



# Seguridad humana en Uruguay

## Un enfoque que abre alternativas



Naciones Unidas Uruguay  
más al alcance

 **ONU**  
**MUJERES**

Oficina de las Naciones Unidas para la Igualdad  
de Género y el Empoderamiento de la Mujer



El camino  
de la prosperidad  
y del desarrollo

unicef 

# **Seguridad Humana en Uruguay**

## **Un enfoque que abre alternativas**

**Seguridad Humana en Uruguay. Un enfoque que abre alternativas.** 1ª edición. Montevideo: Sistema de Naciones Unidas en Uruguay. Uruguay, 2012. Se autoriza la reproducción parcial de los textos a condición de que se cite la fuente.

SISTEMA DE NACIONES UNIDAS EN URUGUAY

Susan McDade  
**Coordinadora Residente**

Aldo García  
**Representante Residente Adjunto del PNUD**

Egidio Crotti  
**Representante de UNICEF**

Irene Rodríguez  
**Asesora Técnica de ONU Mujeres**

**Coordinación**

Paola Azar; Mauricio De Rosa; Verónica Pérez; Federico Rodríguez

La elaboración del presente informe involucró la participación de un gran número de investigadores y especialistas que trabajaron junto al equipo de coordinación: Alejandro Retamoso, Ignacio Zuasnábar, Juan Faroppa, Rafael Paternain y Rodrigo Arim. Además se recibieron valiosos aportes de Carmen de la Cruz y Cecilia Rossel.

**Autoría de recuadros temáticos**

Alvaro Garcé García y Santos, Sistema penitenciario, seguridad humana y derechos humanos en Uruguay.

Martín Leites y Gonzalo Salas, Retornos educativos: estabilidades y cambios.

Víctor Hugo González, Suicidios y precariedad vital en el Uruguay.

Unidad Nacional de Seguridad Vial, Siniestralidad vial y políticas de prevención.

**Equipo técnico**

Alejandra Iervolino - ONU Mujeres

Lucía Vernazza - UNICEF

Virginia Varela - PNUD

©2012, Sistema de Naciones Unidas en Uruguay

El contenido de este documento no refleja necesariamente las opiniones del Sistema de las Naciones Unidas, de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ni del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), así como tampoco de sus Juntas Ejecutivas ni de sus Estados Miembros.

Corrección: Paula Simonetti

Diseño: CEBRA Comunicación Visual

Impresión: SOUL SKYBLUE SRL

ISBN: 978-92-990064-1-2

Publicado en diciembre de 2012

## Prólogo

En el año 1994 el Programa de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo (PNUD) introdujo en su Informe de Desarrollo Humano “Un programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social” el concepto de seguridad humana. Este nuevo paradigma pretendía trascender la concepción tradicional sobre seguridad, comprendida solo con relación al territorio, y generar un enfoque capaz de dar cuenta de los nuevos escenarios de inseguridad que enfrentan los países.

El enfoque de seguridad humana brinda un marco y carácter multidimensional, en línea con el concepto integral de desarrollo humano, que implica un tránsito hacia la seguridad centrada en las personas y su entorno, englobando tanto componentes objetivos como subjetivos. De la misma forma, el concepto de inseguridad se amplía e incluye múltiples factores que afectan el avance del desarrollo humano.

Como consecuencia de los cambios en las relaciones internacionales y en las relaciones interpersonales, los Estados y los individuos afrontan nuevos problemas de inseguridad que impactan en su desarrollo. La identificación de las amenazas a la seguridad debe situarse en la dinámica de los procesos de modernización propios de cada sociedad. Estos generan oportunidades pero también riesgos que afectan de manera no homogénea a diferentes grupos de la población.

Ante esto, el enfoque plantea adoptar dos estrategias: el empoderamiento de los individuos y las comunidades para enfrentar situaciones de riesgo, y la protección del núcleo vital de la seguridad de las personas mediante un rol activo de los Estados como garantes de derechos.

El enfoque supone un rol activo de los Estados en prevenir las amenazas, mitigar sus efectos y brindar asistencia. Sin embargo, para que las políticas públicas sean eficaces es preciso revisar las capacidades estatales. No solo la “ausencia” del Estado puede ir en detrimento de la seguridad humana, también su falta de efectividad para alcanzar a la población objetivo puede constituirse en un obstáculo.

Por lo antes expuesto, el PNUD, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) impulsaron este informe con el objetivo de aportar al país una mirada diferente y compleja sobre asuntos identificados como centrales para el desarrollo humano. En este documento se reflexiona sobre la aplicabilidad del concepto de seguridad humana a Uruguay, caracterizado por ser un país de renta media, desarrollo humano alto y relativamente igualitario en el contexto latinoamericano y que, a primera vista, no presentaría serios problemas para garantizar la seguridad de sus habitantes.

En este informe se priorizaron dos dimensiones centrales de la seguridad humana para el país: la educación y la seguridad ciudadana, sobre las cuales se presenta una mirada diagnóstica, que subraya riesgos o amenazas para las personas. Asimismo, este trabajo muestra que los problemas de seguridad humana en Uruguay trascienden la concepción tradicional, asociada al delito, y que su agenda es más compleja de lo que parece.

La adopción de este enfoque sobre la seguridad humana en la elaboración de políticas públicas permitirá la generación de estrategias comprensivas de protección del núcleo vital de los individuos que conduzcan al desarrollo humano y a la promoción de los derechos humanos. Esperamos que este informe, fruto del trabajo interagencial del Sistema de Naciones Unidas en Uruguay, sea un primer paso hacia la consolidación de esta perspectiva de la seguridad humana en Uruguay.

Susan McDade

Coordinadora Residente de las  
Naciones Unidas en Uruguay



# Introducción

El concepto de seguridad humana (SH) pone énfasis en la protección de las oportunidades y libertades básicas de los individuos frente a amenazas graves y previsibles que constituyen una barrera para avanzar en el desarrollo. Busca transmitir que existen requisitos mínimos para que pueda alcanzarse el desarrollo humano pleno (DH) y que las personas puedan ejercer sus opciones en forma segura y libre.

Esta perspectiva comenzó a adquirir visibilidad a partir del Informe de Desarrollo Humano de 1994. Desde entonces, se realizaron diversas aproximaciones al enfoque de modo de acotarlo, tanto en el plano teórico como metodológico (Alkire, 2003; Naciones Unidas, 2008; Tadjbakhsh y Chenoy, 2007).

Se ha sugerido que el núcleo central de la SH refiere al subconjunto de capacidades humanas que las personas juzgan que deberían protegerse, incluso en tiempos de turbulencia. Comprende capacidades relativas a la sobrevivencia, la vida y la dignidad. Sin embargo, conocer qué aspectos quedan comprendidos en estas capacidades esenciales, dependiendo de los contextos y de las sociedades analizadas, siempre requerirá un esfuerzo de delimitación (Alkire, 2003).

En particular, discutir las dimensiones de la SH en un país como Uruguay, impone el desafío de adaptar su marco analítico a un contexto que, a primera vista, no presenta dificultades como las que suele abordar el enfoque. No se trata de un país sometido a epidemias, ni con un elevado porcentaje de población en condiciones de extrema pobreza; tampoco ha atravesado carencias vinculadas a desastres naturales, la ocurrencia de catástrofes o de conflictos bélicos.

Por el contrario, históricamente, Uruguay se ha mostrado como un caso de relativo éxito en la región más desigual del planeta. En cierto sentido, aún mantiene un lugar de privilegio, lo que puede constatarse, por ejemplo, en los menores niveles de desigualdad frente al resto de los países de América Latina y un valor en el Índice de Desarrollo Humano que lo coloca en la tercera posición en el continente (y 48 en el mundo) según el Informe sobre Desarrollo Humano 2011. En términos políticos, el país ha gozado de una alta estabilidad democrática: pese a los dos golpes de Estado ocurridos en el siglo XX (el último de ellos inmerso en la ola golpista que afectó a América Latina en la década de los setenta), las instituciones democráticas uruguayas son unas de las más consolidadas en la región, lo que coloca al país a la cabeza de todos los intentos de medición de calidad democrática en Latinoamérica (ver por ejemplo, PNUD 2008 y 2010).

No obstante estos indicadores, desde hace décadas se advierten fenómenos de fragmentación y exclusión social, crisis en los sistemas de protección y deterioro de los lazos sociales que no parecen resolverse, ni siquiera durante ciclos de auge económico, como el que transita Uruguay desde 2003.

Los cambios sufridos por las instancias básicas de la reproducción social —el trabajo, la familia, el sistema educativo, el Estado— conviven con un patrón demográfico marcado por el envejecimiento, la emigración, pautas reproductivas diferenciales entre grupos socioeconómicos, así como cambios en los roles de género y estilos de vida. La desigualdad social ya no se disimula detrás de las “auto-percepciones de país de clase media” y distintas facetas de la inseguridad actual afectan con más fuerza a algunos grupos sociales: personas de menores ingresos, niños y niñas, jóvenes que no estudian ni trabajan y mujeres.

En este contexto, se manifiestan dinámicas que pueden pensarse en términos de SH. De hecho, en los cinco Informes de Desarrollo Humano en Uruguay, pese a las miradas auspiciosas sobre el desarrollo del país, se señalaban alertas sobre situaciones emergentes, que fueron profundizándose en el correr de los años.

El Informe publicado en 1997 destacaba la “excepcionalidad” del país en la región por la existencia de muy bajos niveles de desigualdad en perspectiva comparada y un descenso significativo de la pobreza entre 1984 y 1994. Sin embargo, advertía también sobre algunos factores que parecían “impermeables” al crecimiento económico del país: la desigualdad territorial, la exclusión y marginalidad de algunos sectores, el debilitamiento del tejido social y la erosión de los viejos canales de movilidad social. El dato más elocuente refería a la alta concentración de la población infantil en las franjas de menores ingresos. Por su parte, con la noción de “revolución oculta”, se aludía a las transformaciones profundas en las familias expuestas a un deterioro de su capital social y a mayores niveles de vulnerabilidad de los hogares formados por jóvenes. Por otro lado, los “comportamientos marginales” mostraban cambios en los patrones de convivencia y colocaban en el centro de la escena al concepto de seguridad pública. El delito no parecía vincularse tanto con la pobreza como con la marginalidad.<sup>1</sup>

En el Informe de 1999 se presentaba la idea de un “pequeño país modelo”, embarcado en una modalidad democrática de transformación del viejo modelo de desarrollo. Sin embargo, con la misma fuerza que se sustentaba la mirada optimista, se planteaban problemas en tres sentidos: los desafíos intergeneracionales, la precarización de las fuentes del bienestar y el incremento de los niveles de desigualdad. Algunos desbalances generacionales cuestionaban el sistema de seguridad social: alta proporción de personas de la tercera edad, emancipación tardía de los jóvenes de sus hogares, altas tasas de reproducción en los sectores más pobres, círculo vicioso de baja educación, desempleo y pobreza asociado a los niveles de ingresos de las familias de origen. Estos fenómenos volvían a alertar sobre la mayor vulnerabilidad de la infancia y la adolescencia.

Para 2001, el contexto económico ya no era el mismo y el tono optimista del Informe de ese año cambió por una búsqueda analítica de los impactos de los procesos de apertura económica sobre el mercado de trabajo y las dimensiones sociales. Se señalaba que las transformaciones productivas habían generado un deterioro en la situación de empleo de la fuerza de trabajo con baja calificación y una disminución de sus ingresos salariales relativos.

El modelo de desarrollo que Uruguay había transitado durante la década de los noventa tuvo características que generaron más riesgos sobre algunos sectores ya consignados antes como vulnerables. Nuevamente se señalaba la sobre-representación de niños/as y jóvenes en los hogares pobres, el aislamiento social de trabajadores/as urbanos de baja calificación, las limitaciones en la formación de los recursos humanos, las altas tasas de deserción del sistema educativo en relación directa con la precarización de los activos de los hogares, la segmentación social vinculada con el tipo de inserción individual en el mercado de trabajo y el agotamiento de las herramientas familiares para transmitir a niños, niñas y adolescentes los recursos necesarios para alcanzar el bienestar individual.

En el Informe 2005 se mostraron los impactos de la crisis socioeconómica con que se abrió el siglo XXI. Mientras que a lo largo de los años noventa el país osciló entre el lugar 33 y 40 entre 174 países ordenados por el Índice de Desarrollo Humano, en el año 2002 descendió al 46. Se destacaba la dinámica de crecimiento con bajos niveles de inversión, recurrentes crisis financieras, fuerte tendencia al endeudamiento externo y una débil generación de empleo, a lo que se agregaba la insuficiencia del progreso tecnológico como motor estratégico del desarrollo. Desde una perspectiva de género, se advertía sobre los menores ingresos salariales de las mujeres, mayores tasas de desempleo y fenómenos de segregación ocupacional vertical y horizontal pese a sus mejores desempeños educativos en relación con los hombres.

Por último, el Informe sobre Desarrollo Humano en Uruguay del año 2008 dio cuenta de la recuperación de la economía, a partir de la aplicación de nuevos instrumentos de políticas sociales para revertir los niveles de desigualdad socioeconómica. No obstante esto, el Informe reiteró su posición crítica sobre el modelo productivo vigente, señalando sus dificultades para reducir el peso de las viejas vulnerabilidades. Una vez más ocuparon la atención las dificultades para retener a estudiantes de la enseñanza media, la matriculación educativa y la

---

<sup>1</sup> La marginalidad se entiende como un conjunto de posiciones sociales que resulta del efecto combinado de tres elementos: metas culturales, acceso a medios para alcanzar esas metas y capacidades de los individuos que ocupan esas posiciones.

dependencia del ciclo económico en el cual se toman las decisiones de ingreso; la segregación ocupacional y las menores remuneraciones para las mujeres; la necesidad de recrear las “mallas de seguridad” disponibles en el país.

De este modo, los distintos estudios sobre el DH en Uruguay han expresado una continua preocupación por problemas que configuran auténticos factores de riesgo. Ellos hacen parte de la “deuda social” identificada a lo largo del tiempo, que continúa acumulándose más allá de los cambios en el contexto macroeconómico. Entre estos factores, en el presente Informe sobre SH se hace foco en dos áreas especiales: educación y seguridad ciudadana.

En ambas, se observan déficits o estancamientos que pueden representar riesgos para los individuos, o por lo menos para algunos grupos sociales. Por otro lado, y más allá de indicadores objetivos, la relevancia de ambos asuntos ha quedado de manifiesto en las principales preocupaciones de la ciudadanía uruguaya, como en las agendas de los actores de sistema político.

No obstante, esta elección merece una justificación adicional en relación con el marco de análisis que aquí se propone: ¿cómo se relacionan estas áreas temáticas con problemas de SH, entendida como la protección del núcleo vital de la personas frente a amenazas?

Siguiendo el enfoque de PNUD (2008), la educación es garantía importante para que las personas potencien dos seguridades medulares en su desarrollo: la seguridad de habilitación y la seguridad de realización. La primera es la más directamente vinculada con la seguridad humana y refiere a los mecanismos que limitan o restringen las amenazas y los riesgos y, por ende, permiten a las personas integrarse socialmente. El acceso a crecientes niveles educativos mejora la calidad de los aprendizajes, limita la exclusión social y es un factor importante en el crecimiento económico de los países y el bienestar de las sociedades.

Con relación a la seguridad de realización, apunta a los mecanismos que otorga la educación y que permiten reforzar el aprovechamiento de las nuevas oportunidades para las que no existe una forma de acceso definida a priori. En este sentido, la seguridad de realización está más estrechamente vinculada con el DH.

En lo que atañe a la seguridad ciudadana, su consideración está directamente vinculada con la dimensión personal y política de la SH. Las personas pueden ver amenazada su integridad física, ya sea por otras personas, a través de acciones como delitos, violencia física, violencia doméstica, como por el propio Estado, a partir de hechos como la represión policial o los abusos frente a los derechos humanos (DDHH). En el marco de un análisis de SH donde el énfasis recae en los individuos, el abordaje de los problemas de seguridad ciudadana debe trascender a los delitos comunes (robos y homicidios) e incorporar otras modalidades de violencia relevantes en la sociedad uruguaya, que reflejan múltiples conflictos sociales y que constituyen verdaderas amenazas para la vida y la dignidad humana: la violencia de género, la violencia hacia niños y niñas, los suicidios y los accidentes de tránsito.

La propuesta de este Informe reside en presentar las características del marco conceptual de la SH y los aspectos que ponen de manifiesto su aplicación al desempeño de la educación y la seguridad ciudadana en Uruguay. Sobre estos dos temas se presentan miradas diagnósticas, que subrayan los riesgos o amenazas para las personas, derivados de las dificultades que atraviesan estas áreas, así como la percepción sobre su importancia relativa a partir de la apreciación subjetiva de los individuos. En esta primera aproximación, el análisis sobre la intervención de las políticas públicas en las dos áreas no fue explícitamente abordado. Se optó, en cambio, por jerarquizar los componentes de ambos subsistemas que constituyen amenazas objetivas y subjetivas específicas, dejando para otras instancias la reflexión más amplia sobre los instrumentos de política más adecuados para enfrentarlas.

En términos metodológicos, la información utilizada refiere a datos secundarios —de carácter estadístico— que fueron analizados para su presentación en este Informe. También se utilizaron bases de datos públicas disponibles, que se procesaron para generar indicadores sobre los dos ejes temáticos seleccionados.

Lejos de constituir una propuesta cerrada, los datos y lecturas que se proponen en el presente trabajo, aspiran a lanzar un debate que contribuya a abordar las “alertas” que han sido destacadas en los Informes sobre Desarrollo humano en Uruguay. Su meta es mostrar las condiciones de vulnerabilidad que implica para las personas el funcionamiento actual de los subsistemas analizados y en qué medida ello interpone una barrera para avanzar en los logros del desarrollo.

El Informe se organiza de la siguiente manera: en el apartado I se discuten los componentes del concepto de Seguridad Humana y sus alcances. Los apartados II y III contienen el abordaje de la situación de la educación y la seguridad ciudadana respectivamente, bajo el marco analítico definido. Finalmente, en el cierre, se incluyen algunas reflexiones acerca de la potencialidad del análisis derivado del marco de la SH.

# Índice

Prólogo

Introducción

I. ¿Qué es la seguridad humana?.....	11
I.1. La seguridad humana como protección frente a amenazas .....	11
I.2. Sistemas de protección y habilitación: el rol de los Estados .....	17
I.3. Síntesis y propuesta de este informe .....	18
II. Educación y Seguridad Humana.....	21
II.1. La educación desde la perspectiva de generación de riesgos .....	21
II.1.1. Educación inicial en el subsistema público .....	21
II.1.2. La educación primaria (pública y privada).....	23
II.1.3. La educación media (pública y privada) .....	27
II.2. Educación desde la percepción de la ciudadanía .....	38
II.3. A modo de cierre.....	41
III. Seguridad Ciudadana y Seguridad Humana.....	45
III.1. Panorama general de la violencia y la criminalidad en Uruguay .....	45
III.2. La violencia doméstica por razones de género: el principal problema de seguridad para las uruguayas .....	52
III.3. Adolescentes que comenten delitos como un problema de Seguridad Humana.....	57
III.4. Seguridad ciudadana y ciudadanía.....	62
III.5. A modo de cierre.....	69
IV. En síntesis .....	71
Bibliografía y otros recursos.....	75



## I. ¿Qué es la seguridad humana?

El concepto de SH es relativamente nuevo en el análisis sociopolítico. Fue acuñado por las Naciones Unidas en 1994, en un intento por trascender el concepto tradicional sobre seguridad, entendida solo con relación a la seguridad del territorio y generar un enfoque capaz de dar cuenta de los nuevos escenarios de inseguridad que enfrentan los países.

Como consecuencia de los cambios en las relaciones internacionales y en las relaciones interpersonales, los Estados y los individuos afrontan nuevos problemas de inseguridad que impactan en su desarrollo. Entre ellos, la persistencia de población que vive en situación de indigencia y pobreza, las desigualdades de género y de ingreso, la ausencia de regulaciones públicas que aseguren los derechos o impidan su goce efectivo. De esta manera, el enfoque de SH trasciende la antigua noción de seguridad centrada en los Estados para poner el foco en la seguridad de las personas. La SH descansa en la garantía de los DDHH y es un requisito para el aprovechamiento de las oportunidades del DH. El enfoque no implica desconocer el rol de los Estados, sino asignarle un papel activo en la protección de los individuos, estableciendo que sin la protección de las personas no puede haber seguridad de los Estados.

En este capítulo se describe el concepto de SH en tanto marco analítico que permite identificar fuentes de inseguridad, pero sobre todo prevenirlas.

### I.1. La seguridad humana como protección frente a amenazas

En el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, la SH fue definida como la protección de las oportunidades o libertades básicas de las personas contra los riesgos graves y previsible que las amenazan. La SH implica que los individuos puedan ejercer esas oportunidades en forma segura y libre (PNUD, 1994). El componente central del concepto reside en la noción de la libertad de las personas frente al miedo y a la necesidad (*freedom from fear-freedom from want*). Un mundo en que la paz sea duradera no solo es posible si se asegura la ausencia de conflictos bélicos, sino también si las personas están satisfechas en sus necesidades básicas. Siguiendo con este enfoque, algunos años más tarde la Comisión de Seguridad Humana (CSH) definió la SH como:

[la] protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad (Naciones Unidas, 2009: 4).

El concepto de SH está centrado en las personas y remite tanto a la detección de las causas que generan inseguridad, como a la protección de los individuos frente a las amenazas. Debido al foco en los individuos, la SH engloba tanto componentes objetivos como subjetivos; es decir, no solo comprende la identificación de las amenazas reales, sino también de aquellas que son percibidas por los sujetos como tales.

Como señala Alkire (2003), el rango de temáticas abordadas por la SH es más limitado que el que aborda el DH. La SH alude al núcleo central de la vida humana, mientras que el otro enfoque hace énfasis en la expansión de todas las capacidades humanas en forma irrestricta.<sup>2</sup> El DH incluye aspectos de las vidas de las personas que hacen a su “floreamiento” y que, por lo tanto, es difícil que puedan ser consideradas como básicas.

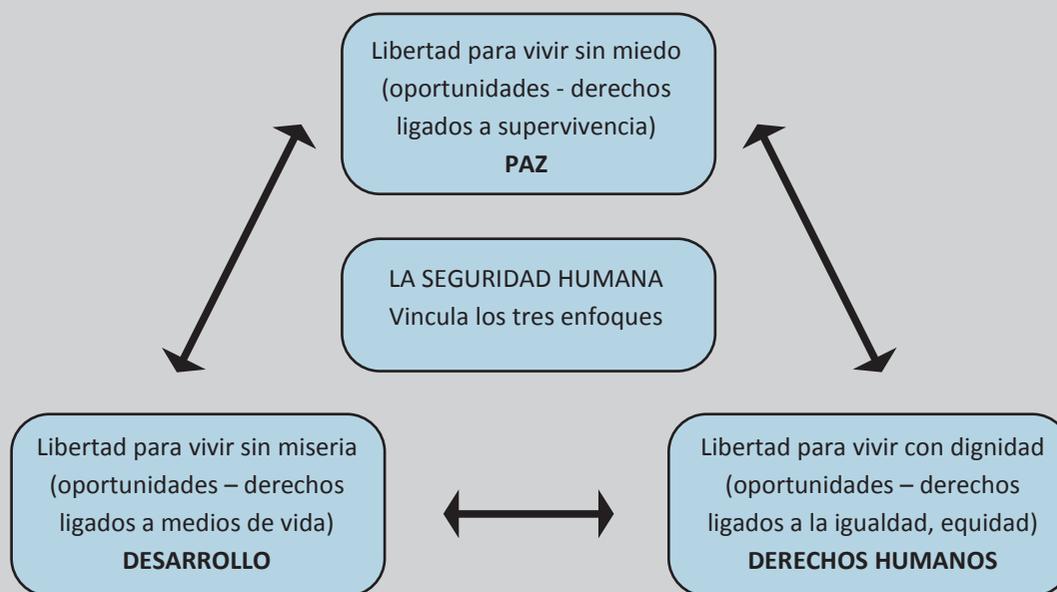
De esta forma, aquellos funcionamientos más complejos, como el sentimiento de realización individual pueden ser, en principio, excluidos del rango de análisis de la SH, salvo que condicionen significativamente las posibilidades de integración y sean generadores de inseguridad. En definitiva, mientras la SH pone énfasis en el blindado de los funcionamientos más elementales de las personas frente a las amenazas y riesgos sociales, el desarrollo busca potenciar y ampliar las capacidades de las personas, es decir, su libertad real para poder optar por los funcionamientos complejos que elija.

---

2 Recuérdese que en el marco conceptual elaborado por A. Sen, se considera que los “funcionamientos” son todo aquello valioso que los individuos logran ser o hacer a lo largo de su vida; en tanto, las “capacidades” denominan al conjunto de funcionamientos por los que puede optar un individuo.

### ENFOQUE: ELEMENTOS CLAVE DEL CONCEPTO

- La seguridad humana es deliberadamente “protectora”.
- Busca proteger a las personas contra situaciones y amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas).
  - Críticas o graves; es decir, que afectan las funciones de las vidas humanas y “la esencia vital de todas las vidas humanas”.
  - Omnipresentes o generalizadas; es decir, son a gran escala y, por lo general, recurrentes.
- La “esencia vital de todas las vidas humanas” se refiere a un conjunto de derechos humanos fundamentales referidos a la supervivencia, los medios de vida y la dignidad. Se incluyen los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
- En resumen, la seguridad humana consiste en: la libertad para vivir sin miedo, la libertad para vivir sin miseria o necesidad y la libertad para vivir con dignidad. Con estas cuatro “libertades” se integran los enfoques de seguridad (paz), desarrollo humano y dignidad (derechos humanos).



Fuente: IIDH-PNUD (2011).

Tadjbakhsh y Chenoy (2007) señalan que adoptar el enfoque de SH requiere dar respuesta a tres preguntas: 1) ¿seguridad de quiénes?, 2) ¿seguridad de qué? y 3) ¿qué significa seguridad?

