

LA SITUACIÓN DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA EN URUGUAY

ÍNDICE

A. Estructura demográfica y estadísticas vitales	2
B. La pobreza en el país	3
C. Alcance de las políticas sociales orientadas a la infancia	8
1. Instituto del Niño y el Adolescente	10
2. Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	11
3. Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social	13
4. Asignaciones familiares	15

LA SITUACIÓN DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA EN URUGUAY

A. Estructura demográfica y estadísticas vitales

De acuerdo a los últimos datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) la población del Uruguay en junio de 2006 era de poco más de tres millones trescientos diez mil personas. Entre 1996 y 2004 la población creció un 2,4%¹. La lentitud en el crecimiento de la población, característica del país en las últimas décadas, se vio acentuada en el último quinquenio. En 2001 la tasa de crecimiento exponencial de la población fue cercana a cero y en los dos años siguientes tuvo signo negativo, principalmente como consecuencia de la migración (crisis del 2002). El INE estima tasas de crecimiento positivas, aunque muy bajas, para el 2005 y 2006.

De acuerdo a las estimaciones del INE, la tasa bruta de natalidad² continúa descendiendo, lo que, junto con el aumento de la esperanza de vida, determina un descenso progresivo de la relación de dependencia potencial³, que al 30 de junio de 2006 se estimaba en 58,8. La población menor de 15 años representa menos de una cuarta parte del total en el Uruguay.

Cuadro 1. Principales indicadores demográficos 1996 – 2006. (*)

Años	Población al 30 de junio de cada año	Tasa de crecimiento exponencial (%)	Tasa bruta de natalidad (por mil)	Tasa bruta de mortalidad (por mil)	Relación de dependencia potencial	Porcentaje de población menor de 15 años		
						Ambos sexos	Hombres	Mujeres
1996	3.235.549	0,636	18,18	9,59	61,9	25,5	26,7	24,2
1997	3.256.182	0,539	17,81	9,32	61,8	25,3	26,6	24,1
1998	3.273.777	0,458	16,53	9,74	61,6	25,2	26,5	24,0
1999	3.288.819	0,365	16,40	9,95	61,2	25,0	26,3	23,8
2000	3.300.847	0,227	16,00	9,23	61,0	24,9	26,2	23,6
2001	3.308.356	0,005	15,73	9,43	60,7	24,7	26,0	23,4
2002	3.308.527	-0,151	15,75	9,67	60,4	24,5	25,9	23,3
2003	3.303.540	-0,055	15,37	9,88	60,0	24,4	25,7	23,1
2004	3.301.732	0,121	15,14	9,39	59,6	24,2	25,5	22,9
2005	3.305.723	0,264	14,86	9,39	59,3	23,9	25,3	22,6
2006	3.314.466	0,284	14,76	9,39	58,8	23,7	25,1	22,4

Fuente: Elaborado por Infamilia con datos del Instituto Nacional de Estadística.

(*) Estimaciones al 30 de junio de cada año.

¹ Fuente: Censo 1996 y Censo 2004 Fase I.

² Cociente entre el número de nacimientos ocurridos y registrados en un determinado período y la población media de ese mismo período. El resultado se expresa por mil.

³ Número de personas entre 15 y 64 años, por cada 100 personas.

La esperanza de vida continúa aumentando en el país. La tasa de mortalidad infantil creció levemente en 2003, luego de años de descenso progresivo. En 2004 y 2005 volvió a disminuir pero sin alcanzar aún los valores de 2002.

Cuadro 2. Esperanza de vida, mortalidad infantil y tasa de fecundidad. 1996-2005.

Años	Esperanza de vida al nacimiento			Tasa de mortalidad infantil (por mil)			Tasa global de fecundidad
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	
1996	73,86	69,89	77,97	17,36	20,06	14,57	2,5115
1997	74,29	70,43	78,31	16,26	17,92	14,54	2,4660
1998	73,96	70,12	77,98	16,02	17,85	14,12	2,3018
1999	73,97	70,11	78,04	14,43	15,80	12,99	2,2789
2000	74,87	70,96	79,01	13,80	15,69	11,81	2,2328
2001	74,88	71,16	78,77	14,43	15,92	12,86	2,1987
2002	74,82	71,09	78,77	13,76	14,97	12,48	2,2165
2003	74,89	71,15	78,79	15,34	17,17	13,42	2,1783
2004	75,25	71,67	78,94	14,50	16,27	12,64	2,0756
2005	75,60	71,98	79,42	14,20	15,93	12,36	2,0417

Fuente: Elaborado por Infamilia con datos del Instituto Nacional de Estadística.

