacen en relación de dependencia, disminuyendo el trabajo familiar en 10 puntos respecto al tramo anterior. Esta situación resulta preocupante, ya que las actividades desarrolladas por muchos niños no ingresan dentro de lógicas de trabajo familiar sino que implican venta de fuerza de trabajo a empleadores adultos. Teniendo en cuenta la fuerte participación de los niños en actividades agropecuarias, resulta sustancialmente distinto que ese trabajo se realice junto con otros integrantes de la familia (por ejemplo colaboración en el cuidado de granjas familiares) a que se realice para terceros (por ejemplo trabajos zafrales en establecimientos agropecuarios). El cuentapropismo es la otra categoría importante, ingresando en ella poco menos del 20% de los niños ocupados, tanto en el tramo de 12 a 13 años como a los 14 años.

C. El trabajo infantil de acuerdo al Módulo de Trabajo Infantil de 1999

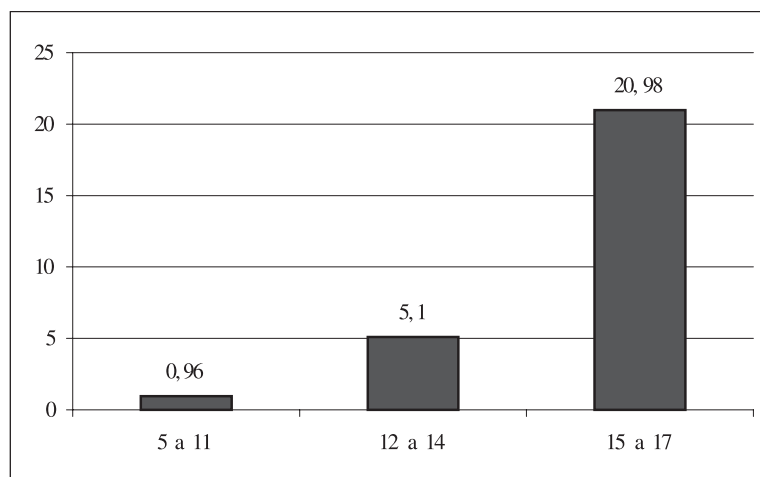
A partir del relevamiento realizado por el Instituto Nacional de Estadística entre julio de 1999 y febrero de 2000 (Módulo de Trabajo Infantil - 1999), se estimó en 6,600 el número de niños y niñas entre 12 y 14 años que integraban la Población Económicamente Activa del país urbano⁵⁶. Para el año 1999 el INE estimó en ese tramo de edad 129,200 personas. De modo que el 5,1%

de la población urbana entre 12 y 14 años trabajaba o buscaba trabajo en 1999.

Adicionalmente se detectaron situaciones de trabajo infantil entre niños de 5 a 11 años y se estimó en 2,700 el número total en esa franja etaria para el país urbano (1% del total de niños entre 5 y 11 años).

En el otro extremo, el porcentaje entre la población adolescente (15 a 17 años) fue estimado para ese año en 21% (24,800 de 118,200 personas).

GRÁFICO 12
Población Económicamente Activa según tramos de edad (en %)



Fuente: Módulo de Trabajo Infantil - 1999

Como se adelantó al comienzo de este apartado, por tratarse de información muestral, la baja proporción de niños que trabajan no permite desagregar la información de manera exhaustiva. De todos modos el Informe del Instituto Nacional de Estadística al MTSS y UNICEF destaca las siguientes características de estos niños y adolescentes:

a) Distribución por sexo. Mientras en el total de la población (5 a 17 años) la proporción de hombres y mujeres es similar, entre los que trabajan los varones representan casi dos tercios del total,

lo cual coincide con la información censal analizada precedentemente.

b) Distribución geográfica. La mayor tasa de actividad se constata en la Periferia de Montevideo⁵⁷ (10%), seguida del resto del interior urbano (7%). La tasa de actividad en la capital del país es del 4%. A pesar del diferente criterio de zonificación, es importante notar que la alta tasa de actividad en la periferia de la capital coincide con los altos niveles de limitación de acceso al sistema educativo constatados para el norte de Montevideo y el Departamento de Canelones, así como con la

altísima proporción de hogares pobres en el norte de Montevideo.

c) Asistencia al sistema educativo. La mitad de los niños, niñas y adolescentes que trabajan no asistían a la enseñanza formal en 1999. Coincidiendo con lo expuesto en el apartado sobre educación, la medición de 1999 constata que la no asistencia se concentra en los adolescentes (edad teórica correspondiente a enseñanza secundaria), ya que casi el 95% de los niños entre 5 y 11 años que trabajan o buscan trabajo, asiste a enseñanza primaria.

d) Tipo de ocupación. Coincidiendo con la información censal, el trabajo en comercios, en la industria manufacturera, en el servicio doméstico y en servicios personales agrupa a casi la mitad de los niños, niñas y adolescentes trabajadores. La diferencia más importante con los datos de 1996, se refiere a la actividad en el sector primario y responde a la cobertura exclusivamente urbana del módulo de 1999.

e) Ingresos y carga horaria. El INE estimó en \$ 1,281 pesos uruguayos el ingreso promedio de los niños y adolescentes que trabajan (US\$ 110 dólares americanos, de acuerdo a la cotización promedio en el año⁵⁸). El promedio de horas semanales de trabajo fue estimado en 28,2. La cifra es cercana a la dedicación total (40 horas/semana) y similar al promedio de horas trabajadas en el comercio y los servicios (total de población ocupada).

f) Duración. El 87% de los niños y adolescentes que trabajan declaran hacerlo en forma regular. Se trata de una constatación relevante en tanto refuerza dos hipótesis planteadas anteriormente: por una parte confirma que el trabajo infantil que se ha podido medir en Uruguay asume la forma del trabajo adulto (alta carga horaria, regularidad y, como surge de la información censal, en relación de dependencia); por otra sugiere que el tipo de instrumentos utilizados para la medición subrepresenta algunas formas de trabajo infantil (se

miden aquellas actividades que los declarantes consideran “trabajo” y probablemente no se midan otro tipo de situaciones, asimilables al concepto teórico de trabajo infantil). Casi la mitad de los niños y adolescentes que integraban la PEA en 1999 lo hace en relación de dependencia y una tercera parte trabaja en emprendimientos familiares.

g) Nivel socio económico de los hogares. No se observa una relación fuerte entre ingresos de los hogares y condición de actividad de los niños y adolescentes. Si bien la probabilidad de encontrar un niño trabajador es mayor entre los hogares con menores ingresos (1 a 13 en los hogares ubicados en el primer y segundo quintil de ingresos frente a 1 a 18 en los hogares ubicados en los quintiles tres a cinco) la diferencia no es significativa. En otras palabras, muchos niños integrantes de hogares con bajos ingresos no trabajan y es posible encontrar niños que trabajen e integren hogares con ingresos medios o altos.

h) Otras características de los hogares. La proporción de hogares monoparentales es mayor en el grupo de niños y adolescentes que trabajan. El nivel de instrucción de los jefes de hogar es inferior en los hogares con niños o adolescentes que trabajan o buscan trabajo, aunque tampoco en este caso se trata de diferencias significativas. No se observan diferencias en la condición de actividad de los adultos al discriminar los hogares con niños que trabajan o no trabajan.

D. La percepción de los actores

Para contextualizar los datos cuantitativos, se vio importante hacer una aproximación cualitativa a esta problemática desde la percepción de los actores involucrados. En este caso se optó por reproducir una selección de citas textuales que representan las principales tendencias registradas en las entrevistas, en el entendido que permiten más allá de su contenido semántico, una lectura etnográfica de las representaciones de la gerencia social sobre el objeto de estudio.

La percepción de los actores sobre la problemática del trabajo infantil se puede dividir en tres construcciones diferentes: i) quienes no visualizan la problemática, y en algunos casos hacen énfasis en el trabajo como elemento socializador, ii) quienes no manejan a priori una construcción conceptual del tema, pero ante la interpelación del investigador lo refieren directamente a la situación de calle, y iii) los actores directamente vinculados a las acciones emprendidas desde las diferentes instituciones vinculadas al CETI, que presentan una construcción conceptual del problema relativamente homogénea, basada en la acumulación teórica generada a partir de OIT-IPEC, UNICEF y el Instituto Interamericano del Niño, con un fuerte perfil vinculado a la defensa integral de derechos.

Otro elemento que hay que mencionar, es que la construcción manejada desde el ámbito del CETI, no ha permeado a la gerencia social, tanto tecno-política como técnica; no se registra un manejo del *background* existente salvo en los actores directamente vinculados con el CETI, tanto a nivel de representación de instituciones integrantes, como quienes comparten espacios de coordinación con el mismo. Sin embargo en los niveles periféricos del CETI no se registra homogeneidad en cuanto a la consideración de las “peores formas” como trabajo infantil.

Otro dato interesante que se relevó en la investigación, es que dentro de las propias instituciones que integran el CETI se observan altos niveles de compartimentación, que en términos generales, revelan que la construcción que el Comité ha hecho de la problemática del trabajo infantil y adolescente solo es manejada dentro de los sectores que están representados en el Comité.

La no visualización de la problemática es notoria, por ejemplo, en una de las experiencias más exitosas de políticas sociales integrales, que aborda la franja etaria de 0 a 3 años, focalizada en población de riesgo. Desde el Plan CAIF, integrante del INAME que a su vez forma parte del CETI, se plantea lo siguiente: “*El tema del trabajo*

infantil no estuvo presente en la agenda del CAIF para nada ... ni siquiera lo tengo en mi mente, primero que creo que el trabajo infantil en las ciudades nuestras no se da.” (Gerencia Social Técnica - gubernamental - Programa Social-Infancia 1). En este caso, no se visualizan las peores formas de trabajo infantil como trabajo, sino que se construyen desde una perspectiva que las piensa desde la exclusión, la marginación, y eventualmente el delito. En este sentido, desde un nivel donde hay mayor coordinación con el CETI se reconoce el problema global, pero no se identifican las peores formas: “En el caso de la prostitución, nunca se me ocurriría considerarlo trabajo infantil. Con esa teoría, un menor vendiendo drogas es un trabajador infantil”. (Gerencia Social Tecno - Política - Poder Ejecutivo - Políticas Sociales - Partido Colorado), quedando claramente expuestas las dificultades existentes para generar una visión común sobre la construcción del tema.

Es interesante la percepción del tema que tienen actores que desarrollan proyectos de calle, y que, sin conceptualizarlo de esa manera, realizan acciones que tienen impacto sobre la erradicación del trabajo infantil: “*De pronto es algo que en nuestro programa, a la interna, tenemos que seguir discutiendo, hemos discutido, pero a veces uno queda con un repertorio anterior, o a veces como hay desde el ámbito internacional posibilidades de algún tipo de proyectos, estamos llevando la realidad hacia eso porque no deja de ser una fuente importantísima de ingresos. Vamos tirando para ese lado, le ponemos a todo situación de calle, pobreza, marginalidad, exclusión, van cambiando los grandes titulares y desde los organismos internacionales van marcando lo que se está priorizando para financiar, que es válido, porque uno dice, volcamos todo hacia al niño trabajador, es como de un zurcido muy finito, capaz que quedamos en esto de decir, es situación de calle, y dentro de esto podemos ver distintas categorías, o distintos modos de abordar el caso, más allá de que uno diga que el elemento en común es la sobrevivencia, pero decimos, hay un modo de estar en calle que es el trabajo, un*

modo que es la mendicidad, capaz que hace falta discutirlo, pero hay una diferencia entre lo que es la mendicidad y lo que es el trabajo, hay un modo de estar en la calle que es estar por estar, la búsqueda de afectos, y de referentes, como que el hecho que el problema de calle se atraviesa permanentemente con distintos ejes, claro uno dice, lo común y lo de mayor expansión es eso, y cada vez hay más, pero hay otros modos que también están y se combinan, los malabares, es un trabajo, es mendicidad, es un espectáculo artístico que exige adquirir determinadas habilidades y por mostrar eso le dan algo que no está pactado cuanto es, no es vender pastillas, tres paquetes por 5 pesos, está ofreciendo un servicio recreativo, no lo pide, lo está ofreciendo, el cuida-coches, también, ofrece un servicio, aunque siendo tan chico es muy poco lo que puede hacer por vigilar un auto, el niño va mezclando cosas. (Gerencia Social Técnica - gubernamental - Programa Social - Infancia - Calle)

Esta reflexión en voz alta ante la primer interpe-lación recibida sobre trabajo infantil, presenta varios aspectos de interés. En principio, la necesidad de financiamiento que lleva a muchos actores a construir su objeto de intervención desde la perspectiva teórica para la cual hay nichos de financiamiento. En segundo lugar, se percibe desde los programas de calle que la problemática del trabajo infantil puede ser parte de su problema central (la situación de calle), pero hay dificultades para conceptualizar las peores formas como trabajo. Se introduce por otra parte como valor que si bien no justifica, explica el trabajo en calle, a la sobrevivencia, elemento presente en la mayoría de los discursos que plantean atenuantes a la erradicación.

Por otra parte, se encontrarán actores que refieren directamente el problema a la situación de calle, manejando inclusive datos de esa problemática como si fueran de trabajo infantil: *“En cuanto al trabajo infantil, si me guió por los últimos datos, en Montevideo y en la zona suburbana andan por los 3.000 niños registrados, creo que Gurises*

Unidos hizo una investigación (nota del investigador: esta es una investigación sobre niños en situación de calle), porque yo lo focalizo por ahí ... tengo una percepción que la focalizo en el niño en situación de calle, donde aparecen otros problemas, donde no estamos hablando solo de trabajo infantil, sino de una salida o emancipación previa) (Gerencia Social Técnica gubernamental-Programa Social-Alimentación).

Dejando el tema calle, se pasa a analizar la perspectiva de los actores que reconocen la problemática, pero no han tenido acceso a la matriz de construcción del objeto que maneja el CETI; en un caso se reconoce el problema pero se relativiza su importancia: *“Tiendo a pensar que no es un tema prevalente, lo que no quiere decir que no es un tema desde el punto de vista de los derechos es importante, y que en todo caso tampoco hay que verlo como problema aislado sino que insertarlo en un marco general de defensa de los derechos ... yo creo que plantearse una política sobre trabajo infantil no me parece que sea una prioridad, no me parece que el hecho de que haya recursos internacionales para el tema nos deba obligar, ese es el otro tema, como nosotros manejamos la cooperación, yo creo que de una vez por todas hay que tener diseños que atiendan a la soberanía política de las políticas públicas.” (Gerencia Social Tecno-Política-Gobierno Municipal -Encuentro Progresista/Frente Amplio).* En este caso se plantea desde otra perspectiva el tema de la cooperación internacional en la construcción de la agenda social, y si bien se relativiza la prioridad de políticas, se pone énfasis en la defensa de derechos, que en última instancia, no es contradictoria con el marco general que se maneja en el caso del trabajo infantil.

Este mismo actor, interpelado ante una situación de trabajo infantil (los clasificadores de residuos) que está bajo la órbita de acción del gobierno municipal, plantea estrategias de intervención: *“En el caso del trabajo infantil como estrategia familiar, por ejemplo en el caso de los clasificadores, tenés que abordarlo desde la perspec-*

tiva de la familia y no del niño, no podés disolver eso teniendo una política hacia el niño, tiene que haber una política hacia la familia y hacia la razón de ser de esa estrategia, tenés que tener una alternativa eficaz, nada fácil, al tema de la clasificación, a un salario que, y ahí viene la pobreza inercial, representa un ingreso de la familia, que para lo que es este país, es interesante, no bajan de los 9 o 10 mil pesos ninguno”. (Gerencia Social Tecno-Política-Gobierno Municipal-Encuentro Progresista Frente Amplio)

Desde otra perspectiva, se evalúa el peso del problema en la problemática de la infancia, y se manifiesta confianza en la orientación que se le da al tema desde el CETI: *“No soy una especialista en el tema, pero hasta donde sé, primero comparativamente con el resto de América Latina estamos bien parados, creo que dio 34 mil niños antes de la crisis, cifra conservadora, en su mayoría eran adolescentes, comparando supongo que estamos bien parados. De sentido común, supongo que no es una de las realidades más agobiantes en la infancia, supongo también que tiene que ser algo que tiene que haber subido, en cuanto a las políticas o a la manera que tiene el Estado de ver el tema, con la creación del CETI. En el presupuesto nacional no están previstos fondos para la erradicación del trabajo infantil, que yo sepa no. No sé si lo que se financia es poco o es mucho, no sé si el tema cuantitativo me importa tanto como lo que se haga y sus resultados, ya simbólicamente, hace unos años, cuando el Ministerio de Trabajo asumió el desafío que le planteó UNICEF, de hacer un relevamiento con el INE, ver el número y después asumir el desafío de poner en pie el CETI, para mí eso era una señal importantísima, que eso haya seguido y el CETI haya conseguido por las vías que sean el financiamiento mínimo como para llevar cabo estudios y poner en pie comités de seguimiento departamentales, esas cosas, para mí francamente, sobre todo dado la época en que estamos de crisis, con otras problemáticas de infancia que pueden ser vistas como prioritarias antes que esto, me parece una excelente cosa. (Gerencia*

Social Tecno-Política-Poder Ejecutivo-Políticas Sociales-Partido Colorado). En este caso se parte de un fuerte conocimiento de la inserción institucional del tema, si bien no se maneja el abordaje conceptual de la problemática. Es muy común, aún entre los actores que conocen la distribución del trabajo infantil en Uruguay, la mención de la falta de parámetros para evaluar la relevancia de las cifras existentes. También es frecuente la percepción que, más allá de los aspectos cuantitativos, es un problema que debe ser abordado, por el riesgo que implica esa situación para los niños, niñas y adolescentes.

Desde el sistema educativo se percibe el problema con mucha contundencia, aunque persisten los problemas de conceptualización mencionados: *“Percibo al problema del trabajo infantil como un problema importante, que además se ha agudizado, es un tema que sigue estando muy oculto, se asocia mucho a otro fenómeno, de pobreza, mendicidad, pero que no tiene una adecuada conceptualización como problema, y me da la impresión que la educación siente los problemas sociales, la escuela mucho más que el liceo tiene capacidad de respuesta, pero están siendo respuestas aisladas. El trabajo infantil puede no ser un tema de agenda en el sistema educativo, pero en definitiva se observan relatorios de situaciones pero no se encarar como tema. Hicimos estudios que mostraban que eran prácticamente incompatibles la educación y el trabajo. El sistema educativo tiene una fuerte resistencia, porque sigue estructurado sobre un modelo homogeneizador que se ha figurado, que no existe, hay una gran resistencia hacia la diversidad, con lo cual, de hecho, hay que ver en que medida se está dispuesto a ir mucho más allá de los intereses corporativos para pensar políticas en el futuro, uno de los problemas centrales está en como nosotros logramos una red de atención social comunitaria en la educación media, que no tiene una red de contención social como tiene la escuela. Como se hace eso para el trabajo adolescente, sino lo que hay es una tentación muy fuerte al rechazo. La deserción es la expresión de un siste-*

ma que tiende a expulsar a todo aquel que no se ajusta a determinado nivel de expectativas, hay un problema muy serio de reconocimiento de las problemáticas. (Gerencia Social Tecno-Política-Programa Social-Educación-Partido Colorado).

Aquí se coloca con fuerza el problema de la capacidad de retención del sistema educativo, sobre todo en Secundaria, de los nuevos sectores que acceden al mismo. Este planteo es bastante consensual dentro del sistema, y por otra parte, se hace énfasis en que las realidades vinculadas a los emergentes de trabajo infantil son percibidas, “existen relatorios”, pero no pueden ser decodificadas por la ausencia de un marco conceptual que permita realizar una lectura del problema. Esto es un punto clave a la hora de pensar herramientas de capacitación para los prestadores de servicios sociales que están en la primera línea de acción con la población objetivo.

Por último, desde los actores vinculados a intervenciones concretas en el tema, se maneja la matriz conceptual que ha sintetizado el CETI. De todas formas, los actores ponen énfasis en diferentes aspectos del abordaje conceptual, por ejemplo, la necesidad de un abordaje familiar, “*en el plan la problemática del trabajo infantil la enfocamos como problemática familiar, no es un tema solo del niño, sino de la familia, y el abordaje tiene que ser familiar, es el niño volviendo al sistema educativo pero a su vez teniendo un seguimiento familiar, trabajando los temas culturales, y además, tratando de reconvertir laboralmente a ese núcleo familiar, para poder darle la oportunidad de empezar con determinado grado de estabilidad que le permita al niño retroalimentar al niño a favor de la educación, es lo que estamos abordando*” (Gerencia Social Técnica-Poder Ejecutivo-Trabajo) poniendo énfasis también en la necesidad de la reconversión laboral de los referentes adultos.

En otros casos se pone énfasis en la concepción del problema desde una perspectiva más general vinculada a la vulneración de los derechos: “En-

tonces para mi es central poder generar conciencia de que el trabajo infantil tiene un nivel nocivo, es perjudicial para el tema del desarrollo ... estamos hablando de trabajo infantil cuando hay una actividad laboral que sustituye a otras actividades y que en definitiva perjudica la inclusión social. Y hay parámetros para señalar que el elemento grave es la incorporación o no incorporación al sistema educativo. El riesgo es que la actividad entorpece el sistema educativo y también genera altos riesgos en su desarrollo en cuanto a la moral, al riesgo físico de salud, etc., ahí se genera el riesgo. El tema es plantear esto desde la vulneración de derechos. A mi no me preocupa más esto que la situación de calle o la situación de maltrato infantil. El tema es cómo le entramos al tema de vulneración de derechos. Creo que el acento debe estar en el cumplimiento de los derechos del niño. (Espacio No Gubernamental ONG Infancia). La visión desde los derechos, es especificada desde otra perspectiva, “La problemática del trabajo infantil tiene una incidencia negativa en Uruguay con respecto a la garantía de otros derechos, específicamente el derecho a la educación, sobre todo porque hay una pauta cultural incorporada en el Uruguay de ver con ojos favorables que los chicos a partir de determinada edad comiencen a trabajar ... la posición que manejamos en Uruguay, es que hay una edad en la que se considera al menor de 18 años como niño, es ese período de 0 a 12 o 13 años, o sea, hasta que se completa el ciclo escolar obligatorio de 9 años, en que trabajamos por la erradicación del trabajo infantil. A partir de esa edad, hasta los 18 años, lo que se plantea es generar propuestas educativas que permitan una inserción gradual del chico en el mercado laboral, siempre y cuando no se aliente la inserción en el mercado laboral de forma tal que puedan afectar otros derechos. Porque también, eso también está dentro del marco de la Convención de los Derechos del Niño, el principio de Autonomía Progresiva, para el ejercicio de los derechos, que implica algo que es un dato de la realidad, si bien para la Convención niños son todos los menores

de 18 años, no es lo mismo un niño de 2 años que uno de 17, entonces obviamente los derechos están pero se van ejerciendo en forma progresiva, pero además también, llega un momento en que si un chico de 16 o 17 te plantea, yo quiero trabajar, perfectamente hay todo un deber de orientación, de la familia primero, de la comunidad después, y del Estado en tercer lugar” (Consultor Organismos Internacionales Infancia II) que coloca el tema del principio de Autonomía Progresiva, haciendo énfasis en estrategias diferenciales para distintas fajas etarias. Entendemos que esta perspectiva es interesante para Uruguay, ya que puede ayudar en la búsqueda de consenso con los actores que mantienen una posición culturalmente favorable a la promoción del trabajo adolescente.

Los actores vinculados al área reconocen que el trabajo vinculado a situaciones de calle es el que tiene más visibilidad, pero se demuestra preocupación por el trabajo oculto en el sector informal y rural. En el caso del sector rural, hay serias limitantes estructurales para realizar inspecciones, tanto desde el MTSS como por parte del INAME, por falta de recursos humanos y presupuesto. A todo esto desde el PIT -CNT se reconoce que el trabajo infantil ha crecido, pero como esto se da en sectores que tienen bajo o nulo nivel de sindicalización, escapa a la mirada de la central obrera, y limita sus posibilidades de intervención y denuncia.

Resulta razonable pensar que una actividad que es ilegal, encuentre nichos favorables para su desarrollo en los sectores que, por su propia ilegalidad, como el comercio y la industria informal, o por el poder económico ligado a estructuras locales complacientes, como el caso de algunas unidades productivas rurales, tienen poca visibilidad ante quienes podrían potencialmente intervenir en defensa de los niños.

La matriz cultural que construye al trabajo infantil con una carga valorativa positiva, como hemos visto, no sólo está presente en los sectores de nivel socio - económico bajo, o en el medio rural,

sino que también permea a los diferentes estratos sociales con diferente intensidad. Esto no está medido en Uruguay, y tendría que quedar en la agenda de futuras investigaciones. A esto se suma una fuerte resistencia –que no se manifiesta explícitamente– a reconocer derechos al niño sin limitaciones. Si bien no hay declaraciones explícitas en este sentido, hay indicadores relevantes que apoyan esta hipótesis. Uno de ellos reside en el hecho que toda la legislación uruguaya es pre-convención. La pregunta del caso es ¿Porqué no se ha modificado la legislación?, y a esto se agregó una segunda pregunta: ¿el sistema político desarrolla una estrategia propia o, está expresando en su accionar un emergente social concreto? Existe un ejemplo trazador en este sentido, el proceso de discusión y aprobación parlamentaria del nuevo Código del Niño.

En este sentido, hay dos visiones de los actores, la que pone énfasis en la capacidad de escucha del sistema político hacia los planteos del CETI: *“En el caso del Parlamento, con la reforma del código de la niñez, hemos sido recibidos por la comisión, fuimos con una propuesta única del Ministerio de Trabajo y del INAME, y nos recibió la Comisión de Diputados, hicimos la propuesta y les pareció bárbaro porque era la primera vez que teníamos algo consensuado ... fuimos acompañados por el PIT CNT, y los empresarios”* (Gerencia Social Técnica gubernamental-Programa Social-Infancia II), y la que entiende que la capacidad de escucha no ha generado hasta el momento avances significativos: *“El tema de la infancia es uno de los temas ocultos en el país, no hemos tenido la capacidad de poner arriba de la mesa los desacuerdos, el proyecto del Código de la Niñez y la Adolescencia que hace 7 años está en el parlamento, tiene disposiciones que no están de acuerdo con la Convención de los Derechos del Niño, en definitiva no hay otro libreto que ese, si no somos capaces en ponernos de acuerdo, ratificamos una convención, se supone que eso tiene un determinado consenso, pero existe ese consenso, no, no existe, yo creo entonces que las trabas que se dan en el Parlamento, si, el Parlamento es*

representativo de lo que pasa en la sociedad uruguaya, no tenemos acuerdos sobre el tema. No están explicitados los desacuerdos, porque en definitiva lo que está en el fondo es que más allá de lo declarativo, nos cuesta aceptar los derechos que les estamos reconociendo a los niños y los adolescentes, bueno, yo reconozco que tienen que ser oídos en todos aquellos temas que les afectan, siempre y cuando, no, lo que dice la convención es que tienen que ser oídos, eso significa que siempre tienen que ser oídos, excepto que ciertas circunstancias pueden afectar el interés superior que son el conjunto de todos sus derechos, pero como reconocemos y después, con el tema trabajo infantil, no pueden trabajar los menores de 15 años, no obstante, en algunas circunstancias justificadas se puede autorizar, se deja siempre la puerta abierta. La pena máxima para un niño que comete un delito son 5 años, no

obstante el juez puede fijar otras medidas si entiende que hay peligrosidad, nos cuesta abandonar la discrecionalidad, jugar con reglas claras, no es que esto sea una fanfarria tampoco, al contrario, que se establezcan las reglas y que cada uno sepa lo que tiene que hacer.” (Consultor Organismos Internacionales - Infancia).

En esta última cita, se coloca un tema que es fundamental para entender una de las amenazas importante a la salvaguarda de los derechos del niño, la discrecionalidad que se deja a los diferentes sistemas que aplican normativas para interpretar las reglas del juego. Esto es muy importante para el caso del trabajo infantil, ya que, como se mencionó anteriormente, el manejo de esa discrecionalidad puede ser sensible a presiones desde diferentes intereses con poder suficiente para hacerlo.

VII. LAS POLÍTICAS SOCIALES EN URUGUAY

Luego de analizar las diferentes variables vinculadas a las condicionantes estructurales del trabajo infantil, y analizar a su vez la distribución del problema del trabajo infantil en Uruguay a partir de la información existente, se abordó un punto que es relevante en dos sentidos: i) en las políticas sociales se cristalizan las formas de respuesta que se da la sociedad para enfrentar el problema en estudio; y ii) a partir del análisis de las políticas sociales, se pueden identificar potencialidades para el desarrollo de acciones tendientes a la prevención y a la erradicación del trabajo infantil.

El objetivo de este capítulo es presentar un panorama general sobre el desarrollo de políticas sociales en Uruguay, mediante a) la reconstrucción histórica de la matriz de política vigente, y b) la configuración de las políticas sociales en esta coyuntura, en específico en tres dimensiones relevantes: i) la política-institucional, vinculada a las configuraciones institucionales que asumen su diseño, gestión y generación de prestaciones sociales concretas; ii) la estructural, vinculada a la configuración concreta de acciones y programas; y iii) la económica financiera, cristalizadas en la distribución del gasto público social.

A. Los orígenes de la matriz vigente

No es posible entender el actual nivel de desarrollo de las políticas sociales ni los cuellos de botella que presenta, sin considerar el peso que ha tenido la opción temprana de un modelo de protección social basado en el Estado de Bienestar, que si bien no responde a un modelo único (ha adquirido diferentes configuraciones en los diferentes países de la región), en el caso de Uruguay ha tenido un desarrollo intrínsecamente ligado a la redistribución del ingreso, con un fuerte componente de acciones vinculadas a –utilizando la categorización de Sonia Fleury (1994)– la modalidad de Seguridad Social, y en menor medida

a la de Seguro, fuertemente ligado a la población activa.

El desarrollo de políticas sociales en el caso de Uruguay tiene especificidades vinculadas a la configuración histórica de un Estado de Bienestar ampliamente desarrollado. Si bien el Modelo de Estado de Bienestar ha sufrido un deterioro notorio, el proceso de desmantelamiento del mismo ha tenido un proceso mucho más lento que en otros países de la región.

Si se analizan los procesos generados a partir de la crisis del Estado de Bienestar en la década del 50, podemos afirmar que los diferentes procesos de cambios en Uruguay tienen un denominador común, el gradualismo. La dificultad para desmantelar el modelo de estado benefactor intrínsecamente ligado a un modelo de desarrollo económico y social en un contexto democrático, ha generado procesos graduales de reforma con fuertes contenidos estatistas, y altos niveles de negociación con los actores, básicamente políticos y corporativos.

Como se afirmó en un estudio comparativo de las reformas de Salud, Educación, y Seguridad Social, realizado en el marco de la Red de Centros del BID (*FILGUEIRA F. et al, 1999*), en términos generales Uruguay es considerado un rezagado e inconsistente reformador, manteniendo (con una tendencia al deterioro a partir de 1999) un desempeño razonable en los indicadores que dan cuenta de la combinación de crecimiento y desarrollo social. A partir de los años 70 se han operado reformas en el sistema financiero y en el mercado interno. Más recientemente, han desaparecido algunos monopolios estatales, proceso que implicó, en algunos casos, modalidades mixtas en cuanto a la participación del Estado y del capital privado. No obstante, los únicos sectores en los cuales se ha logrado introducir reformas de alcance estructural son los

correspondientes a los sistemas financiero y educativo.

La cobertura social existente, no sólo está relacionada con las políticas sociales y la forma en que fueron reformadas. Ello también se debe a que el régimen de Estado de Bienestar subsiste en algunos de sus contenidos básicos. En este sentido es de destacar que el gasto público social ha crecido en los últimos 10 años, como se analiza más adelante, siendo que esta situación contradice las hipótesis más aceptadas que predicen impactos regresivos de las reformas sobre el gasto público social. Esto se puede explicar por la especificidad que ha tenido la implementación de reformas en Uruguay. La forma de resolver la tensión entre, por una parte, reformas orientadas al mercado y, por la otra, programas de Estado de Bienestar ha derivado en modelos de reforma «desobedientes» a las tendencias marcadas por los organismos internacionales. Esta situación refuerza la idea de la fuerza que tienen los procesos históricos al interior de las naciones, y muestra la necesidad de analizar a las políticas sociales como un proceso histórico, en donde los diferentes actores plantean una dinámica de lucha por intereses.

La expansión temprana del Estado de Bienestar y la consolidación democrática pueden ser conceptualizadas como dos dimensiones de un proceso que se sustentó en la acción de los dos partidos (Blanco y Colorado), que a partir de la creación y apropiación del aparato estatal, ejercieron un papel ordenador, organizando las demandas sociales por beneficios públicos a partir de instrumentos participativos pluralistas, que administraron un balance entre los intereses de sus electores y las organizaciones corporativas. Esta forma de relación entre Estado y Sociedad civil se aproxima a los que Portantiero (1999) considera una matriz de cultura política más Estadocéntrica que Sociocéntrica. Esta cultura política fuertemente estatista ha sobrevivido a los procesos de reforma y con algunos cambios, mantiene al Estado como actor de carácter universalista, y

garante en última instancia del aseguramiento de la integración social. (FILGUEIRA C. et al, 1989)

Es interesante anotar que durante el gobierno militar (1972 - 1985) no se consideró como meta prioritaria el desmantelamiento del Modelo de Bienestar; se suspendió la ciudadanía política y se contuvieron las demandas redistributivas, junto con la aplicación de herramientas de contención del gasto público social y depresión de las prestaciones sociales, sin modificar las estructuras existentes.

La recuperación de la democracia plantea entonces dos desafíos fundamentales, la recuperación de la ciudadanía política mediante un proceso de re-institucionalización, y la recuperación desde el punto de vista económico. Estos dos procesos no tuvieron ritmos similares; la institucionalización política se proceso rápidamente, mientras que las medidas tendientes a la reactivación económica fueron conducidas con el gradualismo ya referido.

B. La configuración de las políticas sociales

Luego de reconstruir los antecedentes de la actual configuración de las políticas sociales, se analiza y evalúa la misma a partir del material documental recabado y de las entrevistas realizada a una muestra de actores. Como soporte empírico de la discusión, se presentan en notas finales, una selección de citas textuales de documentos y entrevistas, representativas de las tendencias registradas.

1. La dimensión político-institucional

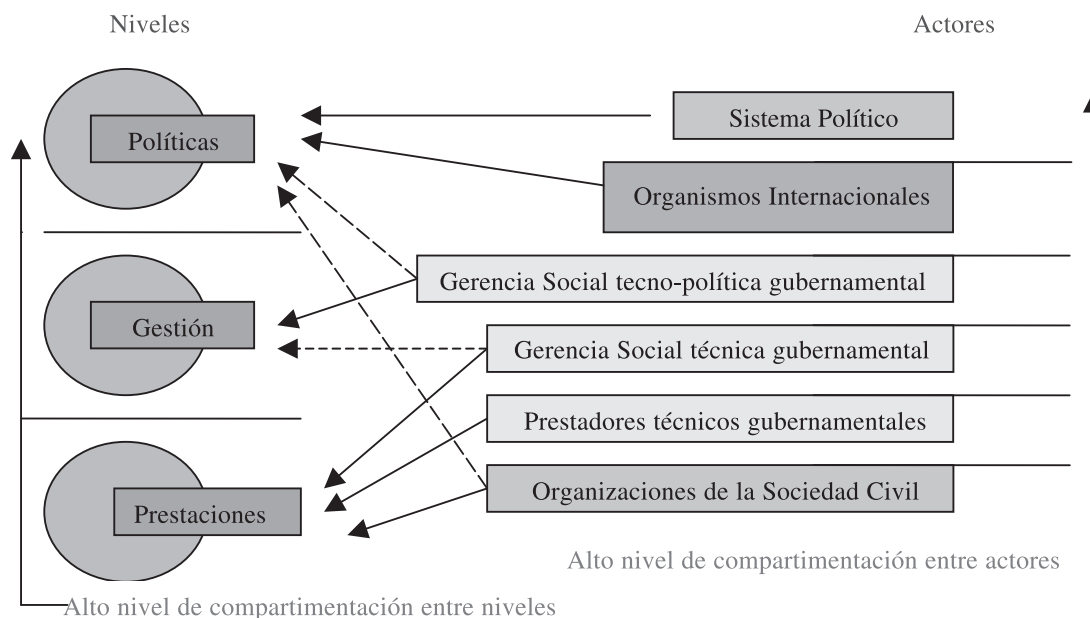
Para discutir la configuración de las políticas sociales, es conveniente comenzar con la presentación de los núcleos de discusión existentes en lo que refiere a su dimensión político institucional.

Se parte de la base que la implementación de una política, en este caso específico las políticas so-

ciales, tiene tres niveles que en un modelo óptimo tendrían que estar interrelacionados. Estos niveles son los de generación de políticas (nivel político), de gestión de políticas (nivel técnico-

político), y por último el nivel correspondiente a las prestaciones concretas sobre la población (nivel técnico no político). En la figura 3 se esquematiza esta estructura.

FIGURA 3
Niveles de implementación de Políticas



En la figura 3 se adelanta una hipótesis de configuración que se discute seguidamente en este capítulo. Se entiende que se trata de un modelo de generación e implementación de política bloqueado, donde la compartimentación entre los tres niveles referidos genera fuertes resistencias al cambio y eventualmente a la corrección de rumbos ante fracasos notorios de algunas políticas, un modelo con ausencia de diálogo y negociación, y con una fuerte dificultad para la emergencia de liderazgos reformadores. Por otra parte, también se registra una fuerte compartimentación entre los diferentes actores, que en principio se está revirtiendo en algunos niveles a ritmo muy lento. En el esquema de referencia se grafica la interacción entre actores y niveles con flechas continuas en el caso de interacciones consoli-

das, y en flechas punteadas cuando son interacciones en proceso de conformación.

Antes de pasar a la discusión específica de la dimensión político institucional, se grafican también a modo de hipótesis los núcleos de acción que surgen en el cruce de actores con niveles de generación de políticas.

De este esquema surge a nivel de la discusión política una incipiente incidencia del espacio no gubernamental, a través de una serie de instancias de consulta, coordinación y elaboración de políticas, que se discuten en este trabajo. Es notorio que uno de los cuellos de botella del modelo es la gestión, que está concentrada en una *elite* tecno-política gubernamental, y por otra parte, a nivel

de prestaciones, se presenta una fragmentación muy importante, en un contexto donde se han tercerizado servicios públicos hacia la sociedad

civil, sin la instrumentación de niveles de coordinación que permitan racionalizar las acciones y evaluar el impacto de las mismas.

FIGURA 4
Núcleos de acción relevados

	Políticas	Gestión	Prestaciones
Organismos Internacionales	Propuestas. Financiación Seguimiento. Evaluación. Asesorías.		
Sistema Político	Diseño. Negociación Liderazgo		
Espacio Gubernamental	Programas Sociales Discusión Política Sectorial Coordinación de Políticas Sociales	Acciones de la Gerencia Social tecno-política gubernamental	Prestaciones directas de carácter universalista. Proyecto focalizados de ejecución gubernamental.
Espacio No Gubernamental	Foro Consultivo y Social Mecanismos de Consulta Plan Nacional de Infancia CETI JUNAE Plan CAIF		Convenios con el Estado en proyectos focalizados. Proyectos financiados por Agencias Internacionales Filantropía Social.

A los efectos de caracterizar el escenario actual de políticas sociales, se comienza presentando los núcleos de discusión relevantes emergentes del análisis del material documental relevado y de las percepciones de los actores entrevistados en marco del trabajo.

La discusión sobre la calidad, efectividad y pertinencia de las políticas sociales implementadas en los últimos 10 años, se puede resumir en 5 núcleos temáticos: 1) la relación entre integralidad y sectorialidad; 2) la relación entre políticas sociales y medidas de emergencia ante la coyuntura de crisis; 3) las experiencias de coordinación de políticas sociales; 4) la relación entre el nivel Tecno-Político y Técnico en la implementación de políticas sociales; y 5) el rol del espacio no gubernamental.

a) La integralidad vs. la sectorialidad

En primer lugar, se debe establecer la diferencia entre políticas de Estado, políticas públicas y políticas gubernamentales. Las políticas de Estado son producto de una construcción colectiva que trasciende al gobierno de turno, y se proyecta estratégicamente en el mediano y largo plazo. La política pública, que puede ser de Estado o no, es producto de una construcción colectiva que trasciende el ámbito gubernamental. Por último la política gubernamental es producto exclusivo de un gobierno, sin instancias de participación externa en su diseño, y sin garantías de continuidad más allá del período de ejercicio en el que es planteada.

Existen en términos generales acuerdos en que las políticas sociales uruguayas, salvo algunos

casos puntuales en el período 85 - 90 (primer período democrático post-dictadura) son políticas gubernamentales.

Por otra parte, estas políticas han sido históricamente sectorialistas. Si bien hay ejemplos relativamente exitosos de políticas sociales sectoriales, como por ejemplo la Reforma Educativa, no hay antecedentes de políticas sociales integrales. Existe consenso entre los actores relevados, en que el tema de la articulación y la integralidad no se ha podido resolver, desde 1985 a la fecha.⁵⁹ Desde actores vinculados a la gerencia social con cargos técnico-políticos, vinculados a los tres partidos políticos mayoritarios en el país, se plantea con fuerza la vigencia de la matriz vinculada al Estado de Bienestar, su crisis, la falta de adecuación del modelo vigente a los cambios socio-económicos registrados en la última década, coincidiendo en los aspectos básicos del diagnóstico en cuanto a la marcada sectorialidad, la falta de integralidad y de coordinación, y la desconexión existente entre políticas sociales y un proyecto concreto de desarrollo.^{60 61}

La integralidad es altamente valorada como objetivo estratégico en el diseño de políticas, y se destaca consensualmente a los dos ejemplos exitosos que tienen emergentes de integralidad, la Reforma Educativa, sobre todo en el componente de desarrollo de Escuelas de Tiempo Completo, y el Plan CAIF, en atención a la Infancia de 0 a 3 años.

El problema de la integralidad también está planteado desde los cargos técnicos no políticos, en dos modalidades, con una versión donde se naturaliza el fenómeno con una fuerte dosis de aceptación y pragmatismo⁶², y otra versión donde se problematiza la relación entre la lógica política de generación de políticas sectoriales cortoplacistas, y la lógica técnica de ejecución de las mismas⁶³. Esta última perspectiva introduce el tema de la sectorialidad ligado a intereses cortoplacistas que son asociados a la necesidad política de generar resultados inmediatos de las políticas

gubernamentales, y opone esa lógica a lo que sería una visión integral, impulsada por los cuadros técnicos, y con una orientación estratégica tendiente al aseguramiento de derechos (ciudadanía). Esta visión es común a los cuadros técnicos que desarrollan los pocos proyectos con contenidos de integralidad.

En resumen, se encuentra un fuerte consenso sobre el carácter sectorial y gubernamental de las políticas sociales, y la falta de adecuación para generar respuestas ante la problemática social emergente luego de la crisis de fines de los 90, con énfasis diferentes al colocar la explicación a nivel macro –persistencia de un modelo agotado, consecuencias de la política económica–, o a nivel micro-relación entre intereses políticos de corto plazo y lógica de intervención técnica medio y de largo plazo. Por otra parte hay consenso en la identificación de proyectos que tienen contenidos de integralidad.

b) La relación entre políticas sociales y medidas de emergencia ante la coyuntura de crisis

A partir de la crisis que se desencadena a mediados del año 2002, se desarrollan una serie de medidas de carácter asistencialista, que tienen por objetivo generar una respuesta rápida a situaciones de emergencia social. La aplicación de estas medidas, ha generado un debate interesante sobre su papel dentro del marco de las políticas sociales. En términos generales, existe consenso en destacar la necesidad de las mismas, pero marcando la distancia que existe entre ellas y lo que debe ser un diseño de políticas sociales integradas.⁶⁴

En este sentido se plantea por parte de los actores la necesidad de diferenciar las acciones de corto plazo de los planes estratégicos, argumentando que no son opciones que se excluyan mutuamente, por lo que no podrían quedar subsumidas al debate entre asistencialismo por un lado y promoción social por otro. En todo caso, ambas opciones tienen objetivos y alcance diferentes, y

en estas circunstancias de crisis es necesario desarrollarlas en forma simultánea. A partir de la situación de crisis, se introduce un elemento que ha reformulado el debate entre asistencialismo y promoción social, el hecho de plantear que existe una base que es necesario asegurar para luego poder trabajar desde el concepto de ciudadanía. Esta aceptación de la asistencia en el sentido más primario como prestación de bienes, es relativamente nueva, y relevante para el diseño de acciones en programas de intervención sobre poblaciones en riesgo social.⁶⁵

La problematización de la relación entre las acciones coyunturales y los programas sociales más estructurados hace énfasis en que estas acciones puntuales no apuntan a las causas estructurales⁶⁶, y por otra parte, se hace énfasis en la dificultad de dar respuestas a la coyuntura desde los programas sectoriales existentes⁶⁷, esto es, se asocia la necesidad de acciones de emergencia a la falta de resultados sociales relevantes de los programas sociales implementados en la última década.

Por último, hay que destacar una fuerte resistencia en los actores del espacio tecno-político gubernamental a los programas sociales que se atan a la coyuntura. Esta postura es consistente con los reclamos de integralidad ya discutidos.⁶⁸

En resumen, existe una reconceptualización del valor de la asistencia, con el pre-requisito que sea una herramienta que asegure una base para intervenciones integrales, y por otra parte hay un reconocimiento que los programas que no parten de una base asistencialista en gran parte de los casos, terminan en intervenciones puntuales que no van a la estructura de los problemas sociales.

c) Las experiencias de coordinación de políticas sociales

El problema de la coordinación de políticas sociales está en la agenda de los diferentes gobiernos desde el término de la dictadura. Si bien han existido intentos de generar espacios institu-

cionales de coordinación con una perspectiva de generar integralidad en las acciones, se evalúa que esas acciones fracasaron.