Los autores plantean que la contribución principal del enfoque de SH consiste en su foco en metas como la dignidad, la equidad y la solidaridad entre individuos. El Estado no constituye el centro de análisis sino uno de los principales garantes de estas dimensiones, entre otros actores (comunidad internacional, organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales).

También indican que el enfoque de SH permite reconocer la existencia de nuevas amenazas (interdependientes), que van más allá de la violencia entendida en su acepción tradicional. Existen distintos ámbitos generadores de situaciones que comprometen la seguridad de las personas: el espacio natural, las dinámicas de estructuras de poder de diverso tipo (socioeconómicas, de género, generaciones, raciales), las conductas lesivas de los propios individuos y hasta funcionamientos fallidos de los Estados o acciones deliberadas de estos que lesionan a los individuos. Según Tadjbakhsh y Chenoy (2007), las amenazas pueden ser de cuatro tipos si se consideran aquellas que pueden dañar el núcleo central de las vidas humanas, a saber:

1. *Amenazas de tipo socioeconómico*: se relacionan con la seguridad del empleo y los ingresos, el acceso a alimentos, así como a servicios sociales básicos como salud, vivienda y educación. Esta categoría está directamente asociada a la libertad de las personas frente a la necesidad. Los factores que generan inseguridad en esta dimensión se vinculan, principalmente, a la distribución inequitativa de las oportunidades en las sociedades, y por lo tanto, las amenazas y los riesgos sociales.
2. *Amenazas contra la seguridad personal*: abarcan las perpetradas por los Estados (tortura, las que surgen por conflictos con otros Estados como las guerras, las derivadas de conflictos étnicos, religiosos y guerras civiles); las que provienen de otros individuos (criminalidad, violencia de género y hacia los niños y niñas); las que cometen los individuos contra ellos mismos, como los suicidios o el consumo abusivo de drogas. Asimismo, bajo esta dimensión se incluyen las percepciones individuales y los miedos, por ejemplo, a ser atacado, a quedar sin empleo ante una crisis económica, el temor a quedar sin protección de salud debido a un recorte en los programas sociales. Esta dimensión comúnmente se asocia a la libertad frente al miedo y puede ser medida a través de indicadores *proxy* de encuestas de percepción.
3. *Amenazas políticas*: comprenden tratos discriminatorios, corrupción en el Estado, funcionamientos arbitrarios de las instituciones, funcionamiento inadecuado de la justicia, déficits de diverso tipo en el funcionamiento del Estado de derecho. Esta dimensión está emparentada con la anterior y también suele asociarse a la libertad frente al miedo.
4. *Amenazas ambientales*: incluyen la degradación natural y fenómenos permanentes como la polución, hasta fenómenos repentinos, como desastres naturales del tipo de terremotos, ciclones, inundaciones.

En síntesis, la SH no solo involucra el fin de las guerras, sino la habilidad para crear ambientes seguros para la realización humana. No es solo un problema de seguridad física, sino también de privación y de restricción de acceso a la salud, a la educación, a los derechos civiles y políticos y a las oportunidades sociales. A partir de este enfoque, se busca generar estrategias comprensivas de protección del núcleo vital de los individuos que conduzcan al DH y la promoción de los DDHH.

La identificación de las amenazas a la SH debe situarse en la dinámica de los procesos de modernización propios de cada sociedad. Estos generan oportunidades pero también riesgos, sin importar los niveles de desarrollo. Las inseguridades son elementos inseparables de una determinada concepción sobre el bienestar y no necesariamente deben ser entendidas como aspectos negativos en la medida en que puedan prevenirse. De hecho, diversos

fenómenos propios de los modelos de desarrollo capitalistas occidentales, tales como la pérdida de centralidad del trabajo, los cambios en los modelos familiares y en los roles de género o en las pautas de reproducción, son aspectos que impactan sobre las vidas de las personas y que tienen consecuencias en términos de SH. Esto implica que las políticas de SH deben ser flexibles en el sentido de variar en el tiempo y territorio de forma de proteger mejor a los individuos frente a las amenazas.

## ENFOQUE: LAS DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD HUMANA

En otro intento por definir qué aspectos de las vidas humanas pueden (o deben) ser considerados centrales, las Naciones Unidas realizaron una operacionalización del concepto de SH sustentada en una visión multisectorial de seguridad. Para ello, se consideran siete dimensiones de la seguridad a partir de las cuales identificar ejemplos de amenazas.

### Tipos de seguridad y de amenazas

Tipo de seguridad	Ejemplos de principales amenazas
1. Económica	Pobreza persistente, desempleo
2. Alimentaria	Hambre, hambruna
3. Sanitaria	Enfermedades infecciosas mortales, alimentos no seguros, desnutrición, falta de acceso a cuidados sanitarios básicos
4. Medioambiental	
5. Personal	Degradación medioambiental, agotamiento de recursos, desastres naturales, contaminación
6. Comunitaria	
7. Política	Violencia física, delitos, terrorismo, violencia doméstica, mano de obra infantil
	Tensiones étnicas, religiosas o causadas por otras identidades
	Represión policial, abusos de los derechos humanos

Fuente: Tomado de PNUD (2009: 7)

## ENFOQUE: SEGURIDAD HUMANA Y DESARROLLO HUMANO

Dado su centro en las personas el enfoque de SH parece solaparse con el enfoque de desarrollo humano (DH). ¿Se diferencian ambos enfoques? ¿Cuál es el aporte de la SH?

La SH aborda la problemática de la violencia y las crisis de forma directa, y por lo tanto, enfatiza la necesidad de su prevención mediante intervenciones de políticas públicas. Mientras el objetivo del DH es “crecer en igualdad”, la SH añade la dimensión del “empeoramiento con seguridad” en referencia a la malla de protección que debe amparar a las personas cuando se produce un deterioro de su situación ante hechos como crisis económicas, conflictos, desastres naturales, etcétera (PNUD, 2009). Si bien las problemáticas vinculadas a las matrices de protección social son compartidas en ambos enfoques, la SH imprime un énfasis mayor en la medida que representa la primer barrera de seguridad para evitar que las personas se enfrenten, desprotegidas, a situaciones críticas. Además, si bien ambos enfoques están centrados en los individuos, la SH también tiene en cuenta los miedos percibidos por las personas como elementos que afectan las libertades. Por último, mientras el DH apuesta a la construcción de capacidades en las instituciones de modo de asegurar la sostenibilidad del desarrollo en el largo plazo, para la SH el horizonte temporal de intervención es más acotado como consecuencia lógica de la atención al núcleo vital de los individuos y la necesidad de proveer respuestas rápidas ante situaciones críticas.

De este modo, la SH constituye un escalón inicial del DH. No se trata solo de la seguridad ante los conflictos, sino también de mantener la seguridad ganada en el desarrollo y por esto lo hace con un enfoque aplicado a cualquier sociedad, independientemente del nivel de desarrollo logrado.

El objetivo de los Estados, la comunidad internacional y las comunidades en general, debe ser asegurar la máxima expansión de todas las capacidades humanas en el mediano y largo plazo. No obstante, resulta difícil imaginar individuos y comunidades que sean capaces de expandir sus oportunidades reales en todas las dimensiones de la vida si sus funcionamientos más elementales se ven amenazados por factores externos (sociales o naturales) frente a los que son vulnerables. Ante un escenario de estas características, existe el riesgo real de perder muchos de los avances logrados en materia de DH, haciéndolo insostenible en el largo plazo. De esta manera, es posible argumentar que no solo es deseable que la SH implique una cierta consistencia con el DH, sino que sea una condición necesaria para que este se realice y en tal sentido deben ser vistos como enfoques complementarios (PNUD, 2009).

### Tipos de seguridad y de amenazas

	Seguridad humana	Desarrollo humano	
subraya...	la protección	la realización	
mira...	el riesgo	las oportunidades	
alude al...	núcleo central	todas sus posibilidades	<b>De la vida</b>
piensa en...	libertades negativas	libertades positivas	
<b>En síntesis...</b>	<b>La seguridad es más apremiante</b>	<b>El desarrollo tiene que ser seguro para ser genuino</b>	

Fuente: (PNUD, 2009)

En particular, en las sociedades contemporáneas existe una profundización de los procesos de “individualización”, acompañados por procesos de desgaste de los mecanismos integradores, típicos de otros tiempos. Así, la educación no logra otorgar garantías y protecciones universales. Sin ella, la movilidad descendente parece inevitable; con ella, en el mejor de los casos se mantienen posiciones, pero sus relaciones con el trabajo y la vida también quedan dominadas por la incertidumbre. Las áreas públicas comienzan a transformarse en enclaves de acceso selectivo y en terrenos de inseguridad, con lo que se incrementa el número de guardias y vigilantes y se criminaliza a la pobreza.

Como consecuencia, pese a que los riesgos se producen socialmente, es el individuo quien carga con la responsabilidad de enfrentarlos. La individualización como destino (y no como elección) no alcanza para una regulación normativa eficaz, por ello emergen la duda y el miedo (Beck, 1998).

## I.2. Sistemas de protección y habilitación: el rol de los Estados

La protección del núcleo vital de la seguridad de las personas supone un rol activo de los Estados como garantes frente a las amenazas que enfrentan y que escapan a su control a lo largo de sus vidas. Esta salvaguarda implica que una vez identificadas las amenazas, las estrategias de los Estados deben apuntar a prevenirlas, a mitigar sus efectos dañinos y, eventualmente, a brindar asistencia en la recuperación de los individuos y comunidades que hayan sufrido consecuencias negativas (Alkire, 2003).

### ENFOQUE: ESTRATEGIAS

Las estrategias de la seguridad humana son la protección y el empoderamiento.

- **Protección:** implica resguardar a las personas de las amenazas, establecer medidas de “arriba hacia abajo”, o descendentes, en reconocimiento de que las personas se enfrentan con amenazas que no pueden controlar (por ejemplo desastres naturales, crisis financieras, conflictos).
- **Empoderamiento:** son las estrategias que habilitan a las personas para sobreponerse a las situaciones difíciles. Implica establecer medidas de “abajo hacia arriba” o ascendentes, con el fin de desarrollar las capacidades en las personas y en las comunidades para que sean artífices de su propio destino.

Fuente: IIDH-PNUD (2011).

Al tiempo que el enfoque de SH enfatiza la protección también asigna importancia al empoderamiento de los individuos y las comunidades, como rasgo fundamental para enfrentar situaciones de riesgo. Se entiende por empoderamiento las “estrategias [que] permiten a las personas desarrollar su resistencia a situaciones difíciles” (CSH, 2003: 10).

Mientras la protección puede ser entendida como la aproximación descendente del enfoque de SH, el empoderamiento es el ascendente. Ambas dimensiones se refuerzan y complementan: si la protección del Estado asegura mayores posibilidades de desarrollar la capacidad de las personas para sobreponerse a los traumas, las estrategias de las comunidades pueden potenciar la acción protectora estatal, complementarla e incluso redireccionarla en aquellas comunidades que cuenten con organizaciones fuertes (Ibídem).

La promoción de la SH no es compatible con la existencia de un Estado mínimo, sino con uno que busca favorecer las condiciones sociales, políticas y económicas de las personas en un marco de promoción de los DDHH para mejorar los niveles de desarrollo. La orientación de las políticas públicas debería, entonces, estar dirigida a intervenir sobre las inequidades sociales para promover marcos de protección que aseguren la igualdad de oportunidades a las personas más allá de su posición de origen. Las políticas que promueven la SH requieren de un Estado proveedor de bienes públicos y no solo regulador (Tadjbakhsh y Chenoy, 2007).

Pero no solo la ausencia del Estado puede ir en detrimento de la SH, también su falta de efectividad para alcanzar a las poblaciones objetivo de las políticas públicas puede constituirse en un obstáculo. Desde este punto de vista, cobra especial importancia el fortalecimiento de las capacidades administrativas (calidad de las burocracias y los factores que las regulan como los procedimientos de reclutamiento, promoción y salarios) y las capacidades políticas (capacidad de los gobernantes para problematizar las demandas de los grupos sociales) (Repetto, 2004).

Desde una perspectiva de mediano y largo plazo no es razonable que las instituciones encargadas de diseñar y ejecutar políticas públicas, así como las comunidades, tengan como únicos objetivos la protección de las dimensiones básicas y elementales de la vida. La meta debería ser, en todos los casos, la realización humana que incluye mucho más que lo referido al núcleo central de las vidas humanas. Es decir, la preocupación por la protección de los funcionamientos elementales de las personas no debe interponerse con el objetivo de la expansión de las capacidades. Desde esta óptica, las políticas de SH son complementarias a las de DH y un requisito para que estas sean exitosas.

### **I.3. Síntesis y propuesta de este informe**

La SH abarca un conjunto de aspectos mucho más amplio que el que suele ser asignado al concepto de seguridad en su sentido más estricto. Los seres humanos se sienten y efectivamente se encuentran en una situación más o menos segura en función de la combinación de aspectos que guardan estrecha relación con su bienestar actual y proyección de su vida en sociedad.

Las amenazas a la SH pueden provenir de varios frentes (socioeconómico, personal, político o ambiental) y pueden combinarse, generando una estructura de riesgos objetivos y subjetivos, que es preciso amortiguar si se aspira a que las sociedades caminen hacia el DH sostenible. Las acciones frente a estos riesgos involucran no solo a las políticas públicas, sino también a las estrategias llevadas a cabo por los individuos, que dependen de su capacidad para enfrentar situaciones difíciles (su empoderamiento).

La identificación de un conjunto de amenazas a la SH en Uruguay se enfrenta al desafío de aplicar este marco analítico al contexto de un país de renta media y DH alto, donde a priori no existirían problemas serios para garantizar la SH de sus habitantes. Sin embargo, al colocar el foco de análisis en los temas seleccionados en el presente Informe (educación y seguridad ciudadana), queda manifiesto el grado en que una proporción considerable de la población ve afectada su libertad frente al miedo y la necesidad (en sentido amplio), lo que compromete sus oportunidades de DH.

Las fallas en el funcionamiento de los subsistemas de educación y seguridad ciudadana implican amenazas a la dignidad de las personas y a sus posibilidades de integración. La descripción que se presenta en los siguientes apartados de este Informe busca subrayar en qué medida dichas fallas constituyen amenazas objetivas para los individuos y en qué grado son asumidas por estos como fuentes de inseguridad. En este sentido, se cumple con el objetivo central de este trabajo que reside en introducir el marco analítico de la SH a fin de reflexionar desde una óptica diferente a la del DH, apuntando a los retrocesos que pueden producirse en este terreno si no se atiende a las pérdidas de bienestar y carencia de protección en algunos ámbitos, que por diferentes circunstancias el país no ha logrado evitar.

## ENFOQUE: SEGURIDAD HUMANA Y DERECHOS HUMANOS

Si la SH refiere a la protección del núcleo vital de modo de asegurar la dignidad humana y las libertades fundamentales, los derechos humanos (DDHH) son la esencia del concepto y entre ambos conceptos existen múltiples intersecciones pero también algunas diferencias que vuelven a estos dos enfoques complementarios.

La doctrina de los DDHH enfatiza las obligaciones y las responsabilidades de los Estados ante cada derecho pues no existen derechos sin mecanismos de protección. Desde este punto de vista, el enfoque de DDHH es útil a la SH y lo hace ser un enfoque pragmático y operacionalizable: los DDHH permiten movilizar el lenguaje de las responsabilidades y las obligaciones para facilitar la implementación de las políticas de SH (Tadjbakhsh y Chenoy, 2007).

Además, dada la interdependencia de los componentes de la SH para asegurar la vida, la dignidad y las libertades fundamentales, el enfoque de SH permite superar la antigua división entre “generaciones” de derechos humanos (los civiles y políticos por un lado y los económicos, sociales y culturales por otro) enfatizando su indivisibilidad. De este modo, el derecho a la vida no solo se viola terminando con la existencia de una persona, sino también impidiendo que lleve una vida digna. Así queda de manifiesto en un caso citado por la Comisión de Seguridad Humana con relación a una sentencia de la Corte Interamericana al resolver un caso contencioso en perjuicio de los llamados “niños de la calle”. En esta sentencia se establece que:

En razón del carácter fundamental del derecho a la vida, no son admisibles enfoques restrictivos del [...] derecho fundamental a la vida [que] comprende no solo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico [...]. Cuando los Estados violan, en esos términos, los derechos de los niños en situación de riesgo, como los ‘niños de la calle’, los hacen víctimas de una doble agresión. En primer lugar, [...] no evitan que sean lanzados a la miseria, privándolos así de unas mínimas condiciones de vida digna e impidiéndoles el “pleno y armonioso desarrollo de su personalidad” [...] En segundo lugar, atentan contra su integridad física, psíquica y moral, y hasta contra su propia vida (Corte I.D.H., Caso Villagrán Morales y otros. Caso de los “Niños de la Calle”; Sentencia de 19 de noviembre de 1999; citado en CSH, 2001).

De esta forma, la Comisión de Seguridad Humana alerta sobre la marginación extrema de las personas y de grupos de por sí vulnerables lo que lleva a afirmar la indivisibilidad de los derechos humanos para lograr el desarrollo humano pleno. Se viola la libertad de las personas cuando se las ataca físicamente (libertad frente al miedo) pero también cuando se niegan los requisitos básicos para asegurar su existencia plena (libertad frente a la necesidad). Así, el enfoque de SH llama a los Estados a hacer de los derechos económicos, sociales y culturales una realidad y por lo tanto trascender el dominio de lo existencial y de compromisos de buena voluntad (CSH 2001).



## II. Educación y Seguridad Humana

El papel central de la educación como integrador para la vida del país fue paulatinamente puesto en tela de juicio debido a los escasos avances y resultados que mostró el sistema en las últimas décadas, y en particular, porque no ha sido capaz de reducir las inequidades con que niños y niñas ingresan, transitan y egresan de los diferentes ciclos educativos. En cierto modo, Uruguay presenta algunos elementos contradictorios: se ubica en la región del mundo más desigual, presenta los mejores indicadores en este contexto en materia de DH y de distribución del ingreso, pero ostenta una posición rezagada en cuanto a la distribución equitativa de los conocimientos.

El argumento que coloca a la educación como un problema de SH se basa en un conjunto de eslabones analíticos que es preciso definir. En un sentido amplio, la educación es un recurso privilegiado para garantizar a los individuos un marco de certezas y seguridades compartidas.

La educación es garantía importante para que las personas potencien dos seguridades medulares en su desarrollo: la seguridad de habilitación y la seguridad de realización. La seguridad de habilitación porque viabiliza el desempeño pleno de los individuos en distintas esferas de la vida social, al tiempo que asegura una base para sortear o limitar los riesgos que esta integración conlleva. La seguridad de realización, porque hace posible el aprovechamiento de nuevas oportunidades, frente a las cuales las formas de acceso no están a priori definidas. Una educación que forme a los individuos con sentido crítico y los dote de saberes y conocimientos para la vida social es clave para lograr una realización plena, más allá de cómo varíen los escenarios y las oportunidades (PNUD, 1998).

Una forma de observar los principales riesgos que surgen de la situación de la educación es partir de una mirada a la enseñanza a lo largo del ciclo de vida educativo de las personas. Los individuos al final de cada etapa deberían haber transcurrido cierto tiempo en el sistema (por lo menos, los ciclos obligatorios) y haber sido capaces de adquirir habilidades y conocimientos que les posibiliten la inserción social y convivencia en un marco diverso. Partiendo de estas nociones, en este capítulo se presenta una selección de indicadores que permiten reflexionar sobre las características de acceso, calidad de aprendizajes y logros educativos en el ciclo inicial, en primaria y secundaria.<sup>3</sup> También se incluyen datos sobre la percepción de la ciudadanía acerca de los problemas que experimenta el sistema educativo.

### II.1. La educación desde la perspectiva de generación de riesgos

#### II.1.1. Educación inicial en el subsistema público

En el año 2011 el sistema público atendió a 360.695 niños (273.440 en escuelas comunes, 79.969 de ciclo inicial y 7.286 de escuelas especiales), lo que equivale a 81% del total de la matrícula nacional en estos niveles (ANEP-CODICEN, 2011).

Existe un consenso extendido acerca de que Uruguay se encuentra, en relación con su pasado reciente y con el contexto regional, en una posición de avanzada en el acceso general e igualitario de la infancia a la educación inicial. Durante las últimas dos décadas, las políticas educativas han impulsado la incorporación temprana a la educación.

---

<sup>3</sup> En Uruguay, la Ley General de Educación, Ley 18.437, 2009, en su Artículo 7.º, establece que "es obligatoria la educación inicial para los niños y niñas de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior. A tales efectos, se asegurará la extensión del tiempo pedagógico y la actividad curricular a los alumnos de educación primaria y media básica. Los padres, madres, o responsables legales de niños, niñas y adolescentes, tienen la obligación de inscribirlos en un centro de enseñanza y observar su asistencia y aprendizaje".

La asistencia universal desde los cuatro años de edad es una meta que el país se trazó hace pocos años y cuyos avances han sido muy positivos.

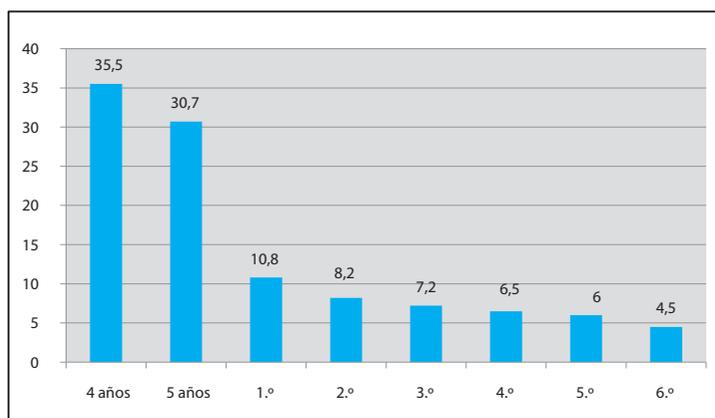
Esta transformación del sistema educativo permite generar expectativas alentadoras. En primer lugar, porque apuesta a superar un punto de partida extremadamente desigual en la adquisición temprana de pautas de socialización y de conocimientos, que se traduce en un tránsito con mayores dificultades en los otros niveles educativos.<sup>4</sup> En segundo término debe destacarse el impacto que tiene sobre las propias familias, en especial para las mujeres que son quienes asumen en mayor medida el cuidado de las generaciones más jóvenes. En tanto la escolarización “libera” tiempo de dedicación al cuidado infantil en los hogares, es probable que ese tiempo se emplee en otras actividades, como por ejemplo la continuación de estudios o la inserción en el mercado laboral, con efectos positivos sobre la seguridad económica de las mujeres.

No obstante, pese a las perspectivas positivas, la posibilidad de acceso no garantiza por sí sola el aprovechamiento cabal del sistema cuando no es acompañada por una regularidad en la concurrencia. Lamentablemente los indicadores de asiduidad de asistencia a la educación inicial no son buenos en Uruguay.

Diversos son los estudios que establecen que los mayores beneficios en cuanto al impacto futuro de la educación se derivan de una concurrencia a edades tempranas y además, de una permanencia y asistencia regular a los centros (ver por ejemplo, Mara, 2000 y UNESCO, 2005). En educación inicial pública (4 y 5 años) uno de cada tres niños/as (32,9%) asiste en forma insuficiente (Gráfico II. 1).<sup>5</sup> Esto se suma a que la cantidad de días de clase estipulados en Uruguay son bajos (aproximadamente 180) en comparación con otros sistemas del mundo. Las estadísticas muestran que los días de clase en países de ingreso alto son 209; en países de ingreso medio alto, 205; y en países de ingreso bajo 199 (De Armas, 2010).

Ambos aspectos constituyen trabas para que los niños y niñas incorporen en forma sostenida el conjunto de hábitos, rutinas y competencias específicas del nivel.

**GRÁFICO II. 1**  
**Asistencia insuficiente según nivel y grado escolar de educación común (en porcentaje)**  
**Año 2010**



Fuente: ANEP, 2010

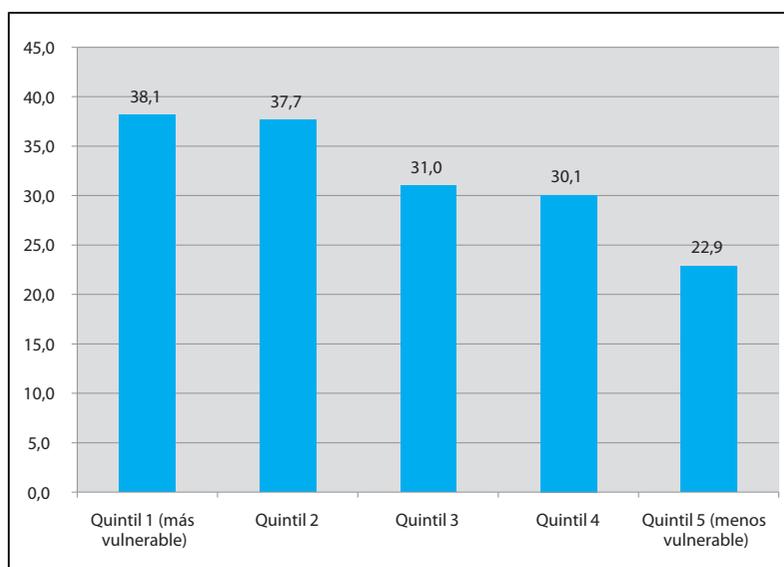
Nota: La asistencia insuficiente es el porcentaje de niños/as que asistieron a clases entre 70 y 140 días en el año lectivo.

<sup>4</sup> Es preciso resaltar también los esfuerzos realizados para ampliar las opciones de acceso a la educación en la primera infancia, en especial a partir de la expansión de los Centros CAIF, cuyo crecimiento implica mayores oportunidades para los niños y las familias de escasos recursos en procura de garantizar un desarrollo oportuno.

<sup>5</sup> Esta cifra no incluye a los niños que habiéndose inscripto concurren menos de 70 días en el año, lo que comúnmente se conoce como el abandono intermitente. En 2008 para educación inicial era de 4,1%.