B. La pobreza en el país

La infantilización de la pobreza constituye uno de los principales problemas sociales que enfrenta el Uruguay desde hace más de dos décadas. Desde el año 1999 se ha venido constatando un incremento en la incidencia de la pobreza y de la indigencia en el país, y muy especialmente desde la crisis del 2002. Esta tendencia ha ido acompañada de un incremento en las desigualdades intergeneracionales. Sin embargo, resulta positivo constatar que en el país comienza a disminuir, aunque levemente, la incidencia de la pobreza.

Durante el año 2005 se produjo un leve incremento del ingreso real de los hogares respecto al año 2004. En particular, de la información que se deriva del cuadro 3 se observa que el ingreso se incrementó en promedio 1.4 puntos. Esto puede deberse al aumento en el salario real, al aumento del salario mínimo nominal (SMN), al incremento en el nivel de empleo, particularmente del empleo formal, y a la ampliación de la cobertura del Plan de Emergencia Social que tiene un impacto en el ingreso de los hogares más pobres.

Cuadro 3. Evolución del ingreso de los hogares ^(*) .2001-2005

Años	Montevideo	Resto País Urbano	Total País
2001	22.812	13.223	18.525
2002	19.908	11.739	16.073
2003	16.917	10.525	13.857
2004	17.173	10.963	14.150
2005	17.276	11.501	14.344

Fuente: Comunicado de Prensa. Encuesta Nacional de Hogares Ampliada. Enero 2006. INE, 2006.

^(*) A precios de enero 2006, sin aguinaldo ni valor locativo

Para analizar la incidencia de la pobreza utilizando el método del ingreso, es necesario tener en cuenta las diferentes líneas de pobreza e indigencia que se toman como punto de comparación.

A efectos de clarificar la metodología utilizada, detallamos las características de cada una de las líneas siguiendo el trabajo de Filardo et al (2005)⁴.

Existe consenso en nuestro país, en que la metodología para el cálculo de la línea de pobreza (LP), definida como el monto de ingresos por debajo del cual un hogar se considera pobre, incluye, en términos generales:

- Determinación de una canasta básica de alimentos(CBA) para un estrato de referencia.
- Estimación de los gastos no alimentarios como producto de la CBA (Coeficiente de Orchansky - CO).
- Consideración de las economías de escala de los hogares (escalas de equivalencia).
- Actualización del monto resultante por algún índice que considere la evolución de precios.

Según Amarante et al (2003)⁵, si bien la pobreza es un concepto más amplio que la insuficiencia de ingresos, la mayor parte de los estudios en Uruguay se basa en el llamado método del ingreso. Este consiste en comparar el ingreso per cápita de cada hogar con un umbral monetario. Si el ingreso se encuentra por debajo del umbral fijado, el hogar - y por lo tanto todos sus integrantes – se consideran pobres. Entre los factores que explican la preeminencia de esta opción, no sólo en Uruguay sino también en otros países, se encuentran, entre otros, la relativa sencillez de su cálculo y la facilidad de la comprensión y transmisión de estos indicadores.

También existe acuerdo sobre la distinción entre pobreza e indigencia. Se considera pobres a aquellos hogares cuyos ingresos se encuentran por debajo de la LP e indigentes exclusivamente a los hogares con ingresos inferiores a la CBA.

⁴ Filardo et al, (2005). *Estadísticas sociodemográficas en Uruguay. Diagnóstico y Propuesta, Parte II: Informes sectoriales, Capítulo 4: Pobreza*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

⁵ Amarante, et al (2003) *Consideraciones sobre los cambios en la línea de pobreza del INE*. Documento de trabajo 6/03. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

INDICADOR	DEFINICIÓN
Indigentes	(Personas en hogares) que durante un período de referencia dispusieron de ingresos per cápita inferiores a los necesarios para adquirir una Canasta Básica de Alimentos (CBA)
Pobres	(Personas en hogares) que durante un período de referencia dispusieron de ingresos per cápita inferiores a los necesarios para adquirir una Canasta Básica de Alimentos y bienes básicos no alimentarios (CBT)

No obstante el consenso metodológico general, persisten importantes diferencias en cuanto a la definición operativa de los distintos componentes del método.

Actualmente, existen tres propuestas para el cálculo de la Línea de Pobreza en el Uruguay:

- La del Instituto Nacional de Estadística (INE, 1996)
- La de CEPAL.
- La nueva línea del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2002)

Entre las dos primeras, existía coincidencia en todos los componentes excepto en el valor del Coeficiente de Orschansky utilizado para estimar el costo de los bienes no alimentarios. En ambos casos se utilizaba el valor de una CBA construida a partir de la Encuesta de Gastos e Ingresos de 1994-1995 y no se definían escalas de equivalencia. En lo que tiene que ver con el deflactor, se definió en el ámbito académico un Índice de Precios al Consumo que tenía en cuenta exclusivamente los bienes incluidos en la CBT para actualizar el valor de la LP (si bien este índice no fue aplicado por el INE, existía consenso sobre su pertinencia).

