

Enfoque de Derechos e Inversión Social en la  
Infancia.  
Un aporte para la discusión.

Rodrigo Arim

## Indice

1	El enfoque de los derechos y la inversión social en la infancia.....	4
2	Los determinantes de los derechos.....	7
3	¿Por qué priorizar la inversión en la infancia? .....	8
4	Tendencias recientes de la inversión social en la infancia en Uruguay .....	9
4.1	Prácticas presupuestales y derechos de la infancia .....	9
4.2	Prácticas presupuestales en Uruguay.....	11
4.3	Las estimaciones existentes sobre inversión social en la infancia .....	12
4.4	Inversión en la infancia y los procesos de reforma recientes.....	16
5	Algunas reflexiones finales .....	17

## Introducción

Analizar la inversión social que un Estado realiza en la infancia puede aparecer a primera vista como un ejercicio meramente contable tendiente a responder a preguntas como: ¿Qué montos de recursos se dedican a los programas sociales que atienden la situación de las niñas y niños? ¿Cuál es el peso relativo de este tipo de gastos en el Producto Bruto Interno o en el Gasto Público? ¿A que áreas se asigna primordialmente?.

Sin embargo, ni bien se aborda el tema con más profundidad surgen dificultades conceptuales. Realizar evaluaciones normativas sobre cualquier actividad del Estado requiere contar con un marco analítico que permita esbozar juicios de valor y realizar recomendaciones. No basta con precisar los recursos destinados a la infancia, sino establecer si dichos recursos son *adecuados* en función del estadio de desarrollo y la estructura de riesgos sociales –entendida como la propensión a no poder ejercer derechos básicos por diversos colectivos sociales – vigente en la sociedad. Tampoco es suficiente estudiar la participación en el gasto destinado a la infancia de diversas áreas, como ser educación, salud, atención a la familia o transferencias que aseguren un umbral mínimo de recursos a los hogares donde viven los niños. Es necesario evaluar las necesidades relativas de inversión en cada área en función de un patrón normativo que establezca prioridades asignativas surgidas de un diagnóstico claro sobre las principales vulnerabilidades – efectivas o potenciales – que enfrenta la infancia en un momento determinado.

El esfuerzo que una sociedad realiza para asegurar un estándar de vida digno a todos sus ciudadanos – entre ellos los niñas y niños – no puede ni debe juzgarse a partir de un patrón absoluto. El ejercicio de ciertos derechos básicos requiere de políticas públicas diferenciadas que atiendan las particularidades de las personas y sus grupos de pertenencia. No es posible establecer un modelo rígido apriorístico que indique el nivel y estructura de la inversión en políticas sociales. A título de ejemplo, bajo ciertas circunstancias, la sociedad puede requerir un fuerte impulso de los programas destinados a los adultos mayores, mientras que en otras realidades el esfuerzo debería concentrarse en el bienestar de la infancia. Una reflexión en dirección similar es pertinente al estudiar la asignación de recursos según áreas de política. Si se observan dificultades crecientes en el ejercicio de algún derecho específico, como la salud, los esfuerzos deberían priorizar la inversión en esta área. No obstante, en otros momentos – típicamente bajo crisis económicas – es posible que las políticas más pertinentes deban apoyarse en la transferencia directa de recursos a los hogares, para evitar caídas abruptas en los recursos con que cuentan las familias para subsistir. El análisis la inversión social en la infancia debe por lo tanto incorporar una perspectiva dinámica y relativa al contexto histórico específico donde se ubica la sociedad.

A los problemas conceptuales para evaluar el fenómeno de la inversión pública en infancia se le suman serios problemas de operativización. No es una tarea sencilla demarcar dentro de las políticas del Estado los rubros de gasto que corresponden a esta categoría. Prácticamente todas las políticas públicas – por presencia o ausencia – inciden en la calidad de vida de las niñas y niños. Es claro que el gasto en educación se encuentra altamente centrado en la infancia, al igual que las políticas de transferencias destinadas a los hogares con niños o los programas diseñados para atender a la primera infancia. Algo más complejo es establecer cuanto del gasto en salud que realiza el

estado puede concebirse como inversión en la infancia, pero dicha tarea es posible en la medida en que se cuente con información razonable sobre el número de beneficiarios según tramo etéreo y la estructura del gasto sanitario por programas y subprogramas. Sin embargo, otras políticas públicas que no están diseñadas específicamente para atender a los niños tienen impactos importantes sobre su bienestar. A título de ejemplo, los programas de desempleo atienden el riesgo de pérdida del puesto de trabajo de la población adulta activa. Sin embargo, constituyen también una protección para los niños que viven en hogares cuyos adultos han quedado desempleados. Las políticas tendientes a fomentar el desarrollo productivo también impactan en la calidad de vida de los niños, en la medida en que aseguran el derecho al trabajo y a remuneraciones dignas a los adultos de quienes ellos dependen. Por lo tanto, la demarcación operativa del concepto de inversión pública en la infancia dista de ser una tarea sencilla, aún cuando se logre definir con precisión un marco normativo para su evaluación.

El objetivo del presente trabajo es relativamente limitado y acotado, constituyendo un aporte para sistematizar la discusión sobre inversión social en infancia en el Uruguay de hoy. Se comienza con una discusión sucinta sobre los marcos normativos que deberían guiar el ejercicio evaluativo, haciendo particular énfasis en el enfoque de derechos (sección 1). En la sección siguiente se analiza la vinculación entre inversión en la infancia y el enfoque de derechos. Posteriormente, se delimitan las razones que suelen esgrimirse en la literatura para priorizar la inversión en la infancia sobre otras alternativas asignativas (sección 3). Posteriormente, se establecen algunas dificultades para delimitar la inversión social en la infancia. Sobre la base de trabajos previos, en la sección se establece la evolución reciente de la inversión social en la infancia. Finalmente, se destacan algunas conclusiones.

