

Cuadernos de la ENIA

Gasto Público en Infancia

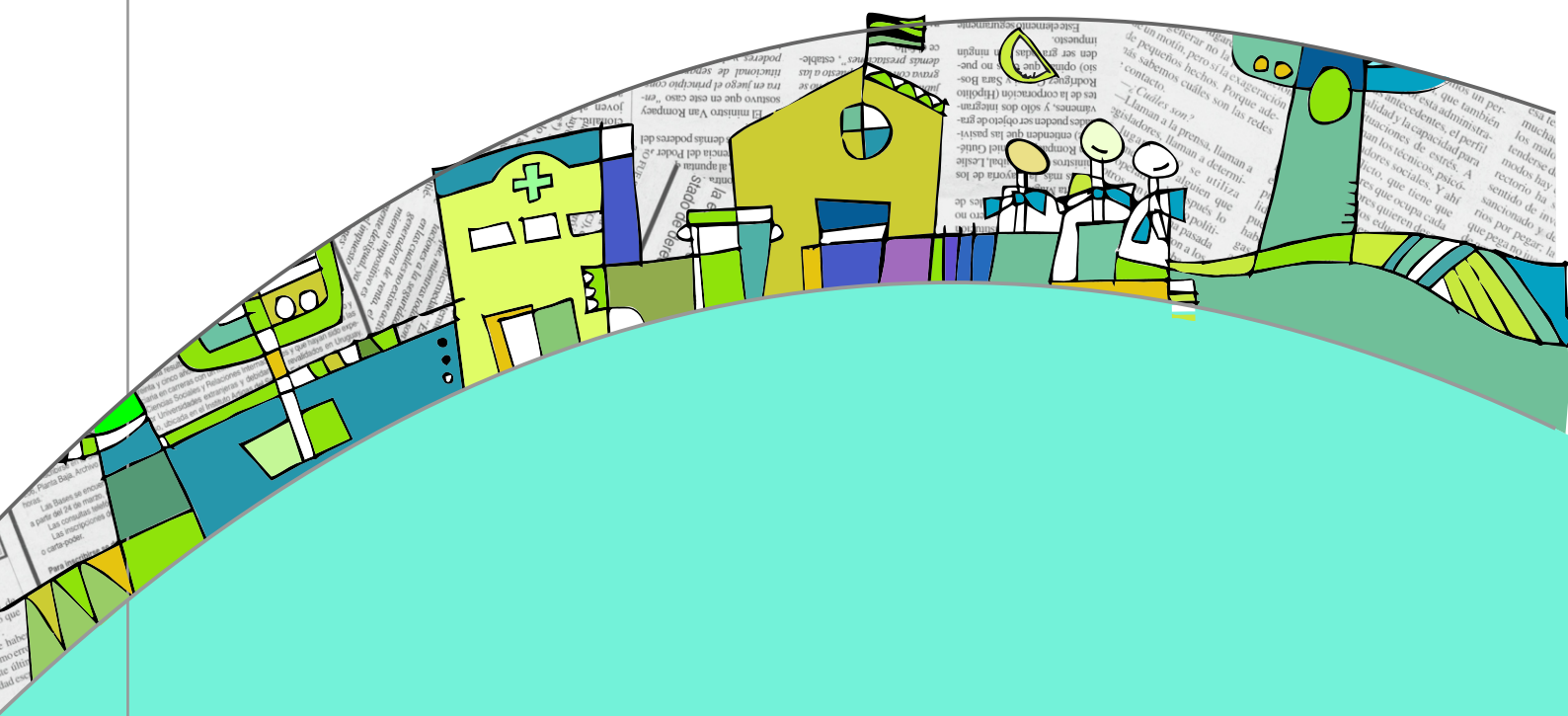
Paola Azar

Julio Llanes

Mariana Sienra

Alfonso Capurro

Cecilia Velázquez



Informe sobre el Gasto Público en Infancia en Uruguay 1990-2009

Con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres. Sin perjuicio de ello, queremos señalar la importancia de utilizar un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres.

El presente documento ha sido elaborado como uno de los insumos complementarios para el proceso de discusión que guiará la construcción de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030 (ENIA).

La ENIA es una iniciativa del gobierno nacional a través del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia, integrado por todos los organismos del poder ejecutivo y entes autónomos y servicios descentralizados que entienden en materia de políticas orientadas al sector; a saber: Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Turismo y Deporte, Ministerio del Interior; Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay, Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Educación Primaria, Consejo de Educación Secundaria, Consejo de Educación Técnico Profesional.

La construcción de la ENIA - que cuenta con el aval de la Presidencia de la República y el apoyo del Sistema de Naciones Unidas en Uruguay- pretende arribar a la formulación de lineamientos estratégicos que contribuyan a acometer los principales retos que el país enfrenta en materia de infancia y adolescencia. Para ello ha convocado una discusión amplia que involucre a los organismos públicos, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los sectores empresariales, académicos, entre otros.

El análisis y las recomendaciones vertidas en este documento no reflejan necesariamente las opiniones del Comité de Coordinación Estratégica o del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay.

**Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia
Montevideo, Uruguay
Agosto de 2008**

Prólogo

Niño, mi niño, tu niño y aquel niño... todos van... (Daniel Viglietti)

Hace pocos días atrás alguien recordaba esta canción para ilustrar algunas falacias del saber popular en torno a un tema específico. No era aquella estrofa sino otra, la promotora de discrepancia. Sin embargo, el recuerdo de esa canción - que tiene más de treinta años - me hizo pensar en otras falacias populares y en otros lugares comunes que muchas veces carecen de contenido.

A ningún uruguayo se nos escucharía decir públicamente que no nos preocupa la situación de la infancia y la adolescencia, su situación de vulnerabilidad o como hasta hace poco se le decía, de “riesgo” social. Esta situación de niños, niñas y adolescentes hace veinte años que está diagnosticada y desde entonces todos decimos preocuparnos por ello.

¿Pero hasta qué punto nos hemos ocupado? ¿Cuánto importan tu niño y aquel niño, que no son los míos?

A nivel agregado, una forma de ver cómo los adultos nos ocupamos de éste y otros temas es a través de los recursos que socialmente se le asignan a cada uno de los problemas que nos preocupan, algo así como... “dime cuanto gastas y te diré cuanto te pre-ocupas”. Y en el Uruguay, quizás más que en otros lugares, la mirada del Gasto Público y en especial del Gasto Público Social es más que ilustrativa al respecto.

El Gasto Público resulta ser representativo de cómo la sociedad resuelve sus conflictos por la distribución de los recursos de todas y todos los uruguayos; cuánto de ese gasto tiene como prioridad la mejora de la calidad de vida y el bienestar de la gente, y cuánto de este último tiene como prioridad a los más pequeños.

Desde el 2005, en el Ministerio de Desarrollo Social y en particular en Infamilia se ha tenido como punto central de interés el conocimiento y difusión pública de los esfuerzos que la sociedad realiza a través del Estado para el pleno ejercicio de derechos de todos sus ciudadanos y ciudadanas. Saber, entender, e informar a la sociedad respecto a qué se gasta, cuánto se gasta y cómo se gastan los recursos públicos mediante una mirada en profundidad del pasado reciente y muy en especial al período actual.

Trabajos como el repertorio de políticas sociales (Informe primera etapa; Instituto de ciencias Políticas, FSC, UDELAR y MIDES, noviembre 2007), repertorio de políticas sociales dirigidas a la infancia y la adolescencia (Instituto de Ciencias Políticas, FSC, UDELAR e Infamilia/MIDES, junio 2008), Identificación y análisis del gasto público social en Uruguay – 1910/2006 (Instituto de Economía, FCE, UDELAR y MIDES, octubre 2007) y el presente trabajo, son claros ejemplos de algunos de los esfuerzos que se vienen realizando desde el MIDES, conjuntamente con la academia, para conocer y difundir en qué y cuanto se gasta y se ha gastado en políticas públicas sociales. Pero también nos interesa el cómo, saber si lo que hacemos tiene los resultados que nos hemos propuesto y que hemos comprometido ante la ciudadanía. Para ello, tanto el MIDES como Infamilia cuentan con equipos especializados en la tarea de evaluación y monitoreo de cada una de las acciones que desarrollamos.

Son estos y otros trabajos los que contribuyen al diseño, ejecución y seguimiento de las acciones que desarrollamos para actuar sobre las condiciones de vulneración de los derechos ciudadanos, y con especial interés en los de niñas, niños y adolescentes que tanto nos preocupan y nos ocupan.

Soc. Julio Bango
Director

| | |
|---|-----------|
| PARTE I. INSUMOS PARA LA ELABORACIÓN DE UNA ESTRATEGIA PARA LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA | 5 |
| 1. INTRODUCCIÓN | 5 |
| 2. GASTO SOCIAL, PRESUPUESTO 2005-2009, Y POLÍTICAS DESTINADAS LA INFANCIA | 7 |
| 3. ASPECTOS METODOLÓGICOS | 10 |
| 3.1 SOBRE LA INFORMACIÓN UTILIZADA | 10 |
| 3.2 SOBRE LAS DIFERENCIAS CON TRABAJOS ANTERIORES | 12 |
| 3.3 SOBRE EL ALCANCE DEL PRESENTE DOCUMENTO | 13 |
| 4. INDICADORES DE GASTO PÚBLICO SOCIAL EN INFANCIA | 14 |
| 4.1 EL ESCENARIO MACROECONÓMICO: ANTECEDENTES Y PREVISIONES | 14 |
| 4.2 EL PRESUPUESTO NACIONAL 2005-2009 | 16 |
| 4.3 EL GASTO PÚBLICO SOCIAL | 19 |
| 4.4 FOCO SOBRE EL GASTO PÚBLICO SOCIAL DESTINADO A LA INFANCIA | 22 |
| 5. MATRIZ DE DERECHOS Y EVOLUCIÓN DE INDICADORES | 37 |
| 5.1. EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES | 38 |
| 5.2. LOS INDICADORES, LA ECONOMÍA Y EL GPI | 42 |
| 5.3. TENDENCIAS DESEADAS Y POSIBILIDADES DE ÉXITOS | 43 |
| 6. REFLEXIONES FINALES | 45 |
| 7. BIBLIOGRAFÍA | 47 |
| ANEXO METODOLÓGICO | 48 |
| PARTE I. ACTUALIZACIÓN DEL INFORME SOBRE GASTO PÚBLICO EN INFANCIA EN URUGUAY: 1990 - 2009 | 51 |
| RESUMEN EJECUTIVO | 51 |
| 1. INTRODUCCIÓN | 53 |
| 2. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS | 55 |
| 2.1 FUENTES DE INFORMACIÓN Y METODOLOGÍA UTILIZADA | 55 |
| 2.2. ALGUNAS DEFINICIONES | 59 |
| 2.3. PRINCIPALES LIMITACIONES METODOLÓGICAS | 59 |
| 3. COMPARACIÓN INTERNACIONAL | 62 |
| 4. GASTO PÚBLICO SOCIAL Y GASTO PÚBLICO SOCIAL DESTINADO A LA INFANCIA | 64 |
| 4.1 ENTORNO MACROECONÓMICO Y "ESPACIOS FISCALES" PARA 2008 Y 2009 | 64 |
| 4.2 LA RENDICIÓN DE CUENTAS 2005 | 68 |
| 4.3 LA RENDICIÓN DE CUENTAS 2006 | 69 |
| 5. PERÍODO 2005-2009 | 73 |
| 5.1 ESTRUCTURA DEL GPI POR COMPONENTE | 75 |
| 5.2 UNA MIRADA DE MÁS LARGO PLAZO | 77 |
| 6. REFLEXIONES FINALES | 80 |
| 7. BIBLIOGRAFÍA | 83 |

PARTE I. Insumos para la elaboración de una estrategia para la infancia y la adolescencia¹

1. Introducción

En 2005, en el marco del Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo, se crea el Comité de Coordinación Estratégica (CCE), que reúne a autoridades de organismos públicos vinculados directamente a la temática de infancia y adolescencia². A partir de ese momento, uno de los ejes centrales del trabajo del Comité ha girado en torno al diseño de una estrategia que permita avanzar en el cumplimiento y vigencia de los derechos consagrados en la Convención Internacional de los Derechos del Niño, que fuera ratificada por nuestro país en 1989. Con el fin de dar cumplimiento a este propósito, el Comité propuso la elaboración del informe que aquí se presenta.

Este documento contiene información acerca de la distribución del gasto público entre instituciones y programas gubernamentales que impactan, directa o indirectamente, en la situación de la infancia. Presenta, también, una matriz conformada por una selección de derechos, cuya observancia se ha juzgado prioritaria para el bienestar de los niños y adolescentes. Esta matriz se encuentra, a su vez, vinculada a un conjunto de indicadores que dan cuenta y dimensionan el estado de situación de la infancia y adolescencia en el Uruguay. En base a estos insumos se espera contribuir al diseño, ejecución y seguimiento de acciones conjuntas por parte de organismos públicos y organizaciones no gubernamentales, para operar sobre las condiciones de vulneración de los derechos de niñas, niños y adolescentes que se registran en el territorio nacional. Se trata de una mirada de largo plazo, que abarca el período comprendido entre inicios de la década del noventa y el año 2009. Integra, por tanto, una serie de proyecciones realizadas por el gobierno que asume en el año 2005.

A partir de los datos que se manejan en este informe, es posible aproximar en qué medida los asuntos de la infancia han estado presentes (en el pasado, y sobre todo en la actualidad) en la agenda de los decisores políticos, en quienes recae la responsabilidad de la asignación de recursos públicos. Ello permitirá evaluar en qué escenario se insertan las políticas públicas para la infancia en el actual período de gobierno e identificar las posibilidades y oportunidades que se abren para su desarrollo. La información aplicada a este último propósito reviste particular importancia, en la medida que el Comité ha manifestado la necesidad de articular las políticas sectoriales de cada organismo público vinculado a la temática. El abordaje de los temas relativos a la creación y fortalecimiento de las políticas destinadas a la infancia se sitúa en un contexto pautado por la asunción de un nuevo gobierno nacional, cuya propuesta sobre la orientación de las políticas públicas aparece comprometida con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. En este marco, resulta innegable que la inversión social en la niñez constituye un elemento clave como base para la adopción de medidas que apunten a la inclusión social y al desarrollo.

¹ Paola Azar, Julio Llanes, Mariana Sienra. Marzo, 2006

²El Comité está integrado por las siguientes autoridades: Subsecretaria del Ministerio del Desarrollo Social; Subsecretario del Ministerio de Salud Pública; Subsecretario del Ministerio del Interior; Subsecretario del Ministerio de Educación y Cultura; Director de Deporte del MEC; Consejero de la Administración Nacional de Educación Pública; Directores Generales de los Consejos de Educación Primaria, Secundaria y Técnico Profesional; Presidente del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU); Directora del Instituto Nacional de la Juventud (INJU); y Director de INFAMILIA-MIDES, que lleva adelante la coordinación ejecutiva del comité.

Asimismo, el impulso al tratamiento de estos temas promueve la demanda de información que permita mejorar el proceso de toma de decisiones, al tiempo que abre nuevas instancias de análisis y reflexión sobre asuntos que no parecen haber sido abordados, al menos en forma sistemática, en el pasado. Así, es posible preguntarse: ¿en qué medida los recursos destinados a la niñez van a permitir revertir las situaciones de incumplimiento de derechos?, ¿cómo medir qué tan eficiente ha sido el gasto: por medio de encuestas que permitan evaluar los resultados que alcanzan los niños en su desempeño?, ¿en función de qué indicadores de gasto?, ¿cuáles son las metas que pueden fijarse a mediano y largo plazo?, ¿cómo se monitoreará su cumplimiento? Las interrogantes quedan abiertas, pero comenzar a elaborar sus respuestas supone un esfuerzo de sistematización de información, para lo cual este documento constituye un paso en ese sentido.

El trabajo se divide en 5 secciones. En primer lugar, se discuten algunos aspectos relativos a la articulación entre gasto social y políticas sociales, y se plantean las propuestas que han sido eje para el diseño del actual presupuesto (Sección 1). A continuación se detalla la metodología aplicada a la estimación del gasto público en infancia (Sección 2), cuya descripción y desarrollo se incluye en la Sección 3. La síntesis respecto a la situación socioeconómica de la niñez y adolescencia en el país, y los indicadores de referencia para su monitoreo se presentan en la Sección 4. La última sección contiene una serie de reflexiones a propósito de los resultados reunidos en las páginas previas. El documento se cierra con un Anexo Metodológico.

2. Gasto social, presupuesto 2005-2009, y políticas destinadas la infancia

La estimación del nivel de Gasto Público Social (GPS) de un Estado permite conocer el lugar que ocupa la agenda social dentro del conjunto de erogaciones del sector público. Se trata de una información necesaria para la toma de decisiones, aunque no proporciona mayores datos acerca del grado de eficiencia o efectividad de las políticas.

Siguiendo a T. Mäkinen (1999) es posible establecer una secuencia de avances en torno a la visión de las políticas públicas y los recursos destinados a ellas. De acuerdo a la autora, existe una primera generación de estudios comparativos sobre el Estado, que adopta el supuesto de que el nivel del gasto social refleja el compromiso contraído respecto del bienestar. Ello implica suponer que gastos más elevados conducen a una protección social más integral. Para la segunda generación de análisis, la preocupación central es el contenido del gasto social. Se elaboran, entonces, tipologías a través de las cuales el Estado puede catalogarse según el nivel de beneficios otorgados, el carácter universal o residual de la política social, la igualdad entre los sexos, el compromiso al pleno empleo y demás. Finalmente, en la última generación de estudios el interés apunta al éxito obtenido, al grado de cumplimiento de metas, y no al esfuerzo de protección. Es bajo esta última mirada que se ha elaborado el presente documento: buscando aportar elementos para establecer vínculos entre el esfuerzo fiscal, sus instrumentos y los resultados de la protección social.

En este informe, los Presupuestos Nacionales han sido la base para aproximar el “esfuerzo fiscal” en materia social. Los lineamientos que han guiado el diseño de las políticas de gastos e ingresos del actual gobierno pueden encontrarse en la Exposición de Motivos que fuera presentada, con fecha 31 de agosto de 2005 por el Poder Ejecutivo a la Asamblea General.

Dentro de la amplia problemática socioeconómica, en algunos casos agudizada y en otros creada por la grave crisis que vivió el país desde 1999, el gobierno destaca tres aspectos: el endeudamiento- *“el más agudo de la historia del país”*-; el incremento de la pobreza- *“...en 2004, más de un millón de personas, casi la tercera parte de la población, vivía por debajo de la línea de pobreza, mientras que también se registró un severo incremento de la indigencia, que se triplicó entre 1999 y 2004, alcanzando a más de 100 mil uruguayos”*- y finalmente, las insuficiencias en términos de empleo.

Fruto de las urgencias marcadas por este escenario, se establece que las grandes orientaciones del Presupuesto suponen una visión de mediano y largo plazo (*“asegurar el acceso a las oportunidades sociales para que los integrantes de nuestra sociedad puedan aspirar a realizarse integralmente como seres humanos”*). Al mismo tiempo, se manifiesta que el cumplimiento de estas metas, implica un esfuerzo en términos del nivel y composición del gasto público que *“en el corto plazo, el país no está en condiciones de alcanzar”*.

De acuerdo a estas consideraciones, la política fiscal buscará estimular la inversión productiva, restituir la confianza y la estabilidad en la economía y en la sociedad uruguaya y favorecer el crecimiento económico. Para que ello sea viable, el programa fiscal considera fundamental una importante recuperación de la inversión pública, al tiempo que se apunta a *“reducir de manera sustancial el elevadísimo endeudamiento público heredado, para reducir la carga de los intereses de la deuda, que actualmente absorben una parte sustantiva de los ingresos del Estado”*.

Es importante subrayar que la alusión a “estabilidad” económica y social, adquiere una dimensión particular en la formulación de la propuesta del gobierno. Ella

implica no solamente mantener registros de inflación "*inferiores a los observados en la economía uruguaya durante los últimos años*" o procurar el equilibrio de las cuentas públicas y de balanza de pagos, sino también mantener elevados niveles de empleo y profundizar la atención a los sectores más vulnerables de la población. Explícitamente, el documento mencionado expresa que: "*el compromiso con la ejecución del plan de asistencia a la emergencia social durante el transcurso de los dos años de su vigencia constituye una condición fundamental del programa de gobierno y, por lo tanto, de su expresión financiera*".

En función de lo anterior, la elaboración del presupuesto quinquenal se ha focalizado en atender las actividades prioritarias (atención de la emergencia social, salud, educación, seguridad pública y disponibilidad, de infraestructura) y recomponer la estructura del gasto (se preocupará por la recuperación del deterioro sufrido por los salarios y las pasividades reales –particularmente los más sumergidos – así como de la mejora de la relación entre gastos de funcionamiento e inversiones a favor de estas últimas). Estos objetivos se encuentran limitados por los márgenes de maniobra impuestos por la inflexibilidad de reducción de ciertos gastos, como las retribuciones personales, los gastos estructurales- suministros y otros-, los intereses de deuda y las transferencias a la seguridad social³.

En este contexto, el diseño y ejecución de política sociales integrales durante este período de gobierno entraña enormes desafíos. Por un lado, porque si bien, históricamente, el Estado uruguayo no ha sido prescindente en términos de políticas sociales- de hecho, ha estado a la vanguardia en el contexto latinoamericano, equiparándose, durante ciertos períodos, con los países desarrollados- también es cierto que las condiciones de bienestar de la población se han deteriorado aceleradamente durante los últimos tiempos. Por otro lado, porque el énfasis en la atención de la emergencia social, en el marco de una recomposición y contención del gasto deja al descubierto la necesidad de "*trazar líneas de acción que intenten revertir la historia de las políticas públicas en el Uruguay caracterizada por reiteradas constataciones de un problema y constantes intentos fundacionales por solucionarlo, generándose entonces, una sucesión de ideas, diagnósticos y políticas, y no una real acumulación que enriquezca el escenario de las políticas sociales*" (Sosa, A. y Sienra, M. 2005). En definitiva, es posible que el mayor desafío en esta etapa consista en atender los graves problemas sociales identificando, articulando y coordinando las acciones de instituciones que han coexistido desde diferentes etapas históricas, superponiéndose y hasta compitiendo entre sí. Sin embargo, existe un reto adicional que debe afrontarse: el de la articulación entre políticas focalizadas e integrales.

3 El actual presupuesto incluye innovaciones en términos de la construcción de la información que se presenta, basada en los siguientes componentes:

(1) Planificación estratégica: la misión institucional (a nivel Inciso y de Unidad Ejecutora) y visión en el mediano plazo fue discutida a nivel de inciso y de unidad ejecutora. A partir de allí definieron objetivos, metas, productos e indicadores.

(2) Focalización en los principales lineamientos: se realizó un esfuerzo inicial de depuración de los lineamientos estratégicos de gobierno a los efectos de contextualizar la definición de objetivos a nivel Inciso. Esto permitió salvar las limitaciones de anteriores presupuestos en cuanto a la RELEVANCIA de la información incorporada.

(3) Identificación de indicadores: se solicitó la definición de indicadores a diferentes niveles: 1. En los planes estratégicos (PEG) tanto a nivel Inciso como Unidad Ejecutora: para cada objetivo se definió –en la medida de lo posible- un indicador de impacto, que refleja el efecto o consecuencia en la sociedad de la aplicación de la política. 2. En los planes operativos (PAG) a nivel de Unidad Ejecutora: para cada meta se solicitó la definición de al menos un indicador de desempeño (eficacia, eficiencia y/ o calidad).

(4) Asignación de recursos a metas y/ o productos Si bien no fue un proceso homogéneo en todos los organismos, constituye un avance importante en la incorporación de la lógica de presupuesto por resultados.

(5) Presentación de resultados en las Rendiciones de Cuentas: la presentación de los resultados ante la ciudadanía constituye un eslabón fundamental en la cadena de creación del valor público y en la toma de conciencia de las acciones de gobierno. (Extraído de Presupuesto 2005-2009)

La prioridad a la atención de la pobreza y la exclusión como eje de las políticas sociales, debe ser compatible con objetivos más amplios. Como se consignara en la primera entrega de este informe, los programas focalizados tienen sentido si se logran articular con las políticas universales de desarrollo social de mediano y largo plazo. Adquieren significado en la medida que dejen capacidades instaladas en los organismos sectoriales que rigen en materia de política social y que se articulen en el territorio, propendiendo al desarrollo de las comunidades locales. Ello instala una preocupación adicional para los responsables de las políticas sociales.

En el campo específico de la atención a la infancia, los retos se complejizan, al menos, en dos sentidos: por la importancia para el desarrollo que reviste la inversión en infancia, y por la estrecha relación que existe entre los vaivenes de la política económica y la situación de la niñez. Los niños que crecen en familias de bajos ingresos enfrentan riesgos variados en su desempeño físico y su desarrollo cognitivo, lo que afecta también aspectos emocionales y de relacionamiento social. Se encuentran más expuestos a experimentar bajo peso y altura para su edad (debido al déficit nutricional), mayores índices de morbilidad, y resultados malos o deficientes en su trayectoria educativa. En este sentido, las experiencias vividas durante la infancia tienen impactos perdurables en la vida adulta, afectando las oportunidades de desarrollo de los países. Pero a la vez, es preciso reconocer que los niños no deben ser considerados en tanto futuros adultos, sino valorados en sí mismos, como poseedores de un conjunto de oportunidades de desarrollo que requieren un análisis distintivo y particular. Hacer de los niños uno de los ejes para entender el desarrollo requiere una perspectiva de análisis centrada en ellos como personas, más que como categoría de estudio (White, S., 2000).

Por otra parte, el efecto de las políticas económicas en los hogares influye directamente en la situación de bienestar que puedan alcanzar los niños. El impacto se hace sentir desde diversos frentes: desde la provisión de servicios públicos, que determina el nivel y progresividad de la tributación y la prioridad del gasto, que a su vez, influye en la parte de los servicios básicos que benefician a los niños, como los de salud y educación; desde la economía dentro de los hogares, ya que los niños se ven profundamente afectados por cambios en el ingreso y los activos de las familias, así como también por las estrategias que se adopten para adaptarse a las cambiantes condiciones económicas (en particular, las que impactan en la estructura de la familia y el uso del tiempo de quienes están a cargo del cuidado de los niños).

La infancia es un grupo etario eminentemente dependiente, cuyo desarrollo está crucialmente sujeto a los entramados de protección que ofrecen las familias, las comunidades y el Estado. Como señalan Arim-Amarante (2005), en nuestro país, el empeoramiento de la situación relativa de la infancia se vincula con lo que ha acontecido en el mercado laboral en los últimos años. Los niños se ubican mayoritariamente en hogares cuyos miembros activos dependen de los ingresos laborales, y en gran proporción son individuos de baja calificación. El Informe sobre Desarrollo Humano-Uruguay (PNUD, 2005) agrega que la mayoría de los niños vive en hogares cuyos miembros adultos registran una mayor propensión a caer en el desempleo, un bajo nivel educativo que obstaculiza su inserción laboral, e ingresos provenientes de su trabajo con escaso dinamismo.

Es en este escenario de complejos desafíos y oportunidades que se enmarca la propuesta de identificar en qué medida las directivas de la política pública en materia fiscal han beneficiado o buscado beneficiar a la niñez y adolescencia, para determinar, posteriormente, si tales opciones de política logran o han logrado actuar efectivamente como factor explicativo de la promoción del cumplimiento de los derechos de los niños.

3. Aspectos metodológicos

En esta sección se especifican las principales características de la información utilizada en el análisis y su forma de procesamiento. Un desarrollo más detallado sobre los datos aplicados se encuentra en el Anexo Metodológico, que se incluye al final de este informe.

En nuestro país, la estimación del Gasto Público Social y de la proporción del mismo dirigido a la niñez no ha respondido a una lógica de registro uniforme y compartida a nivel del sector público. Ello dificulta la elaboración de estimaciones y su comparación a través del tiempo. A fin de resolver este vacío, actualmente la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República (OPP), junto con representantes del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE-OPP), del Ministerio de Desarrollo Social, del programa Infancia y Familia y de la Contaduría General de la Nación (Ministerio de Economía), se encuentra trabajando en el diseño de una metodología que permita reunir y sistematizar, al máximo nivel de desagregación posible, la información sobre Gasto Público Social (GPS).

Por el momento, el antecedente más relevante para el análisis del gasto social que aquí se presenta, es el informe elaborado para el período 1999-2003 por la Asesoría Técnica para las Políticas Sociales (ATPS, 2003), oficina dependiente de OPP. Respecto al Gasto Público Social destinado a la Infancia, la publicación más reciente ha sido realizada por UNICEF en 2005 (*"Inversión en la Infancia en Uruguay"*). Se trata de una compilación de trabajos que abordan la trayectoria de diversos aspectos del gasto en infancia (su importancia en la elaboración de políticas sociales, recursos orientados a educación y salud, transferencias de ingresos). En particular, el artículo de C. Grau: *"Gasto Público Social en infancia en Uruguay. Aspectos metodológicos y cuantificación para el período 1999-2002"* ha sido una referencia fundamental en la elaboración del presente documento.

3.1 Sobre la información utilizada

Las series sobre GPS estimadas en este trabajo abarcan el período 1990-2009 y fueron construidas en base a dos fuentes: los Presupuestos Nacionales de Gastos e Ingresos y la información sobre seguridad social cubierta por el Banco de Previsión Social (BPS). En cuanto a los Presupuestos Nacionales, las cifras para el período 1990-2004 provienen directamente del CEPRE-OPP y de la Contaduría General de la Nación. Se refieren a los datos que se procesan anualmente en ocasión del tratamiento parlamentario de las Rendiciones de Cuentas. Respecto al período 2005-2009, los datos fueron tomados de la Ley de Presupuesto N° 17.930, aprobada en diciembre de 2005. Para todos los años se contó con información a nivel de Incisos y Unidades Ejecutoras (primera desagregación del gasto por Inciso).

Las cifras del BPS comprenden los ejercicios 1990-2004 y surgen del Instituto Nacional de Estadística (INE) y de información de la institución, que también suministró la estimación de su erogación para los próximos cinco años. Es importante aclarar que los datos correspondientes a los ejercicios presupuestales anteriores a 2005 aluden a lo efectivamente gastado por los diferentes organismos considerados (es decir "lo ejecutado", que suele ubicarse por encima de lo realmente asignado). En tanto, para el período 2005-2009, la información refiere a asignaciones. No obstante, la comparación de unas y otras cifras no resulta desajustada, en la medida que ha sido el nivel de ejecución real del pasado la base sobre la que los actuales decisores de política han definido los recursos a destinar a cada dependencia en el período corriente.

En base a la información a la que pudo accederse, los datos sobre GPS considerados en este trabajo refieren al Gobierno Central (Poder Ejecutivo:

Presidencia, Ministerios; Poder Judicial, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Administración Nacional de Educación Pública, Instituto del Niño y del Adolescente, Universidad de la República) y al BPS. En conjunto, estos organismos constituyen lo que se conoce como Gobierno Central Consolidado.

Los gastos proyectados por el sector público pueden clasificarse dependiendo de su uso económico en lo destinado a salarios, bienes y servicios no personales, intereses de deuda pública, bienes de capital, transferencias. También pueden ordenarse de acuerdo a su naturaleza, en gastos de funcionamiento o de inversión. Una última clasificación, cuyo uso es habitual, refiere al gasto por funciones, por la cual los recursos del Estado se organizan según las áreas o rubros a los que están dirigidos. Ésta es la clasificación considerada para relevar el GPS en el presente informe.

Partiendo de la distribución de recursos según funciones, para visualizar el monto que se canaliza al área social se suele atender a las dependencias estatales comprometidas con la Educación, la Salud, la Asistencia y Seguridad Social, la Vivienda y servicios comunitarios y a otros gastos sociales (culturales y religiosos)⁴.