En el año 2002, el Instituto Nacional de Estadística introdujo cambios en la metodología de cálculo de la LP, que arrojan resultados distintos a los que el mismo Instituto venía utilizando. Los cambios tienen que ver con:

- Exclusión de algunos bienes de la CBA.
- Modificación del Coeficiente de Orschansky (CO) que incorpora escalas de equivalencia.
- Cambio del índice para actualizar los valores de la LP.

Filardo et al (2005) establece que la nueva línea de pobreza estima un número menor de hogares y personas pobres que la anterior. A su vez, de los tres cambios realizados, el último (tipo de deflactor) es el que determina las mayores diferencias entre la LP original y la nueva.

Si bien la línea INE 2002 puede considerarse la oficial para el país, algunas oficinas integrantes del Sistema Estadístico Nacional siguen utilizando la línea INE 1996.

FUENTES → COMPONENTES ↓	INE 1996	CEPAL	INE 2002
Canasta Básica de Alimentos	CBA 1996	CBA 1996	CBA 1996 excluyendo bebidas alcohólicas y comidas fuera del hogar
Coeficiente de Orchansky	2	Montevideo: 2.99 Interior Urbano: 2.65	Variable según Montevideo –Interior y composición del hogar
Escala de equivalencia	No se aplica	No se aplica	Se aplica al afectar el valor del CO el tamaño y estructura demográfica del hogar
Deflactor	Índice de Precios de rubros que integran la CBT	Índice de Precios de Alimentos y Bebidas (IPAB) para Línea de Indigencia	Índice de Precios de Alimentos y Bebidas (IPAB) para línea de Pobreza e Indigencia

Como consecuencia de la falta de acuerdo sobre la definición operativa de los componentes, se obtienen estimaciones sensiblemente diferentes para los indicadores.

El cálculo para el año 2005 según las diferentes metodologías arroja una diferencia de 17.5 puntos porcentuales entre las dos líneas de pobreza más alejadas (CEPAL e INE 1996) y de 1.7 entre las líneas de indigencia (INE 2002 e INE 1996), para todo el país.

Cuadro 4. Personas en hogares con ingresos por debajo de las líneas de pobreza e indigencia, por tipo de línea según región (en %). 2005.

	Tipo de línea	Montevideo	Resto del País urbano	Total País
Bajo la línea de pobreza	1996	40.1	36.8	38.4
	2002	30.2	29.5	29.8
	CEPAL	21.2	20.6	20.9
Bajo la línea de indigencia	1996	6.9	3.5	5.2
	2002	4.7	2.3	3.5
	CEPAL	6.4	3.0	4.7

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, INE 2006.

Cuadro 5. Personas en hogares con ingresos por debajo de las líneas de pobreza e indigencia, por año y región (en %). 2001-2005.

	Año	Montevideo	Resto País Urbano	Total País
Bajo la línea de pobreza (Línea 1996)	2001	28.7	27.0	27.9
	2002	34.3	34.6	34.4
	2003	42.6	42.4	42.5
	2004	42.4	41.3	41.9
	2005	40.1	36.8	38.4
Bajo la línea de indigencia (Línea 1996)	2001	2.0	2.1	2.1
	2002	3.6	2.8	3.2
	2003	5.8	3.4	4.6
	2004	7.4	4.7	6.1
	2005	6.9	3.5	5.2

	Año	Montevideo	Resto País Urbano	Total País
Bajo la línea de pobreza (Línea 2002)	2001	19.1	19.7	19.4
	2002	24.2	25.6	24.9
	2003	31.2	33.0	32.1
	2004	32.4	32.8	32.6
	2005	30.2	29.5	29.8
Bajo la línea de indigencia (Línea 2002)	2001	1.2	1.5	1.3
	2002	2.1	1.9	2.0
	2003	3.7	2.5	3.1
	2004	4.7	3.1	3.9
	2005	4.7	2.3	3.5

	Año	Montevideo	Resto País Urbano	Total País
Bajo la línea de pobreza (Línea CEPAL)	2001	12.0	12.8	12.4
	2002	16.4	17.0	16.6
	2003	21.3	22.5	21.9
	2004	23.3	22.9	23.1
	2005	21.2	20.6	20.9
Bajo la línea de indigencia (Línea CEPAL)	2001	1.9	1.9	1.9
	2002	3.3	2.5	2.9
	2003	5.2	3.0	4.1
	2004	6.7	4.0	5.4
	2005	6.4	3.0	4.7

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, INE, 2006.

En el período 2001-2004, utilizando cualquiera de las tres líneas (1996, 2002, CEPAL), se observa un aumento tanto en el número de personas por debajo de la línea de pobreza como por debajo de la línea de indigencia.