En estos 20 años se pasó por la experiencia del Programa de Inversión Social (PRIS), creado por la ley de presupuesto n° 17296, artículo 66, en la órbita de la OPP, que establece entre sus cometidos “*la coordinación de proyectos referidos a políticas sociales y que sean financiados por organismos multilaterales*” (OPP, 2002), el programa de Fortalecimiento de las Áreas Sociales (FAS), varios intentos de creación de un Gabinete Social, y por último, la creación en el marco de la OPP de la Asesoría Técnica en Políticas Sociales (ATPS).

En términos generales existe consenso sobre la poca eficacia de estas estructuras institucionales para lograr los objetivos relativos a la coordinación, salvo en el caso de la ATPS que es de reciente creación y no ha sido evaluada.^{69 70}

A pesar de las evaluaciones negativas, algunos actores perciben cambios a partir de las últimas acciones gubernamentales referidas al tema. Esta visión registra los niveles de coordinación que está implementando el Programa de Infancia y Familia (PIIAF) ubicado en la Secretaría de la Presidencia de la República, que ha establecido algunos espacios de coordinación para implementar proyectos sociales, entre ellos, el Grupo para la discusión del Plan Nacional de Infancia.⁷¹

La estructura de coordinación más reciente es la ATPS, que funciona en la órbita de la OPP, y en principio se ha ocupado de la tarea de recabar, consolidar y presentar información sobre la implementación de los programas sociales.

La ATPS se diseñó con la perspectiva de operar como coordinación de políticas⁷², y ha tenido un desarrollo, que como dijimos anteriormente ha priorizado los aspectos vinculados a la generación y difusión de información, como un primer paso para lograr instancias más profundas de coordinación en el mediano plazo.⁷³

El pragmatismo demostrado al reconocer los límites estructurales para la coordinación y redireccionar las acciones hacia actividades que generan menos resistencia sectoriales y permiten acumular activos para fortalecer las políticas sociales que explícitamente está presente en la ATPS, es una estrategia común a otros actores, que buscan establecer las coordinaciones mediante instancias informales, en base al diagnóstico de la fuerte resistencia de las sectoriales a coordinar en espacios formales.

d) La relación entre el nivel tecno-político y técnico

En las hipótesis iniciales se plantean los problemas de compartimentación entre niveles y a su vez los retos de articulación entre actores a nivel de gestión y a nivel de prestaciones sociales concretas. Los diferentes organismos sectoriales tienen estructuras técnicas muy consolidadas, que inclusive mantienen niveles de compartimentación importantes con sus respectivas direcciones político-técnicas. Esto opera como un mecanismo que mediatiza la puesta en marcha de políticas y que se constituye en un elemento central a tener en cuenta a la hora de pensar políticas sociales integrales, que impliquen la participación de varias sectoriales.⁷⁴

Complementando esta visión, desde uno de los únicos programas que se coordina con varias sectoriales se plantea fuertemente el problema de la relación entre el nivel técnico-político y el funcionamiento inercial de las estructuras técnicas de las diferentes sectoriales⁷⁵. Esta situación se convierte en un cuello de botella a la hora de pensar en mecanismos para romper los bloqueos ya referidos entre niveles de ejecución de políticas.

e) El rol del espacio no gubernamental

Desde el fenómeno de la dictadura, ha existido un reclamo fuerte desde las organizaciones de la sociedad civil, para participar en el diseño de las políticas sociales, esto es, el reclamo para que

se pase de políticas gubernamentales a políticas públicas.

Una primera instancia de incorporación, sobre todo de ONGs, ha sido mediante la tercerización de servicios sociales públicos, siendo los más numerosos los que corresponden a convenios en el área de infancia con el INAME. Este tipo de convenios, tienen dos modalidades desde el punto de vista institucional. Los que corresponden al Plan CAIF tienen una estructura institucional donde participan representantes de todas las sectoriales gubernamentales vinculadas al área, y las ONGs ejecutoras de proyectos, a través de la conformación de Comités Departamentales, y un Comité Nacional. Estas son instancias de generación de políticas y seguimiento del programa. Los convenios que no forman parte del Plan CAIF (el plan cubre atención al niño y la familia de 0 a 3 años) no tienen una estructura institucional de estas características.

Se han establecido en los últimos 10 años mesas de negociación entre las ONGs y diferentes organismos gubernamentales, aunque esto no está institucionalizado; también se han consolidado espacios multipartitos como el Foro Consultivo y Social del MERCOSUR, la Junta Nacional de Empleo (Junae) y el Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI). Desde los actores del espacio no gubernamental se evalúan estos espacios como interesantes, pero se entiende que todavía no se colman las expectativas existentes.⁷⁶

Las ONGs de infancia están organizadas en múltiples redes, que a su vez han creado un espacio institucional llamado “Colectivo Infancia”, que intenta llevar adelante la interlocución con los demás sectores⁷⁷. Si bien se reclama desde estas instituciones la posibilidad de ser actores centrales en la generación de políticas, se reconoce también la dificultad para generar iniciativas desde ese espacio, ya que la carga de implementar proyectos sociales con bajo presupuesto, desde las “trincheras” de la lucha contra la pobreza, genera desgastes institucionales que los hacen concentrar los recursos en resolver la coyuntura,

presentando dificultades para pensar en el mediano y el largo plazo. Si embargo, sistemáticamente surgen propuestas desde este espacio, aunque se estima por parte de los actores que la capacidad de respuesta y propuesta tendría que ser mayor. Aunque no hay unanimidad en este sentido, desde el espacio no gubernamental se plantea la necesidad de un rol activo del Estado y del Sistema Político en la formulación e implementación de Políticas Sociales.⁷⁸

El proceso de incorporación de las ONGs a las instancias de diseño y ejecución de políticas sociales es visto desde los actores gubernamentales con diferentes interpretaciones, hay quienes lo destacan como un avance importante sin plantear objeciones⁷⁹, marcando en este caso distancia con quienes si ponen objeciones. Una de las objeciones tiene que ver con la heterogeneidad que presenta el campo no gubernamental argumentando que hay distintos niveles en el funcionamiento de las ONGs, en relación a su estructura, el financiamiento, el nivel de las prestaciones, y la transparencia en las acciones⁸⁰. Otro grupo de objeciones está relacionado con la capacidad de las ONG de asumir la representación de la sociedad civil, la discusión sobre la pretendida eficiencia de las prestaciones del sector no gubernamental vs. las prestaciones directas gubernamentales, y la discusión sobre el tipo de servicios sociales factibles de ser tercerizados y los que tienen que quedar a cargo del Estado.⁸¹

2. La dimensión estructural

Para avanzar en la caracterización de la estructura de las políticas sociales, se construirá un mapa de programas, proyectos y acciones, que dan una imagen de las dimensiones que asume la respuesta social.

La dimensión estructural de la ejecución de políticas sociales se expresa a través de la configu-

ración de una estructura de programas y acciones. El análisis se centrará en las políticas y programas más relevantes a partir de la información recopilada de fuentes documentales y bibliográficas, y de las entrevistas realizadas a diferentes actores. (anexo 3)

En función de que las principales políticas están dirigidas a la atención de la infancia y la familia, el análisis se ha centrado en esta área, que se constituye además en una base para abordar específicamente la problemática del trabajo infantil.

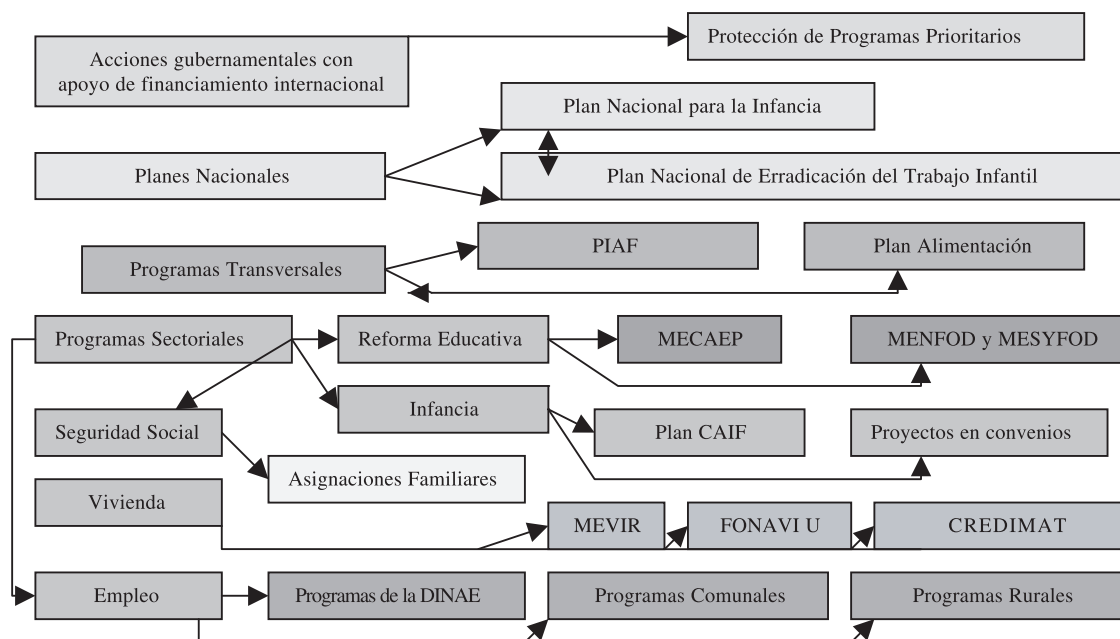
En la figura 5 se presenta un esquema con los diferentes niveles de implementación de políticas que vamos a abordar en este capítulo. Comenzamos por describir las acciones realizadas por el Gobierno para proteger financieramente los programas sociales prioritarios ante la crisis generada en el 2002. A partir de esto, se discutirá el papel que juegan en la generación de políticas, la convocatoria a la discusión de Planes Nacionales, con diferentes formatos institucionales.

En el nivel de programas transversales, se analizan las estrategias de generación de programas que cubren con su impacto a varias sectoriales.

Por último, se presentan los programas sectoriales que se consideran consensualmente de impacto en lo referente a las acciones en infancia y familia contra la pobreza.

El mapa de instituciones, organismos y actores (ver anexo 3) en el área de políticas sociales, en específico en el caso de infancia y familia, es muy segmentado, numeroso, y compartimentado. La construcción desde la sectorialidad, tanto a nivel institucional como a nivel de la emergencia de operadores políticos y técnicos, tiene su correlato con la existencia de una intrincada red, que superpone instancias de coordinación, de negociación y de implementación de proyectos.

FIGURA 5
Estructura de Políticas y Programas



a) Los programas sociales prioritarios

El Gobierno Uruguayo está desarrollando desde el año 2002, en conjunto con el BID y el Banco Mundial, programas para apoyar la protección presupuestaria de los programas sociales de mayor relevancia, en las áreas de educación, salud, seguridad social y atención alimentaria. El objetivo de estas acciones es en términos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto: “evitar que los efectos de la actual crisis económica recaigan sobre los sectores más vulnerables de la población, que se deterioren los indicadores de bienestar social del país y que se produzcan retrocesos en las modernizaciones en curso destinadas a mejorar la eficiencia y la equidad en el acceso de los grupos carenciados a dichos beneficios sociales”. (OPP-BANCO MUNDIAL, 2003)

El hecho de que se resuelva proteger a estos programas, aporta datos sobre el valor estratégico que el Estado les asigna, y por lo tanto, se convierte en un indicador muy fuerte para construir los criterios de focalización del estudio.

Luego de plantear los objetivos de la protección referida, es importante precisar en qué consisten esas medidas. En este sentido se plantea: “El gasto público total, incluido el social, ha sufrido reducciones importantes como consecuencia del ajuste fiscal que ha sido necesario implementar para recuperar los equilibrios macroeconómicos básicos del país y sentar bases sólidas para el crecimiento sostenido de la economía uruguaya (Ley de Responsabilidad Fiscal de febrero de 2002 y Ley de Estabilidad Fiscal aprobada en mayo de 2002). El compromiso que se asume consiste en que un conjunto de programas sociales quedan protegidos presupuestariamente y que, en consecuencia, no sufrirán recortes en el caso de nuevos ajustes fiscales que sea necesario instrumentar. De esta manera se busca proteger presupuestariamente los niveles de gasto no salarial de los Programas Sociales Prioritarios (PSP) seleccionados por su alto grado de focalización en los sectores más carenciados de la población y en los grupos más vulnerables como son los niños, las madres jefas de hogares carenciados, los desempleados y las personas de ter-

cera edad” (OPP-BANCO MUNDIAL, 2003).

Al analizar la evolución del gasto público, surgen claramente los problemas que enfrenta el Estado para asumir sus compromisos en un marco de recesión. En ese sentido, estas acciones tienden a compensar la caída del gasto público social en las funciones que el Estado en conjunto con los Organismos Internacionales ha definido como estratégicas.

En el contexto de ejecución de estas acciones, se resolvió realizar una consulta a la sociedad civil sobre aspectos relativos a la implementación e impacto de los programas prioritarios elegidos. Los términos de la convocatoria marcan un cambio en la ejecución de políticas sociales, generando una instancia de diálogo que tiende a operar sobre la compartimentación entre niveles referida anteriormente.⁸²

Desde el espacio gubernamental se apoya en términos generales este proceso, aunque no tiene una presencia marcada en el discurso de los actores.⁸³ Desde el espacio no gubernamental, se produjo una respuesta de la Asociación de ONG (ANONG). En cuanto a la modalidad de consulta⁸⁴, en principio, se acepta el mecanismo, pero se plantea la necesidad de una cultura de transparencia. Este planteo está directamente relacionado con los cuestionamientos que se hacen desde ANONG a los contenidos del informe presentado como insumo para la consulta, afirmando que: *“si bien tiene información relevante, aunque de fuentes dispares y no siempre especificadas, es desactualizado describiendo a un país que ya no existe, y denota un enfoque contable de la problemática social. (ANONG, 2003)*

Desde el documento se desarrollan algunos elementos de diagnóstico alternativo de la situación social, y en última instancia, se considera favo-

rable el mecanismo de consulta como forma de generar control ciudadano sobre las políticas.

Se termina proponiendo por parte de ANONG una agenda que hace énfasis en la necesidad de articular las políticas sociales con una propuesta de desarrollo, con un fuerte anclaje territorial⁸⁵. Finalmente, a mediados de 2003, se convocó por parte del Foro Consultivo y Social a consultores para realizar una evaluación de los programas protegidos, con componentes de consulta a los beneficiarios directos.

b) Los planes nacionales

En Uruguay existe tradición en relación a la formulación de planes nacionales como herramientas estratégicas de diseño de políticas. La tendencia relevada es que tienden a conformarse sobre estructuras más participativas, sobre bases de participación multisectoriales.

- Los planes nacionales de infancia

Un antecedente directo de los planes de infancia es el Plan de Acción a favor de la Infancia, generado desde la Cooperación Técnica de la OPP en 1992. (OPP, 1992, 1993)

Las metas planteadas en este plan se concentraron en las siguientes áreas de interés:

- Salud y nutrición, fijando metas referidas a la salud sexual y reproductiva, embarazo adolescente, atención del recién nacido, nutrición infantil, mortalidad infantil y perinatal, control de salud del niño.
- Bienestar infantil, que incluyen metas referidas al desarrollo del sistema educativo en Primaria, educación inicial, baja de tasas de repetición, alimentación escolar, educación rural y protección de niños a través del INAME.
- Mujer, con metas referidas a la creación de marcos institucionales para promover el te-

ma, a desarrollar instancias educativas, y a generar un componente de información y asesoramiento. (OPP, 1992)

Este Plan completó su ejecución, está evaluado y sus metas se cumplieron. Sin embargo pocos actores tienen presente este hecho, no conocen la existencia de ese Plan, y en algunos casos afirman que no se cumplió, cuando inclusive han ejecutado proyectos cuyas metas estaban dentro del Plan y se cumplieron satisfactoriamente.⁸⁶ Una de las únicas opiniones cuestionadoras de este plan, si bien no conoce los resultados finales, eva-

lúa que el diseño y la implementación fue altamente sectorializada. Hay evidencias que demuestran que eso fue así, pero en este caso, los resultados coinciden con esfuerzos sectoriales exitosos, el caso por ejemplo de la reforma educativa, y del plan CAIF.

A fines de 2003, se realizó la convocatoria desde el PIIAF, con la participación de la ATPS, de un grupo de trabajo multisectorial para generar un nuevo Plan Nacional de Infancia. El grupo está conformado y asisten a las reuniones, 23 instituciones.

CUADRO 1
Lista de Instituciones Participantes
Grupo de Trabajo Multisectorial

Congreso de Intendentes	UTN PIIAF
Poder Judicial Familia	Hospital Pereyra Rossel
Poder Judicial Menores	Sociedad Uruguaya de Pediatría
Instituto Nacional de la Familia y la Mujer	INAME
Ministerio de Educación y Cultura	ANONG
Comité de los Derechos del Niño	CETI
Comisión art. 37 ley 16707	OPP
Colectivo Infancia	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Plan CAIF	UNICEF
BPS	Instituto Interamericano del Niño
Junta Nacional de Drogas	DERES
Ministerio de Salud Pública	

Fuente: Elaboración propia

Desde la coordinación del grupo se plantea el espíritu de la convocatoria con una alta dosis de pragmatismo, descartando *a priori* la posibilidad de generar políticas de Estado desde este ámbito⁸⁷. Este es un problema que puede afectar la dinámica del mismo, ya que los actores consultados, si bien valoran las instancias de discusión e intercambio intersectorial, reclaman políticas de Estado y planificación estratégica a mediano y largo plazo. El hecho de atarse demasiado a la coyuntura, acota el campo del debate y el manejo

de alternativas de políticas, y puede operar como un elemento desmotivador.

Finalmente, existe un señalamiento que no es menor. Desde el PIIAF se convoca al grupo del Plan de infancia, cuando ya están definidos todas las líneas de acción para ejecutar el mayor y único programa transversal con endeudamiento externo del área social. De hecho, aquí se combinan dos lógicas, la planificación estratégica y la implementación de proyectos, y parecería que los tiem-

pos no se han acompasado, ya que lo que define el Plan probablemente tenga como limitantes estructurales las opciones estratégicas que ya se tomaron en la órbita del PIIAF.⁸⁸

A continuación se reproducen los objetivos y el marco de referencia que sostiene a la convocatoria para el diseño del plan: *“El Plan tiene por objetivo establecer las principales líneas de acción que tiendan a generar una política de infancia y adolescencia para el período 2004-2010. Las líneas de acción en cuestión se encuentran enmarcadas en el paradigma de protección integral. A su vez, se toman los siguientes como principios rectores: La indivisibilidad de los derechos; La universalidad de los derechos; Los cuatro principios generales de la Convención sobre los Derechos del Niño: El derecho a no ser discriminado; El interés superior del niño; El derecho a la supervivencia y el desarrollo; El derecho a ser escuchado; El principio que todos los niños son sujetos de derecho; El principio de los que tienen la responsabilidad de su cumplimiento (Garantes)”* (PIIAF, 2003)

- El Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil

Previo al tratamiento del Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, es necesario describir el marco institucional en el que está inserto.⁸⁹

La temática vinculada al trabajo infantil, emerge a partir de la acción de ONG de infancia, actores estatales vinculados al área infancia y trabajo, actores vinculados al movimiento sindical, organismos internacionales de infancia, y la Organización Internacional del Trabajo. Una característica de este proceso es que se institucionaliza rápidamente, la otra es que genera una institucionalidad novedosa, teniendo en cuenta que termina funcionando una tripartita ampliada, que luego de su consolidación, se convierte en una mul-

tisectorial, con una fuerte integración del espacio no gubernamental y privado.

El Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil- CETI, nació como un impulso de la sociedad civil en 1997 en el marco de la Marcha Global contra el Trabajo Infantil. Los actores vinculados a las áreas de infancia y trabajo se integraron rápidamente a la propuesta, junto a diversos actores que desde marcos institucionales diferentes, comenzaron a problematizar y a trabajar el tema. Los organismos internacionales que actualmente participan en el CETI fueron convocados y participaron desde las primeras instancias, cuando se instaló una mesa interinstitucional sin ningún respaldo jurídico.

En este contexto, la OIT-IPEC firmó una Carta de Intención con el MTSS en 1999, en la que se delineaba la cooperación entre este organismo y el Gobierno de Uruguay para desarrollar una política de prevención y erradicación del trabajo infantil en el país. En octubre del 2002 se renovó este compromiso a través de un Memorando de Entendimiento que tiene vigencia hasta el 2007 y por medio del cual se continua la cooperación en esta materia.

Creado por Decreto Presidencial 460, el 8 de diciembre del 2000 se constituye formalmente el CETI y se le atribuye la responsabilidad de crear elementos de política en el área de trabajo infantil y elaborar un Plan de Acción específico.

A partir de esta instancia, se completa paulatinamente la integración, quedando un buen balance entre Estado, sociedad civil, organizaciones de trabajadores y de empleadores y representantes de organismos internacionales.

El CETI apuntó primero a definir los lineamientos de una política de carácter público en relación al trabajo infantil, que tuviera como herramienta un Plan Nacional de Acción, esto fue

CUADRO 2
Lista de Instituciones Participantes en el CETI

Congreso de Intendentes	Cámara Nacional de Comercio
Ministerio del Interior	Cámara de Industrias del Uruguay
ANEP	Rede de Infancia
PIT - CNT	INAME
Ministerio de Educación y Cultura	ANONG
Acción Sindical Uruguaya	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Ministerio de Salud Pública	UNICEF
	Instituto Interamericano del Niño

Fuente: Elaboración propia

finalizado y presentado ante la OIT a finales del 2001. Se trabajó durante todo el año 2002 en la instrumentación de ese Plan y se definieron cuatro programas en las áreas de educación y capacitación; económica-productiva; sensibilización pública e información y protección legal y judicial. Estos cuatro programas están contemplados en la propuesta genérica que maneja la OIT para delinear una política pública frente al trabajo infantil.

A partir de esta instancia, se completa paulatinamente la integración, quedando un buen balance entre Estado, sociedad civil, organizaciones de trabajadores y de empleadores y representantes de organismos internacionales.

Una vez definido el Plan se acordó una agenda de trabajo, se hizo un relevamiento institucional de todas las instituciones del Estado y de la sociedad civil que trabajaban en estas áreas y se seleccionó un Coordinador del Plan de Acción, cargo que es financiado por el Instituto Interamericano del Niño. Por otra parte, con el mismo financiamiento, se elaboró una página web del CETI que opera como mecanismo de difusión y de información interno y externo (<http://www.cetinf.org>).

El CETI ha participado en distintas instancias y proyectos desarrollados en el ámbito del Plan Subregional para la Erradicación del Trabajo Infantil en los países del Mercosur y Chile, impulsado por OIT-IPEC. Por ejemplo, en la elaboración de una guía para la puesta en marcha de un sistema de inspección y monitoreo, a nivel de los países del MERCOSUR y Chile. En ese proyecto participaron los Ministerios y Secretarías de Trabajo.

Aparte de la guía, dentro del Plan Subregional se trabaja el componente de armonización legislativa, para el cual, a través del CETI, se seleccionó un equipo consultor que elaboró un análisis de la normativa nacional sobre trabajo infantil y adolescente, que es una de las herramientas con que cuenta el Comité para avanzar en la aplicación efectiva de los Convenios fundamentales de la OIT núm. 138 y núm. 182. Complementario a esto, se realiza la presente investigación con el fin de disponer de criterios que permitan al país iniciar proceso de focalización de políticas y programas Sociales hacia los objetivos de prevención y erradicación del trabajo infantil.

Cabe anotar además, que el CETI ha participado activamente en el diseño y desarrollo de la Cam-

paña Gráfica del Mercosur contra el trabajo infantil, una iniciativa que hace parte del Plan Sub-regional que impulsa la OIT-IPEC y que produjo una serie de materiales de información sobre la realidad del trabajo infantil en Uruguay, como parte de un proceso de sensibilización social sobre el tema.

Con el comienzo de la ejecución del programa PIIAF, el CETI logró incorporar un sub-componente de trabajo infantil, en función de lo cual obtuvo financiamiento para realizar una serie de experiencias de investigación y promoción.

Por otra parte, en ese mismo ámbito, se incorporó al grupo para la elaboración del Plan Nacional de Infancia, donde el Plan existente en materia de trabajo infantil se convirtió en un insumo sujeto a las coordinaciones con el resto de los actores participantes.

En cuanto al Plan de Acción de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, que no se reproducirá por su extensión, cabe decir que es una propuesta muy bien documentada y estructurada, que opera como guía y marco para la acción. Se enumeran a continuación los principios que orientan el documento de referencia: *“Para el establecimiento de los Principios del Plan de Acción, se consideraron aquellos principios de carácter ético - político y otros de carácter operativo que le dan factibilidad a la propuesta. Los mismos son los siguientes: Debe estar incorporado y ser parte de una política pública sostenida; Debe ser un conjunto de acciones financiadas; Debe recoger los conocimientos y la experiencia acumulada por las organizaciones de la sociedad civil; Debe ser abierto a la participación y a la coordinación de instancias del Estado y la Sociedad Civil; Debe ser evaluable, en términos de resultados, procesos e impacto; Debe incluir una estrategia de atención integral a la infancia y ser considerada como principio rector; Debe utilizar herramientas de educación preventiva formal y no formal, que puedan o no estar integradas en el sistema educativo formal; Debe*

estimular la participación comunitaria como forma de estimular y generar espacios de participación ciudadana; Debe basarse en una gestión descentralizada y en red. La doctrina de derechos humanos relacionada con la infancia-adolescencia implica una perspectiva que considera la indivisibilidad e interdependencia de la totalidad de sus derechos, al enfatizar la relación integral de los derechos civiles y políticos, tanto como los de sus derechos económicos, sociales y culturales. (CETI, 2003).

Como se puede observar en el organigrama siguiente, la estructura del CETI presenta un nivel deliberativo multisectorial, y un nivel de ejecución de programas.

A continuación, se presenta un resumen de los objetivos específicos de cada programa, tomando como fuente el Plan de Acción referido.

Programa de Protección Legal y Judicial⁹⁰

Los objetivos específicos de este Programa son:

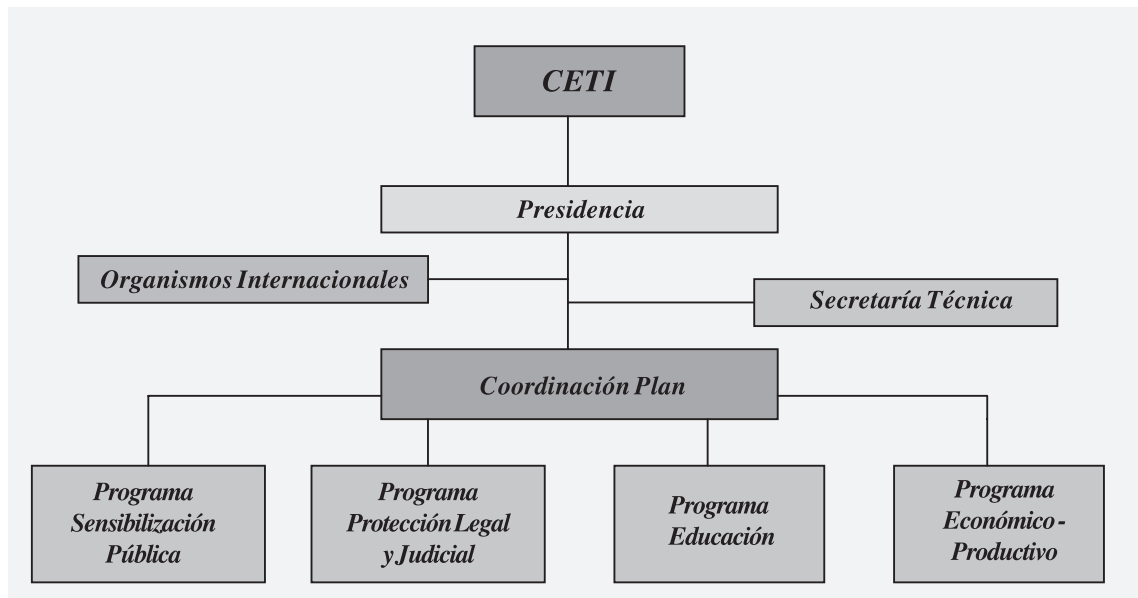
- Adecuación del sistema judicial y legal a los principios de la Convención de los Derechos del Niño, ratificada por nuestro país por Ley 16.137 (en especial, en relación a la aprobación de un nuevo Código del Niño).
- Fortalecimiento del Sistema de Protección (para su efectiva aplicación).
- Sensibilizar y capacitar a la comunidad y a los trabajadores en la protección legal.

Programa de Sensibilización Pública⁹¹

Los objetivos específicos del Programa son:

- Sensibilización general a la opinión pública sobre: la existencia del Comité, Propuestas del Comité y sobre la situación del Niño, Niña y Adolescente.
- Sensibilización y educación Infantil.
- Sensibilización de agentes comunitarios.

FIGURA 6
Organigrama del CETI



Fuente: CETI

Programa de Educación⁹²

Los objetivos específicos de este Programa son:

- Reinsertar, retener e incorporar a los niños/as en el sistema educativo.
- Comprometer a la familia en la asistencia a la escuela.
- Articular las distintas iniciativas públicas y de la sociedad civil que tienen como objetivo la promoción integral de los niños/as y adolescentes, fortaleciendo las líneas de acción que tiendan a la inserción / reinserción educativa de los mismos.
- Crear programas específicos para población con extra-edad, y situaciones particulares.
- Identificación de la población infantil trabajadora.
- Monitoreo y apoyo a la población infantil identificada para su mejor inserción o participación en las propuestas educativas.

- Formación, capacitación y sensibilización de los operadores del sistema educativo.
- Adecuación de las condiciones formales y/o contenidos pedagógicos de la oferta educativa oficial para la mejor inserción y retención de los niños que están fuera del sistema educativo.

Programa de Alternativas Económico - Productivas⁹³

Los objetivos específicos de este programa son:

- Apoyar a padres de familia en la generación de ingresos que no involucren el trabajo de los niños (transferencia de tecnología para mejorar la producción, capacitación, colocación laboral, apoyo a la conformación de asociaciones de productores o de comerciantes o agencias de desarrollo económico).
- Capacitar a los integrantes del núcleo familiar del niño atendido, para la creación y

manejo de micro empresas. Se dirige exclusivamente a quienes se encuentran dentro de la franja etaria en que el trabajo está autorizado por la legislación nacional e internacional vigente.

- Apoyo a la inserción laboral de los familiares del niño/a atendido/a que sustituya su ingreso económico.
- Rever la oferta de programas de capacitación laboral.

A diferencia de los otros dos planes comentados, en este caso se observa una matriz de construcción del problema relativamente compartida con un fuerte sustrato teórico, generado a partir de la acción de los tres organismos internacionales que operan en esta área, que sumado a una estructura institucional consolidada, muestra un potencial interesante para llevar adelante el Plan.

Las debilidades manifestadas por los actores, se centran en dos elementos relacionados entre sí. El escaso financiamiento para las dimensiones del problema a abordar, y la insuficiente estructura de gestión, tanto en lo referente a recursos humanos como a infraestructura.

Por otro lado, se detecta una amenaza vinculada a la inserción por Decreto del CETI en un órgano del Poder Ejecutivo. Esta estructura puede ser sensible a los cambios de Gobierno o de ministros con el consiguiente cambio de los cargos tecno-políticos que son referentes para el Comité. De todas formas, esta amenaza también puede ser una oportunidad, ya que la inserción institucional con este marco legal genera estabilidades importantes, y eventualmente se puede gestionar un modelo de funcionamiento que prevenga el impacto de los cambios a nivel gubernamental. De hecho, la acción del CETI ya es una política pública y el próximo salto cualitativo tendría que orientarse a convertirla en una política de Estado.

c) Los programas transversales

- El Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo (PIIAF)

El programa es el mayor programa del área social que se implementa en este período. Fue aprobado en el año 2002 y comenzó a ejecutarse a través de diversos proyectos a principios del 2004. Forma parte de una nueva generación de programas con vocación integradora, que en su formulación, pretende romper con la compartimentación existente entre las diferentes sectoriales.

La inserción institucional del Programa ha sido polémica, ya que se instaló con dependencia de la Secretaría de la Presidencia de la República. En el texto del proyecto aprobado por el BID, se fundamenta esta decisión en el hecho de que en Uruguay no existe un ministerio u organismo responsable de coordinar las políticas sociales⁹⁴. En este sentido, el diseño del Programa atiende a los problemas diagnosticados sobre la implementación de políticas sociales, y tiene una clara estrategia integradora.

En principio, hay miradas positivas que abren una carta de crédito, condicionando la factibilidad del programa a la capacidad de los directores del mismo⁹⁵. En la misma dirección, hay opiniones que rescatan el potencial, pero encuentran debilidades en las dimensiones que tiene el PIIAF, ya que abarca a una serie de sectoriales con estructuras muy “pesadas” que tienen serias dificultades para ingresar en una lógica de coordinación.⁹⁶ Desde algunos ámbitos, se coloca en la discusión la dimensión política del Programa, y se lo asocia con las propuestas tradicionales de políticas sociales, vinculadas a una lógica política cortoplacista⁹⁷, aunque esto es desmentido por el texto del proyecto, que apunta claramente a una estrategia de mediano y largo plazo.

La estructura institucional del PIIAF, en los hechos, ha solucionado el tema de la transversalidad creando una estructura paralela a las sectoriales. Esto es resistido con diferentes argumentos, siendo el de mayor peso la contradicción que se plantea al superponer estructuras nuevas a las ya existentes, generando una dinámica que no soluciona en principio el problema de la fragmentación y el bloqueo institucional.⁹⁸

El PIIAF realizó durante el 2003 diferentes procesos de planificación con las instituciones que van a operar como ejecutoras de los proyectos y desarrolló también experiencias piloto de campo. De lo actuado hasta ahora resulta interesante la diferenciación que se percibe entre la etapa de diseño y la de ejecución. Los objetivos en cuanto a la integralidad son ambiciosos, si se tiene en cuenta las limitantes estructurales existentes y las dimensiones mismas del Programa. Desde una estructura institucional eminentemente política debe afrontar el triple desafío de negociar con el sistema político, las sectoriales y sus estructuras burocráticas, y la heterogeneidad que presenta la sociedad civil organizada.⁹⁹

- **El Programa Alimentario**

Los diferentes programas alimentarios tienen un anclaje institucional en el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) que depende del MTSS. Este programa capta el 80% del presupuesto de ese Ministerio y tiene como objetivo apoyo a la alimentación en sectores carenciados de la población.

Si bien no está claro que el INDA tenga una definición específica de transversalidad, en los hechos apoya con sus diferentes programas a prác-

ticamente todas las sectoriales del área social. También ejecuta programas propios.

Ha tenido un papel muy importante de apoyo a los sectores educativo, salud, infancia y maneja también un número muy importante de convenios con ONGs. Administra comedores propios y entrega canastas de alimentos a familias en situación de riesgo, desocupados, y otros grupos vulnerables. Por otra parte ha sido un pilar muy importante en los planes de emergencia para enfrentar la crisis.

AIPP- Apoyo a Instituciones Públicas y Privadas,
 AUIPI-Asociación Uruguaya de Protección a la Infancia,
 PNCA-Plan Nacional de Complementación Alimentaria,
 CAIF-Centros de Atención a la Infancia y a la Familia,
 SAAC-Servicio de Asistencia Alimentación Colectivizada,
 PAEC-Programa de Apoyo a Enfermos Crónicos

Desde el año 1999 hasta hoy, el INDA ha aumentado su población objetivo estimándose que en el 2003 se llegó a una cobertura de 300 mil personas, de una población de usuarios potenciales de 500 mil.

CUADRO 3
Número de beneficiarios por Programa

Programas	1999	2000	2001	2002
AIPP	37.287	39.519	38.760	40.698
AUIPI	1.030	1.209	1.260	1.323
SAAC	6.742	9.443	12.123	13.657
PNCA	154.647	155.148	161.924	173.883
PAEC	2.340	2.614	2.429	4.352
CAIF	9.422	11.269	11.496	13.565
Total	211.468	219.202	227.992	247.478

Fuente: OPP 2003c

A partir de la crisis económica ha cambiado el perfil de la población atendida. Por ejemplo el sub programa de desocupados que era de unos niveles más o menos manejables, se disparó a partir del crecimiento de la tasa de desempleo. Según plantean los integrantes de la Asesoría Técnica del INDA, la mayoría de los usuarios son desocupados o personas con empleos precarios.

Uno de los programas transversales que ha tenido un gran impacto es el que cubre a madres beneficiarias de las canastas de complemento infantil. Este programa se ejecuta en convenio con Salud Pública y como contraprestación, la madre tiene que llevar al niño a realizar los controles periódicos. Cuando el niño está en edad escolar, también se exige como contraprestación el certificado de escolaridad del centro educativo.

A partir de la crisis, el INDA ha visto desbordada su capacidad operativa. A esto se suma el atraso en las transferencias de dinero desde el Ministerio de Economía y Finanzas. Para enfrentar la situación, a fines de 2003 se instrumentó un mecanismo de transferencia directa hacia las ONGs, para que adquieran directamente las partidas alimentarias asignadas.

d) Los programas sectoriales

• **La Reforma Educativa**

A partir de un trabajoso diagnóstico elaborado por la Cepal (*Cepal 1991, 1992*), en un contexto de conflictividad fuerte con los prestadores de servicios educativos, y después de un referéndum fallido por mayores recursos a la educación, se comienza a gestar la Reforma Educativa, que a juicio de los actores relevados, es la principal política social implementada en los últimos 10 años.

La Reforma Educativa, que comienza a implementarse a partir de 1995, planteó un componente de inversión muy importante en infraestructura, en equipamiento, acompañado de una reforma curricular y procesos de capacitación

docente. La propuesta de reforma se articuló en torno a objetivos centrales que incluyen el mejoramiento de la calidad educativa, el fortalecimiento institucional de los organismos del sistema, la dignificación de la formación y la función docente, y –aspecto central– la consolidación de la equidad social. (*Anep 1995*) El objetivo de la consolidación de la equidad social es altamente significativo, ya que desde la gerencia social se percibe al sistema educativo como elemento central potencialmente articulador de políticas sociales integradas, mientras que –y esto es un cuello de botella– el propio sistema no se percibe consensualmente como hacedor y gestor de Políticas Sociales.

El potencial del sistema una vez iniciado el proceso de reforma, se expresa en algunos impactos sociales significativos. El impacto mayor en la década del 90 es la universalización de la Educación Inicial. Se parte de un diagnóstico que indica que 26 mil niños de entre 3 y 5 años que viven en hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) no tienen acceso a la Educación Inicial, mientras que el promedio de asistencia en esa franja etaria es del 50% en toda la población. Si se analiza la cobertura por nivel de ingresos, esta cifra baja en los sectores de menores ingresos al 30% y sube a 80% en los sectores de mayores ingresos. (*Anep 1995*)

Se logró duplicar la cobertura en los primeros cuatro o cinco años y se logró que la mitad perteneciera a hogares con indicadores de vulnerabilidad. (*Katzman R; Filgueira F., 2001*). Ese cambio provocó una modificación muy importante en la composición socio-económica de la Educación Inicial Pública, ingresando más alumnos de sectores carenciados.

El otro impacto significativo es el impulso a las Escuelas de Tiempo Completo. En este sentido, el proceso ha sido más moderado y no ha tenido el mismo impulso que la Educación Inicial. En un país donde hay consenso en diagnosticar la falta de integralidad de las políticas sociales, se

puede afirmar que el cambio concebido de forma más integrada fue el proceso de Reforma Educativa de la segunda mitad de los 90.

En materia educativa se ha avanzado en las mejoras de las condiciones de prestación, el tema es como esas mejoras de las condiciones se transforman en mejores prácticas, y mejores aprendizajes. Estos dos últimos puntos no sólo se solucionan desde el espacio de formulación de políticas, sino que requieren la problematización y el cambio en los modelos de gestión, esto es, una recreación de las reglas de juego y la constitución entre otras cosas de liderazgos que aseguren el funcionamiento y la observancia de esas reglas.

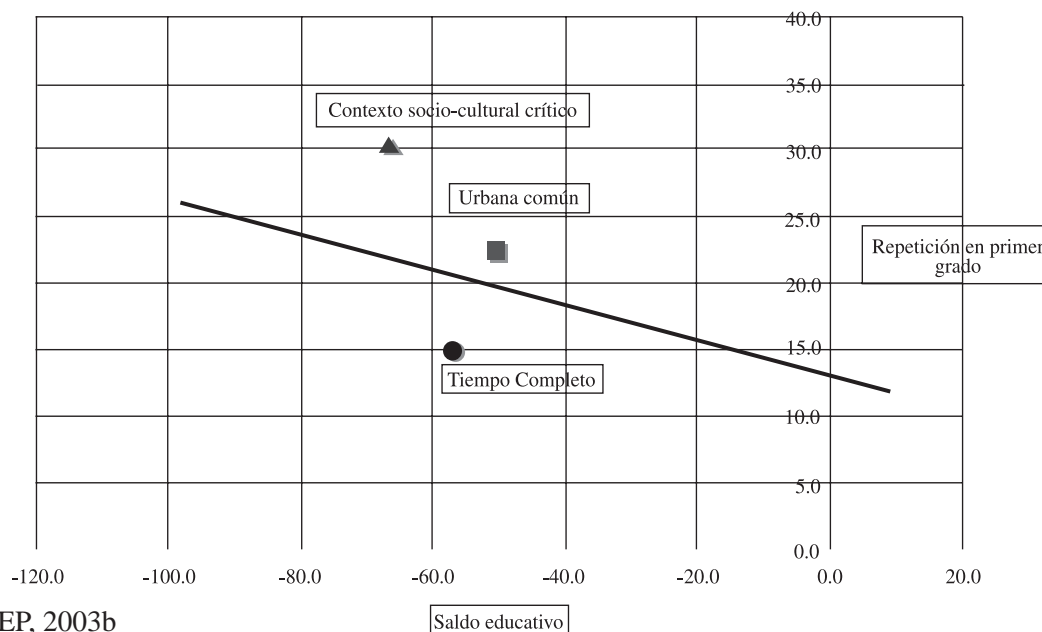
Si bien los logros educativos están fuertemente relacionados con aspectos externos al sistema, como por ejemplo la situación socioeconómica del hogar y la asistencia regular a la escuela (*Cepal 1991*), por una parte, y los aspectos socio-culturales vinculados a estrategias de sobrevivencia (*Mara et al 1999*), la división entre lo exógeno y lo endógeno puede ser arbitraria, ya que desde una perspectiva integrada, la división entre sistema educativo y comunidad no debería ser tal.

Parece claro que los factores endógenos operan sobre los resultados educativos (*Ravela 1993*) (*Ravela et al 1999*), sobre todo en aspectos vinculados a las formas de organización del sistema y a la acción concreta de los maestros, y que estos aspectos endógenos interactúan con los exógenos, por ejemplo, generando mecanismos expulsivos para los sectores con menores activos.

La necesidad de una integralidad que permita el abordaje de los factores endógenos y exógenos para mejorar los resultados educativos, puede ser observado en un ejemplo concreto, la relación entre los resultados de dos experiencias: Las Escuelas de contexto socio-cultural crítico y las Escuelas de Tiempo Completo. A inicios de los 90 se crean las escuelas de contextos sociocultural crítico (que ofrecen un *plus* salarial al maestro y exigen de El capacitación y trabajo en los sábados), poco después se inicia la experiencia de las escuelas de tiempo completo (8 horas).

Ambas modalidades cubren hoy un 30% de la matrícula escolar. Las escuelas de CSSC no han arrojado resultados positivos, las Escuelas de Tiempo Completo sí lo han hecho.

GRÁFICO 13
Promedios de saldo educativo y porcentaje de repetición en primer año,
respecto a la recta de ajuste.
Monitor educativo 2002. Escuelas de contexto desfavorable y muy desfavorable



Fuente: ANEP, 2003b

Como se observa en el gráfico 13, las escuelas de TC tienen un desempeño muy superior en un indicador muy sensible que ya se analizó en el ítem Educación: La repetición.

En este sentido, el margen de los espacios para pensar políticas y las alternativas se han ampliado. La gestión de las Escuelas de TC incluye vínculos con la comunidad, talleres didácticos especiales y un cuerpo inspectivo comprometido e innovador. Hace tiempo se empezó a formalizar en las autoridades una meta de largo plazo. En el 2010 se pretende llegar a un 40% del alumnado en escuelas de Tiempo Completo.

Las acciones vinculadas a la reforma educativa tienen el marco institucional de ANEP y El Consejo de Enseñanza Primaria y Consejo de Enseñanza Secundaria respectivamente. Si bien hay proyectos que están ubicados dentro de la estructura de ANEP, los dos programas que estructuran la reforma tienen marcos institucionales específicos. Estos programas, MECAEP para la Educación Primaria y MENFOD para la Educación Secundaria y la Formación Docente, han tenido un fuerte impacto, destacándose a nivel de primaria la experiencia de Educación Inicial, Tiempo Completo, y el Plan de Alimentación Escolar.

Finalmente, los actores que mencionan a la Reforma Educativa como principal acción de política social, hacen énfasis en los logros de Primaria, sobre todo las Escuelas de Tiempo Completo, pero también hacen énfasis en el potencial que tiene una red como el sistema educativo público, que cubre todo el país, por su alto nivel de legitimidad (más en el interior del país que en el área metropolitana), y la mayor dotación de prestatarios altamente calificados, que pueda tener otro tipo de institución que ejecuta políticas sociales. Se hace énfasis también en la necesidad de cambio de la educación media, sobre todo en lo que respecta a mejorar la oferta educativa y de servicios, para que pueda contener a la población que en este momento deserta tempranamente del sistema.