Construir una aproximación al gasto público social destinado a la infancia, implicó tomar del total de recursos que asigna el Gobierno Central Consolidado al área social, aquellos con impacto más directo sobre la situación de los menores de 18 años. La decisión sobre los renglones del gasto público a incluir en la estimación se guió por las siguientes consideraciones:

El gasto en Educación abarca el total asignado a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y una parte de lo correspondiente al Ministerio de Educación y Cultura (MEC). En este último caso, el ajuste para llegar al gasto en infancia se realiza suponiendo que los recursos del inciso se distribuyen uniformemente entre toda la población. Como los menores de 18 años son, en promedio 29,5% de la población total, tal es el porcentaje aplicado para estimar la parte de los gastos del MEC que beneficiaría a la infancia. No se cuenta con información para incluir en la estimación los recursos de la Escuela Policial y Militar.

La estimación del gasto en Salud comprende al Ministerio de Salud Pública (MSP) en su conjunto, a la Sanidad Militar y Policial (dependientes del Ministerio de Defensa Nacional y del Interior, respectivamente) y la asistencia del Hospital de Clínicas (Universidad de la República). La proporción de estos gastos dirigida a la infancia se calcula tomando la ponderación establecida en Grau, C. (2005), que la sitúa en 30,5% del gasto público total en este área⁵.

Lo relativo a Atención Social a la Infancia contiene los recursos dirigidos al Ministerio de Desarrollo Social, al Instituto Nacional de Alimentación (INDA) al Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU). La estimación de los dos primeros se detalla en el Anexo. El INAU se incluye en su totalidad.

En el caso de la Vivienda, se incluyen los recursos destinados al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Aquí nuevamente, lo correspondiente a infancia se aproxima utilizando el supuesto de distribución uniforme del gasto en toda la población.

4 Tal la clasificación adoptada en el documento de ATPS-OPP (2004): *"Gasto Público Social en Uruguay..."*.

5 "Para asignar la cuota parte del gasto público en salud destinado a infancia se tomó en cuenta la estructura etaria de la población beneficiaria, ajustada por los diferenciales de costo según edad. El cálculo es el siguiente: $GPS_{ASSE} * (\text{beneficiarios menores de 18 años} * \text{costo promedio de beneficiarios menores de 18 años}) / (\text{cantidad de beneficiarios menores de 18 años} * \text{costo promedio de beneficiarios menores de 18 años} + \text{cantidad de beneficiarios mayores de 18 años} * \text{costo promedio de beneficiarios mayores de 18 años})$..." Grau, C. (2005): *"El gasto público social en infancia..."*

Finalmente, la estimación del gasto en infancia del BPS se construye tomando íntegramente lo destinado a asignaciones familiares y a asistencia materno-infantil. Se optó por mantener este último gasto en la órbita de la seguridad social y no contemplarlo dentro de la categoría Salud, a fin de distinguirlo de los organismos públicos que pertenecen al Gobierno Central⁶.

3.2 Sobre las diferencias con trabajos anteriores

Como fuera advertido, la metodología para el cálculo del GPS y en particular del destinado a la infancia, aún está lejos de encontrarse consensuada y claramente definida. Siendo los trabajos elaborados por ATPS-OPP (2004) y Grau, C. (2005), los antecedentes más acabados para su estudio, en esta sección se señalan dónde se encuentran las diferencias más importantes entre las cifras manejadas en tales informes y en el presente. En la mayoría de los casos, dichas diferencias se deben a que no fue posible acceder a la información o que ésta no se encuentra disponible, lo que tratándose del inicio de un nuevo período presupuestal y de la asunción de un nuevo gobierno, no resulta del todo imprevisible. Para el caso particular del gasto en infancia, ello explica por qué los datos de este documento no constituyen una actualización estricta de la información presentada por Grau. No obstante, también existen otras razones de índole conceptual que se especificarán en esta sección.

Respecto al relevamiento de ATPS-OPP (2004), los cálculos sobre gasto social se efectuaron agregando la información del Presupuesto Nacional, del BPS, de las Empresas Públicas, de los gobiernos departamentales. Todos estos organismos, en conjunto, forman el Gobierno General. En cambio, el presente informe no integra cifras relativas a las Intendencias y a las Empresas Públicas, ya que no se dispone de información completa para estimar sus erogaciones para todo el período considerado. Por lo tanto, las diferencias entre este informe y el elaborado por ATPS-OPP se explican, en gran medida, por el alcance del análisis.

En relación al estudio de Grau (2005), la información abarca al período 1999-2002 y proviene de ATPS-OPP (por lo tanto, refiere al Gobierno General). Las categorías y razones que dan cuenta de las restantes diferencias con los datos utilizados en este documento se detallan a continuación:

En el caso de Educación, el autor solo considera ANEP y, a diferencia de este trabajo no integra el Ministerio de Educación y Cultura. En el área de Salud, las estimaciones de Grau incluyen el gasto de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE-MSP), Sanidad Militar y Policial, Intendencias, Empresas Públicas, Fondo Nacional de Recursos (que financia a los institutos de medicina altamente especializada) y el área de salud del BPS. En el presente trabajo, los recursos destinados a la salud abarcan al Ministerio de Salud Pública, los servicios de Sanidad Militar y Policial y al Hospital de Clínicas. Estas dependencias explican casi tres cuartas partes del gasto considerado por Grau.

Respecto a las Asignaciones Familiares, el autor estima la parte del monto total de las mismas que impactaría en la infancia. Siguiendo una escala de equivalencias que contempla a los hogares que reciben la asignación y aplicando supuestos acerca de la distribución de los recursos al interior éstos, establece que del total de la asignación 30,6% se dirige a los niños. En contraposición, el criterio seguido en este trabajo fue considerar que el 100% de las asignaciones constituye un gasto en

⁶ Si bien es cierto que los recursos destinados al pago de pasividades podrían tener impacto indirecto sobre el bienestar de los niños que comparten el hogar con los beneficiarios, se optó por excluir este rubro del Gasto Público en Infancia, porque se encuentra especialmente focalizado en un grupo etario diferente al de los menores de 18 años. Por otro lado, los recursos volcados por el BPS al Seguro de Enfermedad y de Desempleo también podrían implicar una mejora del bienestar de los niños, pero se destinan específicamente a una porción de la población debido a su pertenencia a la fuerza de trabajo, y no en calidad de ciudadanos de la República. En este sentido, también se trata de un gasto específico, y se distingue del caso de la vivienda o de la cultura, donde no hay destinatarios individualizados.

infancia. Esta opción responde a que se trata de una corriente de ingresos que reciben los hogares en razón de la presencia de niños. Constituye, por tanto, una transferencia cuya pertinencia se vincula específicamente a la voluntad de los organismos públicos de proteger a la infancia, más allá de cómo se utilicen efectivamente esos recursos al interior de los hogares. Por lo tanto, el énfasis de este estudio no se encuentra en qué parte del gasto impacta exactamente en los niños, sino qué lugar tienen los asuntos de la infancia entre las prioridades según las cuales el Estado decide distribuir sus recursos totales.

Siguiendo la metodología de ATPS-OPP, el gasto en Asistencia Social del artículo de Grau comprende todas las erogaciones orientadas a la asistencia social de niños, adolescentes y ancianos, personas físicamente incapacitadas prestados por instituciones que proporcionan alojamiento y aquellas no residenciales. De este total, el autor extrae lo relativo a asignaciones familiares y el resto lo distribuye homogéneamente en la población. En el presente informe, la estimación de la Atención Social a la Infancia incluye solamente los recursos destinados al Ministerio de Desarrollo, al INDA y al INAU.

En cuanto al gasto en Vivienda (que incluye, también, lo relativo a servicios comunitarios), la diferencia con la información que manejan los otros documentos se explica por el enorme peso que tienen las Intendencias en la categoría: representan cerca de 80% del gasto de este rubro, según datos de ATPS-OPP. De este modo, trabajar en base a la información sobre el Ministerio de Vivienda (alrededor de 20% del total del Gobierno General), reduce considerablemente los montos y ponderaciones en comparación con el análisis desarrollado por ATPS-OPP.

3.3 Sobre el alcance del presente documento

Sin duda, las dificultades para acceder a información que permita actualizar el ejercicio llevado adelante por ATPS-OPP y por Grau, C. para 1999-2002 constituye una limitación de este trabajo⁷. No obstante, es importante señalar que, en términos generales, tanto las tendencias como las relaciones entre variables fiscales y macroeconómicas a las que se llega en este documento, arrojan resultados similares a los encontrados en la bibliografía de referencia. Ello indica que, pese a las diferencias metodológicas descritas, este relevamiento aún comprende la mayor parte de los recursos destinados a los niños.

La preocupación que da origen a este estudio es la de estimar qué lugar ha tendido a ocupar el gasto social en infancia en la distribución de los recursos públicos entre las distintas dependencias estatales (tanto en el pasado como en la actual administración). Ello permitirá no solo articular acciones entre las instituciones más involucradas con la infancia, sino probablemente, diseñar y re-diseñar estrategias, así como también dimensionar sus alcances. Creemos que los datos que se presentan a continuación, constituyen una referencia útil para identificar y situar las coordenadas de dicho trabajo.

⁷ Es importante notar que en el caso de ATPS, luego de publicado su informe, no se dispuso el seguimiento del gasto social para los años siguientes, de acuerdo a la metodología elaborada. Por lo tanto, las series solo refieren al período 1999-2002.

4. Indicadores de Gasto Público Social en Infancia

El Gasto Público Social en Infancia corresponde a la parte de los recursos fiscales del área social que se destinan a atender a la población menor de 18 años. En el Uruguay, este grupo ha representado durante los últimos 15 años aproximadamente 29,5% de la población total del país.

Los datos que se presentan en esta sección permiten obtener una primera mirada a la evolución de los recursos públicos orientados al cuidado de la infancia entre 1990 y 2009. Las series estimadas se analizan a la luz del contexto macroeconómico (pasado y proyectado), de los lineamientos y prioridades de la política fiscal del actual gobierno y de los niveles previos y planificados del GPS total.

4.1 El escenario macroeconómico: antecedentes y previsiones

La grave crisis que atravesó el país entre 1999 y 2002 determinó una caída acumulada de la producción nacional del orden de 17%. Ello implicó que la inversión se redujera casi 40% y el consumo, aproximadamente, 20%. Las exportaciones también se contrajeron, ubicándose en un tercio del valor que tenían en 1998. Asimismo, la deuda pública creció aceleradamente, pasando de 41% del producto bruto interno (PBI) en 1998 a 110% en 2003. Para las arcas públicas, esto significó que en el año 2003 fuera necesario destinar casi 20% del presupuesto nacional al pago de intereses.

Este severo deterioro de los indicadores macroeconómicos afectó fuertemente las condiciones de vida de la población: el salario real se redujo casi 22% en esos años, la tasa de desempleo llegó a alcanzar a 17% de la población económicamente activa (aunque de hecho, osciló entre 9 y 10% en el período de expansión económica que se extendió entre 1990 y 1998), y el ingreso real de los hogares experimentó un descenso cercano a 30% entre 1999 y 2003. Como consecuencia, se verificó un incremento de la incidencia de la pobreza de ingresos de 20%, que tuvo un profundo impacto en la infancia. En 2004, más de 50% de los niños menores de cinco años vivían por debajo de la línea de pobreza.

A partir de 2003, el país volvería a situarse, gradualmente, en una senda de crecimiento económico respaldada por un mejoramiento de las condiciones externas. No obstante, las perspectivas en relación a los indicadores sociales no se mostraron alentadoras. Es que, en los hechos, la crisis agudizó fuertemente los problemas sociales, dejando de manifiesto que muchos de ellos reflejaban una situación de índole estructural, solo parcialmente opacada por los años de crecimiento durante la década del noventa⁸.

La reversión de los niveles de pobreza, exclusión, precariedad laboral y desempleo alcanzados en los últimos tiempos, aparece como un objetivo difícil de lograr sin la puesta en práctica de políticas activas a nivel interno. Para el gobierno que se instala a partir de marzo de 2005, el diseño e implementación de este tipo de políticas (en materia de salud, educación, pobreza, trabajo) ha sido asumido como un compromiso explícito.

En línea con lo anterior, la Exposición de Motivos presentada por el Poder Ejecutivo en ocasión de remitir a la Asamblea General el proyecto de Presupuesto Quinquenal de Gastos para el período 2005-2009, expresa que sólo es posible mejorar la calidad de vida de los uruguayos: "*atendiendo urgentemente a los que más están sufriendo,*

⁸ A esta situación ya hacía referencia Juan P. Terra, que en su pionero estudio sobre los niños pobres en Uruguay durante los ochenta (*Creciendo en condiciones de riesgo. Los niños pobres del Uruguay* CLAEH-UNICEF. Montevideo, 1989) expresaba que aproximadamente 41% de los uruguayos nacía y se criaba en condiciones de pobreza (Sosa, A.; Siena, M, 2005).

pero trabajando también para que sea factible crear las condiciones necesarias para que, a partir de un creciente equidad en el acceso a las oportunidades sociales, los integrantes de nuestra sociedad puedan realizarse integralmente como seres humanos”.

Para conocer el margen con que los decisores de política estiman contar para cumplir con los objetivos que se han propuesto, es central conocer las proyecciones sobre el escenario macroeconómico que se espera transitar durante el período de gobierno. Ello permite comprender más cabalmente bajo qué supuestos sobre el impacto esperado en la situación socioeconómica de la población se han asignado los recursos fiscales al cumplimiento de las actividades del sector público.

De acuerdo a las previsiones del Poder Ejecutivo, las proyecciones sobre el nivel de actividad para el período 2005-2009 apuntan a un buen ritmo de crecimiento económico, sustentado en la expansión del consumo y de las exportaciones. También se espera una importante recuperación de la inversión en capital fijo.

En términos del manejo de los instrumentos fiscales, se espera reducir el nivel de endeudamiento público, disminuir el impacto de los intereses de deuda en los ingresos del Estado, y equilibrar las cuentas públicas, buscando una contracción sustancial del déficit global. Se aspira a que esta reestructura del gasto se financie vía incremento en los ingresos tributarios, basado en la lucha contra la evasión y una mejora en la eficiencia recaudatoria. El siguiente cuadro sintetiza las estimaciones sobre actividad macroeconómica realizadas por el equipo económico de gobierno:

Cuadro 1. Estimaciones macroeconómicas proyectadas en el Presupuesto 2005-2009. En porcentaje

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|------|------|------|------|------|
| Tasas de variación anual real | | | | | |
| PBI (volumen) | 5,5 | 4,0 | 3,5 | 3,0 | 3,0 |
| Formación Bruta de Capital Fijo (inversión) | 25,1 | 9,5 | 5,0 | 4,5 | 4,5 |
| Consumo | 6,5 | 4,1 | 3,6 | 3,0 | 3,0 |
| Importaciones | 16,2 | 11,0 | 6,5 | 5,2 | 5,0 |
| Exportaciones | 12,5 | 9,5 | 5,0 | 4,5 | 4,5 |
| IMS Público (i) | 10,2 | 9,4 | 8,3 | 7,7 | 6,8 |
| IMS Privado | 9,0 | 11,4 | 8,4 | 7,8 | 7,1 |
| Ocupación (en personas) | 3,0 | 2,0 | 1,5 | 1,0 | 1,0 |
| En porcentaje del PBI | | | | | |
| Resultado primario (ii) | 3,5 | 3,7 | 4,0 | 4,0 | 4,0 |
| Intereses de deuda | 4,8 | 4,9 | 4,7 | 4,5 | 4,4 |
| Resultado global (iii) | -1,3 | -1,2 | -0,7 | -0,5 | -0,4 |

Fuente: Elaborado a partir de datos de la Ley de Presupuesto N° 17.930, diciembre 2005.

(i) IMS: Índice Medio de Salarios

(ii) Resultado primario: diferencia entre ingresos y gastos del Estado sin considerar el pago de intereses de deuda.

(iii) Resultado global: diferencia entre todos los ingresos y gastos del Estado (incluyendo el pago de intereses de deuda).

Nota: todas las cifras corresponden a estimaciones realizadas a inicios de 2005. Por este motivo, la información puede diferir de los datos realmente concretados para el cierre del año. En el caso particular del crecimiento del producto, los datos preliminares para 2005 apuntan a una expansión de 6%, lo que supera la previsión de 5,5%.

Es al amparo de estas orientaciones que deben considerarse e interpretarse los resultados de las estimaciones sobre el gasto público social y la porción específica del mismo orientada a la infancia, que se presentan en este documento.

4.2 El Presupuesto Nacional 2005-2009

Como fuera señalado, los datos utilizados en este trabajo aluden al Gobierno Central Consolidado, esto es, al conjunto de organismos estatales comprendidos por el Gobierno Central y el Banco de Previsión Social. Dado que la mayor parte del gasto público del país se explica por los recursos asignados al Gobierno Central vía Presupuesto Nacional, en este apartado se realiza una breve descripción de las principales características de este instrumento fiscal.

El Presupuesto Nacional constituye una herramienta de programación, de administración y de política económica. Es un instrumento de programación, porque expresa el plan de acción del gobierno en términos financieros. Sirve como mecanismo de administración, porque al contener las estimaciones de ingresos y gastos del sector público para determinado período, puede actuar como medio de control y coordinación. Finalmente, refleja la orientación de la política económica, porque traduce los objetivos de la actividad gubernamental, ofreciendo señales al sector privado sobre los alcances de la actividad pública dentro del proceso productivo, de inversión y de distribución.

El actual gobierno ha señalado que los principales objetivos tras el diseño del Presupuesto 2005-2009 giran en torno a cuatro ejes: la atención de la emergencia social, la recuperación de salarios y pasividades reales, la mejora de los niveles de inversión y la generación del ahorro necesario para reducir el endeudamiento público. Estos objetivos se instalan en el marco de un compromiso con la sostenibilidad fiscal, que se expresa tanto en la existencia de un límite de 3% real anual para el incremento del gasto corriente primario del Gobierno Central (es decir, el gasto público sin considerar los intereses de deuda), como en la pauta para evolución de los gastos al ritmo de crecimiento tendencial del producto. Esta última regla rige para todos los gastos, salvo los de educación e inversión, cuya expansión mantendrá un componente independiente de los vaivenes imprevistos de la riqueza.

En síntesis, de acuerdo a lo programado por el gobierno, en el contexto de un crecimiento económico considerable para el quinquenio 2005-2009, el escenario fiscal aparece signado por la contención de los gastos y su recomposición, así como por la expansión de la recaudación fiscal. Las ampliaciones de gastos se dirigen a recuperar las remuneraciones en términos reales y a aumentar las inversiones: *"ello permitirá ir ganando margen de maniobra durante los años subsiguientes, lo que redundará en una mayor flexibilidad en la utilización de los recursos públicos"* (Exposición de Motivos, Ley de Presupuesto 2005-2009).

Según el plan presupuestal quinquenal, la asignación total de recursos prevista para el Gobierno Central (en miles de pesos, enero de 2005)⁹ se ubica en los siguientes montos:

Cuadro 2. Asignación de recursos prevista para el Gobierno Central (en miles de pesos)

| Miles de pesos en 2005 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Variación 2005 respecto a 2009 (%) |
|-------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|------------------------------------|
| Asignación presupuestal | 106.232 | 114.445 | 117.033 | 121.928 | 127.214 | 20% |

Fuente: Elaborado a partir de datos de la Ley de Presupuesto N° 17.930, diciembre 2005.

⁹ La presentación de los datos a pesos de 2005 permite visualizar la evolución de los montos asignados en términos constantes, es decir, neutralizando el efecto de la inflación sobre estos.

Pese a las restricciones previstas, los gastos del Gobierno Central representarán, aproximadamente, 27% de la riqueza generada durante el quinquenio, porcentaje superior al de períodos de gobierno anteriores (Cuadro 3).

Cuadro 3. Participación del presupuesto en el producto (PBI). En porcentaje

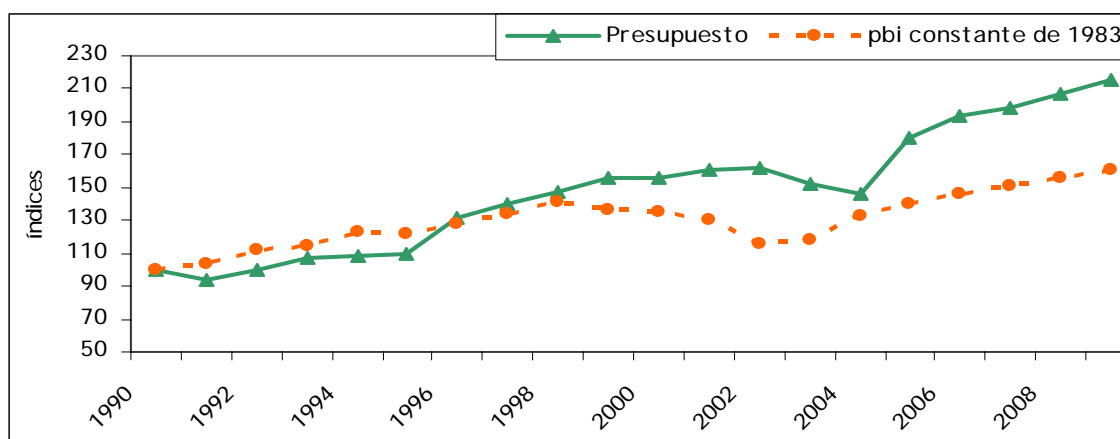
| Participación el presupuesto en PBI | |
|-------------------------------------|------|
| 1990-1994 | 16,2 |
| 1995-1999 | 20,2 |
| 2000-2004 | 24,3 |
| 2005-2009 (i) | 27,0 |

Fuente: Elaborado a partir de datos de Contaduría General de la Nación (CGN), CEPRE-OPP, Ley de Presupuesto 2005-2009 y Banco Central del Uruguay.

(i) Los datos corresponden a asignación presupuestal

Históricamente, el gasto público presupuestal ha mostrado un comportamiento procíclico, es decir, ha tendido a presentar una trayectoria similar a la del producto. Tal pauta coincide con una regla que suele repetirse en los países latinoamericanos. Esta norma incluso se reiteró durante la última crisis, si bien la reducción de gastos operó con desfase respecto a la caída del producto (el presupuesto se mantuvo durante 2002 y se contrajo en 2003 y 2004) y parece repetirse para el actual presupuesto (Gráfico 1).

Gráfico 1: Evolución del PBI y del presupuesto a precios de 2005. Índices 100=1990



Fuente: Elaborado a partir de datos de la CGN, CEPRE-OPP, Ley de Presupuesto 2005-2009 y BCU.

Para el presente período, se espera que el crecimiento del gasto público presupuestal total se procese a tasas levemente superiores a las del producto: en tanto el primero se expandirá a una tasa promedio anual de 4,6% entre 2006 y 2009, para el segundo las mismas tasas serían de 3,8%. En cuanto a la distribución de los recursos presupuestales, el peso de los intereses de deuda en los egresos totales (en promedio, 17%) y de las transferencias a la Seguridad Social

(en promedio, 23%) determinan los márgenes de acción en materia de política fiscal. En función de estas cifras, resulta claro que los componentes para los cuales existe una relativa discrecionalidad como salarios, gastos de funcionamiento, subsidios y subvenciones e inversiones constituyen 60% del total de egresos del Gobierno Central.

Para analizar la distribución del gasto al interior del Presupuesto, se comparan los ejercicios 1994, 1999 y 2004 (últimos años de cada período gubernamental desde 1990) con el promedio proyectado para 2005-2009. Reclasificando los incisos presupuestales de acuerdo a las funciones que tienen a su cargo, se obtienen cinco grandes categorías: Administración de Gobierno, Defensa y Seguridad, Asuntos Sociales, Servicios Económicos y Servicios de Deuda Pública. En el Cuadro 4 se observa la participación relativa de cada una de las funciones a partir del monto de recursos que recibe.

Como puede verificarse en dicho cuadro, en este período continúa la tendencia contractiva de los gastos correspondientes a la Administración de Gobierno. Al mismo tiempo, se comprueba que los gastos en Asuntos Sociales experimentan una ampliación en el período 2005-2009 respecto a 2004 (en particular, para 2009 su ponderación en el presupuesto es 43%, en tanto para 2004 es 39%), aunque comparado con el promedio del quinquenio 1999-2004 tienden a mantener su peso relativo, y no se alcanzan los niveles de la década del noventa (del orden de 50%)¹⁰. Los movimientos en esta categoría se explican básicamente por el componente de transferencias a la Seguridad Social, que constituye la partida más importante del total del gasto presupuestado.

Durante el presente quinquenio recuperan terreno las funciones agrupadas bajo Servicios Económicos, lo cual es consistente con la fuerte apuesta del gobierno actual a la ampliación del gasto en inversiones (el Ministerio de Transporte y Obras Públicas aumenta su participación relativa en 60%, comparando 2004 con 2009). Finalmente, el pago de intereses y gastos derivados de la deuda contraída por el sector público nacional ocupa (tras las transferencias a la Seguridad Social) el segundo lugar en términos de concentración de recursos. No obstante, comparando con 2004, se proyecta que su peso se reduzca 27% (pasando de 23% en 2004 a 17% en 2009).

Cuadro 4. Estructura presupuestal por funciones: 1994, 1999, 2004, 2005-2009. En porcentaje

| | 1994 | 1999 | 2004 | 2005-2009 |
|---|-------------|-------------|-------------|------------|
| Administración de Gobierno | 8,2 | 6,7 | 6,6 | 5,7 |
| Presidencia de la República | 2,2 | 1,3 | 1,1 | 1,0 |
| Ministerio de Economía y finanzas | 2,3 | 1,8 | 1,8 | 1,9 |
| Ministerio de Relaciones Exteriores | 1,5 | 1,2 | 1,6 | 1,2 |
| Poder Judicial | 1,7 | 1,4 | 1,4 | 1,3 |
| Tribunal de Cuentas | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 |
| Corte Electoral | 0,3 | 0,7 | 0,5 | 0,2 |
| Tribunal de lo Contencioso Administrativo | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Defensa y Seguridad | 15,9 | 12,7 | 11,5 | 9,2 |
| Ministerio de Defensa Nacional | 10,0 | 7,1 | 6,1 | 4,7 |
| Ministerio del Interior | 5,9 | 5,6 | 5,4 | 4,5 |

10 Promedios anuales del gasto en Asuntos Sociales respecto al Presupuesto: 1990-1994 42%; 1995-1999 52%; 2000-2004: 47%; 2005-2009: 46%; Fuente: CGN, CEPRE-OPP, Ley de Presupuesto

Cuadro 4. Estructura presupuestal por funciones: 1994, 1999, 2004, 2005-2009. En porcentaje

| | 1994 | 1999 | 2004 | 2005-2009 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Asuntos Sociales | 49,5 | 52,2 | 39,2 | 44,2 |
| Ministerio de Educación y Cultura | 2,1 | 1,5 | 1,1 | 1,0 |
| Ministerio de Salud Pública | 8,5 | 6,7 | 5,8 | 4,8 |
| Ministerio de Trabajo y Seguridad Social | 0,6 | 0,6 | 0,8 | 0,6 |
| Ministerio de Vivienda, OT y Medio Ambiente | 0,5 | 2,8 | 1,5 | 1,5 |
| Ministerio de Desarrollo Social | 0,0 | 0,0 | 0,3 | 1,2 |
| Administración Nacional de Educ. Pública | 9,6 | 10,8 | 11,3 | 8,9 |
| Universidad de la República | 3,6 | 2,8 | 2,8 | 2,2 |
| Instituto del niño y adolescente del Uruguay | 1,9 | 2,0 | 1,7 | 1,4 |
| Transferencias a la Seguridad Social | 22,6 | 25,0 | 14,0 | 22,6 |
| Servicios Económicos | 7,0 | 8,1 | 5,4 | 7,4 |
| Ministerio de Agricultura y Pesca | 1,2 | 1,5 | 1,2 | 1,0 |
| Ministerio de Industria y Energía | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Ministerio de Turismo y Deporte | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 |
| Ministerio de Transporte y Obras Públicas | 4,4 | 5,2 | 3,2 | 4,7 |
| Subsidios y subvenciones | 1,1 | 1,1 | 0,6 | 1,3 |
| Intereses de deuda | 10,6 | 9,1 | 22,8 | 17,0 |
| Partidas a replicar | 0,0 | 0,9 | 0,0 | 5,1 |
| Diversos créditos | 8,8 | 10,3 | 14,6 | 11,3 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

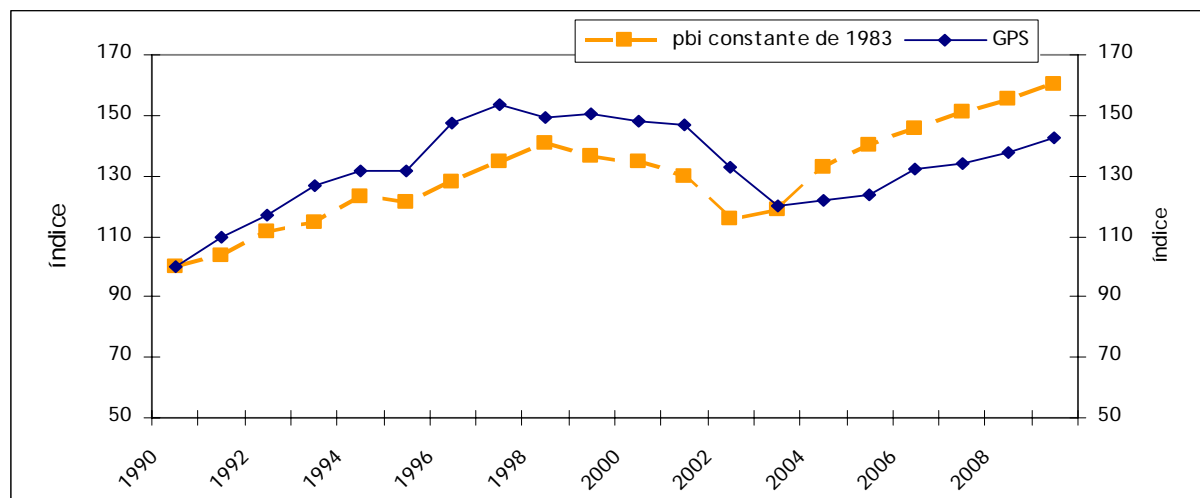
Fuente: Elaborado a partir de datos de CEPRE-OPP, CGN y de Ley de Presupuesto 2005-2009.

4.3 El Gasto Público Social

Tradicionalmente, el Estado uruguayo ha destinado una porción muy importante de sus recursos a la cobertura de las actividades comprendidas en el área social. Durante las últimas décadas, los gobiernos han tendido a preservar esta orientación, a pesar de las crisis económicas y de los desequilibrios en las cuentas fiscales.

Tomando el GPS del Gobierno Central Consolidado y comparando su evolución con la del producto, vuelve a encontrarse una marcada prociclicidad: ambas variables tienden a presentar la misma trayectoria (Gráfico 2).

Gráfico 2: Evolución del PBI y del Gasto Público Social (GPS) a precios de 2005. Índice 100=1990



Fuente: Elaborado a partir de datos de la CGN, CEPRE-OPP, Ley de Presupuesto 2005-2009 y BCU.

Consistente con las evoluciones que muestra el gráfico anterior, el GPS se expandió aceleradamente –al ritmo del producto- durante los primeros años de la década del noventa. A partir de 1999, la desaceleración del crecimiento económico frenó la expansión del gasto social. Durante el período 2000-2004, éste se contrajo a tasas similares a las de la riqueza (particularmente en 2002 y 2003), para volver a ampliarse a partir de la asignación presupuestal actual. Se espera que el GPS en términos reales crezca aproximadamente 15% entre 2005 y 2009, pasando de 69.800 a 80.500 millones de pesos de 2005. Ello implica una tasa de incremento real anual promedio de 3% para el período.