Las inasistencias se encuentran fuertemente estratificadas por contexto sociocultural. Como se observa en el Gráfico II. 2, la asistencia insuficiente en las escuelas de niveles de contexto sociocultural más bajo (quintil 1) es 38%: 15 puntos porcentuales más que en escuelas mejor posicionadas socialmente.<sup>6</sup> Aunque las diferencias por niveles de contexto son muy significativas, hay que destacar que las inasistencias son un fenómeno frecuente, en la medida que en las escuelas mejor posicionadas, la insuficiente asistencia alcanza casi a uno de cada cuatro alumnos.

**GRÁFICO II.2**  
**Asistencia insuficiente en educación inicial pública por contexto sociocultural (en porcentaje)**  
**Año 2010**



Fuente: ANEP, 2010

Nota: La asistencia insuficiente es el porcentaje de niños/as que asistieron a clases entre 70 y 140 días en el año lectivo.

En definitiva la fuerte estratificación socioeconómica que distingue la asistencia regular a la educación inicial es un factor de inequidad que compromete en especial a los sectores socioeducativos que están más expuestos a riesgos de fracaso escolar.

### II.1.2. La educación primaria (pública y privada)

Tradicionalmente, el sistema de educación primaria en Uruguay se ha destacado por sus logros en el acceso, la cobertura y el egreso. Esta solidez se basa en una trayectoria de la institución primaria en Uruguay y en la capacidad que ha tenido para procesar diferentes cambios. Más allá de las diversas opiniones que existen acerca de cuán ajustada está la educación primaria para las generaciones actuales, o cuánto más se debería hacer para obtener mejores resultados, se han procesado cambios importantes a partir de la creación de escuelas a tiempo completo y del acceso a nuevas tecnologías a través de una computadora por niño (Plan Ceibal).<sup>7</sup>

Sin embargo, el sistema educativo primario no ha logrado resolver problemas de larga data, que incluso explican

<sup>6</sup> La clasificación de las escuelas por quintil responde a la consideración conjunta de tres tipos de características de los hogares del alumnado de cada escuela: el nivel educativo, el nivel socioeconómico y el nivel de integración social.

<sup>7</sup> Estas iniciativas han trascendido a diferentes administraciones y cuentan con un consenso político, social y académico bastante extendido sobre la oportunidad con que fueron diseñadas.

una parte significativa de los magros resultados en los siguientes niveles educativos. En definitiva, reconociendo que se han alcanzado logros, resalta que el sistema primario sigue teniendo pendiente en su agenda resolver los serios problemas de desigualdad en los aprendizajes y el fracaso escolar (ver ANEP varios años; Cardozo, 2008; UNESCO-LLECE, 2008).

Un aspecto importante de los problemas en el sistema primario refiere a los resultados educativos, en particular a los índices de repetición.

La repetición en Uruguay se concentra en los primeros grados y, sobre todo, presenta una distribución muy inequitativa por contexto sociocultural del alumnado y de las escuelas.

La medida de repetición indica el porcentaje del alumnado que repite el curso respecto a la matrícula final. En 2008 se alcanzó el menor nivel histórico de repetición: 6,2%, luego que comenzara una tendencia descendente en 2003. Esta situación se mantuvo estable en los últimos tres años. En el año 2011, el porcentaje de repetición total fue 6,1%, cinco puntos menos que cuando inició su tendencia descendente (2003) y el valor más bajo desde que se tienen registros estadísticos.<sup>8</sup>

Existe una alta concentración del fracaso escolar en las áreas geográficas en donde se concentran las mayores situaciones de vulnerabilidad. Los datos para 2011 muestran que en el 20% de las escuelas más vulnerables (primer quintil) la tasa fue 9,6% y en el 20% de las escuelas de mejor contexto sociocultural, el porcentaje fue 3,5% (ANEP, 2012).

En el marco del análisis del concepto de SH, este es un aspecto que plantea un claro escenario de riesgo: la concentración geográfica de situaciones de alta exclusión social estaría operando como un mecanismo que restringe las seguridades de los individuos y diferencia aun más la ya existente desigualdad en la distribución de las certezas.

Por su parte, la evaluación de los aprendizajes por áreas de conocimiento permite obtener una visión de cuáles son las principales problemáticas que significan un riesgo inminente para la inserción adecuada de niños y niñas en distintos ámbitos de la vida social.<sup>9</sup> En este trabajo se toman exclusivamente las evaluaciones nacionales de aprendizajes del año 2005 y 2009 y el estudio de SERCE (Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo), en que Uruguay participó en el año 2006.

En el caso de las evaluaciones nacionales se presenta la evolución del desempeño en lengua y matemática para las pruebas más recientes a través de los puntajes promedio y del porcentaje de estudiantes en cada nivel de desempeño, de I a IV (Cuadro II.1).

---

8 En 2010 la repetición total de Uruguay (pública y privada) era 5,5%. En las escuelas privadas fue 1,5% y en las públicas 6,2%.

9 Uruguay tiene una larga tradición en esta materia desde que en 1996 se realizó la primera evaluación estandarizada de aprendizajes. La experiencia más reciente fue en el año 2010 a través de la evaluación formativa en línea, aprovechando las oportunidades que brindan las computadoras distribuidas a través del Plan Ceibal.

**CUADRO II.1**  
**Puntajes promedio y distribución por nivel de desempeño en las pruebas de Lengua y Matemática**  
**(subsistema público y privado). Alumnos/as de 6.º año. 2005-2009**

	Lengua		Matemática	
	2005	2009	2005	2009
<b>Puntaje promedio</b>	505,7	500,0	522,3	500,0
Error estándar	2,0	2,5	2,2	2,9
<b>Nivel de desempeño</b>	<b>Porcentaje de estudiantes</b>			
Debajo de I	3,3	2,3	10,8	17,9
I	24,0	25,4	34,9	38,5
II	38,0	36,6	37,6	30,6
III	24,0	23,5	13,6	10,7
IV	11,2	11,3	3,3	2,4
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: ANEP, 2010

Nota: Los "niveles" miden desempeños crecientes, siendo el menor el I y el mayor el IV

Con respecto al primer indicador, se destaca que no existen diferencias estadísticamente significativas en lengua entre 2005 y 2009 (Cuadro II.1). La leve reducción en el puntaje promedio (5,7 puntos) se encuentra dentro de los márgenes de error. En el caso de matemática se observa un descenso de 22,3 puntos en el puntaje promedio, que en términos estadísticos es significativo. Es decir que en el período tiene lugar un leve descenso en el rendimiento de los estudiantes.<sup>10</sup>

En cuanto al porcentaje de niños y niñas que se encuentran en cada nivel de desempeño, en matemática prácticamente 20% de los alumnos se ubica por debajo del nivel I. Esto significa que no pueden resolver las tareas más fáciles de la prueba, con lo cual ni siquiera es posible describir qué son capaces de hacer, qué conocimientos han incorporado y qué procedimientos de resolución pueden desarrollar (ANEP, 2010: 41). En el caso de lengua, los alumnos que se encuentran por debajo del nivel I son poco significativos y la categoría que adquiere importancia para detectar alumnos con bajos niveles de competencia, es aquella representada en el nivel I.

---

10 Lo leve refiere a que esos 22,3 puntos menos, representan un quinto de la escala de un nivel de desempeño.

El Cuadro II.2 presenta una descripción de lo único que puede hacer un alumno de 6.º año si se ubica en el nivel I.<sup>11</sup>

**CUADRO II.2**  
**Descripción de tareas que realizan los alumnos del nivel de desempeño I en Lengua y Matemática Alumnos/as de 6.º año**

	En Lengua únicamente pueden:	En Matemática únicamente pueden:
Nivel I (menor desempeño)	<p>Comprensión de textos: Resuelven mayoritariamente tareas que solicitan la localización de información explícita, y alguna información implícita, siempre que los datos se ubiquen a nivel proposicional, tanto en textos narrativos como en discontinuos.</p> <p>Reflexiones sobre la lengua: Comienza a resolver tareas que implican reflexionar sobre la lengua. Encuentran el referente de un pronombre, identifican el uso de los paréntesis, clasifican texto como cuento cuando existen pistas claras para ello.</p>	<p>Aplicar algoritmos: Ejecutan los algoritmos tradicionales de la adición y la multiplicación en N.</p> <p>Resolver problemas: Resuelven sencillas situaciones problemáticas, algunas de las cuales involucran proporcionalidad</p>

Una cuarta parte de los alumnos de 6.º año (25%) se encuentra en el nivel I, es decir que las tareas que realizan implican el abordaje del texto a un nivel superficial y no resuelven ninguna “reflexión sobre lengua” (ANEP, 2010). La diferencia con el nivel siguiente, por ejemplo, es que estos alumnos ni siquiera pueden “comprender textos explicativos que implican la lectura de una gran cantidad de información organizada en párrafos y que requiere una lectura lineal” (ANEP, 2010: 59).

Estos datos contribuyen a ilustrar la situación de un conjunto significativo de estudiantes en dos áreas centrales para el desarrollo actual y que probablemente representará serias restricciones para la continuación de los estudios. La proporción de estudiantes en el nivel de peor desempeño educativo, 28% en lengua y 50% en matemática, indica que una porción significativa del alumnado que está próximo a egresar del nivel primario no domina las herramientas básicas, con las consiguientes limitaciones para adquirir las seguridades de habilitación y realización.

La investigación de SERCE (2009) permite comparar los desempeños del alumnado uruguayo con los de otros países.<sup>12</sup> Un elemento central es que se basa en la evaluación de los conocimientos desde un enfoque de “habilidades para la vida” que involucra el ámbito escolar, pero lo trasciende.

La conclusión general que se desprende del estudio es que, pese a los magros resultados locales, el país se encuentra entre aquellos con mejores desempeños en América Latina. En primer lugar, en todas las áreas y grados se ubica por encima del promedio de los países de la región. Por competencia y por grado se ubica en el segundo lugar en matemática y en ciencias en 6.º año; en el tercer escalón en matemática de 3.º año y, en el tercer lugar de países en lectura de 3.º y 6.º. Otro rasgo que se repite en la evaluación de SERCE es que Uruguay presenta para todas las áreas mejores resultados en 6.º grado que en 3.º.<sup>13</sup> Por último, como se registra en todos los estudios sobre aprendizajes, las características sociales de los estudiantes y las escuelas tienen una incidencia significativa.

11 Para los restantes niveles e incluso una descripción más detallada de la metodología consultar ANEP (2010).

12 Este apartado sobre SERCE se realiza tomando como referencia la publicación “Uruguay en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo” (SERCE) Informe Nacional, Montevideo, Uruguay ANEP (2009) y la presentación pública de resultados disponible en [www.anep.edu.uy](http://www.anep.edu.uy). Asimismo, parte de este resumen fue presentado en el Observatorio de los Derechos de la infancia y Adolescencia 2009 de UNICEF. El SERCE evalúa el desempeño de los estudiantes en América Latina y el Caribe y a su vez, indaga los factores asociados a dichos desempeños. Como tal busca conocer el nivel de logro de los estudiantes de 3.º y 6.º grado de primaria en algunas competencias esenciales de lectura, escritura, matemática y ciencias; los factores escolares y extraescolares que contribuyen para que se logren diferentes niveles y la desigualdad de resultados existente entre los distintos países y al interior de ellos.

13 A este respecto el informe nacional establece que esta diferencia entre 6.º y 3.º grado podría estar indicando que la escuela uruguaya hace la diferencia frente a sus pares regionales.

Una segunda conclusión del informe es que Uruguay presenta una gran heterogeneidad de los resultados, para todos los grados y áreas entre los distintos contextos socioculturales. En este sentido, se señala que el país, a pesar de mostrar una de las mejores distribuciones de ingreso en América Latina, tiene un grado de dispersión de desempeño por nivel socioeconómico muy pronunciado (SERCE, 2009).

### **II.1.3 La educación media (pública y privada)**

#### ***Tendencias generales***

La mayoría de los diagnósticos coinciden en los escasos avances que registra este subsistema educativo, considerando los últimos 25 años (ANEP, 2005; De Armas y Retamoso, 2010; Cardozo, 2008). Se han subrayado tres áreas de dificultades: 1) el acceso: no se han logrado alcanzar los niveles de cobertura satisfactorios para los niveles obligatorios, pese a que ya en la Constitución de 1967 se establecía la obligatoriedad del ciclo básico y en el año 2009, se estableció la obligatoriedad del segundo ciclo; 2) los logros educativos: las tasas de egreso son bajas y han permanecido estables en las últimas dos décadas; 3) la equidad educativa: continúan existiendo brechas significativas, especialmente por características socioeconómicas del alumnado, en las formas en que adolescentes y jóvenes acceden y abandonan los estudios, en los modos en que transitan por los diferentes grados, en el egreso y en la adquisición de conocimientos.

La educación media ha estado muy presente en la agenda político-pública. En general, se discuten sus escasos resultados, en un marco de asignación de responsabilidades para diferentes actores (sistema político, autoridades educativas, gestores administrativos, docentes, sindicatos). Pero parece claro que los limitados avances observados, trascienden administraciones, diseños de políticas e impulsos presupuestarios. Todo hace pensar que el dilema de la educación media es mucho más sistémico, no imputable a un solo factor y que su solución no depende de atacar en forma aislada tal o cual dimensión. En el dilema actual se cruzan múltiples elementos que contribuyen a la escasez de los logros. Estos son al menos los más destacados: el sistémico, el histórico y el de sentido y adecuación para la vida actual.

Las falencias sistémicas reflejan que parte importante de las debilidades de este nivel no pueden atribuirse exclusivamente a la enseñanza media. Resulta evidente que las dificultades acumuladas en los niveles educativos anteriores se vislumbran con mayor fuerza en el tránsito de la enseñanza primaria a la enseñanza media. Es razonable esperar que con la existencia de más de 20% de jóvenes que ingresan a la educación media con al menos un año de extra-edad, o con la desigualdad en los aprendizajes en enseñanza primaria, de donde, como se señaló anteriormente, uno de cada cuatro alumnos egresa sin dominar los aspectos básicos de la lectura, algunas trayectorias educativas vean restringidas sus posibilidades de desarrollo.

Asimismo, el propio diseño institucional de la enseñanza en Uruguay, con subsistemas y consejos desconcentrados que tienen cometidos y autonomías tan marcadas, hace perder de vista que la educación para los individuos es un continuo a lo largo de su vida académica, independientemente de la forma en que se organice. El diseño organizacional del sistema educativo parece ser un aspecto adicional que marca un hito de quiebre para los estudiantes que puede repercutir en su continuidad educativa. El tránsito hacia centros de enseñanza de mayor escala (debe recordarse que existen aproximadamente 2.400 escuelas públicas que contrastan con los 290 liceos y 130 escuelas técnicas), es un ejemplo de este cambio abrupto.

La masificación, en el marco de instituciones débiles, ha acrecentado y multiplicado otros problemas. Ejemplos de esta situación son la insuficiente oferta educativa, escasa titulación de los docentes en determinadas áreas medulares del conocimiento, escasa profesionalización de los equipos directivos (en instituciones que albergan varios miles de estudiantes).

Una mirada en el largo plazo para este subsistema permite observar que entre 1912 y 2008, mientras que la matrícula pública de enseñanza secundaria se multiplicó por 33 (de 0,2 a 6,8% de la población total), el número de liceos secundarios públicos lo hizo por 22 y la inversión del Estado que se destinó a este ciclo educativo se multiplicó por 11 (de 0,09% a 1,08% como porcentaje del PIB). En definitiva, los escasos avances en este nivel, deben también buscarse en la insuficiente inversión con relación a la paulatina integración de sectores de población.

Los indicadores para este nivel muestran que el país se encuentra muy rezagado en el contexto regional e internacional, cuando hasta hace pocos años partía de niveles similares a estos. En clave comparada regional, Uruguay presenta un sistema muy maduro y robusto en educación primaria, similar al de otros países de la región, pero muy distante de estos en lo que respecta a la enseñanza media.

De acuerdo a un estudio publicado por UNICEF en 2010, Uruguay se encontraba a inicios de 1990 entre el conjunto de países con mejor desempeño en culminación de ciclos escolares. Así, en educación primaria, en secundaria básica y en la superior, el país se destacaba por presentar el mayor número de personas de 20 a 24 años que egresaba de los diferentes ciclos (cercano a 100% en primaria, 67% para secundaria básica y 32% en superior). Una década y media después, Uruguay ha incrementado levemente estos resultados: cuatro puntos más en secundaria básica (71%) y siete puntos en superior (39%).

Chile, partiendo de 80% de egreso, prácticamente ha universalizado los nueve años de escolaridad (es decir, el ciclo primario y secundario básico). En tanto Brasil, que partía de una posición muy inferior en 1990 (poco más de 40% de egreso en estos subsistemas) sobrepasa a Uruguay en dos puntos. Un rasgo tan característico del Uruguay, que se resumía en su identificación con un país de alta formación en capital humano, es más un dato de su pasado reciente que de sus resultados actuales.

## DIFERENCIAS DE GÉNERO EN LA EDUCACIÓN. LA “HABILITACIÓN” DE UNOS Y LA “REALIZACIÓN” DE OTRAS

Una consideración especial en torno a la educación como uno de los elementos clave de la seguridad humana, en el sentido de marco de certezas para la vida, debe realizarse desde un enfoque que tenga en cuenta las desigualdades de género. En este sentido, el cruce entre género y educación plantea por lo menos dos aspectos relevantes.

En primer lugar, las trayectorias educativas de las mujeres son más exitosas que las de los varones en todos los niveles, fenómeno que puede observarse a partir de indicadores que van desde tasas de repetición a indicadores de retención y finalización del ciclo. Los varones repiten más que las mujeres, egresan menos y consiguientemente alcanzan menos años de escolaridad. En este sentido, el funcionamiento del sistema educativo uruguayo discrimina (de forma no deseada) a los varones al no permitir resolver el problema de desigualdad de trayectorias educativas respecto a las niñas y las jóvenes.

### Brecha de género en indicadores educativos

Razón entre niñas y niños en primaria y secundaria		
Tasa bruta de matriculación femenina en enseñanza terciaria como porcentaje de la masculina		2,03
Porcentaje de repetición en primaria	Varones	7,6
	Mujeres	5,0
Porcentaje de jóvenes entre 15 a 19 años que terminaron educación media	Varones	8,4
	Mujeres	14,5
Años de escolaridad	Varones	8,9
	Mujeres	9,6

Fuente: elaboración con base en datos del Anexo Estadístico del Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD 2009; Anexo Estadístico del Informe de Desarrollo, PNUD 2007-2008; Informe Regional sobre Desarrollo Humano en América Latina y el Caribe, PNUD 2010.

Algunos estudios recientes han intentado explicar este fenómeno señalando que los modelos de género dominantes están por detrás de las diferencias en las trayectorias educativas de mujeres y hombres. Gelber (2009), en una investigación sobre las trayectorias educativas de adolescentes de barrios pobres de Montevideo con altas probabilidades de deserción, encuentra que la influencia de los grupos de pares impacta negativamente sobre las trayectorias educativas de los varones y de manera inversa sobre las trayectorias de las mujeres. Las adolescentes suelen ser más protegidas por sus familias e interactúan menos con los grupos de pares por miedo a la inseguridad del barrio, lo que hace que estén más tiempo en sus hogares y entre adultos, mientras los varones pasan más tiempo en la calle bajo la influencia de grupos de pares sin control de los adultos. El mismo estudio señala que los varones que tienen probabilidades de desertar de la escuela son rotulados de “problemáticos”, hecho que no se constata en las mujeres.

A través del análisis de los datos de la Encuesta Nacional de Juventudes, Monteiro (2010) llega a conclusiones similares respecto a la influencia de los modelos de género sobre las trayectorias educativas de los y las jóvenes. De este modo — y más allá de las razones atribuidas por varones y mujeres por igual—, la expulsión del sistema educativo por mala conducta solo es una razón mencionada por los varones, al tiempo que también refieren como causa de abandono haber accedido a un trabajo o la incompatibilidad de los estudios con la práctica del fútbol. Por su parte, tener un hijo/a o tener que atender a la familia son razones mencionadas en mayor medida por las mujeres como causa del abandono escolar.

En segundo lugar, aunque la educación otorga a las mujeres mayores niveles de seguridad de habilitación que a los varones, esto no se traslada totalmente como seguridad de realización, en el sentido de aprovechamiento de las oportunidades futuras. La inserción laboral femenina está caracterizada por la persistencia de una brecha de género: no solo la tasa de actividad económica femenina es menor a la masculina, sino que las mujeres están más afectadas por el desempleo y obtienen un menor salario que los hombres, fenómeno que es más visible en la franja de población con nivel terciario. Tampoco los mayores desempeños educativos de las mujeres son capitalizados a nivel político: Uruguay exhibe una de las tasas más bajas de mujeres parlamentarias en América Latina. Políticas públicas “ciegas” ante las desigualdades de género y factores de discriminación están en la base de estos fenómenos.

Finalmente, se ha apuntado que una crisis de sentido y adecuación para la vida actual de la enseñanza media afecta también el desempeño de este subsistema. Este problema no es exclusivo de Uruguay y se manifiesta en el mundo entero. Es en la adolescencia donde comienza a expresarse con mayor fuerza la heterogeneidad en las rutas de emancipación, en la medida que son varios los ámbitos que “compiten” por ellos (por ejemplo, estudio frente a trabajo).

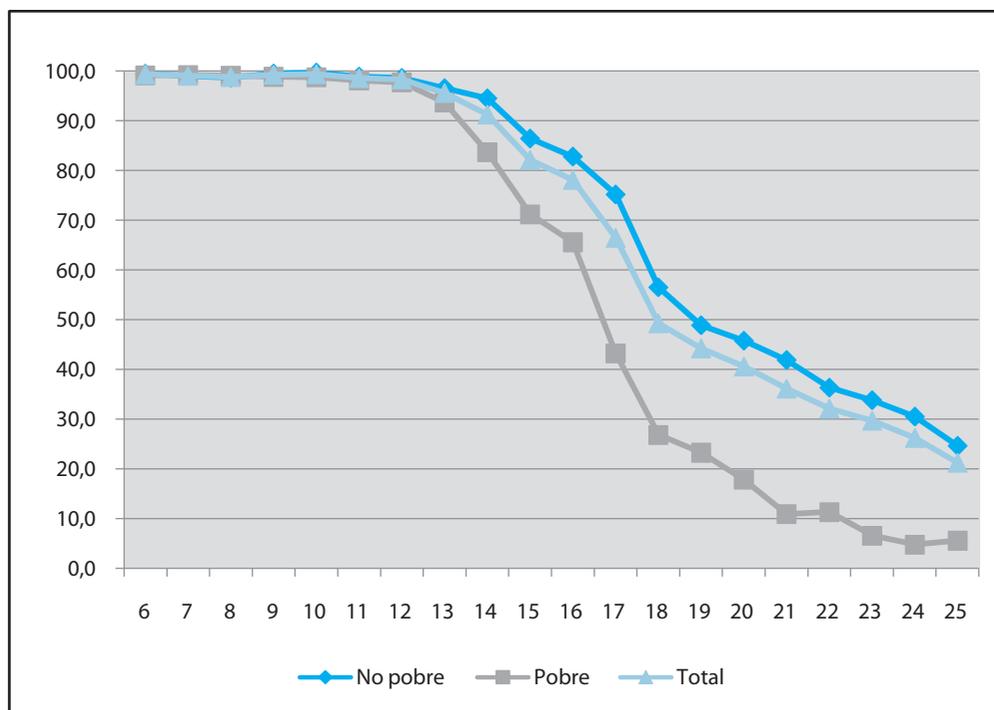
A esto se suma el problema de cuáles son los objetivos principales de la enseñanza media (“el para qué y para quién”). Las interrogantes adquieren algunas particularidades en el caso uruguayo, en la medida que la enseñanza media desde sus orígenes fue la antesala de la universidad, diseñada desde esta, con carácter propedéutico y para seleccionar a los mejores estudiantes que formarían parte de la elite de dirección del país. Sin embargo, la educación media hoy es lo que la enseñanza primaria era a comienzos del siglo pasado: el piso mínimo para sociedades integradas y con igualdad de oportunidades. En otras palabras, desde la noción de seguridad de habilitación y de realización manejada en este capítulo, los umbrales exigidos por la sociedad actual para estar habilitado a insertarse en los diversos ámbitos sociales y laborales, exigen un acceso generalizado de la población a la educación media, al tiempo que son la condición mínima para adaptarse a los cambios de escenarios que la modernidad supone.

#### *Asistencia, desgranamiento por edades e inequidades en el acceso*

Los problemas de abandono del sistema educativo surgen desde el comienzo de la enseñanza media y se acentúan a medida que se avanza en el nivel. Las estimaciones indican que en la transición entre un ciclo y otro se registra el primer desgranamiento. Uno de cada diez adolescentes de 15 a 17 años que egresa de enseñanza primaria, abandona sus estudios sin siquiera aprobar el primer año del ciclo básico (ENJA, 2010).

El Gráfico II.3 muestra el acceso universal en las edades correspondientes a educación primaria (independientemente de la condición socioeconómica de los niños) y una paulatina desvinculación a partir de los 13 años de edad. Un factor que es determinante para explicar la desafiliación temprana en estas edades es la condición socioeconómica de los hogares (medida por la condición de pobreza de los hogares de pertenencia).

**GRÁFICO II.3**  
**Asistencia a la educación por edades simples, según condición de pobreza (en porcentaje)**  
**Año 2010**



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE)

A los 13 años, 95,6% de los adolescentes asiste a un centro educativo y a los 14 años, 91,2%. Entre aquellos adolescentes de 14 años que viven en hogares por debajo de la línea de pobreza, la asistencia es 11 puntos porcentuales inferior que para el resto de los adolescentes (83,7% y 94,5%). Esta realidad se acentúa a medida que aumenta la edad y alcanza en los 17 años una diferencia de 32 puntos porcentuales. En otras palabras, a los 17 años, la desvinculación abarca a más de la mitad de adolescentes en hogares pobres (56,8%) y a uno de cada cuatro entre los adolescentes no pobres (24,9%). En toda la población de 17 y 18 años, un 44% y un 51% respectivamente de los adolescentes se encuentra fuera del sistema educativo formal.