## **1 El enfoque de los derechos y la inversión social en la infancia**

Los enfoques predominantes sobre el problema de las políticas sociales se apoyan en una perspectiva que ubica a la inversión en la infancia como un “insumo” en un proceso de mejorar su desempeño durante la vida adulta, en particular en lo referente a su inserción laboral. El resultado esperado de las políticas no es tanto el bienestar de los niños sino el de los adultos en que se transformarán. Mas que sujetos de derecho específico a vivir una niñez digna se los ve a la infancia como una etapa del desarrollo del sujeto “relevante”, el adulto. El enfoque de derechos, específicamente aplicado a la niñez, implica un cambio de perspectiva sustancial.

El enfoque de los derechos parte del reconocimiento de la persona humana como sujeto central y principal beneficiario de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La idea de un derecho individual entraña una reivindicación directa o indirecta de una persona respecto a otros, ya sea individuos, grupos o Estados. Esto implica que el sujeto de derecho tiene la facultad de recibir ayuda de otros para defender sus libertades sustantivas y derechos humanos, es decir traslada la responsabilidad del cumplimiento de esos derechos y libertades a otros agentes.

En el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESyC) adoptado por la ONU en 1966, los Estados reconocen tres categorías de derechos, distintas de los derechos políticos y civiles: los derechos económicos, sociales y culturales. Entre ellos se incluyen el derecho al trabajo y el resto de los derechos laborales clásicos, el derecho a un estándar de vida adecuado (incluyendo alimentación,

vestido y vivienda), a la salud física y mental, a la educación básica y al acceso igualitario a la educación superior y a formar parte de la vida cultural. Estos derechos fueron confirmados y ampliados por la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, que afirma que el derecho al desarrollo es un derecho universal e inalienable, que forma parte de los derechos humanos.

A pesar de que los derechos económicos, sociales y culturales se reconocen como derechos humanos, tienen particularidades que los distinguen de los derechos civiles y políticos, y el hecho de que existan dos declaraciones separadas refleja la diferente naturaleza de ambos tipos de derechos. El punto central en la discusión sobre los derechos económicos, sociales y culturales es el tema de la universalidad. Algunos autores sostienen que estos derechos son universales, en tanto la libertad solamente tiene sentido si el individuo disfruta de cierta seguridad material. Esta corriente tiende a concebir estos derechos como una extensión de los derechos humanos individuales a una escala social, sin cuestionar sus diferencias de naturaleza. Sin embargo, otros autores afirman que los derechos económicos, sociales y culturales no son universales, ya que no pueden ser aplicados de manera inmediata y total, sino que deben aplicarse de modo progresivo y a sectores específicos de la población. Esto los convierte en instrumentos para el ejercicio de los derechos civiles y políticos. A diferencia de éstos, que son universales y formales, los derechos sociales tienen sentido sólo si se conciben como aspiraciones a prestaciones concretas, y estas últimas no pueden ser universales, sino particulares y selectivas. Los derechos sociales obligan al Estado a proporcionar prestaciones específicas que para ser satisfechas requieren del cumplimiento previo de condiciones económicas (Gordon 2002). A pesar de que persisten las discusiones sobre la naturaleza de estos derechos, este enfoque se ha extendido porque permite visualizar situaciones de graves carencias y brinda argumentos que justifican el abordaje de estos problemas y su resolución.

El cumplimiento de estos derechos depende de los recursos disponibles en los Estados, las dificultades implícitas se reconocen con el establecimiento del principio de realización progresiva que contempla la aproximación gradual al cumplimiento de los derechos. También se establece que los Estados deben dar pasos "... al máximo de sus recursos disponibles" para el logro del cumplimiento de estos derechos. Uno de los principales problemas lo constituye la falta de especificaciones en el convenio, debido a la naturaleza misma de estos derechos. Gordon señala que con excepción de los derechos laborales, no hay un respaldo legal detallado ni una especificación de en que se deben traducir estos derechos económicos, sociales y culturales. Esta vaguedad, junto con la ausencia de instituciones nacionales comprometidas con la promoción de los derechos, dificulta el monitoreo sobre el cumplimiento de estos derechos. Se ha establecido un mecanismo de reporte como forma de supervisión, los estados deben informar periódicamente sobre las medidas adoptadas y el progreso logrado en el cumplimiento de estos derechos. Un Comité de expertos en Derechos Económicos, Sociales y Culturales determina el grado de cumplimiento de los Estados y formula recomendaciones generales. Este mecanismo de entrega de reportes no ha sido totalmente eficaz ya que no es cumplido en tiempo y forma por todos los países.

Este enfoque, tiene consecuencias en términos de la inversión social en la infancia. El marco normativo internacional vigente se expresa con claridad en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) aprobada las Naciones Unidas en 1989 y ratificada por Uruguay en 1990. En ella, se reconoce específicamente que los niños requieren, en

atención a su falta de madurez física y mental, una protección especial y por lo tanto diferencial para que puedan ejercer sus derechos (preámbulo de la convención). A su vez, también aparece un status específico de los derechos sociales, económicos y culturales, en tanto compromete a los estados partes a adoptar las medidas destinadas a su protección “...hasta el máximo de los recursos de que dispongan” (artículo 4).

En este marco, el enfoque de derechos tiene implicaciones importantes en términos evaluativos. A diferencia de los enfoques tradicionales, el enfoque de los derechos, se ha señalado que la visión imperante ha sido concebir a los niños como “becoming” en lugar de “being”, y por lo tanto han despertado interés no tanto por lo que son intrínsecamente, sino por los adultos en los que se transformarán. A su vez, cambia el carácter de estas dimensiones: al incorporarse como derechos, adquieren resultan exigibles y obliga a los Estados a dar cuenta por los mismos.