En el año 2005 se verificó una reducción en el porcentaje de personas pobres. El 38.4% de las personas residentes en áreas urbanas integraban hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza (línea 1996), contra 41.9 % en el año 2004. Con la línea 2002 las cifras son 29.8% y 32.6%. Finalmente, utilizando la línea CEPAL, el porcentaje se redujo de 23.1% a 20.9%.

Esta reducción resulta alentadora teniendo en cuenta que se trata del primer descenso significativo desde 2002. De todos modos en el año 2005 el porcentaje de personas pobres continuaba siendo superior al constatado en aquel año (la diferencia es de 4.9 puntos según línea 2002, 4.4 según línea 1996 y 4.3 según línea CEPAL). Si comparamos las mediciones del 2005 con el 2001, las diferencias son mayores aún (10.5 puntos porcentuales según línea 1996, 10.4 puntos según línea 2002 y 8.5 según línea CEPAL).

A su vez, el porcentaje de indigentes se redujo en menos de un punto porcentual en el año 2005 respecto al 2004 (la reducción fue de 0.9 puntos porcentuales según línea 1996, 0.7 según línea CEPAL y 0.4 según línea 2002). Sin embargo, continuaba siendo superior al constatado en el período 2001-2003.

Cuadro 6. Personas en hogares con ingresos por debajo de las líneas de pobreza e indigencia, por tramos de edad (en %). 2005.

	Tipo de línea	Menos de 6		6 a 12		13 a 17		18 a 64		De 65 o más		Total	
		2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Bajo la línea de pobreza Total del país	1996	66.7	63.8	64.7	60.6	55.4	51.8	38.8	35.3	18.4	15.6	41.9	38.4
	2002	57.6	54.5	55.3	51.7	45.9	43.1	29.1	26.2	10.8	9.4	32.6	29.8
	CEPAL	44.2	42.1	42.8	38.5	33.6	31.4	19.8	17.7	5.9	4.9	23.1	20.9
Bajo la línea de pobreza Montevideo	1996	66.4	64.0	66.8	63.3	57.1	56.0	40.0	37.4	20.7	19.1	42.4	40.1
	2002	56.6	53.1	57.9	53.5	47.8	47.3	29.4	27.1	11.6	10.6	32.4	30.2
	CEPAL	44.2	41.9	46.5	40.7	36.3	35.2	20.3	18.4	6.1	5.3	23.3	21.2
Bajo la línea de pobreza Resto del país urbano	1996	67.0	63.6	63.0	58.5	54.0	48.1	37.5	33.0	15.8	11.7	41.3	36.8
	2002	58.4	55.7	53.2	50.4	44.1	39.5	28.8	25.3	10.0	8.0	32.8	29.5
	CEPAL	44.2	42.3	39.7	36.8	31.1	28.0	19.2	17.0	5.8	4.5	22.9	20.6

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, INE 2006.

En el año 2005 se verificó una reducción de 3.1%, 2.1%, 2.9% (según línea 2002, línea CEPAL y línea 1996 respectivamente) en los niños menores de 6 años, y 3.6%, 4.3% y 4.1% en el tramo de edad de 6 a 12 años. Este nivel de reducción fue similar en los restantes tramos de edad. Por lo cual la incidencia de la pobreza continua siendo significativamente mayor entre los niños.

C. Alcance de las políticas sociales orientadas a la infancia

El *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2005*⁶ presentado por UNICEF a fines de 2005 permite describir la situación de la infancia y adolescencia desde un enfoque de derechos, priorizando los derechos de supervivencia, desarrollo y salud, educación, trabajo y no privación de libertad.

⁶ Unicef (2005). *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2005*. Montevideo: UNICEF.

Respecto al tramo de 0 a 5 años, cabe consignar que:

- Se ha logrado la universalización de la asistencia a la educación inicial en el nivel de 5 años y una alta cobertura en el nivel de 4 años, en el que aún se registran problemas de asiduidad.
- La tasa de mortalidad infantil⁷ muestra una tendencia a la baja: 18.9 en 1994, 13.2 en 2004.
- En materia nutricional, se constata déficit de hierro en una alta proporción de los niños de 6 a 24 meses usuarios de salud pública (62.9%) y déficit nutricional en la relación peso/edad en los niños atendidos en el sector público (déficit que triplica el encontrado en los niños que tienen cobertura mutual).

En cuanto a la situación de los niños de niños de 6 a 12 años, UNICEF señala:

- El abandono escolar afecta a 1.1% del total de niños y es de 1.6% entre niños pobres.
- El rezago y la repetición (sobre todo en 1ro.) constituyen problemas relevantes en estas edades. La tasa de repetición en 1er. año asciende a 17% y como indicador de rezago se consigna que a los 13 o 14 años egresa de primaria el 87%.