El problema de la desafiliación en edades tempranas se encuentra muy asociado a su alta masculinización. Es una constante que el fracaso escolar se concentre en los varones de estratos socioeconómicos más bajos (Fernández, 2009).

Estas cifras ponen de manifiesto lo distante que se encuentra el país en procura de alcanzar la asistencia para las edades obligatorias. Al mismo tiempo, expone la situación de mayores restricciones de acceso y culminación que presentan los adolescentes de sectores vulnerables, que en forma prematura se desvinculan de la enseñanza.

Este hecho constituye una pieza de la desigualdad educativa que identifica a la enseñanza uruguaya y da cuenta del fuerte riesgo que supone para el país en tanto no logra igualar las oportunidades de los individuos.

Aunque el problema de la desvinculación de la enseñanza es preponderante en los sectores de población más vulnerable, trasciende a este grupo. Tanto el abandono como el reducido nivel de egreso, no se restringe exclusivamente a estos sectores. Por el contrario, el Cuadro II.3 muestra que entre los sectores sociales medios y medios altos se registran situaciones de desvinculación significativas. Aunque en estos la asistencia es mayor, es importante señalar que en el 3.º quintil, a los 16 años 10% ya no asiste al liceo y desciende en promedio unos 10 puntos porcentuales por cada año cumplido. Así, a los 18 años en este grupo, una de cada tres personas no participa del sistema educativo. En el 4.º quintil más rico, a los 18 años 20% no asiste y en el 5.º quintil el porcentaje es 18%.

**CUADRO II.3**  
**Asistentes a centros educativos de 13 a 18 años por quintiles de ingreso y edades (porcentaje)**  
**Año 2009, país urbano**

Quintiles de ingreso per cápita sin valor locativo (total de hogares)						
Edades	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	Total
13	94,1	97,0	97,3	97,7	98,5	95,9
14	86,9	95,1	95,8	97,3	100,0	92,3
15	78,2	87,2	94,8	97,3	98,0	86,7
16	69,7	81,3	89,4	96,2	98,7	80,8
17	54,3	74,2	78,1	89,3	96,9	71,9
18	36,8	51,6	65,5	79,1	81,9	55,9

Fuente: ANEP, 2010.

El conjunto de inequidades en la asistencia al sistema educativo presenta también una fuerte asociación con los fenómenos territoriales. El crecimiento de la periferia de Montevideo y área metropolitana ha significado un desafío aún mayor en procura de brindar los servicios básicos a esta población.

La dinámica poblacional en el territorio ha sido diversa: por una parte, responde a la movilidad de los sectores medios y medios altos que han decidido ubicarse en áreas que hasta hace poco tiempo presentaban una baja densidad poblacional. Dada la segmentación educativa existente, estos sectores han buscado los servicios educativos por la vía privada (en sus zonas o fuera de ellas).

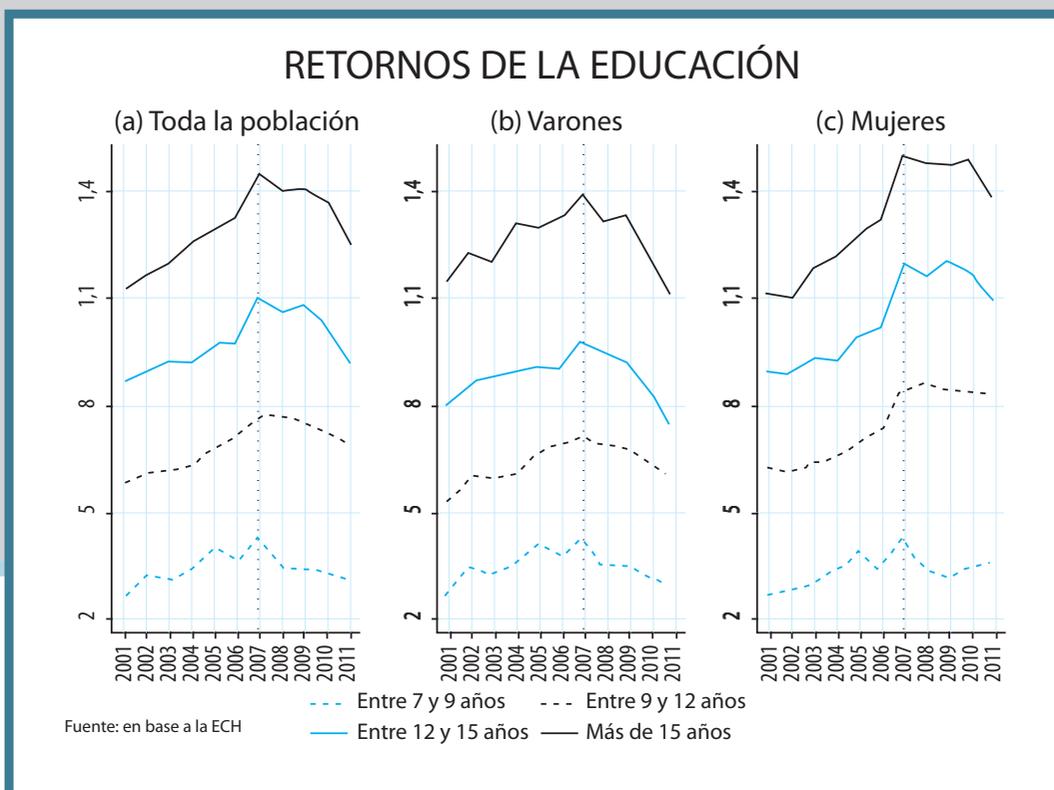
Los sectores socioeconómicos más bajos también han vivido un proceso acelerado de concentración espacial, sea por los movimientos poblacionales desde el centro a la periferia de las ciudades o como producto de su acelerada reproducción biológica. En un marco de pérdida en términos absolutos de población en Montevideo para el último período inter-censal (1996-2004), las zonas de la periferia sin excepción han aumentado su población.

El resultado de ambos procesos trajo aparejado el aumento de la desigualdad territorial que también se expresó en muchos de los servicios, entre ellos el educativo. En la medida que las ciudades han tendido a concentrar en determinadas áreas a la población con características socioeconómicas similares y que la oferta educativa ha crecido más lentamente, los logros educativos entre los distintos barrios resultan aún más desiguales.

## OPINIÓN: RETORNOS EDUCATIVOS: ESTABILIDADES Y CAMBIOS

La principal contribución a la desigualdad de ingresos proviene de las fuentes asociadas a las remuneraciones generadas en el mercado de trabajo. Los retornos por años adicionales de estudio han sido, en Uruguay, la principal fuerza que ha explicado la evolución de los ingresos laborales y por ende los niveles de desigualdad que han existido en los últimos años (Amarante *et ál.*, 2011). Desde fines de la década de 1990 y hasta el año 2007 los retornos a la educación han contribuido positivamente al incremento de la desigualdad. El gráfico siguiente presenta los retornos a la educación sobre el salario real para el período 2001-2011. Las magnitudes representan el diferencial de cada grupo educativo con respecto a los trabajadores con menos de siete años de educación. Lo primero que se observa es un crecimiento escalonado en los retornos conforme aumentan los niveles educativos, patrón que es similar para varones y mujeres (paneles (b) y (c)), y que se repite para los residentes de Montevideo y del interior del país. Los trabajadores con más de 15 años de educación tienen un diferencial en los retornos que en promedio es 20% superior al siguiente grupo educativo (entre 12 y 15 años) y superan en más de cinco veces a aquellos trabajadores con una escolaridad entre seis y nueve años de educación. Por otra parte, se observa que a iguales características, los retornos son superiores para los varones, lo cual sería consistente con los hallazgos de Sanroman y Buchelli (2004) sobre la existencia de un techo de cristal para los salarios femeninos.

Como se observa en el panel (a) los retornos de la población con más de 15 años de educación muestran una mayor dispersión durante este período. Desde 2007 a la fecha el diferencial de retornos ha tendido a caer para todos los grupos con la excepción de aquel que tiene entre seis y nueve años de educación, observándose cierta convergencia entre los grupos de 9 a 12 años y aquellos que presentan entre 12 y 15 años de educación. Es decir, en el año 2011 el diferencial de retornos entre grupos educativos es inferior al del 2007. La mayor dispersión en los retornos entre 2001 y 2007 se produce entre quienes residen en Montevideo en tanto que las caídas más importantes desde el año 2007 se observan entre los trabajadores varones, alcanzando niveles similares a los del año 1998.



Un aspecto a tener en cuenta es que luego del sostenido crecimiento de los años de educación promedio entre cohortes, se observa un relativo estancamiento en los años de educación alcanzados entre las generaciones más jóvenes (Espino et ál., 2011). Este aspecto constituye una novedad en Latinoamérica, donde la caídas en los retornos educativos fueron acompañados por incrementos en los años de educación (Cruces et ál., 2011).

En Uruguay la menor dispersión en los retornos se ha explicado por diversos motivos. Por un lado, sería consecuencia de la reinstalación de los Consejos de Salarios y los criterios utilizados en este ámbito para fijar las pautas de incremento salarial. En este caso, los efectos sobre los retornos a la educación pueden estar originados en el incremento diferencial en los salarios de la fuerza laboral ubicada en distintos tramos, mayores para trabajadores con salarios bajos, y en fuertes incrementos en trabajadores del sector público (Alves et ál., 2010). Una segunda explicación podría estar asociada al efecto del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Amarante et ál. (2011) realiza estimaciones salariales antes y después de impuestos no encontrando diferencias en los retornos a la educación en ambas ecuaciones en el año 2006, en tanto en 2008 y 2010 los retornos asociados a los salarios antes de los impuestos son muy superiores a los retornos luego del impuesto, fundamentalmente en la población con más de 15 años de educación. Otros elementos que se han señalado en la contribución a la caída de los retornos educativos son el incremento en el empleo y la caída de la brecha regional (Alves et ál., 2011).

La evolución reciente de los retornos sugiere algunos elementos a tener en cuenta en el debate sobre políticas públicas. Para contribuir a reducir la desigualdad, un aspecto central sería promover el acceso a mayores niveles de educación formal y garantizar que cumplan estándares de calidad. Al respecto, surge la interrogante sobre las causas del acercamiento en los retornos entre el grupo 9 a 12 años de educación y el de 12 a 15 años de educación. Una hipótesis que podría explicar este comportamiento es que el mercado asigna un menor premio relativo a las opciones educativas con este horizonte temporal, lo cual podría estar indicando la necesidad de ampliar la oferta de enseñanza tecnológica para tareas que requieren formación específica. Mantener pautas diferenciales en consejos de salarios es otro elemento a considerar, así como alterar los umbrales que definen las franjas del IRPF, por ejemplo, elevar el tramo más alto.

Martín Leites y Gonzalo Salas

(Instituto de Economía,

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración-UDELAR)

La segregación socioeconómica territorial sumada a la ya existente segmentación educativa es un factor más que genera desequilibrios. Las condiciones de baja educación, en un marco de alta concentración territorial, reproducen intergeneracionalmente las vulnerabilidades y los riesgos, al tiempo que amplifican las desigualdades con “expresión territorial”. Aunque la segregación y la segmentación parezcan conceptos similares y en muchos casos operen en el mismo sentido, no tienen las mismas implicancias. La segmentación alude a una diferenciación en las opciones elegidas por los diferentes sectores sociales, que como tal, es un fenómeno que existe desde larga data. Pero la segregación le suma una voluntad expresa de los diferentes sectores para diferenciarse en los espacios de socialización, por “no entrar en contacto con lo diferente”. Una de las premisas de la integración social, en donde la educación juega un rol clave, es que pueda albergar en un mismo espacio a estudiantes de diferente origen social y de esta forma a través de la heterogeneidad alimentar la capacidad de adaptación a la diversidad. Este conjunto de “engranajes” tan necesario para sociedades integradas no está presente en la matriz socioeducativa actual.

### *Aprendizajes: cuánto se aprende y cómo están distribuidos los conocimientos*

Los asuntos relativos al acceso, asistencia y egreso marcan la trayectoria educativa del adolescente y constituyen al menos un piso básico de garantía de derechos y probablemente una forma de disminuir diferentes riesgos y vulnerabilidades. Pero resulta claro que, aunque constituyen una condición necesaria para el desarrollo pleno en distintas esferas, no alcanzan por sí solos. Un mejor desempeño en estos indicadores no necesariamente implica mayores conocimientos adquiridos. Por tanto, observar cuánto aprenden los estudiantes, cuánto de este conocimiento adquirido responde a las necesidades actuales y cómo se distribuyen entre la población escolar, resulta también una pregunta medular.

La principal forma de indagar sobre este aspecto es a partir del análisis de la evaluación internacional de aprendizajes PISA (Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes). Uruguay participó en esta evaluación por tercera vez en el año 2009, luego de incorporarse en 2003. El propósito del estudio PISA es describir en qué grado los estudiantes de 15 años, que están próximos a finalizar la etapa de educación básica, se encuentran preparados para afrontar los desafíos de la sociedad del conocimiento.<sup>14</sup> En particular, como lo establece el informe del Grupo Iberoamericano de PISA:

El enfoque final adoptado por los países participantes en PISA tiene que ver con la capacidad de los estudiantes de extrapolar lo aprendido y aplicar sus conocimientos a nuevas situaciones y contextos. No se trata de evaluar qué se espera que los estudiantes hayan aprendido, sino con qué éxito pueden extrapolar lo que han aprendido y aplicar sus conocimientos y habilidades en nuevos contextos. (OCDE, 2009: 17).

Esta distinción, al igual que en el enfoque adquirido en SERCE, es importante porque se trata de observar no ya cuánto deben saber los alumnos en determinado nivel, sino cómo los conocimientos adquiridos les son útiles para su vida social y productiva. Esto se asocia al concepto manejado en este informe sobre seguridad de habilitación y de realización: los individuos pueden adquirir determinados conocimientos, pero estos, aunque son condición necesaria para la habilitación en la vida social, deben también permitir la seguridad de realización. Esta brinda los mecanismos específicos que permiten reforzar el aprovechamiento de nuevas oportunidades, al tiempo que ayudan al individuo a adaptarse a los nuevos contextos. Ambos tipos de seguridades son imprescindibles para una adecuada inserción en la vida social.

La evaluación PISA abarcó en 2009 a 74 países del mundo y en Latinoamérica incluyó a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay. Indagó tres áreas del conocimiento específicas: lectura, matemática y ciencia. La información se presenta de dos formas: en primer lugar, en puntajes que se ubican en una escala con media 500, correspondiente al promedio del puntaje obtenido por los países de la OCDE. En segundo lugar, a partir de niveles de desempeño, los que describen los procesos cognitivos y las tareas que típicamente pueden realizar los estudiantes en cada nivel.

En términos generales los resultados de las pruebas que realiza el país desde hace algunos años muestran que la calidad de los aprendizajes es insuficiente, se encuentra mal distribuida entre los estudiantes y no ha variado significativamente entre 2003 y 2009.

Uruguay se posiciona muy por debajo del promedio de países de la OCDE. El puntaje promedio en lectura, matemática y ciencias fue de 429, 427 y 427 respectivamente, en una media de 500 para los países de la OCDE. Este rasgo no presenta variaciones importantes en las diferentes mediciones (2003, 2006 y 2009). En tanto, Uruguay presenta una posición de relativo privilegio en el contexto latinoamericano, solo superado por Chile en lectura

---

<sup>14</sup> ANEP, Uruguay en PISA 2006. Primeros resultados en Ciencias, Matemática y Lectura del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes. Informe Ejecutivo. 2007.

y ciencias. En el caso de matemática presenta el mejor promedio de la región. Estas características tampoco han variado significativamente en las diferentes mediciones, más allá de alguna modificación de posiciones relativas.

Ahora bien, la virtud de PISA es también presentar los resultados por niveles de competencia, de forma tal de reflejar para cada área cuántos estudiantes son capaces de resolver y sobrepasar diferentes niveles de dificultades.<sup>15</sup> Para las tres áreas, el nivel II es definido como el umbral de competencia, es decir como aquel “[...] en que los alumnos comienzan a demostrar las habilidades en el área que les permitirá seguir aprendiendo para incorporarse y participar de manera efectiva y productiva en la sociedad actual” (PISA, 2009: 17).

El Cuadro II.4 muestra los conocimientos adquiridos por los estudiantes en cada una de las áreas cuando se ubican en el umbral de competencia (nivel II) y las tareas que pueden realizar cuando ni siquiera adquirieron las competencias que corresponden a este umbral.

**CUADRO II.4**  
**Descripción de las tareas que se realizan en el nivel II, alumnos en lectura, matemática y ciencias**

	<b>En el umbral de competencia (nivel 2) los alumnos:</b>	<b>Por debajo del umbral de competencia (nivel II) los alumnos solo:</b>
<b>Lectura</b>	Construyen significados dentro de un fragmento limitado del texto. Elaboran conexiones entre el texto y sus conocimientos previos. Manejan contextos familiares en los que la información relevante está explícita.	Ubican fragmentos independientes de información explícita.  Ubican información en un lugar relevante de textos cortos, con sintaxis simple en un contexto familiar.  Reconocen el tema principal en un texto de tema familiar.
<b>Matemática</b>	Ejecutan procedimientos rutinarios siguiendo instrucciones explícitas. Interpretan situaciones en contextos que requieren inferencia directa. Extraen información de una sola fuente y hacen uso de un solo modo de representación. Hacen interpretaciones literales de los resultados.	Identifican información y realizan procedimientos rutinarios siguiendo instrucciones directas en situaciones explícitas.
<b>Ciencias</b>	Suministran explicaciones científicas en contextos familiares. Infieren conclusiones basadas en investigaciones simples. Hacen interpretaciones literales de resultados de investigaciones científicas.	Poseen conocimiento científico limitado que solo aplican a situaciones familiares. Presentan explicaciones científicas que son obvias y deducibles concretamente de la evidencia que ha sido brindada.

Fuente: ANEP- PISA, 2009.

<sup>15</sup> Para cada área se definen siete niveles de desempeño, del Bajo Nivel I hasta el Nivel VI, que es aquel nivel en donde los estudiantes presentan un mayor nivel de competencias.

En Uruguay para lectura y ciencias, 42% del alumnado de 15 años se ubica por debajo del umbral de competencia. En el caso de matemática, representan el 48% (Cuadro II.5). En otras palabras, casi la mitad de los estudiantes de acuerdo a las capacidades que se miden en PISA, muestran que únicamente adquirieron los niveles básicos de conocimientos, por debajo del umbral que se define como un piso para una adecuada inserción en las sociedades actuales.

**CUADRO II.5**  
**Porcentaje de estudiantes por niveles de desempeño agrupado según áreas. Uruguay, PISA 2009.**

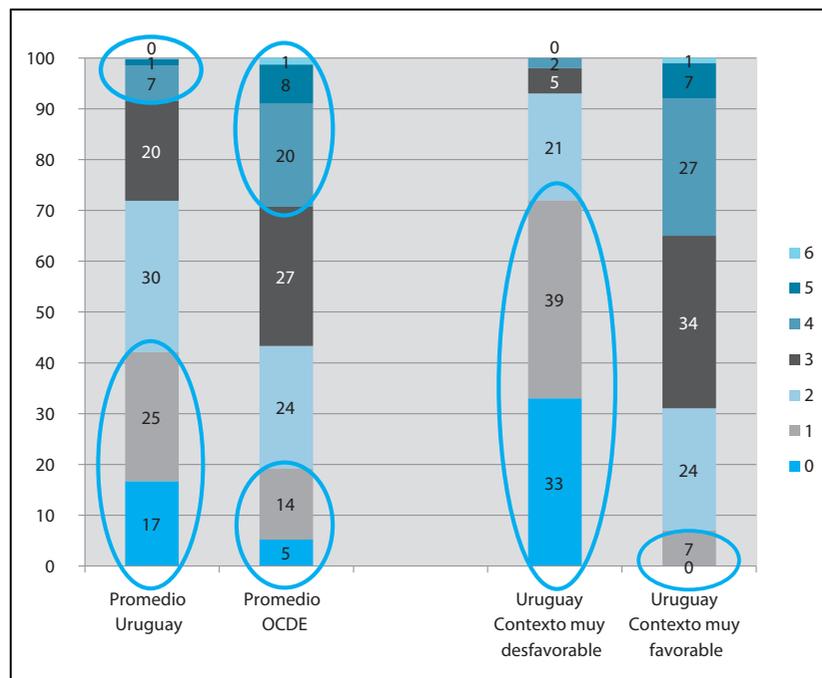
	Niveles Bajo 1 y 1	Niveles 2 y 3	Niveles 4, 5 y 6	Total
Lectura	42	48	10	100
Matemática	48	42	10	100
Ciencias	42	49	9	100

Fuente: ANEP-Pisa 2009.

Un último aspecto sobre la distribución de los conocimientos es el relativo a las desigualdades existentes. Uruguay se destaca por su gran heterogeneidad en los resultados. Este rasgo muy presente en la gran mayoría de países latinoamericanos, es una constante para Uruguay. El promedio de resultados del país, se conforma de una gran variabilidad, en donde un conjunto de estudiantes logran resultados altamente satisfactorios, comparables incluso a los promedios de los países desarrollados, pero otra porción muy significativa presenta resultados muy por debajo de lo requerido como competencias básicas para integrarse como ciudadanos activos.

El Gráfico II.4 indica el grado en que los estudiantes de entornos socioculturales más desfavorables no logran cubrir las competencias mínimas. Por ejemplo, en ciencias para el año 2006, los niveles 0 y 1 en estos entornos representan el 72% del alumnado. En el otro extremo, en los entornos más favorables, estas situaciones representan tan solo el 7%.

**GRÁFICO II.4**  
**Niveles de desempeño en ciencias en contextos socioculturales extremos (en porcentaje)**  
**Año 2006**



Fuente: PISA, 2006.

Estos resultados suman un elemento adicional de vulnerabilidad y riesgo para el país, en la medida que no se garantizan niveles adecuados de conocimientos para la población en general y evidencian un proceso de alta desigualdad en los saberes de acuerdo al origen socioeconómico y cultural de las personas.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Resulta importante señalar que en el caso uruguayo una vez controlados los factores socioculturales del alumnado y de los centros educativos, los resultados educativos por sector educativo (público y privado) no presentan diferencias significativas.

## MENOS EDUCACIÓN, MÁS DESIGUALDAD

Considerando las últimas décadas, la evolución del empleo por nivel educativo ha sido especialmente desfavorable para las personas con menos años de educación formal. En el período 1986-2008, el número de ocupados con educación primaria cayó 25%, el de ocupados con educación secundaria y técnica creció 68% y 58% respectivamente, en tanto que el de ocupados con educación superior se incrementó en 130%. Asimismo, las personas de menor nivel educativo son las más afectadas cuando el producto cae y su re-inserción en los auges es más lenta que para el resto (Amarante y Brum, 2010).

Estas dinámicas contribuyen a explicar que la población con menor formación relativa obtenga escasos ingresos salariales, por lo que los retornos educativos constituyen uno de los principales factores generadores de desigualdad.

Según el documento *Estrategia Uruguay III Siglo* (2009) las estimaciones de empleo para el año 2030 en las proyecciones más dinámicas de la economía sugieren que la tendencia de sustitución de trabajo calificado por no calificado observada en las últimas décadas persistiría. Como consecuencia del incremento de la demanda de trabajo calificado, el diferencial salarial se ampliaría significativamente en 2030. El estudio señala que si la remuneración mensual de quienes cuentan con más de 12 años de educación era el doble que la de aquellos con primaria en 2008, para el año 2030 podría ser cuatro veces más de verificarse un escenario económico muy dinámico.

## II.2 Educación desde la percepción de la ciudadanía

¿Está la educación entre los temas de preocupación ciudadana en el país? De acuerdo a las encuestas de opinión, comenzó a aparecer entre los principales temas de preocupación en 2011, coincidiendo con un incremento del debate público.<sup>17</sup>

No se dispone de indicadores directos que permitan evaluar si las personas sienten algún tipo de amenaza o temor respecto a no tener acceso a la educación, ni a una educación suficientemente buena como para evitar que su ausencia constituya un riesgo para su futuro. No obstante, se dispone de indicadores indirectos razonablemente apropiados, basados por un lado en la evaluación de la satisfacción con los servicios educativos y, por otro, en la proyección futura respecto a la calidad educativa prevista para la población en los próximos años.

Latinobarómetro consulta respecto a la “satisfacción con el funcionamiento de la educación pública” del país. Con este indicador la mayoría parece satisfecha con la educación disponible: 12% se manifiesta “muy satisfecho” y 46% “más bien satisfecho”. Por el contrario, la insatisfacción alcanza a casi cuatro de cada diez; la mayoría de las personas insatisfechas se muestra “no muy satisfecha” (32%) y una minoría (7%) directamente “insatisfecha”. Está claro que la ciudadanía muestra algún grado de insatisfacción, pero de grado moderado (“no muy satisfecha”). La insatisfacción plena es marginal (Cuadro II.6).

<sup>17</sup> De acuerdo a una encuesta de la consultora Cifra publicada en el diario *El País* el domingo 24 de julio de 2011, la educación ocupa el segundo lugar entre los principales problemas del país (con 7,9%), después de la inseguridad. Estudios posteriores de otras consultoras locales han confirmado, más allá del porcentaje específico, un incremento en los niveles de mención a la educación como uno de los principales problemas del país.

**Cuadro II.6**  
**Satisfacción con el funcionamiento de la educación pública en Uruguay**

Nivel de satisfacción	(%)
Muy satisfecho	12
Más bien satisfecho	46
No muy satisfecho	32
Insatisfecho	7
NS/NR	3
TOTAL	100

Fuente: Latinobarómetro, 2010.