No obstante esta evolución, la participación del GPS en el total de la riqueza generada se ubica en 17.6% durante el período presupuestal corriente, marcando una reducción de 2,7 puntos porcentuales respecto al quinquenio anterior¹¹ (Cuadro 5). Este desempeño se encuentra explicado por la reducción del peso relativo del gasto del BPS –principalmente compuesto por pasividades- en el total del producto.

Cuadro 5. Participación del GPS en el producto y promedio de variaciones anuales a precios de 2005. En porcentaje

| | Promedio de var. anuales del GPS total | Promedio anuales GPS/PBI |
|-----------|--|--------------------------|
| 1990-1994 | 8,2 | 6,7 |
| 1995-1999 | 2,2 | 1,3 |
| 2000-2004 | 15,9 | 12,7 |
| 2005-2009 | 10,0 | 7,1 |

Fuente: Elaborado en base a datos de la CGN, CEPRE-OPP, Ley de Presupuesto y BCU.

11 Si se lo compara con la región, Uruguay es el país que presenta un mayor valor de gasto público social consolidado respecto al PBI: en el entorno de 25% entre 1999 y 2003 (ATPS-OPP, 2004). En este caso, el Gasto público social incluye no solamente al Gobierno Central y a los organismos de la seguridad social, sino al conjunto de los gastos realizados por los municipios y empresas públicas.

Históricamente, el GPS en el país se ha concentrado fuertemente en la Seguridad Social. Este componente explicó casi tres cuartas partes del total hasta 1999, y aún durante el presente quinquenio va a ubicarse en el entorno de 60% del mismo total (11% del producto). El segundo componente de peso es el correspondiente a Educación, que aumentará sensiblemente entre 2006 y 2009, pasando de 16,2% a 23,5% del GPS en esos años. El aumento en términos de producto (para alcanzar 4,5%) también es significativo, y motivó especificaciones particulares en el proyecto presupuestal presentado por el Poder Ejecutivo y en la posterior discusión y negociación a nivel parlamentario.

Cuadro 6. Estructura del Gasto Público Social por componente - En porcentaje

| | 1990-1994 | 1995-1999 | 2000-2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2005-2009 |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Educación (i) | 13,3 | 13,3 | 16,1 | 16,2 | 17,3 | 19,5 | 21,2 | 23,5 | 19,5 |
| Salud (ii) | 9,3 | 9,2 | 9,4 | 8,6 | 9,5 | 9,9 | 10,2 | 10,4 | 9,7 |
| Asistencia social (iii) | 2,0 | 2,2 | 2,7 | 5,9 | 6,6 | 4,2 | 3,2 | 3,2 | 4,6 |
| Seguridad Social (iv) | 75,2 | 73,3 | 69,7 | 67,7 | 64,1 | 63,7 | 62,6 | 61,6 | 63,9 |
| Vivienda (v) | 0,2 | 2,0 | 2,1 | 1,6 | 2,5 | 2,6 | 2,8 | 2,2 | 2,3 |
| Total GPS | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Educación (i) | 2,4 | 2,7 | 3,2 | 2,8 | 3,1 | 3,4 | 3,7 | 4,1 | 3,4 |
| Salud (ii) | 1,6 | 1,9 | 1,9 | 1,5 | 1,7 | 1,7 | 1,8 | 1,8 | 1,7 |
| Asistencia social (iii) | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 1,0 | 1,2 | 0,7 | 0,6 | 0,6 | 0,8 |
| Seguridad Social (iv) | 13,4 | 15,1 | 14,1 | 11,8 | 11,4 | 11,1 | 10,9 | 10,8 | 11,2 |
| Vivienda (v) | 0,0 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,4 |
| Total GPS/PBI | 17,8 | 20,6 | 20,2 | 17,4 | 17,8 | 17,5 | 17,5 | 17,7 | 17,6 |

Fuente: Elaborado en base a datos de la CGN, CEPRE-OPP, Ley de Presupuesto y BCU.

- (i) Ministerio de Educación (MEC), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Universidad de la República (UDELAR. No incluye Asistencia a la Salud del Hospital de Clínicas)
- (ii) Ministerio de Salud Pública (MSP), Sanidad Militar (SM), Sanidad Policial (SP), Asistencia en el Hospital de Clínicas.
- (iii) Ministerio de Desarrollo Social, INAU e INDA
- (iv) Datos del Banco de Previsión Social y de las Cajas Militar y Policial
- (v) Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)

Nota: promedio en las series.

La proporción del GPS correspondiente a Salud Pública mantiene una ponderación del orden de 9% del GPS desde 1990, lo que se traduce en un peso de aproximadamente 1,9% respecto al producto. El patrón se repite en el presente presupuesto, aunque es posible visualizar una expansión de la incidencia de este tipo de gasto para los años 2008-2009. Por otra parte, resulta significativa la importancia que adquiere la participación de las erogaciones relativas a la Asistencia Social en el presente, que virtualmente duplica su peso respecto a ejecuciones presupuestales pasadas, alcanzando 4,6% del GPS total, en el promedio del último quinquenio. Ello se explica por el impacto de los gastos relativos al Ministerio de Desarrollo Social y la ampliación de lo destinado al INAU.

Finalmente, el gasto en vivienda girará en torno a 2,5% del GPS, registrando también un leve incremento respecto a ejercicios anteriores¹².

En síntesis, de acuerdo a las cifras analizadas, para el actual quinquenio la contracción de la participación del gasto en Seguridad Social en el GPS abre espacio a la expansión del gasto en Educación¹³ y en Asistencia Social. Sin embargo, dado que las pasividades continúan manteniendo un importante peso relativo, continúa siendo cierto que el gasto social en el país tiene un marcado sesgo pro-adulto.

4.4 Foco sobre el Gasto Público Social destinado a la infancia

a. Aspectos generales

Este informe constituye una primera aproximación a la actualización del monto y distribución de los recursos públicos destinados a organismos responsables del diseño de políticas dirigidas a la infancia. La sistematización de estos datos aspira contribuir a dimensionar, en términos financieros, los esfuerzos que han realizado diferentes dependencias del gobierno para dar cumplimiento a un conjunto de derechos considerados esenciales para la infancia: derecho a la vida y desarrollo, a un nivel de vida adecuado, a la educación y a no trabajar y derecho a la ciudadanía. Al mismo tiempo, la información aquí presentada puede proporcionar insumos para articular políticas sectoriales y combinar estrategias de acción. El análisis del GPS orientado a la niñez se instala en un escenario macroeconómico pautado por el crecimiento de los niveles de actividad, la expansión del presupuesto a niveles compatibles con el logro de estabilidad en las cuentas públicas y la ampliación del gasto público social a un ritmo de 3% real anual durante el quinquenio -de hecho, la mayor de los últimos 10 años. Pero a la vez, se sitúa en un contexto de enorme debilitamiento del tejido social del país, profundizado tras la crisis de 2002, y ante la evidencia de que, pese al importante incremento del producto durante los años 2003 y 2004, la pobreza siguió aumentando.

En particular, la apremiante situación de niños y adolescentes, que implica "*un severo cuestionamiento a cualquier proyecto de país que se quiera llevar a cabo*" (UNICEF, 2005b, pp. 8) impone el urgente diseño de políticas y la orientación de recursos destinadas a resolver el agobiante peso de la pobreza, el fracaso escolar en la infancia, el difícil acceso al mercado de trabajo y la falta de un horizonte para los adolescentes (UNICEFb, 2005).

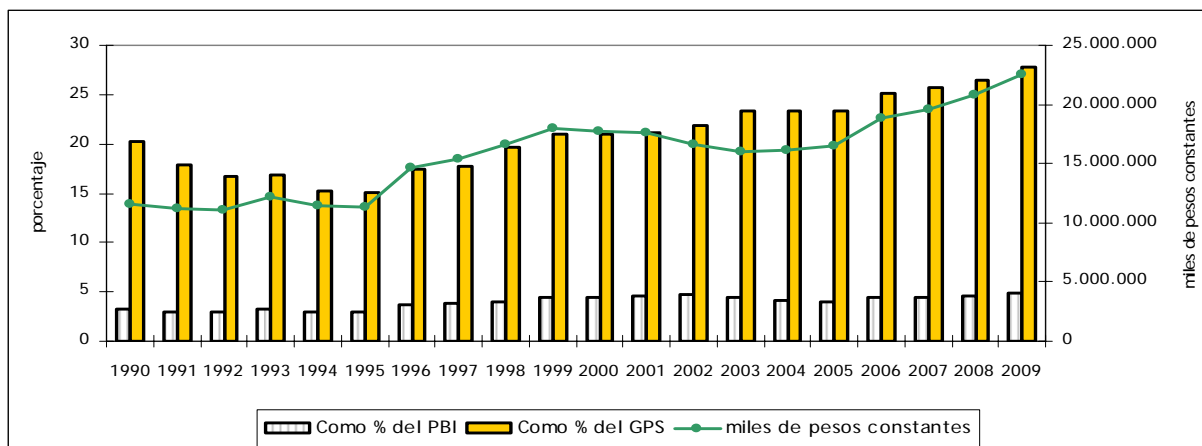
Los resultados del presente análisis apuntan a un crecimiento del GPS destinado a la infancia, tanto en términos reales, en porcentaje del GPS total como en términos del PBI. Concretamente, la inversión en infancia entre 2005 y 2009 pasa de aproximadamente 16.500 a 22.500 millones de pesos, lo que representa una expansión de 37%. Esto implica que su peso en el GPS total para el promedio del período ascienda a 26% (la mayor cifra alcanzada comparado con las ejecuciones

12 El gasto social como porcentaje del PBI ha ido creciendo en el promedio de América Latina, pasando de 10.1% en 1990-91, a 12.1% en 1996-97 y a 13.8 en 2000-01. Uruguay muestra esa misma evolución creciente, pero en niveles muy superiores a los del promedio del continente. Igual que en nuestro país, la mayor parte del incremento de los recursos destinados a gasto social a lo largo de la década se destinó a la seguridad social, seguido por educación y, en tercer lugar por salud.

13 Según se presenta en el Cuadro 3.5, el presupuesto para Educación alcanzaría en 2009 a 4,1% del producto. El mismo comprende la totalidad de ANEP, Universidad de la República (salvo lo estrictamente asistencial del Hospital de Clínicas), y una porción del gasto del Ministerio de Educación y Cultura. También integra los nuevos montos otorgados a la Universidad tras el conflicto gremial de diciembre de 2005 y una partida especial para el Hospital de Clínicas, financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, por falta de información precisa, la cifra no incluye los recursos de las Escuelas Policial, Militar y Enfermería (cuyo peso se estima en 0.2% del PBI). De ser así, el porcentaje previsto estaría llegando a 4,3%. El Gobierno ha proyectado que el monto necesario para completar el 4,5% comprometido en el presupuesto, se alcanzará por la pauta presupuestal que prevé un incremento superior para la educación si el producto crece más de lo proyectado, o por la prevención que señala la existencia de una partida de "al menos" 20 millones de dólares para educación, de lo que se deduce que en caso de ser necesario, la misma podría ampliarse (Cultelli, G., 2005: información procesada en el marco de su asesoría parlamentaria y sindical sobre el Presupuesto 2005-2009).

presupuestales quinquenales relevadas desde 1990) y a 4,5% en el producto (verificando un crecimiento del orden de 20% tomando como referencia el año 2005 en relación a 2009). El siguiente gráfico resume las tendencias reseñadas tomando el período 1990-2009:

Gráfico 3: Evolución del GPS en infancia (GPI) en pesos de 2005, como porcentaje del GPS y como porcentaje del PBI.



Fuente: Elaborado a partir de datos de CGN, CEPRE, BCU, Ley de Presupuesto

Como muestra el Gráfico 3, la parte de la riqueza destinada a la atención a la infancia, es decir el Gasto Público en Infancia (GPI), tiende a aumentar en el quinquenio, tras una retracción en los últimos años del período presupuestal 2000-2004. Ello implica que las tasas de variación anuales de los recursos volcados a la niñez y adolescencia se colocarán por encima de las del producto. Este desempeño (a un nivel considerablemente más significativo) también se verificó para los años 1995-1999¹⁴ (Cuadro 7).

Cuadro 7. GPI respecto al producto (PBI) y tasas de crecimiento anual de ambas variables. En porcentaje.

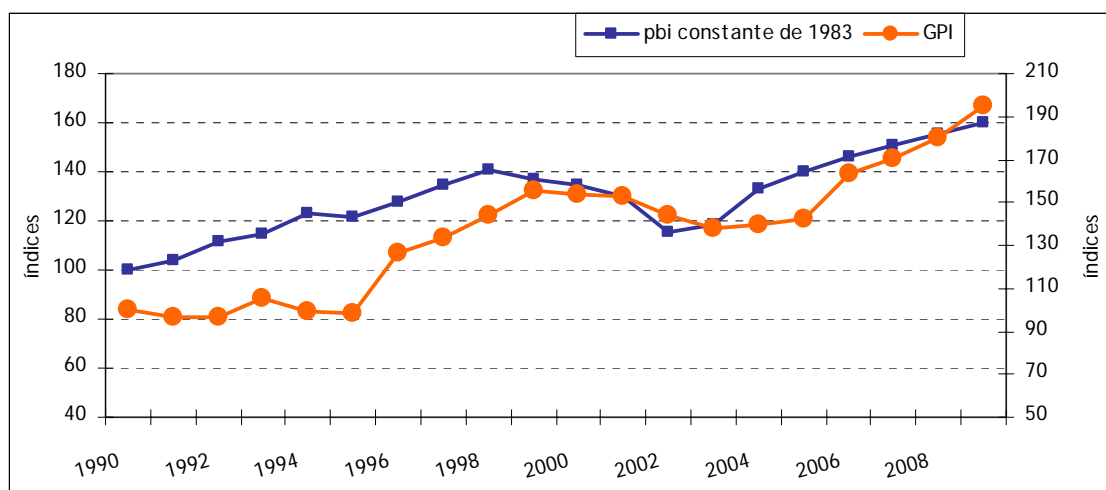
| | Promedio de variaciones anuales | | |
|-----------|---------------------------------|--------------------------|------|
| | Promedio GPI/PBI | GPI | PBI |
| 1990-1994 | 3,1 | 0,0 | 4,0 |
| 1995-1999 | 3,8 | 9,9 | 2,2 |
| 2000-2004 | 4,4 | -2,1 | -0,3 |
| 2005-2009 | 4,5 | 7,0 | 3,8 |
| | GPI/PBI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

Fuente: Elaborado a partir de datos de CGN, CEPRE, BCU, Ley de Presupuesto 2005-2009

¹⁴ En ese período se puso en marcha la Reforma Educativa, con lo que se verificó una expansión considerable del componente Educación, de gran peso relativo en el GPI total.

Al igual que se hallara para el gasto presupuestal y el GPS, en términos generales, el GPI también presenta una tendencia pro-cíclica. Sin embargo, es importante señalar que la misma no resulta tan acentuada como en el caso de las dos primeras variables. En particular, el GPI tendió a permanecer virtualmente estancado en el quinquenio 1990-1994, sin acompañar la dinámica expansión de la riqueza. Entre 1995 y 1999 este desempeño se revierte, y el GPI verificó variaciones importantes, acompañado por un ritmo de expansión más moderado del producto. Como se verá más adelante, este despliegue está muy vinculado al aumento de los gastos en Educación, en virtud del lanzamiento de la Reforma Educativa, en 1996. Durante el quinquenio de la última crisis, la notoria retracción del producto fue seguida de una caída real de los gastos en infancia, que se procesa desde 2002 y se detiene en 2004. Para el período 2005-2009 en su conjunto, se espera que el GPI transite por una rápida recuperación, en el marco de una expansión de la riqueza (Gráfico 4).

Gráfico 4: Evolución del GPI y del producto (PBI) en términos reales. Índice 1990=100



Fuente: Elaborado a partir de datos de CGN, CEPRE, BCU, Ley de Presupuesto

Por otra parte, el GPI tendió a adquirir mayor importancia relativa dentro del GPS total desde mitad de la década del noventa (Gráfico 3.3). De hecho, considerando los últimos ejercicios presupuestales de los distintos períodos de gobierno en los noventa, su participación en el GPS total pasó del entorno de 15% en 1994 a 20% en 1999, alcanzando 23% en 2004. Según el dato estimado para 2009, cierre del ejercicio quinquenal actual, éste se ubicaría en 26%¹⁵.

La trayectoria de los indicadores mencionados resulta por demás significativa, desde que expresa una orientación política más sensible que en el pasado frente a la situación que atraviesa la infancia.

Por un lado, la ampliación del peso relativo del GPI en la riqueza generada, en el contexto de una expansión de esta última, demuestra la explícita convicción de los decisores de política sobre la insuficiencia del crecimiento de la riqueza *per se* para

¹⁵ Si se tomara solamente el gasto previsto por el Gobierno Central en su presupuesto (esto es, sin incluir al BPS), el GPI ha tendido a representar, en promedio desde 1990, un tercio del GPS presupuestal.

conducir automáticamente a una mejora en los niveles de bienestar de los niños¹⁶. Ello requiere de un esfuerzo específico, que en términos fiscales, se traduce en un aumento de los recursos destinados a programas e instituciones vinculadas a la niñez.

Por otro, la creciente ponderación del GPI en el total del GPS apunta en la dirección de una mayor relevancia de la inversión social en infancia respecto a la inversión en otros grupos de edad. Dado que la proporción del GPS destinado a infancia alcanza 26% en el período 2005-2009 (se incrementa 17% respecto al quinquenio anterior), se llega a una relación que se corresponde de forma más cercana que en el pasado con la proporción de los niños y adolescentes en la población (que en promedio ascendería a 29,5%).

Este gradual aumento de la importancia de los gastos vinculados a la niñez tiende a reflejarse, también, en el llamado “índice de focalización”. Éste se calcula como el cociente entre la participación relativa del GPI en el GPS total y el peso relativo de los menores de 18 años en el total de la población¹⁷. Si el índice arroja un valor de 100, los gastos se distribuyen uniformemente en la población; un valor mayor a 100 indica que el gasto tiene un sesgo pro-infancia y uno menor que 100 indica un sesgo pro-adulto. Siguiendo esta metodología, los resultados se muestran en el Cuadro 8:

| Cuadro 8. Evolución del índice de focalización | |
|---|-------------------------------|
| Período | Promedios quinquenales |
| 1990-1994 | 59 |
| 1995-1999 | 61 |
| 2000-2004 | 75 |
| 2005-2009 | 88 |

Fuente: Elaborado en base a datos de CEPRE-OPP, CGN, Ley de Presupuesto, INE.

Los sucesivos valores obtenidos para el índice reflejan un persistente sesgo pro-adulto debido, principalmente, a la entidad de las erogaciones correspondientes a los organismos de seguridad social en términos del GPS. De todos modos, una mirada a la evolución del indicador da cuenta de un progresivo aumento de lo destinado a la infancia desde mitad de la década del noventa, que parece consolidarse durante el gobierno actual. De esta manera, para el período de gobierno corriente, el flujo de recursos fiscales parece promover intervenciones destinadas a mejorar las condiciones de los niños frente a otros grupos de la población.

b. Estructura del Gasto Público en Infancia

A nivel de los componentes del GPI, los recursos destinados a la infancia pueden clasificarse, globalmente, de acuerdo al siguiente criterio: i. Gasto Específico (GE), que es el dirigido exclusivamente a niños y adolescentes de hasta 18 años de edad; ii. Gasto Indirecto (GI), que apunta a la familia u otros agentes, con repercusión

¹⁶ Debe recordarse que en la etapa de crecimiento económico de principios de los noventa, si bien existió un descenso de la pobreza, los niños presentaron los menores ritmos de disminución y paralelamente se produjo un aumento de la relación niño/adulto pobre (UNICEF, 2005b).

¹⁷ Tanto la aplicación del índice como el valor de referencia para realizar su cálculo fueron obtenidos de Grau, C. (2005). Pese a que las conclusiones son similares, los valores que obtiene el autor no coinciden con los aquí presentados debido a las diferencias en el cálculo del GPI, especificados en el apartado sobre Metodología.

directa sobre el bienestar de los niños y adolescentes; y iii. Gasto Ampliado (GA) dirigido a un grupo poblacional más amplio del cual los niños representan una proporción. La sistematización de la información sobre GPI según estas categorías señala que para el actual quinquenio el GE representa aproximadamente 80% del total (incluye Educación, Salud y Atención a niños y adolescentes); el GI, 14,3% (Seguridad Social y políticas sociales focalizadas) y finalmente, el GA, 5% (Vivienda, Alimentación, Recreación). Considerando la evolución desde mediados de los noventa, el dato más notorio corresponde a la ampliación de la importancia del GI en el actual período presupuestal. Los resultados se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 9. Estructura del GPI por tipo de gasto. En porcentaje

| | 1990- 1994 | 1995- 1999 | 2000- 2004 | 2005- 2009 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| GE: Educación, Salud y Aten. Infancia | 83,2 | 81,1 | 81,6 | 80,6 |
| GI: Seguridad Social y Políticas As. Soc. | 13,6 | 13,2 | 12,9 | 14,3 |
| GA: Vivienda, Alim., Cultura, Recreación | 3,2 | 5,7 | 5,6 | 5,0 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPRE, CGN y Ley de Presupuesto 2005-2009

Nota: el GE comprende lo destinado a ANEP, INAU y Salud; GI lo dedicado a programas del MIDES y Seguridad Social y GA integra la estimación del gasto en infancia del MEC, INDA y MVOTMA.

Complementando la información anterior, el GPI desagregado por componente muestra que el gasto en educación ha tendido a concentrar cerca de 60% de las erogaciones totales con destino a la infancia. Este porcentaje se incrementa significativamente durante el presente quinquenio, desde que los recursos para educación crecen a una tasa promedio de 8% anual. Le sigue en orden de importancia el gasto en salud, que desde mitad de la década se mantiene en torno a 12% del total¹⁸. Esta tendencia que persiste en el período 2005-2009, implica que los recursos asignados a este segmento del GPI aumenten a una tasa aproximada de 6% anual. El gasto correspondiente a la Atención a la Infancia muestra una expansión significativa en su ponderación para los primeros años del período presupuestal en curso. Esta situación traduce, básicamente, el efecto de los programas cubiertos por el Ministerio de Desarrollo Social, en particular el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES) y del Instituto Nacional de Alimentación (INDA). El Cuadro 10 contiene la información sobre estructura del GPI, integrando también su ponderación en el producto:

¹⁸ Según los datos de Grau (2005), el total de gastos públicos en salud destinados a la infancia como porcentaje del PBI asciende a 1.2% entre 1999 y 2002, mientras que los porcentajes que aquí se presentan representan la mitad de esa cifra. La diferencia se encuentra explicada fundamentalmente por el peso de las Intendencias Municipales (especialmente la de la capital) en esta actividad y por la inclusión del área de salud del BPS, que aquí se integra a "organismos de seguridad social"

Cuadro 10. Estructura del GPI. En porcentaje

| | 1990-1994 | 1995-1999 | 2000-2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2005-2009 |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Educación (i) | 58,6 | 56,7 | 59,6 | 57,3 | 56,8 | 62,1 | 64,1 | 64,4 | 60,9 |
| Salud (ii) | 16,5 | 15,5 | 13,2 | 11,4 | 11,7 | 11,9 | 11,9 | 11,6 | 11,7 |
| Asistencia social (iii) | 10,9 | 11,5 | 11,7 | 19,6 | 20,0 | 14,0 | 11,3 | 10,8 | 15,1 |
| Seguridad Social (iv) | 13,6 | 13,2 | 12,8 | 9,7 | 8,6 | 8,9 | 9,6 | 10,9 | 9,5 |
| Vivienda (v) | 0,4 | 3,1 | 2,8 | 2,0 | 3,0 | 3,0 | 3,1 | 2,4 | 2,7 |
| Total GPI | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Educación (i) | 1,8 | 2,2 | 2,6 | 2,3 | 2,5 | 2,8 | 3,0 | 3,1 | 2,8 |
| Salud (ii) | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,5 |
| Asistencia social (iii) | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,8 | 0,9 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,7 |
| Seguridad Social (iv) | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,4 |
| Vivienda (v) | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Total GPI/PBI | 3,1 | 3,8 | 4,4 | 4,1 | 4,5 | 4,5 | 4,6 | 4,9 | 4,5 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPRE-OPP, CGN, Ley de Presupuesto 2005-2009 y BCU.

- (i) Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)
- (ii) Ministerio de Salud Pública (MSP), Sanidad Policial, Sanidad Militar y Asistencia en el Hospital de Clínicas
- (iii) Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Instituto del Niño y el Adolescente (INAU) e Instituto Nacional de la Alimentación (INDA)
- (iv) Asignaciones Familiares y Atención Materno-Infantil del Banco de Previsión Social.
- (v) Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

Nota: promedio en las series.

Las cifras sobre pobreza muestran que la infancia y la adolescencia contribuyen con el 43,6% del total de pobres del país, aunque, como grupo de edad representan el 29,5% de la población. Entre 1999 y 2004 el número de niños y adolescentes pobres en el país casi se ha duplicado. De hecho, en 1999 las cifras indicaban la existencia de unos 210 mil niños y adolescentes en esa situación, que para el año 2004 habían aumentado a 380 mil (UNICEF, 2005b). En 1999, 30% de los menores de 18 años eran pobres; en 2004, el porcentaje llega a 51,9%. Esto implica un crecimiento de 73%, mientras en el mismo periodo, el GPI en términos constantes descendía 10%.

Es, especialmente, a la luz de estos datos que adquiere mayor significación el aumento del Gasto Indirecto, que en esta clasificación integra los recursos destinados a la infancia por concepto de seguridad social y la asistencia impulsada desde el PANES. Puede considerarse que de todos los gastos mencionados, estos dos son los de mayor efecto inmediato sobre la situación de la población infantil en condiciones de pobreza. Así, si se observan las partidas dirigidas al renglón de Atención a la Infancia, se verifica un crecimiento de 12% de dicho gasto para el presente quinquenio, que contrasta con su caída (de 2%) en el quinquenio anterior. En tanto, el gasto del renglón Seguridad Social se amplía 4% en el período corriente mientras entre 2000 y 2004 se mantuvo virtualmente estancado.

Tomando ambas corrientes de recursos, la estimación del nivel de gasto por niño en situación de pobreza, muestra que en 1999 le correspondían 20 mil pesos anuales a

cada uno, en tanto en 2004 la cifra fue de 10 mil pesos. Suponiendo que el número de niños por debajo de la línea de pobreza se hubiera mantenido incambiado entre 2004 y 2005, el nivel de recursos de estos organismos para ese año supone un gasto por niño en situación de pobreza de 13 mil pesos y de 14 mil para 2006- asumiendo los mismos niveles de pobreza infantil.

c. Distribución del GPI de acuerdo a matriz de derechos

La principal preocupación que ha motivado la realización de este trabajo ha sido la generación de insumos sobre cuya base sea posible estimar en qué medida la previsión de recursos públicos destinados a la infancia contribuirán al cumplimiento de ciertos derechos, considerados prioritarios. Tal como se explicitara en un primer informe de avance para el Comité de Coordinación Estratégica¹⁹, la mencionada selección no desconoce el carácter indivisible de los derechos de la infancia y la adolescencia, en tanto derechos humanos, sino que busca servir de marco para la interpretación de los énfasis en materia de políticas públicas del periodo de gobierno.

La construcción de las series presentadas a lo largo de este apartado, han provenido de la sistematización de la información relativa a los organismos públicos cuya acción se centra o se encuentra estrechamente vinculada con la atención a la infancia. En todos los casos, de cara al nuevo periodo de gobierno y a la asignación presupuestal definida bajo sus lineamientos, las diversas instituciones han establecido sus líneas de política, así como las metas y logros esperados. Parte se encuentran en el mismo proyecto de ley elevado al Parlamento; otros, provienen directamente de los Planes Estratégicos elaborados por cada dependencia.

Partimos del hecho de que las estrategias de política social deben pensarse desde los problemas sociales y no desde las instituciones. Además, cuando se trata de derechos humanos no puede delinearse una competencia precisa a organismos aislados. En todo caso, lo más ajustado es referir a prioridades de acción, que permitan asignar roles y funciones a la institucionalidad. Teniendo en cuenta estas consideraciones y tratando de mantener la lógica de “cumplimiento de los derechos” que ha guiado la propuesta de trabajo, se han agrupado los organismos, según su grado de involucramiento con la satisfacción de los derechos elegidos, de acuerdo a los programas que desarrolla²⁰:

i. Derecho a la vida:

Ministerio de Salud Pública (MSP)

ii. Derecho a un nivel de vida adecuado:

a. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

- Infamilia
- Programa de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES)
- INJU (Instituto Nacional de la Juventud del Uruguay)

b. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)

- INDA

c. Banco de Previsión Social (BPS)

- Asignaciones Familiares

19 Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (2006-2010): “*De la Convención al Cumplimiento de los Derechos*”, Comité de Coordinación Estratégica, noviembre de 2005.

20 El ejercicio que aquí se presenta no distribuye los recursos destinados a cada “derecho” de manera exacta a lo postulado en la Matriz de Derechos, que se presenta en la sección 4 de este Informe, debido a que no se cuenta con información suficiente para desagregar los datos de los Incisos y Unidades Ejecutoras por programa.

- Protección materno infantil
- Servicio materno infantil
- Subsidio por maternidad

iii. Derecho a la educación y a no trabajar

Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)

- Educación Primaria
- Educación Secundaria
- Educación Técnico Profesional

Como programas específicos dentro de la institución, pueden citarse los siguientes:

- Programa de Retención Educativa
- Escuelas de Tiempo Completo
- Programa de Educación Bilingüe
- Programa de Mejoramiento de la Enseñanza en Matemática
- Programa de enfoque curricular por áreas integradas
- Educación, salud y medio ambiente
- Inclusión escolar

iv. Derecho a la ciudadanía

a. Instituto del niño y del adolescente del Uruguay (INAU)

- Clubes de niños
- Centros juveniles
- Programa calle
- Programa de centros diurnos para pre escolares
- Centro de atención integral diurno para niños con discapacidad
- Centros de atención para niños/as y adolescentes víctimas de violencia familiar, maltrato y /o abuso sexual
- Refugio diurnos y nocturnos
- Centros de estudio derivación
- Centros de referencia familiar
- Atención integral de tiempo completo en un entorno institucional
- Atención integral en un entorno familiar
- Programa de libertad asistida

b. Ministerio de Educación y Cultura (MEC)

- Educación en la Primera Infancia
- Plan Nacional de Lectura
- Programa de Becas

En términos de gasto público en infancia, el ejercicio arroja los siguientes resultados:

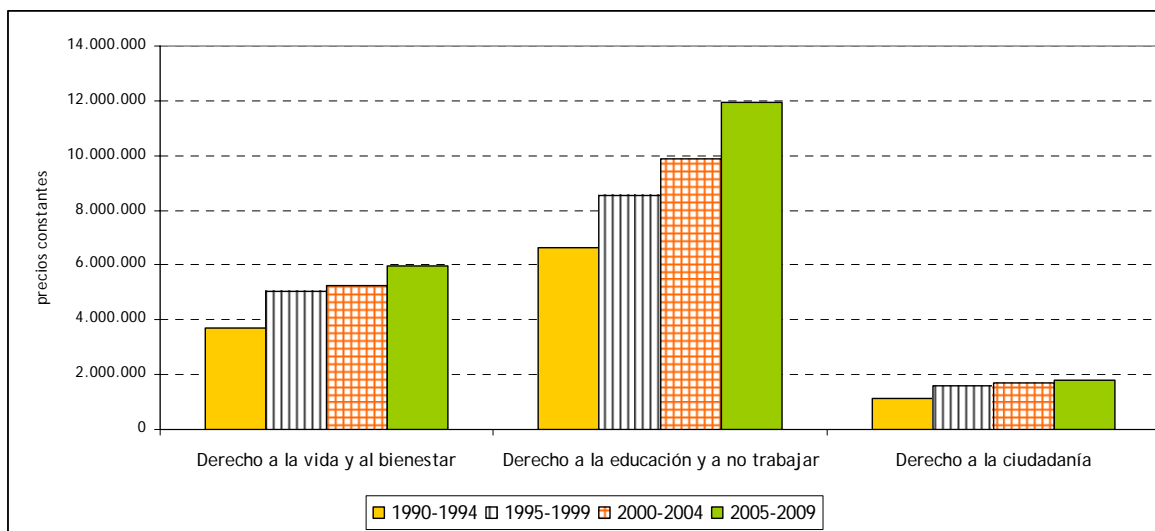
Cuadro 11. Matriz de derechos y recursos presupuestales. Precios de 2005 y porcentaje

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

Fuente: Elaborado en base a datos de CEPRE-OPP, CGN y Ley de Presupuesto 2005-2009

Los recursos destinados a cubrir el “derecho a la educación” concentran el mayor nivel de gastos, seguidos de aquellos orientados a mejorar el nivel de vida de la infancia y a la salud (que en conjunto, constituyen 30% del total del gasto). En términos de montos reales, las variaciones más significativas en la cobertura del conjunto de derechos tuvieron lugar en el pasaje del período 1990-94 a 1995-99. Para el período de gobierno corriente, lo más destacado reside en que se consagra un aumento del flujo de egresos vinculados al cumplimiento del derecho a un nivel de vida adecuado y a la educación del orden de 20% respecto al ejercicio 2000-2004. El Gráfico 5 resume estos resultados, por quinquenio:

Gráfico 5: Evolución de los montos destinados al cumplimiento de derechos. Precios de 2005.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPRE, CGN y Ley de Presupuesto 2005-2009

d. Metas y asignación presupuestal para organismos seleccionados

En este último apartado, se presentan las principales líneas de acción para el quinquenio definidas por ANEP, MIDES, INAU e INDA y vinculadas a la infancia y la familia. La selección de estas cuatro dependencias se fundamenta en que, sumadas, explican más de tres cuartas partes de los recursos destinados a infancia en el período.