Finalmente, respecto a la situación de los adolescentes de 13 a 17 años se destaca que:

- La asistencia a la educación mejoró durante los últimos 15 años en tanto la tasa de asistencia pasó de 82.9% a 88.4% entre 1991 y 2004.
- Hay una brecha importante en la tasa de asistencia entre los adolescentes no pobres (93.5%) y los pobres (78.1%), indicador que revela la inequidad en el efectivo acceso a la educación media.
- La “desafiliación” educativa (desvinculación, abandono progresivo o deserción) constituye un problema realmente serio en este tramo.
- La tasa de empleo adolescente ha venido reduciéndose desde la crisis en adelante; en 1998 los adolescentes (14 a 17 años) que trabajaban eran 15% y en el 2003 el 7.7%.
- La desafiliación institucional entendida como la proporción de adolescentes que no estudian ni trabajan bajó en los últimos años, pasando de 15.8% en 1998 a 11.2% en 2004.
- La escasa visibilidad de los problemas de salud de los adolescentes hace que no tengan una adecuada respuesta desde los servicios de salud.

Según UNICEF, el mayor rezago de Uruguay en relación con la Convención de los Derechos del Niño se halla en las desfavorables condiciones de vida que encuentran la mayoría de los niños al nacer. La fuerte incidencia de la pobreza en la infancia es indicativo de que si bien el país ha realizado esfuerzos importantes en el campo socio-jurídico, no ha logrado cumplir con los compromisos asumidos al ratificar la CDN. *“La tendencia reciente sobre condiciones de vida de los adolescentes es similar a la anotada para la infancia. El país, luego de la crisis del año 2002, logró retomar la senda del crecimiento económico, pero ésta no se vio reflejada en las condiciones de vida de los más jóvenes. La pobreza y la indigencia continúa siendo un rasgo distintivo de estas generaciones.”* (2005: 57)

⁷ Menores de 1 año.

Además del Programa Infamilia del MIDES, el Estado uruguayo desarrolla otros programas y proyectos dirigidos total o parcialmente a la infancia y adolescencia.

A continuación se presenta la evolución de la cobertura y el perfil de los beneficiarios de algunos de estos programas. La presentación se realiza por organismo ejecutor de las políticas. Concretamente se presenta información del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Ministerio de Desarrollo Social-Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (MIDES-PANES), y el Banco de Previsión Social (BPS).

1. Instituto del Niño y el Adolescente

El INAU es el organismo rector en materia de políticas de infancia y adolescencia en Uruguay. Por otra parte, tres de los seis Subcomponentes de Infamilia (centros CAIF, niños en situación de calle y atención a víctimas de maltrato y abuso) son coejecutados, con distintos grados de coordinación, en simultáneo con el INAU. A lo que se suma la ejecución a partir del Programa, de un proceso de fortalecimiento institucional de dicho organismo.

En abril de 2006 el Instituto atendía a 59.535 niños y adolescentes. El 92% de la cobertura corresponde a modalidades de tiempo parcial (54.875 niños o adolescentes).

Cuadro 7. Niños y adolescentes atendidos por el sistema INAU, según modalidad y centro de atención. Abril de 2006.

Modalidad De atención ⁸		Tipo de centro		
		OFICIAL	PRIVADO	TOTAL
Tiempo Completo	En Entorno Institucional	1.212	1.963	3.175
	En Entorno Familiar	1.485	0	1.485
Subtotal		2.697	1.963	4.660
Tiempo Parcial	En Entorno Institucional	2.437	49.291	51.728
	En Entorno Comunitario	3.048	99	3.147
Sub total		5.485	49.390	54.875
TOTAL		8.182	51.353	59.535

Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos del Sistema de Información para la Infancia (SIPI). INAU, 2006.

⁸ **Tiempo Completo-Entorno Institucional:** brinda atención las 24 horas. Comprende: Comunidades Terapéuticas, UMIS, Educativas Especiales, Droga, internados con privación de libertad, internados con semi libertad y libertad vigilada.

Tiempo Completo-Entorno Familiar: brinda atención a niños en Centros de Alternativa Familiar.

Tiempo Parcial-Entorno Institucional: brinda atención diurna a niños en ctros. Diurnos, Clubes, Centros.Juveniles, Situación de Calle, Droga, Maltrato, Educativas Especiales, consulta externa y Centros CAIF.

Tiempo Parcial-Entorno Comunitario: brinda atención diurna en los CED, Atención al Niño y la Familia, Centros de Referencia Familiar , Dase y Libertad Asistida.