En enfoque de derechos puede vincularse con otras perspectivas heterodoxas sobre el bienestar como el denominado enfoque de las capacidades, desarrollado por Amartya Sen y Martha Nussbaum, entre otros autores. Estos autores plantean que la calidad de vida de las personas debe valorarse en términos de los funcionamientos que alcanzan los individuos, entendiendo por tales las cosas valorables que ellas logran ser o hacer. Los funcionamientos abarcan aspectos elementales de la existencia humana, como lograr evitar el hambre, la desnutrición, o la enfermedad, hasta logros más complejos como el respeto por uno mismo o tomar parte activa de la vida de la comunidad. Así, el bienestar de una persona puede ser visualizado como una evaluación de los funcionamientos que ella alcanza. En este sentido, el ejercicio evaluativo de la calidad de vida consiste en considerar los funcionamientos alcanzados por las personas y la capacidad que tienen para funcionar, siendo las capacidades el conjunto de funcionamientos por los que puede optar. Esta forma de mirar los problemas del desarrollo es conocida actualmente como el enfoque del desarrollo humano. (Sen 1989, 1992; Nussbaum, 2000)<sup>1</sup>

Los funcionamientos alcanzados por las personas no solo dependen de la prosperidad económica o del conjunto de bienes que pueden adquirir en el mercado – como lo conciben los enfoques tradicionales – sino también de la disponibilidad o acceso a bienes y servicios provistos sin cargo por el Estado. Por lo tanto, las estrategias de desarrollo deben considerar como aspecto medular poner a disposición de las personas los medios que les permitan alcanzar funcionamientos que hagan sus vidas más ricas (Sen, 1989).

En ese sentido, es posible conceptualizar el enfoque de los derechos como una perspectiva tendiente a reivindicar la capacidad de exigir por parte de los ciudadanos el ejercicio de funcionamientos básicos. De hecho, el marco normativo internacional menciona en el plano de los derechos diversos aspectos constitutivos de la calidad de vida o bienestar de las personas. De igual manera, el enfoque de los derechos y el enfoque de las capacidades ponen a los niños como sujetos directos, puesto que su bienestar depende directamente del espacio de funcionamientos (o derechos) que logran ejercer.

No obstante, ambos enfoques no se encuentran exentos de ambigüedades. Los derechos, tal como se formulan en la CDN-90, requiere mayor grado de especificación para

---

<sup>1</sup> Este enfoque ha adquirido una mayor difusión en el debate internacional a partir de los informes mundiales sobre el desarrollo humano que realiza periódicamente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

evaluar los avances en su cumplimiento, y la definición de los funcionamientos específicos a ser considerados no es una tarea trivial. Sin una demarcación más precisa de las dimensiones a considerar resulta dificultoso avanzar en la construcción de una estrategia de evaluación. A su vez, los propios marcos normativos que fungen como exigibles en el plano internacional, dejan abierto un espacio a la ambigüedad que es de difícil dilucidación. El propio artículo 4 de la declaración, deja abierto un espacio de justificación en la cláusula que obliga a disponer de los recursos "...hasta el máximo de los recursos de que dispongan".

Por lo tanto, el enfoque de derechos habilita un ejercicio evaluativo centrado en, por un lado, una función diagnóstica que determine el grado relativo de cumplimiento de los compromisos asumidos por el país y, por otro lado, en la evolución de los recursos destinados a asegurar esos derechos. No obstante, existe amplio espacio para la polémica, puesto que la demarcación de las posibilidades que efectivamente tiene el país para invertir bajo estas orientaciones dista de ser una tarea trivial. La cláusula establece que el esfuerzo debe ser el máximo posible, por lo que la interpretación natural es que el Estado debe invertir hasta el punto en donde dicha inversión no ponga en riesgo otros derechos, ya sea de los niños o de cualquier grupo de ciudadanos.

## **2 Los determinantes de los derechos**

La calidad de vida o bienestar – entendido con el disfrute de derechos básicos - es el resultado de la interacción de diversos factores que operan conjuntamente. Tradicionalmente, se reconoce tres grandes fuentes de bienestar (Esping-Andresen, 2002). Para la mayoría de los ciudadanos adultos, el principal "productor" de bienestar es el mercado, entendiendo por tal el ámbito donde las personas obtienen recursos por medio de la utilización o venta de sus activos, principalmente el trabajo. Es también en los mercados donde se logran proveer de buena parte de los bienes y servicios cuya disponibilidad inciden en la calidad de vida. Así, la dinámica del mercado de trabajo determina las posibilidades efectivas de empleo y el nivel salarial que puede alcanzar un ciudadano dada su dotación específica de habilidades laborales; mientras que los precios relativos de los bienes de consumo definen el espacio de bienes y servicios que son accesibles dado el nivel de ingresos percibido.

En segundo lugar; las familias y las relaciones sociales directas de las personas constituyen elementos centrales en la prosecución de derechos. Este ámbito es de particular importancia para la infancia. Un aspecto que debe analizarse en profundidad son los mecanismos de asignación de recursos y cuidados al interior del hogar. La mayoría de los estudios

El diseño de un sistema de bienestar social debe sustentarse en una caracterización de la capacidad de las familias para hacerse de bienestar a través de su esfuerzo laboral y de los mecanismos de provisión de derechos que operan dentro del hogar y en las redes sociales. De lo contrario, el Estado, como tercer y central pilar de bienestar cuya función es asegurar el ejercicio de los derechos independientemente de las circunstancias que enfrentan los ciudadanos, corre el riesgo de actuar sobre derechos ya vulnerados y no como agente capaz de asegurar su ejercicio. El diseño de la protección social debe conectar y articular el funcionamiento económico y social, las dinámicas

demográficas y familiares y las políticas de protección en una lógica que permita el progresivo ejercicio de derechos y evite situaciones de vulnerabilidad agudas.

### **3 ¿Por qué priorizar la inversión en la infancia?**

La importancia de la etapa infantil en el desarrollo de los individuos ha sido ampliamente discutida desde la biología, la psicología y la sociología. La relevancia de este período en el ciclo de vida posterior está ampliamente documentada: a modo de ejemplo, diversos episodios de morbilidad a lo largo de la vida pueden tener origen en la etapa prenatal; el bajo peso al nacer se asocia negativamente con los logros cognitivos en la infancia y la adolescencia, la desnutrición tanto en la etapa prenatal como en la infancia retarda el desarrollo cerebral y se relaciona positivamente con posteriores déficit en el desarrollo, la estimulación durante la primera infancia se relaciona con el desarrollo del lenguaje, y así puede enumerarse una larga lista de aspectos relativos a la salud y las potencialidades de los individuos que se ven influidas por las primeras etapas de la vida, entendidas como el período prenatal, la infancia e inclusive la adolescencia (para una discusión detallada véase Yaqub 2002). Obviamente, a la vez que se señala la vulnerabilidad de los niños, no se debe caer en el determinismo extremo y perder de vista la capacidad de revertir estos potenciales efectos. En ese sentido resulta importante el papel de las inversiones tempranas en infancia. El rango de políticas dirigidas a la protección de la infancia es muy amplio, y abarca desde la provisión directa de servicios a los niños (guarderías, preescolares y otros centros de atención a los niños), políticas dirigidas a la familia, transferencias monetarias o en especie, etc.

