

ISSN 1727-8694

S E R I E

**ESTUDIOS Y
PERSPECTIVAS**

**OFICINA DE LA CEPAL
EN MONTEVIDEO**

Gasto público social en la infancia y adolescencia en el Uruguay

Maira Colacce
Pilar Manzi
Victoria Tenenbaum

ESTUDIOS
Y
PERSPECTIVAS



NACIONES UNIDAS

CEPAL

unicef 

Gasto público social en la infancia y adolescencia en el Uruguay

Maira Colacce
Pilar Manzi
Victoria Tenenbaum



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Maira Colacce, Pilar Manzi y Victoria Tenenbaum, Consultoras de la Oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Montevideo, en el marco de las actividades del memorando de entendimiento entre la CEPAL y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1727-8686

LC/TS.2017/82

LC/MVD/TS.2017/4

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2017. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-00899

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Breve descripción de la situación de la infancia y adolescencia en Uruguay	9
II. Principales políticas dirigidas a la infancia	13
A. Educación.....	13
B. CAIF	15
C. Instituto del Niño y Adolescente.....	15
D. Instituto Nacional de Juventud.....	16
E. Transferencias monetarias: Asignaciones Familiares y Tarjeta Uruguay Social	17
F. Uruguay Crece Contigo.....	19
G. Cercanías.....	19
H. Jóvenes en Red.....	20
III. El estudio del Gasto Público Social en Uruguay	21
IV. Metodología de estimación del Gasto Público Social en Infancia	27
A. Estimación del Gasto Público Social	27
1. Fuente de datos	27
2. Breve reseña de la metodología	28
B. Metodología para la medición del GPSI	28
1. Clases	28
2. Categorías	28
3. Distribuidores.....	29
V. Estimación GPS en infancia y adolescencia 2013	31
A. Por tramo de edad	39
VI. A modo de síntesis	43
Bibliografía	45

Anexo	47
Serie Estudios y Perspectivas – Montevideo: números publicados	50

Cuadros

Cuadro 1	Alumnos matriculados en Educación en la primera infancia e inicial por forma de administración, según tramos de edad	14
Cuadro 2	Programas seleccionados del Instituto Nacional de Juventud	16
Cuadro 3	Beneficiarios de Cercanías (2015).....	19
Cuadro 4	Distribución del Gasto Público Social por concepto en miles de pesos constantes (2013) y porcentaje. Años 2005 y 2013	22
Cuadro 5	Síntesis de estudios de GPS Infancia.....	25
Cuadro 6	Porcentaje del Gasto Público Social en Infancia respecto al PIB.....	32
Cuadro 7	Evolución montos GPSI y per cápita en pesos constantes (2011) y en dólares corrientes, 2010-2013.....	32
Cuadro 8	Gasto por subcategoría, categorías seleccionadas, 2013	36
Cuadro 9	Índice de focalización por tramo de edad, 2013	39
Cuadro 10	GPS infancia por tramos de edad y categoría, 2013	40

Gráficos

Gráfico 1	Pobreza monetaria por tramos de edad. Total país	10
Gráfico 2	Pobreza multidimensional por tramos de edad. Menores de 18 años. País urbano	11
Gráfico 3	Evolución de pobreza multidimensional y pobreza monetaria (líneas 1996 y 2006). Menores de 18 años. País urbano	11
Gráfico 4	Tasa de asistencia a algún centro educativo, según forma de administración	14
Gráfico 5	Número de centros CAIF y de niños atendidos, 1989-2014.....	15
Gráfico 6	Menores de 18 años en hogares que reciben transferencias, según tramos de edad. Total país, año 2015	18
Gráfico 7	Cobertura de programas de transferencias de ingreso según condición de privaciones múltiples. Niños y adolescentes (0 a 17 años de edad). Total del país, 2014	18
Gráfico 8	Evolución del Gasto Público Social en términos reales. Total y principales funciones, 2005-2013. Índice 2005=100	22
Gráfico 9	GPS por edades simples	23
Gráfico 10	Evolución del GPS total, GPSI y PIB (a precios constantes 2011. Índice 2010=100)	32
Gráfico 11	GPSI por categoría, 2013	33
Gráfico 12	Participación del GPSI en el PIB por categoría, 2013	34
Gráfico 13	GPS infancia por clase, 2013	37
Gráfico 14	GPSI por clase y categoría, 2013	37
Gráfico 15	GPSI por clase y categoría, 2013	38
Gráfico 16	Gasto per cápita, por categoría y tramos de edad (pesos corrientes), 2013	40
Gráfico 17	Gasto Público Social en Infancia por tramos de edad y clase, 2013	41
Gráfico 18	GPSI por tramos de edad y categoría, 2013	41
Gráfico A.1	Porcentaje del Gasto Público destinado a Infancia respecto al GPS y al PIB, (2010-2013).....	48
Gráfico A.2	GPSI por categoría, (2010-2013)	48
Gráfico A.3	GPSI por clase, (2010-2013)	49

Recuadros

Recuadro 1	El gasto total en Educación	35
------------	-----------------------------------	----

Resumen

En este estudio se analizan los recursos que el Estado destina en el área social para los menores de 18 años en Uruguay. El análisis del Gasto Público Social por edad es particularmente importante frente a los fuertes cambios demográficos que Uruguay enfrentará en el tiempo. Por otro lado, la importancia del esfuerzo fiscal que el Estado destina a niñas, niños y adolescentes radica en que esta etapa constituye un período fundamental para el desarrollo físico y mental de las personas. Además de su dimensionamiento, es relevante conocer en qué categorías se concentra el gasto y cuán direccionado a los menores de 18 años se encuentra, y así evaluar la intencionalidad del mismo.

Para lograr este objetivo, se realiza una estimación de la proporción del dinero público dirigido a la población menor de 18 en Uruguay siguiendo la metodología propuesta en Bonari y Curcio (2004). La misma consiste en i) identificar las partidas del Gasto Público dirigidas al ámbito social, ii) clasificarlas según su población objetivo, iii) categorizarla según área temática, y iv) distribuir el gasto dentro del grupo objetivo en tres tramos etarios. Se obtiene una aproximación de la porción del Gasto Público Social dirigido a los niños, pudiendo identificar el grado de intención del gasto (i.e. cuánto le llega a los niños por ser niños vs. cuánto les llega por ser ciudadanos) y cuáles son los rubros que reciben más o menos recursos.

En el período 2010-2013 se observa un aumento en el Gasto Público Social total (GPS) y el Gasto Público Social en Infancia (GPSI), de 25% y 21%, respectivamente, creciendo a un ritmo más acelerado que el PBI (14% en el período). El crecimiento registrado entre 2010-2013 se evidencia también en la evolución del gasto per cápita en los menores de 18, que creció a un ritmo de 7% anual: de \$ 51 mil pesos en 2010 a \$ 64 mil pesos en 2013. En 2013, los recursos destinados al GPSI representaron poco menos de un cuarto (23%) del GPS total, y un 5,7% del PIB. La prioridad fiscal (GPSI respecto al Gasto Público Total) se ubica en 20%.

El Gasto Público Social en Infancia se caracteriza por un fuerte peso de la Educación; la mitad del gasto está dirigido a este rubro. De los 5,7 puntos porcentuales que representa el GPS Infancia sobre el PBI, 2,9 corresponden al gasto educativo. El dinero destinado al área de Salud equivale a un 26% del GPS Infancia, compuesto principalmente del gasto en el Fondo Nacional de Salud (FONASA) y en la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE). La tercera categoría en términos del gasto es

Asistencia Social (14%), donde tiene un peso importante INAU, seguido por las transferencias monetarias. Las categorías restantes (Servicios urbanos, Protección laboral, Agua potable, Vivienda, y Ciencia y Tecnología), representan menos del 5% del GPSI.

La división del gasto por clase (Gasto Específico, Gasto Ampliado, Gasto Indirecto y Bien Público), revela la intencionalidad de la transferencia de recursos a los niños, es decir cuánto reciben por ser niños y cuánto por otras características. La mayor parte del Gasto Público Social en Infancia (56%) fue diseñado específicamente para los menores de 18 años, lo que se explica básicamente por el gasto en Educación. El Gasto Ampliado (dirigido a grupos con determinadas características no etarias, de la cual pueden formar parte los menores de edad), abarca un 32%. Muy por debajo se encuentran los Bienes Públicos (7%) y el Gasto Indirecto (enfocado en hogares con presencia de menores de 18), que abarca un 5%.