• Los programas de infancia

Los programas de infancia de mayor volumen (la educación también se considera un programa de infancia pero se está siguiendo la lógica de las divisiones sectoriales existentes) se encuentran en la órbita del INAME.

El INAME ha tenido históricamente proyectos propios de intervención sobre la infancia, la adolescencia y la familia. En los últimos 20 años ha desarrollado una política de tercerización de servicios que se ha acelerado en la década del 90 (pasó de 7 mil a 34 mil convenios en pocos años). En la actualidad cerca del 70% de los niños atendidos por el INAME, reciben los servicios a través de convenios con ONGs de infancia. La cobertura de 0 a 3 años se realiza (salvo excepciones) a través del Plan CAIF de atención a la infancia y la familia. La franja de 5 a 17 años es atendida mediante diferentes modalidades por la División Convenios del INAME.

Entre los proyectos de infancia, el que es mejor evaluado por los actores consultados, es el Plan CAIF. Este plan es considerado una de las mejores experiencias de políticas sociales integrales, con una cobertura que atiende varias dimensiones en forma integrada: Educación Inicial, Alimentación, Salud, Orientación Familiar y Trabajo en Redes. Por otra parte es el primer programa social que ha generado una estructura institucional descentralizada territorialmente, con órganos de dirección de integración multisectorial, tanto a nivel nacional como departamental. El único cuestionamiento que se le hace al Plan CAIF es su costo. Al ser el programa de mayor densidad técnica por niño que se implementa en el país, su costo está muy por encima de los restantes programas educativos. De hecho, tiene mayor densidad técnica que los servicios de educación inicial existentes a nivel privado para sectores medios y altos. La necesidad de contar con equipos numerosos y multidisciplinarios se fundamenta en función de las características estructurales de la

población atendida. El gran argumento a favor de lo último son los excelentes resultados que surgen de las evaluaciones realizadas. Los logros en desarrollo psicomotor, talla, peso y aprendizaje en los niños que egresan de CAIF a primaria están medidos y se ha demostrado que tienen un desempeño en Primaria muy superior a quienes entran directamente a la escuela sin pasar por esta experiencia.

Por último, existen experiencias interesantes a nivel de ONGs en proyectos de promoción en el área. En general son proyectos de pequeñas dimensiones, si se comparan con los macro-programas reseñados.

• La seguridad social

Si bien la seguridad social no figura en las percepciones de los actores como un programa exitoso en políticas sociales, del análisis del gasto público social surge con claridad su importancia. Entre las diferentes prestaciones que tiene del BPS, Asignaciones Familiares ha sido históricamente el programa de subsidios más extendido, vinculado directamente al niño. Si bien los actores consideran que es un programa deprimido (las cifras lo demuestran) también consideran que es una herramienta que tiene que redimensionarse, y puede constituirse en la base para un programa de subsidios familiares de nueva generación.

CUADRO 4
Asignaciones Familiares
Promedio del subsidio por niño

	1998	1999	2000
Beneficiarios	350.553	359.281	416.116
Ejecución en miles de \$	1207420	1290391	1510415
Subsidio anual por niño/	3.444	3.591	3629
Subsidio mensual por niño	287	299	302

Fuente: OPP 2003c y OPP 2003a

La masividad de la cobertura lo convierte en un programa con un potencial importante en el área, pero el monto del subsidio conspira contra cualquier tipo de impacto que pueda tener la cobertura. Tomando el salario mínimo nacional que rigió durante todo el año 2002 (\$ 1.110) el subsidio¹⁰⁰ para ese año cubre un 27% de un salario mínimo, mientras que los tres micro-programas vinculados a la erradicación del trabajo infantil, otorgan subsidios que van del 80 al 90% de un salario mínimo por niño. De todas formas, hay que reconocer que la cobertura de esos programas es muy acotada, ya que sumados llegan a aproximadamente 700 niños. El desafío en este caso radica en evaluar la factibilidad de llevar el subsidio de Asignaciones Familiares a los montos que manejan los programas focalizados, ya que está demos-

trado que el subsidio tiene un impacto positivo a partir de por lo menos el 80% por niño de un salario mínimo.

Aceptando que las microexperiencias referidas son proyectos extremadamente focalizados, no creemos que se esté planteando aquí una discusión entre universalismo vs. focalización, ya que, en otra escala, Asignaciones Familiares también es un programa focalizado hacia la población de menos ingresos.

• Los programas de vivienda

Si bien los programas de vivienda no son percibidos por los actores relevados como ejemplos exitosos de políticas sociales, Uruguay tiene una

fuerte tradición en el área, en un proceso que ha pasado de una política de tipo universalista, a un modelo que introduce fuertes elementos de focalización.

Las políticas en el área se procesan sobre la base institucional del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), específicamente en la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), destacándose el programa Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FONAVI U) y el programa CREDIMAT. La DINAVI coordina y acuerda acciones con diferentes organismos públicos y privados vinculados al área. Entre ellos destaca el Banco Hipotecario del Uruguay, organismo financiador público, y el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Figura también el Programa MEVIR, vinculado a la vivienda rural. El MEVIR surge en la década del 60 a partir de una Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre, con el objetivo de construir viviendas decorosas en zonas rurales por el sistema de ayuda mutua. Más tarde el Poder Ejecutivo decreta la conformación de un Fondo administrado por una Comisión Honoraria, integrada por 11 personas con trayectoria en la resolución de problemas sociales. Con el objetivo de construir viviendas higiénicas que sustituyeran las habitaciones insalubres existentes en el medio rural y alrededores de las poblaciones urbanas del interior del país. Los recursos financieros provienen del propio Fondo Nacional de Vivienda, de impuestos que gravan la compra-venta de bienes muebles en remate público, partidas de la Tesorería General de la Nación, impuesto a la enajenación de productos agropecuarios, entre otros.

• Los programas de empleo

En el caso de los programas de empleo, los actores manifiestan la necesidad de desarrollarlos como acciones estratégicas contra la pobreza,

pero no visualizan un fuerte impacto de las experiencias existentes.

Las experiencias con mayor grado de formalización están concentradas en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), específicamente en la Dirección Nacional de Empleo (DINAE).

Es de destacar la acción de la Junta Nacional de Empleo (Junae). Este es un organismo de constitución tripartita que funciona en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, integrado por una delegación de las Cámaras Empresariales, una Delegación del PIT-CNT y es presidida por el Director Nacional de Empleo.

La Junae tiene como cometidos administrar el Fondo de Reversión Laboral y asesorar a la Dirección Nacional de Empleo en la formulación de políticas de empleo y formación profesional. El Fondo de Reversión Laboral fue creado en 1992, con el objetivo de financiar actividades de información, orientación y capacitación orientadas a la reversión de trabajadores amparados en el Seguro de Desempleo. Se conforma con aportes de empresarios y trabajadores del sector privado. En la actualidad, este aporte es el 0.125% sobre los salarios y es realizado por trabajadores y empleadores. A partir del año 2001, se completó con un aporte del Estado votado en la Ley Presupuestal.

El Fondo financia actividades de capacitación laboral para diversos sectores de la población con problemas de empleo. A su cargo se realizan también investigaciones y prospecciones de mercado que permiten orientar el desarrollo de esos programas y caracterizar la evolución del mercado de trabajo.

Entre los programas de Empleo se destaca: i) Programa de promoción de la igualdad de oportunidades para la mujer en el empleo y la formación profesional (PROIMUJER); ii) Programa de Capacitación Laboral para los Trabajadores Rurales,

siendo este un programa que se ejecuta por un acuerdo entre MEVIR y DINAE; iii) Programa de Formación para trabajadores en actividad; y iv) Programa de Capacitación Productiva.

Fuera de este ámbito, se registran incipientes experiencias de promoción del empleo mediante microcréditos. Destacamos en el marco territorial de la Intendencia Municipal de Montevideo, la experiencia del Programa COMUNA MUJER en tres zonas de la Capital, con pequeños programas de microcréditos; la experiencia del Programa Ciudad Vieja RENEVA, con un programa de microcréditos llamado Fondo de Trabajo, y por último, en el interior del país, el Programa de Apoyo a la Familia Rural (PROFAMRU), ejecutado en el marco institucional del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP).

3. La dimensión económico-financiera: el gasto público social

Por último, para completar la configuración de políticas sociales, se analiza la base económica y financiera de la misma, expresada en la distribución del gasto público.

Planteamos anteriormente que los dos desafíos fundamentales al término de la dictadura fueron la recuperación de la ciudadanía política mediante un proceso de re-institucionalización, y la recuperación desde el punto de vista económico, mencionando que los dos procesos no tuvieron ritmos similares, caracterizando a las medidas tendientes a la reactivación económica como gradualistas.

En el período 85-98 se produjo un crecimiento económico con un crecimiento del PBI de más del 70% a una tasa acumulativa del 3,6% , con una caída del 17,5% entre el año 1999 y el 2002 producto de la crisis regional. Esto generó como consecuencia directa una incremento importante del déficit fiscal. (OPP, 2003)

En este contexto, se aborda de forma sumaria la distribución del Gasto Público en forma genérica, y del Gasto Público social en forma específica.

a) El gasto del sector público

Para tener una aproximación al peso del sector público en la economía, se verá la participación

CUADRO 5
Gastos del Gobierno como % del PBI

	Gobierno Central	Gobierno Central Consolidado
1991	16.1%	24.5%
1992	17.1%	26.1%
1993	18,1%	30,6%
1994	19,3%	32,6%
1995	19,4%	28,9%
1996	19,7%	29,3%
1997	20,4%	30,9%
1998	20,7%	31,0%
1999	23,3%	32,1%
2000	23,9%	31,5%
2001	25,5%	31,3%
2002	26.3%	29.3%

Fuente: Con datos del BCU y la CGN Datos de Caja (OPP, 2003)

del Gobierno central en el PBI. En el cuadro 5 se refleja claramente una tendencia que responde al proceso de crecimiento post-dictadura y al proceso de recesión de fines de los 90.

Esta participación que al comienzo de la década del 90 era del 16,1%, sin contar con la seguridad social y del 24,5% si se incluía este factor, llegó en el año 2000 al 23,1% y al 31,5% respectivamente. Esta tendencia creciente se mantuvo hasta alcanzar el 26,3% y el 29,3% en el año 2002, mientras que los gastos en seguridad social bajaron en los últimos tres años de la serie. (OPP, 2003).

El aumento del Gasto Público como % del PBI corresponde a la profundización de la crisis y la

recesión, con un retraimiento de la participación del sector privado y la consiguiente caída de los ingresos públicos. Esta situación de acuerdo a los datos proporcionados por la OPP, ha generado un déficit fiscal creciente, superior al 4% del PBI en los entre los años 1999 y 2002. (OPP, 2003)

Es importante para los objetivos de este trabajo, analizar el gasto público consolidado por funciones, para aproximarnos al peso específico que tienen las diferentes modalidades de políticas sociales en el mismo. En el cuadro 6 se muestra la distribución porcentual del mismo. Se presentan sólo los porcentajes, porque el interés está en analizar la distribución.

CUADRO 6
Gasto del Gobierno Central Consolidado

Participación %	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Servicios públicos generales	8.7%	8.4%	9.1%	10.1%	9.6%	10.7%	11.2%	7.8%	9.3%	8.4%
Defensa	5.4%	7.3%	5.1%	4.6%	4.2%	3.9%	4.1%	4.3%	4.2%	3.7%
Educación	6.6%	6.5%	6.9%	6.6%	6.9%	7.0%	7.8%	7.2%	7.6%	7.5%
Sanidad	4.8%	5.8%	6.0%	6.0%	5.6%	5.8%	5.9%	5.9%	6.6%	5.3%
Seguro y bienestar social	62.0%	60.6%	59.8%	61.8%	62.0%	61.4%	59.3%	60.9%	56.5%	54.7%
Vivienda/ Servicios comunidad	0.3%	0.2%	1.8%	1.7%	1.4%	1.5%	1.7%	1.7%	1.6%	1.2%
Otros servicios sociales	0.8%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%	0.7%	1.2%	1.4%	1.4%
Servicios Económicos	7.1%	7.0%	5.8%	5.2%	6.0%	5.9%	5.7%	5.1%	5.5%	4.5%
Intereses deuda pública y otros	6.6%	5.7%	6.8%	5.9%	6.0%	5.8%	6.8%	8.3%	9.7%	15.4%
Menos: Aportes patronales Seguridad Social	-2.1%	-1.8%	-1.8%	-2.4%	-2.2%	-2.3%	-3.0%	-2.2%	-2.4%	-2.2%
Total	100.	100.	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Contaduría General de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas. Datos de Caja. (OPP, 2003)

De la distribución general del gasto público, destacan los siguientes elementos:

- Se destaca el peso de la seguridad social, coherente con la matriz de políticas sociales basadas en el Estado de Bienestar. Si bien se ha mantenido relativamente estable con una tendencia a la baja en el periodo, su peso global la convierte en una de las claves para entender las estrategias de políticas sociales vigentes.
- Se destaca también la tendencia a la baja en Defensa y el aumento en Educación, Vivienda y en Salud, lo que podría indicar un emer-

gente de políticas sociales fuera del esquema tradicional de la seguridad social.

- Por último, es notorio el incremento del gasto público por pago de intereses de deuda pública en los últimos tres años del periodo, lo que da cuenta de las limitantes estructurales vinculados con la situación de recesión.

b) El gasto público social

Luego de presentar las principales características del gasto público, se analizarán en forma específica el componente vinculado a las funciones sociales del mismo.¹⁰¹

CUADRO 7
Gasto Público Social - 2002

	Millones Pesos	Millones Dólares	% PBI
Presupuesto Nacional (neto de Transf. a Seg. Social)	17,701	832 7%	6.8%
Organismos de Seguridad Social	40,065	1,884/ 61%	15.3%
Intendencia de Montevideo	1,730	81 3%	0.7%
Intendencias del Interior	2,097	99 3%	0.8%
Empresas Públicas	4,075	192 6%	1.6%
Total GPS	65,668	3,088 100%	25.1%
Educación	8,489	399 13%	3.2%
Salud	7,736	364 12%	3.0%
Seguridad y Asistencia Social	41,663	1,959 63%	15.9%
Vivienda y Servicios Comunitarios	6,372	300 10%	2.4%
Otros Gastos Sociales	1,408	66 2%	0.5%

Fuente: ATPS – OPP¹⁰² (OPP, 2003)

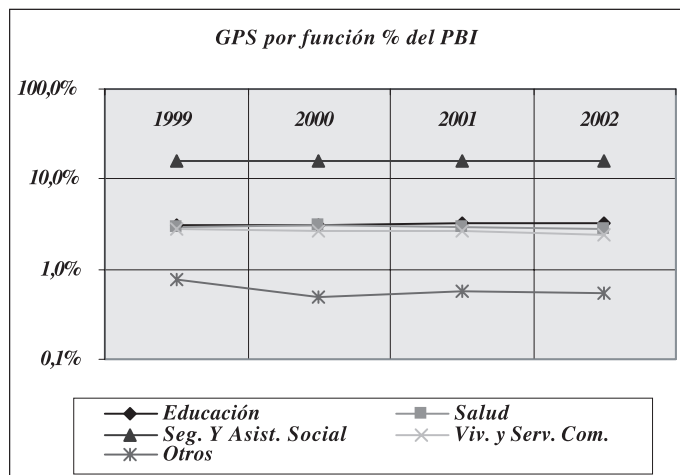
A partir de la distribución del gasto público-social - GPS surge a nivel de funciones, la preeminencia de la Seguridad social como principal componente del gasto sobre las dos funciones que han financiado en los últimos 10 años los proyectos que se consideran más exitosos en políticas sociales, como es el caso de Educación y Salud.

Si se compara la participación de los diferentes organismos en el GPS, surge un indicador de la centralización del gasto en políticas sociales en

la baja participación de los gobiernos municipales en la ejecución del mismo, totalizando un 6% entre Montevideo y el interior del país. Este es un dato pertinente a la hora de discutir políticas sociales descentralizadas con base territorial.

En la gráfica 14 se muestra la tendencia de la evolución del GPS en el período 99-2002. Es notorio que el GPS se ha mantenido relativamente constante en las funciones de mayor relevancia, variando a la baja en la una función residual.

GRÁFICO 14
Evolución del GPS por función como % del PBI



Fuente: (OPP, 2003)

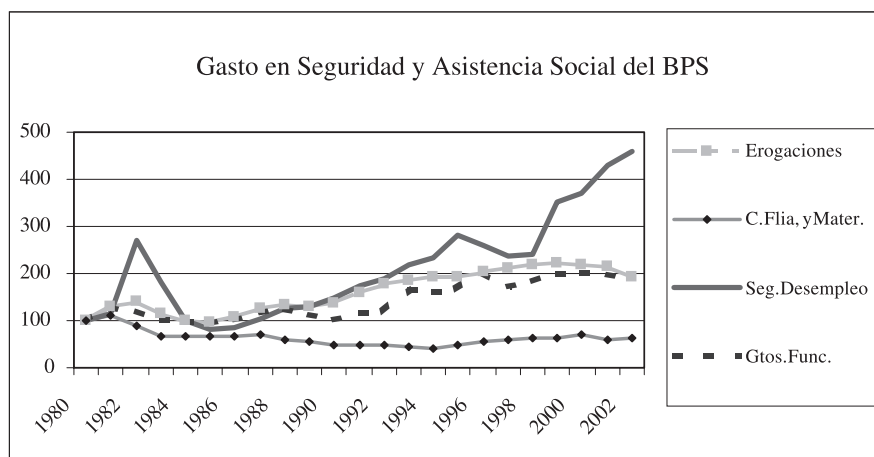
Dada la importancia que tiene la participación de la seguridad social en el GPS, entendemos relevante analizar la evolución del gasto en las diferentes prestaciones y el peso específico que tiene cada uno de los componentes del gasto del BPS.

Las prestaciones del BPS son: Erogaciones por Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS), Seguro por enfermedad (excluido DISSE), Asignaciones familiares y salarios por maternidad (esta es la prestación más vinculada a políticas sociales de

infancia), Seguro de desempleo, Fondos especiales, y Gastos de funcionamiento, no incluyendo las prestaciones médicas que se incluyen en el GPS de Salud.

En la gráfica 15 surge claramente el aumento del seguro de desempleo que responde en sus dos picos a momentos de fuerte crisis y colapso del sistema financiero. Por otra parte se registra una tendencia a la baja de las prestaciones vinculadas a políticas sociales hacia la familia y la infancia.

GRÁFICO 15
Evolución del Gasto en Seguridad Social por función
(índice: 1980 = 100 a precios constantes)



En el cuadro 8 se muestra el peso específico de cada prestación y vemos con más detalle la evolución de las prestaciones:

CUADRO 8
Gasto Público-Social en seguridad social en % sobre el total del BPS

	Erogaciones IVS	Seguro Enfermedad	C. Flia. y Mater.	Seguro Desempleo	Fondos Especiales	Gastos Funcionamiento	Total BPS
1980	74	5	13	2	0	6	100
1981	77	5	11	2	0	6	100
1982	78	5	8	4	0	5	100
1983	79	5	8	3	0	5	100
1984	77	6	9	2	0	6	100
1985	75	9	9	2	0	6	100
1986	75	10	8	1	0	6	100
1987	77	9	7	2	0	6	100
1988	76	10	6	2	1	5	100
1989	75	12	5	2	2	5	100
1990	77	11	5	2	2	4	100
1991	77	11	4	2	2	4	100
1992	79	10	3	2	2	4	100
1993	77	11	3	2	2	5	100
1994	77	11	3	2	2	5	100
1995	76	11	3	3	2	5	100
1996	76	11	4	2	1	6	100
1997	76	12	4	2	1	5	100
1998	75	13	4	2	1	5	100
1999	75	12	4	3	1	5	100
2000	74	12	4	3	1	5	100
2001	75	12	4	4	1	5	100
2002	74	11	4	4	1	6	100

Fuente: BPS, INE. (OPP, 2003)

De este cuadro surge el bajo porcentaje que llevan las dos acciones que intervienen directamente sobre las situaciones de pobreza, las prestaciones familiares y el seguro de desempleo. En el caso de las prestaciones familiares, la baja de la participación de las mismas se debe a un cambio de política que discutiremos en profundidad en el capítulo 8.

c) La incidencia del gasto público en la distribución del ingreso

La importancia de medir la incidencia del gasto público en la distribución del ingreso, es clave para aproximarse a una medición del impacto que tienen las políticas sociales sobre la población objetivo.

De los estudios realizados por Hugo Davrieux en la década del 80 (*Davrieux, H, 1987*) (*Davrieux, H, 1991*) surge que en 1982 el GPS operaba positivamente sobre la distribución del ingreso, siendo que el 50% más pobre participaba en el 25.5% del ingreso, participando a su vez en el 42.8% del GPS. Es de destacar que los gastos en seguridad social y vivienda eran regresivos, y los de salud y enseñanza eran progresivos. En 1989 el índice Gini de distribución del GPS pasa de 0,096 (1982) a 0,028, demostrando una distribución más equitativa correspondiente a mejoras en la distribución del gasto en seguridad social y vivienda.

Los datos disponibles más recientes sobre la incidencia de la distribución del ingreso del GPS corresponden a un estudio realizado por el Banco Mundial (2001). Este estudio registra para el año 1998 una tendencia más regresiva que la analizada en la década anterior.

En este caso, la función más regresiva es la de la seguridad social, y las funciones más progresivas son las de educación y nutrición. Mientras que el

40% más pobre recibe el 9,5% del gasto en seguridad social, recibe a su vez el 50,3% de los gastos en educación, siendo los gastos de mayor impacto en esta función los correspondientes a Educación Primaria.

Varios actores asocian el carácter regresivo de la seguridad social sostenido en el tiempo, a la indexación de las jubilaciones. En 1992 es aprobada la ley 16.320 de Rendición de Cuentas que introduce una serie de reformas en la cobertura IVS y el seguro social de enfermedad. Ante esta situación, se lanza una campaña para plebiscitar esa reforma, y en 1994 las organizaciones patrocinantes ganan el plebiscito con el 75% de apoyo de la ciudadanía. A partir de esa situación, se establece un mecanismo de indexación de las jubilaciones, que resulta en el mediano plazo en una baja de la pobreza en las fajas de edad beneficiarias. En la discusión del tema pobreza, mostramos como los indicadores bajan en relación inversa con la edad, sobre todo en la faja superior a 50 años. Los resultados de esta situación han provocado polémicas varias. Desde sectores gubernamentales se plantea que los fondos del Estado son limitados, y al mantener el nivel de las jubilaciones, se sacrifican a sectores –como la infancia– que no tienen capacidad de presión.

Este planteo debe relativizarse, ya que la opción contraria no solucionaría necesariamente los problemas de la infancia, y generaría un problema de gran envergadura, como podría ser el aumento de la pobreza en la tercera edad. Hay evidencia que demuestra –desde la práctica de varios programas sociales en zonas de extrema pobreza, que muchos jubilados se han convertido en el principal sustento de su familia, teniendo a cargo a los niños y adolescentes de la familia. En un contexto de fuerte desocupación juvenil, esta es una estrategia de sobrevivencia, que inclusive puede evitar la entrada de niños y adolescentes al mercado de trabajo.

VIII. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES SELECCIONADOS

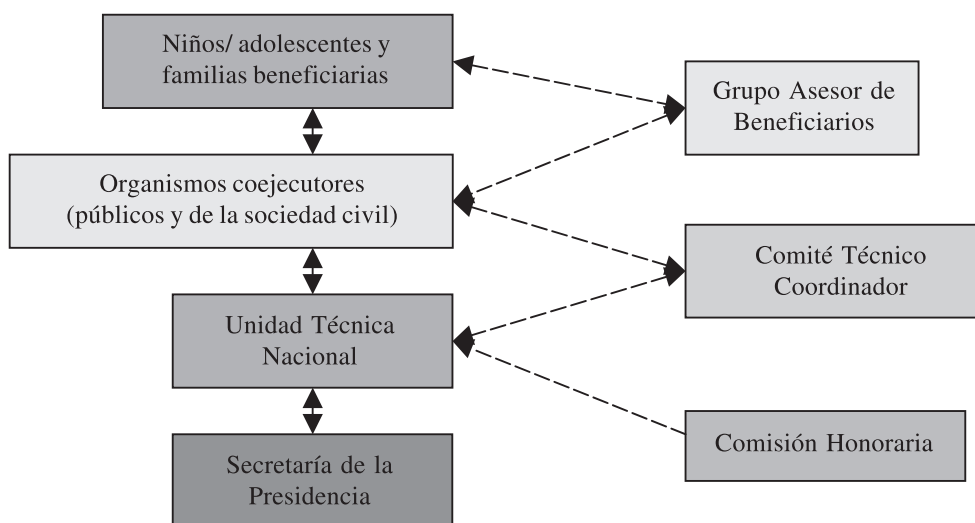
En este capítulo se analiza una selección de programas sociales que emergen como relevantes en cuanto a su impacto social, y potencialmente pueden servir de base para generar acciones integrales tendientes a la prevención y erradicación del trabajo infantil. Si bien el principal criterio de inclusión es la relevancia atribuida al programa a partir del relevamiento realizado, se incluye también a un grupo de programas que no son considerados con el mismo nivel de impacto, pero que potencialmente pueden incorporar la perspectiva de prevención y erradicación.

A. Ejemplo de programa transversal, el PIIAF

Objetivos: El objetivo general del Programa es mejorar las condiciones de vida e inserción social tanto de niños y adolescentes en situación de riesgo social como de su grupo familiar. La población objetivo del Programa estará constituida, a nivel nacional, por niños y adolescentes menores de 18 años en situación de riesgo social y su grupo familiar.¹⁰³

Descripción: Para cumplir con el objetivo propuesto, el Programa mejorará la calidad de los servicios existentes, asegurará una atención integral, aumentará la cobertura en las zonas de mayor riesgo y mejorará el acceso de las familias vulnerables a los servicios existentes. Se otorgará prioridad a intervenciones preventivas para asegurar un impacto a largo plazo en términos de la inserción social de los niños, reduciendo los riesgos sociales y fortaleciendo los derechos de la niñez y juventud. Dada la naturaleza intersectorial y multidisciplinaria de la temática, el diseño del Programa incorpora mecanismos dirigidos a reforzar la articulación entre los organismos públicos y los de la sociedad civil para prevenir y atender la problemática de la infancia y adolescencia en riesgo social. Además, considera intervenciones para lograr mejorar la capacidad de todos los organismos participantes de responder eficiente y eficazmente a los problemas de la población meta, así como de mantener informada a la población sobre la situación de la infancia y adolescencia.

FIGURA 7
Programa PIIAF - Esquema de Ejecución



En la figura 8 se presenta un mapeo de los componentes del programa, la distribución de la parti-

cipación de las sectoriales, y los contenidos básicos de los proyectos a ejecutarse.

CUADRO 9
Estructura de participación intersectorial y contenidos de los proyectos

Componente 1 Proyectos integrales de prevención y atención	
<i>Modelo integral para niños menores de cuatro años y sus familias.</i>	INAME, a través de la Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, coordinará y hará el seguimiento de las actividades previstas en este subcomponente. ¹⁰⁴
<i>Modelo integral para niños de 4 a 12 años y sus familias.</i>	Sus actividades serán dirigidas, coordinadas y controladas por el Consejo de Educación Primaria (CEP) de la ANEP ¹⁰⁵
<i>Modelo integral para adolescentes de 13 a 17 años y sus familias.</i>	La responsabilidad de la ejecución y seguimiento estará a cargo del INJU del MDJ. Para la implementación de determinadas líneas de acción, la UTN celebrará convenios con ANEP/CODICEN y con el MEC a través del CECAP. ¹⁰⁶
<i>Modelo integral de prevención de embarazo precoz.</i>	La ejecución y seguimiento de este Subcomponente será responsabilidad del MSP salvo algunas actividades que realizará la UTN en coordinación con el MSP y MDJ, MTSS, MEC, INAME y privadas involucradas en la temática, especialmente en definir objetivos comunes relacionados con la salud sexual y reproductiva. ¹⁰⁷
Componente 2: Desarrollo y participación comunitaria y familiar	La responsabilidad de la ejecución y seguimiento de este componente estará a cargo de la UTN ¹⁰⁸
<i>Promoción del Trabajo en Red.</i>	El uso del Fondo de Iniciativa Comunitaria se decidirá en forma colectiva cuando se diseñe el Plan Zonal y será ejecutado por OSC locales y evaluado por la Mesa de Coordinación. ¹⁰⁹
<i>Fortalecimiento de las capacidades familiares.</i>	La responsabilidad de la ejecución y seguimiento de este subcomponente estará a cargo de la UTN y las actividades las realizará personal calificado de instituciones especializadas. ¹¹⁰
<i>Mejoramiento de espacios públicos y comunitarios / deporte y recreación.</i>	Para la ejecución de las actividades de mejoramiento y construcción de estos espacios, el Ejecutor firmará un convenio con el MDJ estableciendo las responsabilidades por el uso de los recursos. ¹¹¹
<i>Control social.</i>	El mecanismo de control social o monitoreo participativo funcionará sobre la base de la Mesa de Coordinación, la que convocará abiertamente a representantes comunitarios y de los beneficiarios del Programa (grupos asesores de la comunidad) ¹¹²
Componente 3: Fortalecimiento institucional	

<i>Plan Integral de infancia y adolescencia y otros espacios de articulación.</i>	La responsabilidad de la ejecución de este Subcomponente estará a cargo de la UTN (Coordinador Ejecutivo y Área Técnica). ¹¹³
<i>Fortalecimiento de organismos participantes.</i>	Incluye: UTN, INAME, MEC MI. ¹¹⁴
<i>Sistema Nacional de Información para Infancia y Adolescencia (SINIA).</i>	Con el propósito de definir esta actividad, se constituirá un grupo de trabajo interinstitucional. ¹¹⁵
Componente 4: Comunicación social	La responsabilidad de la ejecución de este componente estará a cargo de la UTN. ¹¹⁶

Fuente: BID, 2002

Durante el año 2003 se han completado las coordinaciones intersectoriales para programar la ejecución de los diferentes componentes, y se estima que algunos de los componentes se comiencen a ejecutar a partir de febrero de 2004.

En cuanto a la relación de este programa con las acciones en el campo del trabajo infantil, destacamos varios elementos relevantes.

- El programa financia acciones directas de monitoreo de procesos de prevención y erradicación del trabajo infantil, y un proyecto de investigación sobre el perfil de las familias y los niños trabajadores, previéndose la posibilidad de nuevos llamados tanto en el área de promoción como de investigación.
- Por otra parte, el programa, desde el componente que desarrolla el Plan Nacional de Infancia, plantea un ámbito de coordinación con el CETI, que se puede constituir en una herramienta de difusión y de inserción de la perspectiva de prevención y erradicación en los diferentes programas de infancia ejecutados por las sectoriales.
- La transversalidad del programa, y su potencial económico, puede constituirse en una correa de transmisión que habilite la posibilidad de incluir requisitos de no utilización de trabajo infantil y retención escolar en los programas financiados que son ejecutados por las diferentes sectoriales.

B. Ejemplo de Programa Sectorial, Educación

En referencia a la Reforma Educativa, ofrece información sobre dos programas MECAEP II y MECAEP III, que son evaluados desde los diferentes actores y organismos involucrados como ejemplo a seguir en la implementación de políticas sociales.¹¹⁷

1. Programa MECAEP II

El Programa MECAEP II se ejecuta en el marco de la ANEP, con fondos del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF). La fecha de comienzo de este programa es el 12/02/99, previéndose la finalización para febrero de 2004.

Objetivos generales del Programa: 1) alcanzar una mayor cobertura para la educación preescolar y elevar la calidad de la educación que se imparte para los niños de 4 a 11 años, y 2) alcanzar una mayor equidad social, focalizando sus reacciones a la población en contextos socioeconómicos desfavorables.

Objetivos Específicos: 1) Universalizar la educación preescolar para niños de 4 y 5 años, y 2) Mejorar la calidad de la Educación Primaria para los grados 1° a 6° adoptando un modelo de Escuelas de Tiempo Completo, como un programa com-

pensatorio orientado a las escuelas localizadas en zonas socioeconómicas desfavorables.

Implementación del Programa

Componente 1. Expansión del acceso a las Escuelas de Tiempo Completo (ETC). Acciones previstas:

- Construcción y equipamiento de 280 aulas nuevas
- Transformación de 23 escuelas comunes en ETC, con adecuación de infraestructura
- Adecuación de Infraestructura de las ETC existentes
- Adquisición y distribución de material didáctico y libros
- Capacitación a docentes mediante cursos de actualización
- Apoyar con asistencia social y psicológica a un grupo de escuelas, de modo de fortalecer el vínculo Escuela-Familia
- Realizar un estudio de evaluación de impacto

Componente 2. Universalización de la Educación Inicial. Acciones previstas.

- Construcción y equipamiento de 200 aulas nuevas
- Provisión de material didáctico y libros de texto
- Capacitación a docentes
- Realizar una evaluación de impacto

Evaluación del programa

Existen evaluaciones anuales de cumplimiento de metas y ejecución financiera del programa,

que por un problema de espacio no van a ser reproducidas. Reproducimos si en forma textual, la síntesis de resultados al 31 de diciembre del 2002, presentadas en el informe PRIS de la OPP:

“El proyecto está prácticamente a un año de finalizar su implementación ya que ha solicitado una prórroga hasta el 29 de febrero de 2004. Esta prórroga permitirá lograr el cumplimiento de los objetivos del proyecto y el 100% de ejecución financiera. Al 31 de diciembre de 2002 se llevaba ejecutado el 84% del presupuesto”. (OPP, 2002)

2. Programa MECAEP III

Este programa es una continuación directa del MECAEP I Y II. y se desarrolla en el mismo marco institucional. Se implementa entre setiembre de 2002 y diciembre de 2007.

Objetivos Generales: Incrementar la equidad, calidad y eficiencia de la oferta educativa de la educación inicial y primaria.

Objetivos Específicos: a) expansión del modelo ETC, que se focalizará a estudiantes de contextos económicos adversos, b) la mejora de la calidad de la educación inicial y primaria, fortaleciendo el sistema de formación de maestros e introduciendo nuevos instrumentos de aprendizaje en el aula, c) la mejora de la eficiencia de las instituciones educativas.

CUADRO 10
Población objetivo del programa MECAEP III

Tipo de Escuela	Niños beneficiados
Escuelas urbanas públicas de contextos desfavorables y muy desfavorables (diciembre 2001)	177.000
Escuelas rurales de más de 30 alumnos (diciembre 2001)	8.000
ETC urbanas (diciembre 2002)	21.600
Jardines asistenciales urbanos (diciembre 2002)	3.900

Fuente: OPP, 2002

Actividades Previstas:

- Expansión del modelo ETC (construcción y rehabilitación de escuelas y aulas, provisión de material didáctico y equipamiento, capacitación en servicio a docentes, fortalecimiento del vínculo escuela/ familia/ comunidad)
- Fortalecimiento institucional (reformulación del Plan Magisterial, capacitación de formadores de formadores, apoyo a infraestructura de los Institutos de Formación Docente, apoyo a proyectos de mejoramiento educativo, seguimiento del Programa de Educación)
- Administración (gerenciamiento de la ejecución física, financiera, adquisiciones, monitoreo, y evaluación)

El programa inició sus actividades a partir de noviembre de 2002, logrando en ese período cumplir con las actividades previstas. (OPP, 2002)

En cuanto a la relación de este programa con las acciones en el campo del trabajo infantil, destacamos varios elementos relevantes.

- Los mejores resultados a nivel de implementación de la Reforma Educativa fueron alcanzados en la Educación Primaria, siendo el programa MECAEP uno de los elementos dinamizadores de la misma.
- El Consejo de Educación Primaria, está implementando acciones concretas relacionadas con la prevención y erradicación del trabajo infantil, a partir de los diferentes programas que ejecuta.
- Dado el papel central que tiene el sistema educativo en este tema, se entiende que el papel de Primaria es clave en lo referente a: i) generar acciones que permitan la retención de los alumnos en el sistema; ii) la difusión y sensibilización del cuerpo docente e inspectivo para facilitar la detección y la implementación de medidas preventivas; iii) el apoyo a los niños y sus familias a través de la red social con mayor extensión a nivel territorial; iv) y la interacción con los otros programas sociales, a los efectos de facilitar el seguimiento del

rendimiento educativo de los niños que reciben directa o indirectamente subsidios sociales.

C. Ejemplo de Programa Sectorial, Seguridad Social

1. Asignaciones Familiares

Se mencionó que más allá de las críticas existentes a los montos del subsidio y a los criterios de focalización del mismo, este programa está presente en la agenda futura de políticas sociales de todos los actores consultados. Asignaciones familiares, como programa basado en políticas de ingresos, presenta un potencial muy fuerte de llegada efectiva a los sectores más pobres de la población.

Este subsidio que en principio se basaba en un régimen de cotización sobre salarios (contributivo) ha pasado a ser financiado con recursos fiscales de rentas generales. Esto indica un cambio del modelo de seguro hacia el modelo de seguridad social de acuerdo a la clasificación de Sonia Fleury (1994) de modelos de protección social. Este programa tiene varios tipos de prestaciones, pero por su volumen, el análisis concentrará en el subsidio a niños.

La prestación de asignación familiar de carácter más universal (no es estrictamente universal ya que existen criterios de focalización) consagrada en la ley 16.697. requiere que alguno de los padres del niño sea un asalariado público o privado aportando al sistema de seguridad social, con excepciones como jubilados con niños y adolescentes a cargo, productores rurales en determinadas condiciones y otras categorías. La mayor crítica hacia este criterio es que deja fuera de la cobertura al sector informal de la economía y a los desocupados, categorías donde se concentra la población objetiva con mayores NBI.

El otro criterio de focalización está vinculado al monto máximo de ingresos familiares a partir del cual no se puede acceder al sistema; quienes

perciben ingresos salariales superiores a los 10 salarios mínimos nacionales (\$12.420; US\$428 a valores de febrero de 2004), no generan derecho al cobro del beneficio, aunque mantienen el

derecho a la asistencia materno-infantil, una de las prestaciones complementarias del subsidio. El monto del subsidio se calcula según franjas de ingresos salariales:

CUADRO 11
Asignaciones Familiares Monto del subsidio ley 16.697

Faja	Ingresos salarios mínimos	Condiciones Especiales	Monto del Subsidio % salario mínimo
1°	1 a 6		16% p/ beneficiario
2ª	+ 6 a 10		8% por beneficiario
3°	+10	No corresponde salvo condiciones especiales	
	11	Corresponde si tiene 3 beneficiarios	8% total
	12	Corresponde si tiene 4 beneficiarios	8% total
	13	Corresponde si tiene 5 beneficiarios	8% total
	+ 13	Por cada salario mínimo + tiene que aumentar en 1 los beneficiarios	8% total

Fuente: Guía de trámites del BPS. 2004

En un estudio realizado en 1999, se plantea una evaluación de la cobertura de este subsidio: *“Considerando las restricciones que tiene el programa actual (ley 16.697) para acceder a la prestación de las Asignaciones Familiares se halló que el 57% de los niños pobres no reúne los requisitos para acceder a la prestación. La principal restricción es la condición ocupacional de sus padres dada la estructura del mercado laboral.”* (Lagomarsino G., 1999)

Como respuesta a este problema, y siguiendo la tendencia a la generalización del derecho, separándolo de la condición de actividad y focalizándolo en función de la situación socio-económica de los grupos más vulnerables, se aprobó en 1999 Ley 17.139, reglamentada por Decreto del Poder Ejecutivo 316/999. Es de destacar que a partir de la discusión y aprobación de esta ley, se conso-

lida un consenso político de la necesidad de la universalización de la prestación.

La cobertura por la Ley 17.139 está focalizada hacia los hogares de menores recursos, y complementa a la cobertura existente por la otra ley, es decir, quien tiene acceso a los beneficios de la otra cobertura no puede acceder a esta.

El requisito fundamental para el acceso es formar parte de un hogar de menores recursos. Se consideran hogares de menores recursos a aquellos núcleos familiares que perciban ingresos mensuales de cualquier naturaleza, monetarios y no monetarios, no superiores a tres salarios mínimos (\$3.726; US\$128 a valores de febrero de 2004). Se entiende por núcleo familiar a todos aquellos que cohabiten bajo un mismo techo, unidos por lazos de consanguinidad (padres, madres, herma-

nos, etc.), por lo tanto los ingresos de estos últimos se deben declarar y ser computados.

Población amparada:

- mujer sustento de hogar monoparental(que cohabite con menores a su cargo sin cónyuge ni concubino).
- desempleado/a, trabajador que haya agotado su cobertura al seguro de paro dentro de los 6 meses anteriores a la vigencia de la presente ley, rigiendo tal período de 6 meses desde la fecha de la aceptación de la solicitud y aquellos que agoten su cobertura en meses sucesivos.
- embarazada, sirviéndose una prestación desde el comienzo del embarazo y luego una prestación por un período de 12 meses inmediatos y posteriores al nacimiento. El estado civil de la embarazada no es impedimento para el beneficio de la prestación.

Las asignaciones tienen contraprestaciones que mencionamos a continuación:

- beneficiarios de hasta 4 años: se deberá presentar certificado de concurrencia a servicios de asistencia médica.
- beneficiarios de 4 a 6 años: se deberá presentar certificado de escolaridad.
- beneficiarios mayores de 6 años: se aplicará el régimen vigente de control de estudio.

El monto a percibir en todos los casos coincide con la primer franja de la otra modalidad, 16 % del salario mínimo nacional.

Si bien en esta nueva ley se adecúa la prestación a la realidad socio-económica del país, se estima que el tope de 3 salarios mínimos es muy bajo, quedando un % importante de la población con trabajo informal o desocupados fuera del sistema. En esta dirección, en el estudio referido anteriormente se plantea: “.. estas limitaciones se contradicen con la pretendida universalización de la prestación que sugiere la exposición de motivos de la ley. De los potenciales beneficiarios, cerca

del 10% podrían incorporarse .A su vez dicha incorporación puede llegar a ser testimonial y no efectiva, ya que se diseñó una política parcial que no se complementa con acciones de otras políticas sociales dirigidas a la infancia (educación, salud), sino que por el contrario parecerían utilizarse las carencias en estas áreas como restricciones para acceder al régimen de asignaciones familiares.” (Lagomarsino G., 1999)

En conclusión, se entiende que existen consensos suficientes tendientes a la universalización del subsidio; no es tan consensual, y aquí hay un cuello de botella, la forma en que esto se puede lograr, y los contenidos de cobertura que tendría que tener.

En cuanto a la relación de este programa con las acciones en el campo del trabajo infantil, destacamos varios elementos relevantes.

- El programa ya incorpora requisitos de retención escolar y atención de salud preventiva en algunos casos, pero esto no está planteado en un contexto de prevención y erradicación del trabajo infantil.
- El potencial que tiene este programa, dado por su volumen de cobertura y por su legitimidad social, lo convierte en un marco interesante para redimensionarlo incluyendo la perspectiva de prevención y erradicación.
- Esta podría, previa reingeniería institucional, ser la base institucional de un Fondo de Subsidios para prevención y erradicación del trabajo infantil.

D. Ejemplo de Programa Sectorial, Infancia

1. El Plan CAIF

La elección como ejemplo del Plan CAIF está suficientemente fundamentada en este documento. El Plan CAIF es un compromiso del Estado y la Sociedad Civil organizada en Asociaciones Civiles al servicio de los niños menores de 4 años

y de sus familias, en procura de horizontes de equidad social, superando condiciones de exclusión y marginación. Los Centros CAIF¹¹⁸ brindan atención educativa, alimentaria y de seguimiento en materia de salud y desarrollo, así como en términos generales un apoyo multidisciplinario al niño y su familia. Esto lo ha convertido en una experiencia de política social innovadora, de alto impacto, con un contenido de control ciudadano muy fuerte, efectivamente implementado.

Los objetivos generales del Plan CAIF son los siguientes: 1) Mejorar el desarrollo integral de los niños y niñas, sus familias y la comunidad de referencia; 2) Contribuir al mejoramiento de la pautas de crianza de las familias y de la integración de éstas al Centro, 3) Lograr que los Centros CAIF constituyan un referente comunitario que brinde apoyo efectivo a las familias para el cumplimiento de sus roles esenciales, Brindar a todos los usuarios servicios con una calidad acorde a las posibilidades del Centro CAIF, constituyendo esto un rasgo distintivo, Incrementar la capacidad de las Asociaciones Civiles de autogestionar en forma eficiente, participativa y sostenible los Centros CAIF.

El Plan CAIF comenzó a funcionar en 1988 a partir de un convenio suscrito entre UNICEF y la República Oriental del Uruguay. El eje articulador del Plan lo constituyen los Centros de Atención a la Infancia y a la Familia (CAIF) creados en los barrios donde viven las familias con mayores necesidades. Hasta marzo de 1990 su implementación estuvo a cargo de la Comisión Nacional del Menor, la Mujer y la Familia, integrada con representantes de los distintos Ministerios y Organismos públicos participantes en el Plan. Por Resolución del Poder Ejecutivo del 21/6/90 se transfirió la responsabilidad de la ejecución del Plan a la Comisión Administradora del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), pasando luego a depender directamente de la Presidencia de la República. A través de la Ley 16736 del 5 de enero de 1996 el Parlamento Nacional dispuso asignar al Instituto Nacional del Menor la responsabilidad de la coordinación general del Plan CAIF integrando a su estructura a la Secretaría Ejecutiva.

En el cuadro 11 se observa la cobertura del programa en el año 2001 por departamento, relacionado con la población objetivo definida por dicho plan.