Cuadro 8. Niños y adolescentes atendidos por el Sistema INAU, en modalidad tiempo parcial, privado, en entorno institucional, según tipo de intervención. Abril de 2006

	Montevideo	Interior	TOTAL
Caif (Subtotal)	9.090	25.621	34.711
Modalidad Diaria	3.294	11.294	14.588
Estimulación Oportuna	552	2.197	2.749
Servicio de Orientación y consulta	549	1.664	2.213
Modalidad Semanal *	4.165	9.137	13.302
Embarazadas *	530	1.329	1.859
Diurnos Preescolares	0	079	079
Clubes de Niños	3.386	5.031	8.417
Niños Situación de Calle	321	248	569
Infacalle *	367	0	367
Centros Juveniles	2.011	1.552	3.563
Centros Especificos de Educación Especial	773	447	1.220
Centros de Tratamiento uso indebido Drogas	14	0	14
Centros de Atención Víctimas de Maltrato	94	181	275
Refugios	76	0	76
Libertad Asistida	0	26	26
TOTAL	16.132	33.185	49.317

Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos del Sistema de Información para la Infancia. Abril de 2006. Beneficiarios de Infamilia

2. Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)

Los niveles de acceso y permanencia en el sistema educativo formal son indicadores clave para evaluar la situación de la infancia y la adolescencia en tanto se trata de un ámbito privilegiado para la generación de activos (conocimientos y competencias para la vida laboral y social, por ejemplo) y el bloqueo de pasivos (trabajo infantil, por ejemplo).

En 2005 se encontraban matriculados en el sistema de enseñanza formal (inicial, primaria, secundaria y técnica) 702.827 niños y adolescentes.

La matrícula de enseñanza inicial descendió entre los años 2002 y 2004. En 2005 se revierte esta situación aunque el aumento no llega a alcanzar los valores de 2001. Mientras tanto la matrícula de enseñanza primaria común ha venido aumentando todos los años. En 2005 desciende la matrícula en enseñanza secundaria y técnica, hecho que resulta preocupante tendiendo en cuenta la baja cobertura relativa en este nivel.

Cuadro 9. Matrícula en enseñanza inicial, primaria y secundaria, según año.

Años	Inicial	Primaria común	Primaria Especial	Secundaria	Técnica
1996	56050	291856	8124	174636	59964
1997	66612	294879	8009	179524	58246
1998	73256	295935	7679	185174	54960
1999	78047	297630	8122	192670	54241
2000	84984	301182	8234	208587	59716
2001	87155	304352	8682	219234	61327
2002	86906	307756	9076	233956	63676
2003	85628	311141	8884	239616	68779
2004	84612	311350	8553	236538	69336
2005	86053	312921	8615	228989	66249

Fuente: Gerencia de Investigación y Evaluación- ANEP/CODICEN

Los niveles de asistencia en los niveles inicial y secundario continuaban siendo en 2005 diferenciales por tramos de ingreso de los hogares, con proporciones significativamente menores de educandos pertenecientes a los sectores más desfavorecidos de la población. Sin embargo, en los hogares ubicados en el primer quintil de ingresos, la cobertura aumentó levemente en el nivel inicial respecto a 2004. Como contrapartida descendió en el nivel secundario, tanto en este quintil como en los restantes, lo cual es coherente con la información sobre matrícula presentada en el cuadro anterior.

Cuadro 10. No asistencia a centros de enseñanza formal según quintiles de ingreso per capita del hogar y tramos de edad (*)

Quintil	Edad	2004	2005	Diferencia
1	3 a 5 años	37,7	34,5	3,2
	6 a 12	2,3	1,7	0,6
	13 a 17	25,3	28,3	-3,0
2	3 a 5 años	29,7	31,6	-1,9
	6 a 12	1,0	1,6	-0,6
	13 a 17	14,6	19,5	-4,9
3	3 a 5 años	19,0	28,2	-9,2
	6 a 12	1,3	2,1	-0,8
	13 a 17	7,4	12,7	-5,3
4	3 a 5 años	13,0	23,7	-10,7
	6 a 12	0,6	0,7	-0,1
	13 a 17	5,5	11,9	-6,4
5	3 a 5 años	9,6	10,1	-0,5
	6 a 12	0,9	0,9	0,0
	13 a 17	0,8	3,2	-2,4

Fuente: Elaborado por Infamilia, con microdatos de la ECH 2004-2005. INE
 (*) El pequeño tamaño muestral de algunas celdas (en especial 3 a 5 años) aumenta considerablemente los márgenes de error de la estimación.

La ANEP implementa el Programa de Alimentación Escolar (PAE) que, en mayo del 2006, contaba con 250.841 comensales diarios, brindando almuerzo, copa de leche o ambas comidas. Se trata de una cobertura muy alta si se tiene en cuenta que la matrícula total de Educación Primaria asciende a 407.590 niños⁹.

3. Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social

El Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), iniciado en marzo de 2005, ha logrado una amplia cobertura en el período. En abril de 2006 el plan atendía a 337.240 personas, que representan algo más del 10% de la población total del país. El número de inscriptos en el PANES aumentó en un 20% en el período noviembre 2005-abril 2006. Más importante fue el aumento de las visitas a los hogares inscriptos y especialmente de los hogares seleccionados (cobro del Ingreso Ciudadano), con un aumento del 66%. La información confirma la mejora en el ritmo de ejecución del PANES que en el semestre anterior había comenzado a generar reclamos en el ámbito político y de la sociedad civil.

El semestre noviembre 2005 – abril 2006 se caracterizó además por el significativo aumento de la cobertura de componentes específicos que se ejecutan entre los hogares que cobran el Ingreso Ciudadano. Tanto “Trabajo por Uruguay” como “Rutas de Salida” aumentaron en más de un 100% su cobertura en el semestre. Estos componentes junto a los restantes (entre los que se destaca la “Campaña por el Derecho a la Identidad”) ya habían comenzado a ejecutarse en el anterior semestre.¹⁰

Cuadro 11. Cobertura del PANES por componentes seleccionados (noviembre 2005 – abril 2006)

Componente	Unidad	Noviembre de 2005	Abril de 2006	Diferencia		
				Absoluto	%	
PANES	Hogares inscriptos	210000	250000	40000	19%	(*)
	Hogares visitados	128000	200000	72000	56%	(*)
Ingreso Ciudadano	Hogares seleccionados	46530	77162	30632	66%	
	Personas en hogares seleccionados	203035	337240	134205	66%	
Trabajo por Uruguay	Personas seleccionadas	1427	3107	1680	118%	
Rutas de Salida	Cupos disponibles	3675	8500	4825	131%	

Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos de la Dirección de Monitoreo y Evaluación del MIDES.

(*) Valores estimados.

La proporción de niños y adolescentes en los hogares beneficiarios del Ingreso Ciudadano continúa siendo significativamente superior a la que se constata en el total de la población uruguaya. Especialmente en el tramo de 4 a 12 años, la diferencia a favor de la población del PANES es de 17 puntos (datos a abril de 2006).

⁹ Los datos de matrícula corresponden al año 2005 e incluyen educación común, educación inicial y educación especial (información aportada por la Gerencia de Investigación y Evaluación del CODICEN de la ANEP, Mayo de 2006).

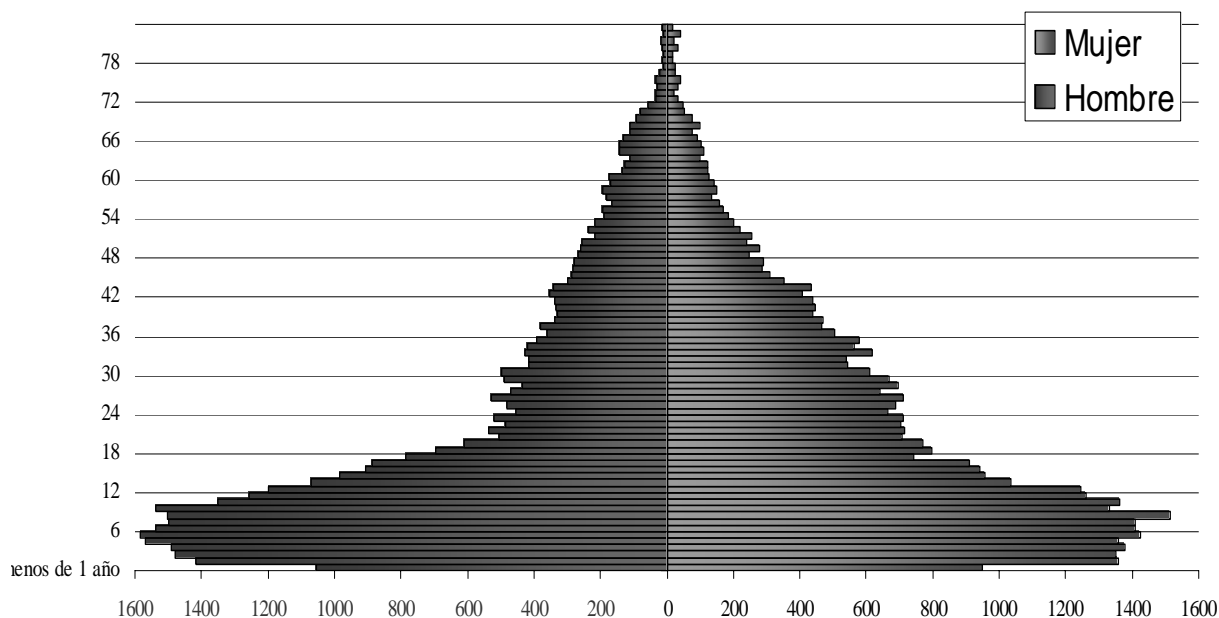
¹⁰ Los componentes del PANES son: “Ingreso Ciudadano”, “Apoyo a escuelas de Zonas de Contexto Sociocultural Crítico”, “Campaña por el Derecho a la Identidad”, “Programa de Atención a los Sin Techo”, “Programa Alimentario Nacional”, “Programa de Emergencia Sanitaria”, “Construyendo Rutas de Salida”, “Trabajo por Uruguay” y “Mejoramiento del Habitat”.