El peso de la Educación es considerablemente menor entre el tramo de 0 a 3: mientras que representa solo el 18% del GPS de los más pequeños, asciende a 57% entre los niños de 6 a 11 años. Parte de este desbalance en el gasto se contrarresta con el mayor gasto en Salud en el tramo de 0 a 3, en donde esta categoría representa el 58% de su gasto, mientras que desciende a 21% en el tramo de 6 a 11. Debido a estas diferencias en los gastos, los recursos que destina el Estado en los menores de 0 a 3 años están por lo menos US\$ 1.000 al año por debajo de lo que se destina en el resto de los tramos de edad.

Introducción¹

El análisis de cuánto y en qué gasta el Estado permite el seguimiento de sus prioridades y énfasis. Por ello, contar con estimaciones sostenibles en el tiempo, consensuadas y coherentes es claramente una gran ventaja para la gestión pública. La estimación oficial actual del Gasto Público Social en Uruguay está a cargo de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), que desde 2005 continúa esta serie que previamente estimaban otras instituciones. Contar con estimaciones de cómo se direcciona este gasto a cada tramo etario resulta una buena herramienta para evaluar si ese gasto responde a los problemas y necesidades sociales vigentes.

Uruguay ha atravesado una etapa de gran dinamismo económico en los últimos años, con tasas de crecimiento superiores a las de la región. Este crecimiento fue acompañado de importantes aumentos del empleo y una recuperación de los salarios reales que retoman los niveles previos a la crisis del 2002. En este contexto se constata una fuerte caída de la pobreza de ingresos, pasando de 36,6% en 2005 a 10% en 2014, cifra que prácticamente se estanca a partir de ese año (9,4% en 2016) (INE, 2017). La pobreza infantil se mantiene en niveles superiores a la de los adultos y adultos mayores, aunque presenta una caída de 34 puntos porcentuales entre 2006 y 2016 (de 52 a 18%). Los adultos mayores son los que continúan teniendo las menores tasas situándose en 2% en 2016. Por otro lado el crecimiento de la economía fue acompañado de políticas tributarias y sociales que propiciaron mejoras en el bienestar y tuvieron un efecto igualador en términos de ingreso, con una reducción significativa en la desigualdad a partir de 2007.

Resulta relevante analizar cómo han evolucionado los recursos que el Estado destina a las políticas públicas, y a cada grupo etario en particular, en esta coyuntura favorable. El análisis del Gasto Público Social por edad es particularmente importante frente al escenario de fuertes cambios demográficos que Uruguay enfrentará en el tiempo. En la actualidad, el país cuenta con una población envejecida en comparación con los países de la región, lo que implica un reto en términos de la capacidad de la población activa de sustentar a la inactiva. Las proyecciones de población indican que es esperable que la relación entre la población potencialmente dependiente (menores de 15 y mayores de 65 años) y la población que potencialmente genera ingresos (aquellos de entre 15 y 65 años) crezca

¹ Las autoras agradecen los valiosos comentarios de Verónica Amarante y Gustavo de Armas.

significativa y velozmente a partir del 2025, empujada por el aumento de la cantidad de adultos mayores. Actualmente la población dependiente representa 57% de la población generadora de ingresos, y las proyecciones señalan que este guarismo se ubicaría en 63% en 2050 y en niveles superiores al 80% en 2100 (Amarante y Colacce, 2016). Estos cambios en la estructura poblacional seguramente implicarán modificaciones en la apropiación que cada grupo etario hace del GPS.

Por otro lado, la importancia del esfuerzo fiscal que el Estado destina a niñas, niños y adolescentes radica en que esta etapa constituye un período fundamental para el desarrollo físico y mental de las personas; deficiencias en esa etapa implican reducciones de bienestar futuro que pueden significar problemas complejos de resolver para la sociedad (Biggeri, 2004). Además de su dimensionamiento, es relevante conocer en qué sectores o funciones se concentra el gasto y cuán direccionado a los menores de 18 años se encuentra, dado que permite evaluar la intencionalidad del mismo.

Para lograr este objetivo, en el presente documento se realiza una estimación de la proporción del dinero público dirigido a los niños, niñas y adolescentes en Uruguay siguiendo la metodología propuesta en Bonari y Curcio (2004). La misma consiste en i) identificar las partidas del Gasto Público dirigidas al ámbito social, ii) clasificarlas según su población objetivo, iii) categorizarla según área temática, y iv) distribuir el gasto dentro del grupo objetivo en tres tramos etarios. Se obtiene una aproximación de la porción del Gasto Público Social dirigido a los niños, pudiendo identificar el grado de intención del gasto (i.e. cuánto le llega a los niños por ser niños vs. cuánto les llega por ser ciudadanos) y cuáles son los rubros que reciben más o menos recursos.

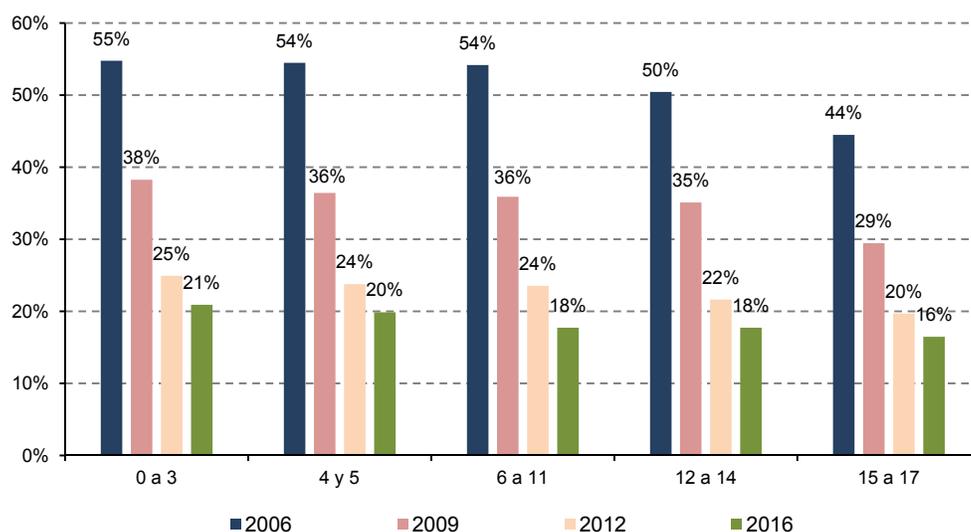
Este documento continúa de la siguiente forma a partir de esta introducción: en la primera sección se describe brevemente la situación de la infancia y adolescencia en Uruguay a través de los indicadores de pobreza monetaria y multidimensional, presentando en la sección II las principales políticas dirigidas a esta población. Las secciones III y IV describen los antecedentes y la metodología respectivamente. La estimación del GPS destinado a la infancia y adolescencia se presenta en la sección V y una síntesis del trabajo y las principales conclusiones en la sección VI.

I. Breve descripción de la situación de la infancia y adolescencia en Uruguay

Probablemente el indicador más utilizado y más directo para reflejar el bienestar de la infancia es la incidencia de la pobreza monetaria. Este indicador se ha reducido significativamente entre 2006 y 2016. En 2006, alrededor de la mitad de los menores de 18 años vivían en hogares cuyos ingresos eran menores que la línea de pobreza, cifra que se reduce a 18% en 2016. En comparación con el resto de la población, los menores de 18 años siempre presentaron tasas más altas de pobreza. En 2006, por ejemplo, la pobreza nacional era casi dos tercios en comparación con la de los niños y niñas (32%); en 2016, la tasa nacional es la mitad (9%) que la de los menores de 18. La incidencia de la pobreza se reduce a medida que aumenta la edad: la proporción de pobres entre los más pequeños (0 a 3 años) alcanzó un 55% mientras que entre los menores de 15 a 17 años alcanzó un 44% en 2006 (gráfico 1); entre los menores de 15 a 17 años, la tasa de pobreza era 44% (gráfico 1). Entre el 2006 y el 2009 se produce el descenso más pronunciado en las tasas de pobreza monetaria, aunque la pobreza seguía afectando, en promedio, a un 35% de los menores de 18. Continuando en esta tendencia a la baja, la pobreza en 2016 oscila entre 21% (0 a 3 años) y 16% (15 a 17 años).