En la misma línea, de acuerdo a *Gallup World Poll* (2010), 75% del público se siente “satisfecho” con el sistema educativo o las escuelas en la ciudad donde vive (ver English y Ray, 2010). Nótese que los niveles de satisfacción aquí son mayores que los registrados por Latinobarómetro, no obstante se debe tener en cuenta que Gallup apunta a evaluar la satisfacción global con el sistema educativo, mientras que el Latinobarómetro pregunta específicamente por el funcionamiento de la educación pública. Pero más allá de matices, la conclusión parece ser similar: una parte importante de la ciudadanía uruguaya está razonablemente satisfecha con el sistema educativo, aunque una parte no menor (entre un cuarto y un tercio según el estudio que se tome) tiene juicios negativos respecto a la misma.<sup>18</sup>

En la comparación internacional, utilizando el indicador del *Gallup World Poll*, Uruguay figura con una satisfacción con el funcionamiento educativo superior al de varios de los países que pueden considerarse referencias culturales para distintos sectores del público, como España, Estados Unidos, Suecia (Cuadro II.7).

**Cuadro II.7**  
**Satisfacción con el funcionamiento de la educación pública**  
**(% de “muy satisfecho” y “más bien satisfecho”)**

Nivel de satisfacción	(%)
Nicaragua	76
El Salvador	75
Costa Rica	72
Ecuador	69
Guatemala	61
México	60
Venezuela	58
Uruguay	58
Panamá	58

República Dominicana	57
Colombia	57
Bolivia	55
Paraguay	55
PROMEDIO	54
Argentina	46
Brasil	35
Perú	33
Honduras	30
Chile	28

Fuente: Latinobarómetro, 2010.

<sup>18</sup> Estos resultados tienen en cuenta datos de 2010. Si en estudios de consultoras locales de 2011 se registró un incremento de las menciones a la educación como principal problema del país, quizá estos niveles de satisfacción puedan haber variado.

De cualquier forma, la comparación internacional en materia de insatisfacción educativa debe relativizarse: los niveles de satisfacción dependen también de las expectativas y demandas hacia el sistema. Si las demandas son bajas puede existir una alta satisfacción aún con un desempeño objetivamente pobre del sistema educativo. La aparición de casos como Nicaragua, El Salvador, Honduras y Ecuador como los países con mayor proporción de personas satisfechas, y de Chile como país menos satisfecho son elocuentes para ilustrar el punto.

Por otra parte, estudios locales muestran que las expectativas de la ciudadanía sobre la evolución del acceso y la calidad educativa para los próximos diez años es materia de opiniones divididas. Una minoría (8%) opina que dentro de diez años “todos” los jóvenes accederán a una educación de calidad. Una mayoría relativa (44%) no es tan optimista pero considera que “se habrá avanzado” respecto a la situación actual. El resto opina que dentro de diez años la situación “seguirá igual” que ahora, o directamente que los jóvenes tendrán “menos acceso” a una educación de calidad (Cuadro II.8).

**Cuadro II.8**  
**Opinión sobre el acceso de los jóvenes a una educación de calidad dentro de 10 años (en porcentaje)**

Opinión sobre acceso	(%)
Todos accederán	8
Se habrá avanzado	44
Seguirá igual	19
Habrà menos acceso	19
NS/NR	9
TOTAL	100

Fuente: CIFRA publicado en *El País*, 2011.

Mirando el “vaso medio lleno”, se podría sostener que una amplia mayoría de las y los uruguayos (sumando las primeras dos categorías) estima que la situación futura mejorará. Pero, mirando el “medio vaso vacío”, también se podría afirmar que apenas un 8% considera que todos los jóvenes podrán acceder a una educación de calidad dentro de diez años.<sup>19</sup>

Otro estudio local a cargo de Interconsult (2011) que ensaya una mirada más amplia respecto a los niveles de la educación y la satisfacción que producen encuentra que los mayores grados de insatisfacción educativa se producen en torno a la educación media pública, mientras que la educación primaria es la que recibe mejores evaluaciones.<sup>20</sup>

Volviendo a la satisfacción global con la educación pública, el análisis por grupos poblacionales muestra que según sexo, no se aprecian diferencias significativas, en cambio una brecha más importante se identifica con la región geográfica. En el Interior del país se tiene un nivel de satisfacción mayor que en Montevideo. En términos gruesos (acumulando “muy satisfecho” y “más bien satisfecho” por un lado y “no muy satisfecho” y “insatisfecho” por otro), en

<sup>19</sup> De hecho, esta es la lectura destacada por el artículo publicado por *El País* en base a la encuesta de CIFRA. En un recuadro de la edición del 17 de julio de 2011 se destaca: “83% de encuestados ve improbable que todos accedan a buena educación en 10 años”.

<sup>20</sup> Considerando el conjunto de instituciones públicas y privadas, en Encuesta reciente de la consultora FACTUM (setiembre, 2012), la pregunta acerca de la opinión positiva sobre las instituciones educativas arrojó el siguiente resultado: la Universidad de la República lidera el ranking con una muy buena imagen, seguida de escuelas privadas y luego, muy cerca, de liceos privados y UTU. El segundo escalón de opinión favorable corresponde a las universidades privadas y debajo, en un tercer escalón se encuentran las escuelas públicas. Finalmente, quienes reúnen peor opinión son los liceos públicos (sitio web de la Encuesta <http://www.factum.edu.uy/node/690>).

Montevideo las posiciones están divididas en grupos relativamente similares (50% satisfechos y 46% insatisfechos), mientras que en el Interior los satisfechos representan casi dos terceras partes de la población (63%) y los insatisfechos el tercio restante (35%) (Cuadro II.9).

**Cuadro II.9**  
**Satisfacción con el funcionamiento de la educación pública según grupos poblacionales**  
**(en porcentaje)**

	Región geográfica		Sexo		Nivel socioeconómico			
	Montevideo	Interior	Hombres	Mujeres	Alto	Medio	Bajo	TOTAL
Muy satisfecho	7	16	13	12	12	13	13	12
Más bien satisfecho	43	47	48	44	43	48	44	46
No muy satisfecho	37	29	30	34	34	31	31	32
Insatisfecho	9	6	7	7	9	6	8	7
NS/NR	3	2	2	3	2	2	5	3
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Latinobarómetro 2010.

Por último, se debe señalar que a diferencia de otras dimensiones de SH, existe una relación no lineal con el nivel socioeconómico. Los mayores niveles de satisfacción parecen surgir en los sectores medios y los de insatisfacción en los sectores altos. Dos elementos hay que tomar en cuenta al interpretar estos datos. El primero refiere a que, como ocurre con la comparación internacional, al analizar estratos socio-económicos también pueden estar latentes diferentes estructuras de expectativas. Quizá esto pueda ayudar a entender la mayor insatisfacción de los sectores más altos que tienen acceso a servicios educativos de mejor calidad. El segundo elemento es que quizá la mayor lejanía con los servicios de educación pública genera visiones más estereotipadas y más críticas respecto a cómo funciona efectivamente el sistema, mientras que en los sectores más cercanos estas visiones se matizan. En la medida en que en los sectores altos es donde se concentra la mayor matrícula de la educación privada (y por tanto, en términos relativos la menor matrícula de la educación pública), quizá esta mayor lejanía esté explicando los juicios más críticos.

### II.3. A modo de cierre

Considerando la información relevada, desde la perspectiva de seguridad de habilitación y de realización que cabría otorgar a la educación, se destacan las restricciones que implica la situación educativa del país para que los individuos logren una adecuada inserción social y el techo que impone al desarrollo de largo plazo del país. Si se entiende que la educación debe aportar a los individuos los conocimientos necesarios para desarrollarse como ciudadanos disociando los orígenes sociales de los logros que obtengan (seguridad de habilitación), la región latinoamericana aún está lejos de cumplir este objetivo y Uruguay no escapa a ello. Las grandes desigualdades evidenciadas en los niveles de cobertura, asistencia, aprendizajes y culminación de los ciclos escolares consolidan desigualdades sociales de partida, aumentando los niveles de riesgo a los que se ven y verán expuestas las diferentes generaciones.

Independientemente de los ciclos educativos que se analicen, en Uruguay se observa una alta disparidad en los desempeños educativos, en función de las características socioculturales del estudiantado. Esto se manifiesta en el

conjunto de evaluaciones de aprendizajes, sean nacionales o internacionales, tanto para educación primaria, como para educación media. Es aquí donde, probablemente, se encuentre la principal problemática que compromete el desarrollo pleno de los individuos y la posibilidad de construir un modelo de desarrollo social y económico duradero. Los resultados educativos pueden convertirse en factores de riesgo para el país por constituir una suerte de “freno” para el desarrollo del conjunto y un freno a la seguridad de realización, a nivel individual.

La percepción de las personas acerca de las amenazas emergentes de la situación de la educación si bien parece haber cobrado cierta relevancia, no constituye una materia de grandes preocupaciones. De hecho, la mayor atención a los riesgos potenciales de la actual situación se encuentra en los sectores de nivel socioeconómico alto, que probablemente sean (a nivel individual), los menos afectados. Este resultado es importante y preocupante en términos de la posibilidad de amortiguar riesgos o revertir la trayectoria descrita: mientras las deficiencias del sistema educativo público permean las oportunidades y posibilidades de desarrollo de todos los individuos (en particular, los de menores recursos), la toma de conciencia sobre estas restricciones parece no estar suficientemente expandida en el tejido social, y por tanto, está lejos de constituir una preocupación que movilice las demandas ciudadanas.

## LAS PREOCUPACIONES DE LA CIUDADANÍA URUGUAYA

Dado que la seguridad humana involucra un componente subjetivo (libertad frente al miedo) es pertinente conocer las cosas que producen inseguridad a la ciudadanía uruguaya. Un abordaje general a este asunto puede hacerse analizando indicadores clásicos de percepción sobre los “principales problemas del país”. Se puede decir que este es un abordaje indirecto del componente subjetivo de la SH: no necesariamente algo que es percibido como problema para el país representa un problema para los individuos en el sentido de amenazas percibidas. No obstante esto, es un indicador razonable en la medida en que recoge lo que las personas mencionan como preocupaciones de forma espontánea.

En los últimos años las encuestas de opinión han mostrado que cuando se pregunta a las personas “cuál es el principal problema del país” las respuestas se concentran, en general, en cinco dimensiones básicas: la inseguridad o delincuencia, el desempleo, la situación económica, problemas sociales como la pobreza, y la educación.

### Principal problema del país (cinco principales, en porcentaje)

	2006 (2)	2007 (1)	2007 (2)	2008 (1)	2008 (2)	2009 (1)	2009 (2)	2010 (1)	2010 (2)	2011 (1)	2011 (2)	2012 (1)
Inseguridad, delincuencia	8	9	7	10	16	27	32	33	31	35	37	42
Desempleo, desocupación	45	40	37	34	27	25	24	24	19	13	15	11
Educación	2	3	2	2	3	2	4	4	5	7	6	10
Situación económica	11	11	12	14	12	12	7	4	7	6	7	6
Problemas sociales, pobreza	7	7	5	7	8	5	7	7	6	4	4	3

Fuente: Equipos MORI

En este último quinquenio se destacan al menos dos cambios importantes en la estructura de opiniones. El primero es que a partir de 2007 la preocupación por el desempleo —que en la última década había sido en forma constante la principal preocupación de la ciudadanía uruguaya— comenzó a descender, al tiempo que comenzó a crecer la preocupación por la inseguridad. A comienzos de 2009 se produjo el “cruce de tendencias” y la inseguridad pasó a ser la principal preocupación en los últimos años. El segundo cambio es que en 2011 comenzó a aparecer entre los principales temas de preocupación ciudadana uno que estaba relativamente ausente: la educación. Esto coincide con un incremento del debate público sobre el tema.

Los cambios recientes en la estructura de los juicios tienen que ver, entre otras cosas, con la mejora en los indicadores económicos del país. En un contexto de crecimiento económico sostenido, es razonable que la preocupación de la ciudadanía por las dimensiones vinculadas con la economía (en particular el desempleo), descendan, y emerjan otros elementos como la seguridad y la educación.

Estudios comparados como el Latinobarómetro muestran que esta estructura de preocupaciones es frecuente en América Latina. Con la excepción de Brasil, donde la principal preocupación es la salud, Chile, donde la preocupación principal es la educación y Bolivia, República Dominicana y Nicaragua, donde la población se preocupa más por el funcionamiento de la economía, en el resto de los países el principal problema es la seguridad pública o en su defecto el desempleo (Ver Latinobarómetro 2012).



### **III. Seguridad Ciudadana y Seguridad Humana**

Como se comentó antes en este informe, cuando se refiere a la seguridad ciudadana en relación con la SH, se alude a los actos que vulneran, lesionan o dañan a las personas y sus bienes, así como a los sentimientos de amenaza ante la seguridad individual que estas perciben. Las personas (o los grupos) ejercen distintos tipos de violencias sobre otras personas y grupos. En un sentido restringido, la seguridad ciudadana queda acotada a un conjunto de delitos convencionales tales como el homicidio, los robos con violencia, las agresiones y lesiones. En un sentido más amplio, la seguridad ciudadana debe incorporar otras formas de violencias y delitos como la violencia de género, la que es ejercida hacia niños y niñas, la trata y tráfico de personas, los delitos ambientales y los accidentes de tránsito. Asimismo, las violencias que los sujetos ejercen sobre sí mismos, como los suicidios, deben ser objeto de políticas de SH.

¿Cuáles son las principales amenazas a la SH que enfrentan las personas en Uruguay desde el ámbito de la seguridad ciudadana? En este apartado se aborda esta problemática a partir de tres grandes fuentes de información: registros administrativos, encuestas de “victimización” y encuestas de opinión.

Los datos disponibles constituyen aproximaciones debido a que, por un lado, los registros administrativos policiales —una de las principales fuentes para conocer la evolución y panorama de la violencia y criminalidad— relevan denuncias y por lo tanto muestran solo una parte de los episodios de inseguridad, que es la que llega a conocimiento de las instituciones públicas especializadas por ser denunciada. Por otro lado, pese a los avances en materia de registros administrativos realizados en los últimos años en el país, aún no existen registros integrados del sistema policial-judicial, con lo cual solo es posible conocer los fenómenos de violencia y criminalidad de manera fragmentada. Asimismo, el grueso de la información sobre violencia y criminalidad es producida por los distintos integrantes del sistema penal (policía, justicia, cárceles), razón por la cual la violencia institucional que estos ejercen sobre la personas apenas puede ser dimensionada como un asunto central de la seguridad ciudadana de un país. No obstante esto, el uso de diversas fuentes de información permite trazar un panorama del fenómeno así como de los desafíos de las políticas públicas para dar respuesta a las amenazas de seguridad ciudadana.

Tras revisar el panorama general de delitos, el presente apartado se concentra en dos materias específicas: la violencia doméstica de género y la situación de los/as adolescentes frente al delito. En la sección final, se releva información acerca de la percepción de la ciudadanía sobre el estado de la seguridad en el país.

#### **III.1. Panorama general de la violencia y la criminalidad en Uruguay**

Una primera forma de aproximarse al panorama de violencia y criminalidad de Uruguay es a partir de las estadísticas del Ministerio del Interior que son, básicamente, registros de denuncias. Un primer dato a tener en cuenta si se observa la evolución de las denuncias en siete años (2005-2011) es que su número bajó (Cuadro III.1). Ahora bien, para tener una idea más completa del fenómeno es necesario observar la composición de las denuncias según tipo de violencia o delito. El robo sin violencia es el delito más frecuente en todos los años y el más frecuente del total de los delitos (no solo en la dimensión “contra la propiedad”) y reviste una tendencia a la baja. Los robos con violencia son el segundo delito contra la propiedad en importancia y muestran una trayectoria creciente en el período de referencia, tanto en número de denuncias como en el peso relativo de ese delito con relación a los otros registrados en el año.

El delito más frecuente contra la persona es la violencia doméstica, categoría que ha duplicado su ponderación en el total desde 2005 y ocupa el tercer lugar en el conjunto de delitos.

Por último, en la categoría “otras violencias”, la cantidad de accidentes de tránsito fatales muestra una tendencia creciente, al tiempo que los suicidios, si bien parecen disminuir a partir de 2010, presentan una frecuencia que supera la de los homicidios. En este sentido, es posible afirmar que en Uruguay es más probable morir a “mano propia” que a manos de un tercero.

## OPINIÓN: SUICIDIOS Y PRECARIEDAD VITAL EN EL URUGUAY

La evolución histórica del suicidio en Uruguay es uno de los rasgos más salientes de nuestra estructura social. Desde principios de siglo XX la tasa de suicidios se presenta con valores altos, dejando al descubierto los signos de una “sociedad anómica”.

Este fenómeno responde a líneas de larga duración, presentándose desde la recuperación democrática bajo la influencia de procesos neoliberales, lógicas globales, procesos de fragmentación, segmentación y exclusión social que habrían contribuido a que las tasas de suicidios aumenten en forma importante. La precariedad vital, configura el trasfondo de “riesgo” que explica la evolución de los suicidios en tanto priva a las personas de poder llevar una vida digna que merezca la pena vivirse.

El suicidio es un tópico que recientemente ha concitado interés desde el sistema político y se vienen desarrollando esfuerzos para buscar su disminución. Ejemplo de ello son la creación de la Comisión Nacional Honoraria de Prevención del Suicidio; la declaración del 17 de julio como Día Nacional de la Prevención del Suicidio, y la elaboración de guías de prevención y detección de factores de riesgo de conductas suicidas. Sin duda, el hecho más significativo lo constituye la elaboración del Plan Nacional de Prevención del Suicidio para Uruguay 2011–2015, que plantea como meta la reducción de la mortalidad por suicidio en un 10% para el período 2011-2020.

Desde la academia se han dado diferentes explicaciones al fenómeno. Por ejemplo, Robertt (1997) encontró que las variaciones de la tasa de suicidios en Uruguay estarían asociadas a cambios políticos y económicos. En el mismo sentido, Bailador (1997) planteó que en el Uruguay de fines del siglo XX el suicidio se asociaría con sentimientos de desesperanza y desprotección. Así, existiría una “suicidalidad” en donde un conjunto de rasgos de la personalidad estarían demostrando una vulnerabilidad para la conducta suicida o adictiva, o ambas. Esto se refuerza por las circunstancias externas, sociales y familiares de contexto.

Como expresa Cohen (2007) “en el fenómeno del suicidio se juegan cuestiones fundamentales que competen ni más ni menos que al poder o al deber del Estado frente a las convicciones o desesperanzas más personales.” Kalina y Kovadloff en Robertt (1997) señalaban que “en cada sujeto que se mata fracasa una propuesta comunitaria, en donde los procesos de anomia asociados a movimientos fuertes en la tasa de suicidio cuestionan nuestros modelos de desarrollo, social y económico.”

A pesar de estos hallazgos persisten preguntas por responder. Entre ellas, que ya al principio del siglo XX, momento en el cual se estaba consolidando una matriz social integradora propulsada por el primer batllismo, nuestro país presentaba tasas altas de suicidios. Otro momento histórico que genera paradojas es el de las crisis políticas y sociales de los años sesenta y setenta cuando el suicidio de los jóvenes presentó tasas bajas. En las últimas décadas, surgen otras paradojas tales como el crecimiento sostenido de la tasa de suicidio en los sectores más jóvenes, siendo Uruguay un país que presenta una estructura demográfica envejecida. Por otra parte, dado el período de prosperidad económica que transita Uruguay desde el año

2004 sería esperable una disminución en la tasa de suicidios. ¿A qué obedecen esas tendencias?

La tasa de suicidios en Uruguay se ubica en un nivel medio en el contexto internacional y en un nivel alto en Latinoamérica. Así, el suicidio es la clave más interpelante de las formaciones discursivas construidas sobre el país de “excepción” en la región que dio lugar a una sociedad “híper integrada” o lo que algunos llamaron como “Suiza de América”.

La evolución de la tasa de suicidios se asocia con aspectos sociales, culturales, políticos y económicos. Las tasas comienzan a descender a partir de 1936 hasta 1938, luego ascienden suavemente hasta 1941 para caer y encontrar, en 1950, sus valores más bajos. Esta caída se da de la mano con hechos que hicieron acrecer la creencia de excepcionalidad, el triunfo en el Mundial de Fútbol de 1950 (“Maracanã”), la conmemoración de los cien años de la muerte del prócer de la patria, José Artigas, y los momentos iniciales del modelo económico de sustitución de importaciones, también llamado neobatllismo que coincidió con una época de auge económico. Desde los sesenta hasta el presente, el Uruguay atravesó por distintas coyunturas definidas por la crisis estructural, la dictadura militar y la posterior recuperación democrática, definiendo tendencias en materia de suicidios. Desde la recuperación democrática, Uruguay más que duplicó la tasa de suicidios, evidenciando una prevalencia mayor en las edades más jóvenes. Las características más relevantes de las últimas décadas podrían definirse por la precariedad, la inestabilidad y la vulnerabilidad, combinándose posiblemente con la falta de expectativas, la desprotección y las dificultades para imaginar futuros reales.

Si estudiamos el suicidio desde algunas dimensiones que componen la precariedad vital, se puede apreciar que el consumo problemático de drogas, la penuria de capacidades reflejada en situaciones de pobreza, marginalidad y exclusión pueden ser considerados como factores de riesgo. En este sentido, una investigación reciente (González, 2010) revela que en 2007 el 93,3% de los suicidas que reportaron consumo problemático de drogas eran personas menores de 35 años, al tiempo que seis de cada diez personas fallecidas se encontraban en situación de pobreza, marginalidad y problemas económicos. Finalmente, se encontró una prevalencia mayor del suicidio en los estratos socioeconómicos bajos.

En este contexto, la tasa de suicidios cuestiona nuestras interpretaciones. Detectar cuáles son los grupos más afectados permitirá focalizar más eficientemente planes de prevención y políticas sanitarias que apunten a la reducción del suicidio. Conocer la evolución de las tasas de mortalidad por suicidios permitirá comprender su asociación con las dimensiones de la precariedad vital. Una buena parte de los niveles de seguridad humana en Uruguay dependerán de las capacidades preventivas de las políticas públicas para disminuir el impacto de estos comportamientos que erosionan los lazos sociales y el bienestar colectivo.

Sociólogo Víctor Hugo González

**CUADRO III. 1**  
**Evolución de la violencia y criminalidad (denuncias)**

	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%
<b>Contra la persona</b>														
Homicidio (consumado+tentativa)	290	0,2	308	0,2	281	0,2	300	0,2	346	0,2	310	0,2	286	0,2
Lesiones (leves+ graves)	9.487	5,5	9.783	6,0	9.113	5,6	9.472	5,5	9.179	5,9	8.152	5,1	8.363	5,0
Riña	397	0,2	550	0,3	677	0,4	548	0,3	367	0,2	325	0,2		
Violencia Doméstica	6.853	4,0	7.151	4,4	10.824	6,7	12.450	7,2	13.709	8,8	15.277	9,6	15.868	9,5
Otros contra persona	6.137	3,6	3.538	2,2	2.475	1,5	2.914	1,7	2.592	1,7	2.025	1,3	1.997	1,2
Violaciones	353	0,2	308	0,2	293	0,2	310	0,2	302	0,2	311	0,2	295	0,2
Sub-total	23.517	13,7	21.638	13,3	23.663	14,6	25.994	15,0	26.495	17,0	26.400	16,6	26.809	16,0
<b>Contra la propiedad</b>														
Robos sin violencia (consumado+tentativa)	116.715	68,2	111.907	68,6	108.865	67,0	114.982	66,4	99.138	63,8	99.918	63,0	101.674	60,6
Robos con violencia (consumado+tentativa)	9.142	5,3	9.669	5,9	9.990	6,1	11.642	6,7	12.459	8,0	15.094	9,5	16.322	9,7
Daños	13.118	7,7	11.841	7,3	11.850	7,3	12.417	7,2	12.973	8,3	12.702	8,0	12.799	7,6
Copamientos	160	0,1	158	0,1	146	0,1	146	0,1	141	0,1	133	0,1	116	0,1
Abigeatos	2.813	1,6	2.152	1,3	1.988	1,2	1.738	1,0	1.659	1,1	1.979	1,2	1.876	1,1
Otros contra propiedad	3.490	2,0	3.423	2,1	3.364	2,1	3.434	2,0		0,0		0,0	5.802	3,5
Sub-total	145.438	85,0	139.150	85,3	136.203	83,8	144.359	83,4	126.370	81,3	129.826	81,8	138.589	82,6
<b>Otras formas de violencia</b>														
Suicidios (consumado+tentativa)	1.785	1,0	1.937	1,2	2.217	1,4	2.244	1,3	2.101	1,4	1.987	1,3	1.856	1,1
Accidentes de tránsito fatales	389	0,2	431	0,3	427	0,3	462	0,3	467	0,3	471	0,3	520	0,3
Sub-total	2.174	1,3	2.368	1,5	2.644	1,6	2.706	1,6	2.568	1,7	2.458	1,5	2.376	1,4
<b>Total</b>	<b>171.129</b>	<b>100,0</b>	<b>163.156</b>	<b>100,0</b>	<b>162.510</b>	<b>100,0</b>	<b>173.059</b>	<b>100,0</b>	<b>155.433</b>	<b>100,0</b>	<b>158.684</b>	<b>100,0</b>	<b>167.774</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos anuales del Ministerio del Interior.

Cuando se analizan problemas de seguridad ciudadana a partir de indicadores basados en denuncias policiales se debe tener en cuenta que suelen subestimar la magnitud de algunos tipos delictivos. En esto influyen las variaciones en las disposiciones de las personas a denunciar los hechos ante la policía, así como en la disposición y capacidades de las organizaciones policiales para tomar las denuncias y registrarlas correctamente. Por ello, las denuncias de delitos pueden crecer sin que eso signifique necesariamente un aumento de la cantidad de personas que han sufrido uno o más delitos, simplemente por el hecho de que más personas están dispuestas a denunciar. A la inversa, una caída en las denuncias no supone idéntico comportamiento en la victimización. El seguimiento del delito tiene que combinar distintas fuentes y niveles de información (Paternain/MI/PNUD, 2008).