Entre los beneficios que se han señalado de las diversas intervenciones durante la primera infancia, se ha destacado el efecto directo de corto plazo en aspectos tales como nutrición y el desarrollo emocional y cognitivo del niño, así como efectos indirectos en la participación laboral e ingresos de las madres o el mayor tiempo libre de los hermanos, especialmente mujeres, que pueden concentrarse en sus estudios. Entre los efectos de mediano plazo, se destaca el impacto positivo sobre la asistencia y la permanencia en el sistema educativo, así como en los resultados académicos. Sin embargo, no existen evaluaciones que consideren información longitudinal de más largo plazo, y por lo tanto que permitan apreciar los impactos en términos de asistencia al sistema secundario y efectos sobre los ingresos.

Desde el punto de vista de la economía, los argumentos para la inversión en la infancia se centran en sus altos retornos, desde el momento en que la existencia de imperfecciones en el mercado de capitales implica menor inversión en capital humano por parte de las familias de la que sería socialmente deseable. También se ha señalado la existencia de información imperfecta como una de las causas de la insuficiencia de este tipo de inversión, en la medida en que los adultos no conozcan la verdadera importancia de la inversión en capital humano como promotor del crecimiento y el desarrollo futuro.

También suelen señalarse las externalidades sociales positivas que genera este tipo de políticas. Por un lado, incrementan los retornos de las inversiones públicas en educación. También generan externalidades en salud al disminuir la incidencia de las enfermedades entre los beneficiarios y por lo tanto disminuir los riesgos de contagios, y finalmente existen beneficios de largo plazo en cuanto al incremento de la productividad de la fuerza de trabajo en el largo plazo y aumento de la cohesión social.



Una síntesis de los diversos aspectos involucrados en la relevancia de la inversión social en infancia, con un panorama más amplio que los meros aspectos económicos, es brindada por Sen:

“...las capacidades de que disfrutaban los adultos están profundamente condicionadas por su experiencia como niños..  
...Las inversiones en educación y otros aspectos de las oportunidades existentes durante la niñez pueden mejorar las capacidades futuras en formas muy distintas. Primero, pueden hacer directamente que las vidas de los adultos sean más ricas y menos problemáticas ya que una niñez segura en la etapa preparatoria puede aumentar nuestra habilidad para vivir una buena vida.....Segundo, además de ese “efecto directo” en la capacidad para vivir una buena vida, la preparación y la confianza durante la niñez también contribuyen a la habilidad de los seres humanos para ganarse la vida y ser económicamente productivos. Las vidas de los adultos son enriquecidas por medio de estos ingresos y recompensas económicas.... Esta relación, que puede ser llamada la “conexión económica indirecta”, complementa ampliamente la fuerza del “efecto directo” de la calidad de la niñez sobre las vidas y aptitudes de las personas al llegar a ser adultos.....La tercera conexión es también indirecta, pero se relaciona con los vínculos sociales, que pueden extenderse más allá de los puramente económicos. Nuestra habilidad para vivir con otros, para participar en actividades sociales, y para evitar desastres sociales, está también profundamente influenciada por las aptitudes que adquirimos como niños.....Hay una cuarta conexión, de carácter político. El éxito de una democracia depende de la participación de los ciudadanos y este no es solamente un asunto de “reacción visceral” sino también de preparación sistemática para vivir como ciudadanos activos y deliberantes.....” (Sen, 1999)

#### **4 Tendencias recientes de la inversión social en la infancia en Uruguay**

##### **4.1 Prácticas presupuestales y derechos de la infancia**

La Convención ratificada por Uruguay en 1990 implica que el país se comprometió a adoptar las medidas necesarias para asegurar que las normas fijadas en la convención se cumplan. En ese marco adquiere especial importancia el monitoreo de la situación de los niños, así como de las políticas y recursos destinados a la consecución de un mayor bienestar infantil. La CDN establece específicamente el derecho de los niños a beneficiarse de la seguridad social, el derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho a la educación. Es por ello que comienza a destacarse la importancia de que los gobiernos se hagan responsables y brinden cuentas de las acciones tomadas o a tomar para cumplir con sus obligaciones. Para ello es necesario identificar los gastos dirigidos a la infancia, lo que ha sido señalado a nivel internacional como una tarea muy difícil debido a la manera en que los gobiernos organizan sus presupuestos.

El presupuesto nacional es el instrumento a través del cual se alcanzan los objetivos sociales y económicos. En ese sentido, para que el enfoque de los derechos se incorpore a las acciones gubernamentales, los procesos relacionados con el presupuesto deberían incorporar explícitamente las obligaciones de los gobiernos de garantizar los derechos económicos y sociales, entre ellos los de los niños (Creamer 2002). Esta re-orientación del presupuesto tiene una base legal en la medida en que los países se han comprometido al cumplimiento de esos derechos, sin embargo a nivel internacional estas prácticas no han avanzado.

Recientemente, algunos gobiernos comienzan a referirse a los “presupuestos para la infancia” y a considerar en detalle la asignación de recursos para la infancia que surge de las cuentas públicas. También existen organizaciones civiles que tienen como cometido el análisis y seguimiento de los presupuestos con el objetivo de controlar en

que medida se está garantizando el cumplimiento de los derechos socio-económicos, en particular para el caso de los niños (por ejemplo IDASA en Sudáfrica).<sup>2</sup>

Por otro lado, los movimientos de apoyo a la participación de la sociedad civil han realizado experiencias de participación de los niños en los procesos políticos. Estas experiencias han sido promulgadas desde las organizaciones civiles de apoyo a la infancia, que se basan en la consideración de esa participación como un derecho de los niños, y buscan que sus necesidades se reflejen en los procesos de toma de decisiones. Como señala Cornwall (2002), hay un cambio en la literatura sobre políticas sociales, paulatinamente se pasa del lenguaje de necesidades y beneficiarios al de derechos y ciudadanos. El espacio de participación de los niños abarca desde la formulación de proyectos hasta los presupuestos municipales.