Cabe señalar que, de las políticas comprendidas en el GPS social destinado a la infancia, solo aquellas que constituyen transferencias monetarias directas a los hogares pueden afectar directamente el indicador de pobreza monetaria. El sistema de transferencias, y en particular las jubilaciones y las pensiones, tiene un impacto significativo sobre la pobreza monetaria (Rofman y Apella 2016, entre otros). Aunque los principales beneficiarios de este tipo de transferencia son los mayores de edad, los niños, niñas y adolescentes que integran estos hogares también se ven beneficiados por este ingreso. Las transferencias no contributivas, por su lado, tienen un efecto más reducido sobre las tasas de pobreza (aunque más pronunciado sobre las de indigencia). Según estimaciones de Rofman y Apella (2016) para 2013, la pobreza entre menores de 19 sería aproximadamente 2 puntos porcentuales más alta sin las AFAM-PE y 6 puntos porcentuales más alta sin las jubilaciones y pensiones. A pesar de que las transferencias no contributivas no tienen un efecto tan significativo sobre la pobreza, sí lo tienen sobre la desigualdad. Según Amarante et al. (2012), las AFAM y la Tarjeta Uruguay Social producen una reducción de un punto del índice de Gini, similar al efecto del impuesto a la renta.

Gráfico 1
Pobreza monetaria por tramos de edad. Total país



Fuente: ECH-INE.

El bienestar de los hogares y en particular de los niños también puede analizarse a través de medidas de privación multidimensional (ver Alkire y Foster, 2007, 2011). Un análisis de este tipo para los niños, niñas y adolescentes en Uruguay realizado por CEPAL & UNICEF (2016) indica que las dimensiones que en mayor medida contribuyen a la pobreza multidimensional son el acceso a bienes de confort en el hogar (refrigerador y calentador de agua) y las condiciones estructurales de la vivienda, que entre ambas explican un 50% del indicador de pobreza. El hacinamiento explica alrededor del 20%, mientras que la Educación cerca del 15%, con una leve tendencia al alza. Por último, la dimensión de vida y Salud se mantiene cerca del 5%.

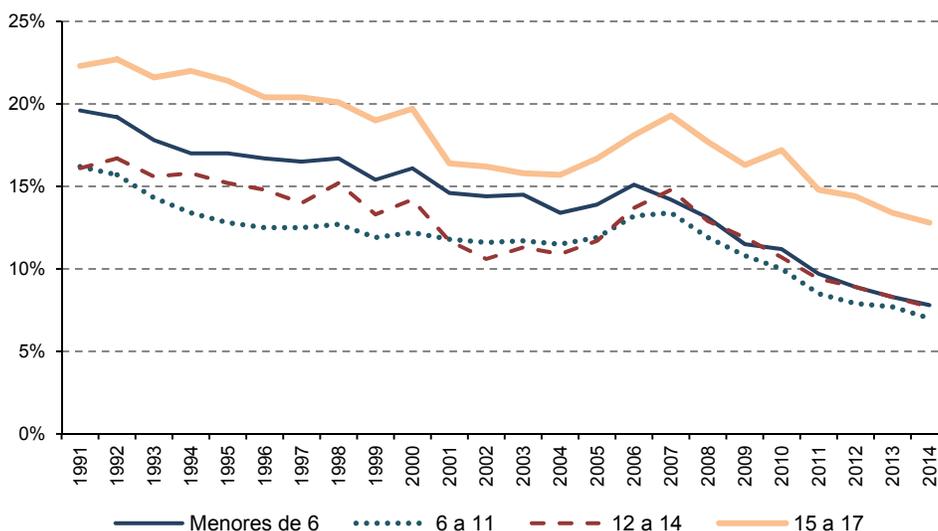
La dimensión educativa, a pesar de no ser la dimensión más relevante para el indicador global, es la que explica las diferencias entre los tramos de edad. Entre las personas de entre 15 y 17 años, un 20% no asiste a un centro educativo y un 14% de los que asiste presenta rezago. Entre los escolares, en cambio, estas cifras son prácticamente nulas. Debido a estas carencias en la dimensión educativa, el grupo etario que más contribuye a la pobreza multidimensional son los adolescentes de 15 a 17 años, mientras que la menor contribución proviene de los niños de 6 a 11 años.

Los adolescentes son el grupo con mayor incidencia de pobreza multidimensional a lo largo de todo el período (gráfico 2), contrariamente a lo que se observa al considerar la pobreza de ingresos. Entre los menores de 6 años, por su lado, la incidencia de la pobreza multidimensional fue más alta que la de los tramos intermedios hasta el 2007, año en el cual comienzan a asemejarse con estos grupos. Esta reducción obedece al incremento en la asistencia de los niños de 4 y 5 años a la Educación inicial, impulsado por la universalización de la oferta pública.

En comparación con el indicador de pobreza monetaria, la pobreza multidimensional es un indicador de carácter más estructural, por lo que la fuerte caída de la pobreza monetaria no se observa en el indicador de carencias múltiples (gráfico 3). Mientras que la pobreza monetaria “reacciona” de manera casi inmediata al aumento en los ingresos, la pobreza multidimensional se modifica a ritmos más lentos. A pesar que en 2006 ambos indicadores muestran valores similares (52% de los niños y niñas se encontraban por debajo de la línea de pobreza monetaria y 48% de ellos estaban privados en al menos una dimensión), estos se separan en casi 18 puntos en 2014: la pobreza monetaria de los niños y niñas era 18% y el recuento de privaciones múltiples 36% (CEPAL & UNICEF, 2016). El indicador de pobreza multidimensional muestra una mejora en las condiciones de vida de la infancia, pero el proceso es mucho más lento y paulatino. Los incrementos en el Gasto Público Social dirigido a

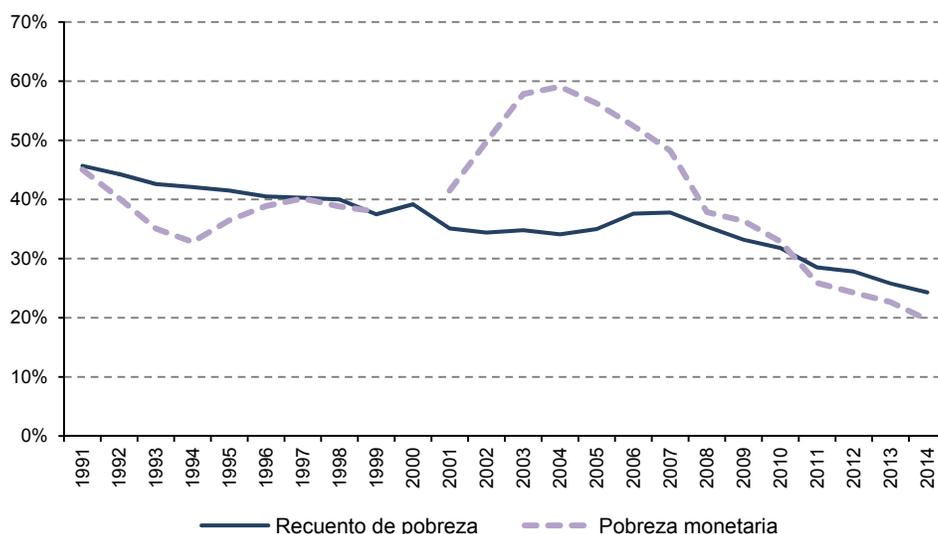
la infancia en sus componentes de Educación, Vivienda, Agua Potable expresarían dichas mejoras en los indicadores multidimensionales de pobreza aunque de forma más lenta que las mejoras en el gasto destinado a Asistencia Social (como ser transferencias monetarias focalizadas) sobre los indicadores de pobreza monetaria.

Gráfico 2
Pobreza multidimensional por tramos de edad. Menores de 18 años. País urbano



Fuente: CEPAL y UNICEF (2016) en base a ECH 1991-2014.

Gráfico 3
Evolución de pobreza multidimensional y pobreza monetaria (líneas 1996 y 2006)
Menores de 18 años. País urbano



Fuente: CEPAL y UNICEF (2016) en base a ECH 1991-2014.