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA

El Consejo Directivo Central impulsará como ejes prioritarios de su acción: a) facilitar la incorporación inicial al sistema educativo, b) mejorar la calidad de la enseñanza en todos los niveles, c) aumentar la retención y el egreso de la educación media y d) reincorporar la educación de jóvenes y adultos al sistema educativo; e) transformar la gestión de la ANEP en su conjunto y la gestión de los centros educativos.

En el caso de Educación inicial y primaria se buscará:

- Universalizar la cobertura de la educación inicial en 4 y 5 años.
- Ampliar la cobertura mediante la modalidad de Escuelas de Tiempo Completo.
- Diseñar e implementar una modalidad de escuelas de atención prioritaria en los contextos socioculturales críticos.
- Modernizar la gestión de los centros y aumentar su autonomía Programa de Conectividad Educativa.

Los objetivos marcados para la Educación secundaria tienen como ejes:

- Universalizar la cobertura del Ciclo Básico y abatir significativamente los niveles de abandono y rezago.
- Mejorar significativamente los niveles de cobertura de la Educación Media Superior y abatir las tasas de abandono y rezago.

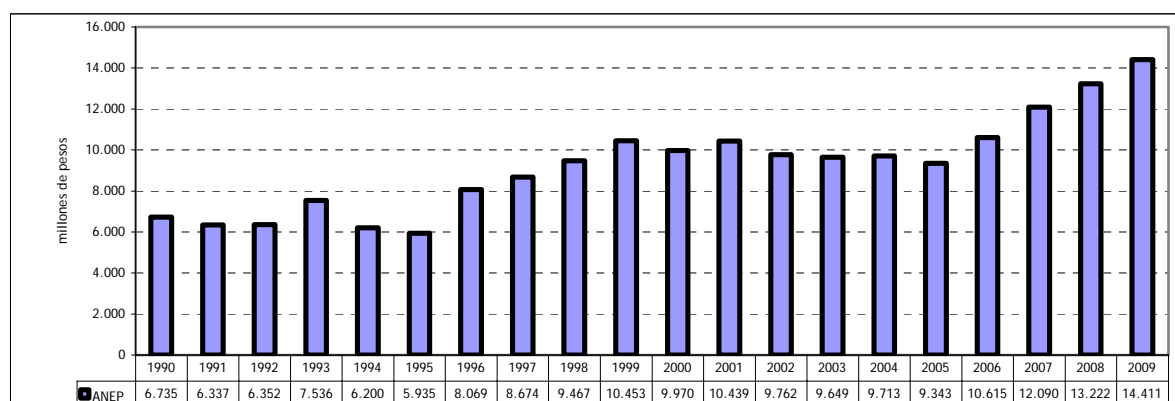
Finalmente, en cuanto a la Educación Técnico profesional los esfuerzos se orientarán a:

- Incrementar las tasas de acceso y egreso en los cursos de Educación Media Superior (Bachilleratos Tecnológicos y Formación Profesional Superior).
- Reestructurar la oferta de Formación Profesional Básica.
- Desarrollar y promover la Formación Permanente.
- Formar en Tecnológica Temprana: reformulación de la oferta educativa del Ciclo Básico en las modalidades dictadas el Consejo de Educación Técnico Profesional.
- Promover la formación y perfeccionamiento del Cuerpo Docente.
- Desarrollar la Educación Terciaria Tecnológica a nivel nacional.

Sumado a lo anterior, el organismo cuenta con dos importantes proyectos financiados a través de fondos externos (que representan aproximadamente 3% del presupuesto total del organismo):

- “Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria”. Financiado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Este proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria presenta como objetivos generales incrementar la equidad, calidad y eficiencia de la oferta educativa de la educación inicial y primaria. Estos objetivos serán alcanzados a través de: (a) la expansión del modelo de escuelas de tiempo completo y apoyo a las escuelas de contexto sociocultural crítico, estrategias éstas destinadas a estudiantes de contextos socioeconómicos adversos, (b) la mejora de la calidad de la educación inicial y primaria, fortaleciendo el sistema de formación de maestros y (c) la mejora de la eficiencia de las instituciones educativas.
- “Proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Educación Media y Formación Docente”. Financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. El Programa Modernización de la Educación Media y Formación Docente presenta como objetivos prioritarios contribuir a mejorar los niveles de accesibilidad, retención, egreso y calidad de la oferta educativa en la Educación Media, así como fortalecer el sistema de formación docente. Estos objetivos se enmarcan en tres de los ejes estratégicos definidos para el quinquenio por ANEP: aumentar la retención y el egreso de la educación media, mejorar la calidad de la enseñanza y transformar la gestión del Ente. Los objetivos específicos se vinculan a la universalización y mejora del Ciclo Básico de educación media, la transformación del segundo ciclo de la enseñanza media en el marco de un proceso participativo y de integración de los actores involucrados, el fortalecimiento del sistema de formación docente y la mejora de la gestión de la ANEP.

Se estima que para 2009, los recursos destinados a ANEP alcancen 3.1% del producto. En términos de evolución, las ejecuciones pasadas y la proyección del quinquenio en curso se resumen en el siguiente gráfico:

Gráfico 6: Evolución de los recursos destinados a ANEP. Precios de 2005

Fuente: Elaborado en base a datos de CEPRE-OPP, CGN y Ley de Presupuesto 2005-2009

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MIDES)

La estrategia del Ministerio (creado por la ley 17.866 de marzo de 2005) se orienta a atender la Emergencia Social mediante acciones de asistencia y promoción, universales, integrales y generadoras de ciudadanía, en especial aquellas dirigidas a la inclusión social de los hogares que se encuentran en la indigencia y extrema pobreza. Para desplegar su estrategia, la acción del Ministerio se centrará en la acción de cuatro ejes focalizados y un eje integral: la Emergencia Social (PANES); Políticas de Juventud; Infancia, Adolescencia y Familia (INFAMILIA); Instituto Nacional de las Mujeres, por un lado; y el desarrollo de instancias de intercambio y articulación de políticas sociales, como el Gabinete Social por otro.

El capítulo de atención a la emergencia social: Apunta a mejorar la calidad de vida de las personas y familias en situación de extrema pobreza, a través del diseño, ejecución y evaluación de los programas componentes del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social.

Las políticas públicas de juventud llevadas adelante por el INJU, buscan planificar, diseñar, coordinar, articular y ejecutar políticas públicas de juventud, promoviendo el conocimiento y ejercicio de los derechos de las y los jóvenes, potenciando su papel como sujetos sociales estratégicos.

INFAMILIA constituye un programa diseñado con el objetivo de mejorar las condiciones de vida e inserción social de niños y adolescentes en situación de riesgo social y sus familias, alcanzada en un contexto de integración social y de instituciones, actuando eficaz y coordinadamente. Infamilia es un programa con financiamiento Banco Interamericano de Desarrollo (BID). De acuerdo a la planificación 2005-2009, el programa contará con 4 componentes:

- Proyectos integrales de prevención y atención. Este se divide, a su vez, en 6 sub componentes: 1. orientado a menores de 4 años y sus familias (coejecutado con INAU-Plan CAIF); 2. orientado a niños de 4 a 12 años y sus familias (coejecutado con Consejo de Educación Primaria), a través del Programa de Maestros Comunitarios, el Programa de Recreación y Deporte y el de Derecho a la identidad; 3. orientado a adolescentes de 13 a 17 años y sus familias (coejecutado con el Consejo de Educación Secundaria e INJU), buscando cumplir con el apoyo a adolescentes para su inclusión y permanencia en el sistema educativo y acciones que apuntan al

protagonismo Juvenil; 4. Prevención del Embarazo Precoz (coejecutado con el Ministerio de Salud Pública); 5. modelo orientado a niños y adolescentes en situación de calle (junto a INAU); 6. atención familiar a víctimas del maltrato infantil y abuso sexual.

- Desarrollo comunitario y familiar; Compuesto por Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT), promoviendo el trabajo en red; herramientas para recepcionar demandas y opiniones (Control Social);
- Fortalecimiento institucional, que se divide en áreas de Planificación y coordinación de políticas y programas de infancia y adolescencia y Apoyo a la erradicación del Trabajo Infantil (Fortalecimiento del CETI), al tiempo que integra el trabajo de Fortalecimiento de organismos participantes y sistemas de información para la infancia y la adolescencia
- Comunicación social.

El presupuesto del MIDES descansa casi exclusivamente en lo destinado a Plan de Emergencia (comprende casi 80% de los recursos totales). La asignación correspondiente a INFAMILIA representa 10% de los recursos del Ministerio entre 2005 y 2007. Es importante señalar que el escenario a partir de ese año cambia por completo, al agotarse la vigencia, y por lo tanto los recursos previstos en primera instancia para la atención del PANES.

INSTITUTO DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE (INAU)

Tal como lo establece el Plan Estratégico del INAU para 2005-2009, el Instituto se encuentra posicionado como rector de políticas destinadas a promover, proteger o restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes, articulado en un Sistema Nacional de Infancia en el marco de la Doctrina de la Protección Integral.

En términos de Transformación institucional, los objetivos se centran en:

- Mantener la cobertura alcanzada en las distintas modalidades de Protección Integral, mejorando la calidad y promoviendo la transformación gradual del modelo de atención.
- Promover cambios en el Modelo de Atención a través de la diversificación de propuestas no asilares.
 - Alternativa Familiar
 - Pequeños Hogares.
- Desarrollar un Programa de descentralización y articulación interinstitucional con MIDES, MSP, ANEP, Intendencias y ONGs. El INAU, se propone desarrollar su tarea de promover, proteger o restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes dentro de la comunidad a que el niño pertenece.
- Promover la integración social de los jóvenes del INAU, en coordinación con políticas de vivienda, trabajo, educación y salud.
- Promover la transformación cultural a través de acciones comunicativas que promuevan la concepción del niño/a y adolescente como sujeto de derecho.

En lo que se refiere a la adecuación de Procedimientos y propuestas al Nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia, el Instituto se propone llevar adelante:

- Modelo de intervención en el área de adolescentes infractores
 - Construcción de “hogares de tránsito” en 17 departamentos o adecuación de los ya existentes.(sujeto a modificaciones en la normativa)
 - Consolidación de equipos capaces de desarrollar medidas alternativas a la privación de libertad.

- Atención socio-educativa de los adolescentes privados de libertad acorde a la normativa nacional e internacional.
- Inspección y contralor de espectáculos públicos a nivel nacional.
- Inspección y contralor del trabajo infantil a nivel nacional (mejorar y ampliar su nivel de acción).

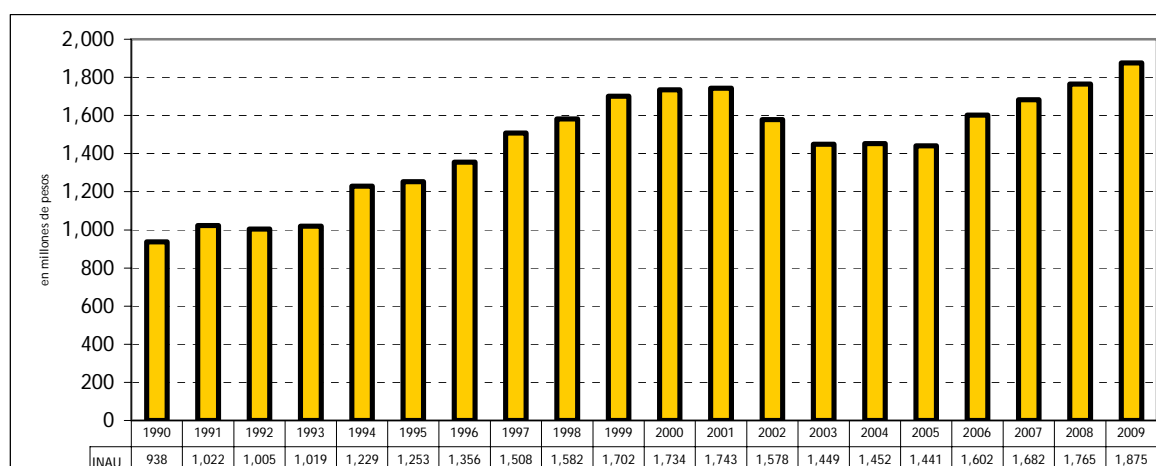
En tercer lugar, se priorizará la atención de niños y niñas de 0 a 4 años en situación de vulnerabilidad social. Para ello se buscará:

- Sostener la cobertura actual y mejorar la calidad de atención en los servicios oficiales y por convenio.
- Desarrollar diferentes modalidades de asociación con la sociedad civil.
- Fortalecer equipos técnicos
- Ampliar cobertura de CAIF.

Finalmente, los recursos de este período se dedicarán al fortalecimiento de los Recursos Humanos y al logro de una adecuación de la estructura administrativa.

Entre 2005 y 2009, la asignación presupuestal del INAU se amplía 5% respecto al quinquenio anterior y representa 8% de los GPI.

Gráfico 7: Evolución de los recursos destinados a INAU. Precios de 2005



Fuente: Elaborado en base a datos de CEPRE-OPP, CGN y Ley de Presupuesto 2005-2009

INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTACIÓN (INDA)

El Instituto Nacional de Alimentación, dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, orienta su acción a garantizar el acceso a un nivel mínimo de alimentación al conjunto de la población que hoy no lo alcanza.

En línea con lo anterior, sus principales acciones en el presente quinquenio se concentrarán en:

- Difundir políticas alimentarias. Difundir las políticas alimentarias a la población en general, en coordinación con otros organismos involucrados.
- Redefinir PAN, Invierno y CAIF. Redefinir los programas alimentarios nutricionales del PAN (PLAN ALIMENTARIO NUTRICIONAL), PLAN INVIERNO, y apoyo a CAIF, de forma de mejorar su ejecución.

De acuerdo a las estimaciones de este trabajo, el peso del INDA en el gasto en infancia representa apenas 2%.

En síntesis, de acuerdo a la información relevada en esta sección, es posible detectar un mayor esfuerzo fiscal del presente gobierno para atender la situación de la infancia y la adolescencia. Tal es el resultado que arrojan los indicadores de GPI relativos a la riqueza y al volumen total del GPS. En particular, cobran especial significación los gastos dirigidos a cubrir las necesidades vinculadas con los derechos a la vida y al bienestar de la infancia, debido a la mayor concentración de recursos en organismos ligados a la Atención a la Infancia (INAU, MIDES) y la Seguridad Social. En ambos casos, ello denota una mayor sensibilidad fiscal, a la hora de la asignación presupuestal, respecto a la situación de la población infantil en condiciones de riesgo y vulnerabilidad debido al impacto de la pobreza.

En la sección siguiente, se presenta el detalle de la matriz en base a la cual se propone un monitoreo del cumplimiento de derechos. La misma se ha trazado en función de una serie de indicadores, cuya evolución se presenta para el tramo 1990-2004. En conjunto, la información relativa al gasto y la de los indicadores sobre la situación de la niñez y la adolescencia, conforman los insumos centrales para la elaboración de una estrategia coordinada y consistente de acción hacia la infancia.

5. Matriz de derechos y evolución de indicadores

En esta sección se analiza la evolución de los principales indicadores, referidos a la situación de la infancia y de la adolescencia en nuestro país, directamente vinculados al cumplimiento de los derechos establecidos en la Convención de los Derechos del Niño (CDN).

En este trabajo, los derechos, o grupos de derechos, considerados son: derecho a la vida y al desarrollo (artículos 6, 24 y 27 de la CDN); derecho a la educación y al no trabajar (artículos 28, 29 y 32 CDN) y derecho a la ciudadanía (artículos 7, 8 y 37 CDN). Debido a la multidimensionalidad y complejidad de los derechos se han escogido una serie de indicadores que intentan dar una idea su cumplimiento.

De esta forma se diseñó una matriz de derecho a las cuales se asocian los indicadores seleccionados. Con el objetivo de vincular esta información con la referida al gasto público destinado a la infancia (GPI), analizado en la sección anterior, se consideró el período que se extiende desde 1990 hasta 2004. Lamentablemente, para algunos de los indicadores seleccionados no se ha podido construir una serie completa, para el mencionado período, debido a que la información no estaba disponible o no existía.

Esta sección se organiza de la siguiente manera. La primera parte, está dedicada a estudiar la trayectoria de los indicadores seleccionados a fin de conocer la situación de la infancia desde los años ´90. En la segunda parte, se hará hincapié en la relación entre la evolución de los indicadores seleccionados y la evolución del GPI. En tercera parte, se discutirán las posibilidades de éxito de las metas planteadas por los organismos de acuerdo a la tendencia de los indicadores y la asignación presupuestal prevista para el quinquenio 2005-2009.

Cuadro 13. Derecho a la educación y a no trabajar (arts. 28, 29 y 32)

| Derecho a la educación y a no trabajar | | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| EDUCACIÓN | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Asistencia a la educación | 4 a 5 años (%) | | | | | | | | | 76,7 | 79,0 | 81,2 | 81,9 | 81,4 | 83,7 | 85,1 |
| | 6 a 11 años (%) | | | | | | | | | 99,0 | 99,0 | 98,6 | 98,9 | 98,4 | 98,3 | 98,7 |
| | 12 a 17 años (%) | | | | | | | | | 81,2 | 83,0 | 83,8 | 86,3 | 86,9 | 87,5 | 88,4 |
| Asistencia bruta | 12 a 14 años (%) | | 83,6 | 82,8 | 84,3 | 83,1 | 86,5 | 89,7 | 88,7 | 88,0 | 91,3 | 93,3 | 93,7 | 98,1 | | |
| | 15 a 17 años (%) | | 67,8 | 66,2 | 64,4 | 62,4 | 62,9 | 68,2 | 67,7 | 67,2 | 71,7 | 70,9 | 80,4 | 83,4 | | |
| Asistencia neta | 12 a 14 años (%) | | 66,3 | 66,3 | 67,1 | 66,7 | 67,6 | 68,4 | 67,6 | 65,7 | 68,5 | 68,8 | 68,7 | 71,5 | | |
| | 15 a 17 años (%) | | 44,1 | 44,3 | 42,2 | 40,6 | 40,3 | 41,2 | 41,6 | 41,5 | 43,6 | 41,4 | 48,2 | 49,7 | | |
| Egreso óptimo (%) | | | 81,5 | 84,4 | 83,4 | 83,7 | 85,0 | 82,6 | 83,4 | 84,7 | 86,6 | 85,7 | 83,8 | 87,5 | 87,0 | 87,3 |
| | Egreso 16 años (%) | | 94,9 | 95,3 | 96,1 | 95,7 | 95,3 | 97,0 | 96,2 | 95,2 | 95,6 | 96,0 | 95,6 | 96,2 | 96,4 | 96,3 |
| Ciclo Primario | Repetición escuela pública (%) | 10,3 | 11,6 | 11,5 | 11,1 | 11,3 | 11,0 | 10,8 | 10,7 | 10,4 | 9,5 | 10,4 | 10,4 | 10,3 | 9,1 | 8,6 |
| | Repetición 1er. año (%) | 20,2 | 21,1 | 22,0 | 21,5 | 21,3 | 21,3 | 21,0 | 20,7 | 21,3 | 17,6 | 20,6 | 20,9 | 20,1 | 17,9 | 16,9 |
| | Abandono intermitente (%) | 0,9 | 1,4 | 1,3 | 1,5 | 1,4 | 1,3 | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 1,4 | 1,4 | 1,2 | 1,2 | 1,1 | 1,1 |
| | Asistencia insuficiente (%) | 1,4 | 5,9 | 8,8 | 11,4 | 7,3 | 8,7 | 7,1 | 4,6 | 7,1 | 6,4 | 9,7 | 6,3 | 6,2 | | |
| Ciclo Secundario o Técnico | Jóvenes de 21 y 22 años con ciclo completo (%) | | | | | | | | | 31,8 | 32,5 | 33,4 | 34,6 | 33,5 | 36,3 | 38,0 |
| TRABAJO | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Niñas y niños de 5 a 11 años que trabajan (%) | | | | | | | | | | | 0,97 | | | | | |
| Adolescentes de 14 a 17 años que trabajan (%) | | | | | | | | | | 15,3 | 13,7 | 11,1 | 10,9 | 8,5 | 7,7 | 8,3 |

Cuadro 14. Derecho a la ciudadanía (arts. 7, 8 y 37)

| Derecho a la ciudadanía | | 1995 * | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Niñas, niños y adolescentes institucionalizados | Amparo | 14.877 | 24.943 | 32.823 | 39.938 | 46.693 | 57.509 | 62.561 | 65.150 | 65.700 | 63.860 |
| | Infractores | 999 | 864 | 869 | 822 | 1.222 | 1.287 | 1.309 | 1.708 | 1.918 | 1.675 |
| Niñas, niños y adolescentes atendidos / niñas, niños y adolescentes en situación de pobreza (%) | | 7,2 | 11,7 | 15,4 | 17,9 | 22,8 | 24,5 | 24,9 | 21,9 | 18,2 | 17,3 |

* El año 1995 muestra la población atendida entre el 01 de julio y el 31 de diciembre.

Con respecto a los indicadores sobre **derecho a la vida y al desarrollo** se puede decir que los que hacen referencia a la situación a salud y a educación presentan, en general, un desempeño positivo. En los primeros, el porcentaje de niños y adolescentes sin cobertura ha disminuido en torno al 1%, aunque persiste una porción significativa de niños que carecen de cobertura de salud. Si consideramos el tramo de 0 a 5 años cerca del 2% no tienen cobertura. Esta constatación es motivo de preocupación debido a que la asistencia a centros médicos en esta etapa de la vida es imprescindible para el normal desarrollo del niño. Por su parte, los adolescentes (13 a 17 años) siguen siendo la población menor de 18 más desprotegida, un adolescente de cada veinte no tiene cobertura (UNICEF, 2005).

La tasa mortalidad infantil, neonatal y postneonatal han mantenido una tendencia descendente a lo largo del tiempo, aunque el ritmo de su descenso es bastante lento si se lo compara con otros países de la región. Este indicador crece significativamente en los hogares pobres, por lo que sería necesario incrementar las políticas destinadas a los hogares de bajos ingresos.

En cambio, los referidos a las condiciones de vida y a la situación nutricional muestran un significativo desmejoramiento. Los niños menores de 5 años que viven en condiciones de pobreza pasaron, en un período de siete años, del 34,7 % al 56,5%. Es decir que, casi 6 de cada 10 niños de este grupo etáreo son pobres. Algo similar sucede en el resto de los grupos, en particular, los niños de 6 a 12 años pobres se incrementaron 25 % en el mismo período.

Es importante mencionar que el peso de la pobreza es mayor en los niños que en otros grupos poblacionales. La relación entre los niños menores de 5 años pobres y las personas mayores de 65 en la misma condición es elocuente: en 1990 había 3,35 niños de hasta 5 años pobres por cada adulto mayor de 65 años, alcanzando un máximo de 9,82 niños por adulto en el año 2001. Esta tendencia se revierte en 2003, cuando la relación es de 5,8 menores de 5 años por adulto mayor de 65, esto representa un incremento del 173,1 % entre 1990 y 2003 (De Armas, 2004).

La cantidad de menores, en los tramos de edad de 0 a 5 y de 6 a 12, por debajo de la línea de indigencia más que se duplicó en el período comprendido entre 1998 y 2004. Mientras que, en el grupo de 13 a 17 años, el porcentaje de adolescentes que se ubican por debajo de la línea de indigencia casi se triplicó pasando del 2,3 % en 1998 a 6,4 % en 2004.

Las condiciones de vida de los niños y adolescentes se vieron agravadas por la reciente crisis económica, sin embargo, tras la recuperación del producto en el año 2003 no se evidencian cambios sustantivos en esta situación. Esto da cuenta de que se está frente a un fenómeno de carácter estructural. A principios de la década del '90, estos indicadores presentaban una tendencia decreciente, sin embargo esta evolución se revirtió aún cuando el ciclo económico no había entrado en crisis. Todo parece indicar que el crecimiento económico no alcanza para mejorar las condiciones de vida de la población, en particular las de los niños y adolescentes.

En cuanto a la situación nutricional, la información da cuenta de que un porcentaje importante de menores presenta problemas en este sentido. Los niños que evidencian rezago en la talla o en el peso para la edad muestran una serie de dificultades en su desarrollo normal. Esta situación, está fuertemente relacionada con las condiciones socio – económicas del hogar.

En síntesis, los indicadores que refieren a los derechos a la vida y al desarrollo de la infancia en nuestro país, si bien han presentado mejoras, algunos de ellos, lo han hecho con lentitud respecto a otros países de la región.

Si analizamos los indicadores relacionados al **derecho a la educación y a no trabajar** nos encontramos con un panorama más alentador, aunque con algunos problemas.

Respecto a la asistencia al sistema educativo, lo primero que se observa, a partir de los datos del cuadro 4.2, es que el Ciclo Inicial de Primaria no sólo no ha logrado universalizarse si no que está lejos de hacerlo. Desde 1998 hasta 2004 su cobertura creció un 8,4 %, sin embargo, el 15 % de los niños de 4 y 5 años no asisten al sistema educativo. La asistencia a Primaria de los niños de 6 a 11 años es del 99%, mientras que los adolescentes (entre 12 y 17 años), si bien se ha logrado mejorar la cobertura, existe un 12 % que se encuentra fuera del sistema.

En primaria, el egreso óptimo muestra un crecimiento muy leve, mientras que el indicador de egreso a los 16 años se mantiene estancado en torno al 96 % de adolescentes. Los indicadores de repetición si bien muestran una mejoría, continúan en niveles altos, en particular la repetición en primer año alcanza el 16,9%.

En la franja de 12 a 17 años los indicadores de asistencia (tasas bruta y neta) muestran mejoras importantes, sobre todo entre los 12 y 14 años. El hecho de que las tasas brutas estén muy por encima de las tasas netas, indica una presencia importante de extra edad. Es decir, adolescentes que están rezagados en el sistema educativo, debido, en general, a la repetición o al abandono. Esta población es la más propensa a no terminar el ciclo.

Si bien la tasa bruta de asistencia de 15 a 17 años en el 2004 alcanzaba 83,4%, sólo un 38 % de jóvenes de 21 y 22 años habían terminado el ciclo secundario en ese mismo año. Para analizar estos valores es necesario señalar que, de acuerdo a estudios recientes (Panorama, 2005), el contexto socio económico en el que vive el niño y el adolescente tiene una fuerte influencia sobre el desempeño de los indicadores de asistencia y logros educativos. Es decir que la pobreza afecta negativamente sus resultados.

A modo de ejemplo, se puede señalar que el índice de repetición en Primaria, que se ha mantenido relativamente estable en todo el período estudiado, presenta situaciones bien diferenciadas si se lo analiza de acuerdo al contexto sociocultural en el cual está inserta la escuela. Aquellas que se encuentran en un contexto muy favorable, la tasa de repetición alcanzó el 3,9% en 2002, mientras que las escuelas ubicadas en un contexto muy desfavorable la repetición fue de 13,2 % en el mismo año.

Las escuelas que se encuentran en un contexto desfavorable o muy desfavorable presentan valores superiores al 10% en el mencionado indicador, manteniéndose su valor prácticamente estancado desde 1990 (Panorama; 2005).

En lo que refiere a los adolescentes que trabajan, se observa un descenso importante que, de alguna medida, se explica por la crisis económica. Esta tendencia que se revierte en el año 2004 deberá ser motivo de preocupación para los hacedores de política económica. De todas formas, es importante aclarar que este cambio de tendencia puede estar sesgado por subdeclaraciones, asimismo ésta es una realidad difícil de medir, y hasta el momento existe un solo antecedente del año 1999 que la estudia en profundidad.

En síntesis, en lo que refiere al derecho a la educación y al no trabajo, el Uruguay presenta mejoras importantes, pero factores como la cantidad de niños y adolescentes en situación de pobreza e indigencia, pueden estar condicionando los logros del sistema. En especial habría que analizar los logros educativos en el mediano plazo para poder concluir si el sistema está siendo eficiente, no sólo en el ingreso, mantenimiento y egreso de los menores al sistema educativo, si no también en la aprehensión que hacen estos de las herramientas que les permitan en el largo plazo desarrollarse integralmente.

En lo que respecta al **derecho a la ciudadanía**, la cantidad de niños atendidos por el INAU (tanto en la propia institución como en Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)), ha crecido en forma permanente.

Los niños y adolescentes atendidos por amparo pasaron de 24.943 en 1996 a 63.860 en 2004, lo que significa un incremento porcentual de 429,3%. Estos valores, también, están estrechamente relacionados con el incremento de la pobreza en la infancia. En el año 2003, año posterior al peor momento de la crisis económica, la cantidad de niños atendidos alcanza un máximo de 65.700.

Por otra parte, los menores infractores atendidos por INAU (tanto por el propio Instituto como por OSC), pasaron de 864 en 1996 a 1.675 en 2004, lo que resulta en un incremento de 193,9 puntos porcentuales, o, dicho de otra forma, en el período mencionado estos menores casi se duplicaron en números absolutos. Este dato no debe ser pasado por alto sobre todo cuando se asiste a numerosas formas de expresión que tienden a criminalizar a la pobreza y muy especialmente a los menores pobres.

Por último si observamos la relación entre niños y adolescentes atendidos en relación a la cantidad de niños y adolescentes en situación de pobreza tenemos que hasta el 2001 esta relación fue mejorando, pero a partir de 2002 empieza un desmejoramiento, fruto, entre otras cosas, del importante incremento que tuvo el denominador de la relación. De esta forma es posible decir que la inercia del gasto, o su retracción, imposibilitaron una respuesta proporcional a la magnitud de la crisis y del crecimiento de la pobreza infantil.

Para culminar este apartado, y a modo de síntesis, podemos decir que en líneas generales la situación de los menores no ha mejorado en forma sustantiva desde la firma de la Convención de los Derechos del Niño en nuestro país. En particular es preciso señalar que la inequidades inter e intra generacionales han permanecido estables o se han tendido a aumentar.