Williams (2004) presenta los argumentos a favor y en contra de este tipo de iniciativas. Los argumentos a favor de la participación de los niños en los procesos de toma de decisiones, especialmente en los que refieren a bienestar infantil, son de dos tipos. Por un lado se considera que la participación infantil es una mejor forma de reflejar verdaderamente los problemas y necesidades de la infancia en las políticas que se diseñan, y que además se fortalece el pensamiento crítico, el diálogo y las habilidades ciudadanas de los niños. El segundo grupo de argumentos se centra en la participación como un derecho de la infancia, y en ese sentido constituye no solo un fin en sí mismo, sino un medio para reclamar sus otros derechos. Entre los argumentos que suelen esgrimirse en contra de la participación de los niños, se menciona la falta de experiencia de los niños, así como su incapacidad para verdaderamente comprender la importancia de los temas que están discutiendo. También se señala que las iniciativas de participación infantil forman parte de una moda o tendencia pasajera, que cambiará en el corto plazo como ha sucedido anteriormente con otro tipo de iniciativas. En la misma línea, se argumenta que muchas veces los intentos de incorporar a la infancia en estos procesos participativos son una pérdida de tiempo para ellos, en la medida en que se logra poco y la participación es más bien enunciativa que real. También se señala que la implementación de estos procesos participativos puede ser cara en relación con los logros obtenidos, y que se corre el riesgo de conformar una “elite” de niños que son los habitualmente consultados como representantes de los niños. Otro riesgo es que este tipo de procesos sea en realidad un movimiento de las ONGs con el fin último de ganar legitimidad.

Al considerar los resultados de estos procesos, es preciso ser cuidadoso con lo que se considerará un logro positivo. Miller (1994) señala que además del logro del cambio deseado en una ley o política (nivel político), el fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales responsables por el monitoreo de los gobiernos así como de la autoconfianza de los individuos involucrados, incluyendo niños (nivel sociedad civil) y la expansión del espacio democrático en el que funcionan las organizaciones civiles y el aumento de su legitimidad (nivel democrático) son también resultados valorables de este tipo de instancias. En su trabajo, Williams (2004) analiza las experiencias participativas de niños en Asia del sur, y encuentra que más allá de sus logros en el nivel político, que son más desparejos, a nivel civil y democrático estas experiencias parecen haber sido exitosas.<sup>3</sup> Esto lleva a la autora a afirmar que, más allá de los logros

---

<sup>2</sup> También se ha desarrollado el análisis de los presupuestos con una visión de género.

<sup>3</sup> Las experiencias consideradas en ese trabajo incluyen una conferencia sobre HIV en Nepal, el Parlamento de los niños en Sri Lanka, dos sindicatos de niños trabajadores en India y el movimiento de los niños en Bangladesh.

políticos, la educación del resto de la sociedad en los temas que hacen a la agencia de los niños es un primer paso imprescindible para que estos temas se incluyan seriamente en la agencia, y en ese plano debe analizarse el resultado de las experiencias. La autora concluye que a pesar de que existe un discurso sobre las bondades de la participación y empoderamiento infantil, son pocos los grupos que verdaderamente han tenido influencia en los procesos políticos, y esa influencia tiene lugar principalmente a nivel local, donde constituyen una amenaza menor para las relaciones sociales de poder.

Más allá del debate, parece claro que el enfoque de derechos esta impulsando una reorientación de algunas prácticas presupuestales habituales, explicitando en algunos casos el contenido de los presupuestos públicos en términos de inversión en la infancia y fomentando prácticas participativas que permitan incorporar las prioridades de las comunidades, e incluso los niños, en la asignación de recursos.

## 4.2 Prácticas presupuestales en Uruguay

En Uruguay los presupuestos no han incorporado una dimensión de derechos en el proceso de elaboración. Sin embargo, en lo referente al análisis presupuestal centrado en la inversión social en la infancia y su asociación con los derechos específicos es importante señalar un avance sustancial que se ha registrado recientemente.

En el año 2005 el Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo (Infamilia) crea un comité de Coordinación Estratégica que nuclea a los organismos públicos vinculados a la temática de la infancia. El cumplimiento de los derechos fundamentales de la Convención Internacional de los Derechos del Niño es reconocido como objetivo estratégico central del Comité y en ese marco se decide la realización de un informe sobre el Gasto Público en Infancia (GPI)<sup>4</sup> que determine una línea de base y una proyección de su evolución para el período 2006-2009. Este trabajo, realizado por los investigadores independientes Paola Azar, Julio Llanes y Mariana Sienna, se publicó en marzo de 2006.<sup>5</sup>

Azar *et.al* no sólo presentan cifras y proyecciones recientes sobre el gasto público en infancia, sino que realizan el primer ejercicio sistemático de articular una matriz de derechos básicos vinculada con indicadores que dan cuenta de su estadio de cumplimiento y a su vez a este cuadro se le superpone el esfuerzo (financiero) relativo que la política pública realiza para asegurar el ejercicio de su cumplimiento. Este trabajo es el antecedente más reciente de estimación de la inversión social en la infancia. En la sección siguiente se presentan los principales resultados reportados por los autores y se realiza una reflexión sobre las políticas novedosas que han sido priorizadas en la última rendición de cuentas en esta área de interés.

---

<sup>4</sup> Se utiliza en forma indistinta el concepto de Gasto Público e Inversión Pública en infancia. El calificativo inversión busca remarcar que los programas financiados con estos recursos tienen un retorno futuro, en contraste de lo que sería un gasto corriente. Compartiendo esta visión, se considera que de todas maneras el término gasto no presupone un juicio de valor negativo ni la negación de su retorno potencial.

<sup>5</sup> Infamilia contiene una biblioteca virtual en su página web ([www.infamilia.gub.uy](http://www.infamilia.gub.uy)) donde recopila los estudios sobre infancia y adolescencia. De por sí, este es un esfuerzo destacable en tanto contribuye a evitar la dispersión de estos estudios y fomenta la construcción de una visión integral de la situación de la infancia en Uruguay. En dicha biblioteca virtual se puede encontrar el trabajo citado.