II. Principales políticas dirigidas a la infancia

Los niños y niñas en Uruguay están comprendidos dentro de las políticas sectoriales universales como la Educación y Salud, y de políticas focalizadas de acuerdo a características específicas, que se han venido desarrollando en los últimos años y que en general tienen un carácter interinstitucional. A continuación se describen las principales políticas desarrolladas para la infancia en Uruguay: políticas educativas, instituciones dirigidas a los niños y adolescentes (INAU e INJU), y políticas de protección a los más vulnerables. Los principales componentes del GPS que se desarrollan más adelante están comprendidos en las políticas que se describen brevemente a continuación.

A. Educación

En Uruguay, los organismos reguladores de la Educación varían según el nivel de enseñanza. La primera infancia (edades 0 a 2) está a cargo del Ministerio de Educación y Cultura y del Instituto del Niño y Adolescente. En Educación Inicial (de 3 a 5 años) se superponen las regulaciones del MEC, INAU y ANEP, dependiendo del tipo de establecimiento (público, privado o CAIF). Desde Primaria hasta Media superior, la regulación está bajo la órbita de ANEP, a través de sus distintos consejos: Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), Consejo de Educación Secundaria (CES), Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) y el Consejo de Formación en Educación (CFE).

La mayoría de los niños y niñas que están matriculados en centros de primera infancia se encuentran matriculados en centros CAIF y en segundo lugar en centros privados del MEC (cuadro 1). Estos dos tipos de centro abarcan aproximadamente al 85% de los niños y niñas matriculados/as. Entre los de 3 a 5 años, sin embargo, la amplia mayoría se encuentra registrada en ANEP: 82.851, representando el 63% de los matriculados. Naturalmente, los CAIF dejan de cobrar tanta relevancia, y aumenta la matrícula en los CEIP privados (17% de los matriculados).

En cuanto a la oferta de Educación primaria, el 83,8% de los centros de Educación primaria son públicos, aunque la proporción de centros privados y públicos entre los departamentos es diversa. Montevideo es el departamento con mayor cantidad de centros privados, que representan el 44% de la oferta. Los otros dos departamentos con alta participación de privados son Canelones y Maldonado (20,8% y 26,4% respectivamente). En el resto de los departamentos del país las escuelas públicas representan entre el 88,4% y el 97,2%. En cuanto al nivel medio, en 2013 existían 500 centros educativos de este tipo. El 67% de estos centros son parte de ANEP (39% Educación secundaria común, 28% UTU), mientras que el 33% restante son de carácter privado.

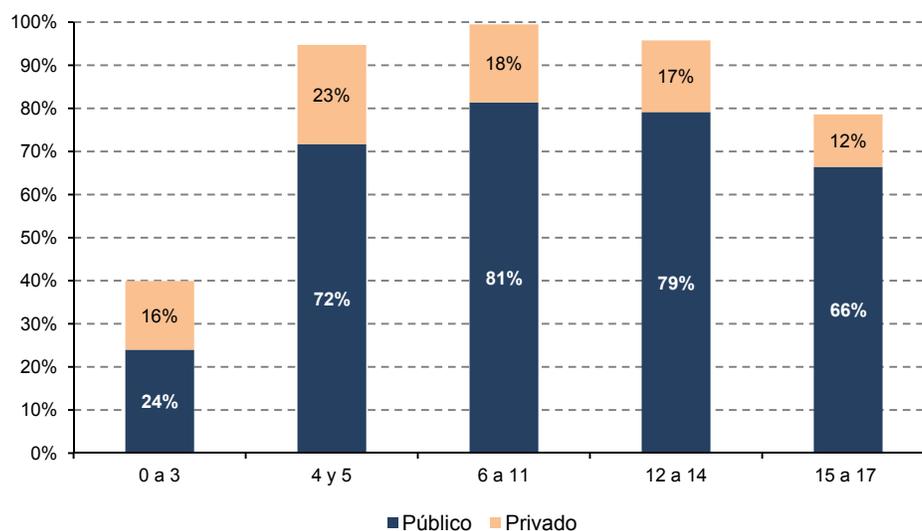
Cuadro 1
Alumnos matriculados en Educación en la primera infancia e inicial
por forma de administración, según tramos de edad

	0 a 2 años	3 a 5 años
CAIF	35 172	15 290
ANEP	131	82 851
Diurnos	1 262	631
CEIP privados	7 132	22 803
Privados MEC	10 534	9 510
Total matriculados	54 231	131 085
Población	139 245	141 490
Tasa matriculación	39%	93%

Fuente: MEC (2015).

El gráfico 4 muestra las tasas de asistencia a algún centro educativo, distinguiendo los públicos de los privados, calculada sobre el total de la población de cada grupo etario. Entre los de 0 a 3 años, el 40% asiste a algún tipo de centro: 24% a un centro público (la mayoría CAIF) y un 16% a centros privados. Entre los niños de 4 y 5 años las tasas de asistencia aumentan notoriamente, y finalmente alcanzan 95% y 98% entre los de 6 a 11 años. Mientras que en el tramo de 4 a 5 los centros privados captan un 23% de esta población, su peso se reduce entre los escolares (18%). En el tramo de 15 a 17, sin embargo, cae la asistencia a centros educativos en tanto un 21% de los jóvenes en estas edades no participan del sistema educativo. Mientras tanto, el 66% estudian en liceos públicos y un 12% en liceos privados.

Gráfico 4
Tasa de asistencia a algún centro educativo, según forma de administración

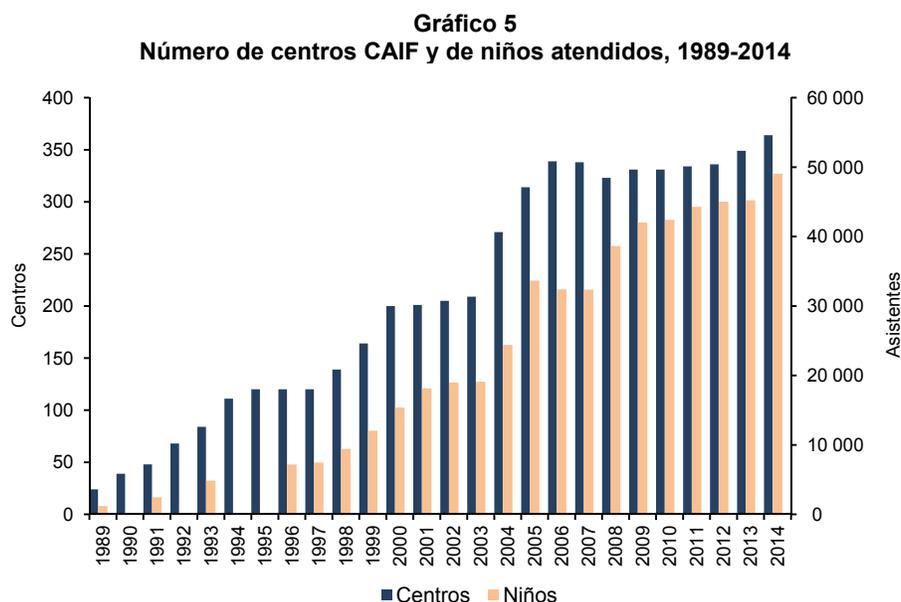


Fuente: ECH 2015.

B. CAIF

En 1988 se instaura el Plan CAIF, una de las políticas más relevantes en términos de atención a niños y niñas en situación de vulnerabilidad. El Plan CAIF actualmente se encuentra bajo la órbita del INAU, aunque varias organizaciones públicas están también involucradas (INDA, MIDES, MEC, MSP, ASSE, ANEP e Intendencias).

Los centros CAIF brindan en la actualidad cobertura para niños de 0 a 3 años y sus familias. Cuenta con dos modalidades: i) Experiencias Oportunas para niños de 0 a 1 año, que consiste en talleres semanales a los que asisten con un referente y en los que se trabaja en torno a la estimulación y desarrollo del niño, y a pautas de crianza; ii) Educación Inicial para niños de 2 y 3 años, basado en la atención diaria por 4, 6 u 8 horas diarias. Estos centros son gestionados por Organizaciones de la Sociedad Civil, aunque su financiamiento es público, a través del INAU y de una transferencia alimenticia brindada por el INDA. La cobertura del Plan CAIF ha aumentado sustancialmente desde su implementación en el 1988 (gráfico 5). Para el año 2014, el número de centros era de 364, mientras que la asistencia era de 49.054 niños (Zaffaroni, 2015).