Es notorio además que sólo con el crecimiento económico no es suficiente, ya que muchas de las 'pérdidas' en la situación de la adolescencia se comenzaron a procesar cuando el país aún transitaba la senda del crecimiento. Como fue dicho en la sección 3, el GPI estuvo 'atado' al ritmo económico, y esto llevó a que cuando la economía entro en crisis, el gasto disminuyera justo en el momento en que los indicadores estudiados comenzaban a prender luces de alarma.

Respecto al futuro próximo parece alentador que el presupuesto quinquenal aprobado para el presente gobierno no se restrinja solamente a esperar mejoras por la vía del crecimiento, aunque la complejidad que han adquirido algunos fenómenos, hace que difícilmente procesos sociales de larga data puedan revertirse en cinco años.

Además del esfuerzo fiscal que se realiza en el sentido de mejorar las condiciones de la infancia y la adolescencia, se vuelve imprescindible la coordinación inter institucional para dar soluciones a problemas que no tienen una única causa, y por tanto tampoco tienen respuestas únicas y mucho menos fragmentadas.

5.2. Los indicadores, la economía y el GPI

Como se analizó en la sección 3, mientras el GPS total tuvo una tendencia procíclica, el GPI durante los primeros años de la década del '90 se mantuvo estancado, creciendo en la segunda mitad de esta década fundamentalmente por los recursos destinados a la educación.

En el primer quinquenio de este siglo tanto el GPS total como el GPI siguieron la tendencia reactiva del producto, y en el actual presupuesto quinquenal se prevé una rápida recuperación del GPI, lo que llevaría a que en el presente quinquenio se tuviera el mejor valor en el índice de focalización de todo el período estudiado. Es claro que los indicadores de la situación de la infancia analizados en el apartado anterior reflejan esta situación, es cierto, también, que el buen o mal desempeño de algunos de estos indicadores (la tasa de mortalidad infantil, pobreza, indigencia) se deben a procesos de larga data.

Es posible decir que la situación de la infancia en términos generales empeoró en todo el período en estudio. En lo que tiene que ver con el ciclo económico, el crecimiento de los años '90 no se reflejó en un mejoramiento de las condiciones de vida de la infancia. Si bien han existido excepciones, el crecimiento de la economía no garantizó mejoras en la vida de la población objeto de estudio.

Es notorio por otra parte, que entrados en el ciclo recesivo y con la agudización de la crisis económica, todos los indicadores muestran que la situación de los menores ha empeorado, indicadores como la mortalidad infantil, que registra una larga tendencia a la baja, registró en 2003 un crecimiento de 10% respecto a 2002, pasando de 13,6% a 15% respectivamente.

Lo anterior nos lleva a concluir que la situación de la infancia en nuestro país no se vio sustancialmente mejorada por el crecimiento económico, pero sí se vio afectada por la crisis, lo que da indicios de una desprotección significativa en lo que refiere a respuestas eficaces para combatir problemas estructurales de la población menor de 18 años. Esta afirmación probablemente pueda generalizarse además, a la población en situación de pobreza, pero como ya hemos dicho hay que recordar que la infancia representa hoy un porcentaje muy importante de esa población.

En lo que tiene que ver con la inversión en infancia, en los últimos 15 años, si bien el GPI tuvo una tendencia creciente no se debió a una estrategia deliberada de los gobiernos.

En el primer quinquenio (1990 – 1994) el GPI se mantuvo estancado, aún cuando el producto creció. De 1995 a 1999, el GPI se incrementó fundamentalmente por los recursos volcados a la Reforma Educativa, mientras que en los últimos cinco años (2000 – 2004) el GPI se ajustó a la baja siguiendo el ciclo económico. Es importante resaltar entonces los lineamientos estratégicos del actual Presupuesto, en el cual por primera vez, en la Exposición de Motivos que fundamenta la ley, se hace referencia tanto a la política económica como a la social que se llevará adelante en el quinquenio. De esta forma, al final del quinquenio estaríamos frente a un crecimiento del GPI por encima del producto, registrándose además un aumento en el peso relativo de éste en el GPS total.

La pregunta que queda planteada es si se ha tomado nota del pasado reciente, es decir que cuando la economía no registre condiciones auspiciosas como las actuales, los recursos destinados a la infancia se mantengan con el objetivo de sostener las condiciones de vida de los niños y adolescentes. Dicho de otra forma, el desafío está en no utilizar los recursos destinados a las políticas de infancia como variables de ajuste de la política económica. Si se puede lograr este desafío Uruguay podrá avanzar en el cumplimiento de los derechos establecidos en la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

5.3. Tendencias deseadas y posibilidades de éxitos

Si bien el Uruguay ha procesado mejoras en algunos indicadores que dan cuenta de la situación de la infancia y la adolescencia, parece claro que se está aún lejos de lograr condiciones de bienestar deseados.

Los indicadores de salud deberían caer aún más, tanto los que refieren a cobertura, como los que refieren a mortalidad infantil. En este sentido es importante señalar que los programas de salud enfocados a la adolescencia siguen ausentes en el sistema. De todas formas la cobertura en salud (al igual que sucede en educación), podrían sufrir un impacto positivo de acuerdo a los contralores que el MIDES debe realizar sobre la población incluida en el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES).

En lo que hace a los indicadores de calidad de vida hay un notorio esfuerzo por atacar el núcleo duro de la pobreza, y es posible decir que hay condiciones como

para mejorar los indicadores, sobre todo para revertir el proceso de crecimiento de la cantidad de niños y adolescente que caen en la pobreza o la indigencia.

Los indicadores de educación tienen aún un margen importante para mejorar y en ese sentido el actual presupuesto quinquenal hace un esfuerzo central por concentrar recursos en este aspecto. Las metas de la ANEP, establecidas en su Plan Estratégico, hacen especial énfasis en universalizar la educación inicial y en mejorar la situación de aquellas escuelas de contexto socio – económico más desfavorable.

El INAU por su parte, tiene metas que por un lado mejorarán el control sobre el trabajo infantil, y por otro posibilitará aumentar la cantidad de menores atendidos, reduciendo a la vez la cantidad de menores privados de libertad, si se implementa con éxito el programa de medidas alternativas.

En síntesis, si la asignación del actual Presupuesto destinada a atender la situación de la infancia se traduce una correcta implementación de las políticas sociales posibilitará una significativa mejora en casi todos los indicadores que dan cuenta de la situación de la infancia y adolescencia en nuestro país.

Por último, la existencia de órganos de coordinación, como el CCE, y el esfuerzo que se está realizando por avanzar hacia un sistema de información único, permiten alentar razonables expectativas de mejoras, en lo que refiere a la eficacia y eficiencia del Gasto Público en Infancia.

6. Reflexiones finales

Históricamente, la sociedad uruguaya ha gozado de condiciones de vida privilegiadas, si se las analiza en el contexto regional. Sin embargo, en los últimos años, algunos indicadores dan cuenta de un magro desempeño. Entre las cifras más alarmantes, se destacan los elevados niveles de pobreza infantil que se alcanzan desde fines de la década del noventa. Para 2004, más de 50% de los niños menores de cinco años vivían por debajo de la línea de pobreza. También ha aumentado el número de niños que viven en hogares que no logran satisfacer sus necesidades alimenticias (líneas de indigencia). Incluso este indicador es el que más ha aumentado. El número de niños indigentes pasó de 24 mil en el año 2000 a 60 mil en el 2004. Los menores de 18 años representan 55,9% de los indigentes (UNICEF, 2005).

La situación de la infancia y la adolescencia en nuestro país, tiene dentro de los alcances de este estudio dos explicaciones. La primera refiere al hecho de que esta situación no mejoró en el período de crecimiento económico (en algunos casos empeoró), y sí fue sensible a la crisis, donde se agravó en forma notoria. La segunda tiene que ver con el nivel del Gasto Público en Infancia. Éste parece explicarse más como variable de ajuste a la política económica, que por políticas de Estado específicas hacia los menores de 18 años.

Por otra parte, si bien existen indicadores, que muestran mejoras importantes, y en comparación con países de la región, Uruguay ocupa un lugar privilegiado, cuando se descomponen los indicadores por situación socio – económica, se observan grandes asimetrías intra generacionales. En ese sentido se vuelve crucial enfrentar la pobreza e indigencia, ya que estos aspectos explican gran parte de la evolución de los indicadores observados. Los indicadores para quienes viven en hogares no pobres o en contextos socio – económicos favorables reflejan un país que efectivamente es privilegiado. Sin embargo, si consideramos los mismos indicadores para quienes viven en hogares pobres o en contextos socio – económicos desfavorables, hablan de un país que se aproxima a los peores lugares de la región.

Por tanto, es necesario hacer un esfuerzo por reducir la brecha intra generacional, como forma de lograr en el largo plazo romper esa dualidad. El Estado, a través del GPS, puede jugar un papel fundamental en la reversión de las difíciles condiciones de vida que afronta la niñez uruguaya.

Pero para hacerlo eficazmente, debe disponer de información sistematizada en forma completa y transparente. Solo a partir del acceso a la información, es posible conocer el esfuerzo fiscal que se orienta al área social, y evaluarlo a la luz del rol y alcance de las acciones que cumple cada sector gubernamental en la misma.

De hecho, una de las principales limitaciones del análisis presentado en este documento, ha residido en la imposibilidad de reunir información continua y consistente sobre el número, tipo y características de los programas destinados a la infancia, que funcionan a nivel de las diferentes Unidades Ejecutoras de cada Inciso presupuestal. En este sentido, es importante subrayar, que el actual gobierno –vía Convenios con la Universidad de la República- se encuentra promoviendo la recolección y sistematización de información relativa a estos programas. Se aspira a que la centralización y manejo de esta información pueda constituir un eje central de las acciones del Ministerio de Desarrollo Social en el futuro.

A su vez, la disponibilidad de información permitiría ejercer un control sobre el cumplimiento de metas, en una acción de monitoreo que puede involucrar tanto al propio gobierno como a la ciudadanía. En este último caso, se estaría propendiendo, además, a fortalecer la demanda social para el cumplimiento universal de los derechos.

Un área complementaria de relevamiento de datos y por lo tanto, de posible promoción de investigación a nivel centralizado, tiene que ver con el análisis de los resultados alcanzado por los niños. La complejidad de los procesos que determinan los desempeños de niños y adolescentes, la dificultad de establecer causalidades, el escaso trabajo a nivel interdisciplinario, la falta de datos de calidad, y la falta de un interés político y adecuado financiamiento, han limitado los avances en este campo. Si el Gobierno asume realmente el compromiso de reducir los efectos negativos de largo plazo de las privaciones vividas durante la infancia, se torna crucial avanzar en el conocimiento de los procesos que producen esos efectos. De lo contrario, es probable que continúe siendo difícil focalizar los recursos y acciones, de modo de maximizar las oportunidades abiertas para los niños, los jóvenes y sus padres de aumentar sus posibilidades de vivir vidas productivas y saludables.

7. Bibliografía

- Amarante, V. y Arim, R. (2005): "Las políticas sociales de protección a la infancia" en *Inversión en la Infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos*. Montevideo. UNICEF.
- ANEP (2005): Proyecto de Presupuesto. Sueldos, Gastos e Inversiones (2005-2009). Propuesta de ANEP.
- BPS (2005): *Proyección Financiera de Ingresos y Egresos. Período 2005-2009*. Montevideo, Asesoría Económica y Actuarial.
- Cámara de Representantes (2005): *Presupuesto Nacional. Período 2005-2009. Informes*. Comisión de Presupuestos y de Hacienda. Carpeta n° 415. Montevideo.
- Comité de Coordinación Estratégica (2005): "Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (2006-2010): de la Convención al Cumplimiento de los Derechos", Infamilia y Ministerio de Desarrollo Social.
- Ferreira-Coimbra, N. y Forteza, A. (2004): *Protección Social en Uruguay. Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2002*. Santiago de Chile. OIT.
- Flood, C., Grau, C. y Melgar, A. (2005): *Análisis del gasto público social en Uruguay*, Banco Interamericano de Desarrollo, Series de Estudios Económicos y Sociales.
- Grau, C. (2005): "El gasto público social en la infancia en Uruguay. Aspectos metodológicos y cuantificación para el período 1999-2002" en *Inversión en la Infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos*. Montevideo. UNICEF.
- INAU (2005): *Proyecto de Presupuesto. Sueldos, Gastos e Inversiones (2005-2009). Propuesta de INAU*.
- Mäkinen, T. (1999): "Pensiones estructurales, política social y pobreza" en *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 52, N° 4, octubre-diciembre 1999, Ginebra, Suiza.
- Ministerio de Desarrollo Social (2005): *Proyecto de Presupuesto. Sueldos, Gastos e Inversiones (2005-2009). Propuesta del MIDES*.
- OPP (2003): *El Gasto Público Social. Una aproximación a su estudio y cuantificación*. Segundo Informe de Avance. Montevideo. Asesoría Técnica en Políticas Sociales.
- OPP (2004): *El Gasto Público Social en el Uruguay (1999-2003)*. Montevideo. Asesoría Técnica en Políticas Sociales. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005): "Informe sobre desarrollo humano, Uruguay", Montevideo, PNUD.
- Sosa, A. y Sienra, M. (2005): "Políticas de infancia, adolescencia y juventud" en *Cuadernos del CLAEH*, 2ª serie, Año 28, n° 91.
- UNICEF (2004): *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay*. Montevideo.
- UNICEF (2004): *Inversión social en la infancia. Avances y desafíos de la cooperación de Unicef en Argentina*. Buenos Aires. UNICEF.
- UNICEF (2005a): *Inversión social en la infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social. Tendencias y Desafíos*, Montevideo, UNICEF
- UNICEF (2005b): *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay*. Montevideo.
- Vigorito, A. (2005): "Asignaciones familiares, distribución del ingreso y pobreza en Uruguay. Un análisis para el período 2001-2004" en *Asignaciones familiares, pensiones alimenticias y bienestar de la infancia en Uruguay*. Montevideo. UNICEF.
- White, S. (2000): "Being, Becoming and Relationship. Conceptual Challenges of a Child Rights Approach in Development", University of Bath.

Anexo metodológico

Esta sección contiene el detalle de la información utilizada para construir las series que se presentan en el informe, así como las transformaciones que se aplican a los datos para estimar el gasto público en infancia.

Los datos son oficiales y provienen de las siguientes instituciones: Contaduría General de la Nación y CEPRE-OPP (ejecuciones presupuestales por Unidad Ejecutora); Ley de Presupuesto 2005-2009; procesamientos presentados por ATPS-OPP (2003) y Banco de Previsión Social (Boletines Estadísticos y proyecciones de gastos 2005-2009).

Partiendo del planillado presupuestal vigente, en el cual las cifras se presentan a precios de 2005, se logran neutralizar los efectos de la inflación y se focaliza en su evolución real. En todos los casos, los datos considerados hasta el año 2005 corresponden a lo ejecutado efectivamente durante el año, y fueron suministradas por CEPRE-OPP. El alcance de las mismas comprende al Gobierno Central Consolidado: es decir, Gobierno Central y organismos de la seguridad social. No incluye información sobre gobiernos departamentales y empresas públicas. El cálculo para estimar el Gasto Público en Infancia (GPI) se construye según el siguiente detalle:

a. Educación

- ANEP

Para el período 1990-2005 se considera el 100% del total ejecutado.

En el caso del presupuesto 2006-2009, el gasto asignado al inciso se debe ajustar considerando adicionalmente lo que, según Ley del Presupuesto, se proyecta otorgar según las siguientes categorías:

- i. Inciso 21: subsidios y subvenciones para instituciones educativas privadas
- ii. Inciso 23: Partidas a reaplicar (monto para aumentos salariales acumulados hasta 2009 y proyectos educativos)
- iii. Inciso 24: Diversos Créditos (rubros previstos para asistencia médica y un porcentaje para inversiones)

- UDELAR

Para la Universidad de la República, al presupuesto asignado al inciso y lo otorgado en virtud de los incisos 21 a 24, se agrega la partida otorgada tras el conflicto de diciembre de 2005 y un préstamo de BID para el Hospital de Clínicas. En este último, se integran a educación todos los recursos destinados al hospital universitario, excepto los que se computan como asistencia directa, que se incluyen en la clasificación relativa a salud.

A diferencia del gasto público social, la estimación del GPI integra el total del gasto de ANEP, sin UDELAR.

- Ministerio de Educación y Cultura

Siguiendo el trabajo de la ATPS-OPP, las diferentes unidades ejecutoras del inciso que refieren a gasto social son:

- ii. Museo Histórico Nacional
- iii. Museo Nacional de Historia Natural y Antropología
- iv. Comisión del patrimonio cultural de la nación
- v. Museo Nacional de Artes Visuales
- vi. Ex comisión de educación física
- vii. Dirección general de la biblioteca nacional
- viii. Sodre
- ix. Canal 5

Asimismo, para el período 2006-2009 agregamos lo que correspondía a educación del inciso 21.

De la información de CEPRE-OPP se obtiene la distribución de la ejecución presupuestal según unidades ejecutoras para el período 1990-2004. Para el presupuesto actual, se supone que dichas unidades mantienen una ponderación similar en el total del inciso.

La estimación del GPI se realiza asumiendo que los gastos del Ministerio se distribuyen uniformemente entre la población. Dado que la población menor de 18 años constituye 29,5% del total, esa porción del gasto total correspondería a infancia.

b. Salud

Los datos sobre ejecución 1990-2005 se obtienen del CEPRE-OPP y de la CGN. En tanto, lo proyectado para 2006-2009 se extrae de la Ley de Presupuesto.

- Ministerio de Salud Pública

Se toma el total ejecutado o asignado al inciso.

- Sanidad Policial y Militar

Se supone que la ponderación de los Hospitales Policial y Militar respecto al presupuesto del MSP del período 1999-2005 se mantiene constante y se proyecta la misma hacia atrás para obtener estimar el tramo 1990-1998.

- Hospital de Clínicas

Se integran los recursos destinados al hospital en su función de asistencia de la salud. Constituye 20% del presupuesto de UDELAR.

Siguiendo a Grau, C. (2005) se estimad que 30,9% del gasto público en salud se destina a infancia. Por lo tanto, se aplica este porcentaje al total agregado de las categorías reseñadas renglones arriba.

c. Atención a la Infancia

- Ministerio de Desarrollo Social

El GPI corresponde al total de los recursos de INFAMILIA²¹ y 58,2% del presupuesto del Plan de Emergencia (ya que ese es el peso relativo de los niños en el total de beneficiarios). Las cifras fueron proporcionadas por el Ministerio para el período 2005-2009.

Entre 2003 y 2004 se considera el presupuesto del programa INFAMILIA, dependiente en ese momento de OPP.

Los recursos destinados al Instituto Nacional de la Juventud (INJU), pertenecientes al Ministerio de Deporte y Juventud hasta su extinción en 2004, ahora se encuentran incluidos en el presupuesto general del Ministerio. No fue posible encontrar la información necesaria para desagregar su gasto.

- INAU

Los datos se obtienen directamente del planillado presupuestal 2006-2009, en tanto las cifras 1990-2005 provienen de CEPRE-OPP. Se imputa a infancia el total de recursos recibidos por el inciso.

- INDA

De acuerdo a las cifras suministradas por CEPRE-OPP, el INDA recibe aproximadamente 57% del presupuesto total del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para el período 1999-2005. Por lo tanto, el gasto en Alimentación se construye asumiendo que esta ponderación se mantiene para todo el período considerado.

21 Los montos asignados se tomaron en su totalidad, es decir, no se restaron los costos financieros que implica el manejo de fondos internacionales. Tal criterio se asume por la imposibilidad de realizar la misma operación en el caso de otras dependencias que también reciben préstamos (básicamente ANEP).

Los recursos destinados a infancia se estiman proyectando el peso de los niños en el total del Plan Nacional de Complementación Alimentaria – PNCA (81% del PNCA) a todo el período. La estimación se toma de Flood, C.; Grau, C. y Melgar, A. (2005).

d. Organismos de Seguridad Social

Se toman los datos suministrados por el Banco de Previsión Social respecto a pasividades, asistencia materno-infantil y asignaciones familiares. También se incluye el presupuesto de la Caja Militar y Policial, que surge del presupuesto (Ministerio de Defensa y del Interior, respectivamente). Del total de las transferencias que realiza el Gobierno Central a los organismos de seguridad social, la amplia mayoría se destina al BPS y es parte del presupuesto nacional (inciso 22). Sin embargo, no se cuenta con información para discriminar qué parte exactamente corresponde a asistencia financiera a los otros organismos mencionados, por lo que éstas no se integraron al cálculo.

e. Vivienda

Comprende los recursos destinados al MVOTMA (ejecutados 1990-2005 y asignados 2006-2009). En éste último caso, se integran también las partidas para el Ministerio proyectadas e incluidas en el inciso 21 (subsidios y subvenciones).

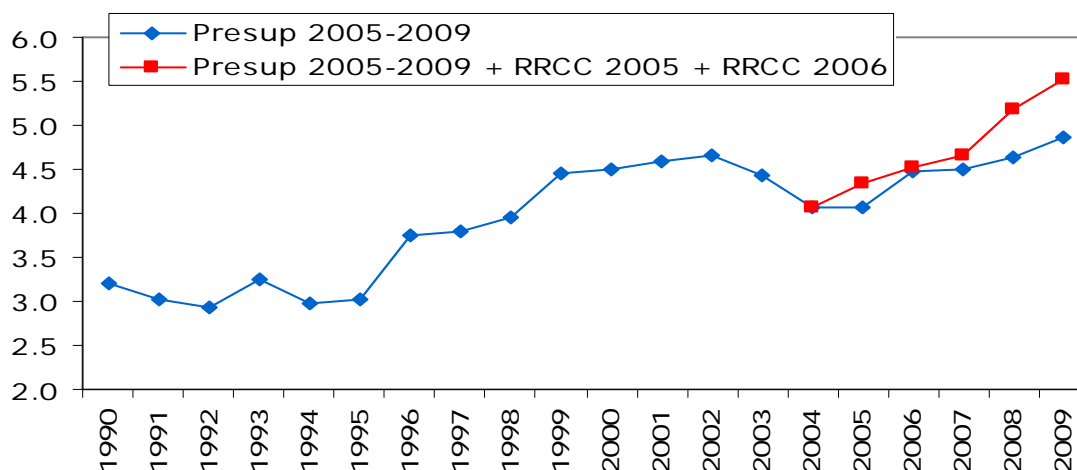
Para estimar los recursos que concentra la infancia, se supone que los gastos del Ministerio se distribuyen uniformemente entre la población. Dado que la población menor de 18 años constituye 29,5% del total, esa porción del gasto total correspondería a infancia.

PARTE I. Actualización del Informe sobre Gasto Público en Infancia en Uruguay: 1990 - 2009²²

Resumen ejecutivo

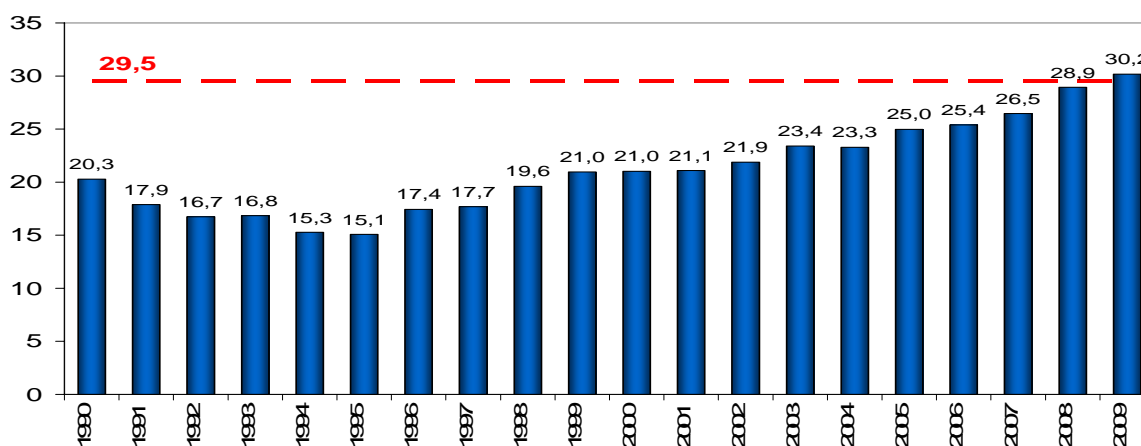
- Uruguay se encuentra actualmente en una posición vanguardista en la región, siendo uno de los países que destina más recursos en términos de PIB a las políticas sociales. A modo de ejemplo, el Gasto Público Social de Uruguay entre 1990 y 2004 representó en promedio el 19% del PIB, mientras que este indicador para toda América Latina alcanzó el 12,3% en igual período.
- El escenario macroeconómico durante los primeros tres años de gestión de la actual administración de gobierno ha sido más favorable que el proyectado al momento de la elaboración del presupuesto quinquenal, generando un espacio fiscal que permitió aumentar el gasto público sin comprometer las metas de estabilidad fiscal planteadas al inicio de este gobierno.
- Estas condiciones se mantendrían para los dos últimos años de gobierno por lo que no debería descartarse aumentos de gasto adicionales para la última rendición de cuentas de la actual administración.
- El Gasto Público Social destinado a la Infancia presenta una tendencia creciente desde comienzos de 1995, que se interrumpe parcialmente con la crisis económica de 2002.
- En la Ley de Presupuesto 2005-2009 se preveía una estructura del gasto público que determinaría un incremento del Gasto Público Social destinado a la infancia.
- Las sucesivas modificaciones de las asignaciones presupuestales aprobadas en las Rendiciones de Cuentas 2005 y 2006 reforzaron esta tendencia.
- La prioridad fiscal del Gasto Público Social y del Gasto Público Social dirigido a la Infancia fue relativamente reducida en la Rendición de Cuentas de 2005; en tanto que en la Rendición de Cuentas de 2006 se observó un mayor esfuerzo fiscal destinado a priorizar el gasto público social y la inversión en infancia, destacándose la implementación del Plan de Equidad a partir de 2008. A modo de ejemplo, el gasto social en infancia representó el 14% del aumento total de gastos aprobado en la Rendición de Cuentas 2005, mientras que esta proporción alcanzó a 65% en la Rendición de Cuentas 2006.
- A partir de las estimaciones realizadas en este trabajo, el Gasto Público Social destinado a la Infancia alcanzaría en 2009 el 5,5% del PIB, constituyéndose en el máximo registro del período analizado.
- En el Gráfico I-1 se presenta la evolución del Gasto Público Social destinado a la Infancia como porcentaje del PIB para el período 1990 a 2009. La línea principal refleja la evolución observada de esta variable entre 1990 y 2004 y la evolución proyectada para el quinquenio 2005-2009 a partir de las asignaciones presentadas en la Ley de Presupuesto 2005-2009 y las proyecciones del BPS. La línea secundaria refleja la evolución efectivamente observada en 2005 y 2006, en tanto que para el período 2007-2009 considera además los sucesivos aumentos de gasto aprobados en las leyes de rendición de cuentas de 2005 y 2006.

²² Alfonso Capurro y Cecilia Velásquez. Abril, 2008

Gráfico 8 Gasto Público Social en Infancia (% PIB)

Fuente: Azar, Llanes y Sierra (2006), Presupuesto 2005-2009, RRCC 2005, RRCC 2006

- Teniendo en cuenta los cambios en las asignaciones de gasto aprobados en los primeros años de esta administración, el ratio GPI/GPS alcanzaría el 30,2% en 2009, lo que estaría indicando un aumento de la focalización del gasto público social hacia la infancia y adolescencia respecto a los valores históricos y también respecto a la evolución proyectada en Azar, Llanes y Sierra (2006) al momento de elaborarse la Ley de Presupuesto 2005-2009.
- El Gráfico 1-2 presenta la evolución del Gasto Público Social en Infancia como porcentaje del total de Gasto Público Social. La línea punteada (29,5%) representa la participación de los menores de 18 años en la población total del país. Valores inferiores a 29,5% indican un bajo nivel de focalización del gasto en la infancia y la adolescencia.

Gráfico 9 Gasto Público Social en Infancia (% del GPS total)

Fuente: Azar, Llanes y Sierra (2006), Presupuesto 2005-2009, RRCC 2005, RRCC 2006

1. Introducción

En 2005, en el marco del Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia (INFAMILIA), se conforma el Comité de Coordinación Estratégica (CCE), que nuclea a las autoridades de los organismos públicos responsables de las políticas de infancia y adolescencia del país.

Desde su creación, el Comité se ha abocado al diseño de una estrategia integral, dirigida a revertir la situación de exclusión y/o vulnerabilidad social en que se encuentran niños y adolescentes, articulando y combinando esfuerzos entre los organismos públicos vinculados directamente a la temática de infancia y adolescencia.

La elaboración del “Informe sobre el Gasto Público en Infancia en Uruguay, 1990-2009: Insumos para la elaboración de una estrategia para la infancia y la adolescencia” (Azar, Llanes y Sienra, 2006) representa un primer esfuerzo por valorar la inversión pública en la infancia y la adolescencia y, como tal, constituye un insumo elemental para la construcción de la mencionada estrategia.

Con el propósito de dar continuidad y hacer sistemáticos los esfuerzos por cuantificar la inversión pública destinada a la infancia y la adolescencia en nuestro país, es que se elabora este Segundo Informe. La producción de información acerca de los recursos públicos destinados a la niñez pretende contribuir al proceso de toma de decisiones, permitiendo el monitoreo de las políticas sociales, y también al desafío de generar conciencia en la sociedad acerca del valor estratégico de la inversión en los niños y adolescentes. En este sentido, la inversión en la infancia no sólo genera un impacto privado de corto plazo, sino que tiene un impacto positivo a lo largo de la vida del beneficiario y, además, sobre la sociedad en su conjunto. Sin embargo, es necesario señalar que los niños no deben ser considerados solamente como futuros adultos sino valorados en sí mismos, como sujetos de derechos tal como se consagra en la Convención de los Derechos del Niño. Por estas razones, que los asuntos de la infancia ocupen un lugar de privilegio en la agenda política reviste particular importancia.

Este documento tiene como objetivo actualizar las estimaciones del Gasto Público en Infancia (en adelante GPI), haciendo especial énfasis en lo ocurrido en los primeros años de la actual administración de gobierno, tomando como base el Primer Informe (Azar, Llanes y Sienra, 2006).

El Primer Informe utiliza como insumo el gasto ejecutado por el gobierno central consolidado para los ejercicios presupuestales anteriores a 2005, mientras que para el período 2005-2009 se consideran los recursos asignados en la Ley de Presupuesto del Gobierno. Habiendo transcurrido ya tres años de la actual administración, el presente trabajo analiza el gasto efectivamente ejecutado así como las modificaciones posteriores en la estructura de gastos asignados, incorporando los aumentos de gasto aprobados en las Rendiciones de Cuentas de 2005 y 2006, en particular el Plan de Equidad y otros gastos de carácter social, con prioridad en niños y adolescentes.

El abordaje de los temas relativos a la inversión pública en infancia y adolescencia en nuestro país se sitúa en un contexto de transición, pautado por la finalización de la primera etapa de la estrategia del gobierno que asumió en 2005 de lucha contra la pobreza y exclusión social: el Plan de Emergencia. A partir de 2008 comienza la segunda etapa, el Plan de Equidad, que procura, además de consolidar los logros del Plan de Emergencia y avanzar en la estrategia de superación de la pobreza y reducción de la desigualdad, la transformación del sistema de protección social, con reformas que se inician en el 2008 pero que tienen un horizonte temporal por encima del 2009.

Adicionalmente, el entorno macroeconómico sobre el que se diseñó el presupuesto ha cambiado: el nivel de actividad ha sido mayor al proyectado por el Gobierno al comienzo de esta administración, generando un “espacio fiscal” que permitió aumentar el gasto público sin comprometer las metas de estabilidad fiscal planteadas al inicio de este gobierno. Estas condiciones se mantendrían para los dos últimos años de gobierno, por lo que no debería descartarse la existencia de “espacios fiscales” adicionales para la última rendición de cuentas que sería presentada en el correr del primer semestre de 2008 y que seguramente determinará nuevos incrementos del gasto público.