### 4.3 Las estimaciones existentes sobre inversión social en la infancia

Las proyecciones de gasto planteadas en el documento citado – que abarca el presupuesto 2006-2009 y los gastos del Banco de Previsión Social – pueden resumirse en el siguiente cuadro que presentan los autores:

Cuadro 1: GPI respecto al producto (PBI) y tasas de crecimiento anual de ambas variables.  
(en %)

<b>Promedio de variaciones anuales</b>			
		<b>Promedio de variaciones anuales</b>	
	<b>GPI/PBI</b>	<b>GPI</b>	<b>PBI</b>
1990-1994	3,1	0,0	4,0
1995-1999	3,8	9,9	2,2
2000-2004	4,4	-2,1	-0,3
2005-2009	4,5	7,0	3,8
<b>GPI/PBI</b>	<b>Tasas</b>	<b>De</b>	<b>variación</b>
2005	4,1	2,0	5,5
2006	4,5	14,5	4,0
2007	4,5	4,1	3,5
2008	4,6	6,0	3,0
2009	4,9	8,3	3,0

Fuente: Azar, Llanes y Sienna (2006)

Los autores concluyen que la inversión social en la infancia crecerá durante el período 2005-2009 tanto en términos absolutos como en relación al PIB. El GPI crecería 37% en valores absolutos en el período y su participación en el PIB aumentaría un 25% en el quinquenio. Por lo tanto, la inversión estatal en la infancia crecería a una mayor tasa que el PIB y el Gasto Público. Esto indica una priorización financiera de las políticas públicas con más impacto en el bienestar de la infancia.

No obstante, las proyecciones realizadas indicarían que el gasto público en infancia aumentaría hasta representar el 26% del Gasto Público Social (GPS), aproximándose al peso relativo que los menores de 18 años tienen aproximadamente en la sociedad (29.5%). El fenómeno de la focalización relativa del GPS en los niños puede percibirse mejor a través de un índice de focalización, que se calcula como el cociente entre la participación del GPI en el GPS y la participación de los menores de 18 años en el total de la población. Así, un índice mayor que 100 indica un sesgo a favor de la infancia en la asignación del Gasto Público Social, mientras que un índice inferior a 100 señalan un sesgo pro – adulto.

Cuadro 2: Evolución del Índice de focalización

<b>Período</b>	<b>Promedios quinquenales</b>
----------------	-------------------------------

1990-1994	59
1995-1999	61
2000-2004	75
2005-2009	88

Fuente: Azar, Llanes y Sienna (2006)

El índice es sistemáticamente menor a 100, por lo que en términos asignativos los programas gubernamentales vinculados al gasto público social muestran en Uruguay un sesgo pro-adulto. Sin embargo, dicho sesgo ha disminuido en los últimos tiempos y las proyecciones presupuestales realizadas por *Azar et.al* señalan una orientación creciente a atender la problemática de la infancia, revirtiendo aunque sea parcialmente el fuerte sesgo del gasto público hacia los ciudadanos adultos.<sup>6</sup>

No obstante, no debe interpretarse que una estructura generacional del gasto público social razonable sería aquella que arroje un valor lo más cercano posible a 100. No existen elementos de corte normativo que permitan establecer con precisión que valor de este indicador sería deseable. La estructura del gasto o inversión social debería ser tal que asegure el ejercicio de los derechos básicos de todos los ciudadanos. Por lo tanto, el análisis de la pertinencia del gasto debe basarse en la determinación de el riesgo que diversos grupos presentan de ver vulnerados sus derechos. Por ejemplo, si la dinámica económica fuera tal que los perceptores de ingresos por trabajo de los hogares donde habitan los niños registraran una situación particularmente favorable mientras que la situación de muchos adultos mayores fuera de una mayor vulnerabilidad, el gasto social debería atender esta situación evitando la violación de derechos básicos. Bajo estas condiciones, un índice de focalización menor que 100 podría ser razonable.

---

<sup>6</sup> El origen de este sesgo es bien conocido. El sistema de previsión social uruguayo tiene una amplia cobertura entre las personas en edad de retirarse y el valor de la prestación aumentó sistemáticamente durante los años noventa producto de la reforma constitucional introducida en 1989, que indexó las jubilaciones y pensiones al Índice Medio de Salarios (IMS).

Sin embargo, el panorama que surge en Uruguay en los últimos años fundamenta una alta priorización de la inversión social en la infancia. Desde comienzos de la década de los noventa la mayoría de las familias con niños muestran una creciente exposición a la violación de sus derechos básicos. El mercado de trabajo registra dificultades para absorber la oferta laboral y prácticamente no crecen los salarios de los trabajadores con menores calificaciones formales, aun en el período 1991-1998, caracterizado por un fuerte crecimiento económico. La mayoría de los niñas y niños uruguayos viven en hogares cuya principal fuente de ingreso proviene del mercado de trabajo y en donde los adultos en edad de trabajar registran un nivel educativo relativamente bajo. Es en este funcionamiento disfuncional al bienestar de la infancia donde se encuentra la causa central del aumento de la pobreza entre los menores de 18 años. A su vez, otros factores que operan son los cambios en la composición de los hogares (por ejemplo, un aumento de la participación de los hogares monoparentales entre las familias más pobres) y la disminución diferencial de la tasa de fecundidad.<sup>7</sup> La recesión que comienza en 1999 y desemboca en la aguda crisis de 2002 exacerba estas tendencias y provoca que la niñez constituya un grupo particularmente expuesto a violaciones flagrantes de derechos fundamentales.

En este contexto, el gasto público sesgado hacia el mundo adulto refleja una la estructura de las políticas sociales que parece no salir al encuentro de la distribución del riesgo en la sociedad. No obstante, el nuevo giro pro-niños de los incrementos del gasto público revierten parcialmente esta situación y señalan una nítida priorización de la infancia en los incrementos del gasto planificados en el presupuesto nacional.