Fuente: En base a Zaffaroni (2015).

C. Instituto del Niño y Adolescente

El Instituto del Niño y Adolescente (INAU) es el servicio descentralizado enfocado en la protección y promoción de los derechos de los menores de 18 años en Uruguay. Debido a la variación en las edades de la población que cubre, el INAU abarca varias funciones: desde el cuidado de niños hasta la reclusión de menores infractores de la ley. Ejecuta y supervisa políticas públicas relacionadas con el cuidado, la Educación, la capacitación laboral, y la promoción de la familia, entre otros. En 2014 INAU, en todas sus modalidades, atendió a 112.036² menores de 18 años (SIPI, 2014).

Entre los programas asociados al cuidado se encuentran los de largo plazo, como los programas de Acogimiento Familiar o los Centros de Atención Integral a niños, niñas y adolescentes, destinados al cuidado de tiempo completo. Por otro lado se encuentran los programas de tiempo parcial, como el

² Dato incluye CAIF.

Programa Centros de Primera Infancia, que provee servicios de cuidado para niños entre 3 meses y 3 años (4, 6 u 8 horas diarias), o los Clubes de Niños ofrecen un espacio de contención, Educación y recreación para niños y adolescentes, en complemento a la Educación Formal. Cabe destacar que la cobertura de este tipo de servicios es baja.

Por otro lado, se encuentran los servicios destinados a familias en situación de vulnerabilidad, el Espacio Familia y Hogares Especiales, cuyo objetivo es ofrecer amparo y promover el derecho de vivir en familia. Específicamente, se implementaron hogares especiales para menores de 18 años con discapacidad (intelectual o motriz) y se ofrece atención a madres adolescentes y adolescentes embarazadas que no cuenten con una red de atención de calidad. Por su lado, el Espacio Infancia es una oferta de cuidado para aquellos niños entre 0 y 13 años, ya vinculados con INAU, que se encuentran en situaciones de desamparo. Esta atención no solo contempla salidas recreativas, sino también un acogimiento familiar integral.

La población adolescente es atendida por los Centros Juveniles, presentes en casi todos los departamentos del país y destinados a jóvenes de entre 12 y 17 años (7.135 participantes en 2014). En ellos se realizan actividades de carácter educativo, recreativo y laboral. También existen programas para adolescentes enfocados específicamente en la capacitación laboral. Los Talleres de capacitación laboral están dirigidos a adolescentes entre 15 y 18 años que no han completado la Educación media. Cuenta con dos modalidades distintas: Educación no formal y Educación formal a través de la cual el joven puede luego continuar sus estudios de Bachillerato. A través del programa de Formación y Aprestamiento Laboral, los adolescentes de 17 y 18 años pueden participar de talleres sobre hábitos laborales y luego acceder a una primera experiencia laboral.

D. Instituto Nacional de Juventud

El Instituto Nacional de la Juventud (INJU) se encuentra dentro del Ministerio de Desarrollo Social y tiene a su cargo la rectoría y ejecución de las políticas públicas de juventud. El mismo se ha fortalecido en los últimos años con un mayor reconocimiento como organismo rector, lo que se evidencia en la elaboración de los Planes Nacionales de Juventudes.

El INJU ha llevado adelante el Plan Nacional de Juventudes que pretende reunir un conjunto de decisiones, acciones e instrumentos de política con el objetivo de dar garantía al ejercicio de los derechos. Además de diferentes divisiones del Estado, participan en el mismo múltiples actores (organizaciones sociales, juveniles, no gubernamentales) en un diálogo a nivel nacional y local. El plan de 2011-2015 presenta los siguientes cuatro ejes: i) Educación, (ii) Emancipación; (iii) Salud Integral y calidad de vida; iv) Participación, ciudadanía y cultura. El Plan 2015-2025 priorizó la agenda de gobierno actual y contó con la opinión de expertos en temáticas de jóvenes con discapacidad, jóvenes rurales, políticas de cuidados, convivencia y resolución de conflictos en centros educativos. El cuadro 2 describe los principales programas del INJU.

Cuadro 2
Programas seleccionados del Instituto Nacional de Juventud

Tarjeta Joven	Tarjeta otorgada a jóvenes entre 14 y 29 a través de la cual se acceden a bienes y servicios de carácter cultural, educativo, deportivo, recreativo, etc.
Compromiso Educativo	Programa de integración educativa que se centra en apoyar a los y las adolescentes y jóvenes para que permanezcan en el sistema educativo y completen la Educación Media Superior.
Jóvenes en Red	Programa dirigido a jóvenes desvinculados del sistema educativo que consiste en estimular la reinserción educativa y laboral de los beneficiarios.
Centro de Ciudadanía Juvenil - IMPULSA	Programa que promueve la participación y el protagonismo de los jóvenes a nivel local, fortaleciendo su vínculo con actores e instituciones de la sociedad civil. Se realizan diversas actividades (talleres, debates, jornadas de integración, etc.)
Fondo de Iniciativas Juveniles	El programa ofrece financiamiento a proyectos propuestos por grupos de jóvenes relacionados con la temática de juventud.

Cuadro 2 (conclusión)

Expo Educa	Feria para estudiantes de secundaria en donde las distintas instituciones educativas (públicas, privadas, formales y no formales) exponen sus propuestas; la feria recorre todo el país.
Encuentro de Arte y Juventud	Espacio dirigido para exposiciones artísticas de jóvenes; también incluye instancias de formación y de intercambio.
Casa de la Juventud	Casa abierta todo el año para diversos usos, tales como talleres y exposiciones. También tienen espacios para grupos de estudio, salas de informática y biblioteca.
Centros Educativos Abiertos (+Centro)	El programa consiste en habilitar los centros educativos durante los fines de semana para la realización de distintas actividades educativas, culturales y recreativas.
Centro de Información a la juventud	Equipo de asesoramiento en temas educativos, laborales y culturales, como la búsqueda de becas y talleres vocacionales.

Fuente: Observatorio Social del MIDES.

E. Transferencias monetarias: Asignaciones Familiares y Tarjeta Uruguay Social

Las Asignaciones Familiares, creadas en la primera mitad del siglo XX, fueron originalmente diseñadas como transferencias monetarias a trabajadores formales con niños, niñas y adolescentes en el hogar³. En el 2008, se incorpora una transferencia monetaria similar, pero de carácter no contributivo (Asignaciones Familiares-Plan de Equidad) que convive hasta la actualidad con la modalidad anterior. Las Asignaciones Familiares-Plan de Equidad son otorgadas a niños, niñas y adolescentes que pertenecen a hogares vulnerables (determinado a través de un Índice de Carencias Críticas). A diferencia de las Asignaciones Familiares contributivas, los beneficiarios de esta nueva prestación no tienen que cumplir con la condición de aportar al sistema de Seguridad Social, pero se exige que los menores de edad asistan a centros educativos y que se realicen los controles de Salud obligatorios⁴. El monto de la transferencia varía según la edad y la cantidad de niños, niñas y adolescentes en el hogar. En 2016 el monto por menor era aproximadamente \$ 1.300, con un complemento de alrededor de \$ 500 cuando el menor comienza a cursar secundaria⁵.

Según datos oficiales, a fines de 2015 se entregaron 375.512 Asignaciones del Plan de Equidad (182.212 hogares). Si se considera la cantidad de menores de 18 cubiertos, el 53% vive en un hogar que recibe algún tipo de asignación: el 16% recibe solo AFAM contributiva, 20% recibe solo AFAM-PE y 17% recibe AFAM-PE y TUS (gráfico 6). La variación entre los distintos tramos etarios es pequeña. La menor cobertura total se observa entre los adolescentes de 15 a 17 años (48%) y la más alta entre los de 6 a 11 años (55%).

La Tarjeta Uruguay Social (TUS) es una transferencia monetaria para hogares en situación de vulnerabilidad destinada exclusivamente a la compra de artículos alimentarios y de higiene. Originalmente se otorgaba a hogares con menores de edad, pero esta exigencia fue retirada en 2014. El monto de la tarjeta varía según la cantidad de niños y niñas en el hogar y según el grado de vulnerabilidad (los hogares más carenciados —de acuerdo a su puntaje en el ICC— reciben el monto duplicado).