La “no denuncia” es un factor que opera en el caso de los robos, sobre todo de los robos sin violencia, así como en los casos de violencia doméstica, aunque en ambas situaciones responde a motivos distintos. En el caso de los robos sin violencia es posible que las personas consideren que acudir a denunciar represente más un costo que un beneficio (debido a pérdida de tiempo, trámites). En el caso de la violencia doméstica, en cambio, las situaciones de no denuncia responden a temores o renuencia de las personas que sufren violencia a denunciar a un ser querido, generalmente esposo o pareja, que es quien suele ejercerla. Los registros administrativos sobre violencia doméstica también fallan debido a que una proporción responde a situaciones que quedan ocultas bajo otras tipificaciones (lesiones, amenazas, violaciones, suicidios). Pese a los avances realizados en los últimos años por mejorar los registros policiales sobre este delito en Uruguay, según estimaciones del Ministerio del Interior, es probable que la violencia doméstica sea el delito más frecuente luego del robo sin violencia (Ministerio del Interior, 2011).

Los problemas de precisión estadística no se aplican en el registro de muertes violentas por causas externas: los homicidios, los suicidios y los accidentes de tránsito fatales.<sup>21</sup> De estos, los homicidios son el indicador por excelencia para la comparación internacional. Uruguay muestra números relativamente bajos de homicidios en América Latina, una región particularmente violenta. La tasa de homicidios de Uruguay solo está por encima de Chile, Argentina y Cuba y es más próxima a la de estos países que a la de algunos de los países desarrollados a excepción de Estados Unidos (Cuadro III.2).

**CUADRO III. 2**  
**Tasa de homicidios cada 100.000 habitantes**  
**(América Latina y otros países seleccionados)**

Tasa de homicidios	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	5,9	5,5	5,3	5,3	5,8	3,4		
Bolivia		6,5	5,7	7,6	7,5	6,9	8,9	
Brasil	22,5	22,4	22,7	22,3	22,8	21,7	21,0	
Chile		3,5	3,6	3,7	3,5	3,7	3,2	
Colombia	47,7	42,1	40,0	38,8	35,9	34,6	33,4	
Costa Rica	6,6	7,8	8,0	8,3	11,3	11,4	11,3	
Cuba	5,9	6,1	5,1	5,0	4,6	5,0		
Ecuador	18,1	15,8	17,5	16,4	18,5	18,4	18,2	
El Salvador	64,6	62,4	64,7	57,3	51,9	70,6	64,7	69,2
Guatemala	36,3	42,0	45,1	43,3	46,0	46,3	41,4	38,5
Honduras	32,0	35,1	43,0	45,6	61,3	70,7	82,1	91,6
México	8,9	9,3	9,7	8,1	12,7	17,7	22,7	
Nicaragua	12,1	13,4	13,1	12,8	13,1	14,0	13,6	

21 Aunque estas tres modalidades no están exentas de problemas. En algún momento fue posible detectar que algunos pocos casos tipificados como homicidios eran en realidad suicidios. Del mismo modo, la estadística policial no logra captar la cantidad de fallecimientos que ocurren en centros hospitalarios con posterioridad al accidente de tránsito.

Panamá	9,7	11,2	11,3	13,3	19,2	23,6	21,6	
Paraguay	20,9	15,0	12,3	14,8	15,1	13,4	11,5	
Perú	5,6	11,1	11,3	10,4	11,7	10,3		
<b>Uruguay</b>	<b>6,0</b>	<b>5,7</b>	<b>6,1</b>	<b>5,8</b>	<b>6,6</b>	<b>6,8</b>	<b>6,1</b>	<b>5,9</b>
Venezuela	37,1	37,4	45,2	47,7	52,0	49,0	45,1	
Noruega	0,8	0,7	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6	
Suecia	1,2	0,9	1,0	1,2	0,9	1,0	1,0	
España	1,2	1,2	1,1	1,1	0,9	0,9	0,8	
Alemania	1,1	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	
Canadá	2,0	2,1	1,9	1,8	1,8	1,8	1,6	
EE.UU.	4,8	5,0	5,0	4,9	4,6	4,4	4,2	

Fuente: Elaborado con base en datos de Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen.

## OPINIÓN: SINIESTRALIDAD VIAL Y POLÍTICAS DE PREVENCIÓN

La siniestralidad vial y sus consecuencias en términos de lesiones se ha convertido en las últimas tres décadas en uno de los problemas más serios de salud en Uruguay. Las recomendaciones surgidas a partir de diversos informes mundiales de la Organización Mundial de la Salud referidos al tránsito y sus consecuencias en términos de lesividad, colocaron en la agenda de los países la necesidad de encarar acciones específicas para combatir este flagelo.

En 2007 se creó la Unidad Nacional de Seguridad Vial (UNASEV) con el cometido de elaborar las políticas de Estado en seguridad vial. Un aspecto clave en el desarrollo de las acciones de la Unidad fue, en primer lugar, abandonar el término accidente y sustituirlo por la palabra “siniestro” de tránsito. Este término se ajusta a la previsibilidad de los eventos y la utilización en el ámbito de las empresas de seguros donde agrega el componente reparador del daño generado. En segundo lugar se incluye a la seguridad vial como problema de salud de la población así como en el marco de la seguridad ciudadana, en su concepción más genérica, que abarca todos los componentes de los aspectos preventivos de lesiones y violencias.

Al año 2009 la tasa de mortalidad calculada a treinta días alcanzó la cifra de 22 muertes cada cien mil habitantes, una de las más altas del Cono Sur. Estas cifras están en gran medida determinadas por la ausencia de una política integral efectiva y eficiente para contener el constante incremento de víctimas de siniestros de tránsito acompañando el incremento del parque automotor y la movilidad registrada a partir del año 2003 en que comienza a revertirse la crisis económica en el país.

La siguiente figura muestra la curva de lesionados en los últimos diez años comparado con el incremento del parque automotor y el consumo de combustibles (movilidad). De estos datos se observan dos momentos: un primer momento previo a 2008 donde la curva de cantidad de lesionados acompaña

a las del parque automotor y del consumo de combustible, y una segunda etapa a partir de 2009 que podría caracterizarse como de estabilización en las cifras de lesionados, con un incremento porcentual significativamente menor que años anteriores y que, a su vez, se separa de las otras dos curvas. Asimismo, los datos preliminares de enero a octubre de 2012 muestran que se estaría asistiendo a un descenso del orden de un 15% en la cantidad de lesionados y fallecidos por siniestralidad vial.

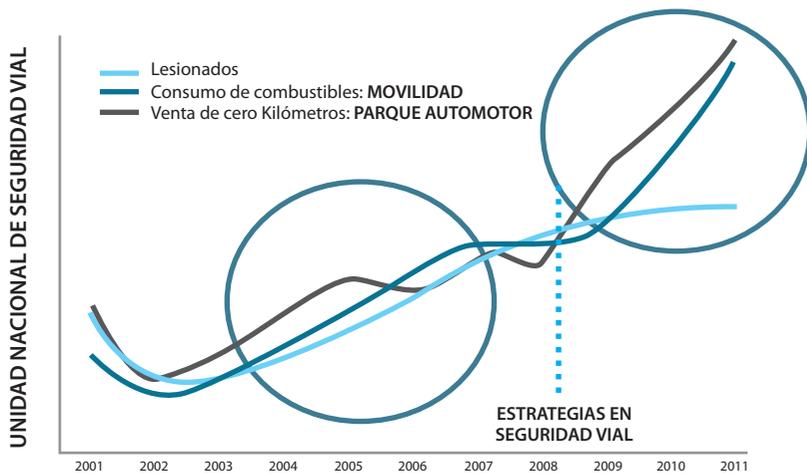
Ello podría estar explicado por el desarrollo de estrategias de intervención desde la UNASEV que se configuran como políticas de Estado en materia de seguridad vial. Entre ellas se destacan la Ley de Seguro Obligatorio Automotor, las estrategias en el ámbito educativo formal y no formal, la coordinación con otras agencias estatales para elaborar un Sistema Nacional de Información de Tránsito que permite contar con datos confiables de siniestralidad y lesividad en el tránsito, elemento central a la hora de generar diagnósticos, establecer los indicadores de procesos y resultados de las prácticas establecidas.

Los datos sobre siniestralidad en el tránsito en Uruguay muestran que es necesario continuar con el desarrollo de una política integral en materia de tránsito y seguridad vial articulada con los planes de seguridad ciudadana. Prevenir lesiones en el tránsito forma parte de las definiciones gubernamentales y estrategias de salud para la protección de la vida humana y como derecho fundamental de nuestra población. Actuar sobre factores de riesgo de siniestralidad involucra todos los aspectos vinculados a una movilidad segura y saludable por lo que sus acciones deben orientarse a la totalidad de la población.

En este sentido, las políticas a desarrollar deben ser abarcativas e inclusivas para toda la sociedad teniendo accesibilidad universal a los mejores cuidados una vez producida las lesiones.

Unidad Nacional  
de Seguridad Vial  
UNASEV

### Evolución de lesionados y riesgo (UNASEV)



Esquema de la evolución de los lesionados - 2001 a 2011

### III.2. La violencia doméstica por razones de género: el principal problema de seguridad para las uruguayas

La violencia contra las mujeres que se comente en el ámbito del hogar (violencia doméstica por razones de género) es una de las manifestaciones más elocuentes de la violencia presente en la sociedad uruguaya.

La violencia doméstica por razones de género es solo una de las formas que asume la violencia hacia las mujeres en la actualidad, aunque quizás sea la más visible —en particular, en un contexto como el de Uruguay— porque es donde más esfuerzo se ha realizado en materia de legislación y donde los Estados han avanzado más en términos de registros y diagnósticos, aunque las carencias en estos aspectos aún siguen siendo importantes (ver por ejemplo Almerás y Calderón, 2012).

La violencia contra las mujeres es una de las manifestaciones más brutales de la desigualdad entre hombres y mujeres. Como se señala en la “Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer” (conocida como “Convención Belén do Pará”),<sup>22</sup> la violencia contra las mujeres constituye una violación a los DDHH y a las libertades, es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres.

En Uruguay, los datos más sistemáticos sobre violencia doméstica hacia las mujeres corresponden a las denuncias recogidas en los registros del Ministerio del Interior.<sup>23</sup> Estas crecieron en forma significativa desde 2005, primer año en que el Ministerio del Interior realiza este registro. El aumento fue 230% en el período, pasando de 6,853 en 2005 a 15,868 en 2011 (Cuadro III.1) Tal crecimiento podría explicarse por lo menos por tres razones: un aumento de la violencia doméstica; una mayor propensión a denunciar fenómenos que antes quedaban en la órbita privada; un corrimiento de las denuncias que antes quedaban registradas bajo la categoría “otros contra la persona” (estos pasan de 6.137 denuncias en 2005 a 1.997 en 2011).

Como se observa en el Gráfico III.1, el peso de las denuncias de violencia doméstica en relación con el resto de las comprendidas en la categoría “delitos contra la persona” prácticamente se ha invertido, pasando de representar una minoría en el total de denuncias de este tipo a representar la mayoría de ellas. En este sentido, es muy posible que las dos últimas razones mencionadas estén en la base del crecimiento. Las denuncias públicas de las organizaciones de mujeres, así como de las campañas de sensibilización e información desde diversas agencias del Estado uruguayo y de la cooperación internacional y los avances que ha realizado el Ministerio del Interior para mejorar estos registros en violencia doméstica, sin duda contribuyen a explicar los resultados. De todos modos, pese a los problemas de registro, de la información policial se desprende que la violencia doméstica es un fenómeno sumamente relevante en la composición del mapa de delitos en Uruguay.

---

22 Ratificada por el Estado uruguayo el 2 de junio de 2002.

23 En Uruguay, el delito de violencia doméstica fue incorporado a la legislación en 1995, a través del artículo 18 de la Ley 16.707 de Seguridad Ciudadana que se incorporó al Código Penal como artículo 321 bis, bajo el capítulo Delitos contra la Personalidad física y moral del hombre. En el año 2002 se aprobó la Ley 17.514 de Violencia Doméstica. En un intento por acompasar la legislación internacional esta ley sitúa este fenómeno como un tema de derechos humanos, avanza en su conceptualización y tipificación, así como en las medidas judiciales que deben tomarse ante situaciones de este tipo.

### DIFERENCIAS TEÓRICAS, ELECCIONES DE POLÍTICAS: VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES, VIOLENCIA DE GÉNERO Y VIOLENCIA DOMÉSTICA

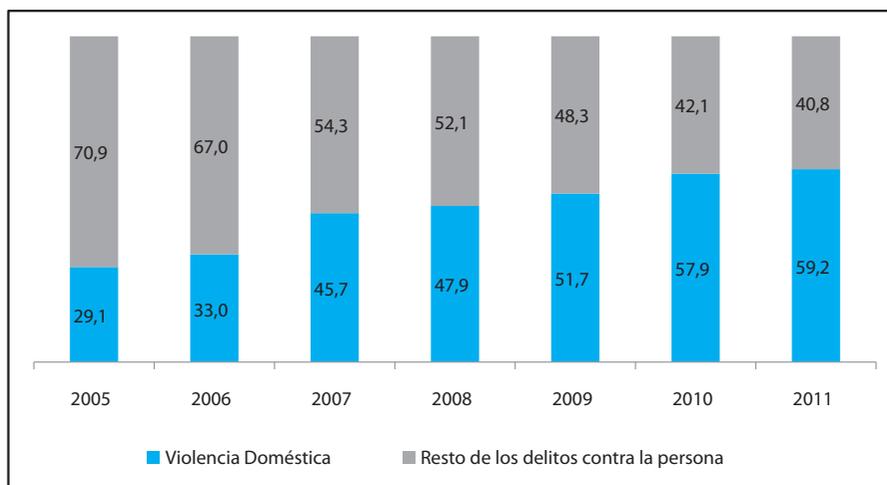
La Convención Interamericana de Belén do Pará define a la violencia contra las mujeres como a cualquier acción que “cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como privado” (Artículo 1). Así, la violencia hacia las mujeres incluye aquella que: 1) “tenga lugar dentro de la familia [...] o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual”; 2) tiene “lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o en cualquier otro lugar”; 3) “es perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra” (Artículo 2).

La violencia doméstica hacia las mujeres está incluida en el primero de los tipos de violencias definidas por la Convención de Belén do Pará. Se trata de una forma de violencia estructural, ejercida por los hombres contra las mujeres, en el ámbito de las relaciones de afectividad (pasada o presente) como consecuencia de relaciones de poder asimétricas entre los sexos por las cuales las mujeres están en situación de vulnerabilidad (violencia doméstica por razones de género). No obstante, las familias también albergan otras situaciones de violencia ejercida sobre determinadas personas también bajo un contexto de afectividad, pero que no necesariamente está vinculada a razones de género: violencia ejercida hacia niños y niñas, hacia personas con discapacidad, ancianos, etcétera.

Las opciones teóricas que los Estados realizan con relación a las violencias, determinan los alcances de la protección y el tipo de intervención pública. En el ámbito de la violencia de género, el cúmulo más importante de legislación refiere a la violencia doméstica ejercida sobre las mujeres (ver Almerás y Calderón 2012).

**GRÁFICO III.1**

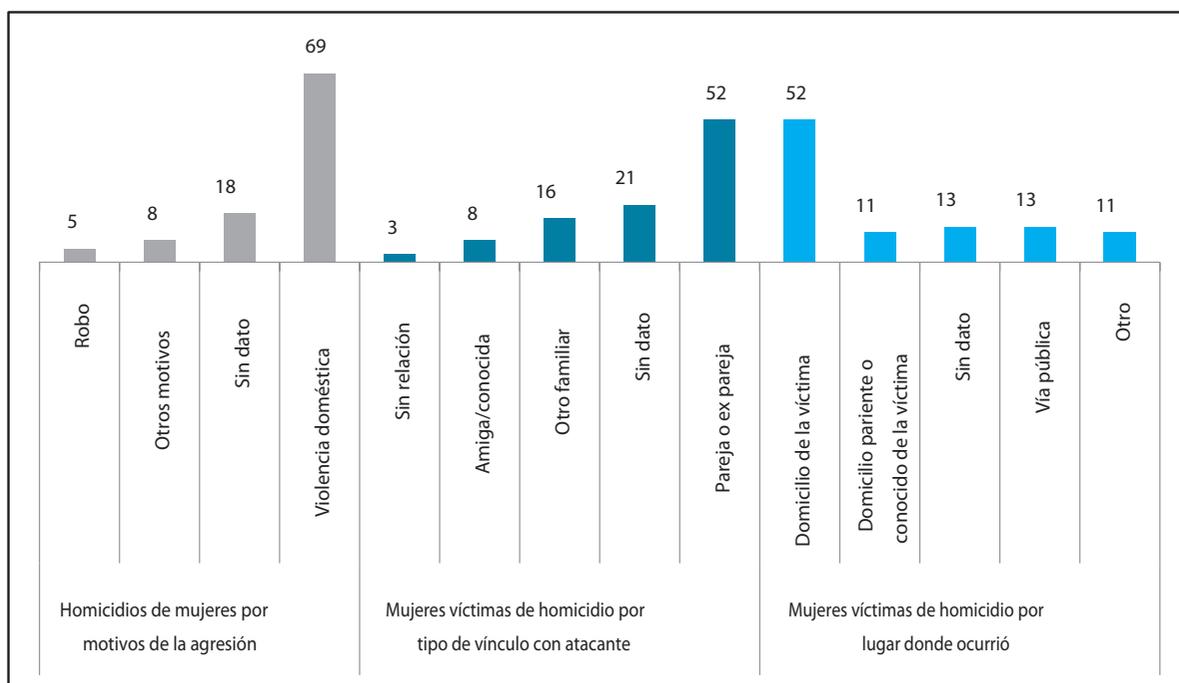
**Peso de las denuncias por violencia doméstica en la categoría “delitos contra la persona”, 2005-2011 (en porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos anuales del Ministerio del Interior.

El Gráfico III.2 muestra las características de los homicidios de mujeres sucedidos durante el año 2011. Como puede apreciarse, en un 69% de los casos el motivo de la agresión fue la violencia doméstica. Por otro lado, el 52% de los homicidios de mujeres fue cometido por su pareja o ex pareja y un 16% por otro familiar. Entonces, si se suman estas dos categorías, los homicidios de mujeres ocurridos a manos de un familiar ascienden a 68%.<sup>24</sup> Otro dato elocuente refiere al lugar donde ocurrió el homicidio: el 52% de los homicidios de las mujeres ocurrió en su hogar y el 11% en el hogar de una persona conocida por las mujeres asesinadas, es decir, casi las tres cuartas partes de las muertes de mujeres en Uruguay no ocurren en la vía pública, sino en las familias.

**GRÁFICO III.2**  
**Características de los homicidios de mujeres por violencia doméstica en 2011 (en porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos anuales del Ministerio del Interior.

Pese a los avances realizados, los registros existentes en Uruguay sobre violencia doméstica hacia las mujeres tienen múltiples fallas. En primer lugar, como ya se mencionó, las derivadas de los problemas de registro del Ministerio del Interior relacionadas con el “ocultamiento” de casos de violencia doméstica bajo otras modalidades de delitos contra la persona. En segundo lugar, los registros existentes se encuentran sumamente fragmentados y dispersos, lo que no permite realizar un seguimiento de los casos y por lo tanto, conocer las características de la violencia doméstica hacia las mujeres de manera acabada. Así, los registros de la policía no se cruzan con los del sistema judicial, ni estos lo hacen con los registros de los centros de atención en violencia doméstica que funcionan en forma paralela al sistema policial-judicial (líneas de atención telefónica, centros de atención socio-psicológica, refugios). Por último, las encuestas de victimización que produce el Ministerio del Interior como forma de complementar la información sobre delitos de los registros administrativos no han incluido a la violencia doméstica entre los tipos de

<sup>24</sup> En un 45% de los homicidios ocurridos por violencia doméstica a manos de la pareja o ex pareja, las mujeres estaban separadas. Un 45% de los hombres que mataron a su pareja o ex pareja se suicidó luego del homicidio (Ministerio de Interior, 2011).

violencias relevados en las encuestas.<sup>25</sup> Una proporción de los delitos no son denunciados y por lo tanto nunca llegan a conocimiento de las autoridades, en el caso de la violencia doméstica es probable que la cantidad de casos que no se “hace pública” se deba a su naturaleza de violencia “privada” que involucra lazos afectivos entre las personas que sufren la violencia y quienes la ejercen.

Los datos relevados permiten concluir que gran parte de los problemas de seguridad personal que afectan a la mitad de la población uruguaya (las mujeres) no transcurren en el espacio público, sino en el privado, esto es, aquel que se supone seguro y protegido por la afectividad de personas cercanas. Sucede que mayores amenazas a la integridad física de las mujeres uruguayas no son producto de desconocidos, sino de sus seres más cercanos, por lo general un hombre.

Las consecuencias de la violencia doméstica por razones de género van mucho más allá del resultado inmediato de una agresión puntual. Se manifiestan en problemas de salud física, sexual, reproductiva y psíquica en las mujeres, al tiempo que también afectan a los niños y niñas que viven en el marco de una relación marcada por situaciones de violencia. Tanto en el plano físico y psicológico, como en el conductual, se aprende a vivir con la violencia y a integrarla como parte de los roles que hacen a la identidad masculina y femenina. Desde un enfoque de SH, la relevancia social de combatir y prevenir situaciones de violencia hacia las mujeres se sustenta en la necesidad de asegurar el goce de los DDHH básicos garantizando a las personas una vida digna en el marco del respeto mutuo y la no discriminación.

---

25 Esto no escapa a las características de las encuestas de victimización producidas en el resto de los países de América Latina (ver Almerás y Calderón, 2012)

## NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS Y TESTIGOS DE VIOLENCIA

La violencia es un fenómeno que vulnera los derechos de miles de niños y niñas uruguayos. La exposición de niños y niñas a la violencia tiene consecuencias inmediatas en su desarrollo (dolor, enfermedades y consecuencias físicas de diferente índole, dificultades para aprender, desvalorización, sentimientos de culpa, miedo y desconfianza en el mundo adulto), pero también secuelas que impactan para el resto de la vida (dificultades para entablar relaciones y vínculos sanos, depresiones, conductas autodestructivas).

Si bien Uruguay no cuenta con información actualizada sobre la prevalencia de la violencia contra niños y niñas, los datos proporcionados por el Programa Infancia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social en 2008 mostraban la necesidad de atender el fenómeno con urgencia y profundidad (Infamilia, 2009). Dicho estudio mostraba que en Montevideo y el área metropolitana el 79,8% de los adultos encuestados manifestaba haber ejercido algún tipo de violencia (física o psicológica) contra al menos uno de los niños/as a su cuidado. El 24,3% declaraba haber ejercido violencia psicológica y el 55,5% violencia física (41,4% violencia física moderada y 14,1% violencia física severa o muy severa).

El estudio construía, además, índices de prevalencia general y crónica. El primero refleja situaciones excepcionales de violencia (una vez), mientras que la prevalencia crónica da cuenta de conductas recurrentes: 62,9% de los adultos declaraba recurrir a la violencia física de forma crónica, de ellos el 29,6% utilizaba la violencia física moderada y el 7,8% formas severas.

Pero además de la violencia directa contra niños y niñas, un fenómeno preocupante por el impacto en el desarrollo de niños y niñas es el de la violencia de género dentro de las familias. Como se mencionó, las denuncias que recibió el Ministerio del Interior por violencia doméstica crecieron significativamente entre 2005 y 2011. El Informe Mundial sobre Violencia hacia los Niños y Niñas (ONU, 2006: 45-109) indica que estos pueden sufrir daño psicológico y emocional por presenciar violencia contra otro miembro de la familia. Presenciar esta violencia durante un largo período puede afectar gravemente y para toda la vida el bienestar, el desarrollo personal y las interacciones sociales de los niños, quienes pueden exhibir incluso los mismos trastornos de comportamiento y psicológicos que aquellos que son objeto directo de la violencia. La violencia de género tiene indefectiblemente relación con la vida de los niños, las niñas y los adolescentes que pertenecen a hogares donde esta es una situación recurrente.

Cuando se habla de violencia de género, es frecuente que los niños y las niñas queden invisibilizados. Sin embargo, los niños no son víctimas solo cuando la violencia se dirige contra ellos, sino también cuando viven la violencia cotidianamente, cuando son testigos, cuando se lastima a alguien a quien ellos quieren y especialmente cuando pierden a su madre. En tal sentido, es necesario trabajar para que niños y niñas sean también reconocidos como víctimas de la violencia de género y que por tanto se adopten las medidas necesarias para su recuperación y bienestar.

\*En la categoría *violencia física severa o muy severa* se incluyen las siguientes conductas: pegarle en alguna parte del cuerpo que no sea la cola con un objeto duro; pegarle con el puño o patearlo fuerte, darle una paliza (pegarle una y otra vez tan fuerte como pudiste), quemarlo o tirarle agua caliente a propósito.

### **III.3. Adolescentes que comenten delitos como un problema de Seguridad Humana**

Desde hace algunos años, el tema de la inseguridad aparece colocado en el primer lugar de preocupación de la opinión pública uruguaya. En el marco de dicha preocupación los delitos presuntamente cometidos por adolescentes se han convertido en el foco de atención de los medios, el sistema político y la opinión pública en general. Es así que la participación de adolescentes en la violencia delictual ha estado en el ojo de la tormenta en los últimos años y son recurrentes las afirmaciones públicas respecto a la creciente incidencia de este grupo en la globalidad de los delitos. En tal sentido, podría afirmarse que los adolescentes son percibidos por la sociedad uruguaya como una amenaza a la seguridad de las personas.

La pregunta obligada es si la percepción y trascendencia política que el tema ha adquirido condice realmente con la información proveniente de los organismos oficiales sobre criminalidad. Nuevamente aquí, en materia de fuentes de información, los datos del Ministerio del Interior han sido la referencia preponderante en los medios de comunicación. Sin embargo, la efectividad que dichos datos tienen para dimensionar el fenómeno de la delincuencia adolescente debe ser relativizada. La información del Ministerio del Interior no permite relacionar cuántas de las denuncias que la policía recibe están directamente vinculadas con delitos cometidos por menores de edad. Los datos que el Observatorio de Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior recoge, son el número de intervenciones que la policía realiza sobre niños y adolescentes. Estas intervenciones representan individuos y no delitos. Es decir que a partir de esta información no es posible establecer un vínculo directo entre los datos que se presentarán y el número de delitos.