Azar *et.al* analizan también la composición de la inversión a la infancia. Para ello, clasifican el GPI en cuatro componentes: a) Gasto específico (direccionado exclusivamente a los menores de 18 años); b) Gasto indirecto (direccionado a la familia y otros agentes que repercute directamente en el bienestar de los niños); c) Gasto Ampliado (direccionado a un grupo poblacional amplio que integran los niños entre otros contingentes). El gasto indirecto, en especial las políticas de seguridad social, son las que más aumentarían durante el período 2005-2009. Entre estas políticas se encuentra el PANES, que como es sabido, no tiene como objetivo específico a la niñez, pero en la medida en que atiende los hogares en situación de privación extrema y estos hogares se caracterizan por la fuerte presencia de niños es de esperar que impacte directa y fuertemente sobre el bienestar de esta población infantil.

---

<sup>7</sup> La fecundidad se reduce durante todo el período, pero dicha reducción es mayor en los tramos medios y altos de la distribución del ingreso.

Si se analiza la distribución de la inversión en infancia según área de intervención (Educación, Salud, Atención a la Infancia, Seguridad Social, Vivienda) se observa que la educación es el componente de mayor peso, pero que además muestra una proyección de crecimiento sostenido para el período 2005-2009.<sup>8</sup> El gasto en salud presenta una participación relativamente constante (12%). El gasto que presenta un mayor crecimiento proyectado para los primeros años de este gobierno es el catalogado bajo el título de *Atención a la infancia*, producto básicamente de la puesta en funcionamiento del PANES.

Cuadro 3: Estructura del Gasto Público en infancia según área

Estructura del GPI (%)	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005	2006	2007	2008	2009	2005-2009
Educación (1)	58,6	56,7	59,6	57,3	56,8	62,1	64,1	64,4	60,9
Salud (2)	16,5	15,5	13,2	11,4	11,7	11,9	11,9	11,6	11,7
Atención a la infancia (3)	10,9	11,5	11,7	19,6	20,0	14,0	11,3	10,8	15,1
Seguridad Social (4)	13,6	13,2	12,8	9,7	8,6	8,9	9,6	10,9	9,5
Vivienda (5)	0,4	3,1	2,8	2,0	3,0	3,0	3,1	2,4	2,7
<b>GPI</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Educación (1)	1,8	2,2	2,6	2,3	2,5	2,8	3,0	3,1	2,8
Salud (2)	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5
Atención a la infancia (3)	0,3	0,4	0,5	0,8	0,9	0,6	0,5	0,5	0,7
Seguridad Social (4)	0,4	0,5	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4
Vivienda (5)	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>GPI/PBI</b>	<b>3,1</b>	<b>3,8</b>	<b>4,4</b>	<b>4,1</b>	<b>4,5</b>	<b>4,5</b>	<b>4,6</b>	<b>4,9</b>	<b>4,5</b>

Fuente: Azar, Llanes y Sienna (2006)

(1) Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)

(2) Ministerio de Salud Pública (MSP), Sanidad Policial, Sanidad Militar y Asistencia en el Hospital de Clínicas

(3) Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Instituto del Niño y el Adolescente (INAU) e Instituto Nacional de la Alimentación (INDA)

(4) Asignaciones Familiares y Atención Materno-Infantil del Banco de Previsión Social.

(5) Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

Sin embargo, quizás el ejercicio más interesante e innovador que surge de este informe realizado para el Comité de Coordinación Estratégica es la construcción de una matriz de derechos asociada a los recursos públicos destinados al cumplimiento de derechos básicos. Los autores reconocen que el carácter indivisible de los derechos pero consideran pertinente la presentación de la inversión social en infancia bajo este formato en tanto mejora la capacidad de interpretación de los énfasis en materia de políticas públicas. Los resultados que obtienen se presentan en el Cuadro 4.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> En el documento citado hay un claro detalle de la metodología utilizada para construir estas series según componente.

<sup>9</sup> Los autores presentan una detallada metodología sobre la forma de clasificar el gasto según derecho que apunta a asegurar.

Cuadro 4: Matriz de derechos y recursos presupuestales					
Promedio de gasto en infancia según cumplimiento de derechos					
Matriz de derechos	Institución	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009
		(I)	(II)	(III)	(IV)
Derecho a la vida	Salud	16,5	15,3	13,2	11,7
Derecho a nivel de vida adecuado	MIDES/INDA/Seg	15,8	18,0	17,9	18,5
	MIDES	0,0	0,0	0,2	4,4
	Vivienda	0,4	3,2	2,8	2,7
	Inda Seguridad Social	1,8	1,7	2,2	1,8
Derecho a la educación y a no trabajar	Anep	13,6	13,1	12,7	9,6
Derecho a la ciudadanía	INAU/MEC	57,7	56,0	58,7	60,7
	INAU	10,0	10,4	10,1	9,1
	MEC	9,1	9,7	9,4	8,5
TOTAL GPI		0,9	0,7	0,7	0,6
		100	100	100	100
			Variación de montos a precios constantes entre quinquenios		
			II/I	III/II	IV/III
Derecho a la vida	Salud		23	-4	3
Derecho a nivel de vida adecuado	MIDES/INDA/Seg.Soc/Vivienda		50	9	22
Derecho a la educación y a no trabajar	ANEP		28	16	20
Derecho a la ciudadanía	INAU/MEC		42	4	5

Fuente: Azar, Llanes y Sienna (2006)

En términos presupuestales, los énfasis para el presente período estarían en el derecho a la educación (con un crecimiento planificado de 20%) y el derecho a un nivel de vida adecuado, donde los programas asociados crecerían 22%. Esta presentación muestra una fotografía de la asignación presupuestaria proyectada por área o derecho. No obstante, el proceso presupuestal uruguayo habilita la incorporación o eliminación de gastos a través de las rendiciones de cuenta que anualmente el poder ejecutivo eleva al parlamento. Durante el último año se sucedieron un conjunto de reformas y políticas que hacen al bienestar de los niños y que no se encuentran incorporadas en las estimaciones presentadas por Azar et.al. En el apartado siguiente, se detallan estas políticas.