CUADRO 12
Cobertura relativa por Departamento

Departamento	Población Objetivo	Población cubierta	% de cobertura
ARTIGAS	3700	488	13%
CANELONES	9100	1868	21%
CERRO LARGO	2900	1324	46%
COLONIA	2500	892	36%
DURAZNO	1000	1561	156%
FLORES	400	326	82%
FLORIDA	600	730	122%
LAVALLEJA	500	349	70%
MALDONADO	3400	424	12%
MONTEVIDEO	45100	4201	9%
PAYSANDÚ	4300	943	22%
RÍO NEGRO	1700	869	51%

RIVERA	4900	909	19%
ROCHA	1600	596	37%
SALTO	3200	1083	34%
SAN JOSÉ	1500	886	59%
SORIANO	1900	890	47%
TACUAREMBÓ	2200	567	26%
TREINTA Y TRES	900	588	65%
TOTAL	91400	19494	21%

Fuente: Plan CAIF

Como surge del cuadro 11, la cobertura no es homogénea, lo que supone, en los casos que excede al 100% de cobertura un problema de focalización sobre la población, y en casos como el de Montevideo, una cobertura totalmente insuficiente, dados los indicadores de exclusión social existentes en la capital y en el área metropolitana. En base a este diagnóstico, el Plan se ha propuesto una estrategia de crecimiento, que en este momento se apoya en la participación en el Programa PIIAF.

El plan es ejecutado integralmente por ONGs que realizan convenios con el INAME. La herramienta para regular las prestaciones es un menú de modelos de gestión, que regula la cantidad de dinero a recibir, la dotación de personal, y el tipos

de servicios a brindar, sujeta a la cantidad de niños atendidos.

La dotación mínima de personal es la siguiente: un maestro con especialización en Educación Inicial, dos educadoras, una cocinera, un auxiliar de limpieza, una psicomotricista, un asistente social y un psicólogo. El equipo crece en forma ajustada al número de niños atendidos.

Los servicios ofrecidos, se concentran en diferentes proyectos que se ejecutan dentro de cada centro en forma integrada. En el cuadro 12 se muestra la cobertura de servicios para 204 centros en el año 2001. No todos los centros cuentan con todos los proyectos, aunque el objetivo es que paulatinamente los vayan integrando.

CUADRO 13
Cobertura de proyectos por niños/as para 204 centros

Servicio de Orientación y Consulta	Educación Inicial convencional	Estimulación Oportuna	Total de niños	Total de Centros
2.635	14.438	2.266	19.339	204

Fuente: Plan CAIF

En núcleo central de la propuesta, es el programa de Educación Inicial, que cubre a niños de 2 y 3 años, con un régimen de permanencia en el centro diario, de lunes a viernes, de 4 a 8 horas, según la evaluación de cada situación. El proyecto de estimulación oportuna, cubre a niños de 0 a 2 años, que participan en talleres de psicomotricidad una vez por semana, acompañados de un referente familiar. El proyecto de Orientación Comunitaria, canaliza el trabajo socio-educativo con las familias de la comunidad, y en términos generales el trabajo en redes sociales.

En cuanto a los criterios de focalización, adquieren cierta complejidad en este programa. Si bien está focalizado hacia la población en situación de riesgo, se pretende mantener en los centros un clima de integración social, esto es, no se quiere convertir a los centros en guetos de niños pobres. El criterio que se ha manejado con mayor eficacia, es el de tener un 70% de niños de población de riesgo, y un 30% de niños de sectores más integrados, para asegurar la heterogeneidad existente en la sociedad. Si bien esto ha dado resultado, es difícil aplicar en las zonas de menor cobertura, por ejemplo en Montevideo, ya que existe mucha presión para satisfacer con el 100% del cupo por centro a la población con mayores riesgos.

En relación a la estructura institucional y a los mecanismos de control ciudadano, el plan CAIF presenta una doble estructura. Por una parte, existe dentro del INAME la División Plan CAIF, que realiza un monitoreo contable y técnico de la ejecución de cada centro, mediante una auditoría centralizada y una red de supervisoras descentralizada. Esta división también estudia la incorporación de nuevos centros al Plan e informa al Directorio del INAME sobre el particular.

La otra estructura existente, tiene que ver con la dimensión política del Plan. Existe un Comité Nacional y Comités Departamentales, integrados multisectorialmente. Este es un lugar de definición de políticas, negociación y programación. Esta estructura de Plan está coordinada por una Secre-

taría Ejecutiva, con una pequeña estructura burocrática y un grupo de consultores que operan sobre los diferentes servicios prestados.

La representación de las ONG se formaliza a través de la elección de delegados departamentales y nacionales por votación de cada centro.

Es de destacar la existencia de un proyecto de fortalecimiento de la capacidad de gestión de las ONG participantes en el Plan. Desde 1998, se destinan fondos a financiar una asesoría permanente a cada Comisión Directiva de centros CAIF. Estos asesores forman parte de ONG que no gestionan centros, y la relación contractual que regula la intervención se realiza con cada centro y no con el INAME.

En cuanto a la evaluación, existen diferentes instancias:

- Por un lado está la supervisión contable y técnica del INAME sobre cada centro con una frecuencia mensual.
- Cada centro presenta al inicio del año un diagnóstico de la población que ingresa al centro, seguido de un proyecto institucional para implementar en el año. Todos los meses se evalúa el cumplimiento de las actividades previstas, a mitad de año se evalúa el cumplimiento de los productos comprometidos, y a fin de año, se evalúa el cumplimiento de las metas.
- Las herramientas de evaluación estandarizadas que aplican los centros son las siguientes: una pauta de tamizaje para evaluar el desarrollo psicomotriz, una pauta de observación para evaluar aprendizaje en educación inicial, y se evalúa la relación talla-peso en dos momentos del año, para medir la evolución del indicador.
- Por otra parte, el Plan en su conjunto ha recibido múltiples evaluaciones externas, canalizadas a través del PNUD, y contratadas con consultoras del medio.

En cuanto a la relación de este programa con las acciones en el campo del trabajo infantil, destacamos varios elementos relevantes.

- Este programa está directamente focalizado sobre la población que potencialmente tiene más prevalencia de trabajo infantil.
- Dada su estructura organizativa, su capacidad de control, seguimiento y supervisión, y por otra parte, su fuerte penetración en los núcleos familiares de los niños atendidos, podría llevar adelante acciones de prevención y erradicación, a nivel de detección de situaciones, apoyo y acompañamiento educativo a los padres, y establecimiento de requisitos de retención escolar y no utilización de trabajo infantil.
- Para concretar este potencial, es necesario llegar a niveles de acuerdo con los organis-

mos de dirección del Plan CAIF, ya que esta perspectiva no está en la agenda, y tienen reparos en cuanto a su pertinencia ya consignados en el capítulo 6.

E. Ejemplos de programas de Vivienda

1. El programa FONAVI U

A partir de la caracterización de los programas de vivienda realizada en el capítulo anterior, se presenta un esquema de las acciones realizadas en el marco del FONAVI U.

CUADRO 14
Fondo Nacional de Viviendas y Urbanización

Líneas de Acción	Tipos de subsidio
	<i>Población Urbana con ingresos de 0 a 30 UR (cada Unidad Reajutable tiene un valor de \$ uruguayos 225,43 a febrero de 2004 – US\$ 7,54)</i>
Acciones destinadas a la población activa	Construcción de NBE y NEM. Se prevé el financiamiento para la construcción de viviendas del tipo Núcleo Básico Evolutivo y del tipo Núcleo Evolutivo Mejorador por medio de las siguientes modalidades de contratación:
	Viviendas a Rehabilitar. Se prevé la financiación de soluciones habitacionales que genere la rehabilitación de parte del stock existente con la finalidad, por un lado, de obtener un mejor aprovechamiento de los servicios de infraestructura urbanos y por otro poder revertir la situación de despoblamiento de las zonas centrales de las ciudades
	Adquisición de vivienda usada. Se prevé la emisión de certificados de subsidio para la adquisición de viviendas en el mercado. Esta línea de acción tiene como finalidad el aprovechamiento del stock desocupado existente.
	<i>Población Urbana con ingresos de 20 a 30 UR</i>
	Lotes con servicio y canasta de materiales. Se prevé el financiamiento de soluciones habitacionales que se generen mediante la entrega de un lote con los servicios de infraestructura instalados al Beneficiario y la construcción de una vivienda tipo NBE o NEM por medio de la canasta de materiales. Esta solución habitacional tiene como objetivo prevenir la generación de los asentamientos irregulares.
	Viviendas Cáscara. Se prevé el financiamiento para la construcción de soluciones habitacionales del tipo “cáscara”. La vivienda “cáscara” es aquella que se resuelve en la primera etapa el volumen definitivo de la vivienda, de forma tal que el crecimiento de dos dormitorios reglamentarios queda incluido dentro del mismo, generándose por subdivisión del espacio de dicho volumen.

	Población Urbana con ingresos de 30 a 60 UR
	Vivienda incompleta nueva
	Vivienda nueva tipo PPT. Se prevé el financiamiento de las obras pendientes para finalizar los compromisos asumidos en este programa.
	Vivienda incompleta por rehabilitación. Se prevé el financiamiento del subsidio de las soluciones habitacionales generadas por la rehabilitación de parte del stock existente
	Adquisición de vivienda usada. Se prevé el financiamiento de subsidios para la adquisición de viviendas en el mercado. Esta línea de acción tiene como finalidad el aprovechamiento del stock desocupado existente.
	Vivienda nueva. Se prevé el financiamiento para la construcción de viviendas por la modalidad de Cooperativas. Incluye financiamiento comprometido y programado.
	Vivienda nueva por rehabilitación. Se prevé el financiamiento de soluciones habitacionales generadas por la rehabilitación de parte del stock existente y mediante la modalidad de Cooperativas.
Realojos de Asentamientos	Se prevé el financiamiento de 600 NBE para familias con ingresos de 0 a 60 UR a realojar distribuidos en todo el país, para la regularización de Asentamientos. Estos Proyectos se enmarcan dentro del programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).
Población Rural o urbana de localidades menores a 5000 habitantes	Se prevé el financiamiento de subsidios para la construcción de viviendas, con especial énfasis, en el medio rural disperso y en aquellas localidades con menos de 5000 habitantes. El valor del subsidio por unidad que aporta el Ministerio es de 800 UR. La modalidad de contratación es el Convenio MVOTMA - MEVIR mediante el cual se articula la ejecución directa de MEVIR.
Acciones destinadas a la población pasiva	Vivienda Nueva. Se prevé el financiamiento para la construcción de viviendas nuevas de un dormitorio diseñadas específicamente para pasivos. Incluye el financiamiento de lo comprometido a la fecha y de lo programado.
	Vivienda por rehabilitación. Se prevé el financiamiento de las soluciones habitacionales para pasivos generadas por la rehabilitación de parte del stock existente.
	Otros programas. Se prevé el financiamiento de otras soluciones habitacionales (subsidios familiares, residencias asistidas, alojamiento colectivos, etc.) que se incorporen al actual sistema de “viviendas en uso” para el sector pasivo y en la medida que se ajusten las correspondientes normas.

Fuente. MVOTMA. Elaborado en base al Plan Quinquenal 2000 - 2004

En cuanto a la relación de este programa con las acciones en el campo del trabajo infantil, se destacan varios elementos:

- Este programa tiene componentes focalizados sobre la población objetivo de referencia, por lo que se puede constituir en un soporte de políticas de prevención y erradicación.
- Dado los mecanismos de chequeo de medios, control y seguimiento de la implementación de los subsidios, es factible la inclu-

sión de requisitos de retención escolar y no utilización de trabajo infantil.

2. *El programa CREDIMAT*

El Programa CREDIMAT, surge como respuesta a una de las necesidades más significativas planteadas por la población en lo que hace al mantenimiento y recuperación del stock habitacional. Según el último Censo de Población y Vivienda de Mayo de 1996, Uruguay cuenta con más viviendas que hogares (1:126.502 y 970.037 respectivamente), pese a lo cual existiría un déficit cuantitativo de 60.000 viviendas nuevas, un déficit cualitativo de 180.000 viviendas que necesitan grandes reparaciones o adecuaciones y 350.000 pequeñas reparaciones.

También se debe considerar que de acuerdo a la estructura de ingresos del país, podría inferirse que como mínimo el 73% de los hogares urbanos -640.000- serían potenciales beneficiarios de CREDIMAT en todo el país, dado que sus ingresos son inferiores a 75 UR, monto máximo de cobertura del MVOTMA. Es por eso que el MVOTMA, a través de la Dirección Nacional de Vivienda, implementa desde 1996, el Programa de Créditos para Materiales CREDIMAT, el que surge como resultado de un Convenio de Cooperación Financiera entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Gobierno de Alemania a través del Kreditanstalt für Wiederaufbau -KfW- por un monto de unos US\$7:400.000 el que ha sido complementado con recursos nacionales por unos US\$4:000.000.

El objetivo general del Programa es contribuir a mejorar la calidad de vida de las familias con ingresos líquidos menores a 75 UR, que deseen ampliar o refaccionar su vivienda, facilitándoles el acceso a un crédito de bajo costo. Como objetivo específico tiene el crear en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente -MVOTMA-, en el ámbito de la Dirección Nacional de Vivienda, un Fondo Rotatorio auto-sustentable que permita financiar soluciones habi-

tacionales a través de Ejecutores Intermedios públicos o privados.

Los fondos del programa se canalizan a través de instituciones públicas y privadas que intermedian entre la entidad financiadora y la familia receptora del subsidio.

En cuanto a la relación de este programa con las acciones en el campo del trabajo infantil, resaltan varios elementos:

- La potencialidad de este programa tiene características similares a las del FONAVI U, aunque se desarrolla en un ámbito institucional más complejo, dada la modalidad y tipo de financiamiento, y la diversidad de las entidades intermediarias.
- El establecimiento de requisitos de retención escolar y no utilización de trabajo infantil, requiere en este caso acuerdos institucionales de mayor complejidad.

F. Ejemplos de programas de Empleo

1. *El programa PROIMUJER*

Programa de promoción de la igualdad de oportunidades para la mujer en el empleo y la formación profesional (PROIMUJER). Este programa es ejecutado por la DINA E del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El objetivo general de este programa es “promover una política activa de empleo en el aspecto formativo, tendiente a incrementar la calidad de la oferta de trabajo de las mujeres, teniendo en cuenta las nuevas competencias requeridas en el mercado de trabajo”.

El programa asume como estrategia la creación de un espacio interinstitucional donde participan ETMs (Equipos Técnicos Multidisciplinarios), ECAs (Entidades de Capacitación), Intendencias y actores locales, con la dirección, coordinación y seguimiento de la UCP (Unidad Coordinadora del Programa). En esta modalidad de gestión pú-

blica privada, el Estado delega competencias pero mantiene su responsabilidad ante la calidad y cobertura de los servicios.

La cobertura prevista en relación con la población destinataria es la siguiente:

- Cerro Largo: 85 beneficiarias
- Montevideo Región Este: 125 beneficiarias
- Montevideo Región Oeste: 125 beneficiarias
- Río Negro: 85 beneficiarias
- Rocha: 85 beneficiarias

En cuanto a la relación de este programa con las acciones en el campo del trabajo infantil, resaltan varios elementos

- Las políticas de empleo en si mismas se pueden constituir en un mecanismo compensatorio en los procesos de prevención y erradicación.
- Dado que estos programas comparten el mismo ámbito institucional que el CETI, la inclusión de los requisitos planteados no parece problemática

2. El programa de capacitación laboral para los trabajadores rurales

Es un Programa que se ejecuta por un Acuerdo entre MEVIR y DINA E, con recursos del Fondo de Reconversión Laboral, orientado a mejorar la situación laboral de los trabajadores rurales mediante acciones de capacitación diseñadas a partir de las posibilidades de empleo detectadas en cada zona.

Objetivos

- Satisfacer demandas locales de capacitación de mano de obra dependiente, por carencias de la oferta existente, o por el encare de nuevas modalidades, técnicas o rubros de producción.

- Incorporar o perfeccionar conocimientos técnicos que mejoren las situaciones de autoempleo.
- Promover el uso de tecnologías apropiadas que favorezcan la reconversión productiva para el mejoramiento del ingreso familiar en el caso de pequeños productores.
- Capacitar para la creación de nuevos puestos de trabajo en el marco de pequeños proyectos productivos que se apoyan en el uso del Fondo Rotatorio de MEVIR destinado a trabajadores rurales.
- Capacitar para el mejoramiento de la gestión empresarial en situaciones de autoempleo y pequeños emprendimientos asociativos.

Población Objetivo

- Trabajadores rurales: cuya condición de tales se determina en razón del lugar de residencia (medio rural propiamente dicho o poblaciones menores con estilo de vida rural) y del tipo de trabajo que se realizan en relación a rubros productivos agrarios (sean o no participantes en los programas de vivienda de MEVIR).
- Personas de bajos recursos y con dificultosa inserción en el mercado laboral; hombres, mujeres y jóvenes, desocupados o en actividad, trabajadores asalariados o independientes, o que tengan una empresa familiar (de producción o servicio).

En cuanto a la relación de este programa con las acciones en el campo del trabajo infantil, destacan varios elementos:

- Las políticas de empleo en si mismas se pueden constituir en un mecanismo compensatorio en los procesos de prevención y erradicación.
- Dado que estos programas comparten el mismo ámbito institucional que el CETI, la inclusión de los requisitos planteados no parece problemática.

- Este programa en concreto está focalizado sobre el medio rural, espacio donde se registra una fuerte prevalencia del trabajo infantil.

3. El programa de formación para trabajadores en actividad

Es un programa de formación profesional y apoyo a la creación o mantenimiento del empleo que tiene por finalidad la capacitación de trabajadores en actividad, y busca favorecer la competitividad de las empresas y el mantenimiento de los puestos de trabajo.

Es cofinanciado por el Fondo de Reversión Laboral y para acceder al mismo se requiere que impacte positivamente en el empleo, ya sea creándolo, consolidándolo o mejorando su calidad, que mejore la competitividad de la empresa, que se trate de una empresa con 20 o más trabajadores, que la capacitación esté vinculada directamente con los puestos de trabajo ocupados o a ocupar en el futuro y que la propuesta se acompañe con un Convenio de Capacitación suscrito por la empresa y una organización de trabajadores.

Para asignar los recursos y el porcentaje de financiación la Junta nacional de Empleo, prioriza determinados sectores o empresas con problemas actuales coyunturales pero con posibilidades de expansión, determinadas zonas geográficas y determinadas poblaciones de riesgo (mayores de 45 años, mujeres, discapacitados).

Dentro de este Programa, se han aprobado y financiado acciones de capacitación para empresas y también para sectores de actividad.

En cuanto a la relación de este programa con las acciones en el campo del trabajo infantil, resaltan varios elementos:

- Las políticas de empleo en si mismas se pueden constituir en un mecanismo compensa-

torio en los procesos de prevención y erradicación.

- Dado que estos programas comparten el mismo ámbito institucional que el CETI, la inclusión de los requisitos planteados no parece problemática
- Este programa en específico puede tener impacto a nivel de prevención.

4. El programa de capacitación productiva

Ha sido formulado por la DINAE/JUNAE con el objetivo de incidir en las políticas activas de empleo y formación profesional. Está dirigido a atender aquellas iniciativas que, mediante acciones de formación profesional, se propongan mejorar la situación del empleo de grupos con problemas en el mercado laboral.

Las iniciativas podrán provenir de organizaciones públicas o privadas que desarrollen programas y proyectos productivos relacionados con diferentes sectores o grupos de la población.

Las organizaciones, mediante la presentación de propuestas, podrán solicitar el apoyo en el marco de los cometidos de la DINAE y la JUNAE.

Las propuestas serán evaluadas por el equipo técnico de la DINAE y se propondrán a la JUNAE para su aprobación y financiamiento. En caso de ser aprobado, la organización promotora será responsable del seguimiento y evaluación de los impactos de la actividad desarrollada y de la realización de los informes exigidos por la Junta.

En cuanto a la relación de este programa con las acciones en el campo del trabajo infantil, destacamos varios elementos relevantes.

- Las políticas de empleo en si mismas se pueden constituir en un mecanismo compensatorio en los procesos de prevención y erradicación.

- Dado que estos programas comparten el mismo ámbito institucional que el CETI, la inclusión de los requisitos planteados no parece problemática

5. *El programa de apoyo a la familia rural*

Un área de acción importante es el apoyo a microemprendimientos agroproductivos y artesanales de mujeres y jóvenes del medio rural, que alientan desarrollos integrados, con consideraciones ambientales, sociales y económicas. Este apoyo se concreta a través de acciones de capacitación, apoyo técnico para la formulación de proyectos, y búsqueda de posibles líneas de financiación.

Objetivos

- Articular aquellas acciones y apoyos estratégicos que desde los diferentes Programas y Comisiones del MGAP se puedan concretar, a favor del desarrollo social y cultural de la familia rural y sus integrantes.
- Coordinar acciones con otras instituciones públicas y privadas, nacionales y departamentales, ejecutoras de políticas sociales en general.
- Auspiciar mecanismos de apoyo institucional, ya sea de carácter técnico como de índole financiero, a nivel público y privado, gubernamental y no gubernamental e internacional.

Para el cumplimiento de estos cometidos, se ha dispuesto que las diferentes Unidades Ejecutoras del MGAP presten la colaboración que les sea requerida.

La responsabilidad de la ejecución de las acciones que lleven al cumplimiento de los objetivos señalados, está a cargo de la Dirección Ejecutiva del Programa, quien coordina las acciones con los componentes básicos del mismo: la Comisión Honoraria en el Área de la Mujer Rural, la Comisión Honoraria en el Área de la Juventud Rural y la Unidad Técnica del PROFAMRU.

En cuanto a la relación de este programa con las acciones en el campo del trabajo infantil, destacamos varios elementos relevantes.

- Las políticas de empleo en sí mismas se pueden constituir en un mecanismo compensatorio en los procesos de prevención y erradicación.
- Este programa en concreto está focalizado sobre el medio rural, espacio donde se registra una fuerte prevalencia del trabajo infantil.
- Se entiende que es factible la inclusión en este programa de requisitos de retención escolar y no utilización de trabajo infantil, aunque se destaca la dificultad que implica el marco institucional complejo donde interactúan instituciones heterogéneas.

6. *El proyecto fondo para el trabajo*

En el marco del programa Ciudad Vieja Renueva, (Intendencia Municipal de Montevideo -URBAL) se constituye un fondo de microcréditos dirigido a apoyar la consolidación de micro y pequeñas empresas y el surgimiento de nuevos emprendimientos, con el propósito de crear nuevos puestos de trabajo.

Población Objetivo

- Empresas funcionando en Ciudad Vieja
- Emprendimientos en proceso de instalación en Ciudad Vieja

En ambos casos se dará prioridad a aquellos que incorporen puestos de trabajo para la población residente en Ciudad Vieja. Podrá ser solicitado por única vez y tendrán un monto máximo de 60.000 pesos, equivalente a US\$2,135 (calculado a una tasa de cambio estimada de 28,1 pesos por dólar).

Se realizará una convocatoria a presentar proyectos durante mayo de 2004. Los solicitantes de créditos deberán poner a evaluación la viabilidad económico-financiera de su emprendimiento, que será realizada por técnicos especializados.

Aquellos emprendedores que reciban un crédito, deberán firmar un vale en el cual se establecerán las condiciones (monto, plazo, tasa de interés, garantía), para su devolución y acordar los términos del seguimiento por parte de la Unidad Pymes.

Los acuerdos para la devolución se ajustarán en cada caso, pudiéndose amortizar el crédito en 12 cuotas para capital de trabajo y hasta 18 cuotas para activo fijo. Lo reingresado por concepto de devolución de cada crédito otorgado, formará parte del Fondo para el Trabajo y será destinado a la adjudicación de nuevos préstamos.

En cuanto a la relación de este programa con las acciones en el campo del trabajo infantil, hay varios elementos:

- Las políticas de empleo en sí mismas se pueden constituir en un mecanismo compensatorio en los procesos de prevención y erradicación.
- La inclusión de los requisitos planteados se estima pertinente en función de la focalización del proyecto en un área con potencial prevalencia de trabajo infantil.

G. Proyectos directamente vinculados al trabajo infantil

1. Programa Del Cardal

Propuesta de una acción concreta para la eliminación progresiva del trabajo infantil.¹¹⁹

Este programa está desarrollado por la Asociación Civil CIPPUS en convenio con el INAME. Tiene a su vez convenios por el tema educativo con ANEP, específicamente con el Consejo de Enseñanza Primaria, y por el tema alimentación tiene un convenio con el MTSS-INDA.

El objetivo general del proyecto es la eliminación progresiva de las peores formas de trabajo infan-

til, posibilitando que los niños y niñas de 5 a 14 años desarrollen sus potencialidades, cubriendo las necesidades básicas de salud, alimentación, educación y recreación. Por otra parte se busca potenciar a los referentes adultos en la capacitación, reconversión laboral y la búsqueda de sostenibilidad familiar.

El modelo de intervención de acuerdo a lo planteado por la Coordinadora y la Asistente Social del proyecto se basa en la aplicación de la metodología IPEC. Tiene tres componentes básicos, un programa de becas a niños y niñas; un programa de complemento escolar con la modalidad de Club de Niños a contra-horario de la educación formal con un acompañamiento y seguimiento del proceso educativo formal y un programa de apoyo a las familias mediante procesos de capacitación y/o microemprendimientos económicos, acompañado de un seguimiento y apoyo al desarrollo socio-cultural de la familia.

Se trabaja básicamente con niños y niñas provenientes de programas que atienden situaciones de calle, lo que no implica que toda la población esté en esa situación, ya que el programa tiene un abordaje preventivo, por lo que integra a niños y niñas en riesgo potencial. Hay una asociación muy directa entre situación de calle y trabajo infantil, y si bien no todos los niños y niñas atendidos son o han sido trabajadores, se conceptualiza su situación como de riesgo de ingreso al trabajo infantil.

El ingreso se procesa exclusivamente a partir de derivaciones, que son estudiadas por el equipo técnico de la institución. Las derivaciones provienen del Programa de Calle de la propia institución, Programas de Calle del INAME, Programas de Calle de otras instituciones, y en los últimos tiempos, del sistema educativo formal, básicamente Escuelas Públicas dependientes del CEP, y existen algunos casos derivados por el MVOTMA.

El equipo técnico manifiesta que no hay mecanismos de selección de riesgos para definir el ingreso de las familias al programa, pero observan-

do el listado de condiciones de ingreso de las familias suministrado por el programa, surge que se busca el ingreso de familias con un mínimo de activos sociales y actitudinales.

A continuación se presenta la lista de condiciones requeridas para el ingreso de la familias:

- Ser derivadas desde otra institución
- Estar vulnerables a una situación de trabajo infantil o presentarlo
- Residir en una zona de fácil acceso al local del programa (nota del investigador: los entrevistados plantean que esto no es excluyente)
- Tener a los niños insertos en el sistema educativo (nota del investigador: los entrevistados plantean que de no ser así, tienen que asumir el compromiso de una inserción inmediata).

tados plantean que de no ser así, tienen que asumir el compromiso de una inserción inmediata).

Los adultos referentes deben:

- Presentar antecedentes laborales
- Mostrar disposición a participar de un proyecto de reconversión laboral
- Interés por integrarse a las demás actividades del programa.

Se establece una relación contractual entre la institución, los referentes adultos y el niño, donde se explicitan derechos y obligaciones. A continuación, se reproduce el texto del contrato.

“DEL CARDAL”

ACUERDO DE FUNCIONAMIENTO

Por una parte, la Asociación Civil CIPPUS a través del PROGRAMA “DEL CARDAL”, y por otra parte el Sr./ Sra. _____ a cargo del niño/ niña _____ se comprometen a cumplir lo siguiente:

La ASOCIACIÓN CIVIL CIPPUS, a través de su PROGRAMA “DEL CARDAL” a:

- Pagar una beca mensual de 5 UR, que aporta INAME, al Sr./ Sra. _____ como forma de sustitución del ingreso producto del trabajo en calle del niño/ niña _____
- Proporcionar un espacio complementario al horario escolar al niño/ niña, de lunes a viernes donde se brindará una atención integral.
- Brindar al grupo familiar orientación, asesoramiento, capacitación y acompañamiento, apuntando a la reconversión y sostenibilidad de la economía familiar.
- Supervisar las diferentes etapas del proceso.

El Sr./ Sra. _____

- Mantener al niño en la escuela u otra modalidad educativa, haciéndose cargo de su asistencia y rendimiento.
- Evitar que el niño participe en actividades laborales.
- Procurar para el niño un estado de salud adecuado, a través de la atención correspondiente, evitando cualquier tipo de maltrato.
- Enviar regularmente al niño las actividades del Programa Del Cardal.

- Administrar adecuadamente la suma recibida por el programa, procurando el mayor bienestar del niño.
- Participar en la capacitación laboral, con miras a una reconversión laboral efectiva.
- Aceptar supervisión familiar por parte del programa.

El niño _____

- Asistir todos los días a la escuela y preocuparse por atender, portarse bien y no pelear.
- Ir limpio y cuidar la túnica y los útiles.
- Hacer los deberes todos los días.
- No salir a trabajar.
- Participar de las actividades del Programa.

Programa Del Cardal

Sr./ Sra.

Niño

EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DE ALGUNAS DE ESTAS CLAÚSULAS DEL ACUERDO, SE SUSPENDERÁ EL PAGO DE LA BECA.

ESTE PROCESO TIENE UN MÁXIMO DE DURACIÓN DE 2 AÑOS, QUEDANDO ESTABLECIDO QUE ENTRE EL TERCER Y CUARTO SEMESTRE DE ESTE PROCESO SE COMENZARÁ EL RETIRO PROGRESIVO DE LAS BECAS.

La población atendida mantiene un promedio de 70 niños por año en la franja de 5 a 14 años. Existe un pequeño porcentaje de niños en la franja de 0 a 5 y de 15 a 18, que ingresan por estar vinculados a los grupos familiares. El proyecto comenzó su ejecución en el año 2000 y continúa en actividad. Si bien se han dado casos de egresos antes del cumplimiento de los dos años, en términos generales las familias completan el período y en muchos casos continúan vinculadas a la institución en otras actividades.

En cuanto al área geográfica de incidencia, se toma como referencia la zona donde los niños llevaban adelante las actividades laborales de calle. Esto tiene como consecuencia, dada la circulación intensa de transporte y personas, que el lugar de residencia sea variado.

Uno de los ejes de trabajo con los referentes adultos, se relaciona con el desarrollo de microemprendimientos y/o procesos de capacitación. Los procesos de capacitación más frecuentes se concentran en el área de limpieza, gastronomía y desarrollo de calificaciones acordes a las demandas del sector servicios. Los microemprendimientos están focalizados hacia pequeñas actividades comerciales, producción artesanal hogareña y servicios en general.

Los procesos de capacitación están financiados a partir de un convenio con el INAME, de cuyos fondos se paga el trabajo de los capacitados.

Los microemprendimientos se financian a partir de un aporte específico del INAME-DASSE. A este momento no se dispone de información sobre los montos de los proyectos financiados, pero la modalidad de financiamiento supone un 50% de lo aportado en carácter de donación y el restante 50% en carácter de préstamo. A la fecha se encuentran en funcionamiento 20 microemprendimientos.

Otro de los ejes de trabajo es el otorgamiento de becas para que los niños y niñas abandonen o no ingresen a situaciones de trabajo infantil. El monto de las becas es de 5 UR (cada UR equivale a \$225 pesos uruguayos a febrero del 2004, es decir, US\$8 dólares americanos) lo que significa un ingreso de \$1,125 por niño/a por mes. Como pueden ingresar hasta 3 niños o niñas por familia, el complemento de ingreso familiar oscila entre \$1,125 y los \$3,375 pesos uruguayos. Teniendo en cuenta que el salario mínimo nacional es de \$1,242 (febrero de 2004) se observa que la cantidad oscila entre el 90% de un salario mínimo y 2,71 salarios mínimos.

Esta beca se paga en dinero en efectivo, y no se solicitan comprobantes de compra para rendir

cuentas. De todas formas, el equipo técnico realiza un seguimiento de la utilización de la beca, manifestando que se utiliza generalmente para gastos de alimentación, vestimenta, y arreglos y equipamiento de los hogares.

El otro mecanismo compensatorio utilizado con las familias es la entrega de una canasta de alimento de INDA de aproximadamente 10 kilos. Esto se complementa con el servicio de comedor existente en el centro para los niños, que según el horario, incluye desayuno, almuerzo y cena. Esto se cubre con una partida de alimentos que entrega INDA al centro. El financiamiento del proyecto es compartido por varias instituciones. Presentamos un cuadro sumario con la estructura del mismo.

CUADRO 15
Estructura de financiamiento

Modalidad	Financiador	Monto	Prestación
Becas	INAME DASSE	Aprox. US\$ 2730 por mes	Cubre becas de 70 niños
Microemprendimientos	INAME DASSE	No se dispone de información	Cubre 24 microemprendimientos
Canasta de alimentos	MTSS INDA	No se dispone de información	Una canasta mensual de 10 kilos hasta 5 integrantes del núcleo familiar; si superan esta cantidad llevan dos canastas
Comedor para niños	MTSS INDA	No se dispone de información	Dos comidas diarias para 70 niños
Complemento educativo escolar	ANEP CEP Educación de Adultos	No se dispone de información	Proporcionan un maestro de apoyo
Funcionamiento del local y la estructura central del programa	INAME Convenios	No se dispone de información	Partida en efectivo para salarios del personal y gastos de funcionamiento.

Fuente: Programa Del Cardal¹²⁰

En los inicios del programa recibieron apoyo de nutricionistas del INDA y asesoramiento para la medición de peso y talla de los niños. Esto se discontinuó y por el momento no se trabaja en ese sentido.

El equipo de trabajo está integrado por un Director de Programa, un Director Técnico, un Coordinador de Enlace, dos Asistentes Sociales, un capacitador laboral, dos maestras, tres educadores, una cocinera, un auxiliar de servicio, un administrador, dos contadores (colaboradores en asesoramiento contable en micro emprendimientos), un sereno encargado de mantenimiento.

En cuanto a la evaluación del proyecto, tienen evaluaciones internas y externas. Las evaluaciones externas han sido realizadas por el INAME, y reciben una supervisión permanente por parte de una supervisora de la División de Convenios. INDA supervisa su componente a partir de un sistema de planillas de consumo de alimentos. Se han intentado realizar evaluaciones objetivas de talla y peso, pero el equipo tiene dudas sobre la eficiencia de las mismas, ya que fueron de difícil aplicación y no existe confianza en los resultados que surgieron de las mismas.

En cuanto a la evaluación interna de la institución, se marcan ciertos puntos de interés: En cuanto a logros, los niños han salido o no han ingresado a actividades laborales; existe un buen sostenimiento de la inserción escolar, registrándose procesos de nivelación interesantes; los niños sostienen bien su asistencia a las actividades de contra-horario del programa, con un buen nivel de participación; y finalmente, se han registrado –en relación a las familias– modificación de roles, a partir del apoyo a procesos socio-culturales y la aplicación de mecanismos compensatorios económicos.

El equipo técnico marca también algunos cuellos de botella que se están discutiendo internamente. En primer lugar surgen las incertidumbres sobre ¿qué sucede después de los 2 años? Algunas familias siguen en contacto con el centro y pueden

continuar la trayectoria iniciada a partir de esta experiencia, pero no queda claro la posibilidad de poder sostener esta situación para todos los casos.

Un segundo tema de carácter más específico está vinculado con los efectos que ha tenido la crisis económica sobre los subsidios públicos. Desde hace más de un año el INAME se retrasa en el pago de las becas, e INDA no siempre entrega los alimentos de acuerdo a lo pactado. Esto lleva a que el programa incurra en un incumplimiento de contrato con las familias, lo que provoca un serio inconveniente para el proceso socio-educativo iniciado. Aparte de la conflictividad que genera con la familias, introduce un grado de incertidumbre en las estructuras familiares construidas a partir de un ingreso fijo, lo que hace retroceder los logros alcanzados anteriormente.

Un tercer tema en discusión, está vinculado con la factibilidad de algunos microemprendimiento, lo que lleva a pensar en reformular la planificación de los mismos. Se han dado caso de instalación de pequeños comercios sin evaluar el potencial de mercado de la zona, y por otra parte, se han instalado en algunos casos en zonas donde están expuestos a robos, sin contar con elementos de seguridad. Estas experiencias están montadas con muy poco capital, y un robo puede significar el cierre de la misma.

2. Proyecto Pro Niño

Trabajo Infantil en Uruguay: hacia su erradicación. Proyecto Pro Niño Uruguay.¹²¹

Este programa está desarrollado por la Asociación Civil Gurises Unidos. Tiene a su vez convenios por el tema educativo con ANEP, específicamente con el Consejo de Enseñanza Primaria, y por el tema alimentación tiene un convenio con el MTSS-INDA.

El objetivo general del proyecto es Contribuir a mejorar la calidad de vida de niñas y niños en Uruguay. Reinsertar al niño en el sistema escolar

a partir de un convenio con las familias y las escuelas, contando con el apoyo temporal de una beca para aquellos niños. El modelo de intervención de acuerdo a lo planteado por el Coordinador del proyecto se basa en un proceso educativo familiar apoyado por mecanismos compensatorios de tipo económico, seguimiento socio-educativo de los niños/ niñas, y capacitación laboral unida a microemprendimientos.

Tiene tres componentes básicos, un programa de becas a niños, un programa de seguimiento educativo formal e informal, un programa de apoyo a las familias mediante procesos de capacitación y/o microemprendimientos económicos, acompañado de un seguimiento y apoyo al desarrollo socio-cultural de la familia. Este proceso se coordina con Enseñanza Primaria, y con las redes sociales locales. Se destaca específicamente el valor del trabajo en redes.

Se desarrollan una serie de actividades que apuntan a la reinserción escolar del niño, a la generación de alternativas socioeducativas para el tiempo libre, a la sensibilización de los actores locales y a la creación de alternativas laborales para los familiares adultos referentes. Las actividades desarrolladas incluyen: Diagnóstico familiar/ Trabajo directo con las familias involucradas/ Trabajo con las instituciones comunitarias (policlínicas, escuelas y liceos, clubes, etc)/ Talleres recreativos y educativos con niños y adolescentes/ Trabajo directo con madres y padres (talleres de planificación, capacitación)/ Talleres con maestras y directoras/ Seguimiento escolar de niñas y niños.

Se trabaja con niños derivados de programas de calle, de las Escuelas Públicas de Primaria, y de las redes sociales. No se asocia necesariamente trabajo infantil con situación de calle. El ingreso se procesa exclusivamente a partir de derivaciones, que son estudiadas por el equipo técnico de la institución.

El coordinador manifiesta que hay mecanismos de selección de riesgos para definir el ingreso de las familias al programa, para asegurar un piso mínimo que permita trabajar dentro de los parámetros planteados por el proyecto.

A continuación presentamos los criterios de selección utilizados:

La unidad de intervención es la familia. Hasta el año 2003 la unidad de intervención era el niño, relacionado con que esa era la pauta que orientaba al proyecto en otras partes de América Latina. A partir del ingreso del nuevo coordinador (hace un año) se produce una reconceptualización del abordaje, y se define un modelo de intervención integral sobre la familia.

Para definir un ingreso se realiza un diagnóstico familiar, que busca establecer un mínimo de suficiencia familiar para sostener el proceso. Los siguientes criterios orientan la selección de las familias.

- Que la familia tenga por lo menos un niño entre 4 y 14 años
- Que por lo menos haya un niño con perturbación en la escolarización
- Que exista algún grado mínimo de problematización de la situación por parte de la familia
- Las potencialidades de los referentes adultos
- Que existan padecimientos por parte del niño
- La capacidad de proyección de los adultos
- Se evalúa la capacidad de la familia de cumplir acuerdos
- Se evalúa la capacidad de la familia de apropiación de las posibilidades brindadas

Se establece una relación contractual entre la institución, los referentes adultos y el niño, donde se explicitan derechos y obligaciones. A continuación, se reproduce el texto del contrato omitiendo los nombres de los involucrados.

MODELO DE ACUERDO PROYECTO PRONIÑO

En Montevideo, con fecha _____ en el marco del Proyecto Pro niño (MOVICOM - BELLSOUTH y Gurises Unidos) se ha alcanzado un Acuerdo entre la Asociación Civil Gurises Unidos y la familia _____, con el fin de emprender un conjunto de acciones que permitirán mejorar la calidad de vida del núcleo familiar y que incidirá en el proceso de educación básica de los niños y adolescentes de dicha familia.

A través del Acuerdo, la Sra. _____ se compromete a:

Apoyar la concurrencia de _____ y _____ al liceo y la U.T.U.

Apoyar la concurrencia de _____ y _____ a la Escuela N° xxx.

Favorecer la participación de los niños en las actividades educativas y recreativas impulsadas por y desde Gurises Unidos.

Gestionar la C.I. de _____.

Apoyar la operación de _____.

Concurrir a los espacios de alfabetización.

La participación de una reunión quincenal con el equipo de Gurises Unidos en lugar y horario a convenir.

Que los niños no realicen ninguna forma de trabajo.

Los niños _____, _____, _____ y _____ se comprometen a:

Concurrir en tiempo y forma a la a la escuela, liceo y U.T.U. respectivamente.

Esforzarse en el cumplimiento de las tareas escolares.

Participar en actividades educativas y recreativas extracurriculares.

No desarrollar ninguna forma de trabajo.

Gurises Unidos se compromete a:

Apoyar económicamente a la familia en los rubros alimentación, vestimenta e insumos escolares.

Generar propuestas educativas y recreativas que favorezcan el desarrollo integral de los niños integrantes del núcleo familiar.

En la medida en que surjan dificultades en la implementación del Acuerdo, se buscarán soluciones alternativas. Si a pesar de ello, no se cumple con lo acordado, Gurises Unidos puede finalizar con el apoyo. Este Acuerdo se extenderá por tres meses desde la fecha donde se realizará una evaluación con la familia.

Firma de los integrantes del núcleo familiar: _____

La población atendida en el período de ejecución del proyecto ha sido de 500 niños y niñas, teniendo durante el año 2003 la cantidad de 300 en la faja de edad de 4 a 14 años. El proyecto comenzó su ejecución en el año 2000 y continúa en actividad con financiamiento asegurado hasta el 2005. El tiempo de permanencia es de un año, pudiendo

continuar la intervención, sujeta a la evaluación del proceso familiar.

En cuanto al área geográfica de incidencia, se toma como referencia geográfica las zonas donde están instaladas otras experiencias de la institución. Hay tres zonas en Montevideo, Centro-

Cordón, Malvín Norte, y Piedras Blancas, y una experiencia en el interior del país, en el departamento de Maldonado.

Uno de los ejes de trabajo con los referentes adultos, se relaciona con el desarrollo de microemprendimientos y/o procesos de capacitación registrándose integraciones estables al mercado laboral en tareas de carnicería, apicultura, limpieza. Gastronomía.

Aparte de la capacitación y el seguimiento socio-educativo a la familia, se realizan acciones de apoyo puntuales que se estiman necesarias para consolidar algunas inserciones laborales, por ejemplo, conseguir vestimenta adecuada, pagar una prótesis dental, comprar una bicicleta para facilitar el transporte.

El proyecto está financiado por la Fundación Movicom BellSouth de Estados Unidos y por su filial Movicom BellSouth de Uruguay. El financiamiento total es de US\$80,000 al año, lo que supone un total de US\$ 400,000 al final del periodo de ejecución. El 70% del monto es financiado por la Fundación en Estados Unidos, y el 30% restante por la Empresa en Uruguay. Este financiamiento está previsto para el soporte del proceso socioeducativo, por lo que no incluye gastos de infraestructura. Estos son cubiertos con fondos de Gurises Unidos.

El monto de dinero recibido por la familia fluctúa entre 1,000 (US\$38,58) y 3,000 (US\$106,76) pesos uruguayos, de acuerdo al número de niños y al estudio de las necesidades de la familia. Esto implica que el subsidio cubre, a valores de febrero de 2004, entre el 80% de un salario mínimo y 2,4 salarios mínimos.

Aparte de la beca, se entrega dinero para transporte (boletos de ómnibus), para reparaciones en las viviendas, y para cubrir emergencias varias que son evaluadas por el equipo.

A partir del seguimiento socioeducativo a la familia, se realiza un acompañamiento para faci-

litar el acceso a diversos servicios públicos, como por ejemplo los servicios de salud, de alimentación, de documentación, acceso a subsidios sociales, etc.

Esta beca se paga en parte en dinero en efectivo, y en parte en tiquetes de alimentación. Se solicitan comprobantes de compra para rendir cuentas porque es el medio de justificar los gastos ante la auditoría contable.

El equipo de trabajo está integrado por un Coordinador y un equipo de profesionales entre los que se cuentan educadores, psicólogos, asistentes sociales y antropólogos.

En cuanto a la evaluación de la institución, se entiende que la experiencia se está desarrollando en el marco de los parámetros previstos: los niños han mejorado los resultados educativos, están en un 100% escolarizados, y se perciben avances en el desarrollo socio-cultural de las familias. Se destaca que el fenómeno de erradicación y cambio de roles en la familia es altamente significativo, si se tiene en cuenta que al ingreso al programa el 90% de las familias tienen el 100% de las NBI insatisfechas, siendo los niños trabajadores los que aportan el 80% de los ingresos del hogar, y el restante 20% proviene de subsidios estatales. Con este punto de partida, lograr la erradicación del trabajo infantil y la inserción laboral de los referentes adultos es un resultado ampliamente exitoso.

Como limitaciones se plantean algunos problemas para el acceso a los servicios públicos, sobre todo los servicios de salud. El proyecto tiene el apoyo para la atención de urgencia y emergencia con la empresa privada SUAT, que ha dado buenos resultados. Pero a la hora de derivar casos hacia el sistema público, se producen cuellos de botella difíciles de superar. A modo de ejemplo, se realizó un diagnóstico odontológico a 100 niños. Se presupuestó el costo de las diferentes intervenciones odontológicas para los casos diagnosticados, y las mismas ascendían a la suma de US\$ 42.000. El tratamiento no se pudo abordar

porque significaba el presupuesto de 6 meses del proyecto.