Adicionalmente, los registros policiales sobre intervenciones a menores de edad presentan las siguientes dificultades: 1) de acuerdo al Código de la Niñez y la Adolescencia se consideran infractores a los adolescentes que han incurrido en un delito entre los 13 y los 18 años de edad. Sin embargo, el sistema de información del Ministerio del Interior no permite desagregar los datos por edad simple y las categorías de edad que se presentan son 11 a 14 y 15 a 17 años. La inclusión de los niños de 11 y 12 años sobrestima el número de potenciales infractores; 2) la clasificación de infracciones “contra la propiedad” y “contra las personas” es realizada por la agencia policial y no es la clasificación final de delito ya que esta es realizada por el sistema judicial una vez concluido el proceso. Esto hace que la información policial respecto al tipo de delito no sea precisa dado que este puede cambiar una vez que los adolescentes pasan por el sistema judicial.

Hechas estas salvedades, la información proveniente del Ministerio del Interior muestra que entre 2005 y 2011 las intervenciones policiales sobre menores de edad registran una caída, especialmente durante los años 2010 y 2011. Si se compara el 2005 con el 2011 hay en el último año 3270 menos intervenciones policiales sobre adolescentes, lo cual representa una reducción de aproximadamente 20%. Por tanto, si bien la fuente de información es frágil, la serie histórica muestra una disminución en las intervenciones policiales en niños y adolescentes de entre 11 y 18 años (Cuadro III.3).

**CUADRO III.3**  
**Personas entre 11 y 17 años “intervenidos” por la policía según infracción (en número de casos)**

Año	Infracciones...			Total
	... contra personas	...contra propiedades	... sexuales	
2005	2,069	11,770	159	<b>13,998</b>
2006	2,401	11,181	169	13,751
2007	2766	10204	167	<b>13,137</b>
2008	3,159	10,126	115	<b>13,400</b>
2009	2,730	10,245	113	<b>13,088</b>
2010	2,188	9,535	159	11,882
2011	2,257	8,345	126	<b>10,728</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio del Interior.

La segunda fuente de información relevante proviene del Poder Judicial. La información que el organismo provee sobre asuntos penales iniciados a adolescentes en el total de asuntos penales no ha variado significativamente desde 2004.<sup>26</sup> En 2011 el porcentaje es similar al registrado en 2004 y 2005. Sin embargo, es pertinente señalar que si comparamos las puntas de la serie, 2004 y 2011, el crecimiento de asuntos penales iniciados a adultos y adolescentes es sumamente significativo (28% en el total de asuntos, 29% en adultos y casi 20 % en adolescentes) (Cuadro III.4).

De este modo, el crecimiento de los asuntos penales iniciados a adolescentes entre 2004 y 2011 se enmarca en un aumento global de asuntos penales iniciados y está por debajo del correspondiente a adultos. Además, el porcentaje de asuntos penales iniciados a adolescentes continúa siendo marginal en el total de asuntos penales iniciados en el país.

26 Los asuntos iniciados corresponden a la fase de indagatorias. Ellos refieren a la etapa en la que el juez reúne los elementos de convicción suficientes para dar inicio a los procedimientos penales. Los asuntos iniciados no deben ser confundidos con los procesamientos, este indicador contempla todas aquellas indagatorias, procesos infraccionales y actuaciones sueltas (como ser partes policiales o denuncias) en las que el juez decidió dar inicio a los procedimientos con el fin de determinar si el adolescente es responsable de un acto de presunta infracción. Los asuntos iniciados no necesariamente devienen en un proceso posterior sino que muchas son archivadas antes del dictado del auto de procesamiento por falta de mérito.

El indicador sirve para determinar cuál es el volumen de cuestiones que llegan a los juzgados y en cuántas el juez estimó conveniente iniciar un procedimiento.

**CUADRO III.4**  
**Asuntos penales iniciados (cantidades, total del país)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Penal Adultos	36,870	43,059	46,189	44,342	49,480	46,725	45,425	47,506
Penal Adolescentes	2,720	3,200	2,198	2,122	2,742	2,853	2,677	3,250
Total asuntos penales iniciados	39,590	46,259	48,387	46,464	52,222	49,578	48,102	50,756
% de asuntos penales de adolescentes en el total de asuntos penales.	6,9	6,9	4,5	4,6	5,3	5,8	5,6	6,4

Fuente: Procesamiento propio con base en Anuarios Estadísticos del Poder Judicial.

Respecto a los adolescentes que han sido procesados por el sistema de justicia penal, los datos del Poder Judicial permiten conocer el tipo de infracción que más comúnmente comenten. Sin embargo, antes de presentar esta información es pertinente aclarar, por un lado, que se trata de adolescentes encausados y no de número de delitos, de hecho puede haber más de un encausado por el mismo delito. Por otro lado, las sentencias pueden ser dictadas en un año pero el proceso haberse iniciado durante el año anterior; la categoría del delito, por ejemplo sentencias por "homicidio", incluyen también las tentativas.

De acuerdo a los datos proporcionados por el Poder Judicial para el total del país, los delitos por los que mayormente son sentenciados los adolescentes son los robos sin violencia y con violencia. Es así que desde 2009 ambos delitos sumados representan más del 80% de las sentencias y el resto de los delitos no superan individualmente el 5%. En segundo lugar entre 2009 y 2011, y luego de una caída para el año 2010, se observa un aumento muy significativo de los procesamientos a adolescentes, 23% si se compara 2011 con 2009 (1947 procesados en 2011, 1577 en 2009). Este dato parecería estar correlacionado con el pico de 3250 asuntos iniciados a adolescentes en 2011.

Los robos con violencia son el delito con más procesamiento para los tres últimos años y representan más del 40% de los procesamientos para cada año, con un pico de 50% en 2011. El peso significativo de estos delitos parecería estar confirmando, también para los adolescentes, la hipótesis de un cambio hacia modalidades más violentas del delito en Uruguay.

Los datos muestran, a su vez, un aumento muy significativo de los procesamientos por robos sin violencia. Por otro lado, el número de adolescentes procesados por participar en un homicidio es preocupante y se mantiene relativamente estable en los últimos tres años (53 procesados en 2009, 51 en 2012, 58 en 2011). Sin embargo, su peso relativo es marginal en el número de los adolescentes procesados (Cuadro III.5). Es importante mencionar que el número de adolescentes procesados por este delito no puede ser directamente relacionado con el número de homicidios que presentáramos al inicio del capítulo, las cifras del Ministerio del Interior corresponden al número de homicidios y tentativas y las cifras del Poder Judicial al número de adolescentes procesados por estos delitos.

**CUADRO III.5**  
**Número y porcentaje de sentencias dictadas por tipo de delito. 2009 – 2011. Total del país.**

	2009		2010		2011	
	Número	%	Número	%	Número	%
Robo con violencia	728	46,2	727	50,1	845	43,4
Robo sin violencia	503	31,9	469	32,3	726	37,3
Homicidio	53	3,4	51	3,5	58	3,0
Lesiones	70	4,4	48	3,3	79	4,1
Receptación	44	2,8	49	3,4	77	4,0
Lesiones Graves	26	1,6	15	1,0	18	0,9
Estupefacientes	24	1,5	17	1,2	27	1,4
Otros	129	8,2	74	5,1	117	6,0
<b>Total</b>	<b>1577</b>	<b>100,0</b>	<b>1450</b>	<b>100,0</b>	<b>1947</b>	<b>100,0</b>

Fuente: División de Planeamiento y Presupuesto, División Estadística del poder Judicial. <http://www.poderjudicial.gub.uy/estadisticas/9-uncategorised/276-adolescentes.html>

Estos datos permiten afirmar que el delito en los adolescentes no es un fenómeno aislado. Este no puede ser analizado desconociendo que se comporta dentro de un mapa más complejo que tiene que ver con la violencia delictual en general y con los patrones de comportamiento de los adultos. El delito adolescente es apenas una porción lateral del problema de la inseguridad en Uruguay. Por lo tanto, poner el foco casi exclusivamente en el endurecimiento de las penas y el aumento de la privación de libertad de menores de edad como solución a los problemas de seguridad en país, no solo no parecería ser efectivo, sino que además tiene consecuencias negativas sobre la SH de los adolescentes, por un lado, debido a la estigmatización que opera sobre un grupo particular de la población, pero además porque las propuestas de medidas pueden ser violatorias de tratados de DDHH ratificados por el país. En particular cualquier modificación a la legislación nacional que permita juzgar a adolescentes menores de 18 años como adultos, se constituirá en una violación a los compromisos asumidos por el Estado uruguayo ante la comunidad internacional al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño. En este punto, es importante recordar que el enfoque de SH se sustenta y es complementario a los DDHH.

Por su parte un reciente estudio de la Fundación Justicia y Derechos y el Servicio Paz y Justicia (2012) muestra la falta de garantías individuales frente a la SH en la cual se encuentran los adolescentes privados de libertad. A las dificultades en materia edilicia se suman las relativas a los controles de salud, el problema con la utilización de fármacos (64% de los adolescentes declaró consumir psicofármacos periódicamente), las posibilidades de comunicación con sus familiares y el acceso a la educación (solo el 41 % de los adolescentes manifestó estar cursando algún tipo de estudio).

En materia de educación, los datos relevados por el Observatorio Judicial para los años 2009 y 2010, muestran que el nivel educativo de los adolescentes que cometen delitos es alarmantemente menor al de la población

adolescente en general. Si tomamos en cuenta que el ingreso al sistema penal se da a partir de los 13 años de edad, es sumamente llamativo que uno de cada cuatro adolescentes tenga como máximo nivel educativo alcanzado “primaria incompleta” y uno de cada dos adolescentes “primaria completa”. Además, pese a que los adolescentes de entre 15 y 18 representan el 85% de los casos, solo el 2% tiene el ciclo básico completo (Cuadro III.6).

**CUADRO III.6**  
**Distribución de adolescentes que cometen delitos según nivel educativo alcanzado (en porcentaje)**

NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO	2009	2010
Primaria incompleta	26,60	25,50
Primaria completa	44,40	43,40
Ciclo Básico incompleto	17,80	24,70
Ciclo Básico completo	1,50	2,10
Bachillerato incompleto	1,90	0,30
Bachillerato completo	0,00	0,00
Educación técnica incompleta	7,40	4,00
Educación técnica completa	0,40	0,00
Total	100,00	100,00

Fuente: Observatorio del Sistema Judicial - Fundación Justicia y derechos, 2009, 2010. Montevideo

Un aspecto relevante en la búsqueda de estrategias que tiendan a disminuir el delito es conocer el contacto previo que los adolescentes han tenido con las políticas de protección y también con las políticas penales. En el primer caso, es pertinente saberlo para ver cuánto han logrado estas políticas reducir la vulnerabilidad de los adolescentes y en el segundo caso, para conocer cuánto su pasaje previo por el sistema penal ha logrado cumplir con su finalidad: su reintegración y asunción de una función constructiva en la sociedad (Artículo 40, Convención sobre los derechos del niño). Si bien la información disponible es acotada, un reciente estudio realizado por SERPAJ y la Fundación Justicia y Derecho mostró que más del 70% de los adolescentes privados de libertad en 2011 manifestaba haber sido institucionalizado previamente en el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay. Un 10% de ellos estuvo en instituciones de protección y un 66% en un establecimiento de privación de libertad (ver Juanache y Palummo, 2012).

De este modo los adolescentes que cometen delitos presentan una persistente acumulación de fracasos en su relacionamiento con el sistema educativo y en su pasaje por distintos dispositivos de protección “especial”.

### III.4. Seguridad ciudadana y ciudadanía

En la medida en que la seguridad ciudadana se ha instalado como uno de los principales temas de la agenda político-pública en América Latina, el tema ha cobrado relevancia en los análisis de opinión pública. La variedad de indicadores utilizados por distintos estudios de opinión para evaluar el tema es amplia, pero en buena parte asumen que la inseguridad refiere a “la percepción de las personas de que algo ocurre en el colectivo”. Por ejemplo, aluden a la percepción de la cantidad de delito existente en una sociedad, o si esa cantidad de delito ha aumentado o no. Las percepciones sobre el colectivo pueden estar influidas por la agenda de los medios de comunicación o por el lugar que el tema tiene en la agenda política. Sin embargo, esta medida no necesariamente significa que la persona sienta amenazas o riesgos en términos personales.

Aquí no se cuestionan estos indicadores, pero se opta por referencias más directas de percepción de seguridad en el sentido personal. Se considera que las personas se sienten inseguras si perciben que se encuentran en riesgo: si tienen temor de ser víctima de un delito, si se sienten inseguras en algunas situaciones cotidianas.

Desde una perspectiva regional, el estudio Latinobarómetro de 2010 muestra que Uruguay es el país con menor sensación de inseguridad personal entre otros 18 países de América Latina, con una diferencia importante sobre el resto (Cuadro III.7).

**CUADRO III. 7**  
**Frecuencia con que la población encuestada declara preocupación por ser víctima de un delito con violencia (en porcentaje)**

	Todo o casi todo el tiempo	Algunas veces	Ocasionalmente	Nunca	NS/NR	TOTAL
Brasil	43	34	15	7	1	100
Venezuela	41	38	16	5	1	100
Costa Rica	41	29	19	10	1	100
Paraguay	40	31	19	10	0	100
México	40	31	18	11	0	100
Ecuador	36	38	21	4	1	100
Guatemala	35	24	21	19	1	100
Bolivia	35	40	18	6	1	100
Honduras	34	35	20	8	2	100
R. Dominicana	34	31	26	8	1	100
El Salvador	32	43	21	3	2	100
Perú	30	39	23	7	1	100
Panamá	29	31	20	17	2	100
Colombia	29	35	23	13	0	100
Argentina	27	40	23	10	0	100
Chile	23	41	27	8	0	100
Nicaragua	22	31	24	22	1	100
Uruguay	19	40	28	13	1	100
PROMEDIO	33	35	21	10	1	100

Fuente: Latinobarómetro, 2010.

La proporción de la población latinoamericana preocupada en forma constante (“siempre o casi siempre”) por ser víctima de un delito es, en el promedio de los países latinoamericanos, casi el doble que en Uruguay, y en algunos países como Brasil, México, Venezuela o Paraguay, más del doble.

En la comparación con otras regiones, en América Latina el temor por la seguridad es mucho mayor al promedio mundial. De acuerdo a datos de *Gallup World Poll 2010*, en América Latina en promedio solo 42% de las personas “se siente segura caminando por la calle en la ciudad donde vive”. La sensación de seguridad es menor al promedio mundial (60%) y a la de otros países y regiones que pueden ser referencia: en Estados Unidos y Canadá la proporción de personas que declaran sentirse seguras es 76%; en Medio Oriente y Norte de África es 73%; en Asia 72% y en el conjunto de Europa es 62%. Para Uruguay, se encuentra que la sensación de seguridad comprende a 46% de los encuestados. El porcentaje es incluso mayor en África Sub-Sahariana (59%) y en las Repúblicas de la ex Unión Soviética (52%) (English y Ray, 2010).<sup>27</sup>

Por lo tanto, ambas fuentes estadísticas coinciden en señalar que en Uruguay la sensación de inseguridad es menor al promedio latinoamericano. Sin embargo, no puede perderse de vista que en la comparación mundial el país está lejos de ser un “paraíso” en que la gente se siente segura. Los indicadores de inseguridad son relativamente bajos únicamente con referencia a un contexto regional.

Más allá de la comparación, la sensación de inseguridad en un país determinado constituye un problema en sí mismo. Es decir, para el país en cuestión, el dato sobre la mayor inseguridad en otros países no amortigua ni minimiza la relevancia del problema. Sentirse inseguro puede comprometer las libertades en aspectos que van desde las libertades de expresión y reunión, la libertad de circulación, entre otras. Corresponde, entonces, analizar cuán segura o insegura se siente la ciudadanía uruguaya respecto al delito y la violencia.

La encuesta de opinión pública sobre niveles de victimización (2011) del Ministerio del Interior muestra que más de la mitad de la población (59%) considera que será víctima de un delito en los próximos meses muy probablemente o probablemente (Cuadro III.8). Una segunda observación refiere a lo extendida que se encuentra la sensación de inseguridad, es decir, pese a las diferencias que se comentan más abajo, resulta uniformemente elevada entre grupos específicos.

Las diferencias por sexo son relativamente menores aunque un porcentaje levemente mayor de mujeres que de hombres considera que es probable o muy probable ser víctima de un delito en los próximos meses (62% para las mujeres y 56% para los hombres). En el estudio *Latinobarómetro 2010*, una pregunta similar sobre preocupación acerca de ser víctima de un delito arrojaba resultados en el mismo sentido (la respuesta fue positiva en 61% de las mujeres y 56% de los hombres).

Las diferencias por sexo en la sensación de inseguridad pueden ser observadas también a partir de otras mediciones como las de la encuesta de *Gallup 2010*, donde se indagaba sobre “cuán seguro se siente al caminar solo/a por las calles en la noche”. Con este indicador las diferencias por sexo en las respuestas en Uruguay son de 20 puntos porcentuales: un 57% de los hombres dijo sentirse seguro frente a tan solo el 37% de las mujeres.

La diferencia en la brecha por sexo obtenida a partir de la pregunta específica da cuenta de un factor que no aparece claramente en los otros datos. Las diferencias por sexo en la percepción de inseguridad se sustentan, probablemente, en una combinación de factores culturales (relacionados con el distinto imaginario en el que son socializados hombres y mujeres) y factores “objetivos” que afectan más a las mujeres. Por un lado, hombres y mujeres son socializados bajo estereotipos de género que, entre otras cosas, conciben a las mujeres como sujetos “vulnerables”

---

27 Artículo publicado en [www.gallup.com](http://www.gallup.com) el 28 de octubre de 2010 por Cinthya English y Julie Ray

y a los hombres como “fuertes” y “protectores”. De esta manera, la percepción de un mundo amenazador y peligroso en las mujeres tiene en parte un componente de aprendizaje. Pero por otro lado, la percepción de inseguridad es también consecuencia de la violencia de género que afecta más a las mujeres tanto en el ámbito público como en el privado. En este sentido, es una omisión relevante que las encuestas de victimización que se realizan en Uruguay no indaguen sobre situaciones de violencia doméstica siendo esta una de las principales violencias en Uruguay según los registros policiales.

**Cuadro III.8**  
**Percepción de la probabilidad de ser víctima de delito, 2011 (en porcentaje)**

		Muy probable	Probable	Poco probable	Improbable	ns/nc	Total
<b>Sexo</b>	Hombres	12	44	29	7	8	100
	Mujeres	18	44	25	7	6	100
<b>Nivel socio-económico</b>	Bajo	12	42	30	7	9	100
	Medio	16	44	26	7	7	100
	Alto	22	52	19	4	2	100
<b>Nivel educativo</b>	Primaria o menos	14	42	25	10	9	100
	Secundaria: ciclo básico	10	44	31	6	9	100
	Secundaria: segundo ciclo	14	48	26	6	5	100
	Terciaria o universitaria	23	43	26	5	4	100
<b>Región</b>	Montevideo	20	44	22	8	7	101
	Canelones	14	49	26	5	5	100
	Resto Interior	12	42	32	7	8	100
<b>TOTAL</b>		15	44	27	7	7	100

Fuente: Encuesta de victimización-Ministerio del Interior (2011).

De acuerdo al Cuadro III.8., la percepción sobre la probabilidad de sufrir delitos es más elevada en los sectores de nivel socioeconómico alto que en los más bajos (74% en los primeros y 54% en los segundos) y en las personas más educadas que en las menos (66% y 56%, respectivamente).<sup>28</sup>

Las diferencias son algo mayores en función del territorio. En Montevideo casi dos de cada tres habitantes (64%) considera que tiene probabilidades de sufrir un delito, porcentaje que se repite para Canelones. En el resto

<sup>28</sup> La pregunta de Latinobarómetro 2010 sobre la preocupación por ser víctima de delito indicó una tendencia opuesta: fue 6 puntos más alta en los sectores bajos que en los altos (64% y 58%, respectivamente).

del Interior la percepción es más baja, aunque supera a la mitad de la población (53%). Por lo tanto, en ambas zonas geográficas una proporción muy importante de la población siente cotidianamente la preocupación o el temor por el delito.

Con respecto a la percepción del aumento de la delincuencia entre 2010 y 2011, la Encuesta de victimización (2011) revela que más de dos tercios de las personas encuentran que la delincuencia aumentó en el último año: 72% frente al 23% que dice que sigue igual y un 3% que manifiesta que disminuyó (Cuadro III.9). Con relación a las diferencias en las percepciones según grupos, las mayores diferencias se registran entre hombres y mujeres, siendo estas quienes en mayor medida piensan que la delincuencia aumentó (78% frente a 68% en los hombres). Probablemente esto está relacionado con la mayor percepción de inseguridad en las mujeres observada en el Cuadro III.8. Considerando las regiones, la sensación sobre el aumento de la delincuencia se observa más en el interior del país (especialmente en Canelones), que en Montevideo (78% contra 69%). De todos modos, todos los porcentajes son elevados y van en el mismo sentido. De igual manera, por nivel educativo, la percepción de mayor delincuencia fue declarada por alrededor de 70% de personas. Fue especialmente contundente la respuesta entre quienes tienen menor nivel educativo: 75% declararon percibir un aumento, frente al 67% de las personas con educación universitaria o terciaria.

**Cuadro III.9**  
**Percepción sobre el aumento de la delincuencia en el último año en el país, 2011 (en porcentaje)**

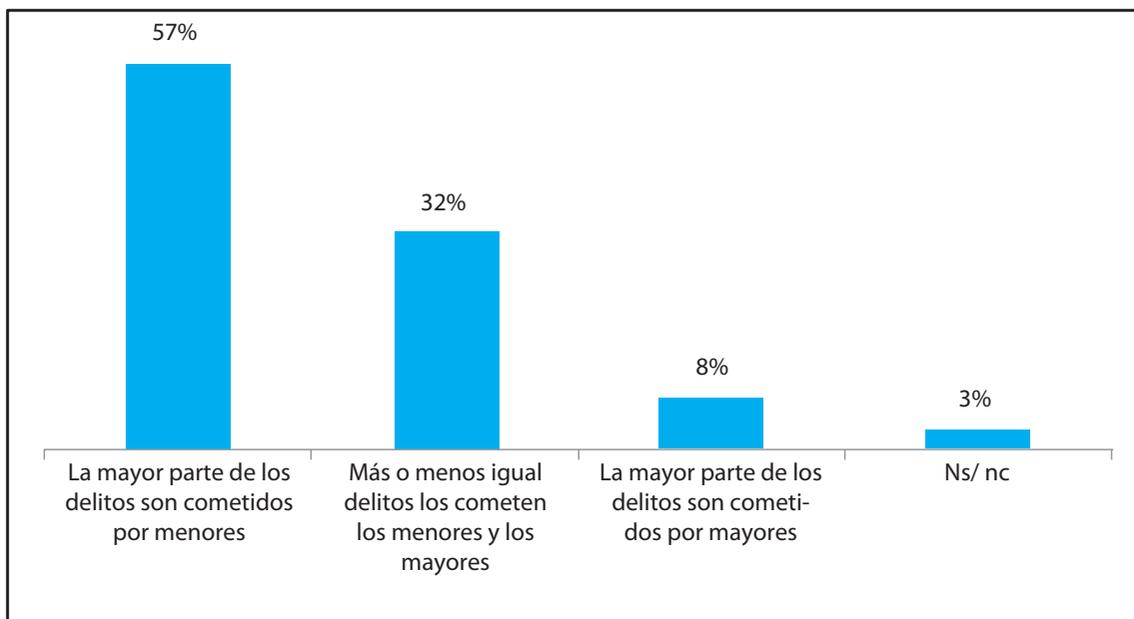
		Aumentó	Sigue igual	Disminuyó	ns/nc	Total
<b>Sexo</b>	Hombres	68	27	3	2	100
	Mujeres	78	19	3	2	100
<b>Nivel socio-económico</b>	Bajo	73	21	4	2	100
	Medio	71	24	3	2	100
	Alto	70	24	1	4	100
<b>Nivel educativo</b>	Primaria o menos	75	21	2	2	100
	Secundaria: ciclo básico	74	23	2	1	100
	Secundaria: segundo ciclo	71	22	4	3	100
	Terciaria o universitaria	67	27	3	3	100
<b>Región</b>	Montevideo	69	25	4	3	101
	Canelones	78	20	2	0	100
	Resto Interior	73	22	3	2	100
<b>TOTAL</b>		72	23	3	2	100

Fuente: Encuesta de victimización-Ministerio del Interior (2011)

En diálogo con el análisis realizado en la sección III.2, 57% de las personas encuestadas cree que la mayor parte de los delitos son cometidos por menores y solo 8% entiende que la mayor parte corresponde a mayores (Gráfico III.3). Claramente esto contrasta con la información que surge de los registros policiales-judiciales sobre este asunto.