Los criterios de ingreso al programa son similares a los de las AFAM, aunque más estrictos en cuanto a los niveles de carencias críticas. Según datos administrativos, a enero de 2014 38.149 hogares recibían la TUS simple y 25.576 recibían TUS doble (total de 63.725 hogares)⁶. Los datos de la ECH indican que un 18% de los menores de 18 viven en un hogar que recibe una Tarjeta Uruguay Social. La proporción varía apenas entre 17 y 19% entre los tramos de edad.

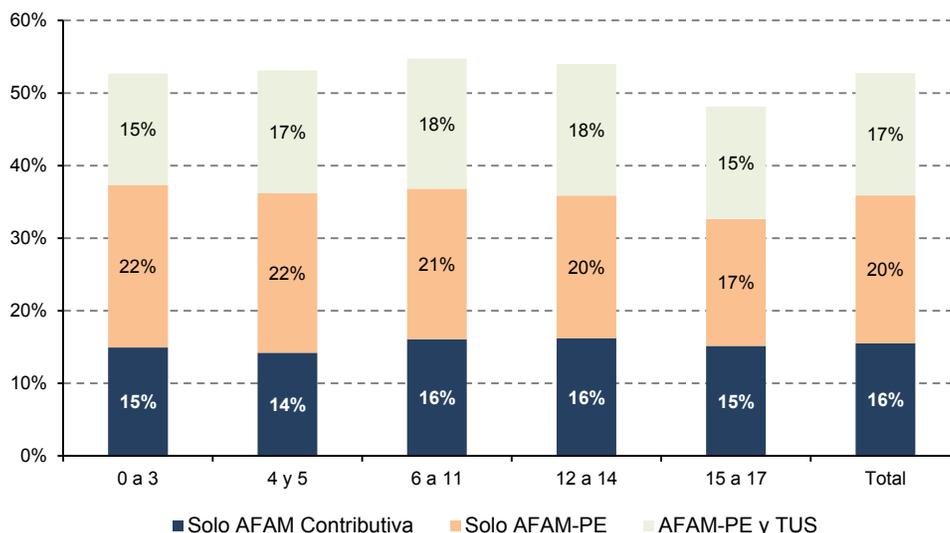
³ En 1999 y en 2004 (mediante la Ley 17.139 y la Ley 17.758, las AFAM fueron extendidas a todos los hogares con ingresos por debajo de determinado umbral, indistintamente del carácter formal/informal de los trabajadores. No obstante, este régimen duró poco, ya que, una vez creadas las AFAM del Plan de Equidad, los beneficiarios podían trasladarse a este nuevo programa, donde los montos de la transferencia eran mayores (Colafranceschi & Vigorito, 2013).

⁴ Recién en 2013 se verificó por primera vez el cumplimiento con la corresponsabilidad de Educación, mientras que la de salud sigue sin ser monitoreada. No obstante, el monitoreo aún no se realiza de manera sistemática (por ejemplo, en 2015 no se realizó ningún control (Tapia, 2017).

⁵ http://www.bps.gub.uy/3540/plan_de_equidad.html.

⁶ Observatorio Social del MIDES.

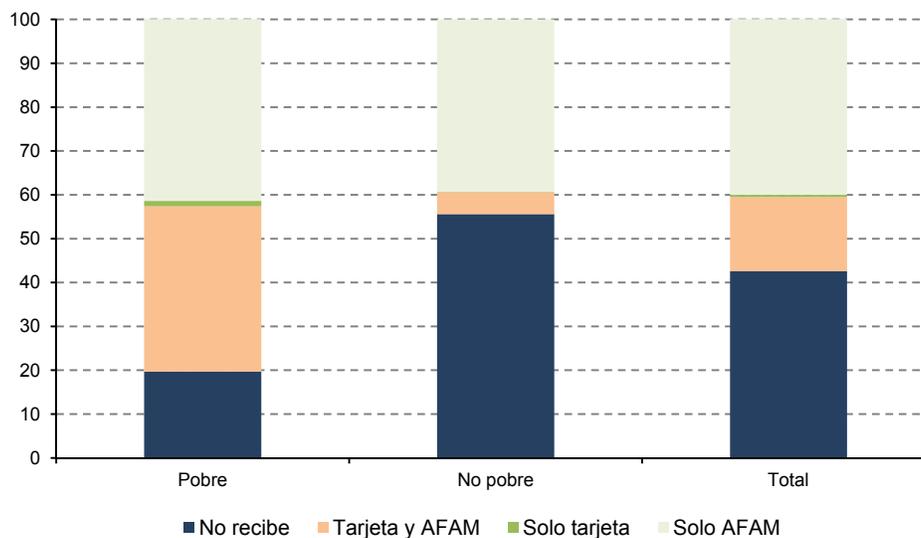
Gráfico 6
Menores de 18 años en hogares que reciben transferencias, según tramos de edad. Total país, año 2015



Fuente: ECH 2015.

CEPAL & UNICEF (2016) analizan la proporción de niños que recibe algún tipo de transferencia (AFAM y/o TUS) según su condición de pobreza multidimensional. En 2014, un 80% de los niños pobres en términos multidimensionales estaba cubierto por alguna de estas prestaciones: 37,7% eran beneficiarios de TUS y AFAM; 41,5% recibían solo AFAM; 1,2% recibían solo la TUS (gráfico 7).

Gráfico 7
Cobertura de programas de transferencias de ingreso según condición de privaciones múltiples
Niños y adolescentes (0 a 17 años de edad). Total del país, 2014
(En porcentajes)



Fuente: Elaborado en base a CEPAL & UNICEF (2016).

F. Uruguay Crece Contigo

En 2012, Uruguay Crece Contigo (UCC) se consolida como política nacional de protección a la primera infancia. Surge como un esfuerzo interinstitucional entre la Oficina de Presupuesto y Planeamiento, el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Desarrollo Social. En el 2013, UCC se encontraba presente en todo el territorio nacional. Está dirigida a hogares con menores de 4 años y/o mujeres embarazadas, con el objetivo de acompañar y promover prácticas Saludables durante esta etapa de la vida. Se identifican dos principales componentes del programa: uno de carácter universal y otro dirigido a las poblaciones más vulnerables.

Con respecto a los elementos pensados para el conjunto de la población, UCC realiza campañas de concientización y divulgación de información relevante para la primera infancia y para el período de embarazo y entrega a cada recién nacido del país un “Set de Bienvenida”. Este paquete contiene productos útiles y didácticos para los primeros meses del bebe, así como materiales informativos sobre prácticas Saludables y recomendadas para el cuidado.

En relación a los esfuerzos focalizados en la población más vulnerable, UCC ofrece un acompañamiento a las familias de contexto crítico. Las familias son derivadas a UCC a través de instituciones territoriales o seleccionadas según información oficial sobre el nivel de carencias del hogar. Aquellos hogares seleccionados reciben visitas sistemáticas de técnicos del área social y de la Salud por aproximadamente 10 meses, ofreciendo una guía y apoyo para transitar la etapa del embarazo/primeros años del niño de manera más Saludable y oportuna para su mejor desarrollo.

Según información institucional de Uruguay Crece Contigo, desde el 2012 hasta comienzos del 2016, 10.138 hogares han sido beneficiarios de la prestación focalizada (13.735 menores de edad y 4.924 mujeres embarazadas). Además, se identifican 28.430 beneficiarios indirectos⁷.

G. Cercanías

El Programa Cercanías (oficialmente “Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares”) surge como un esfuerzo por mejorar la eficiencia de las políticas sociales y evitar la ocasional superposición de programas. El foco de Cercanías radica en proveer acompañamiento a hogares de contexto crítico, especialmente a aquellos con presencia de menores de 18 años, para mejorar su acceso a políticas sociales. Las familias son seleccionadas según su posicionamiento en los índices de pobreza extrema y vulnerabilidad del MIDES, y a través de diagnósticos territoriales. Concretamente, Cercanías forma Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF), quienes son responsables de trabajar en conjunto con las familias para asegurar un acceso más rápido y eficiente a las distintas políticas sociales de las cuales podrían ser beneficiarias. La clave del programa está en el acercamiento a estos hogares vulnerables y la mejora de su inserción en la matriz de protección social. En 2015 este programa atendió a 3.066 familias (cuadro 3). Otras fuentes constatan que Cercanías ha llegado a 6,6% de los niños pobres y 14,1% de hogares con inseguridad alimenticia (Grupo de Estudios de Familia, 2015: 106).