3. Proyecto 300

Este proyecto es ejecutado por la División, Prevención y Promoción Comunitaria. Del INAME, en acuerdo con Programas de Calle del propio INAME y en convenio con ONG de infancia.¹²²

El proyecto 300 supone una modalidad novedosa en Uruguay, que adquiere la figura de “tercer pagador” en la ejecución de proyectos sociales financiados por el sector privado, con mecanismos de recaudación directa privados, mediante una fiscalización financiera privada, y una fiscalización y seguimiento técnico-estatal, que subvenciona a la población objetivo de proyectos sociales gubernamentales y de ONG.

Los coordinadores del proyecto plantean que el mismo es ante todo una herramienta, que provee una beca de apoyo a la “salida de calle” de niños/niñas en el marco de proyectos de trabajo con familias que presentan situaciones de calle.

Desde este proyecto no se conceptualiza el objeto de intervención desde la perspectiva de la erradicación del trabajo infantil. Si bien, en la entrevista con los coordinadores, a instancias del investigador, se discute el tema, y se acepta que la problemática que abordan incluye situaciones de trabajo infantil, no tienen el tema instalado específicamente en su agenda, y no han tenido acceso al background existente sobre trabajo infantil, tanto en sus aspectos legales, teóricos, y estadísticos (distribución del problema).

La construcción del objeto de intervención se realiza teniendo como tema central la situación de calle, y el abordaje en todos los casos toma como unidad de intervención a la familia. Se entiende que el trabajo infantil es una actividad más dentro de las actividades de calle.

En principio vamos a describir el mecanismo de financiamiento, para luego ingresar en la operativa concreta del proyecto.

Los ingresos que sostiene a este proyecto provienen de la donación voluntaria que se solicita a cada persona que pasa por la caja de dos cadenas de supermercados: Tienda Inglesa y MULTIAHORRO. Las cajeras consultan a cada cliente sobre su voluntad de donar un peso uruguayo para el INAME. Si el cliente acepta, se agrega ese peso a su factura de compra. Estas dos cadenas entregan esta recaudación al INAME, al Proyecto 300. Se llama 300 porque incluye a 300 niños y niñas beneficiarios en cada fase de implementación. Estos fondos no pueden ser aplicados a ningún otro rubro que no sea el pago directo de la beca a la familia. El INAME no tiene libre disponibilidad de estos fondos, que son fiscalizados por una empresa privada de auditorías y por el propio INAME.

La beca consiste en la entrega de una libreta de Tiquete Alimentación cada 15 días, por un valor de \$1,000 pesos uruguayos (equivalente a US\$35,58) mensuales por niño o niña. Cada familia puede recibir hasta tres becas.

Estos tiquetes sirven para adquirir solamente alimentos en comercios formalmente establecidos. Antes de recibir la nueva libreta de tiquetes, cada familia tiene que hacer una rendición de cuentas mediante facturas de compra, ante el referente institucional que hace el seguimiento educativo.

Las becas nunca tuvieron carácter monetario. Se entiende que el tiquete entregado por un lado facilita el control de su uso, ya que restringe la capacidad de compras a los alimentos. Pero se plantea que este sistema tiene limitaciones, porque no permite cubrir otros gastos de las familias que también son importantes para facilitar el proceso educativo, por ejemplo, vestimenta, combustible para cocina y calefacción, transporte,

etc. El sistema sólo cubre el rubro alimentación.

La condición básica para el mantenimiento de la beca es que el niño o niña abandone la situación de calle, y se inserte en el sistema educativo en forma permanente. La otra condición es que la familia pueda sostener el encuadre socio-educativo que le propone la institución que solicita y respalda la beca.

Hasta el momento se han recaudado aproximadamente \$7,200,000 pesos uruguayos (equivalentes a US\$256,200) de los cuales se aplican \$3,600.000 pesos uruguayos (equivalentes a US\$128,113) a la primera fase y una cantidad similar a la segunda. El 97% de esta cifra proviene de las donaciones ciudadanas, y existe un 3% que responde a donaciones directas de empresas privadas.

El equipo de trabajo de referencia para cada familia hace un contrato con la familia que dura tres meses y se va renovando cada tres meses durante dos años. Este es el límite máximo de permanencia en el programa.

El INAME comenzó por direccionar las becas hacia proyectos de calle, en principio dentro de los programas del propio organismo, luego extendió la acción hacia instituciones, especialmente ONGs de infancia, que tienen programas de calle. En un segundo momento, se amplió el campo de acción hacia programas que no son de calle, haciendo énfasis en este caso en el perfil de la población. Esto se percibe por parte de los coordinadores como una acción positiva, ya que mantiene la focalización cambiando los ejes de la construcción del objeto, esto es, la calle pasa a ser una eventualidad dentro de un perfil de familia que presenta indicadores de riesgo social.

La cobertura territorial es amplia, ya que las becas se aplican sobre la red de atención social gubernamental y no gubernamental, que está muy extendida. Los límites etarios son amplios, abarcando una casuística que va de 0 a 18 años.

A modo de ejemplo, resulta interesante reproducir una cita de una entrevista realizada a la coordinadora de un programa del INAME: “... trabajamos con muchas mamás con bebés, el 36% de la población con la que trabajan son niños menores de 4 años, Cuando nosotros hacemos la coordinación para que sea atendido, viene de una situación de calle, la mamá con su bebé, entonces se busca una alternativa para que la madre salga de la situación de calle, El proyecto 300, en realidad es una herramienta para trabajar con la familia la salida de calle, independientemente cual sea la actividad que el niño tiene en la calle. (entrevista a coordinadora de proyecto INAME)

A partir de las entrevistas surge que el eje de acción de los proyectos que reciben estas becas es la intervención socio-educativa sobre la familia. Plantean que al principio se veía al sistema de becas con desconfianza, porque la tradición de trabajo estaba centrada en los aportes socio-educativos desde lo discursivo, sin incurrir en acciones asistencialistas directas. En muchos casos, se aceptó con reparos la opción de las becas, justamente por considerarlas asistencialistas, pero a partir de la implementación de proyecto, entienden que se convirtieron en una herramienta de soporte del proceso educativo.

Directamente vinculado al sistema de becas se realiza un seguimiento al desempeño escolar de los niños en acuerdo con las Escuelas Públicas.

Si bien el proyecto no está concebido desde la perspectiva de la erradicación del trabajo infantil, los equipos plantean con fuerza que uno de los principales problemas a resolver es la situación laboral de los referentes adultos, esto es, la realidad del trabajo infantil está naturalizada, y se percibe como una estrategia familiar que compensa las dificultades de inserción laboral adultas.

El hecho que algunos de estos programas desarrollen estrategias de microemprendimientos económicos y/ capacitación laboral no está

relacionado con el proyecto 300 en sí mismo, sino con la estrategia de las instituciones ejecutoras. Algunas de estas instituciones plantean la necesidad de trabajar este tema, y reconocen que lo están haciendo en forma artesanal: *“cualquier componente vinculado con los aspectos de inserción laboral deben de atender a las características de la población, hemos tratado de instrumentarlo nosotros artesanalmente, no como política sistemática, el año pasado trabajamos con mamás en capacitación para costura, pero todo esto muy artesanal, con los recursos muy acotados, con recursos del barrio, que se capaciten y se inserten, también muy artesanalmente en sus barrios, cuando alguna institución las puede acompañar, cuando no, están medias solas y no tienen máquina, lo que nos queda es poder seguir las. También hay experiencias incipientes, en el tema jornales solidarios de la Intendencia Municipal de Montevideo, por ejemplo, es una mezcla de transferencia de renta con una contraparte que no es trabajo, este año fue por sorteo, tampoco tocaron a tantas familias, y terminó generando una situación que era transferencia de renta más que empleo, allí hubo un movimiento externo al INAME que a nosotros nos sirvió para motivar, eso generó muchísima motivación y muchísima frustración al no poder acceder todos los interesados”.* (entrevista a coordinadora de proyecto INAME)

En cuanto a la evolución del proyecto 300, se entiende que ha habilitado a un corrimiento de los roles en las familias atendidas, el niño se escolariza, y la madre, al tener una colaboración para resolver la situación alimentaria cotidiana puede proyectarse un poco más. Se entiende que en este proceso se cambia la dinámica interna de la familia, pero existen dudas sobre la capacidad de las mismas de sostener esta situación luego de terminada la intervención del proyecto.

Por otra parte, se insiste en que esta estrategia es factible en los casos en que la salida a calle tiene una causa fundamentalmente económica, ya que en esos casos el mecanismo compensatorio opera

rápidamente. Esto deja fuera del programa a un grupo de población que no tiene los activos suficientes para responder al encuadre exigido por el proyecto.

Existe suficiente acumulación teórica como para afirmar que una de las causas del trabajo infantil radica en estructura culturales al interior de las familias. El proceso de cambio de estas estructuras es una caja negra, que se puede comenzar a abrir a partir de la evaluación rigurosa de los procesos —como el proyecto 300 por ejemplo— intervienen mediante herramientas socio-educativas y compensatorias. En este caso, queremos detenernos en la percepción que tienen los coordinadores de este proyecto, sobre los cambios en las estructuras culturales familiares, sumados a los cambios que genera también en las rutinas institucionales de la Escuela Pública, y en las estructuras y rutinas de los educadores sociales que trabajan en la primera línea de acción con esta población: *“... yo creo que hay un impacto educativo claro en la posibilidad de poder proyectarse, de poder organizar una compra, de poder manejar los tiempos internos a la familia, cada 15 días, no es un tema menor el valor que entra a tener el niño que trae el ticket que entra a la casa, y la escuela también, el lugar que se le da a la escuela, abre también una brecha en la escuela, porque hay un equipo que está permanentemente relacionándose a partir de este niño. La mirada y la perspectiva entra a cambiar, ojalá cambiara más. Otro impacto atendible para mí, es la movilización que genera a quienes están en primera línea de trabajo directo es decir, hay familias que en este tiempo han hecho un aprendizaje, hemos caminado juntos dos años, en el sentido de poder generar un soporte material, y yo creo que eso en las dinámicas de los equipos, en las prácticas y los análisis contribuyó a abrir otros frentes de batalla.”* (entrevista a coordinadora de proyecto INAME)

A partir del análisis de la rendición de cuentas que hace cada familia, se ha podido observar un proceso de racionalización en el consumo y de

organización de los tiempos que implica un fuerte cambio cultural, para familias que al ingreso, no tienen la posibilidad de proyectarse ni siquiera para el día siguiente. Como último elemento de evaluación, se plantea la tensión social que provoca la asignación de becas en las comunidades de referencia. El proyecto es focalizado, por lo

que la selección de las familias significa también la exclusión de otros potenciales beneficiarios. Esto provoca problemas al interior de las comunidades, que son transferidos en forma de tensiones entre vecinos por un lado, y reclamos a las instituciones que intervienen por otro.

IX. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Por último, habiendo completado la discusión sobre el problema del trabajo infantil, sus condicionantes estructurales, y las respuestas emergentes desde la sociedad en forma de políticas sociales, resta analizar la estructura de la cooperación internacional vinculada con las políticas sociales, para poder así evaluar el potencial de desarrollo de las mismas desde el punto de vista de su financiamiento.

El análisis de la cooperación internacional en Uruguay presenta ciertas dificultades, ya que no hay estudios previos que presenten globalmente la información consolidada de todas las fuentes. Por otra parte, los estudios disponibles no presentan un nivel homogéneo de actualización y relevamiento de la información. Lo que hay disponible son estudios parciales, generados desde la ATPS, desde el PNUD, y eventualmente de algu-

na de las agencias bilaterales con sede en el país. Desde esta perspectiva, vamos a presentar la información recabada por fuente de información, en el entendido que se está cubriendo una parte altamente sustantiva de la Cooperación.

A. El marco de cooperación con el PNUD

Desde la información que surge del PNUD (*PNUD; 2004*), se analizan los resultados del Primer Marco de Cooperación con Uruguay (1997-1999), aprobado en septiembre de 1997 por la Junta Ejecutiva del PNUD durante su tercer período ordinario de sesiones, y posteriormente extendido hasta el año 2000.

Desde este Primer marco de cooperación se identificaron 4 áreas básicas de cooperación.

CUADRO 16
Primer Marco de Cooperación con Uruguay
Participación de las áreas 1998/2000

Áreas de cooperación	Sub-áreas	%
Consolidación de los procesos de reforma e integración social para la gobernabilidad	Reforma del Estado y Gobernabilidad	47,9 %
	Políticas Sociales	23,6 %
	Total área	71,5 %
Apoyo al desarrollo productivo con miras a una mayor competitividad y eficaz inserción en el mercado regional e interregional		10,4 %
Apoyo a la protección del medio ambiente		5,5%
Otras iniciativas		12,6 %

Fuente: PNUD, 2004

De este cuadro surge claramente el peso que ha tenido la reforma del Estado en la distribución de la cooperación internacional. En el caso de la participación de la sub-área de políticas sociales en la cooperación, no tenemos parámetros para evaluar su impacto, pero comparándola con la participación que tiene el gasto social dentro del gasto público total, 72,5% en el período 98-99 (CEPAL, 2001), podemos a modo de hipótesis plantear que por lo menos hasta ese momento, el apoyo a las políticas sociales desde el marco de cooperación, no era una prioridad, concentrándose los esfuerzos en el proceso de Reforma del Estado.

Uno de los aspectos que destaca el informe de referencia es que la modalidad de ejecución ha sido casi exclusivamente nacional. *“Esta modalidad, que ha dado importantes resultados en la región durante el período que se analiza, ha pro-*

bado ser eficaz y eficiente en Uruguay. Gracias a esto, se ha colaborado con el Gobierno en una gran movilización de recursos (con fondos provenientes del propio Gobierno, del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial como principales fuentes de financiamiento) que excedieron las estimaciones iniciales expresadas durante la aprobación del Primer Marco de Cooperación. Durante el período, se realizaron experiencias no tradicionales en cuanto a movilización de recursos en apoyo a programas nacionales, estableciendo Fondos Fiduciarios con la cooperación bilateral e incorporando al sector privado en la financiación de algunos programas.” (PNUD, 2004)

A partir de esta evaluación, es importante analizar la estructura de la cooperación, que se presenta en el cuadro 16, identificando las diferentes fuentes y modalidades de financiamiento.

CUADRO 17
Recursos desembolsados en el Marco de Cooperación período 1997-2000

Fuente de Financiamiento	Modalidad	Tipo de Fondos	Montos en millones de dólares
PNUD	Aporte PNUD	Recursos regulares	2,8
			38 % sobre fuente
		Fondo para el Medio Ambiente	3,4
			46 % sobre fuente
		F. multilateral Protocolo de Montreal	0,4
			5 % sobre fuente
		Fondos Fiduciarios	0,8
11 % sobre fuente			
Subtotal PNUD	7,4		
	6 % sobre total		
Recursos del Gobierno	Costos compartidos	Fondos propios	64,2
			62 % sobre fuente
		Préstamos BID	32,6
			31 % sobre fuente
		Préstamos Banco Mundial	7,0
			7 % sobre fuente
Subtotal Gobierno	103,8		
	88 % sobre total		
Sector privado	Costos compartidos	F. canalizados por el sector privado	4,1
			4 % sobre total
Cooperación bilateral	Costos compartidos	Aportes de organismos bilaterales	1,8
			2 % sobre total
Total			117,1

Fuente: PNUD, 2004

En función de lo observable en el cuadro 16, se puede concluir que la principal modalidad de cooperación es la de fondos compartidos, donde el gobierno participa fuertemente con fondos propios y derivado de préstamos de organismos multilaterales. La participación de los organismos bilaterales y del sector privado es pequeña, siendo la modalidad predominante la de programas con endeudamiento externo.

Desde el documento del PNUD se explica esta situación: *“La cooperación internacional no reembolsable en el país, debido al desarrollo de los indicadores socio-económicos del Uruguay, ha tendido a ser decreciente en el tiempo, estimándose que esta tendencia a la baja no cambiará, y probablemente se acentuará en términos globales en los próximos años. Algunas agencias bilaterales de cooperación, mantienen sostenidos programas de cooperación de gobierno a gobierno a la vez que apoyan iniciativas no gubernamentales. Otras agencias canalizan la cooperación principalmente hacia actividades específicas de instituciones públicas y Organizaciones No Gubernamentales. A lo anterior se suma el status de graduación con que organismos financieros, como el Banco Mundial, clasifican al país, restándole acceso a sus esquemas de financiamiento. No obstante, el BID seguirá siendo un actor importante en el financiamiento de las políticas públicas y reformas en el Uruguay lo cual amortigua, en alguna forma, la menor participación de otras entidades financieras multilaterales. El sistema de cooperación técnica de las Naciones Unidas está presente en forma activa en el Uruguay en apoyo a las prioridades nacionales. Además del PNUD, se destacan los programas de cooperación de FAO, CINTERFOR-OIT, UNESCO, ONUDI, OMS/OPS, UNICEF, CEPAL y CIIP-UPAZ con representación permanente en el país así como el FNUAP.*

Otras agencias, programas y fondos sin oficina en el país desarrollan actividades de cooperación en sus áreas específicas. En este contexto se hace particularmente necesario incrementar la articulación de esfuerzos entre los distintos actores de la cooperación bilateral y multilateral, con un rol activo del PNUD en apoyo a la coordinación de acciones y en la asociación de esfuerzos entre los organismos de cooperación actuantes en el país.” (PNUD, 2004)

El segundo marco de cooperación que cubre el período 2000-2003 todavía no ha presentado informes públicos de evaluación.

B. El Marco de Protección de los Programas Sociales Prioritarios

Se supone que a partir de la crisis del sistema financiero del año 2002, de la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal de febrero de 2002, de la Ley de Estabilidad Fiscal aprobada en mayo de 2002, de la concreción del Préstamo de Ajuste Estructural con el Banco Mundial, y del Programa de Sustentabilidad Social acordado con el BID, la participación de la cooperación en el área de Políticas Sociales tiene que haber crecido significativamente.

En principio, vamos a presentar la información referida a la protección presupuestaria acordada con el Banco Mundial para los programas sociales prioritarios. Esta protección incrementa claramente la incidencia de la cooperación internacional en el área social. Los aspectos conceptuales de estas acciones fueron discutidos anteriormente, por lo que vamos a presentar exclusivamente la distribución de este tipo de cooperación. En el cuadro 18 se muestran los montos globales de protección por programas y por organismos.

CUADRO 18
Protección presupuestaria de los programas sociales prioritarios
acordados con el Banco Mundial

Clasificación/ Organismos	Nombre Programa	Nº de Beneficiarios	2002 Monto (millones \$ año 2002)	2002 – Monto (millones US\$ año 2002)	2003 – Monto (millones \$ año 2002)	2003 – Monto (millones US\$ año 2002)
SUBSIDIO				66%		66%
BPS	Asignaciones Familiares	416.116	889.7	52.34	889.7	52.34
ALIMENTACIÓN			16%		16%	
ANEP	Programa de Alimentación Escolar (PAE)	140.000	70.6	4.15	70.6	4.15
INDA	Apoyo a Instituciones Públicas y Privadas	40.698	20.2	1.19	20.2	1.19
	Programa Nacional de Complementación Alimentaria (PNCA)	173.500	94.6	5.56	94.6	5.56
	Centros de Atención a la Infancia y a la Familia (CAIF)	19.500	18.6	1.09	18.6	1.09
NIÑOS Y ADOLESCENTES				18%		18%
INAME		20.000	155.0	9.12	155.0	9.12
MTSS	Fondo de Reconversión Laboral (FRL.)	8.000	91.5	5.38	91.5	5.38
TOTAL			1340.2	78.84	1.340.2	78.84

Fuente: OPP 2003

(*) Dólar Promedio 2002 estimado en \$17.

Del cuadro 87 surge claramente que en estos programas la protección está focalizada hacia la infancia y adolescencia, apareciendo nuevamente el peso que tiene el subsidio de Asignaciones Familiares en la distribución de los recursos. Es de destacar el bajo monto para protección de polí-

ticas de empleo, y la inexistencia de protección para políticas de vivienda.

Con relación a la protección de programas por parte del BID, se presenta en el cuadro 19 la distribución por sectores.

CUADRO 19
Protección presupuestaria de los programas sociales prioritarios
en sectores de Educación, Salud y Seguridad Social acordado con el BID

SECTOR/ PROGRAMA	Presupuesto Protegido			
	2002		2003	
	miles de \$ uruguayos	miles de US\$ (*)	miles de \$ uruguayos	miles de US\$ (*)
Alimentación Escolar	70.600	4.152	70.600	4.152
E. de Contexto crítico	123.000	7.235	123.000	7.235
ETC / Nivel Inicial	146.600	8.623	172.100	10.123
MEMFOD	226.810	13.341	220.010	12.941
SUBTOTAL EDUCACIÓN	567.010	33.353	585.710	34.453
	7%		8%	
Programa Inmunizaciones	51.162	3.009	51.162	3.009
Reactivos C. Epidemiológico	6.000	352	6.000	352
Programa Campaña AEDES	5.000	294	5.000	294
Funcionamiento de APS/ SEC	1.091.784	64.222	1.091.784	64.222
Mantenimiento APS/ SEC	24.411	1.435	24.411	1.435
PROMOSS	11.641	684	11.641	684
SUBTOTAL SALUD	1.189.999	69.999	1.189.999	69.999
	15%		16%	
SEGURIDAD SOCIAL				
Prestaciones Económicas	889.737	52.337	889.737	52.337

Seguro de Desempleo	899.862	52.933	899.862	52.933
Pensiones a la Vejez	1.507.589	88.681	1.420.193	83.540
Reforma Sistema Previsional	2.767.649	162.802	2.823.001	166.058
SUBTOTAL S. SOCIAL	6.064.839	356.755	5.864.071	344.945
	78%		77%	
TOTAL PSP	7.821.849	460.108	7.639.781	449.398

Fuente: OPP 2003 (*) Dólar Promedio 2002 estimado en 17.

En la distribución de los programas protegidos por el BID surge nuevamente el peso de la seguridad social en relación a las otras áreas prioritarias. Este es un tema estructural, y confirma la hipótesis de que en Uruguay no se puede pensar en la implementación de políticas sociales sin tener en cuenta la forma de incorporar a la seguridad social en la propuesta. Como contraparte de esto, los actores relevados destacan que el BPS presenta una posición muy reticente a par-

ticipar en los ámbitos de diseño y negociación de políticas que se están generando.

C. La cooperación en programas concretos

A continuación se presenta la información disponible sobre la cooperación internacional en algunos programas seleccionados. En principio, en el cuadro 20 se muestra el presupuesto aprobado del Programa PIIAF.

CUADRO 20
Programa PIIAF
Estimación de costos (en miles de US\$)

Categoría de Gastos		Total	Financiamiento		%
			BID	Local	
1	Administración	2.235	1.134	1.101	5,00
1.1	Unidad Técnica Nacional (UTN)	1.935	1.134	801	4,3
1.2	PNUD	300		300	0,7
2	Costos Directos	33.478	31.232	2.246	75,2
2.1	Componente 1 Proyectos integrales de prevención y atención	24.212	22.506	1.706	54,4
2.1.1	Modelo integral para niños menores de cuatro años y sus familias.	12.489	12.945	544	30,3
2.1.2	Modelo integral para niños de 4 a 12 años y sus familias.	5.169	4.827	342	11,6

2.1.3	Modelo integral para adolescentes de 13 a 17 años y sus familias.	1.793	1.593	200	4,0
2.1.4	Modelo integral de prevención de embarazo precoz.	1.424	948	475	3,2
2.1.5	Modelo Integral para niños y adolescentes en situación de calle.	1.897	1.753	144	4,3
2.1.6	Atención familiar para víctimas de maltrato infantil y abuso sexual	440	440	0	1,0
2.2	Componente 2: Desarrollo y participación comunitaria y familiar	6.033	5.818	215	13,6
2.2.1	Promoción del Trabajo en Red.	5.006	4.826	180	11,2
2.2.2	Fortalecimiento de las capacidades familiares.	75	75		0,2
2.2.3	Mejoramiento de espacios públicos y comunitarios / deporte y recreación.	852	817	35	1,9
2.2.4	Control social.	100	100		0,3
2.3	Componente 3: Fortalecimiento institucional	2.530	2.291	239	5,6
2.3.1	Plan Integral de infancia y adolescencia y otros espacios de articulación	406	336	70	0,9
2.3.2	Fortalecimiento de organismos participantes	1.570	1.465	105	3,5
2.3.3	Sistema Nacional de Información para Infancia y Adolescencia (SINIA).	554	490	64	1,2
2.4	Componente 4: Comunicación social	703	617	86	1,6
3	Evaluación	625	488	137	1,4
4	Escalamientos e imprevistos	1.579	1.246	333	3,5
5	Costos financieros	6.583	5.900	683	14,8
5.1	Intereses	5.500	5.500		12,4
5.2	Comisiones de crédito	683		683	1,5
5.3	FIV (inspección y vigilancia)	400	400		0,9
Total		44.500	40.000	4.500	100,0

Fuente: PIIAF – BID

Este es el programa de atención integral de mayor presupuesto en el momento, y por otra parte, como ya lo discutimos, un experiencia novedosa para el país. El hecho de que existan 40 millones

de dólares para intervenir sobre la pobreza, ha aumentado la presión del sistema político sobre el programa, porque a partir de la crisis y la situación de emergencia social, no se comprende ca-

balmente el proceso de intervención gradual, en el mediano y largo plazo que se plantea metodológicamente el PIIAF, y se exigen soluciones inmediatas con el argumento de que no pueden haber niños y niñas mendigando y durmiendo

en la calle, cuando hay una cifra de estas características disponible para luchar contra la pobreza. En cuanto a los programas MECAEP, se presenta un cuadro con la información disponible sobre montos globales financiados.

CUADRO 21
Financiamiento de los Programas MECAEP 1999-007

	Endeudamiento externo	Recursos locales	Total
Programa MECAEP II	US\$ 28.000.000	US\$ 12.000.000	US\$ 40.000.000
Programa MECAEP III	US\$ 42.000.000	US\$ 14.000.000	US\$ 56.000.000
Total	US\$ 70.000.000	US\$ 26.000.000	US\$ 96.000.000

Fuente: OPP, 2002

Por último, se muestra sumariamente la información de dos agencias con sede en Uruguay que interactúan con el Estado y la sociedad civil en el apoyo a diversos proyectos. En el caso de la GTZ, que apoya proyectos en áreas como pequeña y mediana empresa, formación profesional, y

desarrollo rural, se constata que ha ejecutado en Uruguay en el ejercicio 2002 la suma de 1 millón de Euros.

En el caso de la OPS, en el cuadro 22 se presenta la distribución de su presupuesto 2004-2005.

CUADRO 22
OPS Uruguay Proyecto de Presupuesto por Programas 2004-2005

	Presupuesto en US\$	Presupuesto ordinario	Otras fuentes	<i>Todos los fondos</i>
Total 2002 – 2003		1.873.200	30.000	<i>1.903.200</i>
Total 2004 – 2005		1.540.700		<i>1.540.700</i>
Porcentaje de gastos estimados	Apoyo de programas de país	51%		<i>51%</i>
	Acción y desarrollo sostenibles intersectorial	26%		<i>26%</i>
	Información sanitaria y tecnológica	9%		<i>9%</i>
	Acceso universal a los servicios de salud	5%		<i>5%</i>
	<i>Control de enfermedades y gestión de riesgos</i>	9%		<i>9%</i>

D. La cooperación en el área de Trabajo Infantil

Esta área no es percibida como tal por buena parte de los actores, y la acumulación de información sobre las actividades que se desarrollan en este marco es poca, desactualizada y sin sistematizar. La única aproximación a la que se pudo

llegar proviene del relevamiento realizado en el marco de la presente investigación y muestra en todo caso el piso de financiamiento existente. En el cuadro 23, se muestra una estructura de financiamiento muy primaria, que es necesario detallar con mayor precisión en futuras investigaciones.

CUADRO 23
Aproximación a una estructura de financiamiento del tema Trabajo Infantil

Fuente	Ejecutor	Actividad	Monto US\$	Observaciones
UNICEF	CETI	Inclusión del módulo sobre trabajo infantil en la Encuesta de Hogares	42.160	<i>Por única vez</i>
	CETI	Apoyo a Seminario CETI	5.585	<i>Por única vez</i>
Instituto Interamericano del Niño	CETI		<i>No se proporciona información desagregada</i>	
Programa PIIAF	CETI	Fondos destinados a llamados de monitoreo de experiencias e investigación	150.000	<i>Por única vez. Comienza la ejecución a partir del 2004</i>
OIT-IPEC	CETI	Fondos destinados a consultorías	6.000	<i>Por única vez. En ejecución</i>
OIT-IPEC	CETI	Experiencia de monitoreo Erradicación/ Montevideo	20.000	<i>Por única vez. En ejecución</i>
OIT-IPEC	CETI	Fortalecimiento Institucional	20.000	<i>Por única vez. Pendiente de ejecución</i>
OIT-IPEC	CETI	Experiencia de monitoreo Erradicación/ Interior	20.000	<i>Por única vez. Pendiente de llamado</i>
INAME DASSE	CIPPUS DEL CARDAL	Becas	2.730 ¹²³	<i>Permanente. Costo mensual</i>
INAME DASSE	CIPPUS DEL CARDAL	Microemprendimientos	<i>Fondos permanentes. No se proporciona información desagregada</i>	

MTSS INDA	CIPPUS DEL CARDAL	Canasta de alimentos		
MTSS INDA	CIPPUS DEL CARDAL	Comedor para niños		
ANEP CEP	CIPPUS DEL CARDAL	Complemento escolar		
INAME Convenios	CIPPUS DEL CARDAL	Estructura central		
Movicom BellSouth USA	Gurises Unidos Proyecto Pro Niño	Becas	280.000	<i>Presupuesto para 5 años</i>
Movicom BellSouth Uruguay	Gurises Unidos Proyecto Pro Niño	Becas	120000	<i>Presupuesto para 5 años</i>
Donaciones de clientes de supermercados	Proyecto 300 INAME	Becas Tikets de alimentación	240.828	<i>1º y 2º fase. Dos años</i>
<i>Donaciones de empresas</i>	<i>Proyecto 300 INAME</i>	<i>Becas Tikets de alimentación</i>	7.448	<i>1º y 2º fase. Dos años</i>

Fuente: información proporcionada por las instituciones ejecutoras.

Si se compara estas cifras con los datos de financiamiento de los macro proyectos estatales, parece insuficiente, pero teniendo en cuenta que lo que se

está implementando son micro proyectos como forma de aproximación a una realidad poco conocida, los fondos manejados no dejan de ser importantes.

X. CONCLUSIONES

El alcance de las conclusiones de este trabajo se relaciona con las características del diseño. Al ser una investigación exploratoria, una parte considerable del producto está centrado en la descripción de las variables consideradas relevantes desde la construcción teórica del objeto y la percepción de los actores vinculados al fenómeno del trabajo infantil.

Si bien existen dificultades para avanzar en un modelo explicativo, dada la falta de información sobre la variable trabajo infantil,¹²⁴ entendemos que a partir de la información analizada, podemos mantener nuestros supuestos teóricos planteados en las hipótesis iniciales. Si bien no podemos hablar de causalidad, ya que el estudio no estaba orientado a medir esto específicamente, podemos decir que existen evidencias importantes sobre la asociación existente entre las variables presentadas en la figura 1 y que las mismas –en particular pobreza– muestran un comportamiento preocupante los últimos años, caracterizado por el aumento de casos críticos. Por otra parte, a partir del análisis de las acciones que se generan tanto desde el Estado como de la Sociedad Civil, cristalizadas en la políticas sociales, pudimos evaluar la calidad y pertinencia de las mismas, y el potencial que tienen para incorporar en algunos casos en forma indirecta, y en otros en forma directa, acciones concretas tendientes a la prevención y a la erradicación del trabajo infantil.

Luego de establecer la relevancia de las variables utilizadas y de la hipótesis formulada, vamos a presentar sumariamente las principales conclusiones correspondientes a cada una de ellas.

Con referencia a la problemática del trabajo infantil

- Lo primero que hay que plantear son los problemas de información existentes. Los datos existentes están muy relacionados con lo que

la población percibe como trabajo, lo que en términos generales, deja fuera de los datos a las peores formas. Por otra parte tiende a captar los casos vinculados al trabajo formal, por lo que queda fuera del relevamiento el ámbito de la informalidad, que es un lugar de riesgo potencial muy alto para estas prácticas.

- El otro punto crítico de los relevamientos, es la poca información existente sobre el fenómeno a nivel rural. Los únicos datos existentes del año 1996 presentan una elevada tasa de actividad a nivel rural en la faja de 12 a 14 años, e indican que un 30% de los niños y niñas de 12 a 13 años declaran trabajar en el sector primario. Con el crecimiento acelerado de la Forestación, se puede estimar que estas cifras tienen que haber crecido. Los actores consultados manejan indicios de que esto es así, pero no hay relevamientos rigurosos del problema, con el agravante que en estos sectores la sindicalización es prácticamente inexistente, con lo que desaparece un mecanismo de control ciudadano muy importante.
- El último relevamiento (1999), ofrece una cifra 9,300 niños y niñas trabajadores entre 5 y 14 años (trabajo ilegal si se tiene en cuenta que la edad mínima de admisión al empleo en Uruguay es de 15 años). Esto puede desglosarse en dos tramos: De 5 a 11 años trabajan o buscan trabajo un 1% de los niños y niñas y de 12 a 14 años trabajan o buscan trabajo un 5,1% de los adolescentes. En el tramo de 15 a 17 años, la cantidad sube al 21%.

La magnitud del problema, tomando las cifras existentes como piso, puede ser relativizada, ya que de acuerdo con los diferentes rangos etarios, los porcentajes de pobreza en la infancia superan el 40%. Si se toma en cuenta que, la probabilidad de encontrar un niño o niña trabajador en hogares con meno-

res ingresos es mayor, se puede afirmar que este grupo es un emergente de las formas de trabajo infantil en donde tienen más peso las variables culturales que las económicas. Se estima que esto puede ser la punta de un *iceberg* oculto tras las cifras de pobreza, educación y empleo. Todos los actores coinciden en que el agravamiento de la crisis tiene que haber generado más situaciones de empleo infantil, ligadas a las estrategias de sobrevivencia de las familias, y es claro que esas situaciones no emergen de los estudios realizados en el país.

- Las categorías culturales y actitudinales, son percibidas como relevantes por los actores consultados, y en muchos casos, ellos mismos presentan percepciones vinculadas a la atribución de un valor positivo al trabajo infantil. El hecho que 9,300 niños y niñas de 5 a 14 años declaren a través o en presencia de sus padres que realizan una actividad que es ilegal, da una pauta de hasta qué punto está naturalizado el problema, esto es, se percibe como algo normal. Por otra parte, se estableció que en términos generales sí se perciben a las peores formas de trabajo infantil como un problema, pero no se las asocia al trabajo, sino que se las conceptualiza como maltrato, marginación, delito, entre otros.
- Las peores formas de trabajo infantil no sólo no son percibidas por la población en general, sino que tampoco son percibidas como trabajo por los actores vinculados a la gerencia social, salvo en los casos en que existe vinculación directa con las instituciones que tratan la problemática.
- Teniendo en cuenta las cifras presentadas por el INE, no hay evidencias que permitan asociar fuertemente al trabajo infantil con la pobreza y con variables vinculadas al desempeño de los niños y niñas en el sistema educativo, al menos en la franja correspondiente a enseñanza primaria. De todas formas, se mantiene la pertinencia de la hipó-

tesis planteada, ya que se entiende que estos relevamientos no han logrado dar cuenta del problema existente.

Con referencia a los indicadores de pobreza

- La pobreza en Uruguay, más allá de las medidas que se utilicen, puede considerarse muy significativa.
- En cuanto a los valores más extremos de pobreza, destaca que la combinación de insuficiencia de ingresos (aquí puede haber pobreza reciente) y NBI (en este caso se habla de pobreza estructural) incluye a un 13% de la población urbana del país para el 2002. Este sería uno de los primeros niveles de focalización para poner en marcha acciones tendientes a la erradicación del trabajo infantil.
- Destaca el fenómeno de segmentación del territorio en términos económicos, al interior del área metropolitana con una distribución claramente desigual de la pobreza, y al interior del país, con una concentración de la pobreza en los departamentos del noroeste. Esta segmentación territorial permite focalizar esfuerzos en propuestas de intervención con base territorial, lo que implica un proceso de descentralización de las políticas sociales.
- Se constata un fenómeno de infantilización de la pobreza, ya descrito en la literatura. La probabilidad de integrar un hogar con ingresos por debajo de la línea de pobreza es significativamente alta entre los niños y niñas y desciende sistemáticamente en los tramos de edad superiores. En la distribución generacional de la pobreza, tiene impacto el peso de la seguridad social, con un componente muy fuerte vinculado a las erogaciones IVS, producto entre otras cosas del plebiscito que indexó las jubilaciones. Esto no significa plantear que la pobreza infantil es responsabilidad de los mejores indicadores de la tercera edad. Lo que implica es que la distribución del gasto público está condicionada por esta

limitante estructural, y con la caída del mismo, se ajusta por las funciones más flexibles. En parte el refuerzo presupuestal para programas protegidos apunta a amortiguar esta distribución regresiva.

- La infantilización de la pobreza tiene un peso “teóricamente” potencial en la prevalencia de casos de trabajo infantil. Si se toma como indicador la línea de pobreza, se puede afirmar que esta aumenta en relación directa a la cantidad de niños, niñas y adolescentes en el hogar. Apenas el 5% de las personas en hogares sin niños, niñas o adolescentes menores de 14 años se encuentra por debajo de la Línea de Pobreza, mientras que este porcentaje asciende al 20,8% para los que integran hogares con solo un niño, niña o adolescente menor de 14 años y aumenta entre 10% y 20% por cada niño, niña y adolescente extra en el hogar. En este contexto, es altamente probable que a mayor número de hijos e hijas en el hogar, exista la necesidad de generar estrategias de sobrevivencia que incluyan a los niños, niñas y adolescentes.
- Por último, queda claramente demostrada la tendencia al aumento de la pobreza en el país, pues si bien algunos indicadores macroeconómicos han mejorado a fines del 2003, estos resultados no han movido los indicadores de pobreza. Desde esta perspectiva se puede afirmar que la situación no está en retroceso, pero en el mediano plazo se prevé una desaceleración en el incremento que puede generar algún tipo de mejoría para la pobreza reciente, que tiene activos como para aprovechar una coyuntura favorable, y la pobreza inercial, que desde la informalidad recepciona rápidamente las mejoras coyunturales del mercado, pero hay situaciones de pobreza estructural que no se pueden atenuar desde la coyuntura, y por lo menos, esto involucra al 13% de la población urbana, y al 30% de los niños y niñas menores de 6 años.

Con referencia a los indicadores vinculados a la educación:

- Se encontró que la cobertura educativa en enseñanza primaria (escuela) es prácticamente universal y alcanza a un alto porcentaje de la población adolescente en el nivel secundario (Ciclo Básico Único). En el nivel pre-escolar (niños y niñas de 3 a 5 años) la cobertura puede considerarse importante, en especial a partir de los cuatro años. Esto es en parte consecuencia de la fuerte implantación de Enseñanza Primaria en el país, y del peso de la reforma educativa en el sector.
- Si bien esta situación, en términos generales resulta alentadora, cuando se analizan indicadores de rendimiento no se distribuye de manera equitativa entre los distintos contextos socioeconómicos. Por el contrario, la distribución de la no asistencia, un indicador clave para el tema de trabajo infantil, es claramente regresiva.
- La distribución de la no asistencia se asemeja a la de la pobreza, reafirmando la organización de la capital del país en capas, de sur a norte, caracterizadas por un aumento progresivo de los problemas de acceso a bienes sociales básicos.
- En vistas de la cobertura casi universal en primaria, es posible inferir que estos adolescentes, si bien finalizan la escuela, siguen un patrón que comienza en ese nivel con eventos de rezago y fracaso escolar y finaliza con la deserción en los primeros grados de enseñanza secundaria. Resulta claro que los jóvenes de esta edad constituyen una población especialmente vulnerable en el sentido de sustituir la asistencia al sistema educativo por el ingreso al mercado laboral. Esto es percibido por las autoridades educativas, pero no se han encontrado mecanismos de retención de la población de mayor riesgo. La tendencia expulsiva se asocia a los contenidos

curriculares, los servicios agregados que brinda secundaria, y la dificultad que tiene el sistema para enfrentar a la heterogeneidad que viene desde la sociedad. El sistema educativo en este nivel, ha generado estructuralmente mecanismos expulsivos para quienes no se adaptan a las expectativas del sistema, expectativas que no contemplan la diversidad recibida.

- Así, podría suceder que más allá que la necesidad de generar ingresos adicionales para el hogar sea o no apremiante, el joven (solo o conjuntamente con la familia) resuelva abandonar el sistema tras percibir la opción de volcarse al mercado laboral como “más rentable” que continuar estudiando.
- Los eventos de abandono intermitente aparecen concentrados en las escuelas de contextos más desfavorables. Cabe destacar que en las escuelas de contexto socio-cultural más favorables éste es prácticamente inexistente. Si bien el abandono intermitente es poco significativo, en sectores de menores ingresos potencialmente puede estar asociado a las peores formas de trabajo infantil.
- Otro indicador importante de rendimiento es la repetición. Uno de cada diez niños y niñas que asiste a la educación primaria repite el grado. Al igual que con el resto de las variables tratadas, en los contextos menos favorables es donde se registran los porcentajes más altos de repetición (11.9% y 13.6% en los contextos desfavorable y muy desfavorable respectivamente). A la inversa, en los contextos más favorables las proporciones de repetición se reducen promedialmente a la mitad del total nacional.
- En el caso de la repetición, es notorio el impacto que ha logrado la reforma educativa mediante la implementación de Escuelas de Tiempo Completo. En este caso, se baja a la mitad los indicadores de repetición con relación a las escuelas de Contexto Socio-Cultu-

ral Crítico, lo que demuestra el impacto que tienen los abordajes integrales a la familia y a los niños y niñas desde el sistema educativo.

Con referencia a los indicadores vinculados al Trabajo Adulto

- En primer lugar, en cuanto a la magnitud del problema se encontró que la tasa de desempleo constatada para ese el año 2002 constituye un record en el país y da cuenta del fortísimo impacto de la crisis económica sobre la demanda de trabajo. Mientras tanto, prevalece entre las situaciones de sub empleo la insuficiencia de ingresos por trabajo, sea en forma aislada o combinada con la insuficiencia de horas de trabajo.
- En segundo lugar, el empleo con limitaciones se distribuye en las distintas zonas de Montevideo, siguiendo el mismo patrón observado para la pobreza y el acceso limitado al sistema educativo.
- En tercer lugar, al igual que con la pobreza, la edad tiene un fuerte poder explicativo sobre las características del empleo: Entre los adolescentes (15 a 17 años) apenas uno de cada diez no presenta limitaciones de empleo. Esta proporción aumenta con los siguientes tramos de edad, para caer levemente entre los mayores (50 o más años), lo cual constituye la única diferencia respecto a la distribución de la pobreza por tramos de edad. Particularmente significativa es la proporción de jóvenes con limitaciones de empleo: 55,7% de la PEA entre 18 y 29 años, y dentro de éstos, existe un 28,3% de desempleados. Si esto se asocia a la tasa de fecundidad por nivel socio económico y edad, potencialmente en este grupo están los padres de los niños, niñas y adolescentes trabajadores.
- Por último, destaca el fuerte proceso de precarización del trabajo, con un crecimiento importante de la informalidad, que genera efectos regresivos al no permitir acceder a los trabajadores y trabajadoras a los beneficios

sociales propios de la protección social en el marco de un Estado de Bienestar, es decir, básicamente a los que provienen de la Seguridad Social.

Con referencia a las Políticas Sociales en términos generales

- Se confirman las hipótesis iniciales de la investigación acerca del carácter fragmentado y compartimentado que presenta la implementación de políticas sociales. Los niveles políticos, de gestión y de prestación de servicios, se enfrentan a procesos que intentan modificar la tendencia histórica de sectorialidad y fragmentación, tratando de romper la compartimentación existente. Los núcleos de resistencia más fuertes se encuentran en ambos extremos del proceso: En el ámbito de la decisión política, con una fuerte resistencia a abandonar acciones de corto plazo, y generar ámbitos para diseñar políticas de Estado y en el ámbito de los prestadores, cerrando sus estructuras a las propuestas de cambio. El común denominador de esta situación es la ausencia de liderazgo, diálogo y negociación.
- Una de las principales carencias detectadas es la situada en el ámbito de la gestión de las políticas. Se encontró a una elite vinculada a la gerencia tecno-política que plantea una vocación de integralidad y coordinación, pero que no ha podido generar equilibrios que permitan poner en marcha un modelo que no se bloquee entre el nivel político y los prestadores de servicios.
- Como respuesta a la crisis, la baja del gasto público, y con base en un diagnóstico de regresividad de las políticas sociales basadas en la matriz del Estado de Bienestar, se comienzan a ejecutar acciones tendientes a contener los efectos sociales de la situación diagnosti-

cada. Estas medidas van desde acciones macro de protección presupuestaria de programas prioritarios, ejecución de programas transversales con endeudamiento externo focalizados en las situaciones de riesgo, hasta el refuerzo de las experiencias exitosas de políticas sociales sectoriales, como la reforma educativa y el Plan CAIF.

- Estos esfuerzos en parte comienzan un proceso de ruptura de la compartimentación entre niveles, con instancias de negociación intersectorial que, como novedad, integra a la sociedad civil.

Con referencia a los Programas Sociales

- Se destaca la protección de los programas sociales prioritarios, en especial los vinculados con la educación, la alimentación, la infancia y la seguridad social.
- Por otra parte, se generan fuertes expectativas con el programa PIIAF, que por su diseño, sus dimensiones y su planteo de integralidad, ha generado una fuerte polémica sobre las circunstancias de su ejecución y ha operado como un catalizador para que emerja la fuerte compartimentación existente entre las sectoriales, el sistema político y la gerencia social técnico-política. El desarrollo de este programa abre un gran interrogante que se resolverá con los resultados a mediano plazo.
- En cuanto de los programas vinculados con la erradicación del trabajo infantil, del análisis de los tres casos relevados surgen indicadores positivos de resultados en una escala micro, con una fuerte densidad de intervención técnica sobre las familias. De todas formas la interrogante que queda planteada es la factibilidad de pasar de programas micro a programas macro en esta área.