**GRÁFICO III.3**

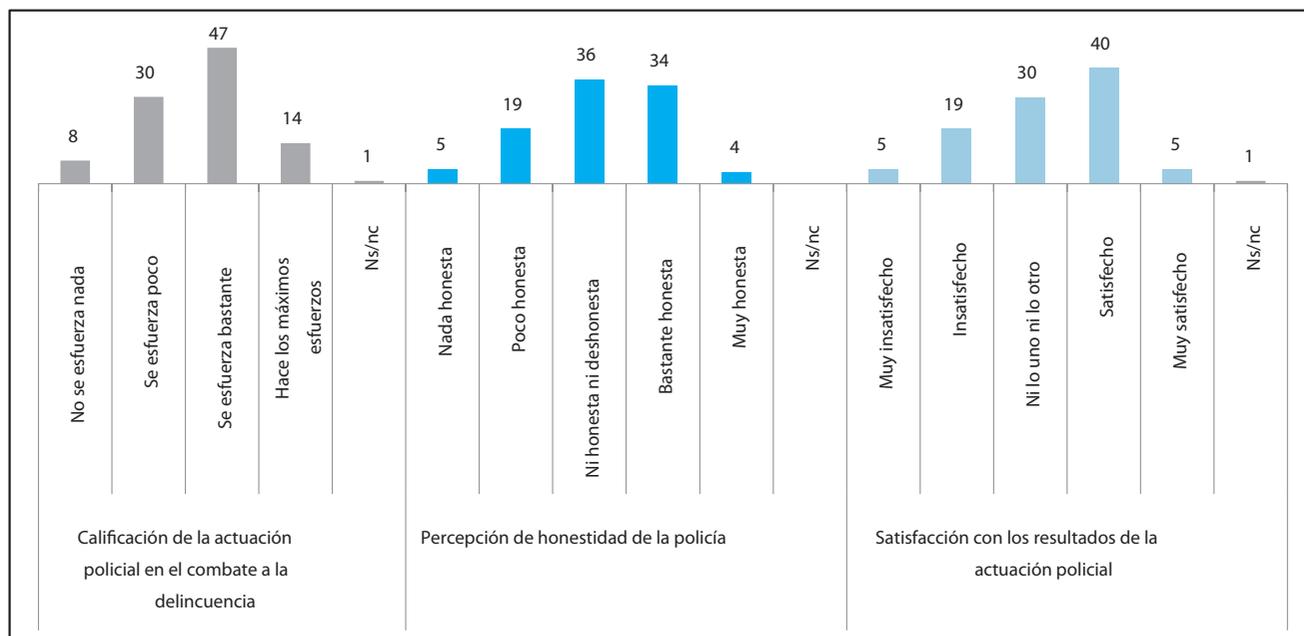
**¿Qué parte de los delitos que se cometen en Uruguay Ud. cree que son cometidos por menores de edad?**



Fuente: Encuesta de victimización-Ministerio del Interior (2011)

El tercer aspecto de interés en este relevamiento refiere a la percepción de la ciudadanía sobre las acciones del gobierno en la materia. Siguiendo la Encuesta de victimización 2011, 47% de las personas entienden que la policía se esfuerza “bastante” y 14% más declara que el esfuerzo realizado es el máximo. Por lo tanto, 61% de quienes fueron encuestados coincide en reconocer que las acciones policiales se desarrollan en el marco de lo posible. Solo 8% sostiene que el esfuerzo es poco. Además, 38% declara que el cuerpo policial es honesto; 36% ni honesto ni deshonesto, por lo que la desconfianza sobre la honestidad policial no constituye un rasgo marcado (Gráfico III.4)

**GRÁFICO III.4**  
**Indicadores de actuación policial**



Fuente: Encuesta de victimización-Ministerio del Interior (2011)

Ahora bien, más allá de apreciar el esfuerzo o de mostrar relativa confianza, 54% de las personas entrevistadas declaran insatisfacción o ni insatisfacción ni satisfacción con el combate contra la delincuencia. Del total de encuestadas/as, 41% considera que, comparado con períodos anteriores, la actuación de la policía no muestra variaciones y 39% del total califica la gestión del Ministerio del Interior como “ni buena ni mala” y 33% como buena.

Estos datos revelan un costado interesante sobre el rol de protección que adjudica la ciudadanía a las instituciones públicas. Pese a sentir que la amenaza o el riesgo frente a la delincuencia es alto y creciente, al mismo tiempo se considera que la policía “hace lo que puede” aunque eso no sea suficiente para resolver el problema. Llama la atención, pues, que más que la desconfianza, surja cierto escepticismo frente a la capacidad de las acciones policiales para lidiar con el problema. Una posibilidad es que se perciba una carencia estructural tan honda que sea difícil esperar acciones eficientes. Del otro lado, los datos podrían dar cuenta de una noción difundida sobre la necesidad que otras instituciones (como las vinculadas a la educación, al mercado laboral, a las políticas sociales) tengan más que aportar a la resolución real del problema.

En cualquier caso, la sensación de protección que brindan las instituciones públicas parece recibir mayor reconocimiento si se mide en base a esfuerzos o intenciones, que si se mide en base a logros concretos.

## **OPINIÓN: SISTEMA PENITENCIARIO, SEGURIDAD HUMANA Y DERECHOS HUMANOS EN URUGUAY**

Tras la crisis de abril de 2012, cuya expresión más recordada fue la completa destrucción de dos módulos del Complejo “Santiago Vázquez”, las cárceles uruguayas han ingresado definitivamente en una fase de transición.

El proceso se inició este año con la puesta en funcionamiento del Instituto Nacional de Rehabilitación (I.N.R.) y concluirá en el momento en que todos los establecimientos que aún dependen de las Jefaturas Departamentales de Policía (16 a la fecha) se integren en el futuro sistema nacional de cárceles. De acuerdo al cronograma establecido por el Poder Ejecutivo, dicho sistema deberá quedar conformado a más tardar en el año 2015. La primera etapa del plan se ha cumplido en fecha, con la incorporación al naciente I.N.R. de las cárceles de Canelones, Maldonado y Rivera, las tres más grandes del interior.

La actual fragmentación institucional traba el desarrollo de una política penitenciaria uniforme, en perjuicio de los derechos de las personas privadas de libertad (atención de la salud, alimentación, recreación, desarrollo de actividades laborales o educativas, etcétera) y en detrimento de aspectos básicos de la gestión (empleo de la fuerza y uso de medios de coerción, régimen disciplinario, criterios de seguridad, comunicación de la población reclusa con el exterior, etcétera).

Una vez concluida la actual transición, el sistema nacional de cárceles deberá resolver estas y otras cuestiones en forma equilibrada y orgánica, previendo que, con seguridad, en el futuro próximo se sobrepasará por primera vez el límite de las diez mil personas encarceladas.

El incremento de la población reclusa, que no ofrece respiro, es consecuencia de una política criminal centrada en la aplicación de la prisión preventiva, un instituto cautelar inicialmente reservado a situaciones excepcionales, pero que, en el día a día, opera como un indebido adelanto de la pena. La aplicación de medidas sustitutivas, a pesar de los eficaces resultados que han tenido en el derecho comparado, son absurdamente resistidas —o al menos soslayadas— en la práctica de los tribunales.

La excesiva duración de los juicios penales requiere de una urgente reforma del Código del Proceso Penal, eterna cuestión pendiente. Mientras hace décadas la región ha evolucionado hacia un modelo acusatorio, nuestro país carga las consecuencias de aferrarse al obsoleto sistema procesal penal inquisitivo. Los resultados están a la vista: en algunos establecimientos se ha constatado hasta un 90% de personas a la espera de su sentencia definitiva.

Los niveles de reincidencia revelan las dificultades de inclusión que enfrentan los liberados. El retorno a una sociedad que desconfía de las cárceles, y por ende, de los liberados, constituye para estos un momento tan crítico como la pérdida de la libertad.

La incorporación de operadores penitenciarios civiles, a quienes gradualmente corresponderá el tratamiento técnico de los privados de libertad, asoma, dentro de este difícil panorama, como una plausible apuesta a la transformación de un sistema custodial, perimido y agotado, en un modelo de intervención técnica, orientado a una mejor integración social.

Dr. Alvaro Garcé García y Santos  
Comisionado Parlamentario

### **III.5. A modo de cierre**

En resumen, pese a los problemas de validez de los datos es posible afirmar que en Uruguay la violencia y la criminalidad constituyen problemas estructurales de la matriz de convivencia. La información relevada en los registros policiales muestra que en los últimos años las denuncias de delitos con violencia han crecido y aunque el aumento de denuncias no debe extrapolarse sin más a aumento de delitos, parece un dato significativo. Al mismo tiempo, la percepción sobre la inseguridad también está extendida entre la población y no es un sentimiento que deba minimizarse con relación a la “buena” posición que ocupa Uruguay cuando se miran indicadores comparados de este tipo con el resto de los países de América Latina.

Por otro lado, sí es cierto que algunas percepciones sobre la inseguridad no se fundan en datos objetivos, es el caso de las preocupaciones ciudadanas hacia los delitos cometidos por adolescentes. En este sentido, este parece ser un punto crucial para las políticas de seguridad ciudadana en el país, por un lado debido al sentimiento de inseguridad que genera en la población y por otro porque su tratamiento, hasta el momento, evidencia situaciones de no garantía de la seguridad humana para aquellos adolescentes que han sido captados por el sistema penal. Asimismo las medidas propuestas para abordar el fenómeno implican una regresividad en materia de DDHH de la infancia y la adolescencia.

Por último, en los datos se observa que una de las principales violencias en Uruguay se registra en el espacio privado (la violencia doméstica) y afecta a un grupo específico: las mujeres. Este problema no responde a una situación puntual, sino que muestra una tendencia al alza en los últimos años si se mide en cantidad de denuncias y en peso de estas denuncias respecto al resto de los delitos.



## IV. En síntesis

El concepto de seguridad humana refiere a la capacidad de los Estados para proteger a todas las personas en su núcleo vital. Para ello es necesario identificar los riesgos sociales y las amenazas a las que se enfrentan los individuos y diseñar políticas públicas capaces de prevenir y/o mitigar tales riesgos. Como se discutió en el informe, la seguridad de las personas abarca un conjunto de aspectos mucho más amplio que el que suele ser asignado al concepto de seguridad en un sentido más tradicional. Los seres humanos se sienten, y efectivamente se encuentran, en una situación más o menos segura en función de una combinación de una serie de aspectos que guardan estrecha relación con su bienestar social y proyección de su vida en sociedad. A partir de esas ideas, este informe buscó aplicar el concepto de seguridad humana a un país como Uruguay, caracterizado por ser un país de renta media, desarrollo humano alto, es decir, un contexto que a primera vista no presentaría serios problemas para garantizar la seguridad de sus habitantes.

No obstante estas características, en Uruguay persisten fenómenos de fragmentación, exclusión y segregación territorial que comenzaron a hacerse visibles en las últimas décadas del siglo XX. Estos procesos no han podido todavía ser revertidos pese a que en los últimos años el crecimiento ha sido sostenido y sin precedentes en su historia a la vez que las políticas han mejorado una serie de indicadores sociales (aumento del gasto público, disminución de pobreza, indigencia, desempleo). Por otro lado se han producido cambios a nivel social que deben ser tomados en cuenta por la estructura de protección social: cambios en los modelos familiares, en los roles de género, las pautas reproductivas, fecundidad diferenciada por estrato socioeconómico, ingreso masivo de mujeres al mercado de empleo. Parece claro entonces que la matriz de protección social debe adecuarse para atender fenómenos que antes no existían o no eran advertidos.

En este informe fueron analizadas dos áreas de política en clave de SH en Uruguay: la educación y la seguridad ciudadana. Tanto la capacidad del sistema educativo público para integrar a grandes contingentes de población como los bajos índices de violencia interpersonal constituyeron históricamente dos pilares del modelo de convivencia en Uruguay. Por lo general la educación no suele ser considerada como una dimensión de la SH. Sin embargo en este informe fue considerada en la medida que siguiendo a PNUD (1998) se entiende que es clave para potenciar la seguridad de habilitación y de realización de las personas para que se adapten a los desafíos y aprovechen nuevas oportunidades. Al mismo tiempo, una sociedad más integrada, que se desarrolla en contextos de seguridad personal y política, provee alternativas de resistencia a las formas violentas de relacionamiento, lo que incide positivamente en la creación de formas de entendimiento ciudadano.

En el ámbito educativo, Uruguay muestra bajos niveles de acreditación de los ciclos obligatorios así como déficits en la calidad de los aprendizajes, que se evidencian tanto en la comparación con parámetros mínimos como con el desempeño de otros países de la región. Estos fenómenos tienen una distribución desigual en la población: los y las jóvenes de los hogares que se encuentran en los quintiles inferiores de ingreso presentan las mayores tasas de repetición, abandono estudiantil y peores desempeños en las pruebas de aprendizaje. De esta forma, los déficits educativos se convierten para estos sectores en fuente de desigualdad.

Las limitaciones a la *seguridad de habilitación y realización* que se derivan de esta situación se refuerzan. Es muy probable que las personas que no logran participar plenamente en la sociedad, encuentren más obstáculos para aprovechar las nuevas oportunidades que se crean, sea por su incapacidad de adaptarse a nuevas situaciones o por la escasez de redes de acceso para el aprovechamiento de estas oportunidades. Al mismo tiempo, los individuos que en forma reiterada encuentran obstáculos para la realización y el aprovechamiento de los canales de participación en los diferentes ámbitos, probablemente experimenten procesos paulatinos de exclusión social.

Desde una perspectiva macro, parece relevante preguntarse cuán riesgosos pueden llegar a ser estos escasos y desiguales logros educativos sobre el desarrollo económico del país, en la medida en que imponen un “techo” a la cantidad de recursos humanos calificados disponibles, necesarios para sostener el crecimiento económico y el desarrollo en el mediano y largo plazo.

Respecto a la seguridad ciudadana, los datos muestran un panorama más complejo que el que se desprende de los discursos públicos predominantes sobre el fenómeno. La sensación de inseguridad es común a más de la mitad de la población uruguaya, más allá de su condición socioeconómica, de sexo o nivel educativo.

Si se considera la información del Ministerio del Interior, el número total de denuncias ha caído en los últimos años, no obstante han aumentado las vinculadas a delitos violentos, y esto posiblemente esté en la base de la configuración de las preocupaciones ciudadanas, como así también de las autoridades y los partidos políticos. En este marco, las percepciones de la ciudadanía parecen ser exageradas respecto a la proporción de los delitos cometidos por menores de edad. Pese a las dificultades para cuantificar este fenómeno, los datos indican que los delitos cometidos por adolescentes representan una cantidad marginal respecto al total. De todos modos, prevalece un discurso relativo a la necesidad de reducir la edad de aplicación de las penas. Ello convive en Uruguay con una excesiva tasa de “prisionización” de adolescentes, que se combina con las malas condiciones que presentan los establecimientos en los que están alojados.<sup>29</sup> Reiterados informes muestran que las condiciones de privación de libertad están aún muy por debajo de los mínimos estándares de respeto a los derechos humanos y ponen en riesgo la seguridad individual de las personas en estas condiciones.

A la vez, una de las principales violencias de la sociedad uruguaya —la violencia doméstica hacia las mujeres— no parece concitar preocupaciones similares a las generadas en torno al papel de los menores de edad en el delito. Esto último, pese al aumento sistemático de las denuncias y a las muertes de mujeres que se producen año a año a manos de sus parejas o ex parejas. Incluso, llama la atención que la violencia doméstica no sea relevada por las encuestas de victimización del Ministerio del Interior. Incorporar esta dimensión ayudaría a mejorar la calidad de los datos con los que el país cuenta y, por lo tanto, a diseñar políticas públicas de prevención y mitigación de daños en este tema.

Un denominador común encontrado refiere a que la percepción de las personas acerca de las amenazas emergentes, tanto de la situación de la educación como de la seguridad ciudadana, no necesariamente coincide con los riesgos potenciales que verdaderamente enfrentan. En materia de educación, existe mayor preocupación en los sectores de nivel socioeconómico alto, que probablemente sean los menos afectados. En materia de seguridad ciudadana, las principales violencias identificadas no coinciden con los hechos que más frecuentemente violentan la seguridad de las personas. Este resultado es desalentador en términos de la posibilidad de prevenir riesgos o incluso promover cambios para revertir la trayectoria descrita.

La mirada de la SH en el país debe alterar la concepción hegemónica que asocia los problemas de seguridad con asuntos de delito. Así, las concepciones dominantes en la agenda pública y gubernativa se concentran en el control, la neutralización y el castigo solo de ciertos hechos de inseguridad, bajo el supuesto de medidas necesarias para obtener resultados a corto plazo. Este informe ha mostrado que los problemas de SH en Uruguay trascienden a esta concepción y su agenda es más compleja. Uno de los desafíos es ubicar a la educación a la vanguardia de un proyecto país, tanto en su contribución al logro de una sociedad con igualdad de oportunidades, en que la convivencia se desarrolle en forma pacífica y sin miedos, como en relación con el crecimiento económico.

La comprensión sobre el carácter dinámico de los riesgos analizados (que suelen retroalimentarse) y su distribución no homogénea en diferentes grupos de la población son insumos básicos para diseñar intervenciones por parte del Estado.

---

29 Ver “Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia”, Capítulo protección, UNICEF 2012

La existencia de estrategias flexibles, capaces de adaptarse a los cambios en los contextos de vulnerabilidad que afectan a los individuos, requiere contar con sistemas de información potentes (por su cobertura y la calidad de su información). Estos sistemas deben cimentarse en marcos analíticos que tengan en cuenta la multiplicidad de factores generadores de desigualdades en la sociedad, tanto de corte vertical (socioeconómica) como horizontal (desigualdades de género, de generaciones, raciales, etcétera). Solo a partir de esto es posible identificar riesgos y generar instrumentos idóneos para abordarlos. El enfoque de SH puede constituir una herramienta potente en este plano.

Asimismo, para que las políticas públicas logren sus objetivos (es decir, sean eficaces), es preciso revisar las capacidades estatales contemplando que la asignación de recursos sea óptima. Ello implica tanto el fortalecimiento de las capacidades administrativas y burocráticas como de las capacidades políticas. No solo la "ausencia" del Estado puede ir en detrimento de la SH, también su falta de efectividad para alcanzar a las poblaciones objetivo de las políticas públicas puede constituirse en un obstáculo. Fallos en las capacidades estatales pueden atentar contra la SH, independientemente de la existencia de buenos diagnósticos y políticas bien diseñadas.

Desde la perspectiva de la SH, el Estado se presenta como un actor activo ante las amenazas que perciben y afectan a los individuos, asegurando no solo derechos formales, sino su goce efectivo. Los riesgos sociales son propios de los modelos de desarrollo y, por lo tanto, se requieren Estados capaces de hacerles frente si quieren proteger a los individuos y asegurar su realización. Por lo tanto, el enfoque busca promover Estados "alerta", que combinen acciones focalizadas en el marco de políticas universalistas, al tiempo que operen en el marco de políticas integrales y articuladas para poder atender, de manera eficaz, las necesidades de una población heterogénea.

Pese a que Uruguay es un país de Desarrollo Humano alto y relativamente igualitario en el contexto latinoamericano, existe evidencia que muestra que ciertos sectores de la población ven amenazada su dignidad y su núcleo vital. Entre estos grupos se encuentran las personas de menores ingresos, las y los jóvenes, quienes no estudian ni trabajan y las mujeres, al tiempo que los problemas de SH se agravan cuando se combinan algunas de estas características sociodemográficas. No prestar atención a eventuales problemas de SH puede generar retrocesos en materia de Desarrollo Humano con la consiguiente pérdida de bienestar para la sociedad en su conjunto.



## Bibliografía y otros recursos

Alkire, Sabina (2003). *A Conceptual Framework for Human Security; Working Paper 2, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity*, Center for Research Inequality, Human Security and Ethnicity, CRISE, Queen Elizabeth House, University of Oxford, disponible en: <<http://www.crise.ox.ac.uk/pubs.shtml>>

Almerás, Daine y Coral Calderón (2012). "Si no se cuenta no cuenta. Información sobre la violencia contra las mujeres". *Cuaderno N° 99 de la CEPAL*, Santiago de Chile: CEPAL.

Alves, G. V. Amarante, G. Salas, y A. Vigorito (2011). "Income Inequality in Uruguay in 1986-2009". Background paper para el proyecto *Markets, the State and the Dynamics of Inequality in Latin America*. Nueva York: UNDP.

Alves, G., R. Arim, G. Salas, y A. Vigorito (2010). "La distribución del ingreso en Uruguay entre 1981 y 2009". *Informe de investigación CSIC*. Mimeo.

Amarante V., Colafranceschi M., y A. Vigorito (2011) "Uruguay's Income Inequality and Political Regimes during 1981-2010", WIDER WP n.º 2011/94.

Amarante, V. y Brum, M. (2010). *Estimación de la demanda de trabajo-Uruguay 2030*. Presidencia de la República: Montevideo.

ANEP (2003). "La repetición en la escuela pública en cifras". En *Serie Estadística Educativa*, n° 3. Montevideo.

—(2005). *Panorama de la educación en Uruguay. Una década de transformaciones 1992-2004*. Filgueira, Fernando (coord.). Montevideo.

—(2007). *Uruguay en PISA 2006. Primeros resultados en Ciencias, Matemática y Lectura del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes*. Informe Ejecutivo. Montevideo.

—(2009). *Uruguay en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE)*. Informe Nacional. Montevideo.

—(2010). *Evaluación de aprendizajes en legua, matemática y ciencias. 6.º año enseñanza primaria 2009*. Primer informe de resultados. Montevideo.

—(2010b) *Uruguay en PISA 2009. Presentación pública de resultados*. En: [www.anep.edu.uy](http://www.anep.edu.uy). Montevideo.

ANEP (2010, 2011, 2012). *Monitor Educativo. Enseñanza Primaria. Estado de situación*, Departamento de Investigación y Estadística Educativa. Montevideo.

Bailador, Pilar; Dajas, Federico y Viscardi, Nilia (1997). "Desesperanza, conducta suicida y consumo de alcohol y drogas en adolescentes de Montevideo". *Revista Médica del Uruguay*. vol. n.º 13, pp 213-223.

Beck, Urlinch (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas de la globalización*. Barcelona: Paidós.

Bucheli, Marisa y Graciela, Sanroman (2004). "Salarios femeninos en el Uruguay ¿Existe un techo de cristal?" *Documento de Trabajo n° 05/04*, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.

Cardozo, Santiago (2008). "Políticas de educación. Políticas educativas, logros y desafíos del sector en Uruguay. 1990-2008", en *Cuadernos de la ENIA 2010-2030*. Montevideo.

Cohen Agrest, Diana (2007). *Por mano propia. Estudio sobre las prácticas suicidas*. México, D.F: FCE.

Comisión de Seguridad Humana (2003). *Human Security Now*. Nueva York: Comisión de Seguridad Humana.

—(2001). "Relación entre Derechos Humanos y Seguridad Humana". *Reunión de expertos, 1 de diciembre de 2001, San José de Costa Rica*. Universidad para la Paz, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Cruces G., C. García, y L. Gasparini (2011). "Inequality in Education: Evidence for Latin America". *UNU-Working Paper 93*. Helsinki: UNU-WIDER.

De Armas, Gustavo. (2010). La extensión del tiempo pedagógico en las escuelas públicas de Uruguay. Tendencias, situación actual y desafíos de futuro. En *Autonomía, el tiempo y el espacio pedagógicos para la escuela del siglo XXI*. Documento II, CEIP. Montevideo.

ENAJ (2010). *Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud. Primer y Segundo Informe*, Infamilia-MIDES. Montevideo.

English, C. y Ray. J. (2010). *Latin Americans Least Likely to Feel Safe Walking Alone at Night*, publicado en <<http://www.gallup.com/poll/144083/Latin-Americans-Least-Likely-Feel-Safe-Walking-Alone.aspx>>

Espino, A., M. Leites, F. Isabella y A. Machado (2012). "Elasticidad intertemporal y no compensada de la oferta laboral. Evidencia para el caso uruguayo". *Serie Documentos de Investigación, DT18/12*, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Udelar.

Filardo, Verónica (2010). "Transiciones a la adultez y educación". En *Cuadernos del UNFPA*. año 4, n.º 5. UNFPA, Montevideo.

Gelber, Denisse (2009). "Reproduciendo la inequidad de origen: Barrios populares y la inserción laboral juvenil en Uruguay", *LASA 2009 Congress*. Río de Janeiro, junio, 2009.

González, Víctor Hugo (2010). "Ni siquiera las flores: el suicidio en el Uruguay". Monografía Final, FCS-Udelar.

IIDH-PNUD (2011). "Taller de seguridad humana en América Latina: Memoria". Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. San José, Costa Rica.

Juanche, Ana y Javier Palummo- Fundación Justicia y Derechos- Servicio Paz y Justicia (2012): *Hacia una política de Estado en privación de libertad. Diálogo, recomendaciones y propuestas*, Montevideo: SERPAJ, OSJ.

Latinobarómetro (2010). *Informe Latinobarómetro 2010. Latinobarómetro-Opinión Pública Latinoamericana*. Disponible en: <<http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>>

Naciones Unidas (2009). *Teoría y práctica de la seguridad humana. Aplicación del concepto de seguridad humana y del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los seres humanos*, Naciones Unidas.

— (2006). *Informe Mundial sobre Violencia hacia los Niños y Niñas*, Naciones Unidas.

Mara, S. (2000). *Estudio de la evaluación de impacto de la educación inicial en el Uruguay*. Montevideo: MECAEP-ANEP.

Ministerio del Interior (2011). "Encuesta de opinión pública sobre niveles de victimización, percepciones de inseguridad y rados de confianza institucional en Uruguay". Montevideo.

OCDE (2009). *Iberoamérica en PISA 2006*. Madrid: Santillana.

OPP (2009). *Estrategia Uruguay III Siglo*. Área Estrategia de Desarrollo y Planificación. Presidencia de la República. Montevideo.

PNUD (2010). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe; PNUD, Costa Rica.

— (2008). *Desarrollo humano en Uruguay 2008. Política, políticas y desarrollo humano en Uruguay*. Montevideo.

— (2005). *Desarrollo humano en Uruguay 2005. Uruguay hacia una estrategia de desarrollo basada en el conocimiento*. Montevideo.

— (2001). *Desarrollo humano en Uruguay 2001. Inserción internacional, empleo y desarrollo humano*. Montevideo.

— (1999). *Desarrollo humano en Uruguay 1998*. Montevideo.

— (1998). *Informe de Desarrollo Humano*. Santiago de Chile.

PNUD (1994). Informe Mundial de Desarrollo Humano 1994. PNUD- FCE, México.

Repetto, Fabián (2004). "Capacidad estatal requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina". BID, julio 2004. *Serie de Documentos de Trabajo I-52*.

Robertt, Pedro (1997). "El suicidio en el Uruguay. Un análisis histórico". *Informe de Investigación*. n.º 23. Mimeo.

Tadjbakhsh, Shahrbanou y Anuradha Chenoy (2007): *Human Security. Concepts and Implications*. Nueva York: Routledge.

UNESCO, LLECE (2008). SERCE. *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Primer Reporte. Santiago de Chile.

UNESCO (2005). *Bases sólidas. Atención y educación de la primera infancia*. París.

UNICEF (2010). *La universalización de la educación media en el Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro*. UNICEF-Uruguay. Montevideo.