Teniendo en cuenta estos aspectos, este trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección dos se presenta el Resumen Ejecutivo. En la sección tres se sintetiza la metodología utilizada para la cuantificación del Gasto Público Social y en particular del Gasto Público Social destinado a la infancia y se señalan las principales debilidades metodológicas. En la sección cuatro se brinda una panorámica de la situación de nuestro país en lo que refiere a Gasto Público Social en términos comparados, a los efectos de situar a Uruguay en el contexto regional. En la quinta sección se analiza la evolución del entorno macroeconómico, su impacto en la política fiscal y los “espacios fiscales” generados para los últimos años de gobierno a la luz de las perspectivas de evolución de la actividad y la recaudación pública. Se analiza además la ejecución del Gasto Público Social y del Gasto Público Social dirigido a la infancia para el período 2005-2007 y se plantea en forma sintética los posibles cambios de las variables clave de la política fiscal para 2008 y 2009. En la sexta sección se articula la información proveniente del presupuesto quinquenal, las rendiciones de cuentas y el gasto efectivamente ejecutado y se presentan los resultados más relevantes para el período comprendido entre 1990 y 2009. Finalmente, se exponen las principales conclusiones y reflexiones finales.

2. Consideraciones metodológicas

Como se mencionó anteriormente, el presente Informe tiene por finalidad actualizar las estimaciones del GPI, haciendo especial énfasis en lo ocurrido en los primeros años de la actual administración de gobierno, tomando como base el Primer Informe (Azar, Llanes y Sienna, 2006). Por este motivo, con el propósito de obtener resultados comparables y debido a la disponibilidad de información, se decidió aplicar la misma metodología que en ese informe. Sin perjuicio de ello, se realizan algunas consideraciones sobre aspectos metodológicos que podrían ser modificados en futuros estudios, aunque los mismos exceden el alcance del presente documento.

“...la instrumentación de transferencias tanto directas como indirectas, la provisión de ciertos bienes privados por parte del sector público y la producción de bienes públicos por parte del Estado, son el resultado de una asignación de los recursos que expresan un conjunto de prioridades, que surgen como resultado del proceso político de toma de decisiones basado en reglas democráticas y de suma complejidad. A menudo no es fácil visualizar globalmente el resultado final de estas interacciones entre todos los agentes políticos y socioeconómicos que intervienen... una de las expresiones de ese resultado es la estructuración del gasto público...” (ATPS-OPP, 2004).

El Gasto Público Social (en adelante GPS) constituye la cuantificación de los recursos que el Estado destina al área social; en este sentido, es la expresión fundamental del compromiso público con el bienestar de la ciudadanía. Este indicador intenta valuar el esfuerzo fiscal, por tanto no es un indicador de logros ni de eficiencia sino de priorización del área social dentro de la estructura de erogaciones en que incurre el Estado. Por su parte, el Gasto Público Social en Infancia corresponde a la parte de los recursos fiscales del área social que se destinan a atender a la población menor de 18 años.

2.1 Fuentes de información y metodología utilizada

Las fuentes de información consultadas fueron la Ley N° 17.930 de Presupuesto Nacional 2005-2009, las Leyes de Rendición de Cuentas 2005 y 2006, el gasto ejecutado proveniente de la Contaduría General de la Nación (CGN) y la información sobre seguridad social proveniente del Banco de Previsión Social (BPS). Cabe precisar que las cifras de gastos efectivamente ejecutados corresponden a los ejercicios 2005 y 2006, es decir que no se consideran los gastos ejecutados en el ejercicio presupuestario 2007, que culmina en marzo de 2008, debido a que los datos correspondientes no han sido publicados por CGN al momento del cierre de este informe.

Se considera al Gobierno Central (Poder Ejecutivo: Presidencia, Ministerios; Poder Judicial, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Administración Nacional de Educación Pública, Instituto del Niño y del Adolescente, Universidad de la República) y al BPS, es decir, al Gobierno Central Consolidado. La información sobre las erogaciones del Gobierno Central Consolidado se encuentra desagregada a nivel de Inciso y de Unidad Ejecutora. Por tanto, la metodología utilizada consistió básicamente en una clasificación del Gasto del Estado en función de los cometidos básicos de las diversas unidades ejecutoras. A partir de esta clasificación funcional del gasto se considera el gasto público en los principales rubros sociales: educación, salud, asistencia social, seguridad social y vivienda.

Para la estimación del GPI se consideran del total de recursos que asigna el Gobierno Central Consolidado al área social, aquellos con impacto más directo sobre la situación de los menores de 18 años. En el Uruguay, este grupo ha representado durante los últimos 15 años aproximadamente 29,5% de la población

total del país. A continuación se sintetiza la metodología aplicada para el cálculo del GPI en el Primer Informe (Azar, Llanes y Sienra, 2006) y adoptada aquí.

En lo referente a educación, el GPI comprende el total del gasto de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y parte del gasto del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Debido a que no es posible determinar qué parte de los recursos del MEC se canaliza efectivamente hacia los niños y adolescentes, se asume que el gasto se distribuye de forma uniforme entre la población; por tanto, al total del gasto se le aplica el porcentaje de menores de 18 años en la población total (29,5%). Si bien la Universidad de la República (UdelaR) forma parte del GPS en enseñanza, no se considera para el GPI ya que sus beneficiarios son mayores de 18 años, con excepción del gasto destinado al financiamiento del hospital universitario (Hospital de Clínicas).

La estimación del componente salud abarca el gasto del Ministerio de Salud Pública (MSP), Sanidad Militar y Policial (dependientes de los Ministerios de Defensa Nacional y del Interior, respectivamente) y Hospital de Clínicas (dependiente de la UdelaR). Para la determinación del gasto en salud dirigido a la infancia se toma como base la ponderación estimada en Grau Pérez (2005), que toma en cuenta la estructura etaria de la población beneficiaria, ajustada por los diferenciales de costo según edad (30,5%).

En el caso de asistencia social, se incorpora la totalidad del gasto del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) y parte de los recursos volcados al Instituto Nacional de Alimentación (INDA) y al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Respecto a los recursos dirigidos al INDA, en base a Flood, Grau Pérez y Melgar (2005), se estima que 81% se destinan a infancia. Respecto al MIDES, se considera el total de los recursos del Programa INFAMILIA y el 58,2% del presupuesto del Plan de Emergencia (ya que ese es el peso relativo de los niños en el total de beneficiarios).

Respecto a seguridad social, se considera el total de asignaciones familiares y asistencia materno-infantil del BPS. Se optó por considerar el total de asignaciones familiares, entendiendo que se trata de un monto de recursos que reciben los hogares como consecuencia de la presencia de niños, independientemente de cómo se utilicen efectivamente esos recursos al interior del hogar. Cabe precisar además que, si bien los recursos volcados al pago de pasividades podrían tener impacto sobre el bienestar de los niños que comparten el hogar con los beneficiarios, se optó por no incluir este rubro como GPI ya que se encuentra focalizado en un grupo etario diferente y este gasto no persigue el objetivo de asistir a la infancia. Por otro lado, los recursos destinados al Seguro de Enfermedad y de Desempleo también podrían implicar una mejora del bienestar de los niños, pero se destinan específicamente a una porción de la población debido a su condición de actividad económica. En este sentido, también se trata de un gasto específico, y se distingue del caso de la vivienda o de la cultura, donde no hay destinatarios individualizados.

Por último, el gasto en vivienda se construye en base a los recursos destinados al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Se aproxima lo destinado a niños y adolescentes utilizando el supuesto de distribución uniforme del gasto en toda la población.

El siguiente cuadro presenta de forma sintética los rubros comprendidos en la estimación del GPS y el porcentaje de ellos que se considera para construir el GPI. Para conocer más en profundidad los aspectos metodológicos se recomienda consultar Azar, Llanes y Sienra (2006).

Cuadro 15. Rubros comprendidos en la estimación del GPS y GPI

| Gasto Público Social | Parte del GPS destinada a la Infancia |
|---------------------------------|---------------------------------------|
| Educación | |
| MEC | 29.5% |
| ANEP | 100% |
| UDELAR sin Hospital de Clínicas | - |
| Salud | |
| MSP | 30.5% |
| Sanidad Militar | 30.5% |
| Sanidad Policial | 30.5% |
| Hospital de Clínicas | 30.5% |
| Asistencia Social | |
| MIDES | 100% Infamilia + 58.2% PANES |
| INAU | 100% |
| INDA | 81% |
| Seguridad Social | |
| BPS | Asistencia Materno-Infantil + AFAM |
| Caja Militar | - |
| Caja Policial | - |
| Vivienda | |
| MVOTMA | 29.5% |

Por último, fue necesario clasificar los gastos vertidos a los programas que componen el Plan de Equidad ya que al momento de la elaboración del Primer Informe aún no había sido concebido.

Dos tipos de componentes integran el Plan de Equidad: los de naturaleza estructural y aquellos constitutivos de la Red de Asistencia. Por un lado, los Componentes estructurales de la Matriz de Protección Social, cuya implementación supone una operativa de mediano y largo plazo (la reforma tributaria, la reforma de salud, revisiones de las políticas de empleo, nueva política de vivienda y hábitat, la reforma educativa y el plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos). Este tipo de componentes refiere a los procesos generales de transformación de la política social y económica, que reforman total o parcialmente el conjunto de las políticas públicas cuya incidencia es considerada relevante en materia de equidad social.

Por otro lado, se encuentran los Componentes específicos que conforman una Red moderna de Asistencia e Integración Social que se estructuran en un conjunto de medidas y estrategias de acción. La primera fase del Plan de Equidad, que se pone en marcha en 2008, incluye las siguientes estrategias de acción:

- i) régimen de prestaciones sociales no contributivas o de transferencias monetarias (Asignaciones Familiares y Asistencia a la Vejez);
- ii) seguridad alimentaria;
- iii) políticas de educación y atención para la infancia y adolescencia;
- iv) políticas asociadas al trabajo protegido;
- v) promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos;
- vi) políticas de promoción e inclusión social y
- vii) políticas de atención de la discapacidad.

Se consideran aquí los recursos dirigidos a los componentes específicos del Plan de Equidad. Para su clasificación se siguen los criterios adoptados en el Primer Informe (Azar, Llanes y Sierra, 2006). En el siguiente cuadro se presentan los componentes de la primera fase del Plan de Equidad y qué porcentaje de ellos se considera GPI en este informe.

Cuadro 16. Estructura del Plan de Equidad: rubros comprendidos en la estimación del GPI

| Componente | Población Objetivo | Parte destinada a la Infancia |
|--|---|-------------------------------|
| Modificación del régimen de transferencias no contributivas a hogares pobres (Asignaciones Familiares) | Hogares con embarazadas y menores de 18 años | 100% |
| Asistencia a la vejez | Personas de 65 años y más de bajos ingresos | 0% |
| Trabajo Protegido | Trabajadores desempleados y en situación de pobreza, entre 18 y 65 años, con bajo nivel educativo | 0% |
| Uruguay Productivo: fomento al empleo formal | Subsidios a empresas privadas para facilitar la inserción al mercado de laboral a trabajadores desempleados en situación de pobreza | 0% |
| Apoyo Alimentario – Tarjeta Alimentaria | Hogares en situación de pobreza extrema con menores a cargo y/o embarazadas. | 100% |
| Programas de integración e inclusión social y atención a la discapacidad | | 0% |
| Políticas de educación y atención a la infancia y la adolescencia | Menores de 18 años provenientes de hogares pobres | 100% |

Se considera que el 100% de los recursos volcados a la reforma del régimen de asignaciones familiares constituye una inversión en infancia al igual que sucede con las actuales asignaciones familiares servidas por el BPS.

En cuanto al plan de apoyo alimentario, su principal cometido consiste en garantizar la alimentación adecuada de los hogares más pobres del país y que cuenten con presencia de menores de 18 años y mujeres embarazadas. Por esta razón, se considera que el 100% del gasto del componente alimentario del Plan de Equidad se encuentra dirigido a proteger a la infancia.

Por último, en cuanto a las políticas de educación y atención a la infancia y adolescencia, se plantean simultáneamente tres objetivos: aumentar la cobertura y mejora de la calidad de atención a la primera infancia (0 a 3 años); mejorar el rendimiento y asistencia en escuelas públicas de enseñanza primaria y mejorar la integración social (en especial, educación, atención primaria de salud y participación social) de los adolescentes. Por ello, se clasifica la totalidad del gasto de este programa como GPI.

Respecto al gasto destinado al resto de los componentes de la Red de Asistencia del Plan de Equidad, si bien podría tener impacto sobre los menores de 18 años de edad que comparten el hogar con los beneficiarios, no se considera aquí como GPI ya que la población objetivo no son directamente los niños y adolescentes ni los hogares con niños y adolescentes. Si bien el Plan de Equidad tiene un componente de seguridad social (asignaciones familiares) y otros componentes que podrían calificarse como asistencia social, se optó por mantenerlo en su totalidad bajo la órbita de asistencia social, en el entendido de que se trata de un programa integral, no divisible. Asimismo, dado que el Plan de Equidad constituye la segunda etapa,

luego del PANES, de la estrategia de lucha contra la pobreza y la exclusión social, se clasifica en asistencia social al igual que el PANES.

2.2. Algunas definiciones

A los efectos de determinar la magnitud y la importancia en términos relativos del GPS y GPI se utilizan los conceptos de prioridad fiscal y prioridad macroeconómica. La prioridad fiscal del gasto público social se mide a través del ratio GPS/gasto público total; por su parte, la prioridad fiscal del gasto público social orientado al cuidado de la infancia se mide a través del ratio GPI/gasto público total. En tanto, la prioridad macroeconómica del GPS y GPI se mide como el cociente GPS/PIB y GPI/PIB respectivamente.

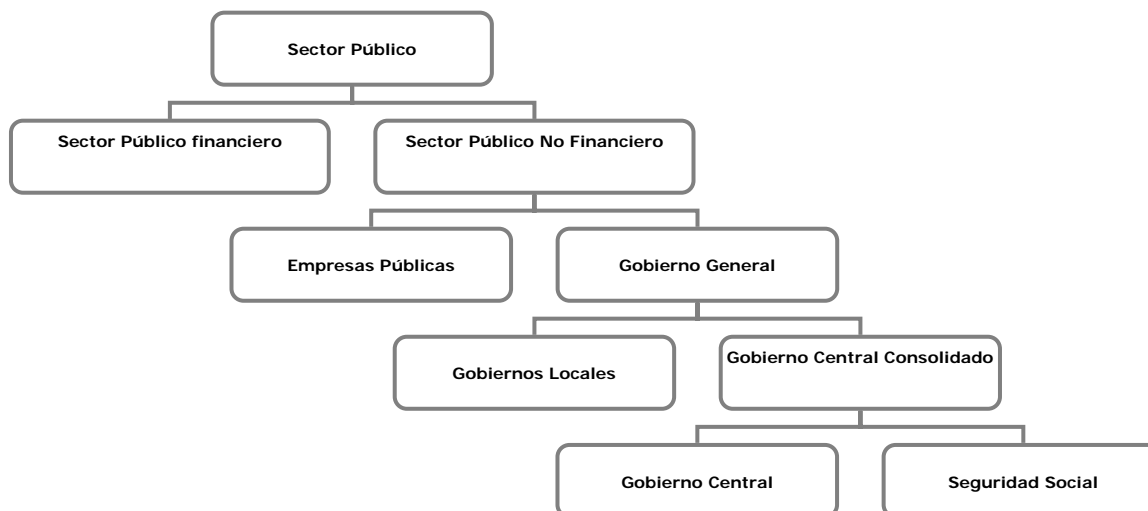
Adicionalmente, interesa evaluar la importancia relativa del GPS dirigido a infancia en términos relativos a la población objetivo. Esta evaluación se plasma mediante la estimación de un índice de focalización. Éste se calcula como el cociente entre la participación relativa del GPI en el GPS total y el peso relativo de los menores de 18 años en el total de la población (Grau Pérez, 2005). Cuando el índice toma el valor 100, el GPS se distribuye de forma homogénea en la población; un valor inferior a 100 señala la presencia de un sesgo pro-adulto; y un valor mayor a 100 indica que el GPS es pro-infancia. En síntesis, los indicadores aquí utilizados se calculan de la siguiente forma:

- Prioridad fiscal GPS: $\text{GPS} / \text{Gasto Público Total}$
- Prioridad fiscal GPI: $\text{GPI} / \text{Gasto Público Total}$
- Prioridad macroeconómica GPS: GPS / PIB
- Prioridad macroeconómica GPI: GPI / PIB
- Índice de Focalización: $(\text{GPI} / \text{GPS}) / (\text{población menor 18} / \text{población total})$

2.3. Principales limitaciones metodológicas

Como se mencionó anteriormente, las estimaciones de GPS y GPI refieren al Gobierno Central y al BPS. Como se aprecia en el organigrama del cuadro 17, estos organismos conforman el Gobierno Central Consolidado.

En este sentido, una primera limitación que es necesario señalar de la metodología aquí utilizada refiere al nivel de cobertura institucional del gasto, ya que las estimaciones no son representativas del GPS y el GPI del sector público global, sino del Gobierno Central Consolidado. En este sentido, las estimaciones presentadas en este documento no consideran los gastos realizados por las Intendencias y por las Empresas Públicas.

Cuadro 17. Estructura del Sector Público.

Una segunda limitación que conviene señalar se vincula al concepto de Gasto Público utilizado. En este documento, se asume como gasto público el total de las erogaciones presupuestarias. No obstante, es necesario tener presente que existe financiamiento privado destinado a instituciones de carácter público (por ejemplo, las fundaciones que manejan fondos privados destinados a actividades realizadas por el sector público como las que existen en varias facultades de la UdelaR) y, al mismo tiempo, financiamiento público de actividades cuya ejecución recae en manos de instituciones privadas (por ejemplo, exoneraciones tributarias a instituciones de enseñanza privada). Al respecto, resulta útil observar la matriz propuesta por Grau Pérez (2005) que se presenta en el cuadro 18. La misma distingue provisión pública o privada y financiamiento público o privado. La celda (D) representa el ámbito de lo estrictamente privado mientras que la celda (A) corresponde al concepto tradicional de Gasto Público donde provisión y financiamiento se encuentran bajo la órbita del Estado. Las celdas (B) y (C) representan áreas donde se observa participación del Estado como proveedor o como financiador. Para la cuantificación del GPS y el GPI presentada en este documento se considera sólo la celda (A), es decir, el gasto público ejecutado a través de organismos estatales; por ende, se excluyen los recursos asignados a través de mecanismos como los representados en (B) y (C).

Cuadro 18. Gasto y financiamiento del sector público

| | | Provisión | |
|----------------|---------|---|---|
| | | Pública | Privada |
| Financiamiento | Pública | (A) Gasto público financiado con fondos presupuestales (rentas generales y endeudamiento público) | (B) Exoneraciones tributarias (ej: instituciones de enseñanza privadas) |
| | Privada | (C) Proventos, donaciones | (D) |

Fuente: Grau Pérez (2005).

Si bien las consideraciones realizadas por Grau Pérez (2005) permitirían obtener una cuantificación más exacta del Gasto Social y del Gasto en Infancia, obtener la

información necesaria para completar la estructura del gasto total no es una tarea sencilla. Adicionalmente, el objetivo de este estudio es cuantificar la prioridad que tienen el gasto social y la inversión en infancia en la distribución de recursos fiscales que realiza el Estado. Por este motivo, podría considerarse pertinente agregar en el análisis únicamente los datos del cuadrante (B), además de los considerados en el cuadrante (A).

Por último, una tercera limitación refiere a la desagregación de la información disponible. Al momento de realizar el Primer Informe (Azar, Llanes, y Sierra, 2006), se contaba con información desagregada a nivel de Inciso y de Unidad Ejecutora. Por tanto, la metodología utilizada consistió básicamente en una clasificación del Gasto del Estado en función de los cometidos básicos de las diversas unidades ejecutoras. No resultaba posible disponer de información a nivel de cada programa ni su desagregación al interior de éstos según las diversas tareas involucradas en la ejecución de los programas.

A comienzos de 2006, la Asesoría Técnica de Políticas Sociales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (ATPS-OPP) en conjunto con representantes del MIDES y de la CGN elaboró una nueva metodología para el cálculo del GPS²³, que avanza hacia la concreción de un sistema público integrado de información sobre el conjunto de políticas sociales del país. La misma utiliza información proveniente del Sistema de Distribución del Gasto (SDG) dependiente del Área de Gestión Pública de la OPP. Este sistema, que comienza a funcionar en 2002, tiene por finalidad reflejar qué Unidades Organizativas realizan la ejecución del gasto en las Unidades Ejecutoras e Incisos del Presupuesto Nacional. El procedimiento aplicado consiste en analizar los gastos por Inciso del Gobierno según Unidad Ejecutora y, dentro de ellas, por Unidad Organizativa. Con esta apertura (Inciso - Unidad Ejecutora - Unidad Organizativa) es posible discriminar qué organismos, dentro de cada Inciso, ejecutan efectivamente el gasto y, partiendo de su denominación, identificar si constituye GPS y a qué función asignarlo. Como resultado es posible detectar GPS en Unidades Ejecutoras que no suelen clasificarse dentro del ámbito social (por ejemplo, el gasto en investigación y desarrollo del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca o las políticas de rehabilitación en establecimientos carcelarios y de apoyo a excarcelados dependientes del Ministerio del Interior). Del otro lado, es posible detallar la naturaleza del GPS comprendido en Unidades Ejecutoras usualmente asignadas globalmente al área social.

A fines de 2006, la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del MIDES, el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y el Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales elaboraron un informe de Gasto Público Social para el período 2002–2005, aplicando la nueva metodología de cálculo. Como se señala en dicho informe, la desagregación a nivel de Inciso - Unidad Ejecutora - Unidad Organizativa permite alcanzar una cifra más próxima al monto real de GPS e identificar con mayor precisión cuánto se destina por función, con independencia del ámbito institucional que contribuye a conformarlo. A pesar de sus ventajas, no se adoptó aquí esta aproximación debido a que los nuevos cálculos no serían comparables con los resultados del Primer Informe. Asimismo, una limitante que esta metodología no logra salvar es que no permite determinar qué porción de los recursos se canaliza hacia los menores de 18 años, es decir, no permite una aproximación de tipo transversal a la problemática. Sin perjuicio de ello es necesario señalar que esta nueva metodología aporta información relevante a la hora de analizar la orientación de las políticas públicas y su consideración para el cálculo del GPI constituye un tema pendiente para futuros estudios.

23 Metodología 2006 para el Sistema de Información sobre Políticas Sociales y Gasto Público Social. Asesoría Técnica de Políticas Sociales – Oficina de Planeamiento y Presupuesto. “Lineamientos básicos para la elaboración de un sistema de información sobre Políticas Sociales y Gasto Público Social”.

3. Comparación internacional

Previo a la estimación del GPI resulta ilustrativo situar a Uruguay en el contexto regional en lo que refiere a la orientación de las políticas públicas, en particular, la prioridad de las políticas sociales. A tales efectos se exponen en esta sección la prioridad fiscal y macroeconómica del GPS para un conjunto de países latinoamericanos seleccionados. Esta sección se realizó en base al documento “Identificación y análisis del Gasto Público Social en Uruguay: 2002-2005” y a estadísticas de la CEPAL, que brindan datos comparables entre países. Lamentablemente no se cuenta con esta información para GPI, por lo que sólo se analizará GPS.

Cuadro 19. Gasto Público Social (% Gasto Público Total)

| País | 1990-1991 | 1992-1993 | 1994-1995 | 1996-1997 | 1998-1999 | 2000-2001 | 2003-2004 ^(*) |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------------|
| Argentina | 62.2 | 63.5 | 65.7 | 65.5 | 64.2 | 62.8 | 64.9 |
| Bolivia | 34.5 | 30.3 | 27.5 | 30.2 | 34.3 | 35.5 | 32.5 |
| Brasil | 48.9 | 47.2 | 58.2 | 57.0 | 58.5 | 62.1 | 61.7 |
| Chile | 61.2 | 62.8 | 64.2 | 65.2 | 66.0 | 67.3 | 67.8 |
| Colombia | 28.8 | 32.2 | 39.9 | 41.8 | 32.8 | 32.3 | Nd |
| Costa Rica | 63.6 | 63.4 | 64.2 | 65.0 | nd | nd | Nd |
| Ecuador | 42.8 | 48.5 | 33.8 | 27.6 | 21.7 | 20.9 | 26.6 |
| El Salvador | Nd | Nd | Nd | Nd | nd | 35.6 | 40.8 |
| Guatemala | 29.9 | 33.4 | 41.3 | 42.7 | 45.1 | 47.3 | 51.1 |
| Honduras | 36.5 | 28.0 | 32.3 | 31.7 | 31.4 | 38.7 | 52.0 |
| México | 41.3 | 50.3 | 53.2 | 52.3 | 59.4 | 61.3 | 60.3 |
| Nicaragua | 34.1 | 38.5 | 39.9 | 37.1 | 37.1 | 38.4 | 40.7 |
| Panamá | 40.0 | 37.9 | 43.2 | 43.8 | 44.7 | 44.4 | 43.1 |
| Paraguay | 40.0 | 43.0 | 43.4 | 47.1 | 44.6 | 38.3 | 39.9 |
| Perú | 33.0 | 35.0 | 39.4 | 39.7 | 41.9 | 45.1 | Nd |
| Rep. Dominicana | 38.4 | 37.0 | 40.8 | 39.9 | 39.4 | 43.4 | 36.3 |
| Uruguay | 62.4 | 67.7 | 70.8 | 70.8 | 69.5 | 66.6 | 59.5 |
| Venezuela | 32.9 | 40.1 | 35.3 | 35.5 | 36.6 | 37.9 | 40.2 |

(*) La información no se encuentra disponible para el año 2002.
Fuente: en base a DINEM-MIDES (2006) y BADEINSO-CEPAL.

Como se mencionó anteriormente, el indicador GPS como porcentaje del Gasto Público Total busca medir la prioridad fiscal de los asuntos sociales respecto al resto de las políticas públicas. De acuerdo a este indicador nuestro país ocupa actualmente²⁴ el quinto lugar en la región en términos de GPS.

Sin embargo, este indicador debe ser analizado con cautela, ya que pueden existir diferencias entre países en el peso del gasto público en la economía. Por ello, se analiza también el ratio entre GPS y PIB, que intenta cuantificar la prioridad macroeconómica del área social, dado que la comparación de volúmenes de recursos en términos absolutos puede “esconder” diferencias de tamaño entre países (en términos de PIB).

²⁴ La última información disponible corresponde al año 2004.

Cuadro 20. Gasto Público Social (% PIB)

| País | 1990-1991 | 1992-1993 | 1994-1995 | 1996-1997 | 1998-1999 | 2000-2001 | 2003-2004 ^(*) |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------------|
| Argentina | 19.3 | 20.1 | 21.1 | 20.0 | 20.8 | 21.6 | 19.1 |
| Bolivia | nd | nd | 12.4 | 14.5 | 16.3 | 17.9 | 13.5 |
| Brasil | 18.1 | 17.7 | 19.3 | 17.3 | 19.3 | 18.8 | 19.3 |
| Chile | 11.7 | 12.4 | 12.3 | 13.0 | 14.7 | 16.0 | 14.5 |
| Colombia | 6.8 | 8.1 | 11.5 | 15.3 | 14.0 | 13.6 | Nd |
| Costa Rica | 15.6 | 15.2 | 15.8 | 16.8 | 16.4 | 18.2 | 18.4 |
| Ecuador | 5.5 | 5.8 | 7.4 | 8.2 | 8.1 | 8.8 | 6.3 |
| El Salvador | Nd | 3.1 | 3.4 | 3.8 | 4.1 | 4.2 | 7.1 |
| Guatemala | 3.4 | 4.1 | 4.1 | 4.3 | 6.0 | 6.2 | 6.4 |
| Honduras | 7.9 | 8.1 | 7.8 | 7.2 | 7.5 | 10.0 | 13.1 |
| México | 6.5 | 8.1 | 8.8 | 8.5 | 9.2 | 9.8 | 10.1 |
| Nicaragua | 11.1 | 10.9 | 12.2 | 11.3 | 13.0 | 13.2 | 8.8 |
| Panamá | 18.6 | 19.5 | 19.8 | 20.9 | 21.6 | 25.5 | 17.3 |
| Paraguay | 3.1 | 6.2 | 7.0 | 8.0 | 8.5 | 8.5 | 8.0 |
| Perú | 4.0 | 5.3 | 6.7 | 7.1 | 7.7 | 8.0 | 8.0 |
| Rep. Dominicana | 4.3 | 5.9 | 6.1 | 6.0 | 6.6 | 7.6 | 6.9 |
| Uruguay | 16.9 | 18.9 | 20.3 | 21.3 | 22.8 | 23.5 | 19.6 |
| Venezuela | 8.5 | 8.9 | 7.6 | 8.3 | 8.4 | 11.3 | 11.9 |
| América Latina (**) | 10.1 | 10.9 | 11.7 | 12.1 | 12.8 | 13.8 | 14.8 |

(*) La información no se encuentra disponible para el año 2002.

(**) Promedio simple de los países, excluido El Salvador y Bolivia.

Fuente: en base a DINEM-MIDES (2006) y BADEINSO-CEPAL.

En efecto, al analizar el ratio GPS/PIB se aprecia que actualmente Uruguay ocupa el primer lugar en términos de gasto social. A comienzos de la década del noventa se encontraba rankeado por debajo de Argentina, Brasil y Panamá. Esto indicaría que el país se encuentra en una posición ventajosa en la región en términos de esfuerzo fiscal destinado al área social.

4. Gasto público social y Gasto público social destinado a la infancia

En primer lugar, se realiza en esta sección un análisis de los cambios en el escenario macroeconómico respecto al previsto en la Ley de Presupuesto y de los “espacios fiscales” generados para los últimos años de gobierno a la luz de las perspectivas de evolución de la actividad y la recaudación pública. En segundo lugar, se examina de forma detallada las Rendiciones de Cuentas 2005 y 2006 con el propósito de determinar la prioridad fiscal del GPS en ambas Rendiciones de Cuentas. Adicionalmente, se analizan los aumentos de GPS aprobados en cada Rendición de Cuentas con destino a la infancia, a los efectos de analizar la prioridad fiscal del GPI en cada Rendición y la focalización del GPS en la niñez.

4.1 Entorno macroeconómico y “espacios fiscales” para 2008 y 2009

El análisis del entorno macroeconómico es clave para entender la evolución del gasto público y la orientación de las políticas implementadas ya que, en última instancia, es uno de los determinantes de los ingresos fiscales y del margen de acción con que cuentan los hacedores de política para cumplir con los objetivos trazados.

En las leyes de Presupuesto Nacional, así como en las Rendiciones de Cuentas, además de fijar sus objetivos fiscales y la evolución prevista de gastos e ingresos, el gobierno explicita también sus perspectivas sobre variables macroeconómicas clave como la inflación, el desempleo y el producto. Divergencias del escenario macroeconómico respecto a los supuestos del presupuesto tienen impacto en los equilibrios fiscales, ya que los gastos, pero principalmente los ingresos, registran en buena medida un ajuste “automático”²⁵. En particular, cuando el desempeño económico supera las proyecciones del gobierno, los ingresos públicos son mayores a los inicialmente esperados, dando lugar a un resultado fiscal mejor al programado inicialmente (manteniendo el régimen impositivo y el nivel de gasto presupuestado).

En teoría, se entiende como “espacio fiscal” al margen de maniobra que existe para modificar la trayectoria prevista para los ingresos o gastos sin comprometer la sostenibilidad financiera ni la estabilidad de la economía. Con fines operativos, en lo que sigue denominaremos espacio fiscal a la reducción de impuestos o el gasto adicional que podría realizar el gobierno para obtener un resultado fiscal consistente con las metas establecidas oportunamente (en la Ley de Presupuesto y Rendiciones de Cuentas) cuando la recaudación evoluciona por encima de lo previsto.