Cuadro 3
Beneficiarios de Cercanías (2015)

Familias atendidas	1 700
Familias egresadas	1 366
Total familias	3 066
Personas atendidas	10 261
Personas egresadas	8 343
Total personas	18 604

Fuente: Observatorio Social del MIDES.

⁷ <http://www.montevideo.com.uy/contenido/Desde-su-creacion-Uruguay-Crece-Contigo-beneficio-a-mas-de-47-000-personas-313095>.

H. Jóvenes en Red

Jóvenes en Red es un programa interinstitucional que promueve el ejercicio de derechos de los adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años, desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo desde un abordaje integral, territorial y en comunidad. Los participantes del programa deben provenir de hogares vulnerables y cumplir con los siguientes requisitos: encontrarse bajo la línea de pobreza, no ser trabajador formal y no haber completado el ciclo básico.

Jóvenes en Red articula el trabajo con diversas instituciones (Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Deporte y Turismo, Ministerio de Defensa, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay y Administración Nacional de Educación Pública) para estimular la (re)inserción educativa y laboral de los beneficiarios. Concretamente, el programa emplea distintas estrategias que apuntan tanto a mejorar las condiciones de vida de los jóvenes como a fortalecer sus capacidades y habilidades. En un primer plano, se trabaja para que los participantes tengan cobertura básica de prestaciones sociales. Por otro lado, se estimula la reincorporación al sistema educativo a través de acompañamiento, clases grupales y estímulos financieros. También se promueve la inserción laboral en talleres de orientación y capacitación laboral, así como con el asesoramiento en búsqueda de oportunidades de trabajo.

Jóvenes en Red funciona en diez departamentos del país. En 2013, 2.382 jóvenes ingresaron al programa. Según datos del INJU, el monto ejecutado en el 2013 fue de aproximadamente 95 millones de pesos.

III. El estudio del Gasto Público Social en Uruguay

La estimación oficial actual del Gasto Público Social (GPS) en Uruguay está a cargo de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del MIDES, que ha realizado importantes esfuerzos por contar con una serie para el período 1989-2013. Los principales antecedentes de esta metodología se encuentran en ATPS-OPP (2004), MIDES y Iecon-UDELAR (2007) y CINVE (2013). Además, existe un conjunto de estimaciones no gubernamentales para diferentes tramos etarios y sectores específicos (ver por ejemplo Grau, 2005, y Azar *et al.*, 2009). A continuación, se revisan los principales antecedentes de la estimación del GPS en Uruguay, prestando especial atención a los trabajos que analizan cuánto de este gasto es apropiado por niños, niñas y adolescentes.

En CINVE (2013) se estima el Gasto Público Social y se identifica la edad y sexo de los beneficiarios de cada gasto para el período 2005 a 2010. Este trabajo se realiza en el marco de un proyecto de Gasto Público Social en Uruguay, coordinado y financiado por MIDES, MEF y OPP. DINEM (2015) actualiza los datos y el informe para el período 2011 a 2013. Por lo tanto, se cuenta con un análisis de cómo se distribuye el GPS total entre la población, según sexo y edad. Se describe la evolución del gasto por cada función: Educación, Salud, Seguridad Social, Vivienda, medio ambiente, agua y saneamiento, y Gasto no convencional⁸.

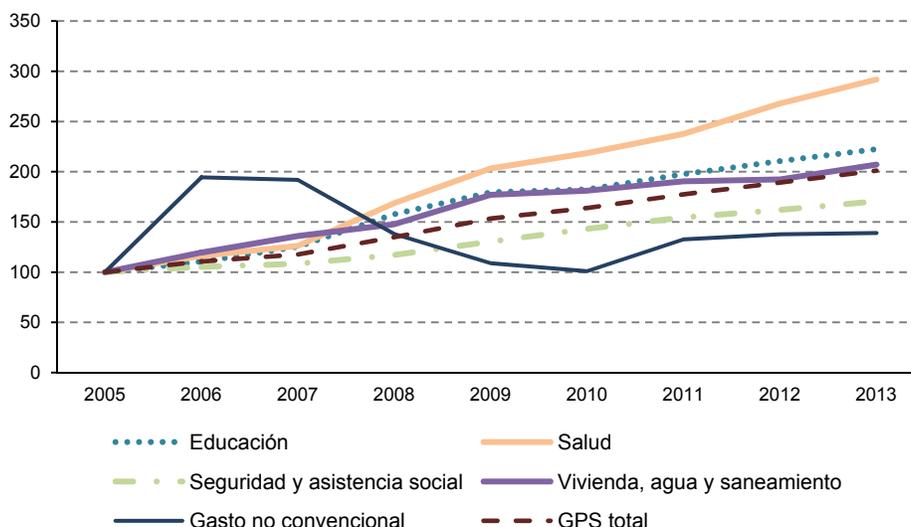
Para obtener la estimación del gasto por sexo y edad, el trabajo toma registros administrativos y datos de la Encuesta Continua de Hogares que permiten identificar los beneficiarios de cada política y los usuarios de cada servicio. Con esta información se distribuye el monto total asignado a esa política entre los ciudadanos que hacen uso de ella.

Los principales resultados obtenidos por CINVE (2013) y reforzados por DINEM (2015) siguiendo estos criterios resultan coherentes con estimaciones previas de otras instituciones y con la evolución de las políticas sociales en el período. La evolución del GPS fue creciente entre 2005 y 2013, tanto en términos del GPS total como en cada uno de sus componentes, excepto el Gasto no convencional (gráfico 8). El gasto per cápita, por lo tanto, aumenta considerablemente en el período. Mientras en 2005 se gastaban aproximadamente 44 mil pesos por persona, en 2013 se gastó casi el doble (87 mil pesos).

⁸ “El Gasto Público Social No Convencional es un subcomponente heterogéneo del GPS. Agrupa los gastos en museos, bibliotecas, organizaciones de prensa, servicios de televisión, deportes, defensa, investigación e innovación pero también becas no administradas por el Ministerio de Educación y gastos del MIDES.” DINEM (2015:63).

La Seguridad Social representa casi la mitad del GPS, Salud un cuarto y Educación casi un quinto (cuadro 4). La principal modificación entre 2005 y 2010 es la reducción de casi 10 puntos del peso de Seguridad Social en el total del GPS y un aumento de más de 7 puntos del peso de Salud. Esto se debe principalmente a la Reforma de la Salud que opera desde el 2007, aumentando sustancialmente el GPS en Salud. De hecho, se observa en el gráfico 8 que es la función que presenta el mayor crecimiento en el período.

Gráfico 8
Evolución del Gasto Público Social en términos reales. Total y principales funciones, 2005-2013. Índice 2005=100



Fuente: CINVE (2013) actualizado por DINEM (2015).

Cuadro 4
Distribución del Gasto Público Social por concepto en miles de pesos constantes (2013) y porcentaje. Años 2005 y 2013

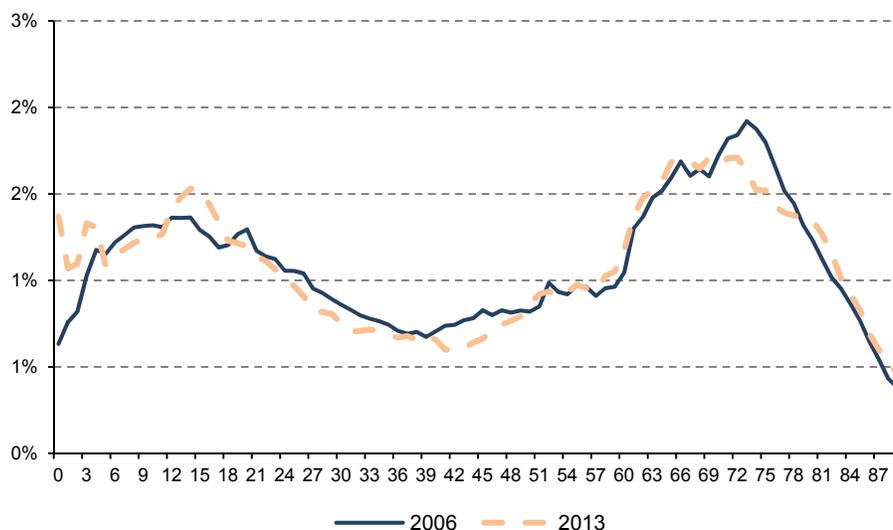
	2005			2013		
	Miles de pesos	Per cápita	Porcentaje	Miles de pesos	Per cápita	Porcentaje
Educación	23 871 471	7,22	16%	53 095 065	15,65	18%
Salud	24 671 665	7,46	17%	72 016 948	21,23	24%
Seguridad y Asistencia Social	85 896 947	25,98	58%	146 476 712	43,18	49%
Vivienda, medio ambiente, agua y saneamiento	9 889 919	2,99	7%	20 478 745	6,04	7%
Gasto no convencional	2 916 774	0,88	2%	4 056 087	1,20	1%
Total	147 246 776	44,54	100%	296 123 557	87,29	100%

Fuente: CINVE (2013) actualizado por DINEM (2015).