Con referencia al gasto público y a la cooperación internacional

- El crecimiento del gasto público en un contexto de crecimiento del producto, se vio comprometido a partir de la crisis regional y nacional. Esto generó un fuerte déficit fiscal, con el consiguiente problema para el Estado de hacer frente a sus compromisos. Se destaca el peso del gasto público social y dentro de este, el peso de la seguridad social.
- La salida de esta situación se procesa en parte a través del direccionamiento de la cooperación internacional, que tenía un fuerte énfasis en apoyar el proceso de reforma del Estado, hacia un programa de fortalecimiento de las políticas sociales. La modalidad prevalente de cooperación es mediante endeudamiento externo, teniendo las otras modalidades una participación marginal.
- En cuanto al financiamiento dedicado a la erradicación del trabajo infantil, puede parecer marginal si se compara con los programas estatales analizados. De todas formas, si se tiene en cuenta la corta trayectoria que tiene la incorporación del tema del trabajo infantil a la agenda social en Uruguay y a su vez, a la corta trayectoria del CETI, se puede afirmar que es un buen comienzo. El hecho que estos proyectos cubran todas las modalidades de financiamiento que existen en el país (sector privado, gobierno central, organismos multilaterales y bilaterales y aportes ciudadanos) habla de la fortaleza de las instituciones que llevan adelante las pro-

puestas y de la potencialidad de financiamiento que tiene el tema con una fuerte apertura hacia múltiples fuentes.

Finalmente se puede decir que la configuración que adquieren en el período estudiado las variables de interés, presenta una situación potencialmente favorable a la emergencia de situaciones de trabajo infantil. Existe una respuesta desde la sociedad a la crisis social y se están reformulando políticas e intentando consolidar las existentes, lo que no quita que en términos generales el modelo de ejecución continúe bloqueado. Las resistencias institucionales son fuertes y los espacios intersectoriales generados reproducen las contradicciones entre los diferentes niveles.

No obstante, la inyección de fondos desde la cooperación internacional y la capacidad de liderazgo de algunos actores e instituciones está operando como motor para que estos espacios no se desarticulen. Sin embargo, aún las reformas que han sido exitosas se continúan desarrollando de manera inercial, soportando estructuras y modelos de gestión que acotan la calidad de los resultados.

En definitiva, existe financiamiento, hay redes gubernamentales y no gubernamentales con una fuerte inserción territorial, que pueden dar respuestas rápidas a las propuestas de ejecución de proyectos. El cuello de botella está, a criterio del equipo investigador, en encontrar la forma de poner en marcha un proceso que tenga control ciudadano, es decir, un modelo virtuoso de políticas sociales que combine liderazgo político con gestión eficientes y prestaciones comprometidas con la población objetivo.

XI. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones emergentes de este estudio van a estar centradas en la gestión de la problemática del trabajo infantil.

El planteo se divide en tres partes, i) la generación de información sobre la distribución del problema; ii) la necesidad de difundir los aspectos teóricos conceptuales de la problemática a los actores claves para desarrollar las acciones y iii) la factibilidad de poner en marcha políticas concretas.

i) La generación de información:

Problema: Como surge de este estudio, la información sobre la distribución del problema es insuficiente, desactualizada y poco pertinente.

Recomendación: Se requiere construir una herramienta que permita medir en una muestra representativa de la población, la incidencia del trabajo infantil incluidas la peores formas. Esta medición debe ir más allá de la percepción de lo que es «trabajo» para los entrevistados, porque sus respuestas pueden no registrar una gran parte del fenómeno, dada la matriz cultural desde donde la población piensa el problema. Es esperable que la investigación cualitativa que se planea realizar este año sobre los perfiles de familias y niños y niñas trabajadores, aporte elementos conceptuales para diseñar una herramienta más afinada.

ii) La necesidad de difusión de la problemática

Problema: Si bien se encuentra en marcha una campaña de difusión pública sobre el problema y se prevé desarrollar una serie de procesos de formación dirigidos a actores clave a nivel de prestación de servicios sociales vinculados con la problemática, en el estudio se ha constatado una falta de conocimiento muy importante sobre el marco de acción en curso por parte de la gerencia social, tanto tecno-política como técnica.

Por otra parte, se constató que el conocimiento acumulado existente con base en el CETI y en algunas instituciones, ha quedado enquistado en los sectores de los organismos que participan con delegados en la instancia de coordinación del Comité. En áreas importantes como el INAME y ANEP, es importante que la propuesta llegue al nivel de gerencia social de los diferentes sectores y programas que lo integran. Se ha constatado que en diversos organismos se están planificando acciones que son convergentes con la propuesta del CETI, sin que se maneje conceptualmente el problema del trabajo infantil.

Recomendación: Se entiende necesario generar una estrategia de difusión altamente personalizada, que distinga niveles y adapte los contenidos y los formatos a esos niveles. Esto debe combinar la difusión por medios masivos para la población en general, con la realización de seminarios, talleres de capacitación y publicaciones para los prestadores de servicios sociales a nivel técnico, y el abordaje de la problemática en una relación más personalizada con la gerencia social tecno-política y el sistema político en términos generales.

De otro lado, sería importante la promoción del desarrollo de la temática en el ámbito universitario y de formación docente, teniendo en cuenta el potencial de reproducción que tiene el sector académico en su interacción con el campo de la intervención social.

iii) La factibilidad de implementar políticas concretas

Problema: En términos generales, todos los actores consultados comparten la opinión que los servicios y/o subsidios sociales tienen que estar acompañados de contraprestaciones por parte de los beneficiarios. De hecho INDA, Asignaciones Familiares, el Proyecto 300 y los proyectos de

erradicación de ONGs de infancia, tienen sistemas de contraprestaciones concretas. Un denominador común en ellas es la obligación de escolarización de los niños, niñas y adolescentes, con distintos niveles de exigencia. En algunos casos también se pide certificado de acceso a controles médicos.

Los únicos dos proyectos que tienen como contraprestación el abandono o no ingreso de los niños, niñas y adolescentes de la familia a ninguna situación de trabajo infantil son los proyectos de erradicación Pro Niño y Del Cardal. Si bien los actores se muestran favorables a este sistema, se manifiestan reticentes ante la idea de agregar una nueva contraprestación vinculada con la erradicación del trabajo infantil. El argumento más frecuente es la dificultad de hacer un seguimiento formal a esas situaciones y el hecho que la acumulación de requisitos aleje a la población objetivo de mayor nivel de desafiliación institucional.

Los cuerpos inspectivos de los diferentes organismos tienen pocos recursos humanos y reconocen que ni siquiera pueden monitorear las contraprestaciones que ya tienen comprometidas.

En términos generales se encuentran dos situaciones que requieren monitoreos diferentes:

- La primera situación se refiere a las intervenciones sobre población de pobreza estructural o inercial, el seguimiento de las contraprestaciones requiere de seguimiento socioeducativo familiar (si se toman en cuenta las evaluaciones de los proyectos existentes). Hay un referente educativo que realiza un seguimiento por lo menos mensual a cada familia. Por otra parte, estos proyectos, como queda demostrado, seleccionan riesgo al ingreso y dan cobertura a las familias que evalúan que pueden sostener la contractualidad propuesta por el proyecto. Se supone que el seguimiento a familias con menos activos que estas es más costoso y no puede ser abordado.

- La segunda situación se refiere a las acciones sobre población de pobreza reciente. Pensando en familias con activos importantes, un subsidio de complementación de ingreso puede tener el formato de Asignaciones Familiares, donde se cobra en una ventanilla contra presentación de certificados periódicamente.

El cuello de botella en el caso de las contraprestaciones pasa por los criterios de focalización y la forma de generar propuestas flexibles que atiendan a las diferentes situaciones.

En el caso específico de la inclusión de cláusulas de salvaguarda del trabajo infantil (por ejemplo el requisito de no empleo de trabajo infantil por parte de la familia), aún los actores que no reconocen en primera instancia el problema, concuerdan que si se define que es un tema de defensa de derechos, la exigencia de la contraprestación debería de estar en todos los casos, aunque reconozcan que por el momento para los macro-programas es prácticamente imposible su inclusión.

Recomendación:

Se han identificado varias alternativas para abordar este tema:

- Se recomienda generar acciones para que todos los subsidios sociales tengan como contraprestación la escolarización de todos los niños, niñas y adolescentes integrantes del núcleo familiar, con la salvedad de que habría que estandarizar una pauta de seguimiento común en acuerdo con el sistema educativo (Esta medida cuenta con consenso suficiente, y muchos programas ya la están aplicando). Se entiende que si esto se aplicara en todos los programas de infancia y familia (incluyendo Plan CAIF en primer lugar) vivienda y empleo, se avanzaría sustancialmente.
- Por otra parte, se recomienda (aunque la mayoría de los actores reconocen que no pueden fiscalizar esto) poner cláusulas de salvaguar-

da contra el trabajo infantil como contraprestación de los subsidios sociales. Si bien no existe capacidad operativa para la fiscalización, salvo en los programas que incluyen en su modelo de intervención el seguimiento educativo de la familia, es una forma de explicitar una condición que tiene que ver con la protección integral de derechos.

- Se recomienda por otra parte, apoyar y potenciar las acciones que se están realizando desde Educación Primaria, ya que este es un ámbito privilegiado para generar intervenciones exitosas en el tema.
- En el caso de Educación Secundaria, se estima necesario establecer vínculos que permitan colocar la temática en su agenda, ya que su potencialidad es fuerte pero no se han registrado acciones que operen sobre esta problemática.
- En cuanto a las acciones de erradicación concretas, se recomienda operar sobre la base de la capacidad instalada en las instituciones que trabajan con infancia y adolescencia, tanto gubernamentales como no gubernamentales, previo proceso de apropiación conceptual de la problemática por parte de las mismas. La masa crítica de instituciones, técnicos y educadores es muy importante y se entiende que se lograrían mayores resultados si –en lugar de crear otra sectorial– se incorporan al marco de acción de prevención y erradicación a los actores que ya están trabajando exitosamente con la misma población objetivo, desde otra perspectiva, que en todo caso, no es contradictoria. Esto implicaría la necesidad de generar un fondo que financie el proceso de incorporación, tanto en los aspectos de calificación de los técnicos, como en

la realización concreta de proyectos de promoción en el área.

- En cuanto a las herramientas que posibiliten la erradicación, se entiende que el mecanismo de subsidio es adecuado, con los montos promedio que manejan los proyectos relevados, que por otra parte, se acercan al promedio de salario recibido por los niños, niñas y adolescentes trabajadores que surge de los relevamientos realizados. En este sentido, la reformulación de Asignaciones Familiares podría operar como base para crear un fondo de becas, que podría tener una modalidad de financiamiento mixto, recogiendo la experiencia del proyecto 300. La creación de la figura de un tercer pagador, con una base institucional tripartita, que tenga poderes de asignador de recursos y fiscalizador, puede facilitar la incorporación de las instituciones de infancia al proceso, sin generar mecanismos burocráticos ni instancias de superposición de instituciones.
- En cuanto a los criterios de focalización, habría que establecer diferentes niveles de capacidad familiar para sostener los marcos contractuales del subsidio, agregando al costo de la beca un plus por seguimiento educativo-familiar, de acuerdo al grado de complejidad de cada nivel.
- Por último, se entiende que hay que desestimar los mecanismos de focalización mediante la selección regresiva de riesgo al ingreso. Una de las formas de hacerlo es establecer modelos de gestión que contemplen los costos diferenciales para cada tipo de riesgo. En la figura 9 se plantea un escenario, a modo de hipótesis de trabajo, que contempla la complejidad de situaciones discutidas en las recomendaciones.

FIGURA 9
Posible escenario de Fondo de Prevención y Erradicación,
con pago ajustado por riesgo

Tipo de población	Situación de riesgo		
	Bajo. Se estima que tiene activos suficientes como para autogestionar un subsidio	Medio. Se estima que tiene activos suficientes como para sostener un encuadre institucional pero no para gestionar un subsidio sin seguimiento educativo	Alto. Situación de desafiliación institucional. El primer desafío es lograr que sostenga el encuadre institucional
Pobreza reciente. Familias que están debajo de la línea de pobreza pero tienen las NBI satisfechas. (Ejemplo: desocupados con fuertes activos de capital social, cultural y humano)	Tipo de prestación Subsidio sin seguimiento educativo familiar		
	Forma de acceso Se cobra directamente contra certificación de contraprestaciones		
Pobreza inercial. Familias por encima de la línea de pobreza, pero con las NBI insatisfechas. (Ejemplo: trabajadores informales, clasificadores de residuos, con bajos activos)		Tipo de prestación Subsidio con seguimiento educativo familiar	
		Forma de acceso Se canaliza a través de un proyecto de promoción.	
		Ampliación indirecta del subsidio Se financia un plus por seguimiento educativo	
Pobreza Estructural. Familias por debajo de la línea de pobreza y con las NBI insatisfechas. (Ejemplo: personas que no tienen inserción en el mercado formal o informal, carentes de activos, familias de presos, etc)			Tipo de prestación Subsidio con seguimiento educativo familiar
			Forma de acceso Se canaliza a través de un proyecto de promoción focalizado en pobreza extrema
			Ampliación indirecta del subsidio Se financia un plus por seguimiento educativo
			Ampliación indirecta del subsidio Se financia un plus para gestionar el proceso de integración institucional

NOTAS

- ¹ Los programas de detección, prevención y erradicación del trabajo de niños, niñas y adolescentes operan directamente sobre el trabajo infantil, mientras que los programas orientados a la reducción de la pobreza, el acceso o mejora de las condiciones de trabajo de la población adulta y las políticas orientadas a la educación influyen indirectamente, e impactan positivamente en la reducción del trabajo infantil.
- ² En ambos casos se trata de relaciones de co-determinación.
- ³ El escaso número de niños trabajadores en la muestra, eleva más allá de lo admisible los márgenes de error de cualquier desagregación sobre esta submuestra.
- ⁴ Fundamentalmente el hecho de no ser aplicado por personal entrenado para relevar fenómenos de difícil medición, como el ocupa a este Informe.
- ⁵ Se considera país urbano aquellas localidades de más de 5.000 habitantes.
- ⁶ Para el caso uruguayo, Fernando Filgueira plantea: “*El trabajo infantil y adolescente rara vez representa una opción deseada. Las situaciones de pobreza, exclusión y marginalidad de las familias y de los niños y adolescentes se encuentran en la base de la mayor parte del trabajo infantil y en menor medida adolescente. La forma en que el país distribuye su bienestar en términos generacionales y el grado en el cual los niños y adolescentes (y sus familias) se ven enfrentados a la pobreza y la necesidad permite entender algunas de las causas profundas que operan presionando a un temprano ingreso al mercado laboral*” (FILGUEIRA F., 2003).
- ⁷ Esta es la disposición por parte del hogar de ingresos inferiores al mínimo necesario para adquirir bienes alimentarios y no alimentarios básicos para la supervivencia. La medición de la pobreza desde esta perspectiva se base en el llamado “método de ingreso” que permite establecer una Línea de Pobreza, esto es un monto de dinero que se compara con el ingreso per cápita de los hogares, considerándose pobre a todo hogar –y en consecuencia el conjunto de sus integrantes– con ingresos per cápita inferiores a aquél monto.
- ⁸ Nuevamente para el caso uruguayo: “*Si no se revierten las tendencias que surgen de la información estadística analizada, gran parte de los niños y niñas que trabajan hoy no irán al liceo o lo abandonarán temprano; esa es la hipótesis que surge cuando los números indican que el porcentaje de adolescentes que trabajan aumenta con la edad (12 a 17 años), al tiempo que la permanencia en el sistema educativo se mueve en sentido exactamente inverso.*” (UNICEF- Oficina en Uruguay 2003).
- ⁹ Probablemente nos encontremos ante una asociación bi direccional, o de co-determinación. En definitiva lo mismo puede proponerse respecto a la asociación entre pobreza y trabajo infantil, en una perspectiva de largo plazo: si bien es claro que inicialmente es la situación de pobreza la que determina la venta de fuerza de trabajo por parte del niño, puede sostenerse que esa inserción temprana en el mercado aumentará la probabilidad de que ese niño continúe en situación de pobreza cuando alcance la edad adulta, debido, entre otras, a la no obtención de credenciales educativas y su socialización en ambientes de trabajo precarios.
- ¹⁰ Esto se discute en profundidad en el capítulo 6.
- ¹¹ Para el caso uruguayo existe evidencia en este sentido. Así por ejemplo, Fernández, Tabaré (2003) ha mostrado que de una serie de variables consideradas como determinantes de la pobreza, las vinculadas al tipo de inserción en el mercado de trabajo muestran el mayor impacto en la probabilidad de que un hogar sea pobre.
- ¹² La propuesta se basa en Kaztman, R. (coord), 1999; Vulnerabilidad Activos y Exclusión Social en Argentina y Uruguay. Santiago de Chile; OIT/FORD y Kaztman R. (coord), 1999; Activos y Estructuras de Oportunidades. Estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay., CEPAL/PNUD, 1999; pp.21-30. La propuesta de Filgueira, orientada específicamente a establecer la vinculación de estos conceptos con el trabajo infantil, puede consultarse en la obra citada, páginas 4-9.
- ¹³ En este sentido resulta alentador el interés de IPEC y de sus contrapartes nacionales, por promover estudios cualitativos que permitan obtener información sobre los ámbitos de socialización de los niños en situación de trabajo infantil. Tal es el caso del reciente llamado “Estudio sobre las características de los niños, niñas y adolescentes trabajadores y sus familias (modalidades de trabajo infantil y peores formas, perfil socio - económico y cultural de las familias)”.
- ¹⁴ El primer y único relevamiento de carácter nacional sobre trabajo infantil, fue implementado por el Instituto Nacional de Estadística en 1999. Si bien la información obtenida en aquella oportunidad puede considerarse valiosa, presenta algunos problemas de confiabilidad vinculados a la modalidad de relevamiento (módulo de la Encuesta Continua de Hogares, en lugar de un estudio ad hoc que permitiera captar las *peores formas* del trabajo infantil) y puede considerarse no actualizada, fundamentalmente en virtud de la profunda crisis que sufrió el país en el año 2000, cuyas consecuencias sociales se extienden al presente y que seguramente ha afectado la magnitud y distribución del fenómeno.
- ¹⁵ Fernández, Tabaré (2003) presenta una comparación de las estimaciones de pobreza para el caso de los hogares uruguayos, en el período 1991-2001, utilizando cinco definiciones del fenómeno. La mayor diferencia se observa entre la Línea de Pobreza propuesta por el Instituto Nacional de Estadística (2002) y el Método Integrado de Pobreza, propuesto por De los Campos (2002), siendo aquella de 24 puntos porcentuales al comienzo del período y de 20 puntos al final.

- ¹⁶ En tal sentido plantea Fernández, T.: “*Esto supone descartar por absurda la distinción que, por ejemplo, el INE (2002) realiza entre indigencia y pobreza, señalando que la primera línea equivale a la pura CBA, esto es alimentos crudos. Hasta donde sabemos, nuestra sociedad no admite aún que las personas estén desnudas ni tampoco que se duerma en las calles*”. (FERNÁNDEZ T, 2003)
- ¹⁷ En muchos estudios sobre pobreza se considera a esta combinación como pobreza crónica o estructural. Se sostiene que la insuficiencia de ingresos asociada a la insatisfacción de necesidades básicas puede dar cuenta de situaciones de pobreza sostenida en el tiempo. Esto no es estrictamente así. La Encuesta Continua de Hogares (principal fuente utilizada para la cuantificación del fenómeno) se aplica sobre muestras independientes. De modo que en cada medición solo es posible saber cuántas personas son pobres en el momento de esa medición, pero no si lo eran con anterioridad. Esto vale tanto para la utilización del método de ingreso (LP) como el de las Necesidades Básicas Insatisfechas. Así por ejemplo, un hogar puede haber reducido drásticamente sus ingresos en forma reciente (por tanto caerá bajo la Línea de Pobreza) y como consecuencia haber abandonado la vivienda que alquilaba, pasando a residir con otros familiares en una situación de hacinamiento (por tanto tendrá también una NBI). A pesar de combinar insuficiencia de ingresos con NBI sigue constituyendo un caso de pobreza reciente. Por lo tanto es preferible considerar a esta combinación como pobreza extrema, en lugar de pobreza crónica o estructural.
- ¹⁸ Centros Comunales Zonales. Se trata de la división administrativa de la ciudad que utiliza la Intendencia Municipal de Montevideo. Los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares aportan información sobre el CCZ donde reside cada persona encuestada.
- ¹⁹ Debe considerarse sin embargo que el INE realiza una estimación de la línea de pobreza para Montevideo y otra para el Interior, representando la última un menor monto de dinero, en tanto el costo de los bienes y los patrones de consumo son diferentes en cada zona. El alto porcentaje de personas pobres en la periferia de Montevideo surge de utilizar la línea de pobreza calculada para la capital. Puede argumentarse que en esa zona existen patrones de consumo más similares al interior que al resto de Montevideo (de hecho la periferia de Montevideo es una zona semi-rural), por lo que correspondería aplicar el monto de la línea de pobreza para el interior, con lo que el porcentaje de personas pobres obviamente resultaría menor.
- ²⁰ El Uruguay se divide administrativamente en Departamentos, cada uno de los cuales tiene un gobierno municipal (Intendencia) propio.
- ²¹ Especialmente en los primeros tramos (0 a 17) años donde las diferencias son de muy escasa magnitud.
- ²² Los porcentajes correspondientes a personas en los años 1999 y 2002 han sido modificados, indicándose los que resultan del procesamiento realizado por el equipo de investigación a cargo de este Informe. Las diferencias entre las cifras publicadas por el INE y las que surgen de los procesamientos realizados, son de escasa significación (inferiores al 0,5%) y se deben a diferencias de redondeo en la actualización de los valores de la línea de pobreza.
- ²³ La tasa de desempleo descendió tres puntos en el trimestre octubre-diciembre de 2003 respecto a igual período de 2002 (15,4% frente a 18,6%) lo cual puede considerarse auspicioso. Sin embargo el ingreso de los hogares no experimentó igual mejora. Si bien a valores corrientes los ingresos son superiores en el último semestre de 2003, producto del aumento de los precios al consumo se mantienen iguales respecto al último semestre de 2002. El no aumento real de los ingresos se constata tanto para el promedio general como para el quintil de hogares más pobres (20% de menores ingresos).
- ²⁴ Lo expuesto a continuación se basa en las conclusiones de Filgueira, F. (2003).
- ²⁵ Ver siguiente apartado.
- ²⁶ Como se discutió en el marco teórico de este Informe, también sería posible hipotetizar que el hecho de ingresar al mercado laboral podría generar eventos de deserción. Trabajos recientes (UNICEF, 2003) plantean que el trabajo adolescente podría tener un peso relevante, entre otras variables, en la deserción escolar (p.8).
- ²⁷ Para ello se trabajara con la información que aporta el Primer Monitor Educativo de Enseñanza Primaria Este relevamiento incluye prácticamente a la totalidad de las escuelas públicas a nivel nacional y es realizado por el Programa de Evaluación de la Gestión Educativa (CODICEN) y el Departamento de Estadística Educativa (CEP). Las unidades de análisis son las escuelas, por lo que la información tiene un carácter agregado primario que consiste en los porcentajes o tasas sobre el total de alumnos en cada centro educativo.
- ²⁸ La edad teórica de este nivel es de 6 a 12 años.
- ²⁹ Por supuesto que para cada ciclo educativo su rendimiento se limita a la edad teórica. Esto quiere decir que la declaración de asistencia a un centro educativo de un adolescente de 14 años no implica per se que esté asistiendo a educación secundaria, ya que podría haber repetido algún grado y estar aún cursando el ciclo primario.
- ³⁰ Comprende los primeros tres años de la enseñanza secundaria y la edad teórica de 12 a 14 años. Junto con la enseñanza primaria (6 a 11 años) es de asistencia obligatoria en el Uruguay.
- ³¹ En el caso de educación inicial, la correspondencia entre la edad teórica y el ciclo al que refiere es prácticamente perfecta en la medida en que en general no existe el rezago.
- ³² Para mayor detalle sobre el impacto de la educación inicial en el rendimiento escolar ver ANEP-MECAEP (2001 y 2003b).
- ³³ Información disponible en la página web de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP): www.anep.edu.uy
- ³⁴ Tanto para Montevideo como para el interior, se trabaja en este apartado con una zonificación menos exhaustiva

va. El escaso número de individuos incluidos en las sub muestras consideradas (tramos específicos de edad) obliga a reducir el nivel de desagregación de la información, para garantizar representatividad estadística.

³⁵ Si se toma otra forma de clasificar a los hogares de acuerdo a sus ingresos las conclusiones a las que se llega son muy similares. Así por ejemplo, se podrían considerar algunos indicadores de acceso al sistema educativo a la luz de la estructura quintílica de ingresos de los hogares. Obviamente, esta apertura va más allá de la dicotomía por encima-por debajo de la línea de pobreza y permite clasificar a los hogares en cinco categorías, constituyendo el primer quintil el 20% de los hogares más pobres, el segundo el 20% inmediatamente por encima de los más pobres y así sucesivamente hasta el quinto quintil que está conformado con el 20% de mayores ingresos. Referido al acceso a educación inicial, la estructura quintílica de los hogares indica que el 43% de los niños de 3 a 5 años pertenecientes al quintil más pobre nunca asistió a educación inicial, al tiempo que solo algo menos que un 18% se encuentra en esa situación entre los niños del 20% de hogares de mayores ingresos. De la misma manera, al considerar los jóvenes de entre 12 a 17 años, es posible encontrar importantes desigualdades entre los distintos quintiles. Por ejemplo, mientras que el 17% de los jóvenes de hogares del primer quintil abandonó el Ciclo Básico de secundaria, esta cifra se reduce al 2% en el quinto quintil. Cabe destacar, que tanto para educación inicial como para educación secundaria se registra un ordenamiento casi perfecto entre los cinco quintiles, aunque resulta llamativo que para todos los indicadores el primer quintil se encuentra especialmente sumergido. En efecto, si se tomara, por ejemplo, el abandono del ciclo básico, la diferencia entre el primer y el segundo quintil es de 8 puntos porcentuales (17% y 11% respectivamente), que es prácticamente la misma que la diferencia que se puede encontrar entre el segundo y el quinto quintil (11% y 2% respectivamente). La información por quintiles de ingreso se presenta en el Anexo Estadístico.

³⁶ En los hechos, una perspectiva desde la oferta del sistema educativo pone sobre la mesa otro tipo de problema respecto al acceso al sistema educativo y que va más allá de la propia temática del trabajo adolescente: los jóvenes que no estudian, no trabajan ni buscan trabajo. En UNICEF (2003) se estimaba que el 12.3% de los jóvenes mayores de 13 años y menores de 18 años de los quintiles 1 y 2 se encontraban en esta categoría. Ese porcentaje se reduce a 3.5% en los hogares de los restantes 3 quintiles.

³⁷ Ver ANEP-CODICEN (2000).

³⁸ Individuos de 12 a 17 años residentes en el interior urbano.

³⁹ El contexto sociocultural de una escuela es una variable que puede asumir cinco categorías: Muy favorable, favorable, medio, desfavorable o muy desfavorable. Está determinado por el saldo educativo del centro escolar, que a su vez surge de sustraer el porcentaje de madres

(o padres) con hasta estudios primarios únicamente al porcentaje de madres (o padres) con estudios secundarios completos o más (una escuela cuyo saldo educativo fuera 100 negativo indicaría que todas las madres de los alumnos de dicha escuela completaron únicamente hasta estudios primarios o un nivel inferior). El uso de esta medida parte de la convicción que es una muy buena aproximación de otras variables socioeconómicas, en la medida que la variable educación materna "...es un indicador muy potente de la situación sociocultural global del hogar..." (ANEP-MECAEP, 1996). En el mismo sentido en UNICEF (2003) se muestra como, en términos proporcionales, la cantidad de niños de de 5 a 11 años que trabajan se encuentran sobrerrepresentados entre los hogares con los menores niveles educativos alcanzados por el jefe de hogar. Si se tienen en cuenta algunas variables socioeconómicas a la luz de los contextos socioculturales, es posible reforzar esta noción. Así por ejemplo, si se considera el equipamiento del hogar, mientras que el porcentaje de bajo equipamiento en el contexto muy favorable asciende a 3.8%, en el contexto muy desfavorable es de 61.1%. Lo mismo sucede con otras variables tales como hacinamiento en el hogar (2.8% en muy favorable contra 29.6% en muy desfavorable) y alumnos en viviendas precarias: 1.6% contra 28.2% respectivamente (ANEP, 2000). Vale aclarar que estos datos de bajo equipamiento, hacinamiento y vivienda precaria corresponden al año 1996 y que los resultados que se presentan en este informe son del contexto sociocultural construido a partir de los datos del Monitor Educativo de 2002. Si bien la metodología tuvo algunas variaciones, el 94% de las escuelas mantuvo la misma clasificación de contexto sociocultural que en 1996, por lo que los datos son confiables a la hora de probar la efectividad de esta variable como aproximación a la situación socioeconómica global de los alumnos. Es relevante además que para todas estas dimensiones, los distintos contextos ordenan de forma consistente y en el sentido esperado a los individuos relevados. Es así que en los contextos más favorables es posible encontrar las cifras más positivas, las que van decayendo a medida que transitamos hacia los contextos más desfavorables. Asimismo, y como quedará en evidencia a partir del análisis que sigue, el contexto sociocultural escolar es también una herramienta con alto poder de discriminación en términos de las variables de resultado educativo.

⁴⁰ Los porcentajes corresponden a las escuelas, pero ponderadas por la cantidad de alumnos que concurren a ellas. Esta aclaración también es válida para la información sobre abandono intermitente y repetición.

⁴¹ En efecto, un estudio reciente (ANEP-TEMS, 2003) muestra que quienes repitieron algún grado en educación primaria (especialmente primero) presentan una función de supervivencia (de permanecer en el sistema) más corta que quienes no repitieron ningún grado. El estudio señala que: "...la deserción temprana es el resultado de un proceso acumulativo (...) puede ser vista como la culminación de un proceso que se viene

anunciando tempranamente. Por ejemplo, aspectos que caracterizan ese proceso pueden ser: menor rendimiento, extraedad, rezago con respecto a los amigos de su generación o grupos de referencia que fue dejando atrás, etc...” Ya en un estudio anterior es posible encontrar este argumento. En efecto, en ANEP-MESyFOD (2000) se muestra que dos de los factores que afectan significativamente las predisposición de joven a desertar en enseñanza secundaria son las expectativas de los padres acerca del horizonte temporal de estudios del alumno (expectativa familiar) y la experiencia de repetición anterior. En este caso, la repetición anterior se limita al ciclo básico de secundaria.

⁴² Un intento de validación de esta hipótesis puede consultarse en Fernández, T. (2003).

⁴³ *“Para diagnosticar la situación laboral de un grupo de trabajadores comenzamos por preguntarnos cuántos de ellos se encuentran ocupados y cuántos desocupados. Si por el hecho de vender su fuerza de trabajo, este grupo encuentra garantizada la obtención de algunos bienes básicos, como la cobertura de la seguridad social, la estabilidad en el empleo y un buen salario, basta con aquella distinción: saber cuántos trabajadores se encuentran desocupados, equivale a conocer cuántos no pueden acceder a un salario y protección social en forma estable. Pero cuando la venta de la fuerza de trabajo no implica necesariamente la obtención de tales bienes se vuelve necesario introducir nuevas categorías para el análisis. En este contexto los trabajadores son clasificados en tres grandes grupos: ocupados típicos, ocupados con limitaciones y desocupados. Con el concepto de empleo con limitaciones se procura captar a aquellos trabajadores que, aún estando ocupados, no obtienen los beneficios del llamado empleo típico.” (De los Campos 2000)*

⁴⁴ La primera condición constituye la definición oficial de sub empleo. La segunda no se considera en las estadísticas oficiales, pese a las recomendaciones de la OIT en el sentido de integrarla al concepto más general de empleo con limitaciones (OIT 1966 y 1998). La operacionalización de ambas condiciones se presenta en el Anexo metodológico. Se ha decidido excluir otras dos condiciones que integran el concepto de empleo con limitaciones: la informalidad (trabajadores no cubiertos por el sistema de seguridad social) y el trabajo en micro emprendimientos (patrones o empleados en empresas privadas con menos de 5 personas ocupadas, y cuenta propistas). Si bien ambas situaciones pueden considerarse como restricciones al empleo típico, en este Informe interesa determinar exclusivamente aquellas que pueden incidir directamente en la situación de pobreza de los hogares y forzar a aquellos a insertar a sus integrantes más jóvenes en el mercado de trabajo. La falta de trabajo, la insuficiencia de horas de trabajo (no voluntaria) y la insuficiencia de ingresos por trabajo, constituyen claramente las tres situaciones que pueden operar directamente en el sentido indicado.

⁴⁵ En el Centro Comunal Zonal 7, que constituye la zona con menor proporción de activos desempleados o sub

empleados, el 29% de los activos se encuentra en alguna de esas situaciones.

⁴⁶ A partir del año 2001 la ECH releva rama de ocupación del último empleo, exclusivamente para los desocupados que perdieron su trabajo hace menos de un año. Para los restantes, que representan casi un 40% del total de desocupados no se releva rama.

⁴⁷ El presente apartado se basa en: (CABRERA *et al*, 2003).

⁴⁸ Por ley 17.556 de setiembre de 2002 se extendió hasta el 2015 la limitación al ingreso de nuevos funcionarios públicos en régimen de presupuestados. Como contrapartida, se produce a partir de mediados de los 90 un incremento de las contrataciones directas (trabajadores en la Administración Pública no presupuestados) lo que puede llegar a considerarse una nueva forma de clientelismo (clientelismo tecnocrático). Diversas normas habilitan esta nueva forma de contratación, entre las que cabe destacar: Ley 16.127 de agosto de 1990, ley 17.556 de setiembre de 2002, decretos 208 y 949 de 2002 y Resolución 949 del mismo año.

⁴⁹ Gurises Unidos. Informe II. Estadísticas oficiales relativas al Trabajo Infantil. 1996 (documento no publicado). Para la elaboración de aquél informe se recurrió a otras fuentes secundarias, que si bien aportan información sobre el fenómeno, o bien lo hacen exclusivamente en relación con el empleo formal (permisos de trabajo del INAME, accidentes de trabajo atendidos por el BSE) o bien no se han continuado (registro de la Inspección General del Trabajo del MTSS, de casos de trabajo infantil detectados).

⁵⁰ En tal sentido señala Filgueira, F (2003): “Resulta claro que dada la caracterización de ilegalidad y ilegitimidad social que rodea al trabajo infantil, que una encuesta de hogares que solicita a los padres información sobre el punto tienda a subestimar, posiblemente en forma bastante marcada, el fenómeno del trabajo infantil.” P. 28

⁵¹ La misma consideración debe realizarse respecto al uso de la información proveniente de la ECH sobre trabajo adolescente (14 a 17 años). Resulta preocupante la reiterada utilización para el análisis estadístico, de sub muestras muy pequeñas de aquella Encuesta, sin determinar el margen de error asociado a las mismas. Es así que en muchos casos se extraen conclusiones a partir de diferencias que, por su magnitud, muy probablemente caigan dentro de los intervalos de confianza de las estimaciones.

⁵² En el Informe de UNICEF (2003) se muestra cómo en el tramo de edad de 14 a 17 años, “el medio rural y las localidades de menos de 5.000 habitantes aportaban en 1999 el 37% de los ocupados, cifra muy superior al 21% que representaban en ese momento los adolescentes rurales dentro del conjunto de adolescentes de todo el país.” La última información censal disponible (1996) confirma este hecho, tal como se muestra a continuación.

⁵³ A lo largo de este Informe se ha señalado que la crisis económica, que se inicia en el año 2000, impactó fuertemente sobre la magnitud de la pobreza y las limita-

ciones al empleo de los adultos, variables probablemente asociadas al trabajo infantil.

⁵⁴ Este porcentaje de no declaración es relativamente constante en las distintas sub muestras sobre las que presenta información el INE (hombres y mujeres; residentes en áreas urbanas y rurales). La proporción de casos sin especificación de condición de actividad cae al 7,8% para los niños de 14 años y desciende a menos del 2% en los tramos de edad siguiente. Probablemente el alto porcentaje de no respuesta para los más jóvenes se deba a que algunos empadronadores no realizan las preguntas sobre trabajo y búsqueda de trabajo a los menores.

⁵⁵ Lo cual implica suponer que la distribución de los casos sin información es similar a la constatada para los casos con información.

⁵⁶ Debe recordarse que la Encuesta Continua de Hogares, a la cuál se adicionaron en el período referido preguntas tendientes a medir el trabajo infantil, se aplica a partir de 1998 en localidades de más de 5.000 habitantes.

⁵⁷ Comprende un radio de 30 kilómetros de oeste a este luego del límite de la capital, e incluye parte de los departamentos de San José y Canelones.

⁵⁸ Hasta el año 2001 el peso uruguayo se encontraba sobrevaluado respecto al dólar. En 1999 la relación era de \$ 11,6 por dólar, en tanto a comienzos de 2004 es de \$ 30 por dólar.

⁵⁹ "... políticas sociales en su concepto más amplio, refiere también a una distinción entre aquellas políticas sociales que son sectoriales y son del ámbito puramente estatal y de ejecución estatal, por ejemplo educación (tampoco estoy desmereciendo el aporte que hace el sector privado a la educación, no) pero lo que es uno los deberes del estado, la educación, la salud, con respecto a una política social más integrada y articulada, y eso es lo que yo creo que en este país no se ha resuelto desde el año 85 hasta la fecha" (Gerencia Social Tecno -Política - Programa Social - Educación - Partido Nacional).

⁶⁰ "... el modelo de política social sectorialista, muy institucionalista, endógeno, con impulsos que ha tenido en función de liderazgos políticos, cumplió un ciclo en Uruguay, el cambio de contexto socio-económico, con la emergencia de problemas que quizás el país no tenía con la gravedad que los tiene hoy, explicitó una debilidad muy notoria del estado, el primer problema es que este país no ha pensado las políticas sociales dentro de un modelo de desarrollo, más o menos acordado y dialogado, nos hemos basado en el modelo modernizador de principios del siglo 20, sectorialista, de alcance masivo ... ese modelo ha seguido de manera inercial y ha tenido algunos ajustes y cambios, pero estos han venido por factores externos a las propias instituciones, por esos impulsos de liderazgos que estamos hablando, creo que hay un problema de debilidad en la orientación estratégica, y hay un problema muy fuerte que es el no saber, claramente no poder tener un conjunto de objetivos realizables en determinados tiempos, y poner la energías para hacerlo..." (Gerencia Social Tecno

Política - Programa Social - Educación - Partido Colorado).

⁶¹ "Hay un cambio importante en los procesos de exclusión social, fragmentación y segregación socio-espacial, fenómenos que han acompañado las consecuencias de la política económica, para los cuales no ha habido una adecuación de las políticas públicas, de las políticas sociales, digamos que se ha mantenido el enfoque sectorial, ha habido una capacidad de presión mayor de los sectores que se han ido desplazando desde la población objetivo, pero no ha habido una respuesta auténtica de desarrollo, de promoción social para los sectores más excluidos, y me parece que eso tiene como un dato la necesidad de hacer un fuerte diseño de las políticas sociales, porque pasamos de las políticas públicas en clave de Estado de Bienestar a la ausencia paulatina de las políticas públicas ... en realidad hay un período que se sale un poco de esta caracterización que es el período 85-90, el primer período de gobierno de Julio María Sanguinetti, con la apertura democrática aterrizando en una serie de políticas públicas que tratando de adecuarse al nuevo país post-dictadura tienen una vocación de respuesta social más o menos integral, y transversalizada. Después, con excepción de lo que puede haber sido la reforma del sistema educativo, el resto de la política social, las políticas de infancia, con la excepción de un programa que un poco se recortó de todo esto que fue el CAIF... hay una desestructuración total de las políticas públicas, y una aplicación inercial de lo que viene,... resumiendo, hay un desdibujamiento fuerte de un diseño de promoción social con políticas sectoriales muy aisladas," (Gerencia Social Tecno-Política-Gobierno Municipal -Encuentro Progresista/ Frente Amplio).

⁶² "al nivel del Estado, vamos a ser francos, en el Estado una política social única no existe, cada institución desarrolla políticas sociales que después descubrimos que muchas veces tienen puntos de contacto con otras instituciones" (Gerencia Social Técnica gubernamental -Programa Social-Alimentación).

⁶³ "...tenemos que generar políticas con metas establecidas a largo plazo, sin metas cortoplacistas, pero fundamentalmente separados de los niveles políticos, yo creo que acá hay una confusión muy grande entre política, lo público, lo que nos atañe a todos, y niveles de decisión técnica, acá un problema grande que hay es la continuidad de las políticas, con dos niveles, en el nivel de decisión técnica, no está mal ...yo creo que los técnicos tenemos responsabilidades, no hemos sabido a través de la investigación, a través de evaluaciones, establecer con claridad que es lo que se puede hacer y lo que no, porque uno ve cosas que no quisiera ver, porque una política social no puede ser una cola de gente esperando para que le den un plato de comida, es una cosa de dignidad, de conformación de ciudadanía". "(Gerencia Social Técnica gubernamental - Programa Social-Infancia 1)

⁶⁴ "... en ese momento la gente hablaba de políticas sociales refiriéndose a merenderos, que faltan, que son

necesarios, no digo que no, pero hay que hacer una distinción entre esas acciones que son totalmente necesarias como el techo para los viejos y los niños que están en situación de calle. Justo en ese momento se hablaba mucho de políticas sociales, y yo creía que se estaba confundiendo políticas sociales con lo que son acciones coyunturales, que son puramente asistencia- listas, que son necesarias, no estoy desmereciendo el mérito que tienen ni la necesidad, lamentablemente la necesidad en nuestro país es acuciante en ese res- pecto. (Gerencia Social Tecno-Política - Programa Social - Educación - Partido Nacional).

⁶⁵ “... Los programas de emergencia también se vuelven imprescindibles, porque tampoco podés quedarte a la espera del programa, yo creo que está fenómeno el de- recho de ciudadanía, pero las bases materiales de la ciudadanía también están, sino no hay ciudadanía. El derecho a tener derechos se conquista también comien- do” (Gerencia Social Tecno-Política - Gobierno Municipal - Encuentro Progresista/ Frente Amplio)

⁶⁶ “... podemos decir que se han desarrollado algunas políticas con algunos criterios de focalización en lo que hace a la atención a situaciones de extrema pobre- za o problemas alimentarios, aspectos relativos a la salud que han funcionado relativamente bien, pero a nuestro modo de ver ninguno de estos han apuntado a problemas estructurales que a nuestro modo de ver lue- go tienen consecuencias como las del problema del trabajo infantil, por ejemplo) (Consultor Organismos Internacionales Infancia 1).

⁶⁷ “... con la ausencia de un programa social más inte- grado, creo que lo que el Uruguay ha perdido, no lo ha tenido en los últimos 20 años, pero su pérdida es más fuerte en un contexto de crisis. Cuando uno está en un contexto de crisis, la falta de una orientación estraté- gica común de políticas sociales puede suplirse por acciones extraordinarias, cosa que el Uruguay transitó desde el 85 hasta el 98, cuando entra en una fase de crisis, y no hay detrás un enfoque estratégico, los pro- gramas tienden a ser rehenes de una cantidad de falen- cias y dificultades. (Gerencia Social Tecno-Política - Programa Social - Educación - Partido Colorado)

⁶⁸ “... muchas cosas no las salvás con programas puntua- les. Ha salido como una onda de conseguir financia- miento externo e ir tapando el sol con una mano con programas puntuales, que por mas buena voluntad que tengas, por más trabajo que le pongas, responden a razones de fondo que vienen encadenadas unas con otras, entonces cuando vas a ver desintegración fami- lia, no la cambias ni con programas ni educativos, ni programas integrales desde acá porque tenés que ir más al fondo. Porqué los padres están deprimidos, por- qué llegan de mal humor a la casa, porqué no dialogan los adultos, porque los padres de estos gurises no termi- naron la escuela. Para cambiarlo de verdad hay que tener programas integrales a mediano y largo plazo. Lo que nosotros hacemos son intervenciones puntuales, más abarcativas o menos. (Gerencia Social Tecno-Po- lítica - Programa Social - Infancia y Familia - Partido Nacional)

⁶⁹ “... creo que el gran fracaso son los ensayos de inte- gración y coordinación de las políticas sociales, pri- mero el ensayo de Fernández Faingold ,(primer go- bierno Colorado post -dictadura), el intento de formar un gabinete social, su naufragio; el PRIS, si bien logró una buena infraestructura física, su impacto institu- cional fue bajo, casi nulo, no logró cambios en el fortalecimiento institucional de los organismos, no tuvo efecto; un intento después de Luis Alberto Lacalle (segundo gobierno post-dictadura - Partido Nacio- nal) de formar un gabinete social, y a través de la pre- sencia de la OPP, tampoco logró sus resultados; creo que la experiencia del FAS como coordinación no ha dado resultados, y de alguna manera, en el gobierno actual, buscó, algún intento de coordinación, pero básicamente orientado a los temas de emergencia y alimentación” (Gerencia Social Tecno-Política - Pro- grama Social - Educación - Partido Colorado).