Como se aprecia en el cuadro 21, el Presupuesto 2005-2009 asumía un contexto macroeconómico favorable para el actual período de gobierno, que se traducía en un crecimiento esperado del PIB a tasas superiores al promedio histórico de la economía uruguaya²⁶. Sin embargo, el crecimiento económico se ubicó sistemáticamente por encima de las proyecciones realizadas en las distintas instancias presupuestales de esta administración.

La evolución del nivel de actividad económico en 2005 fue superior a las proyecciones establecidas en la Ley de Presupuesto. Debido a esto, al momento de presentar la Ley de Rendición de Cuentas 2005 (de aquí en más RRCC 2005) el gobierno revisó al alza las estimaciones de crecimiento del PIB para los años 2006 y

25 Los ingresos fiscales presentan una fuerte correlación con el nivel de actividad. En contraste, solamente algunas partidas de gastos se ajustan con el nivel de actividad (el ejemplo convencional de esta partida con efectos cíclicos son los gastos vinculados al seguro de desempleo), por lo que la reacción “automática” del gasto total ante cambios del ciclo económico es más limitada que la de los ingresos.

26 La tasa de crecimiento promedio anual de la economía para el período 1976-2007 asciende a 2,5%.

2007. Posteriormente, dado que la actividad económica continuó evolucionando en forma sumamente favorable, superando nuevamente las proyecciones incluidas en el presupuesto y en la RRCC 2005²⁷, en la Ley de Rendición de Cuentas 2006 (de aquí en más RRCC 2006) el gobierno decidió incrementar nuevamente las proyecciones oficiales de expansión del PIB.

Recientemente, en el foro empresarial que tuvo lugar en ACDE²⁸ a fines de 2007, el gobierno anunció una nueva corrección al alza de las proyecciones de PIB que, según señaló, será recogido en la Ley de Rendición de Cuentas 2007 (de aquí en más RRCC 2007), que sería presentada en el primer semestre de este año. Cabe señalar que posteriormente, en abril de 2008, el BCU dio a conocer el informe de Cuentas Nacionales correspondiente a 2007, que mostró un crecimiento de 7,4%, superior incluso a las cifras proyectadas en diciembre de 2007.

Cuadro 21. Tasa de crecimiento del PIB: proyecciones oficiales y datos observados. (% variación real)

| Años | Presupuesto 2005 - 2009 | RR.CC. 2005 | RR.CC. 2006 | Foro ACDE Dic. 07 |
|------|----------------------------|----------------|----------------|----------------------|
| 2005 | 5.50 | 6.60 | 6.60 | 6.60 |
| 2006 | 4.00 | 4.60 | 7.00 | 7.00 |
| 2007 | 3.5 | 4.00 | 5.25 | 7.25 |
| 2008 | 3.00 | 3.00 | 3.75 | 5.25 |
| 2009 | 3.00 | 3.00 | 3.00 | 4.00 |

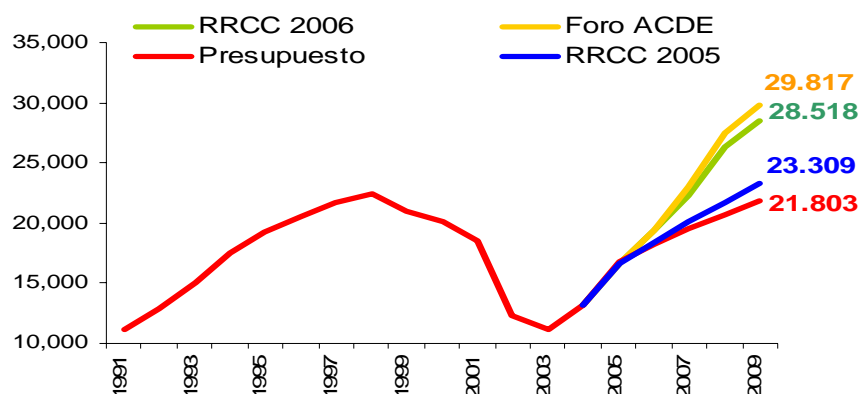
Nota: El cuadro presenta las proyecciones del gobierno de crecimiento del PIB en distintas instancias. Los datos sombreados corresponden a datos observados.

Fuente: Presupuesto 2005-2009, RRCC 2005, RRCC 2006, Foro empresarial ACDE y BCU.

Además del crecimiento real del nivel de actividad, el tipo de cambio también siguió una trayectoria diferente a la proyectada por el gobierno, tanto en términos reales como nominales. Esta caída del tipo de cambio ha determinado un PIB en dólares muy superior al proyectado inicialmente (véase gráfico 10), permitiendo reducir la carga de los servicios de la deuda pública, en otras palabras, el gasto de intereses de deuda como porcentaje del PIB, lo que permite reducir el esfuerzo en términos de resultado fiscal primario necesario para cubrir las metas globales. En el cuadro 22 se presentan los objetivos de resultado fiscal planteados por el Gobierno en la instancia de elaboración del Presupuesto Nacional y las modificaciones realizadas en las sucesivas Rendiciones de Cuentas.

27 El crecimiento observado en 2006 superó las estimaciones del gobierno por más de 2 p.p.

28 Foro empresarial ACDE, 6 de diciembre de 2007. "La consolidación fiscal y financiera: plataforma para el cumplimiento del programa de gobierno". http://www.mef.gub.uy/documentos/acde2007_dic.pdf

Gráfico 10 PBI: proyecciones oficiales (millones de dólares)

Nota: El gráfico presenta las proyecciones del gobierno de crecimiento del PIB en distintas instancias. Los pronósticos de precios y tipo de cambio surgen de los modelos de proyección de Cinve.
Fuente: Presupuesto 2005-2009, RRCC 2005, RRCC 2006, Foro empresarial ACDE, BCU y Cinve.

Cuadro 22. Metas físicas (% PIB)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|
| Presupuesto 2005 – 2009 | | | | | |
| Resultado Primario | 3.5 | 3.7 | 4.0 | 4.0 | 4.0 |
| Intereses | 4.8 | 4.9 | 4.7 | 4.5 | 4.4 |
| Resultado Global | -1.3 | -1.2 | -.07 | -0.5 | -0.4 |
| RR.CC. 2005 | | | | | |
| Resultado Primario | 3.9 | 3.7 | 3.8 | 4.0 | 4.0 |
| Intereses | 4.5 | 4.6 | 4.5 | 4.3 | 4.0 |
| Resultado Global | -0.6 | -0.9 | -0.7 | -0.3 | 0.0 |
| RR.CC. 2006 | | | | | |
| Resultado Primario | 3.9 | 3.7 | 3.8 | 3.8 | 3.6 |
| Intereses | 4.7 | 4.3 | 4.2 | 4.1 | 3.9 |
| Resultado Global | -0.8 | -0.6 | -0.4 | -0.4 | -0.3 |
| Diciembre 2007 – Foro ACDE | | | | | |
| Resultado Primario | 3.9 | 3.7 | 3.5 | 3.1 | 3.0 |
| Intereses | 4.7 | 4.3 | 3.8 | 3.5 | 3.3 |
| Resultado Global | -0.8 | -0.6 | -0.3 | -0.4 | -0.3 |

Nota: El cuadro presenta las metas fiscales del gobierno en términos del PIB en distintas instancias. Los datos sombreados corresponden a datos observados. Las discrepancias entre los datos observados obedecen a revisiones en la información.

Fuente: Presupuesto 2005-2009, RRCC 2005, RRCC 2006, Foro empresarial ACDE, BCU y MEF.

El crecimiento económico superior al previsto ha permitido una recaudación fiscal mayor que la presupuestada. Adicionalmente, las mejoras en la gestión de la recaudación pública y la mejora en la eficiencia de la DGI permitieron reducir los niveles de evasión. Todo esto condujo al Gobierno a sobrecumplir las metas fiscales, pese a los aumentos del gasto público. Tanto en 2005 como en 2006, el resultado fiscal global fue superior al previsto, en tanto que en 2007 estuvo alineado con la meta, cerrando el año con un déficit global de 0,4% del PIB.

En definitiva, a la luz de la evolución de la actividad económica y las modificaciones planteadas en las metas fiscales es posible observar que el Gobierno ha mantenido sus metas de Resultado Fiscal Global, cumpliendo con el compromiso establecido en la Ley de Presupuesto (enfaticado en las rendiciones de cuentas) de asegurar la sostenibilidad fiscal. Sin embargo, el ahorro generado por la reducción del peso relativo del servicio de deuda se ha destinado a incrementar el gasto primario, permitiendo un menor esfuerzo en términos de gasto para cumplir con las metas fiscales globales.

Más concretamente, en la ley de Presupuesto 2005-2009 el gobierno proyectaba un superávit primario de 4% del PIB y gastos de intereses por un monto equivalente al 4,4% del PIB en 2009. En las últimas proyecciones (presentadas en el foro de ACDE), el gobierno espera que el gasto de intereses represente el 3,3% del PIB en 2009, lo que determina una reducción de 1,1% del PIB respecto a la ley de Presupuesto.

Precisamente, este ahorro en la carga de los intereses sería destinado a financiar aumentos del gasto, que permitirían igualmente lograr un resultado primario de 3% del PIB y cumplir con la meta fiscal global de alcanzar un déficit de 0,3% del PIB.

Si bien las proyecciones presentadas por el Gobierno en el foro de ACDE no constituyen un compromiso, son una herramienta válida para estimar los espacios fiscales con que cuenta el gobierno para los próximos años. La estimación de este espacio fiscal es un elemento clave a la hora de cuantificar en forma aproximada el margen con que cuenta el Gobierno para aprobar aumentos de gastos en la última rendición de cuentas de esta administración, que sería presentada en el primer semestre del año.

En el cuadro 23 se incluyen las estimaciones del espacio fiscal para los años 2008 y 2009, de acuerdo a las proyecciones de actividad presentadas por el gobierno en el foro de ACDE. Para cuantificar el espacio fiscal se estimó la diferencia entre la evolución de los ingresos en el nuevo escenario de crecimiento económico, asumiendo que el gasto público se mantenía en los mismos niveles corrientes que los proyectados en la RRCC 2006. Cabe precisar que para la proyección de los ingresos fiscales se asumió que la recaudación tiene una elasticidad unitaria respecto al PIB. Este supuesto podría catalogarse como conservador teniendo en cuenta la evolución reciente de los ingresos fiscales, que han crecido en mayor medida que el aumento de la actividad debido a la prociclicidad de la recaudación fiscal y las mejoras de eficiencia de la DGI.

Este espacio fiscal estimado representa el monto que el Gobierno podría destinar a aumentar los gastos o a reducir impuestos en la próxima rendición de cuentas, sin comprometer el cumplimiento de la meta de Resultado Fiscal Global. El margen para 2008 alcanzaría 1,3% del PIB en tanto que en 2009 se ubicaría próximo a 1,4% del PIB, lo que implica aproximadamente 360 y 400 millones de dólares respectivamente.

Cuadro 23. Espacio fiscal estimado

| | 2008 | 2009 |
|---------------------------|--------------|--------------|
| En % del PIB | 1.3% | 1.4% |
| En millones de USD | 357.6 | 406.5 |

Fuente: elaboración propia en base a proyecciones oficiales del PIB presentadas en el foro empresarial de ACDE, y proyecciones de tipo de cambio y precios de cinco vigentes a diciembre de 2007.

En síntesis, el escenario macroeconómico durante los primeros tres años de gestión de la actual administración ha sido más favorable que el proyectado al momento de la elaboración del presupuesto quinquenal. En efecto, el nivel de actividad ha sido mayor al proyectado inicialmente, generando un espacio fiscal que permitió aumentar el gasto público sin comprometer las metas de estabilidad fiscal planteadas al inicio de este gobierno. Estas condiciones se mantendrían para los dos últimos años de gobierno por lo que no debería descartarse aumentos de gasto adicionales para la última rendición de cuentas de la actual administración. En el foro empresarial de ACDE el gobierno anunció la intención de fortalecer la prioridad en el gasto social que ha intentado plasmar en las rendiciones de cuentas. En el apartado siguiente se analiza cómo se han utilizado los espacios fiscales generados durante los primeros años de esta administración.

4.2 La Rendición de Cuentas 2005

“La disponibilidad de estos recursos adicionales destinados a atender las necesidades más urgentes de los uruguayos es fruto del esfuerzo que la sociedad uruguaya ha desplegado en el terreno fiscal en los primeros dos años de gobierno y de una política económica responsable que permitió el mantenimiento de un ritmo de crecimiento sostenido, la mejora de la confianza de los agentes económicos, el aumento de los niveles de inversión productiva, la creación de un número importante de puestos de trabajo y la reducción de los niveles de pobreza en nuestra sociedad”²⁹.

Como se analizó en el apartado anterior, durante el primer año de gobierno el crecimiento económico superior al previsto generó un espacio fiscal, es decir, recursos que el Gobierno podría destinar a aumentar los gastos o a reducir impuestos sin comprometer el cumplimiento de la meta de Resultado Fiscal Global. Tal como se desprende de la RRCC 2005, el gobierno decidió utilizar este espacio fiscal para aumentar los gastos. En efecto, en la RRCC 2005 se aprobó un aumento de gastos e inversiones para 2007 de 308 millones de dólares respecto a 2006. Dado que 70 millones de dólares ya habían sido contemplados en la ley de Presupuesto, el monto de nuevos recursos aprobados en esta instancia ascendió a 238 millones de dólares.

Interesa detenerse en la composición de este aumento de gastos e inversiones, para determinar qué proporción fue destinado al área social. Como se desprende del Cuadro 24, del total de aumento de gastos e inversiones aprobado en la RRCC 2005, un 41% correspondió a GPS.

Cuadro 23. RRCC 2005: Aumento de gastos previsto para 2007 (millones de dólares al TC de enero 2006)

| | GPS | GPI |
|--------------------------|--------------|-------------|
| Educación | 12.5 | 8.7 |
| Salud | 21.2 | 6.5 |
| Asistencia Social | 45.9 | 18.5 |
| Seguridad Social | 16.2 | 0.0 |
| Vivienda | 1.0 | 0.3 |
| Total | 96.8 | 34.0 |
| Total RR.CC | 238.0 | |

Fuente: RRCC 2005

²⁹ Informe económico de la RRCC 2005.

Si analizamos la distribución del GPS por componente se aprecia que Asistencia Social concentra la mayor parte del aumento de gastos e inversiones previsto, esto responde a los recursos asignados al PANES. Cabe recordar que el gobierno se había comprometido en el Presupuesto Nacional a destinar 200 millones de dólares a la ejecución de los programas incluidos en el PANES, de acuerdo a la siguiente cadencia: 70 millones de dólares en 2005, 100 millones en 2006 y 30 millones en 2007. No obstante, las dificultades surgidas al momento de la puesta en marcha del programa dilataron la ejecución de gastos, derivando en una ejecución significativamente inferior a la prevista en el año 2005. Por ello, la RRCC 2005 incrementa el crédito presupuestal al PANES en 40 millones de dólares, por concepto del pasaje al ejercicio fiscal 2007 de los recursos no ejecutados en 2005.

Le sigue en importancia los recursos dirigidos a salud, en la RRCC 2005 se destinan 21 millones de dólares adicionales al MSP con la finalidad de financiar el aumento del personal médico y no médico, gastos de funcionamiento e inversiones en los distintos centros asistenciales. En tercer lugar se encuentra el rubro seguridad social, se destinan recursos a cubrir los aumentos de jubilaciones, superiores a los previstos en la programación financiera que respaldó el Presupuesto Nacional³⁰. En cuarto lugar se encuentra educación, con un aumento de 12 millones de dólares adicionales; aunque debe tenerse presente que este componente también recibió una partida de 20 millones de dólares, que ya había sido contemplada en el presupuesto quinquenal. En último lugar se encuentra vivienda, con un aumento de un millón de dólares destinado a la promoción de microcréditos y a la mejora de la gestión ambiental del MVOTMA.

Del monto de nuevos recursos aprobados en la RRCC 2005, un 14% fue destinado a la niñez. Esto implica que del total del GPS, un 35% fue canalizado hacia políticas de protección a la niñez. Teniendo en cuenta que el peso relativo de los menores de 18 años de edad en el total de la población asciende a 29,5%, se aprecia que el GPS aprobado en la RRCC 2005 presentaría un sesgo pro-infancia.

En el caso de GPI, también se aprecia que el componente más importante es asistencia social. Sin embargo, en este caso el segundo lugar lo ocupa educación³¹ (y no salud como en el caso de GPS). Le sigue en orden de importancia salud y vivienda. En la RRCC 2005 no se destinan recursos a aumentar asignaciones familiares o asistencia materno-infantil, es decir, recursos a seguridad social focalizados en infancia.

Considerando los aumentos sancionados en la RRCC 2005, el GPS ascendería a un monto aproximado equivalente a 5 mil millones de dólares en 2009, lo que implica un crecimiento de 1,5% en términos reales respecto a lo asignado en la Ley de Presupuesto. En tanto, el GPI alcanzaría cerca de 1,5 mil millones de dólares al fin del período de gobierno, lo que implica un crecimiento de 2% en términos reales con respecto a lo planteado en el Presupuesto quinquenal.

4.3 La Rendición de Cuentas 2006

Como se mencionó anteriormente, en la RRCC 2005 el gobierno ajustó al alza las proyecciones de crecimiento económico para 2006; a pesar de ello, el crecimiento efectivamente observado volvió a superar las previsiones, generándose

30 En la RRCC 2005 se aprueban 25 millones de dólares por concepto de aumento de salarios a los trabajadores de la administración pública y transferencias al BPS mayores a las previstas en la ley de presupuesto. Dado que no es posible discriminar la parte de jubilaciones (que constituyen GPS) del resto (que no conforma GPS), se asumió que se distribuyen de acuerdo al peso relativo de egresos por concepto de remuneraciones y pasividades del gobierno central consolidado en 2007 (35% remuneraciones y el restante 65% pasividades).

31 La RRCC 2005 estableció una partida adicional para enseñanza de 10 millones de dólares. Para determinar qué parte corresponde a GPI (es decir qué parte corresponde a ANEP y qué parte a UdeLaR) se asumió que se mantiene la proporción del gasto ejecutado en 2005 y 2006 (80% para ANEP y 20% para UdeLaR).

nuevamente un espacio fiscal. Este espacio fiscal se tradujo en aumentos de gastos aprobados por la RRCC 2006. Efectivamente, en la RRCC 2006 fueron aprobados aumentos de gastos e inversiones para 2008 por 285 millones de dólares respecto a 2007. Dado que 100 millones de dólares ya habían sido contemplados en la ley de Presupuesto, el aumento adicional del gasto totalizó 185 millones de dólares.

De ese total, un 84% fue asignado a políticas sociales, reflejo de la prioridad fiscal del GPS en la RRCC 2006³². En este sentido, como se establece en la RRCC 2006 *“uno de los principios que ha guiado la elaboración de esta Rendición de Cuentas ha sido la focalización de los recursos adicionales hacia las políticas sociales”*.

Como se aprecia en el cuadro 24, en la RRCC 2006 se asigna una importante prioridad fiscal al GPS, destacándose los rubros salud y asistencia social. En esto inciden los recursos vertidos a la implementación de la Reforma de la Salud y el Plan de Equidad.

En cuanto a la Reforma de la Salud, el nuevo sistema de salud se sustenta en una nueva forma de financiamiento, creando un fondo específico financiado en forma solidaria con aportes del Estado, de los trabajadores y de las empresas. Los prestadores de servicios de salud recibirán pagos en función de la edad y el sexo de sus usuarios, y se les exigirá como contrapartida el cumplimiento de metas asistenciales que fortalezcan la estrategia de atención primaria en salud. La implementación de la primera etapa de la Reforma de la Salud (que implica la inclusión en el FONASA de los trabajadores de la Administración Central y de otros organismos públicos, y la ampliación de la cobertura al resto de los trabajadores del sector público y a los hijos de la totalidad de los trabajadores públicos y privados contribuyentes al FONASA) requiere un esfuerzo fiscal de 72 millones de dólares anuales.

En cuanto al Plan de Equidad, el mismo constituye el segundo mojón de la estrategia de lucha contra la pobreza y la desigualdad social, luego del PANES. El Plan de Equidad constituye un programa más ambicioso que el PANES, que intenta atacar los determinantes más estructurales de la pobreza. La primera fase del Plan de Equidad, que inicia en 2008, comprende la reforma del régimen de Asignaciones Familiares, programas de asistencia a la vejez, políticas de educación y atención a la infancia y la adolescencia, trabajo protegido, apoyo alimentario y programas de integración e inclusión social y atención a la discapacidad. En total se destinarán 84 millones de dólares a la ejecución de la primera fase del Plan de Equidad, 70 millones de dólares que se asignan directamente al Plan³³ y 14 millones de dólares se canalizan a través de ANEP y el MTSS.

El PANES, implementado al comienzo de la actual administración, fue adoptado como estrategia de corto plazo con el fin de revertir o atender la severidad de los problemas sociales, agudizados a partir de la crisis reciente. El PANES consiste en una transferencia condicionada de ingresos y un conjunto de programas sociales asociados que son dirigidos a la población en situación de indigencia o extrema pobreza. El gobierno nacional se ha comprometido a orientar las políticas públicas a la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía. En este marco, el Plan de Equidad constituye el segundo paso de la estrategia de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Como se expresa en Plan de Equidad (2007), el Plan de Equidad *“materializa y profundiza la estrategia de superación de la pobreza y reducción de la desigualdad social como condición de un país integrado e incluyente”*.

32 Cabe precisar que algunos de estos gastos no fueron incluidos en la RRCC 2006, sino que fueron presentados en proyectos de ley específicos. Sin embargo, se presentan aquí como parte de la RRCC 2006. Entre ellos, la inclusión en el FONASA, en el marco de la Reforma de la Salud, de los trabajadores de la Administración Central y de otros organismos públicos, y la ampliación de la cobertura al resto de los trabajadores del sector público y a los hijos de la totalidad de los trabajadores públicos y privados contribuyentes al FONASA. También se incluye en un proyecto de ley específico la reforma del régimen de Asignaciones Familiares, en el marco del Plan de Equidad.

33 Clasificados en este documento como gasto en asistencia social

“...el Plan de Equidad se concibe como un paso sustantivo en la reconfiguración del sistema de protección social uruguayo, atendiendo de forma permanente a la nueva matriz de riesgos sociales y creando condiciones para el surgimiento y consolidación de una Autoridad pública en materia social...”

“...Si bien, en el comienzo del Plan se contemplará con especial atención la situación de los grupos sociales más desfavorecidos, a partir de la aprobación de un conjunto de medidas específicas que tiendan a mejorar las oportunidades de estos sectores, esta estrategia política de instrumentación está muy lejos de traducirse como una simple continuación del Plan de Emergencia. Por el contrario, este nuevo Plan busca reestructurar el edificio de protección uruguayo, reapropiándose de sus legados históricos en esta materia, innovando en líneas de acción y promoviendo, en esta fase, un conjunto de reformas sectoriales (tributaria, salud, educación, vivienda y hábitat, entre otras); articulándose con políticas transversales de género (Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos) y sustentado además en la reforma de la gestión estatal, que se configuran como componentes estratégicos de ese nuevo sistema de bienestar y asistencia...”

El tercer componente es educación, en donde se destacan los recursos dirigidos al Plan Ceibal, que procura avanzar hacia la igualdad de oportunidades y propiciar la democratización del conocimiento, suministrando computadoras portátiles a escolares y maestros. Por último se encuentra vivienda, con magros recursos adicionales para el año 2008, aunque cabe destacar que para 2007 y 2009 se asignan importantes recursos a fortalecer el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI).

Cabe precisar que no se consideró ningún aumento de gasto dentro del rubro seguridad social. Si bien las principales partidas dirigidas a fortalecer el GPS están vinculadas a prestaciones activas del régimen de seguridad social: asignaciones familiares (Plan de Equidad) y seguro de enfermedad (vía inclusión de los niños y adolescentes al FONASA), se optó por incluir estos gastos dentro de la órbita de asistencia social y salud respectivamente.

Cuadro 24. RRCC 2006: Aumento de gastos previsto para 2007 (millones de dólares al TC de enero 2007)

| | GPS | GPI |
|--------------------------|--------------|------|
| Educación | 9.4 | 7.8 |
| Salud | 74.2 | 54.0 |
| Asistencia Social | 70.4 | 57.4 |
| Vivienda | 0.6 | 0.2 |
| Total | | |
| Total RR.CC | 185.0 | |

Fuente: RRCC 2006

Del total de recursos adicionales aprobados en la RRCC 2006, un 65% fue destinado a la inversión en infancia. Esto significa que un 77% del total del GPS aprobado en esta RRCC fue dirigido a los asuntos de la niñez. En este sentido, la RRCC 2006 presentaría un marcado sesgo pro-infancia. Las mismas consideraciones realizadas para GPS son válidas para GPI. Los recursos más importantes provienen de la Reforma de la Salud y el Plan de Equidad. Como vimos, la Reforma de la Salud implica recursos adicionales por 72 millones de dólares, 20 de ellos se destinan al ingreso de los funcionarios públicos al sistema y los 52 restantes al ingreso de los hijos menores de los trabajadores dependientes. Respecto al Plan de Equidad, de los 70 millones de dólares, 56 se destinan a la reforma del régimen de asignaciones familiares y al plan de apoyo alimentario, programas que se focalizan en la niñez.

Aunque de menor magnitud, también son importantes los recursos destinados a educación³⁴. En este caso, tiene gran relevancia el Plan Ceibal, el que fue incluido en su totalidad ya que se encuentra dirigido a escolares. Por último se encuentran los recursos adicionales volcados a vivienda.

Al considerar los aumentos aprobados por la RRCC 2005 y por la RRCC 2006, el GPS en 2009 alcanzaría los 5,5 mil millones de dólares en tanto que el GPI ascendería a 1,7 mil millones de dólares. De esta forma, tal como se analiza en el siguiente apartado, teniendo en cuenta las asignaciones presupuestales vigentes, el actual Gobierno culminaría su gestión alcanzando los valores más elevados de los ratios GPI/PIB y GPI/GPS para el período 1990-2009.

Cuadro 25. Prioridad fiscal del GPS y GPI y focalización del GPS en infancia.

| | RR.CC 2005 | RR.CC. 2006 |
|---|------------|-------------|
| Prioridad fiscal GPS | 41% | 84% |
| Prioridad fiscal GPI | 14% | 65% |
| Índice de focalización GPS en Infancia | 119 | 262 |

Fuente: RRCC 2005 y RRCC 2006.

A modo de síntesis, la RRCC 2005 mostró una prioridad fiscal relativamente reducida del GPS, en tanto que en la RRCC 2006 ha quedado plasmada la voluntad política de la actual administración de gobierno de priorizar el gasto público social y la inversión en infancia, en particular en la RRCC 2006. La mayor prioridad del gasto social y la inversión en infancia de la RRCC 2006 se explica en parte porque la RRCC 2005 se enfocó prioritariamente a consolidar la sustentabilidad de la política fiscal y a recomponer partidas de gasto de funcionamiento y salarios de funcionarios públicos que habían sido ajustadas a la baja durante la gestión de la anterior administración.

En definitiva, la prioridad fiscal del GPS, en particular la prioridad de la inversión en infancia observada en la RRCC 2006 contribuye a revertir el sesgo pro-adulto que tradicionalmente han tenido las políticas sociales en nuestro país. Este sesgo histórico del GPS se manifiesta en parte en la estructura actual de la pobreza por grupos erarios. A modo de ejemplo, las estimaciones de pobreza del INE para el año 2007 muestran que el 26% de la población se ubica por debajo de la línea de pobreza. El análisis por grupos muestra que la pobreza afecta en mayor medida a los niños y adolescentes: la incidencia de la pobreza alcanza al 45% de los menores de 18 años, en tanto que el 7,2% de los adultos mayores de 65 años vive en situación de pobreza.³⁵ Estas cifras dejan en evidencia la necesidad de redoblar los esfuerzos fiscales y los mecanismos institucionales necesarios para atacar la pobreza en los hogares integrados por niños y adolescentes. Dado que nuestro país presenta una población con una estructura de edades envejecida, confluyen dos objetivos que compiten por el gasto público: educación, por un lado, y seguridad social y salud por otro; tal situación es conocida en la literatura como "stress fiscal". Como señala De Armas (2007), "... Una conclusión que se podría derivar de los datos ... presentados sobre las últimas dos décadas, y simplemente a título de provocación para el debate, es la siguiente: ... Uruguay se revela como un país relativamente exitoso a la hora de proteger frente al riesgo a las generaciones mayores (comparable por tanto con Europa), pero poco efectivo (y con resultados no muy dignos de su centenaria historia de welfare state) a la hora de proteger a los niños y, más grave aún, de formar y acumular capital humano".

34 Se toma el 29,5% del gasto asignado al MEC y el 100% del gasto asignado al Plan Ceibal.

35 INE, "Estimación de Pobreza por el Método de los Ingresos". Corresponde a cifras del total de población, utilizando la Línea de Pobreza 2002.

5. Período 2005-2009

Habiendo analizado en profundidad las rendiciones de cuentas 2005 y 2006, es necesario articular la información proveniente del presupuesto quinquenal, las rendiciones de cuentas y el gasto efectivamente ejecutado a efectos de contar con una panorámica de los indicadores relevantes (prioridad fiscal, prioridad macroeconómica y focalización del GPS en infancia) para el período 2005-2009.

Como se aprecia en el cuadro siguiente, el aumento del PIB (superior al esperado) ha sido acompañado por un aumento de los recursos públicos volcados al área social. Como resultado, la prioridad macroeconómica de las políticas sociales se ha incrementado en comparación con la trayectoria esperada al momento de la elaboración de la Ley de Presupuesto. En un contexto de expansión de la actividad económica, esto implica que parte de los “frutos” del crecimiento económico han sido destinados al área social.

Cuadro 26. Gasto Público Social (% del PIB)

| Años | Presupuesto 2005 - 2009 | Presupuesto más RR.CC. 2005 y 2006 |
|------|-------------------------|------------------------------------|
| 2005 | 17.2 | 17.4 |
| 2006 | 17.7 | 17.8 |
| 2007 | 17.3 | 17.6 |
| 2008 | 17.3 | 17.9 |
| 2009 | 17.6 | 18.3 |

Nota: Los datos sombreados corresponden a datos observados.

Al momento de elaboración del presente informe falta un mes para completar el ejercicio fiscal 2007, por ello no se presenta el gasto efectivamente ejecutado en 2007.

Fuente: Presupuesto 2005-2009, RRCC 2005, RRCC 2006 y BCU.

Cabe precisar que los resultados que se presentan aquí difieren de los resultados encontrados en “Identificación y análisis del Gasto Público Social en Uruguay: 2002-2005”, que señalan que la prioridad macroeconómica del GPS en 2005 habría ascendido a 19,5%, en contraste con el guarismo de 17,4% encontrado aquí. No obstante, como se mencionó anteriormente, en el citado trabajo se contó con una desagregación mayor de la información, a nivel de unidad organizativa, que permite detectar GPS en Unidades Ejecutoras que no suelen clasificarse dentro del ámbito social. Asimismo, el alcance del trabajo es diferente, los resultados del presente trabajo refieren al gobierno central consolidado, en tanto en “Identificación y análisis del Gasto Público Social en Uruguay: 2002-2005” los resultados consideran además las erogaciones de Gobiernos Locales y OSE. Por tanto, las cifras obtenidas en el citado trabajo constituyen una mejor aproximación al cálculo del GPS.