Cuadro 12. Estructura etárea de la población PANES y la población total del País. Abril 2006

Edad	PANES		TOTAL PAIS		Diferencia
	Casos	%	Casos	%	
Menos de 4 años	32.651	9,7	190.509	5,9	3,8
Entre 4 y 12 años	107.702	31,9	480.860	14,8	17,1
Entre 13 y 18 años	50.787	15,1	313.544	9,7	5,4
Entre 19 y 30 años	58.121	17,2	581.129	17,9	-0,7
Entre 31 y 50 años	65.061	19,3	815.735	25,2	-5,9
Entre 51 y 70 años	20.695	6,1	576.204	17,8	-11,7
Más de 71 años	2.223	0,7	283.022	8,7	-8,0
Total	337.240	100,0	3.241.003	100,0	

Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos del Censo de Población 2004-INE y de participantes del PANES- Dirección de Monitoreo y Evaluación del MIDES.

Figura 1. Estructura demográfica de la población PANES. Abril 2006



Fuente: Dirección de Evaluación y Monitoreo - MIDES

4. Asignaciones familiares

En diciembre de 2005¹¹ el Banco de Previsión Social (BPS) beneficiaba con asignaciones familiares a 533.725 niños en todo el país. La cobertura aumentó en casi 30.000 niños respecto a diciembre de 2004. El importante aumento, que se venía verificando desde los primeros años de la década, continúa correspondiendo mayoritariamente a la modalidad no contributiva, orientada a hogares de menores recursos. En el período diciembre de 2004 – diciembre de 2005 la cobertura de esta modalidad aumentó en 22.330 niños, que representan el 75% del incremento de la cobertura total de asignaciones familiares (29823 beneficiarios).

Cuadro 13. Numero de beneficiarios que perciben asignación familiar, según régimen legal

Fecha	Contributiva (1)	No contributiva (2)	Total
Julio-04	319.312	167.594	486.906
Diciembre-04	319.650	184.252	503.902
Julio-05	327.683	202.055	529.738
Setiembre-05	329.751	202.902	532.653
Octubre-05	329.751	202.902	532.653
Noviembre-05	327.143	206.582	533.725
Diciembre-05	327.143	206.582	533.725

Fuente: Banco de Previsión Social. Asesoría Económica y Actuarial.

(1) Ley 15.084.

(2) Hogares de Menores Recursos. Ley 17.139 y 17.758.

Por otra parte, si bien la amplia cobertura de niños y adolescentes por otros programas públicos constituye un elemento positivo, esta conclusión se ve relativizada por el siguiente aspecto.

El hecho de que un número significativo de personas acceda a determinados beneficios no asegura que se alcancen las metas para los que aquellos fueron concebidos. Las Asignaciones Familiares constituyen un claro ejemplo en este sentido. Esta modalidad de transferencia en dinero a hogares con niños tuvo originalmente (modalidad contributiva) un objetivo redistributivo, en favor de los trabajadores a cargo de hogares con niños y, más recientemente (modalidad no contributiva), el objetivo de reducción de la pobreza en hogares con niños. Como señala Vigorito en un reciente trabajo¹² “aún considerando la última reforma del sistema, la asignación familiar no juega un papel relevante en la reducción de los niveles de desigualdad de los hogares con niños en Uruguay (al tiempo que) la contribución de las asignaciones al alivio de la pobreza para el conjunto de los hogares es muy reducida (...)”¹³. Según Vigorito, en los hechos las asignaciones familiares impactan en los hogares en situación de pobreza más extrema, permitiendo la superación de situaciones de indigencia. “El efecto mayor de las asignaciones familiares sobre la severidad y la intensidad de la pobreza que el relativo a la incidencia, muestra que la prestación está aumentando los ingresos de los hogares más alejados del umbral de pobreza. Sin embargo, el acceso a la prestación

¹¹ Última información disponible

¹² Vigorito, A. (2005) Asignaciones familiares, distribución del ingreso y pobreza en Uruguay. En Bucheli, M. –Cabella, W. y Vigorito, A. *Asignaciones familiares, pensiones alimenticias y bienestar de la infancia en Uruguay*. Montevideo: UNICEF-UDELAR.

¹³ Ob. Cit. Pp. 39-40.

no es suficiente para que los hogares logren traspasarlo”¹⁴. En este caso el bajo monto de las transferencias explica que una alta cobertura no produzca los resultados proyectados.

¹⁴ Ob. cit. P. 41.