⁷⁰ “... ha habido intentos, algunos no se si llamarlos fra- casados o no, pero no se ha resuelto el problema, ... hubo un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo que se llamó Fortalecimiento de las Áreas Sociales que buscaba un ámbito de coordinación. Las sectoriales se defendieron, cada uno defiende lo suyo, no lo digo con un aire de crítica profunda.. el progra- ma FAS pretendía tener algún ámbito de coordinación aunque más no fuera de coordinación administrativa de acciones, no pretendía profundizar en la coordina- ción. Ese programa fue un fracaso porque la adminis- tración siguiente lo tomo como una posibilidad de for- talecer a las distintas sectoriales mediante la contrata- ción de consultores de una forma que yo no comparto, estoy totalmente de acuerdo con la contratación de consultores para cuestiones puntuales. Era un progra- ma que tenía un componente muy grande de contrata- ción de consultores, pero la idea era el fortalecimiento de cada una de las sectoriales y creo que se usaron mal los recursos. (Gerencia Social Tecno-Política - Programa Social - Educación - Partido Nacional)

⁷¹ “No hay un órgano que centralice a las políticas so- ciales, hay falta de coordinación, creo que ese es el me- llo del asunto, sin perjuicio de eso, lo que hemos visto en el correr de este tiempo es que desde la Presidencia de la República se ha tomado el tema, no se si como prio- ritario, pero así se nos ha hecho ver.” (Gerencia Social Tecno-Política - Poder Ejecutivo - Trabajo - Partido Nacional).

⁷² “... cuando la ley de presupuesto última, se incluyó un artículo creando un ámbito de coordinación de política social que se llama Asesoría Técnica de Políticas So- ciales ...yo lo había puesto sin absolutamente ninguna organización (no quiero usar la palabra burocrática) de funcionarios porque pensé que inserto dentro de la OPP, podía de alguna manera sustituir al lo que yo creo que tendría que existir, que es la creación de un mi- nisterio de desarrollo social. Pero esto es una idea mía, no es de nadie más, no es una idea de un sector partida- rio ... creo que el país tiene suficientes recursos, mu- chos préstamos, que ya el país los tiene, donde hay distintas unidades ejecutoras, que podrían conformar

el aparato operativo. Se podría incluso bajar costos, no repetir tantas unidades ejecutoras, y trabajar con funcionarios de la propia OPP. Yo puse dentro de la OPP a esta asesoría porque la OPP es el único ámbito que tiene el Uruguay de paraguas que abarque a todas las sectoriales. Hay programas que fueron a dar ahí porque son programas que abarcan muchas sectoriales y no hay ningún ministerio que abarque a todas las sectoriales, pero la OPP las abarca desde el punto de vista de presupuesto y administración, y no de ejecución de políticas sociales, y yo estoy convencida de que habría que crear un ministerio de desarrollo social.” (Gerencia Social Tecno-Política - Programa Social - Educación - Partido Nacional).

⁷³ “.. El objetivo, como lo dice, es asesorar a la dirección en materia de políticas sociales ... por un lado intentamos, empiezo por lo menos exitoso, hacer algo de coordinación. Al final nos dimos cuenta que eso era empezar por lo más grande, y que en principio había que dar una serie de pasitos, antes de llegar a eso, que si abruptamente planteabas el temas lo que tenías era resistencia. Empezamos con una cantidad de pequeñas actividades, principalmente por el lado de la información, y de la centralización de la información que tenga que ver con Políticas Sociales, elaboramos todos los años el informe PRIS, informe que se eleva al Parlamento sobre programas sociales con endeudamiento externo, tenemos acuerdos con el Ministerio de Relaciones Exteriores y participamos en la elaboración de todos los informes país, que tengan que ver con el tema social, está también en elaboración, casi terminado, un sistema de información para implementar en la página de Presidencia de la República, donde tenés un listado completo o del 90% de todo lo que se hace a nivel nacional, y a nivel departamental, con sus características básicas, llámese objetivos, población, financiamiento, etc. Trabajamos también el tema gasto público social, se formó un grupo primero, constituido por gente no solo de aquí, sino que de las intendencias, de la OPP, de la parte de Planeamiento y Presupuesto propiamente dicha, y se diseñó una metodología que fue presentada el año pasado para el cálculo del gasto público social, esa nueva metodología es pública, ya está en el Parlamento” (Gerencia Social Tecno-Política - Poder Ejecutivo - Políticas Sociales - Partido Colorado).

⁷⁴ hay un tema que es notorio, la gravedad de los problemas de gestión que tienen los programas, las instituciones sociales en el Uruguay, ANEP es un ejemplo, es una institución donde la supervivencia de las reformas y transformaciones están en gran medida supeditados a un cambio en el modelo de gestión, sino te las come la institución .. en el caso de Enseñanza Secundaria, es un modelo de gestión pensado, no para atender las necesidades de los alumnos, sino para priorizar los intereses corporativos y como quieran llamarlos, de los oferentes, hay una confusión, en el Estado hemos confundido atención del usuario, del ciudadano, con atención de los oferentes, este problema de gestión

requiere un cambio de mirada. Sin un cambio fuerte, duro, estructural, de los marcos institucionales donde se generan las políticas sociales, los esfuerzos positivos que mencionamos, tienen una vida limitada, y no son generadores de nuevos cambios, la Reforma Educativa que tuvo un impulso inicial muy fuerte, el gran problema que tiene hoy es como la institución genera las condiciones necesarias para alimentar este proceso de cambio.” (Gerencia Social Tecno-Política - Programa Social - Educación - Partido Colorado)

⁷⁵ “Cuando nosotros arrancamos este programa, teníamos un contexto institucional que pensábamos que era más favorable, de pronto uno fue más optimista a la hora del diseño, porque hay dos partes de este tema, una es la política, la técnica con capacidad de decisión, y las estructuras de los organismos, eso es lo más difícil de cambiar, porque si bien en las autoridades tenés más o menos una mirada compartida, las estructuras no se han movido demasiado, la resistencia que tienen los Técnicos, los Maestros, el INAME, son muy difíciles de construir, y en este tipo de proyectos sobre todo.” (Gerencia Social Tecno-Política - Programa Social - Infancia y Familia - Partido Nacional)

⁷⁶ “Hay dos experiencias interesantes que no colman las expectativas pero indican que por acá es el camino. Una es la experiencia CAIF, sobre todo de política social inclusiva desde el punto de vista de la gestión, donde hay distintos actores, una cierta posibilidad de incidencia y actuación compartida y acordada. Si se compara el relacionamiento de las ONG en el marco del plan CAIF con respecto a la dirección de convenios del INAME, son muy sustantivos, la capacidad de discutir cosas, de interlocución. La otra experiencia interesante es la Junta Nacional de Empleo, ahí hay una tripartita, gobierno, sociedad civil, con empresarios, sindicatos y a la vez una interacción que ha venido creciendo, ha movido mucho los temas de capacitación y todo el sector de educación no formal, privada” (Espacio No Gubernamental ONG Infancia)

⁷⁷ “.. ha sido un proceso en el que hemos dado un paso sustantivo al formalizarlo sin un formato muy pesado, hay una mesa articuladora de las cinco redes que interactúan. Conformamos una mesa de 5 miembros y la idea es que cada red interactúe fuertemente con sus asociados en forma permanente y que periódicamente tengamos plenarios de todo el colectivo. Ahora estamos pensando en un posible seminario para mayo, donde las 5 redes convocan a todos los asociados a discutir el lugar de la infancia en la agenda política del país. Ha sido una cuestión q se ha fortalecido muchísimo, la centralidad de la acción del Colectivo ha estado en Interacción con el Estado, Ministerio de Economía, de Trabajo, INDA, INAME, Parlamento.” (Espacio No Gubernamental ONG Infancia)

⁷⁸ “... en principio la falta de liderazgo desde el Estado. La sociedad civil tiene un lugar muy importante de participación pero no creo que sea el lugar de tomar iniciativa. Toma iniciativa cuando hay que tapar agujeros que el Estado deja, algunas cosas funcionan,

pero para que se transforme en una política debe tener el concurso del gobierno, de los partidos políticos y de otros sectores de la sociedad. Pero debe tener la iniciativa gubernamental o el Estado debe sumarse rápidamente y asumir el liderazgo. Me parece que no ha habido ni interés ni capacidad de asumirlo. (Espacio No Gubernamental ONG Infancia)

⁷⁹ “... me parece que es un cambio cualitativo, de esta década es el trabajo Estado Sociedad Civil, el haber vencido resistencias, en los últimos 5 años se ha acelerado, no sólo por el INAME y la tercerización de servicios en las ONG, sino todo lo que hace a la ANEP, lo que tiene que ver con Asociaciones Civiles, el MENFOD, el Programa de Seguridad Ciudadana, hay como una ruptura de ese miedo que uno lo sigue viendo en los actores más viejos, yo estoy convencida de que hay un tema generacional porque lo vivo a diario. (Gerencia Social Tecno-Política - Programa Social - Infancia y Familia - Partido Nacional).

⁸⁰ “El problema con las ONG es que hay de todo, y no tenés manera de diferenciar. Tiene que quedar claro quien es quien, transparencia en proyectos y financiamiento. Lo habíamos empezado a trabajar con ANONG, pero cambió la dirección y se cortó. Habíamos comenzado a discutir un proyecto de ley. ” (Gerencia Social Tecno-Política - Poder Ejecutivo - Políticas Sociales - Partido Colorado).

⁸¹ “... creo que hay que reubicar el papel de las ONG, no son la sociedad civil, menos aún la representan, son equipos técnicos interdisciplinarios, en general fuentes de trabajo, lo que no es ningún pecado, equipos técnicos de trabajo, a veces con un grado mayor o menor de inserción comunitaria, pero la mayoría lo han ido perdiendo, o está distorsionada producto de esa diferencia, entonces yo creo que si las asumimos como equipos técnicos, lo que hay que hacer es ir a diseños que te digan cuando trabajo con equipos técnicos dentro de la estructura del estado, y cuanto le doy al Estado para que responda a eso, yo no quiero hacer todo con ONG para lograr eficacia, porque las ONG no controladas son peores que el Estado. Lo que tiene que haber es la intervención de equipos interdisciplinarios fuertes fuera del Estado, puede ser muy útil, para fomentar procesos de participación, procesos de organización social, todos esos son interesantes, porque hay una interfase el la cual vos recurrís a estructuras más visibles, a equipajes más livianos, es decir, a llegadas que no podés tener desde el propio Estado. Pero para servicios públicos, creo que hay que pensarlo muy bien, y pensar que el desafío es la Reforma del Estado para restaurar la ética de la responsabilidad en el servidor público, acá está perdida, está muy deteriorada. (Gerencia Social Tecno-Política - Gobierno Municipal - Encuentro Progresista/ Frente Amplio)

⁸² “Para ayudar al análisis del funcionamiento de un grupo de Programas Sociales Protegidos se entiende de gran trascendencia realizar una consulta que involucre a los beneficiarios de estos programas a través de orga-

nizaciones representativas de la Sociedad Civil, en el marco del préstamo de ajuste estructural acordado entre el Gobierno de Uruguay y el Banco Mundial. En especial puede resultar necesario modificar el alcance de algunos programas. Por otra parte, aquellos programas cuyo desempeño no resulte satisfactorio deberían ser reestructurados. Las necesidades fiscales evidencian la importancia de focalizar aquellas actividades y programas que tengan mayor impacto social. Se espera que mediante esta consulta se logre información sobre la opinión de los usuarios en distintas áreas de los programas relevantes y cómo estos están aportando a resolver las reales necesidades de la población, así como identificar nuevas problemáticas no cubiertas en la actualidad. La consulta debe agregar información útil sobre: El grado de cobertura de algunos programas de protección social y la posible duplicación entre programas; Coordinación existente entre la Administración Central y los Gobiernos Departamentales en dichos programas. Eficiencia del gasto público en los programas considerados. La consulta, convocada conjuntamente por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Banco Mundial, cuenta con el respaldo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD) y será ejecutada por la Sección Uruguaya del Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur (FCES), que el gobierno entiende representa el ámbito adecuado por constituir una legítima expresión de la sociedad civil organizada. La Sección Uruguaya del FCES es una entidad que agrupa al PIT-CNT, central sindical nacional, al Consejo Superior Empresarial (COSUPEM), la Agrupación Universitaria del Uruguay, la Confederación Uruguaya de Cooperativas (CUDECOOP) y la Asociación Nacional de ONG (ANONG). (OPP - BANCO MUNDIAL, 2003).

⁸³ “... este tema de los programas protegidos, la sensación de que hay programas que el estado no puede dejar de proteger por más crisis que exista, y creo que en eso esta administración ha tenido una conciencia fuerte de los actores políticos de que debe haber programas protegidos, esto no puede parar, y hay respuestas rápidas para solucionar problemas por ejemplo en el CAIF, el INDA, eso me parece que es un logro. Hay sensibilidad frente a las alertas, la contraparte de esto es que siempre actuamos frente a las alertas, la deuda es cómo prevenimos. (Gerencia Social Tecno-Política - Programa Social - Infancia y Familia - Partido Nacional)

⁸⁴ “cabe resaltar que esta iniciativa de consulta, es un primer paso, en un país donde hay cultura de consenso pero no de consulta, y que debería aprender esta nueva lógica que no sólo es regla en los últimos años en los organismos financieros internacionales, sino que además garantiza que en el diseño e implementación de políticas y decisiones claves se tenga en cuenta la opinión de la sociedad civil. Previamente se deberá avanzar en la cultura de la transparencia para poder consultar de forma sustentada y pertinente. (ANONG, 2003)

⁸⁵ “1. Realizar acciones sectoriales de diferente carácter, ya sea que vengan desde la vivienda, la salud, la alimentación o de otras áreas articuladas en una propuesta de desarrollo. 2. Contar con datos actualizados de población en situación de pobreza, localización, e identificación de necesidades y capacidades. 3. Identificar estrategias diferenciales para diferentes problemáticas territoriales, y locales. 4. Integrar a actores no tradicionales a las políticas activas de empleo así como al diseño e implementación de otras políticas sociales. 5. Articular y transversalizar a nivel nacional y municipal de forma integral los PSP. La Coordinación general de los PSP, puede tener diferentes niveles y modalidades: a) Con el mismo organigrama ya existente, reuniones bimensuales de coordinadores de PSP. b) Formación de un equipo de coordinación de PSP, con uno/dos técnicos por área de incidencia que trabajen en conjunto, y en contacto con coordinadores y otros ejecutores de PSP. c) Formación de una Célula de Emergencia Social, que establezca las nuevas prioridades ante la situación social, las articule en los PSP en coordinación con sus actuales coordinadores y procure la optimización de los PSP y delimite otros en caso de ser necesario. La coordinación de los PSP debería asegurar la optimización de los recursos existentes en cada PSP, para lo que debería abocarse previamente a: -Realización de Mapas de equipos que trabajan en ejecución de los PSP, relevando especialmente: Cobertura territorial, Personal, instituciones asociadas, medios de trabajo, cercanía de locales de trabajo o servicio, beneficiarios: localización, franja etarea, listado completo. Facilitar y coordinar Reuniones de trabajo de los equipos de diferentes programas en cada localidad” (ANONG, 2003)

⁸⁶ “Hubo en la década pasada un plan nacional a favor de la infancia, que fue evaluado, y todas las metas se cumplieron. Así que si lo tomás así, lo hubo y se cumplió. Ahora, si vas a nivel de los resultados, tenés que hablar de buenos resultados, porque justamente con un presupuesto bajo, tus principales políticas, y te hablo del 85 en adelante, no me pongo camiseta, se concentraron en temas que tuvieron que ver con la infancia, llámese plan CAIF, reforma educativa, INDA, atención primaria de salud, programa materno infantil, embarazo adolescente, vuelvo a lo de pobreza, creo que en los últimos 15 años puede no haber habido un plan explícitamente diseñado, lo hubo en el papel, y fue cumplido, pero en las Políticas de Estado puede no haber habido un plan específicamente diseñado, pero si creo que hubieron resultados que mostraron que los gobiernos que sucedieron, hubo una política de estado que sucede del 85 al 2000, que demuestra una priorización hacia el tema infancia, y que no se refleja en lo presupuestario por el tema BPS. (Gerencia Social Tecno-Política - Poder Ejecutivo - Políticas Sociales - Partido Colorado).

⁸⁷ “Ahora estamos elaborando un Plan Nacional a favor de La Infancia nuevo, se está intentando hacer, con 23

personas representando a 23 instituciones, el Estado al completo, las ONG, los empresarios. Se está tratando también de trabajar en el grupo de una manera muy amplia, las metas son planteadas por sub – grupos, esto es muy abierto, el único límite es la racionalidad presupuestal, no podemos plantear un delirio tipo bajemos la mortalidad infantil en una año a 9 por mil, eso no existe. Pero se está tratando de hacer una cosas más abierta de lo que fue el proceso pasado, lo cual es normal también, la realidad era otra, la manera de hacer las cosas era otra, la participación de las ONG era otra. Nosotros nos pusimos ciertas reglas de hasta donde vamos, el plan de acción supone un período 2004 - 2010, una de las primeras discusiones es el famoso tema políticas de estado, podemos agarrar y decir que se tiene que hacer en materia de infancia, cuando van a pasar dos gobiernos, primera discusión, de la discusión salió como respuesta, no. Porque la democracia para algo existe, y si elegís gobiernos diferentes es porque no estas de acuerdo con lo que hizo el anterior, para que cambie la tendencia, por lo tanto decidimos no plantear estrategias, el plan de acción no va a plantear ninguna estrategia, o sea como compromiso, lo cual no quiere decir que los técnicos digan en la primer parte que se plantean tales y tales desafíos. Es distinto marcarlos como caminos que se creen técnicamente positivos, que como metas. El Plan está muy atado a la realidad, y por otro lado trata de despegarse de esa realidad para ver hacia adelante.”. (Gerencia Social Tecno-Política - Poder Ejecutivo - Políticas Sociales - Partido Colorado).

⁸⁸ “Quizás el plan es una parte más estratégica y el programa una parte más operativa, creo que se podría llegar a articular bien, no son incompatibles ni incongruentes. Yo participé en una reunión, y creo que le faltaba definir sus objetivos, más claridad en cuanto a por qué se reunían, sentí como que no estaba muy claro para que era ese espacio, también creo que en términos de potencialidad hay muchas áreas de mejora, hoy por hoy quizás estén muy desarticulados, el programa por un lado y el plan por otro, y la idea de generar un plan hace agua por muchos lados, creo que definiendo con mayor calidad cual es la visión estratégica de cada uno, creo que no son incongruentes ni incompatibles. Creo que el plan debería apuntar más hacia lo estratégico y el largo plazo, y el programa ejecutar en función de esa visión estratégica. (Consultor Organismos Internacionales Infancia II)

⁸⁹ La información referente a este ítem ha sido sistematizada a partir de las siguientes fuentes documentales: (CETI, 2002, 2003^a, 2003^b); (INAME, TRABAJO ADOLESCENTE, 2002a, 2002b, 2003a, 2003b); (OEA - IIN, 2003a, 2003b); (OIT - IPEC, 2003a, 2003b); (OIT – 2003a, 2003b, 2003c, 2003d)

⁹⁰ En el marco establecido por la Constitución, la Convención de los Derechos del Niño y otras normas legislativas concordantes, contempla la protección de los niños, niñas y adolescentes contra la explotación económica y social, su empleo en trabajos nocivos para

la salud y moral, en los cuales peligran su vida o se vulneran derechos humanos fundamentales, inherentes a la infancia y la adolescencia, tales como el derecho a la educación, a la vida familiar, a la recreación, etc. El fin del Programa de Protección Legal y Judicial es otorgar las garantías para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes frente a toda forma de trabajo infantil, adecuando la normativa, fortaleciendo el sistema judicial y legal, capacitando a los operadores y sensibilizando a todos los actores sociales. (CETI, 2003)

⁹¹ El fin del Programa de Sensibilización Pública consiste en desarrollar una estrategia de comunicación e información pública dirigida a sensibilizar a los diversos sectores sociales sobre la problemática del trabajo infantil desde una perspectiva de derechos humanos, ya que el mismo constituye una violación a los derechos de la infancia y la adolescencia que les han sido consagrados en la Convención de los Derechos del Niño y en la legislación uruguaya. Al mismo tiempo se busca propender al análisis y el cuestionamiento de los mitos culturales en torno al trabajo infantil. Se trata de realizar un esfuerzo mancomunado de sensibilización para influir directamente sobre la población en todos sus niveles, incorporando organizaciones económicas, sociales, culturales, empresariales y de trabajadores, de padres y de profesores, en cada programa, proyectos y acciones de este Plan. (CETI, 2003)

⁹² La no permanencia de los jóvenes en el sistema educativo es una de las principales causas que inciden directamente en el ingreso de los adolescentes al mercado laboral. Una mayor flexibilización de la matrícula y un ajuste en cuanto a los atractivos en los programas de estudio, las normas disciplinarias, los niveles de exigencia o adecuación de contenidos temáticos a las necesidades o vivencias cotidianas, contribuirían a la disminución del fracaso escolar, que muchas veces termina en la exclusión del niño del sistema educativo. Se fundamenta la incidencia de la educación, de una información sistemática sólida y de las posibilidades o capacidad de comunicación para la interacción con los otros, para poder acceder a trabajos productivos y bien remunerados, así como para participar más plenamente de las posibilidades que la sociedad ofrece en las diferentes facetas de la vida de las personas. Sin embargo, si a edades muy tempranas los niños se ven empujados a realizar trabajos y actividades que afecten su presente, se limitan sus posibilidades de desarrollo y sus posibilidades futuras. Asimismo, se hace necesario el mejoramiento del rendimiento escolar en las diferentes etapas de la prevención y erradicación del trabajo infantil.

El fin del Programa de Educación es garantizar el cumplimiento de lo establecido en la Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños, en particular en su Artículo 32 y en los Convenios 138 y 182 de la OIT. Garantizando el respeto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en especial, los relativos al Derecho a la Educación, el que debe primar sobre

las distintas estrategias para la obtención de recursos económicos, y al rol que le cabe al Estado y a la sociedad para que los mismos alcancen el máximo nivel educativo posible para acceder a la estructura de oportunidades. (CETI, 2003)

⁹³ Con el propósito de mejorar los ingresos de las familias, el CETI a través de la Dirección Nacional de Empleo - MTSS, formulará y coordinará los lineamientos que garanticen la consistencia entre las políticas de empleo adulto y la política de erradicación del trabajo infantil. En particular diseñará y prestará asistencia técnica para el desarrollo de los programas y proyectos para la generación de empleos e ingresos a los adultos de las familias de los niños y niñas trabajadores, comprometidos con la erradicación del Trabajo Infantil; desarrollará programas para generar una cultura empresarial dirigida a desvincular y proteger a los menores de edad trabajadores. Asimismo se presentarán recomendaciones para que los adultos capacitados para el trabajo creen sus propias empresas para la generación de autoempleo y empleo productivo, igualmente se presentarán las distintas modalidades de empresas y se hará énfasis en empresas de economía solidaria.

La meta del Programa Económico-Productivo consiste en generar alternativas económicas para las familias que tienen niños y niñas desarrollando labores en los sectores formales e informales y, de esa manera, contribuir a la erradicación progresiva de los trabajos de niños/as menores de 15 años, los trabajos peligrosos y las peores formas de trabajo infantil y desalentar el trabajo de niños, niñas y adolescentes de 15 a 18 años. (CETI, 2003)

⁹⁴ **A. Prestatario y organismo ejecutor.** 3.1 La República Oriental del Uruguay será el Prestatario del préstamo para el Programa “Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo”, cuya ejecución será responsabilidad directa de la Secretaría de la Presidencia de la República (SP). Se estima que el plazo de ejecución del Programa será de un total de cinco años. Se constituyó la Unidad Técnica Nacional (UTN) que será responsable de supervisar y coordinar técnica y administrativamente la instrumentación del Programa, manteniendo registros contables que permitan identificar las fuentes y usos de los recursos del Programa. **B. Estrategia de implementación.** 3.2 Considerando el carácter multiseccional de esta operación, el esquema general de ejecución promoverá la activa participación de organismos públicos y entidades de la sociedad civil involucrados en la temática de la niñez y adolescencia, de modo de asegurar niveles de compromiso, de coordinación interinstitucional y de apropiación de las acciones y resultados del Programa que garanticen su sustentabilidad. En materia de gestión externa, se desarrollarán estrategias de control participativo y de difusión de las características, objetivos, acciones y resultados del Programa. **C. Esquema general de ejecución.** 3.3 Secretaría de la Presidencia (SP). Como en el país no

existe un ministerio u organismo responsable de coordinar las políticas sociales, la SP desarrollará, durante este período, la dirección estratégica del Programa asegurando la articulación y la integralidad de las acciones dirigidas a la infancia y adolescencia. La SP se responsabilizará principalmente de: (i) revisar y aprobar los Planes Operativos Anuales (POA), los informes semestrales de ejecución e informes de evaluación, y las modificaciones al RO; (ii) supervisar y controlar el funcionamiento de la UTN y componentes del Programa; (iii) apoyar al Programa para lograr la máxima diligencia, eficacia y eficiencia en la administración de los recursos y en el cumplimiento cabal de los compromisos adquiridos; (iv) contribuir a una adecuada articulación del Programa a nivel inter e intrainstitucional; (v) suscribir los convenios institucionales de participación con las instituciones coejecutoras del sector público; y (vi) difundir periódicamente los resultados alcanzados por el Programa, tanto al interior de la Administración, como al conjunto de la sociedad. La SP delegará en la UTN la responsabilidad de supervisar y coordinar técnica y administrativamente la instrumentación del Programa. (BID, 2002)

⁹⁵ “el PIIAF abre una perspectiva de empezar a integrar todos esos procesos. Y además es fundamental que sea así, porque el PIIAF trasciende a esta administración, y yo creo que es una herramienta importante, todo depende de quien conduce y quien dirige, que actitud tiene.” (Gerencia Social Tecno-Política - Poder Ejecutivo - Salud)

⁹⁶ “Creo que también el PIIAF está en un proceso propio, creo que tiene mucha potencialidad, pero está en un proceso muy hacia adentro, organizándose, consolidándose, es un poco como un monstruo, trata de abarcar por su concepción a un cantidad de áreas, de componentes y sub-componentes, es un programa que está sobredimensionado me parece, me parece que habría que bajar un poco todos los objetivos que se propone, abarcando todo sin profundizar en muchas cosas, pero al día de hoy, nos hemos sentido muy a gusto con nuestra relación con el programa, con la gente del programa, se ha dialogado en un mismo lenguaje, y hemos recibido la opinión favorable de ellos sobre nuestra participación. Creo que el PIIAF tiene potencialidad como espacio de vincular todas las temáticas vinculadas no solo a la infancia, sino de la adolescencia, desde una perspectiva integral, y que incluya a la familia también, pero quizás quiere abarcar demasiado, y tal vez eso sea lo que lo está frenando”. (Consultor Organismos Internacionales Infancia III)

⁹⁷ “... el PIIAF corre riesgos, porque se teje una lógica de búsqueda de resultados en el corto plazo asociado a móviles de tipo político, con una lógica de intervención más duradera en temas como el fortalecimiento de CAIF que puede ser una línea interesante, me parece que en este programa no hay contextualizado un enfoque de política social que vincule a las diferentes instituciones, por ejemplo parece extraño que este programa tenga poco que ver con la educación formal

media.” (Gerencia Social Tecno-Política - Programa Social - Educación - Partido Colorado).

⁹⁸ “Yo creo que el PIIAF no puede cumplir con la tarea de aportar integralidad a las políticas sociales, radicalmente no. Yo creo que por el diseño, de un piloteo desde presidencia, no hay forma, la única manera de articular es si ponés a los organismos y los obligas a articular, no si le creas una estructura paralela que en lugar de hacer reingeniería lo que hace es superponer por definición, porque hasta genera el fenómeno de competencia por recursos, con los organismos establecidos, me parece que eligieron una vez más, quizás con buenas intenciones, pero lo que hay que hacer es el doble proceso, de cambiar las estructuras de lo que tenés y hacerlo a través del diseño de la política pública, sino no lográs nunca ni cambiar al INAME ni llegar a efectivizar la política. No está concebido intersectorialmente, ese es un conjunto de programas, como son la mayoría de las cosas de este país, que no son elaborados en forma conjunta, primaria, el CAIF, el MSP, hicieron su programa, y de vez en cuando tenemos una instancia de juntarnos. El programa tiene problemas de diseño grandes, la intersectorialidad se logra con proyectos conjuntos, sobre una misma población.” (Gerencia Social Técnica gubernamental - Programa Social- Infancia I)

⁹⁹ “en el diseño hay un cambio cualitativo pero en la ejecución no tanto. Cuando se diseñó hubieron 25 talleres, grupos de discusión, de las ONG, organismos del estado. En la ejecución yo creo que es muy difícil de abrir el tema de la intersectorialidad, tener a las familias como unidad de análisis como unidad de intervención, dejar de hacer acciones sectoriales, y este es el desafío más grande que tenemos, como haces para que le lleguen unidades integrales a una misma zona . El trabajo está focalizado en 100 zonas , tiene 200.000 beneficiarios , y entonces los estratificamos por grupo de intervención de 0 a 3 años, CAIF o nuevas modalidades que se amolden a la nueva realidad política , social y económica de la familia, el tema de los niños en edad escolar, ahí hay una fuerte intervención, escolarizados están, el trabajo con adolescentes y después dos síntomas de problemas que para mi es necesario abordar: niños en situación de calle y embarazo. Y un fuerte componente que tiene que ver con el desarrollo local, comunitario. Nosotros antes de empezar con este programa tuvimos una experiencia piloto de 1 año ... para ver el trabajo en red, entre la sociedad civil y hemos notado que se dan las mismas resistencias que se dan en la sociedad civil, en las ONG, Se les plantea una coordinación local, tienen que ponerse de acuerdo en que es lo mejor para esta comunidad y fue muy difícil, a priori uno piensa que estos problemas se dan solo en el Estado, pero no es así. (Gerencia Social Tecno-Política - Programa Social - Infancia y Familia - Partido Nacional)

¹⁰⁰ El subsidio se calcula por franjas de ingreso, pero hemos optado por trabajar con promedios para los efectos comparativos.

¹⁰¹ La información presentada corresponde al Grupo Técnico de Trabajo que formó la OPP con el objetivo de elaborar una metodología para la cuantificación del GPS. Siguiendo el criterio general adoptado por la mayoría de los países para cuantificar el GPS, se consideraron los gastos sociales que surgen de los informes de las rendiciones de cuentas presupuestales de los diferentes organismos del sector público. Se consideran los gastos obligados, con un criterio de lo devengado y no de caja.

¹⁰² En el total del GPS de las Empresas Públicas se ha estimado el gasto del sanatorio del BPS, para el año 2002, por no tener la información a la fecha del Informe de la ATPS.

¹⁰³ La información referida a este programa está tomada del texto original del proyecto aprobado por el BID. (BID, 2002)

¹⁰⁴ “Los centros se constituirán como referentes comunitarios en sus respectivas localidades. Asimismo, se mantendrán los acuerdos institucionales con el INDA y MSP para asegurar la alimentación y salud de los niños.. Se crearán 107 nuevos centros CAIF y se ampliará la cobertura en centros existentes en las zonas de atención del Programa para alcanzar la atención de 19.200 niños en el tercer año.” (BID, 2002)

¹⁰⁵ “Sus actividades serán dirigidas, coordinadas y controladas por el Consejo de Educación Primaria (CEP) de la ANEP quien se apoyará en una coordinación educativa-técnica-operativa, cuyas funciones se describen en el RO. Esta instancia de coordinación será la responsable de establecer una comunicación fluida y permanente con la UTN y estará compuesta por un coordinador y por 2 técnicos. Para la primera línea de acción se contratará el primer año un equipo de asistentes sociales y legales para que apoyen el trabajo de las escuelas con la familia. Estos profesionales trabajarán directamente con padres, alumnos y profesores quienes recibirán distintas capacitaciones y talleres de apoyo. Para ejecutar la segunda línea de acción se contratará a un equipo de profesores de educación física para que desarrollen las actividades previstas con la población escolar y familias. La tercera línea de acción prevé capacitar a 1.400 docentes multiplicadores en estrategias que promuevan estilos de vida saludable. Durante el primer año 100 escuelas contarán con un profesional de educación física 24 horas semanales y 200 en los años siguientes.” (BID, 2002)

¹⁰⁶ “Para la implementación de las líneas de acción, las entidades participantes se apoyarán en su propia estructura y en la contratación de OSC especializadas, y consultorías. Los talleres (320 para 25 jóvenes cada uno) de orientación vocacional, ocupacional y de formación en competencias emprendedoras, así como los cursos de capacitación específica laboral (35 de 200 horas para 25 jóvenes cada uno) se iniciarán el primer año de ejecución y tendrán intervenciones personalizadas para orientar la búsqueda de empleo y acompañar al joven durante la primera etapa de desempeño

ocupacional. Los cursos de capacitación responderán a las demandas específicas de las empresas privadas. Durante los 2 primeros años se ejecutarán las experiencias piloto de ciclo básico laboral (2 de 800 horas) para 25 jóvenes, las que deberán contener formación básica en matemáticas, lengua, ciencias naturales y ciencias sociales, además de los aprendizajes prácticos en empresas y actividades recreativas y culturales. Durante el primer año se realizarán los tres talleres para capacitar a los 20 docentes en gestión de cursos a distancia, quienes deberán iniciar la formación de otros docentes según acuerdo y se instalará un aula informática en CECAP para formar a 300 jóvenes en tres años con cursos de nueve meses de duración. El CECAP realizará un curso de competencias emprendedoras para 20 jóvenes y la acreditación de aprendizaje a 600 jóvenes del Centro. Asimismo, el CODICEN realizará la acreditación de 1.000 jóvenes del sistema educativo formal.”

¹⁰⁷ “Se contratarán consultores individuales y OSC que trabajan en el tema, fundamentalmente para la realización de cursos, talleres y el seguimiento socioeducativo de madres y padres adolescentes. Durante los dos primeros años se formarán 240 promotores de salud, seleccionados entre los promotores juveniles, a través de ocho cursos (12 horas aula) y entre éstos, 100 mujeres realizarán tareas de información y apoyo al embarazo adolescente. Durante los dos primeros años se capacitará al personal (500) de los centros de salud y en el segundo año se realizarán dos jornadas de sensibilización y de definición de estrategias de acción con instituciones de educación media. Un equipo de 50 agentes socioeducativos iniciarán el segundo semestre de ejecución el seguimiento de ocho mil casos con modalidad individual y grupal para apoyar la construcción de un proyecto de vida.” (BID, 2002)

¹⁰⁸ “La UTN hará el seguimiento del desempeño de la entidad con arraigo local donde se instalará cada SOCAF, cuya responsabilidad será: (i) realizar el diagnóstico y catastro de las instituciones; (ii) elaborar y difundir las guías de servicios; (iii) convocar a la comunidad para elaborar el Plan Zonal, donde se dejarán establecidos los problemas, las necesidades y acciones prioritarios de intervención, así como los compromisos en la ejecución; (iv) supervisar la ejecución del Plan con apoyo de la Mesa de Coordinación, conformada por entidades locales y el “Grupo Asesor de Beneficiarios”, cuyos integrantes serán elegidos por consenso durante la elaboración del Plan; (v) supervisar la administración del FIC para financiar actividades de promoción social, infraestructura y equipamiento que surjan durante el proceso de planificación comunitaria; y (vi) registrar los reclamos, pedidos de información y sugerencias que realicen los ciudadanos, beneficiarios o no del Programa, con el fin de volcar esta información a la Mesa. La UTN implementará los procesos de adquisición correspondientes para la contratación de consultores individuales o firmas (entre las que se incluyen las OSC) que

lleven a cabo las capacitaciones y talleres previstos en el Plan, incluyendo los talleres previstos para fortalecimiento de capacidades familiares y referentes comunitarios.” (BID, 2002)

¹⁰⁹ “El FIC tendrá 2 ventanillas: (i) “infraestructura y equipamiento” (US\$15 mil por zona), para la adquisición e instalación de equipamiento, y la construcción de pequeñas obras de infraestructura que contribuirán a potenciar recursos y realizar mejoras a la infraestructura existente de cada zona; y (ii) “promoción comunitaria” (US\$10 mil por zona) destinado a financiar actividades de promoción social, a través de las cuales se prevé mejorar el acceso de las familias a los servicios comunitarios y extracomunitarios, así como la atención prestada en estos servicios, ya sea mediante la sensibilización de los oferentes a las necesidades de la comunidad o la reingeniería menor de ciertos procesos de atención. El FIC tiene su propio reglamento que conforma el RO del Programa, en el cual se establece la tipología de las actividades, sus costos de referencia, requisitos y criterios de elegibilidad, proceso de aprobación de propuestas, modalidad de desembolsos y mecanismos de control y rendición de gastos. Se capacitará a 20 referentes comunitarios por zona, los cuales serán seleccionados por la Mesa de Coordinación para potenciar el trabajo en red y apoyar la coordinación de las actividades, apalancamiento de recursos, difusión de información y la identificación de problemas de los niños y familias, los cuales serán miembros de la comunidad. Respecto a la ejecución de proyectos del FIC, la UTN desembolsará al SOCAF los recursos necesarios para afrontar los gastos de un semestre como máximo, estimados sobre la base de un cronograma de ejecución elaborado para cada proyecto del Plan. La evaluación de la ejecución del Plan se llevará a cabo durante las reuniones mensuales de la Mesa. El Área de Seguimiento y Evaluación de la UTN asistirá a estas reuniones como parte de su ejercicio de seguimiento del Programa.” (BID, 2002)

¹¹⁰ “Los talleres (10) serán complementarios entre sí y se iniciarán cuando se comiencen las otras actividades de la zona. Serán convocados por la SOCAF y serán realizados por instituciones especializadas. En el primer año de ejecución se llamará a concurso.” (BID, 2002)

¹¹¹ “Los desembolsos de fondos serán trimestrales, debiendo rendirse los gastos en forma trimestral, o cuando los fondos se hayan gastado, lo que primero ocurra, utilizando las planillas de rendición diseñadas por la UTN. El mejoramiento de los espacios responderá a las prioridades establecidas en los Planes Zonales. Durante los 3 primeros años de ejecución se realizarán reuniones con los inspectores del MDJ y encuentros con instituciones y beneficiarios sobre aspectos de mantenimiento, utilización de los espacios y responsabilidades.” (BID, 2002)

¹¹² “El mecanismo de control social o monitoreo participativo funcionará sobre la base de la Mesa de Coordinación, la que convocará abiertamente a represen-

tantes comunitarios y de los beneficiarios del Programa (grupos asesores de la comunidad), a nivel individual o por medio de organizaciones, para realizar el seguimiento del Programa, acercar las opiniones, identificar los principales problemas y sugerir alternativas de solución. En los SOCAF se recibirán reclamos y opiniones, los cuales serán ingresados a un sistema único de registro y la información será sistematizada según el tipo de reclamo realizado, y el lugar de su formulación. La información proveniente de las Mesas será canalizada al Nivel Nacional hacia la UTN, la CH y el CTC, para que se adopten las medidas necesarias para mejorar la ejecución del Programa, ya sea a través de la UTN o de las organizaciones que participan de su ejecución, y se responda a las inquietudes presentadas. Se instalará una línea telefónica gratuita en el ámbito de la UTN. Tanto la UTN como el CTC y la CH deberán analizar los llamados de los beneficiarios y solucionarlos. Las inquietudes relativas a otras instancias de ejecución se derivarán en forma pertinente.” (BID, 2002)

¹¹³ “Se creará un grupo de trabajo para discutir la propuesta, con representantes de la SP, INAME, MSP, Suprema Corte de Justicia, ANEP, MDJ, MTSS, Junta Nacional de Drogas, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Banco de Previsión Social (BPS), Red Nacional de OSC, Red Nacional de Infancia, Comité de los Derechos del Niño, Asociaciones Civiles del Plan CAIF, Congreso Nacional de Intendentes, Comisiones Departamentales del Art. 37 y e integrantes de la Comisión Especial con Fines Legislativos sobre las Situaciones de Pobreza de la Cámara de Representantes. Entre las actividades previstas están las siguientes: (i) establecer la mesa de trabajo con la representación señalada y realizar reuniones para definir el programa de trabajo, discutir los principios orientadores, acordar estrategias, los compromisos de las instituciones y los criterios para el seguimiento de los acuerdos; (ii) se realizarán eventos regionales, nacionales y uno internacional para dar a conocer y discutir la propuesta con los representantes de organismos públicos y de la sociedad civil que trabajan el área de infancia y adolescencia, expertos de las universidades, incluyendo la participación activa de niños y adolescentes; (iii) impresión y difusión del documento; y (iv) ratificación del documento por las autoridades competentes, de modo de constituirse en una política de Gobierno. Se elevará un documento final que se someterá a la aprobación del Poder Ejecutivo. La UTN coordinará las reuniones para la discusión del Plan, y organizará los eventos previstos. En el primer año de ejecución se apoyará la instalación de 10 Comisiones del Artículo 37, otras 5 el segundo año y 3 adicionales el tercero, para lo cual se ofrecerá un taller y asistencia técnica al área social de los municipios y organismos locales. A partir del cuarto mes de ejecución se iniciarán las actividades de colaboración con el Comité Nacional de Erradicación del Trabajo

Infantil. Se harán convenios con centros académicos o de investigación para realizar dos investigaciones y un concurso por ofertas técnicas para consultorías de apoyo a políticas.” (BID, 2002)

¹¹⁴ “(i) fortalecimiento de la UTN. Se financiará la preparación e implementación de un Manual de Procedimientos Administrativos para que apliquen la UTN y los organismos coejecutores del sector público, con el fin de facilitar la coordinación de la ejecución y la supervisión; (ii) fortalecimiento institucional del INAME. Al inicio del Programa se diseñará una propuesta de fortalecimiento, que resulte confiable para asegurar que el INAME pueda ejecutar eficazmente su participación en el Programa, a la vez que le otorgue mayor solvencia institucional. Para ello se contratará una firma consultora especializada; (iii) fortalecimiento de instituciones para registro civil de los niños. Para asegurar la identificación y registro de niños en situación de vulnerabilidad y riesgo se firmará un convenio con la Dirección Nacional de Registro Civil (DNRC) del MEC y la Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC) del MI. La UTN hará el seguimiento de las acciones para adecuar las instalaciones en los hospitales públicos y para comprobar la eficiencia del registro de niños a través de los equipos móviles en las zonas carenciadas. Supervisará asimismo, los cursos de capacitación que se realicen y contratará la consultoría para el rediseño de procedimientos de inscripción de nacimientos; y (iv) capacitación e investigación. Se mejorarán las capacidades del personal de los servicios de infancia.” (BID, 2002)

¹¹⁵ “Con el propósito de definir esta actividad, se constituirá un grupo de trabajo interinstitucional, que convocará la SP e impulsará su formación, integrado por representantes del organismo ejecutor, coejecutores, el INE y entidades académicas y OSC expertas en el tema de infancia y adolescencia. Dicho comité deberá establecer la estrategia, lineamientos y contenido del SINIA y un plan de implementación del mismo, el cual contará con financiamiento del Programa. Durante los tres primeros años de ejecución el SINIA será administrado por la UTN y luego pasará al INAME.” (BID, 2002)

¹¹⁶ “Se contratarán organizaciones especializadas en la temática para las consultorías y para la elaboración de videos se llamará a concurso. Un jurado de cinco miembros que será designado por la UTN evaluará y seleccionará las propuestas. Los videos se difundirán en por lo menos 100 organismos de las zonas de intervención del Programa. La UTN realizará un concurso

anual de expresión gráfica y literaria durante los primeros cuatro años de ejecución para niños y adolescentes con el fin de sensibilizar sobre la temática. Las propuestas ganadoras serán difundidas a través de afiches o publicaciones. Los concursos para empresas de publicidad o profesionales tendrán por jurado un grupo de niños entre 8 y 10 años. Los dos encuentros socio-culturales previstos (año 2 y 4) serán organizados por la UTN. La UTN organizará dos seminarios o talleres por año durante los cuatro primeros años para involucrar a empresarios en la creación de programas de solidaridad social.” (BID, 2002)

¹¹⁷ La información de estos programas tiene como fuente el “Informe de ejecución y evaluación del Programa de Inversión social (PRIS)”. Este es un informe interno del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo (Asamblea General). (OPP, 2002).

¹¹⁸ La información presentada, surge de la sistematización de las siguientes fuentes documentales: (ALONSO D., et al., 1999) (BOVE, M., 1998) (DTS, 1997); (INAME, 1999a, 1999b, 1999c, 1999d, 1999e, 2001a, 2001b, 2002a, 2002b, 2002c, 2002d)

¹¹⁹ Se toma como base el relevamiento de referencia: CETI, COMITÉ PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL Relevamiento de proyectos de Trabajo Infantil. Montevideo: CETI - IIN, publicado en la página Web del CETI, www.cetinf.org, junio de 2002, actualizado y ampliado mediante una entrevista al parte del equipo técnico del programa.

¹²⁰ La información sobre financiamiento desagregada correspondiente a INDA e INAME no está disponible al cierre de la entrega del informe final, pero existen posibilidades de recabarla en un plazo prudencial.

¹²¹ Se toma como base el relevamiento de referencia: CETI, COMITÉ PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL Relevamiento de proyectos de Trabajo Infantil. Montevideo: CETI - IIN, publicado en la página Web del CETI, www.cetinf.org, junio de 2002, actualizado y ampliado mediante una entrevista al parte del equipo técnico del programa.

¹²² La información referente a este proyecto fue recabada mediante una entrevista colectiva a varios coordinadores de proyectos de campo, y a la coordinadora del proyecto 300.

¹²³ Se toma para el cálculo el dólar a \$29.

¹²⁴ La principal dificultad para implementar un diseño explicativo radica en la ausencia de mediciones actualizadas y confiables del trabajo infantil, esto es de la variable dependiente en este tipo de diseño.

XII. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO DANIEL, *et al.* Evaluación del proyecto de desarrollo institucional del Plan CAIF. Segunda parte. Informe Final. Montevideo: CLAEH, mimeo., 1999.