Cuadro 27. Gasto Público Social en Infancia (% del PIB)

| Años | Presupuesto 2005 - 2009 | Presupuesto más RR.CC. 2005 y 2006 |
|------|-------------------------|------------------------------------|
| 2005 | 4.1 | 4.3 |
| 2006 | 4.5 | 4.5 |
| 2007 | 4.5 | 4.7 |
| 2008 | 4.6 | 5.2 |
| 2009 | 4.9 | 5.5 |

Nota: Los datos sombreados corresponden a datos observados.

Al momento de elaboración del presente informe falta un mes para completar el ejercicio fiscal 2007, por ello no se presenta el gasto efectivamente ejecutado en 2007.

Fuente: Presupuesto 2005-2009, RRCC 2005, RRCC 2006 y BCU.

Con respecto a la prioridad macroeconómica del GPI, en el presupuesto 2005-2009 se preveía una trayectoria creciente de la misma. Las rendiciones de cuentas determinan una trayectoria aún más auspiciosa. Cabe mencionar que, al igual que en el caso de la prioridad macroeconómica del GPS, en un escenario de crecimiento del PIB el aumento de la prioridad macroeconómica indica que una proporción creciente del producto será destinada a la atender las necesidades de niños y adolescentes.

Cuadro 28. Índice de focalización del Gasto Público Social en Infancia

| Años | Presupuesto 2005 - 2009 | Presupuesto más RR.CC. 2005 y 2006 |
|------|-------------------------|------------------------------------|
| 2005 | 79.9 | 84.6 |
| 2006 | 85.8 | 86.1 |
| 2007 | 88.0 | 89.7 |
| 2008 | 90.7 | 98.1 |
| 2009 | 94.0 | 102.3 |

Nota: Los datos sombreados corresponden a datos observados.

Al momento de elaboración del presente informe falta un mes para completar el ejercicio fiscal 2007, por ello no se presenta el gasto efectivamente ejecutado en 2007.

Fuente: Presupuesto 2005-2009, RRCC 2005, RRCC 2006 y BCU.

Por último, cabe señalar que, de acuerdo a la metodología y clasificación adoptadas en este estudio, los esfuerzos pro-infancia de ambas rendiciones de cuentas lograrían que en 2009 se revierta el sesgo pro-adulto que ha caracterizado históricamente la estructura del gasto público social. Como se observa en el cuadro anterior, con la actual estructura de gastos, el Índice de Focalización superaría el 100% en el último año de gestión de la actual administración, por encima del Índice de Focalización proyectado al momento de elaborar la Ley de Presupuesto 2005-2009. Como se analiza posteriormente, este hecho constituye un cambio muy significativo en términos históricos, ya que de cumplirse esta estimación proyectada, el valor del Índice de Focalización del gasto social en infancia sería el más elevado desde 1990.

Cabe destacar que, tal como se recoge en la literatura sobre el tema, los gastos de carácter social suelen tener un marcado componente procíclico. Esto se explica en parte por mecanismo de ajuste automáticos en algunos casos y por decisiones discrecionales de política, ya que durante los períodos de recesión económica existen una serie de gastos que suelen ser "rígidos" a la baja (salarios, pasividades e intereses de deuda), por lo que los ajustes se concentran en gastos de funcionamiento y en partidas de carácter social que muestran una mayor flexibilidad a la baja. Por este motivo, si bien la actual administración ha orientado los recursos fiscales adicionales provenientes del mayor crecimiento a aumentar el GPS y la inversión en infancia, aún permanece abierta la interrogante sobre lo que pueda suceder con estas variables cuando la economía atraviese una fase baja del ciclo económico, independientemente del gobierno de turno.

En este sentido, el programa de Asignaciones Familiares constituye un avance en términos de políticas sociales de carácter contracíclico. Desde su diseño, la reforma del régimen de Asignaciones Familiares persigue el objetivo de ayudar a reducir los niveles de pobreza y evitar la consolidación de los mismos. El nuevo sistema se orienta a brindar prestaciones monetarias a todos los hogares en situación de vulnerabilidad, a cambio de contrapartidas sencillas de salud y educación. De esta forma, la asistencia aumentaría en tiempos en que los hogares se encuentren en situación económica más vulnerable (durante las fases bajas del ciclo económico). Por otra parte el diseño incluye además prestaciones diferenciales a medida que los menores del hogar se incorporan en fases más avanzadas del sistema de

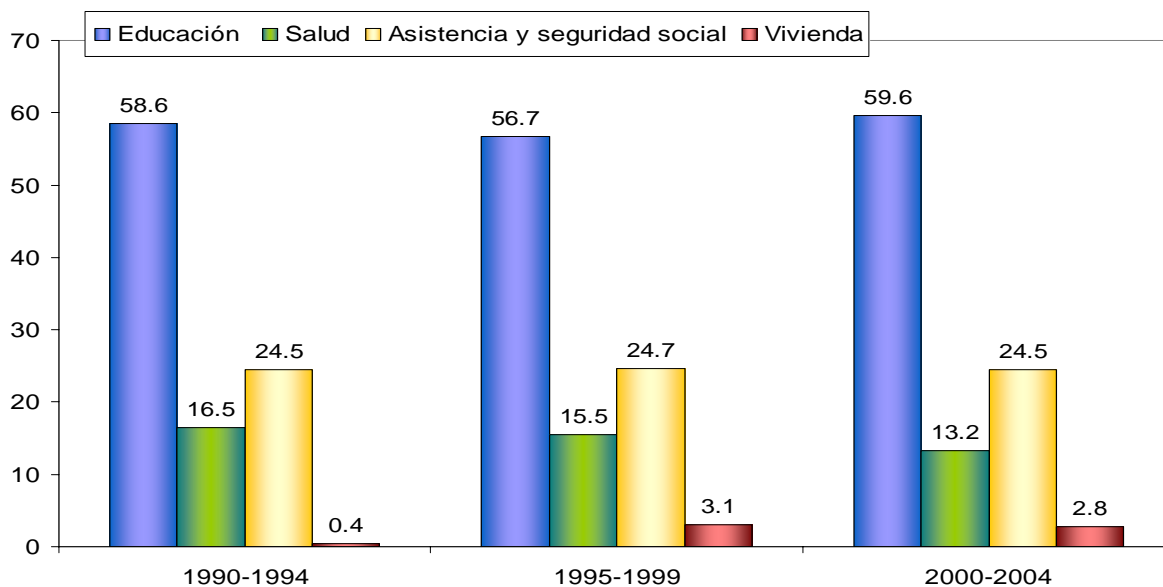
enseñanza, generando incentivos para que los menores de hogares en situación de vulnerabilidad no queden excluidos del sistema educativo formal, evitando así que se perpetúen las condiciones que originan la pobreza. Sin embargo, pese al avance en términos de diseño del instrumento y su carácter contracíclico, aún no existen mecanismos que aseguren el financiamiento de este programa para todo momento del ciclo económico, por lo que la aplicación del programa de Asignaciones Familiares sigue siendo vulnerable en última instancia al carácter procíclico de la disponibilidad de recursos públicos a las políticas sociales.

Por este motivo, queda planteado un desafío para las instituciones encargadas de ejecutar los programas de asistencia, para el sistema político y para la sociedad en general, de consolidar un mecanismo institucional que garantice el financiamiento para el sistema de asistencia social a la infancia de carácter contracíclico, que permita incrementar los créditos presupuestales en las fases bajas del ciclo. Justamente, las etapas de caída del ciclo económico son los momentos en que la población objetivo requiere los mayores esfuerzos fiscales para romper el círculo vicioso entre desempleo y pobreza.

5.1 Estructura del GPI por componente

Tradicionalmente el gasto público social en infancia se concentra en educación, a diferencia de lo que sucede con el gasto público social total que se concentra fundamentalmente en seguridad social. Le sigue, en función de su participación relativa, el gasto destinado a asistencia social y seguridad social³⁶. Luego se encuentran los recursos dirigidos a atención de la salud y, finalmente, el gasto en vivienda.

Gráfico 11: Estructura del GPI: 1990 – 2004 (%)



Fuente: en base a Azar, Llanes y Sierra (2006).

³⁶ Cabe precisar que se decidió sumar el gasto de asistencia social al gasto en infancia que ejecutan los organismos de seguridad social dado que montos importantes de recursos que constituyen prestaciones de los organismos de seguridad social (como asignaciones familiares) fueron clasificados como asistencia social.

Cuadro 29. Estructura del GPI: 2005 – 2009 (%)**Presupuesto 2005 – 2009**

| | Educación | Salud | Asistencia y Seguridad Social | Vivienda |
|--------------------|-------------|-------------|-------------------------------|------------|
| 2005 | 57.3 | 11.4 | 29.3 | 2.0 |
| 2006 | 56.8 | 11.7 | 28.5 | 3.0 |
| 2007 | 62.1 | 11.9 | 22.9 | 3.0 |
| 2008 | 64.1 | 11.9 | 20.9 | 3.1 |
| 2009 | 64.4 | 11.6 | 21.7 | 2.4 |
| 2005 – 2009 | 60.9 | 11.7 | 24.7 | 2.7 |

Presupuesto 2005 – 2009 más RR.CC. 2005 y 2006

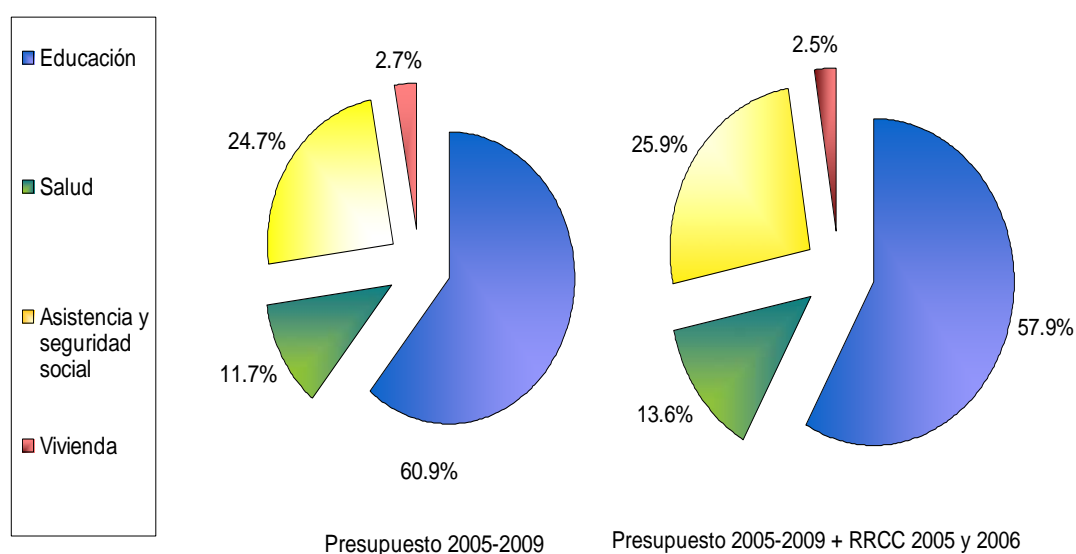
| | Educación | Salud | Asistencia y Seguridad Social | Vivienda |
|--------------------|-------------|-------------|-------------------------------|------------|
| 2005 | 57.9 | 12.3 | 27.9 | 1.9 |
| 2006 | 55.3 | 12.8 | 29.4 | 2.5 |
| 2007 | 60.8 | 12.0 | 24.2 | 3.0 |
| 2008 | 57.4 | 15.9 | 23.9 | 2.7 |
| 2009 | 58.2 | 15.2 | 24.1 | 2.5 |
| 2005 – 2009 | 57.9 | 13.6 | 25.9 | 2.5 |

Nota: Los datos sombreados corresponden a datos observados.

Al momento de elaboración del presente informe falta un mes para completar el ejercicio fiscal 2007, por ello no se presenta el gasto efectivamente ejecutado en 2007.

Fuente: Presupuesto 2005-2009, RRCC 2005, RRCC 2006.

Al analizar el período más reciente (véase **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** y **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**), se aprecia que los aumentos del GPI aprobados en las últimas dos rendiciones de cuentas no tuvieron impacto significativo sobre la estructura interna del GPI.

Gráfico 12: Estructura del GPI: promedio 2005 - 2009 (%)

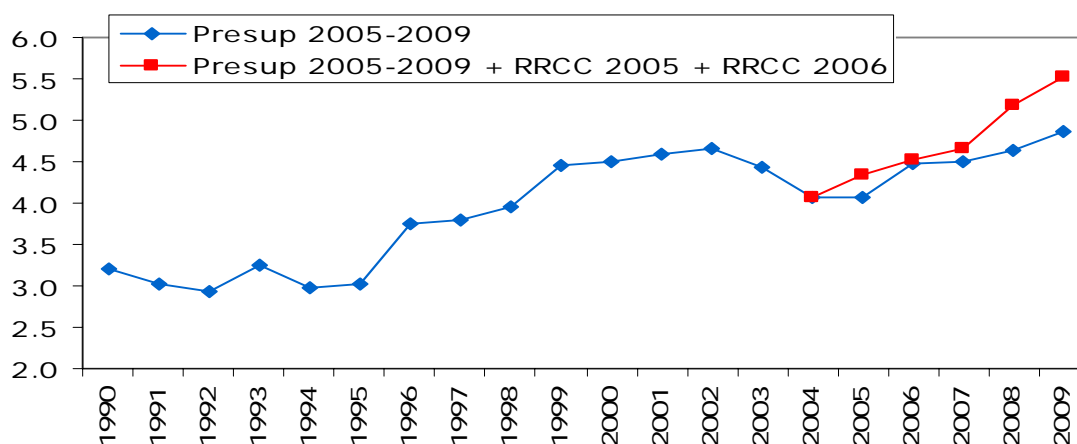
Fuente: Presupuesto 2005-2009, RRCC 2005, RRCC 2006.

En efecto, educación continúa siendo el componente más importante, aunque perdió participación relativa. Ganaron participación salud y asistencia social, en detrimento de educación. Esto se encuentra vinculado a los recursos provenientes de la Reforma de la Salud y del Plan de Equidad. Por su parte, vivienda continúa siendo el componente de menor peso relativo y prácticamente no vio modificada su participación.

5.2 Una mirada de más largo plazo

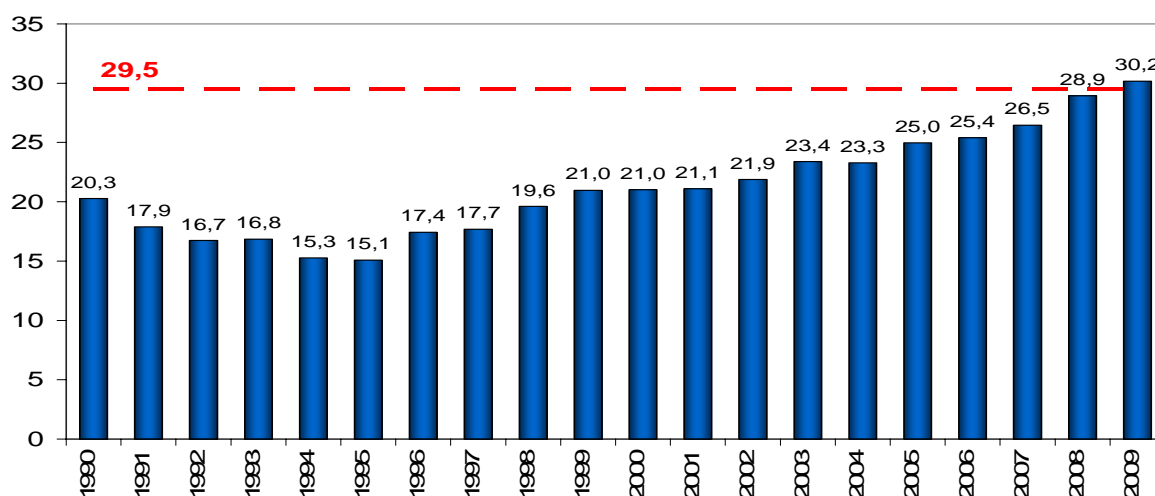
Si bien al comienzo de la gestión de esta administración se preveía una tendencia creciente de la prioridad macroeconómica del GPI, las sucesivas Rendiciones de Cuentas reforzaron esta tendencia (véase gráfico 13).

Gráfico 13: Gasto Público Social en Infancia (% PIB)



Fuente: Azar, Llanes y Sienna (2006), Presupuesto 2005-2009, RRCC 2005, RRCC 2006

La RRCC 2006 plasmó definitivamente la prioridad fiscal asignada a los gastos sociales, y en particular a la inversión en infancia. Como se observa en el siguiente gráfico, dada la estructura actual de las erogaciones presupuestadas en las distintas instancias, en los últimos dos años de la actual administración se consolidaría la trayectoria creciente que ha mostrado el GPI como porcentaje del GPS total del Gobierno Central Consolidado. En efecto, en 2009 se proyecta un ratio GPI/GPS de 30,2%, lo que determina un aumento de 5 puntos porcentuales respecto al indicador observado en el primer año de gestión del actual Gobierno. Cabe destacar además que el ratio alcanzado en 2009 duplicaría el registrado en 1995. Entre 1996 y 1999 se registra un aumento importante del ratio GPI/GPS, que se explica en buena medida por la implementación de la reforma educativa, que determinó un aumento de los créditos destinados a ANEP.

Gráfico 14: Gasto Público Social en Infancia (% del GPS total)

Fuente: Azar, Llanes y Sierra (2006), Presupuesto 2005-2009, RRCC 2005, RRCC 2006

Finalmente, cabe resaltar que los resultados comentados anteriormente en cuanto a la evolución esperada del GPS y el GPI en los últimos años de este gobierno surgen del conjunto de Programas y leyes vigentes aprobadas hasta el momento (Ley de Presupuesto, asignaciones del BPS, RRCC 2005, RRCC 2006 y otras leyes especiales como la aprobación de la Reforma de la Salud y la Modificación del Régimen de Asignaciones Familiares). Sin embargo, en diciembre de 2007, en el marco del Foro Empresarial de ACDE el Equipo Económico realizó una serie de anuncios sobre los lineamientos que guiarán la confección de última ley de Rendición de Cuentas de este Gobierno, que deberá ser presentada ante el parlamento en los próximos meses. Si bien este documento es únicamente una manifestación de lineamientos, de consolidarse estas intenciones el actual Gobierno estaría consolidando el camino hacia un aumento de la prioridad fiscal del Gasto Social.

Continuando con el mensaje transmitido en la RRCC 2006, el equipo económico enfatizó las prioridades de su estrategia de política fiscal: por un lado la estabilidad económica y el crecimiento, y por otro, atender a la estabilidad social. En este sentido, una vez asegurada la sustentabilidad macroeconómica, el crecimiento económico que surge como resultado y el aumento de la recaudación fiscal han generado espacios fiscales genuinos que permiten financiar aumentos de gastos destinados a las áreas prioritarias, en particular, las políticas sociales. Por este motivo, la trayectoria del GPS y GPI planteada en este apartado sería una hipótesis de "mínimo", ya que de consolidarse efectivamente esta prioridad social en la última rendición de cuentas es de esperar que aumenten la prioridad macroeconómica y la prioridad fiscal del gasto social y de la inversión en infancia.

Cabe recordar que, de acuerdo a las estimaciones presentadas en la sección II de este documento, de mantenerse las proyecciones macroeconómicas que presentó el Equipo Económico en el foro de ACDE, el espacio fiscal para 2009 alcanzaría el 1,4% del PIB, equivalente a unos 400 millones de dólares. En el actual contexto macroeconómico, este espacio fiscal adicional podría usarse alternativamente para incrementar el gasto público y/o para reducir impuestos. En concreto, en el Foro Empresarial de ACDE el equipo económico anunció entre otras cosas la intención de cumplir el compromiso de alcanzar el 4,5% del PIB para la educación, el avance en la consolidación de la reforma de la salud y en el Plan de Equidad. Del mismo modo, en ese documento quedó plasmada la intención de fortalecer el gasto destinado a la mejora de salarios y pasividades, avances en infraestructura, así

como la reducción de impuestos, en particular, la modificación de los parámetros del IRPF.

En definitiva, la última Rendición de Cuentas de este gobierno constituye una oportunidad para consolidar la prioridad fiscal del GPS mostrada en las rendiciones de cuentas anteriores, y la prioridad otorgada a la inversión en infancia observada en la RRCC 2006. Sin embargo, aún están pendientes las negociaciones de carácter político de estas posibles modificaciones presupuestales, tanto a nivel de gastos como de ingresos. De mantenerse la prioridad de cumplir las metas fiscales de déficit global fijadas oportunamente por el Gobierno, los recursos existentes para distribuir entre aumentos de gastos y disminución de impuestos, son naturalmente limitados, alcanzando un monto estimado por un equivalente a 1,4% del PIB en 2009. Por este motivo, el Poder Ejecutivo y los parlamentarios nacionales enfrentan el desafío de mantener el cumplimiento de los objetivos de estabilidad fiscal y al mismo tiempo consolidar los avances en términos de la prioridad fiscal del GPS y la inversión en infancia, balanceando adecuadamente la aprobación de incrementos presupuestales de otra naturaleza y la reducción de impuestos.

6. Reflexiones finales

Este documento fue elaborado con el objetivo de dar continuidad y hacer sistemáticos los esfuerzos por cuantificar la inversión pública destinada a la infancia y la adolescencia en nuestro país. En este sentido, las estimaciones aquí presentadas representan una continuidad y un complemento del primer documento realizado en 2006: “Informe sobre el Gasto Público en Infancia en Uruguay, 1990-2009. Insumos para la elaboración de una estrategia para la infancia y la adolescencia” (Azar, Llanes y Sienna, 2006).

La comparación con el resto de América Latina deja en evidencia que Uruguay es uno de los países de la región que destina más recursos públicos a gastos de carácter social. Según estimaciones de CEPAL, durante el período 1990-2004 el Gasto Público Social en Uruguay representó en promedio el 19% del PIB, más de un 50% superior al promedio de toda América Latina (12,3%), y sólo comparable a países como Argentina, Brasil y Panamá.

El análisis de la evolución del Gasto Público Social destinado a la Infancia de acuerdo a la metodología adoptada en este documento muestra que la inversión en infancia presenta una tendencia creciente desde comienzos de 1995, incremento que se interrumpe parcialmente con la crisis económica de 2002. La caída del Gasto Público en Infancia entre 2002 y 2004 refleja una vez más el carácter procíclico de estas partidas presupuestales, dejando en evidencia una clara debilidad de los mecanismos institucionales de asignación de recursos orientados a la asistencia social: la inversión en infancia se redujo en momentos en que la población objetivo era más vulnerable a situaciones adversas como el desempleo y la pobreza.

Posteriormente, en la elaboración de la Ley de Presupuesto 2005-2009 el Gobierno plasmó la idea de incrementar los recursos fiscales destinados al área social, y en particular a la infancia y la adolescencia. En este sentido, las estimaciones presentadas en el documento “Informe sobre el Gasto Público en Infancia en Uruguay, 1990-2009. Insumos para la elaboración de una estrategia para la infancia y la adolescencia” (Azar, Llanes y Sienna, 2006), sugerían que el actual período culminaría su gestión en el año 2009 destinando el 4,9% del PIB a Gasto Público Social en Infancia, por encima del 4,1% registrado en el primer año de la actual administración.

Sin embargo, el contexto macroeconómico fue incluso más favorable que el planteado en la Ley de Presupuesto 2005-2009. El mayor crecimiento económico junto a otros factores como la mejora en la eficiencia de la DGI, dieron lugar a una recaudación fiscal superior a la proyectada al momento de elaborar el presupuesto quinquenal. En este escenario, en las sucesivas instancias de reasignación del presupuesto, el Gobierno ha decidido destinar recursos adicionales al área social, manteniendo al mismo tiempo el objetivo de estabilidad fiscal que se trazó al comienzo de su gestión. Por este motivo, las sucesivas modificaciones de las asignaciones presupuestales aprobadas en las Rendiciones de Cuentas 2005 y 2006 reforzaron la tendencia creciente que se proyectaba para el Gasto Público Social en Infancia al momento de conocerse la Ley de Presupuesto 2005-2009.

La prioridad fiscal del Gasto Público Social y del Gasto Público Social dirigido a la Infancia fue relativamente reducida en la Rendición de Cuentas de 2005, en tanto que en la Rendición de Cuentas de 2006 se observó un mayor esfuerzo fiscal destinado a priorizar el gasto público social y la inversión en infancia y adolescencia, destacándose la implementación del Plan de Equidad a partir de 2008. A modo de ejemplo, el gasto social representó el 41% del aumento de gastos aprobado en la Rendición de Cuentas 2005, mientras que esta proporción alcanzó a 84% en la Rendición de Cuentas 2006. De hecho, en la segunda Rendición de

Cuentas se observó además un marcado sesgo pro infancia, ya que los recursos adicionales destinados a la inversión en infancia totalizaron 119,5 millones de dólares, lo que representó el 65% del total de incrementos presupuestales aprobados (185 millones de dólares).

Dentro de estos recursos adicionales de la Rendición de Cuentas 2006 se destacan particularmente los 70 millones de dólares presupuestados para implementar el Plan de Equidad, de los cuales 56 millones están orientados a la reforma del régimen de Asignaciones Familiares y el plan de apoyo alimentario, programas que se focalizan en la niñez. También se destacan los recursos destinados a la implementación de la Reforma de la Salud por 72 millones de dólares, de los cuales 52 millones serán utilizados para cubrir el ingreso al sistema de los hijos menores de los trabajadores dependientes.

De esta forma, una vez consideradas los aumentos de gastos que el Gobierno ha aprobado en las primeras dos leyes de Rendición de Cuentas, las estimaciones presentadas en este documento indican que el Gasto Público Social alcanzaría un monto equivalente a 5,5 mil millones de dólares en 2009, equivalente al 18,3% del PIB. Por otra parte, el Gasto Público Social dirigido a la Infancia ascendería a 1,7 mil millones de dólares en el último año de gestión de esta administración, lo que representaría el 5,5% del PIB. Cabe destacar además que estas estimaciones indican que al final de esta administración el Gasto Público Social dirigido a la Infancia alcanzaría a representar el 30,2% del Gasto Público Social total, el nivel más alto del período analizando. De esta forma se consolida la tendencia creciente que ha registrado la focalización del gasto público social hacia la infancia y adolescencia dentro del Gasto Público Social desde el año 1995, cuando la proporción mencionada era de apenas 15,1%.

En definitiva, la prioridad de la inversión en infancia observada en la estructura de gastos estimada en este documento contribuye a revertir el sesgo pro-adulto que tradicionalmente han tenido las políticas sociales en nuestro país. Este sesgo histórico del Gasto Público Social se manifiesta en parte en la estructura actual de la pobreza por grupos etarios, que deja en evidencia que los menores de 18 años son el grupo de la población donde la pobreza tiene más incidencia. Según los últimos datos del INE, el 26% de la población se ubicó por debajo de la línea de pobreza en 2007. Sin embargo, la incidencia de la pobreza en los menores de 18 años fue muy superior, alcanzando el 45%, más de 6 veces superior a la incidencia de la pobreza en el grupo de mayores de 65 años. Estas cifras dejan en evidencia la necesidad de redoblar los esfuerzos fiscales y de reforzar los mecanismos institucionales necesarios para atacar la pobreza en los hogares integrados por niños y adolescentes.

Las condiciones macroeconómicas favorables se mantienen para los dos últimos años de gobierno, por lo que probablemente en la última Rendición de Cuentas serán corregidas nuevamente al alza las proyecciones de crecimiento económico. De esta forma, el crecimiento adicional al proyectado en instancias anteriores, estaría generando espacios fiscales adicionales para el último año de Gobierno, que podrían utilizarse para reducir impuestos y/o nuevos incrementos de gastos. En definitiva, la última Rendición de Cuentas de este gobierno constituye una oportunidad para consolidar la prioridad fiscal del Gasto Público Social mostrada en las rendiciones de cuentas anteriores, y en particular la prioridad otorgada a la inversión en infancia observada en la Rendición de Cuentas 2006.

Finalmente, además de consolidar la prioridad fiscal del Gasto Público Social destinado a la infancia en la última rendición de cuentas, queda planteado el desafío de avanzar en el diseño y en el adecuado financiamiento de políticas sociales de carácter contracíclico. En este sentido, el diseño del nuevo régimen de Asignaciones Familiares incluido en el Plan de Equidad constituye un avance en término del diseño de políticas sociales contracíclicas, que prevé un aumento del

monto de asistencia cuando el contexto macroeconómico se torna más adverso y los hogares de menores recursos enfrentan situaciones de mayor vulnerabilidad, que en caso de no ser debidamente asistidos pueden operar perpetuando situaciones de pobreza y exclusión social. Sin embargo, sigue planteado el desafío de diseñar mecanismos de financiamiento que permitan obtener los recursos fiscales necesarios para implementar estas políticas sociales de carácter contracíclico. En otros términos, se requiere implementar mecanismos que generen los ahorros necesarios en las etapas favorables del ciclo económico, o que eviten que eventuales ajustes fiscales en las etapas bajas del ciclo recaigan sobre estas partidas de asistencia social, permitiendo así cumplir con el objetivo de superar uno de los principales desafíos en materia social que enfrenta nuestro país en los próximos años: reducir definitivamente la pobreza y la exclusión social atacando los problemas en los grupos de población más vulnerables y más afectados.

7. Bibliografía

Amarante, V. y Arim, R. (2005): "Las políticas sociales de protección a la infancia" en *Inversión en la Infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos*. Montevideo. UNICEF.

ATPS-OPP, MIDES, CGN (2006) "Metodología 2006 para el Sistema de Información sobre POLÍTICAS SOCIALES y GASTO PÚBLICO SOCIAL: Lineamientos Básicos Para La Elaboración De Un Sistema De Información Sobre Políticas Sociales y Gasto Público Social".

Azar, P., Llanes, J. y Sienra, M. (2006): "Informe sobre el Gasto Público en Infancia en Uruguay 1990-2009: Insumos para la elaboración de una estrategia para la infancia y la adolescencia", Infamilia y Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en <http://infamilia.homedns.org/gxpsites/hqxpp001.aspx?1,7,142,O,S,O,MNU;E;40;11;MNU>

Comité de Coordinación Estratégica (2005): "Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (2006-2010): de la Convención al Cumplimiento de los Derechos", Infamilia y Ministerio de Desarrollo Social.

De Armas, G. (2007): "Gasto público social e infancia en Uruguay: evolución reciente y proyecciones a futuro, en cotejo con la región y el mundo", RUMBOS / UNFPA.

DINEM-MIDES, IECON-Facultad de Ciencias Económicas-UdelaR, PHES-Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR (2006) "Identificación y análisis del Gasto Público Social en Uruguay 2002-2005".

Flood, C., Grau Pérez, C. y Melgar, A. (2005): Análisis del gasto público social en Uruguay, Banco Interamericano de Desarrollo, Series de Estudios Económicos y Sociales.

Grau Pérez, C. (2005): "El gasto público social en la infancia en Uruguay. Aspectos metodológicos y cuantificación para el período 1999-2002" en *Inversión en la Infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos*. Montevideo. UNICEF.

INE (2008): "Estimación de Pobreza por el Método de los Ingresos"

MECON-Dirección De Análisis De Gasto Público y Programas Sociales y UNICEF (2006). "Gasto Público dirigido a la niñez en la Argentina: 1995-2005". Argentina. Disponible en http://www.unicef.org/argentina/spanish/resources_6994.htm

OPP (2003): El Gasto Público Social. Una aproximación a su estudio y cuantificación. Segundo Informe de Avance. Montevideo. Asesoría Técnica en Políticas Sociales.

OPP (2004): El Gasto Público Social en el Uruguay (1999-2003). Montevideo. Asesoría Técnica en Políticas Sociales.

Plan de Equidad (2007). Versión definitiva "Plan de Equidad". MIDES. Disponible en <http://www.mides.gub.uy/equidad/index.html>

UNICEF (2005): *Inversión social en la infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social. Tendencias y Desafíos*, Montevideo, UNICEF.