#### 4.4 Inversión en la infancia y los procesos de reforma recientes

El seguimiento de la información presupuestal inducida por el enfoque de derechos implica un esfuerzo sistemático por vincular los proceso de reforma con derechos específicos. Las nuevas intervenciones o los cambios introducidas en algunas vigentes se suelen justificar nítidamente en la preservación de derechos. A continuación se



presentan a título de ejemplo tres reformas o medidas de política que obligan a realizar una nueva mirada sobre las proyecciones de la inversión social en la infancia.

- *Reforma de la Salud.* La reforma descansa en la creación de un Seguro Nacional de Salud que se nutre de aportes estatales, empresariales y de los trabajadores formales. A través de este mecanismo adquirirán derecho a cobertura de salud (con un prestador que elegirá directamente la familia) los hijos de los trabajadores que aportan al seguro. Estimaciones primarias indican que la reforma abarcará a cerca de 500 mil niños, por lo que es una política que incide directamente en el derecho a la vida de la infancia. El monto de recursos requerido por esta reforma es relevante, por lo que la estimación del gasto sanitario es probable que se encuentre sustancialmente subvaluado en las proyecciones realizadas en base al presupuesto quinquenal.
- *Asignaciones familiares.* La rendición de cuentas prevé 40 millones de dólares para la restructuración del sistema de transferencias de asignaciones familiares. Actualmente, se encuentra en proceso de elaboración una ley que regulará esta prestación, aumentando tanto el número de niños cubiertos como el monto de la prestación. Asignaciones familiares se constituirá en un pilar permanente del sistema de protección social, asegurando un mínimo de recursos a los hogares perceptores. En tanto prestación condicionada a la concurrencia al sistema educativo y a controles sanitarios periódicos, actúa sobre varios derechos básicos de la infancia: el derecho a un nivel de vida decoroso, el derecho al acceso a la educación y a la salud.
- *Recursos adicionales para educación.* La rendición de cuentas inyectará recursos adicionales al sistema educativo (alrededor de 30 millones de dólares) que se suman a los incrementos ya previstos en el presupuesto quinquenal.

Como puede observarse, una proporción significativa del aumento del gasto público se asocia al gasto en infancia, lo cual amerita la realización de nuevas proyecciones que incorporen esta realidad.

## **5 Algunas reflexiones finales**

El objetivo principal de presente documento es brindar elementos para la discusión sobre la inversión social en la infancia en Uruguay. En ese sentido, se destaca la necesidad de un seguimiento periódico que articule los procesos presupuestarios con la matriz de derechos que el país se ha comprometido a promover. Un primer esfuerzo en esta dirección ha sido realizado en el marco del programa Infamilia, al presentar la evolución del gasto público en infancia articulado con las erogaciones presupuestales previstas para el período 2005-2009. Dadas las reformas en curso, parece razonable la continuidad de esta línea de trabajo, de forma tal de incorporar en la evaluación las novedades reseñadas en materia de políticas públicas.

Sin embargo, el monitoreo de los derechos de la infancia no puede apoyarse exclusivamente en la cuantificación de los recursos destinados a su atención. La inversión en políticas públicas de infancia es un medio en el camino para alcanzar el pleno cumplimiento de los derechos, no es un fin en sí mismo. Monitorear los derechos implica construir indicadores para su seguimiento, así como incorporar la heterogeneidad de la infancia. Así, las políticas de transferencia de ingreso como el

PANES parecen haber tenido resultados auspiciosos en la medida en que reducen la exposición de los niños a situaciones de privación extrema. En la misma dirección, es necesario evaluar el impacto de la reforma de salud, tanto sobre los niños que quedarán cubiertos por la misma como entre aquellos que, por vivir en hogares donde los adultos no tienen vínculos de formalidad con el mercado de trabajo, no accederán al nuevo esquema de prestaciones, por lo que su atención continuará efectivizada por los servicios sanitarios del Estado. Un comentario similar es pertinente en educación, en la medida en que será necesario evaluar en que medida los recursos adicionales repercuten en un mayor acceso y calidad de la educación pública.

El bienestar de la infancia y el pleno goce de sus derechos no descansa exclusivamente en las políticas sociales diseñadas específicamente para atender su situación. Otras intervenciones públicas – reforma tributaria, reincorporación de los mecanismos de negociación colectiva, etc. – generan resultados que deben ser evaluados también en términos de derechos. Las variaciones en los recursos que perciben los hogares (fundamentalmente a través de la participación de los adultos en el mercado de trabajo) son un determinante central del grado de cumplimiento de los derechos. Por lo tanto, parece razonable apuntar hacia un modelo de evaluación más integral, que no se centre exclusivamente en las políticas cuyos productos son apropiados directamente por las familias donde viven los niños. Para ello, se requieren estudios en profundidad que articulen el impacto del contexto y las políticas socioeconómicas con las políticas sociales, en una lógica que reconozca el carácter sistémico del bienestar y los derechos básicos que lo fundamentan.

## Referencias bibliográficas

- Azar, P., Llanes, J., y Sienna, M. (2006) Informe sobre el Gasto Público en Infancia en Uruguay.1990-2009:Insumos para la elaboración de una estrategia para la infancia y la adolescencia. Infamilia, Montevideo.
- Gordon, Sara. 2002. "Desarrollo Social y Derechos de Ciudadanía". En: Sojo, Carlos (Editor). Desarrollo Social en América Latina: Temas y desafíos para las políticas públicas. Cap. III, (Págs. 149-214).
- Nussbaum M. (2000) Women and human development. The capabilities approach. Cambridge University Press.
- Sen, A. (1979). "Equality of What", The Tanner Lecture, Universidad de Standord.
- Sen A. K.(1992) Inequality reexamined, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sen, A. (1997). "On economic inequality".Clarendon press, Oxford. Versión ampliada de la edición de 1973.
- Sen A. (1999) Commodities and capabilities, Oxford University Press, Oxford India Paperbacks, Nueva Delhi. (primera edición: 1987).
- Sen A.K. (2003), "Human development", en Fukuda-Parr S. y Kumar Shiva AK (eds.), Readings in human development. Concepts, measures and policies for a development paradigm, UNDP-New York, Oxford University Press.
- Yaqub S. (2002) Poor children grow into poor adults: harmful mechanisms or over-deterministic theory?. Journal of International Development 14 (8).