AMARANTE, V. *et al.* Consideraciones sobre los cambios en la línea de pobreza del INE. Documento de Trabajo 6/03, Montevideo: 2003

AMARANTE, V. Pobreza en Uruguay 1900-1997. Montevideo: CLAEH, 2000.

ANEP, ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA - CODICEN (2000). Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999. Montevideo: ANEP, 2000.

—————MESyFOD. Modelo sobre predisposición al abandono de los estudios en estudiantes de los Terceros años del Ciclo Básico de Educación Media a partir de los datos del Censo de Aprendizajes 1999 – Cuarta comunicación de resultados. Montevideo: ANEP-MESyFOD, 2000.

————— MECAEP. Evaluación nacional de aprendizajes en lengua materna y matemática, 6° año de Enseñanza Primaria. Primer Informe de Difusión Pública de Resultados. Unidad de Medición de Resultados Educativos (CEP). Montevideo: ANEP, 1996.

—————MECAEP. Estudio de evaluación de impacto de la educación inicial en el Uruguay. Montevideo: ANEP, 2001.

—————MECAEP. Síntesis de los principales resultados del estudio de evaluación de impacto de la educación inicial en Uruguay. Estrategias de trabajo con niños y familias. Montevideo: ANEP, 2003a.

—————MECAEP. Monitor Educativo Educación Primaria, Primera Comunicación de Resultados: Metodología, contexto sociocultural escolar y resultados educativos. Programa de Evaluación de la Gestión Educativa y Departamento de Estadística Educativa (CEP). Montevideo: ANEP, 2003b.

—————MECAEP. Localización de niños que no asisten a educación inicial. Borrador para comentarios. Montevideo: MECAEP, 2003C.

—————TEMS. Trayectoria educativa de los jóvenes: el problema de la deserción. Serie Aportes para la reflexión y la transformación de la educación media superior. DOCUMENTO NO OFICIAL. Cuaderno de trabajo N° 22. Montevideo: ANEP - TEMS, 2003.

ANONG, ASOCIACIÓN DE ONG ORIENTADAS AL DESARROLLO Respuesta a la consulta a la Sociedad Civil uruguaya sobre los Programas Sociales Protegidos por el Banco Mundial en Uruguay. Montevideo: ANONG, documento de circulación interna no publicado, 2003.

BETTONI ANALÍA, VAZQUEZ GRACIELA Tercer Sector en Uruguay, movilización de recursos humanos y financieros: su impacto económico. Montevideo: ICD, 1996.

ARIM, R. Informe final sobre características y evolución del empleo precario. Montevideo: Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y Administración, 1999.

ARIM, R.; FURTADO, M. Pobreza, crecimiento y desigualdad. Uruguay 1991/1997. Documento de trabajo 5/00. Montevideo: Instituto de Economía. FCEEA UDELAR, 2000

BANCO MUNDIAL. Uruguay, Preservación de la equidad social en una economía cambiante, informe No. 21262-UY. Montevideo: BID, 2001.

BID, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Uruguay. Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo (UR - 0134). Propuesta de Préstamo. Montevideo: BID, 2002. www.iadb.org. (consultado: 12/03)

BOLTVINIK, J. Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología. Revista Socialis n° 1, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires - FLACSO, 1999.

BOVE, MARIA ISABEL 10 años del Plan CAIF: Muchos motivos para celebrar. Montevideo: INAME, 1998.

BUCHELI, M. Y CASACUBERTA, C. Asistencia escolar y participación en el mercado de trabajo de los adolescentes en Uruguay. Montevideo: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales UDELAR, 1997.

CABRERA, M; DE LOS CAMPOS, H. Los uruguayos en el contexto de la crisis. Informe a la Comisión Social Consultiva de la Universidad de la República - Uruguay. Montevideo: UDELAR, 2003

CALVO, C.; SUCAZES, D. Algunas Restricciones al Empleo. Montevideo: INE. Serie Informes n° 3. 1993.

CALVO, J.; GIRALDEZ, C. Las Necesidades Básicas Insatisfechas en Uruguay de acuerdo al Censo de 1996. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria FCS UDELAR. Documento de Trabajo n° 43, 2000.

CEPAL, COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Qué aprenden y quiénes aprenden en las Escuelas de Uruguay. Los contextos sociales e Institucionales

de éxitos y fracasos. Montevideo: Oficina de la CEPAL de Montevideo, 1991

————— ¿Aprenden los estudiantes? El Ciclo Básico de Educación Media. Montevideo: Oficina de la CEPAL de Montevideo, 1992.

————— El gasto social en América Latina: balance de una década. Informe 2001, Cap. IV. Montevideo: CEPAL, 2001.

CETI, COMITÉ PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL Informe del Coordinador del Plan de Acción. Montevideo: CETI, 2003a, www.cetinf.org. (consultado: 11/03)

————— Plan de Acción para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en el Uruguay. 2003 - 2005. Montevideo: CETI, 2003b. www.cetinf.org. (consultado: 11/03)

————— Relevamiento de proyectos de Trabajo Infantil. Montevideo: CETI - IIN, publicado en la página Web del CETI, 2002. www.cetinf.org. (consultado: 11/03)

CERVINI, M.; GALLO, M. Un análisis de exclusión social: la segregación residencial entre los barrios de Montevideo 1986 - 1998. Montevideo: Trabajo monográfico Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración, 2001.

DABRIEUX, HUGO. El Papel de los Gastos públicos en el Uruguay 1955 - 1984. Montevideo: CINVE, 1987

————— Desigualdad y Gasto Público en los 80. Montevideo, CINVE, 1991

DE LOS CAMPOS, HUGO. El índice de necesidades básicas insatisfechas. Crítica de la definición oficial y propuesta de una metodología alternativa. Montevideo: Departamento de Trabajo Social FCS, UDELAR. Documento de Trabajo n° 13, 2000. <http://www.geocities.com/hugodlc/nbi.zip>

————— Las necesidades básicas insatisfechas en la década de los 90. Informe final de investigación Montevideo: CSIC UDELAR, 2002.

————— La precariedad en mercados segmentados y con multiempleo. Montevideo: Ponencia Seminario GET - CSIC - UDELAR. Accesible en <http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/get/>

DGEC. Las Necesidades Básicas en el Uruguay. Montevideo: DGEC, 1990.

DTS, DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL Diagnóstico Social de 14 Centros de Atención a la Infancia y la Familia. Informe de investigación. Montevideo: DTS, (mimeo), 1997.

FERNÁNDEZ, A. Quinientos mil uruguayos no cubrieron sus necesidades básicas en 2001. Montevideo: Suplemento **Economía & Mercado de El País**, lunes 20 de enero de 2003. Accesible en <http://www.uc.org.uy/d1202.htm> (consultado 12/03 – 1/04)

FERNÁNDEZ, TABARÉ. Cambios en los determinantes de la pobreza en el Uruguay de los noventa. Universidad Autónoma de México. Papeles de Población. Ciudad de México: 2003. <http://papelesdepoblacion.uaemex.mx/rev35/pdf/Tabare35.pdf> (consultado 12/03 – 1/04)

FILGUEIRA FERNANDO *et al.* Political environments, sector specific configurations and strategic devices: understanding Institutional Reform in Uruguay. Inter-American Development Bank. Office of The Chief Economist. Latin American Research Network. Working Paper R-351. Washington, D. C., 1999.

————— Trabajo infantil y adolescente en Uruguay. Un diagnóstico preliminar. Montevideo: Mimeo, 2003.

FILGUEIRA, CARLOS, *et al.* De la Transición a la Consolidación Democrática: Imágenes y Cultura Política en el Uruguay. (Serie Informes, N° 38). Montevideo: CIESU, 1989

FLEURY, SONIA Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

INAME, INSTITUTO NACIONAL DEL MENOR, SECRETARIA EJECUTIVA DEL PLAN CAIF Equipo de trabajo en los Centros CAIF. Perfiles Técnicos. Montevideo: INAME – Plan CAIF, UNICEF, PNUD, 1999a.

————— 10 años del Plan CAIF. Apertura y Paneles Foro. Montevideo: INAME – Plan CAIF, UNICEF, PNUD, 1999b.

————— Estructura y organización del Plan CAIF. Montevideo: INAME - Plan CAIF, UNICEF, PNUD, 1999c.

————— Lineamientos de acción del Plan CAIF. Montevideo: INAME - Plan CAIF, UNICEF, PNUD, 1999d.

————— Plan CAIF. Misión, objetivos estratégicos. Montevideo: INAME - Plan CAIF, UNICEF, PNUD, 1999e.

————— Monitoreo del Plan CAIF. Resultados año 2000. Montevideo: INAME - CAIF, mimeo., 2001a.

————— Equipo de trabajo en los Centros CAIF. Perfiles Técnicos. Montevideo: INAME – Plan CAIF, UNICEF, PNUD, 2001b.

————— Proyecto para la consolidación y crecimiento del Plan CAIF. Montevideo: INAME – Plan CAIF, mimeo., 2002a.

————— Atención a las familias del servicio de orientación y consulta. - Modelo Comunitario Urbano- . Montevideo: INAME - Plan CAIF, mimeo., 2002b.

————— Modelos de gestión de los centros CAIF con los fondos provenientes del INAME. Montevideo: INAME - Plan CAIF, mimeo., 2002c.

————— Reglamento general de convenios. Propuesta de reglamentación de la ley 15851 art. 227 y 230, y ley 15903. Montevideo: INAME – Plan CAIF, mimeo., 2002d.

INAME, SUB DIRECCIÓN TÉCNICA DE ATENCIÓN DIRECTA, DIVISIÓN “INSPECCIÓN, FORMACIÓN E INSERCIÓN LABORAL DEL ADOLESCENTE Criterios para la limitación del Permiso de Trabajo del Menor. Documento interno no publicado. Montevideo: INAME, 2003a.

————— Instrumentación del procedimiento de la habilitación limitada para el permiso de trabajo del Menor. Documento interno no publicado. Montevideo: INAME, 2003b.

————— Unidad de Monitoreo Educativo; Informe de evaluación período: mayo - diciembre/ 2001. Documento interno no publicado. Montevideo: INAME, 2002a.

————— Sistematización de las habilitaciones para trabajar de junio/ 1997 hasta diciembre/ 2001 en Montevideo. Documento interno no publicado. Montevideo: INAME, 2002b.

INE, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Evolución de la Pobreza por el método de ingreso 1986-2001. Montevideo: INE, 2002. <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/publicaciones.htm> (consultado 11, 12/03; 1/04)

————— Evolución de la Pobreza Estructural en la Década 1984 - 1994. Montevideo, INE-FAS, 1995.

————— BID - FAS. Aspectos Metodológicos sobre Medición de la Línea de Pobreza: el caso uruguayo. Montevideo: INE-BID-FAS, 1996.

————— Trabajo de Menores en el Uruguay Urbano. Montevideo: Convenio INE - MTSS - UNICEF. Mimeo, 2000

————— Estimaciones de la Pobreza por el método de ingreso 2002. Montevideo: INE, <http://www.ine.gub.uy> (consultado: 11/03)

————— Evolución de la Pobreza por el método de ingreso 1986-2001. Montevideo: INE, <http://www.ine.gub.uy> (consultado: 11/03)

————— Encuesta de Hogares 1999. Módulo de Trabajo Infantil. Montevideo: INE, <http://www.ine.gub.uy> (consultado: 11/03)

KATZMAN, RUBEN; Segregación residencial y desigualdades sociales en Montevideo. Montevideo: Oficina de la CEPAL de Montevideo. LC/MVD/R.177, 1999

—————; FILGUEIRA, FERNANDO Panorama de la infancia y la familia en el Uruguay. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, 2001.

—————. Y WORMALD, G. (coord). Trabajo y ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina. Montevideo: Edición CEBRA, 2002.

LAGOMARSINO, Gabriel *et al.* Infancia y Seguridad Social. Un estudio sobre la exclusión del sistema a niños en situación de pobreza. Informe final de investigación. Montevideo: Instituto Cuesta Duarte -PIT - CNT; Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS; FESUR, 1999, www.redsegsoc.org.uy, (consultado: 1/04)

MARA, SUSANA *et al.* Estudios del lenguaje de los niños de cuatro años del Uruguay. Montevideo: Proyecto MECAEP-ANEP/BIRF, 1999.

OEA, ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS; IIN, INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO Prototipo base: Sistema Nacional de Infancia. Montevideo: OEA – IIN, marzo de 2003a.

————— Programa de Promoción Integral de los Derechos del Niño. Manual de Aplicación del Prototipo de Políticas Públicas de Infancia Focalizadas. Montevideo: CIDA - Canadá, OEA - IIN, 2003b.

OIT, ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo. C138 Convenio sobre la edad mínima, 1973. Fecha de entrada en vigor: 19:06:1976. Lugar: Ginebra Fecha de adopción: 26:06:1973. Sesión de la Conferencia: 58. Montevideo: CETI, 2003a. www.cetinf.org, (consultado: 11/03)

————— Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación C182 Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999. Fecha de entrada en vigor: 19:11:2000. Lugar: Ginebra Sesión de la Conferencia: 87. Fecha de adopción: 17:06:1999. Montevideo: CETI, www.cetinf.org, 2003b. www.cetinf.org, (consultado: 11/03)

————— Recomendación: R146 – 1973 Recomendación sobre la edad mínima de admisión al empleo OIT Lugar: Ginebra Sesión de la Conferencia: 58. Fecha de adopción: 26:06:1973 Estatus: Instrumento actualizado Esta Recomendación está vinculada a un convenio fundamental y se considera actualizada. Montevideo: CETI, 2003c. www.cetinf.org, (consultado: 11/03)

————— Recomendación sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación R190. Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999. Lugar: Ginebra. Sesión de la Conferencia: 87 Fecha de adopción: 17:06:1999. Montevideo: CETI, 2003d. www.cetinf.org, (consultado: 11/03)

————— Resolución concerniente a la medición del subempleo y las situaciones de

empleo inadecuado adoptada por la decimosexta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. OIT, octubre de 1998.

————— Resolución sobre la medición y análisis del subempleo y la utilización insuficiente de los recursos de mano de obra, adoptada por la undécima Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo. OIT, octubre de 1966.

————— IPEC. Trabajo Infantil en los países del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Documento de Trabajo n° 74. Lima: OIT - IPEC, 1998

————— IPEC, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil: Sistema de Información Regional sobre Trabajo Infantil. CD de difusión de información. Lima: IPEC - OIT (CD), 2003a.

————— Guía para la implementación de un sistema de inspección y monitoreo del trabajo infantil en los países del MERCOSUR y Chile. Lima: IPEC - OIT, 2003b.

OPP, OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; COOPERACIÓN TÉCNICA OPP/ BID Plan de Acción en Favor de la Infancia. Montevideo: OPP, 1992.

————— Plan de Acción en Favor de la Infancia (síntesis). Montevideo: OPP, 1993.

OPP, OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, ASESORÍA TÉCNICA EN POLÍTICAS SOCIALES El Gasto Público Social. Una aproximación a su estudio y cuantificación. Segundo Informe de Avance. Montevideo: OPP, documento interno no publicado, setiembre de 2003a.

————— Listado de Programas Sociales por Áreas. Montevideo: OPP, documento interno no publicado, diciembre de 2003b.

OPP, OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; BANCO MUNDIAL Documento base para la discusión sobre Políticas Sociales. Informe de Consultoría realizado por el Contador Daniel Sureda, con información proporcionada por la Asesoría Técnica en Políticas Sociales y la Unidad de Desarrollo Municipal de OPP. Montevideo: OPP, documento interno no publicado, 2003c.

————— Informe de ejecución y evaluación del Programa de Inversión social (PRIS). Informe interno del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo (Asamblea General). Montevideo: OPP, documento interno no publicado, 2002.

OPS ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, URUGUAY. Prioridades Nacionales para la cooperación técnica de la OPS. Proyecto de Presupuesto por Programas 2004-2005. Montevideo: OPS, 2003

PIIAF PROGRAMA INTEGRAL DE INFANCIA, ADOLESCENCIA Y FAMILIA EN RIESGO. SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo. Folleto de difusión de las actividades de los diferentes subcomponentes. Montevideo: PIIAF, 2003.

————— Borrador para la Definición del Plan Nacional de Acción Integral a Favor de la Infancia y Adolescencia. Marco orientador de las políticas de infancia y adolescencia para el período 2004 - 2010, que abarca, y compromete al Estado en el cumplimiento de las metas que en el se establecen. Borrador de documento de discusión no editado. Montevideo: PIIAF- BID, diciembre de 2003.

PNUD, PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, URUGUAY. Segundo marco de cooperación para Uruguay (2000-2003). Montevideo: 2004, www.undp.org.uy (consultado: 1/04)

PODER EJECUTIVO, URUGUAY Decreto n° 367/2000 del Poder Ejecutivo para la creación del Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. Montevideo: Poder Ejecutivo, 8 de diciembre de 2000.

PORTANTIERO, JUAN CARLOS La sociedad civil en América Latina: entre autonomía y centralización. In: HENGSENER et al. (editores) Sociedad Civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad. Caracas: Nueva Sociedad, 1999, P 31 - 38.

RAVELA, PEDRO *et al.* Factores institucionales y pedagógicos explicativos de los aprendizajes. Cuarto Informe de la Evaluación Nacional de Aprendizajes en Sextos Años de Educación Primaria. Montevideo: UMRE - MECAEP – ANEP, 1999.

RAVELA, PEDRO. Escuelas productoras de conocimientos en los contextos socioculturales más desfavorables. Montevideo: Oficina de la CEPAL de Montevideo, 1993.

TRICOTTI LILIÁN La situación de calle: ¿Abandono o solidaridad familiar? Montevideo: CLAEH - Gurises Unidos, 1995.

UNICEF, OFICINA EN URUGUAY El trabajo infantil y adolescente en Uruguay y su impacto sobre la educación. Análisis de la situación en la década pasada y el presente. Montevideo, UNICEF, enero de 2003.

ANEXOS

1. Listado de organismos ejecutores de programas por funciones (densidad por organismo)

	ALIMENTACIÓN	ASESORAMIENTO	EDUCACION Y CAPACITACION	SERVICIOS INTEGRALES	AYUDA ECONOMICA	SALUD	TRABAJO	VIOLENCIA	VIVIENDA
Administración Nacional de Telecomunicaciones			x		x				
Administración Nacional de Educación Pública	x		x	x		x			
Banco de Previsión Social		x	x	x	x	x	x		
Instituto Nacional del Menor		x	x	x	x	x	x	x	
Intendencia Municipal de Flores	x		x		x				x
Intendencia Municipal de Florida	x						x		
Intendencia Municipal de Montevideo				x		x			
Intendencia Municipal de Rivera	x							x	
Intendencia Municipal de Salto	x		x	x				x	x
Intendencia Municipal de Treinta y Tres	x								
Ministerio de Defensa	x			x	x	x			x
Ministerio de Deporte y Juventud			x		x	x	x		
Ministerio de Educación y Cultura			x		x	x			
Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca		x							
Ministerio de Salud Pública				x		x			
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	x								
Ministerio de Vivienda Ord. Territorial y M.A.									
Ministerio del Interior		x	x	x		x		x	x
Oficina de Planeamiento y Presupuesto			x	x			x		

Fuente: OPP, 2003b

2. Listado de Programas Sociales por organismo ejecutor y funciones

Alimentación	Organismo
AIPP – Convenio con el INDA	Intendencia Municipal de Flores
AIPP (con INDA)	Intendencia Municipal de Rivera
Autorización gratuitas Comedores Municipales	Intendencia Municipal de Flores
Huertas familiares para autoconsumo	Intendencia Municipal de Salto
INDA – Programa Canasta Complemento	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
INDA – Programa Canasta Complemento – Pensionistas	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
INDA – Programa Canasta Complemento Especial	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
INDA - Sistema Nacional de Comedores	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Plan Alimentario	Intendencia Municipal de Florida
Plan de Apoyo a la IM Maldonado para personas indigentes (con MSP y MI)	Ministerio de Defensa
Plan de Seguridad Alimentaria (con el INDA)	Ministerio de Defensa
Plan Invierno para personas en situación calle (con IMM)	Ministerio de Defensa
Por la Vida (Merenderos)	Intendencia Municipal de Treinta y Tres
Programa Apoyo Enfermos Crónico - Convenio con el INDA	Intendencia Municipal de Flores
Programa de Alimentación Escolar	Administración Nacional de Educación Pública
Programa Nacional de Alimentación - Convenio con el INDA	Intendencia Municipal de Flores
Programa Nacional de Apoyo a Enfermos Crónicos (con INDA)	Intendencia Municipal de Rivera
Programa Nacional de Complementación alimentaria (con INDA)	Intendencia Municipal de Rivera
SNC (con INDA)	Intendencia Municipal de Rivera
Asesoramiento	Organismo
Dpto de Legitimación Adoptiva y Adopción	Instituto Nacional del Menor
Programa de capacitación	Banco de Previsión Social
Programa para personas con discapacidad	Banco de Previsión Social
Proyecto Uruguay Rural	Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
Sistema de Información para la Infancia (SIPI)	Instituto Nacional del Menor
Unidad Regional Rivera	Ministerio del Interior

Educación y Capacitación	Organismo
Area coordinadora de programas deportivos	Administración Nacional de Educación Pública
Area de Coord. De Pol. Para el Medio Rural	Administración Nacional de Educación Pública
Area socio comunitaria	Administración Nacional de Educación Pública
Becas de internetización	Intendencia Municipal de Salto
Centro de Capacitación y Producción (CECAP)	Ministerio de Educación y Cultura
Comisión Delegada Deptal de Becas (MEC)	Intendencia Municipal de Flores
Comisión Nacional de Mujeres por el seguimiento de los compromisos de las conferencias de El Cairo y Beijing	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Comisión Nacional para el Seguimiento de los Compromisos de Cairo y Beijing	Ministerio de Educación y Cultura
Conservatorio municipal de música	Intendencia Municipal de Salto
Cursos móviles de artesanías	Intendencia Municipal de Salto
Fortalecimiento de la Oferta de Servicios de la Universidad de la República en el Interior	Ministerio de Educación y Cultura
Fortalecimiento de la oferta de servicios de la universidad de la República en el Interior del país	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
MECAEP - Expansión Acceso ETC	Administración Nacional de Educación Pública
MECAEP - Universalización Educación Inicial	Administración Nacional de Educación Pública
MEMFOD - Consolidación del Ciclo Básico	Administración Nacional de Educación Pública
MEMFOD - Fort. y consolidación del Sist. Formación Docente	Administración Nacional de Educación Pública
MEMFOD - Modernización de la gestión del sistema	Administración Nacional de Educación Pública
MEMFOD - Transformación del 2do Ciclo de la Enseñanza	Administración Nacional de Educación Pública
Obra nueva, ampliación y mantenimiento de locales (Grecia Inve.)	Administración Nacional de Educación Pública
Orientación Vocacional (INJU)	Ministerio de Deporte y Juventud
Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados- Programa de Capacitación	Ministerio del Interior

Programa de Conectividad Educativa	Administración Nacional de Telecomunicaciones
Programa de Desarrollo de la Comunidad: sociedad de la info	Administración Nacional de Telecomunicaciones
Programa de orientación profesional	Banco de Previsión Social
Programa de Seguridad Ciudadana -Proyecto Acciones con los Jóvenes	Ministerio del Interior
Programa de Seguridad Ciudadana -Proyecto Policía-Comunidad	Ministerio del Interior
Programa Inglés Escuelas Públicas	Administración Nacional de Educación Pública
Programa Nacional de Formación Dual (PRONAFOD)	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Promoción de integración económica y social de la Mujer rural en las colonias del Instituto Nacional de Colonización	Ministerio de Educación y Cultura
Promoción de integración económica y social de la mujer rural en las Colonias del Instituto Nacional de Colonización	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Proyecto de cooperación española con el INAME para la atención de niños de hasta cinco años	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Proyecto de cooperación española con la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Servicio de extensión cultural - Libro Movil	Intendencia Municipal de Salto
Departamento de Supervisión	Instituto Nacional del Menor
División trabajo social	Instituto Nacional del Menor
Programa de sistematización	Instituto Nacional del Menor
Servicios Integrales	Organismo
Atención integral de las personas mayores en situación de calle	Banco de Previsión Social
CAIF	Instituto Nacional del Menor
Centro de Educación Inicial	Ministerio de Salud Pública
Centro Juvenil (Jefaturas Deptales)	Instituto Nacional del Menor
Centro nacional de Rehabilitación	Ministerio del Interior
Centros Diurnos (División Prevención y Promoción Comunitaria)	Instituto Nacional del Menor
Club de Niños (Jefaturas Deptales)	Instituto Nacional del Menor

Comisaría de Menores	Ministerio del Interior
Comuna Mujer	Intendencia Municipal de Montevideo
Departamento de Descentralización dependiente de D.Es. Deriv.	Instituto Nacional del Menor
Departamento de Infancia y adolescencia	Ministerio del Interior
Departamento de Servicio Social	Ministerio de Salud Pública
Depto de innovación tecnológica	Instituto Nacional del Menor
División Atención en Familia	Instituto Nacional del Menor
División Bienestar Social (Fuerza Aerea)	Ministerio de Defensa
División Estudio y Derivación	Instituto Nacional del Menor
Hogar de ancianos municipal de Salto	Intendencia Municipal de Salto
Hogar estudiantil municipal	Intendencia Municipal de Salto
Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados	Ministerio del Interior
Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados- Programa de Atención a la Infancia	Ministerio del Interior
Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados- Programa de Empleo	Ministerio del Interior
Plan Apoyo a Situaciones de Emergencia	Ministerio de Defensa
Programa Calle (División Prevención y Promoción Comunitaria)	Instituto Nacional del Menor
Programa Calle (Jefaturas Deptales)	Instituto Nacional del Menor
Programa Centros de Ingreso	Instituto Nacional del Menor
Programa Club de Niños (División Prev. y Promoción Comunitaria)	Instituto Nacional del Menor
Programa de Alternativa Familiar	Instituto Nacional del Menor
Programa de apoyo a la familia rural	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Programa de Apoyo Psicopedagógico y Orientación Voc. Y Oc.	Administración Nacional de Educación Pública
Programa de Integración de Asentamientos irregulares	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Programa de Seguridad Ciudadana -Proyecto Apoyo a Instituciones Públicas o Privadas que trabajan en atención de víctimas de violencia familiar	Ministerio del Interior

Programa de Seguridad Ciudadana -Proyecto Fondo de iniciativas comunitarias para la prevencion de la violencia	Ministerio del Interior
Programa de turismo social	Banco de Previsión Social
Programa Hogares 24 hs (Jef. Deptal de Florida)	Instituto Nacional del Menor
Programa Hogares de Tratamiento	Instituto Nacional del Menor
Programa para personas mayores	Banco de Previsión Social
SS.SS. Militar - Servicio de Tutela Social - Area Ancianidad	Ministerio de Defensa
Unidad Central	Instituto Nacional del Menor
	Organismo
	Ayuda Económica
Programa de Desarrollo de la Comunidad: promoción social	Administración Nacional de Telecomunicaciones
Asignaciones Familiares	Banco de Previsión Social
Departamento de Apoyo Socioeconómico	Instituto Nacional del Menor
Jubilación por incapacidad total	Banco de Previsión Social
Pensión a la vejez e invalidez	Banco de Previsión Social
Pensiones de sobrevivencia	Banco de Previsión Social
Políticas compensatorias (BECAS)	Ministerio de Educación y Cultura
Registro de minusválidos	Intendencia Municipal de Flores
Seguro por enfermedad	Banco de Previsión Social
Servicio materno-infantil	Banco de Previsión Social
Servicios especiales para trabajadores construcción y domicilio	Banco de Previsión Social
SS.SS. Militar - Servicio de Tutela Social - Area Minoridad	Ministerio de Defensa
SS.SS. Militar - Servicio de Tutela Social - Servicio Fúnebre	Ministerio de Defensa
Subsidio para expensas funerarias	Banco de Previsión Social
Subsidio por desempleo	Banco de Previsión Social
Subsidio por maternidad	Banco de Previsión Social
Subsidio transitorio por incapacidad parcial	Banco de Previsión Social
Prog. de Relac. con la Comunidad - Telefonía Pública Social	Administración Nacional de Telecomunicaciones
Tarjeta Joven (INJU)	Ministerio de Deporte y Juventud

Salud	Organismo
Adolescentes promotores de sus derechos	Intendencia Municipal de Montevideo
Area de medicina laboral	Banco de Previsión Social
Area de salud y asistencia	Administración Nacional de Educación Pública
Campaña Lucha Aedes Aegypti (en apoyo a MSP)	Ministerio de Defensa
Departamento de Asistencia Familiar	Instituto Nacional del Menor
Programa 006 - Salud Militar	Ministerio de Defensa
Programa de Modernización del Sector salud (PROMOSS)	Ministerio de Salud Pública
Programa de Salud Bucal	Ministerio de Salud Pública
Programa de Salud Bucal	Ministerio de Salud Pública
Programa de Salud Bucal - Fluoración de la Sal	Ministerio de Salud Pública
Programa Materno Infantil	Instituto Nacional del Menor
Programa Nacional Antidopaje	Ministerio de Deporte y Juventud
Programa Nacional de Cáncer de Mama	Ministerio de Salud Pública
Programa Nacional de Lucha contra el SIDA	Ministerio de Salud Pública
Proyecto Adolescentes Promotores de sus Derechos	Ministerio de Educación y Cultura
Salud (INJU)	Ministerio de Deporte y Juventud
Salud Auditiva	Ministerio de Salud Pública
Salud Uruguay 2010	Ministerio de Salud Pública
Servicio de tutela Social Policial	Ministerio del Interior
SS.SS. Militar - Servicio de Tutela Social - Salud	Ministerio de Defensa
Unidad Asesora Educación para la Salud	Ministerio de Salud Pública
Unidad de Apoyo Técnico a la Justicia	Ministerio del Interior
Trabajo	Organismo
Departamento de Formación y Prestamiento Laboral	Instituto Nacional del Menor
División Inspección Formación e Inserción laboral del adolescente	Instituto Nacional del Menor
Dpto de Orientación e Inserción Laboral	Instituto Nacional del Menor
Dpto Inspección Nacional del Trabajo Adolescente	Instituto Nacional del Menor

Medicina ocupacional	Banco de Previsión Social
Orientación ocupacional (INJU)	Ministerio de Deporte y Juventud
Primer experiencia laboral (INJU)	Ministerio de Deporte y Juventud
Programa de apoyo integral a los sectores más necesitados: mujeres, niños, adolescentes, familias y marginados en condiciones de pobreza y precariedad en la periferia urbana de Montevideo	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Programa de Capacitación	Intendencia Municipal de Florida
Programa de Empleo y Microcrédito	Intendencia Municipal de Florida
Violencia	Organismo
Centro de Asistencia a las víctimas de violencia familiar	Ministerio del Interior
Centro de Estudios y Derivación (Jefaturas Deptales)	Instituto Nacional del Menor
Centros Pilotos de Prevención	Ministerio del Interior
Comisaría de Defensa de la Mujer y la Familia	Ministerio del Interior
División Mujer y Familia	Ministerio del Interior
Oficina de la Mujer y la Familia (con MEC - INMFEM)	Intendencia Municipal de Rivera
Oficina Municipal de la Mujer y la Familia	Intendencia Municipal de Salto
Rincón de la Bolsa	Ministerio del Interior
Servicio telefónico de apoyo al a infancia maltratada - LINEA AZUL	Instituto Nacional del Menor
Vivienda	Organismo
Convenio con MVOTMA – NBE	Ministerio de Defensa
Convenio con MVOTMA y BHU	Ministerio de Defensa
Creación de lotes con servicios	Intendencia Municipal de Salto
CREDIMAT - Programa de Mejoramiento de Vivienda	Ministerio de Vivienda Ord. Territorial y M.A.
CREDIMAT (EN CONVENIO)	Ministerio de Defensa
Decreto 343/94 - Préstamos para vivienda	Ministerio de Defensa
Fondo de Garantía de Alquileres	Ministerio de Vivienda Ord. Territorial y M.A.
Hogar estudiantil municipal universitario	Intendencia Municipal de Salto
MEVIR. Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre	Ministerio de Vivienda Ord. Territorial y M.A.

Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados- Albergue «Punto de partida»	Ministerio del Interior
Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados- Apoyo en el área de vivienda	Ministerio del Interior
Plan Nacional de Vivienda - Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda	Ministerio de Vivienda Ord.Territorial y M.A.
Programa de Ayuda Social	Intendencia Municipal de Flores
Programa de Ayuda Social - Apoyo económico puntual	Intendencia Municipal de Flores
Programa de Ayuda Social - Apoyo en mano de obra municipal	Intendencia Municipal de Flores
Programa de Ayuda Social - Apoyo en material de construcción	Intendencia Municipal de Flores
Programa de Ayuda Social - Elaboración regularización planos	Intendencia Municipal de Flores
Programa de Bloques para autogestión	Intendencia Municipal de Flores
Servicio de vivienda policial	Ministerio del Interior

Fuente: OPP, 2003b

3. Mapa de Instituciones y Actores

Institución	Sector	Cargo	Actor
Espacio Gubernamental			
Poder Ejecutivo			
Presidencia de la República	Oficina de Planeamiento y Presupuesto	Coordinador General	Economista. Tabaré Vera
	Asesoría Técnica en Políticas Sociales	Asesora - Consultora	Socióloga Jimena Fernández
	Programa Asentamientos Irregulares (PIAI)	Coordinadora General	Dra. María Laura Rey
	Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia (PIIAF)	Director	Sr. Edison Wibmer
	Secretaría de la Presidencia. Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia (PIIAF)	Directora Unidad Técnica Nacional	Socióloga Claudia Romano
	Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia (PIIAF) Grupo de Trabajo para la elaboración del Plan de Acción Integral para la Infancia y la Adolescencia	Coordinadora del Grupo	Socióloga Jimena Fernández
Ministerios	Oficina de Planeamiento y Presupuesto	Consultor	Contador. Daniel Sureda
	Programa de desarrollo municipal		
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social (IGTSS)	Inspector General	Dr. Alvaro Delgado
		Representante titular del MTSS en el CETI.	
	Presidente del CETI		
	Inspector de Trabajo	Licenciada Rosario Castro	
	Representante alterna del MTSS en el CETI		
INDA Asesoría Técnica	Director Administrador		Sr. Miguel Hebert Reyes
	Director		Sociólogo César Murillo

	Dirección Nacional de Empleo (DINAE) Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI)	Director Nacional Coordinador del Plan de Acción	Dr. Sergio Etcheverría Coordinador del Plan de acción Asistente Social Leopoldo Font
Ministerio de Salud Pública	Representación ante el grupo de elaboración del Plan de Acción Integral para la Infancia y la Adolescencia		Dr. Carlos Güida
	Dirección General de la Salud	Director General	Dr. Diego Estol
Ministerio de Educación y Cultura	Representación ante el CETI	Representante ante el CETI	Pablo Vizazza
Ministerio del Interior	Dirección Nacional de Prevención Social del Delito	Representante ante el CETI	Heber Pinto
Organismos descentralizados			
Instituto Nacional del Menor (INAME)	Sub – Dirección General de Apoyo Técnico	Directora	Asistente Social Ema Baraibar
	Sub - Dirección Técnica de Atención Directa, División “Inspección, Formación e Inserción Laboral del Adolescente	Directora Miembro alterno del CETI por INAME	Asistente Social Jacinta Silva
		Responsable del Departamento de Inspección Nacional del Trabajo Adolescente.	Inspector Oscar García
		Responsable del Departamento de Formación y Aprestamiento Laboral del Adolescente	Asistente Social Julia Saettone
		Responsable del Departamento de Orientación e Inserción Laboral del Adolescente	Licenciada Josefina Vázquez Rodríguez

			Responsable del Área Información y Análisis del Trabajo Adolescente	Psicóloga Mirta Valenzuela Lazo
			Responsable del Área Salud Ocupacional	Dr. Marcelo Marín Escanellas
	División Plan CAIF		Directora de División	Asistente Social Norma Barceló
	Línea Azul		Directora de proyecto	Psicóloga René Bentancour
	División, Prevención y Promoción Comunitaria. Proyecto 300		Directora suplente	Asistente Social Margarita Greco
			Integrante del equipo	Asistente. Social Rosana González
			Directora del Proyecto de Calle	Psicóloga Lucía Pierri
			Directora de CASACHA	Asistente Social Susana Tomasino
	Planeamiento		Asesor	Sociólogo. Martín García
	Secretaría General		Directora Ejecutiva	Licenciada Isabel Bove
	Comité Departamental de Montevideo Comité Nacional.		Presidente del Comité Departamental de Montevideo y Delegado Nacional	Dr. Gustavo Fernández
	Gerencia de Investigación y Evaluación Educativa		Gerente	Magíster Beatríz Picaroni
	Programa de Investigación y Estadística de la Evaluación Educativa		Coordinador	Dr. en Sociología Fernando Filgueira
	Consejo de Educación Primaria		Representación titular ante el CETI	Dra. María Laura Dalgalarondo
	Programa MECAEP (Mejoramiento de la Calidad en Educación Primaria)		Coordinador General	Inés Lacalle
Entes Autónomos				
Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP)				

			Programa de Escuelas de Tiempo Completo	Maestra Marina Orozco
			Programa de Educación Inicial	Maestra Lil Riveiro
	Programa MENFOD y MESYFOD (Educación Secundaria)		Coordinador General	Sociólogo. Renato Opertti
Banco de Previsión Social	Representación ante el grupo de elaboración del Plan de Acción Integral para la Infancia y la Adolescencia			Dra. Marta Olascoaga
	Prestaciones Sociales		Gerente	Dr. Gastón Inda Corvo
	Área Salud		Gerente	Dr. Héctor Lucían
Intendencias Municipales				
Intendencia Municipal de Montevideo	Departamento de Descentralización: División Salud y Programas Sociales: Comisión de Infancia Programa Nuestros Niños		Director	Dr. Miguel Fernández Galeano
	Comisión de Infancia		Directora	Maestra. Sara Minster
	Intendencias del Interior del País		Presidente	Sociólogo. Julio Bango
Congreso de intendentes	Representación ante el grupo de elaboración del Plan de Acción Integral para la Infancia y la Adolescencia		Secretario General	Dr. Carlos A. Peña
	Juez de Familia		Representante	Sociólogo Julio Bango
Poder Judicial	Juez de Menores		Juez	Dr. Julio Posada Xavier
			Juez	Dr. Alejandro Guido
Poder Legislativo				
Cámara de Representantes	Comisión Especial con fines legislativos sobre las situaciones de pobreza		Secretaria	Socióloga Susana Carballal
			Presidente	Diputado Daniel Díaz Maynard

			Vice presidente	Diputado Pablo Mieres
			Integrante	Diputada Beatriz Argimón
			Integrante	Diputado Roberto Conde
			Integrante	Diputado Ruben Díaz
			Integrante	Diputada Glenda Rondán
			Integrante	Diputado Jaime Trobo
Espacio no gubernamental				
Agencias Internacionales				
UNICEF	Representación ante el CETI		Consultor	Juan Faroppa
	Representación ante el grupo de elaboración del Plan de Acción Integral para la Infancia y la Adolescencia		Consultor	Licenciado Alvaro Arroyo
Instituto Interamericano del Niño	Representación ante el CETI		Director General	Licenciado Alejandro Bonasso
	Representación ante el CETI		Coordinador del Programa de Promoción Integral de los Derechos del Niño	Dr. Gustavo Forsellero
	Representación ante el CETI		Consultora	M. A. Blanca Pérez Morgan
GTZ	Proyecto PREDEG - GTZ y PRONADEGA		Responsable de proyecto	Dr. Jutta Krause
	Proyecto PRONAFOD y RED PROPYMES		Responsable de proyecto	Dr. Hermann Kratochwil
Organizaciones de la Sociedad Civil				
Organizaciones Sindicales	PIT – CNT		Representante ante el CETI	Dr. Mario Pomatta
	Acción Sindical Uruguaya		Representante ante el CETI	Carlos Berriel
Organizaciones Empresariales	Cámara de Industrias del Uruguay		Representante ante el CETI	Hamlet Luz
	Cámara Nacional de Comercio		Representante ante el CETI	Cecilia Iglesias
	ANONG		Presidente	Dra. María Elena Martínez
Organizaciones corporativas y redes de infancia	Colectivo Infancia		Miembro de Comisión Directiva	Fernando Rodríguez

	FIPEI		Miembro de Comisión Directiva	Teresa Supervielle
ONG de Infancia	AUDEC		Presidente	Marcelo Fontona
	Vida y Educación		Director	Licenciado Nelson Villareal
	Gurises Unidos		Programa de atención a niños en situación de calle	Psicóloga Marina Cal
	Gurises Unidos Proyecto Pro Niño		Coordinador General	Asistente Social Enrique Saavedra
	AUDIC		Coordinador	Psicólogo Gonzalo Sayes
	El Abrojo		Directora	Psicóloga. Susana Rapalini
	Unión de Mujeres del Uruguay (UMU)		Coordinadora	Socióloga. Paula Baleato
	Aldeas Infantiles		Presidenta	Magdalena Sueiro
	ANIMA		Director Nacional	Daniel Miranda
	Asociación Civil CIPPUS		Directora	Psicóloga Gabriela Fulco
	CIPPUS Programa Del Cardal		Presidente	Fernando Nizarola
	Asociación Civil CIPPUS		Coordinadora	Educadora Social Fabiana Daguer
	CAIF ADSIS Los Pitufos		Asistente Social	Julia Amor
	CAIF Arca de Noé		Contacto con PLAN CAIF	Carolina da Costa
	CAIF Arcoiris		Contacto con PLAN CAIF	Hermana Lucía
	CAIF Arcoiris		Contacto con PLAN CAIF	Luisa Weinberger
	CAIF Arcoiris		Contacto con PLAN CAIF	Mabel Mintegui
	CAIF Azul		Contacto con PLAN CAIF	Susana Aguerre
	CAIF Borocotó		Contacto con PLAN CAIF	Celina Burmester
	CAIF CADI		Contacto con PLAN CAIF	Cecilia Piscioffano
CAIF CADI		Contacto con PLAN CAIF	Fanny Schroeder	
CAIF Campo de los Milagros		Contacto con PLAN CAIF	Silvia Fernández	
CAIF Carrasco Norte		Contacto con PLAN CAIF	Isabel Paullier	
CAIF Casita de María		Contacto con PLAN CAIF	Carlos Pesce	
			Contacto con PLAN CAIF	Pilar López

CAIF Conejitos y Semillitas	Contacto con PLAN CAIF	Silvia Nuñez
CAIF Cruz de Carrasco	Contacto con PLAN CAIF	Alicia Rial
CAIF Daju Bilu	Contacto con PLAN CAIF	Fernando Rodríguez
CAIF Iglesia Metodista del Uruguay	Contacto con PLAN CAIF	Blanca Cornero
CAIF Iglesia Metodista del Uruguay	Contacto con PLAN CAIF	Wilson Clinton
CAIF INPRO Los Fuegos	Contacto con PLAN CAIF	Maria Alfaro
CAIF INPRO Los Fuegos	Contacto con PLAN CAIF	Marta Boubet
CAIF INPRO Los Fuegos	Contacto con PLAN CAIF	Marta Baubet
CAIF Juan XXIII	Contacto con PLAN CAIF	Maria Clara Viana
CAIF Juan XXIII	Contacto con PLAN CAIF	Mercedes Bazzano
CAIF Juventud para Cristo	Contacto con PLAN CAIF	Lucía Piriz
CAIF Juventud para Cristo	Contacto con PLAN CAIF	Luis Cesari
CAIF La Casilla	Contacto con PLAN CAIF	Hermana Aurelia
CAIF La Casilla	Contacto con PLAN CAIF	Hna. Maria Mercedes Plá
CAIF Los Caramelos	Contacto con PLAN CAIF	Daniela Ortiz
CAIF Los Pitufos	Contacto con PLAN CAIF	José Luis Miguel
CAIF Mi Casita	Contacto con PLAN CAIF	Magdalena Sueiro
CAIF Nuestra Sra. de Lourdes	Contacto con PLAN CAIF	Daniela Ríos
CAIF Nuestra Sra. de Lourdes	Contacto con PLAN CAIF	Zulma Fierro
CAIF Nuestra Sra. de Luxemburgo	Contacto con PLAN CAIF	Padre Pipo Mammana
CAIF Nuevo Paris	Contacto con PLAN CAIF	Maria Carmen Crapelli
CAIF Nuevo Paris	Contacto con PLAN CAIF	Teresa Supervielle
CAIF Osito Azul	Contacto con PLAN CAIF	A. Ferreira
CAIF Osito Azul	Contacto con PLAN CAIF	Graciela Cunha
CAIF P. Novoa	Contacto con PLAN CAIF	Pbro. Francisco Sainz
CAIF Padre Novoa	Contacto con PLAN CAIF	Susana Rivero de Achigar
CAIF Pelusita	Contacto con PLAN CAIF	Cosete Santurian
CAIF Pinocho de Dios	Contacto con PLAN CAIF	Padre Juan Menoni

CAIF PLEMUU	Contacto con PLAN CAIF	Nelly Fagúndez
CAIF San Miguel	Contacto con PLAN CAIF	Miguel Restaino
CAIF Santa Catalina	Contacto con PLAN CAIF	Marlene Alfonso
CAIF Santa Mónica	Contacto con PLAN CAIF	Gustavo Fernández
CAIF Santa Rita	Contacto con PLAN CAIF	Hna. Ma. de los Angeles
CAIF SOCODE Abracitos	Contacto con PLAN CAIF	María Casal
CAIF SOCODE Las Hormiguitas	Contacto con PLAN CAIF	Ana Ma. González
CAIF SOCODE Los Honguitos	Contacto con PLAN CAIF	Iris Rosario Mir
CAIF SOEP	Contacto con PLAN CAIF	Cecilia Piaggio
CAIF Ventura I	Contacto con PLAN CAIF	Graciela Rompani

Fuente: relevamiento propio.



Comité Nacional para la
Erradicación del Trabajo Infantil
URUGUAY