La distribución del GPS total por edades se caracteriza por estar concentrada en las primeras etapas de la vida (niñez y adolescencia) y en las últimas (adultos mayores). Esto se debe principalmente al gran peso de la Educación y la Seguridad Social, respectivamente. En 2013, el 90% del gasto en Educación está dirigido a menores de 24; el 66% del gasto en Seguridad y Asistencia Social lo reciben los mayores de 60 años. Se observa que el gasto tiene una forma de U en donde el

mayor gasto se encuentra comprendido en las edades correspondiente a la etapa escolar y primer ciclo de Educación media, disminuyendo a partir de los 15 años y comenzando a aumentar en los 60. Por su parte, el porcentaje del GPS destinado a los mayores de 65 años es del orden del 34% en 2013. En el período analizado, sin embargo, se observa un aumento en la participación de los menores de 5 años (de 4,4% a 6,2%) y una disminución en el gasto a adultos mayores.

Gráfico 9
GPS por edades simples
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a CINVE (2013) actualizado por DINEM (2015).

Una de las explicaciones del aumento del GPS dirigido a los menores de 5 es su creciente participación en la Educación inicial. Adicionalmente, y en referencia a los niños en edad escolar, el gasto aumentó en el año 2008 debido, principalmente, a la implementación del Plan Ceibal. Alrededor del 2011, cuando el Plan Ceibal se introduce en Ciclo Básico, este incremento comienza a observarse en los niños de 12 y 15 años (CINVE, 2013 y DINEM, 2015).

Uno de los principales cambios de la Reforma de Salud del 2007 fue la extensión de la cobertura a los dependientes (menores de 18) de los trabajadores formales. Naturalmente, a partir de esta fecha, el GPS en Salud aumentó sustancialmente, en particular en estos tramos de edad.

En cuanto a la función de Seguridad y Asistencia Social, el aumento en el período se encuentra concentrado en los menores de 5 años, mientras que el resto de los niños continúa recibiendo la misma proporción de este gasto. El aumento corresponde mayoritariamente a los recursos destinados a INAU, quien ejecuta políticas destinadas a la primera infancia. También se registra un leve incremento en gastos del BPS con fines asistenciales (i.e. AFAM). En el 2013, los gastos de INAU y BPS (asistenciales), representan aproximadamente un 8,2% del total del GPS en Seguridad y Asistencia Social.

Existen dos trabajos previos que analizan en detalle exclusivamente el Gasto Público en Infancia: Grau (2005) y Azar et al. (2009). El trabajo de Grau (2005) consiste en uno de los primeros esfuerzos por calcular el GPS dirigido a los menores de 18 años, basado en la propuesta metodológica de Bonari y Curcio (2004), que también se utiliza en el presente estudio. Utiliza información presupuestal del Gobierno General (extraída de ATPS-OPP, 2003) para realizar la estimación de GPSI para el período de 1999-2002. Una de las principales diferencias con otros trabajos es que este contempla el gasto de gobiernos departamentales.

Sus resultados indican que el Gasto Público Social en Infancia representaba aproximadamente 19% del Gasto Público Social en los años contemplados en el estudio mientras que los niños representan un 29% de la población total (cuadro 5). El análisis por funciones indica que la mayor cantidad de recursos está destinada a la Educación (54% del GPSI), seguido por la Salud (24%). El peso de la Asistencia Social crece en el período, alcanzando un 5,3% en 2002. Finalmente, al gasto en Vivienda se le adjudica aproximadamente un 15% del GPSI, distribuida según la proporción de la población que representan los niños, niñas y adolescentes. El hecho que esta cifra sea tanto más alta que en otros trabajos se debe a que Grau (2005) toma el gasto social de las Intendencias, que se dirige en un 80% hacia la vivienda. En este trabajo, el autor no profundiza sobre la clasificación del gasto (Específico, Indirecto, Ampliado, o Bien público). No obstante, sí hace hincapié en que la mayor parte del GPSI es un Gasto Específico, debido al peso de la Educación. Los gastos en Educación primaria, secundaria y técnica están dirigidos a los niños y adolescentes.

Azar et al. (2009) realizan una estimación del Gasto Público Social en Infancia (menores de 18 años) para el período 1990-2009, tomando como base el trabajo de Grau (2005). Los autores extienden la serie previamente estimada, aunque con algunas diferencias debido a la falta de datos. La información en Azar et al. (2009) corresponde a los gastos del Gobierno Central (excluye gobiernos departamentales y empresas públicas) y toma como fuente de información principalmente el Presupuesto Nacional⁹. Los resultados indican un estancamiento del GPSI entre 1990-1994; un aumento entre 1995 y 1999 (debido a la reforma educativa del 96); una reducción en los años de la crisis; y, finalmente, una recuperación entre 2005 y 2009. En términos de representación del GPSI en el total del GPS, esta cifra incrementó de 15% en 1994 a 26% en 2009.

Para analizar el destino del GPS en función de los grupos de población se utilizan medidas como el índice de focalización, calculado como el cociente del GPSI como porcentaje del GPS total y el porcentaje de menores de 18 años respecto a la población total. Al tomar valores menores a 100%, significa que ese grupo está recibiendo un menor porcentaje del gasto que lo que representa en la población; si fuese mayor a 100%, en cambio, implicaría un sesgo a favor de ese grupo. Según los antecedentes, el índice aumenta de 59 (promedio de 1990-1994) a 88 (2005-2009) (cuadro 5).

Los autores utilizan la misma metodología para categorizar, clasificar y distribuir el GPS entre la población. En cuanto a la categorización del gasto, los autores utilizan las categorías convencionales del Presupuesto (Educación, Salud, Asistencia Social, Seguridad Social, vivienda y servicios comunitarios y otros gastos sociales). El gasto en Educación es el que presenta un mayor aumento y el que abarca la mayor cantidad del gasto en infancia; en el 2009 representa un 64% del GPSI. Tanto el gasto en Salud como en Asistencia Social rondan el 11% en 2009. El gasto en Asistencia Social, sin embargo, aumentó significativamente en los años 2005-2007, aunque luego volvió a asemejarse a valores previos. El gasto en vivienda continúa representando una proporción menor, aunque su participación aumentó de 0,4% en el período de 1990-1994 a 2,7% en 2005-2009.

Al clasificar el gasto según su intencionalidad (Gasto Específico, Gasto Indirecto, Gasto Ampliado), los autores encuentran que el 80,6% del GPSI en el último período analizado está dirigido específicamente a los niños. Dentro de este gasto se encuentra el gasto en Educación, en Salud y en atención a la infancia (INAU). El Gasto Indirecto (Seguridad Social y otras políticas asistenciales del MIDES) abarca un 14,3% del GPSI; mientras que el Gasto Ampliado (vivienda, cultura, etc.), representa un 5%. La siguiente tabla resume las principales características y resultados de los trabajos reseñados, aunque se debe tener en cuenta que, debido a las diferencias metodológicas mencionadas, los resultados no son estrictamente comparables.

⁹ Los datos de 1990-2004 provienen de la Contaduría General de la Nación y CEPRE-OPP; corresponden al gasto ejecutado. Los datos de 2005-2009 provienen de la Ley de Presupuesto N. 17.930; corresponden al gasto asignado.

Cuadro 5
Síntesis de estudios de GPS Infancia

Fuente	Años	Fuente de datos	Cobertura institucional	GPSI/GPS	GPS/PIB	GPSI/PIB	Dist. por categoría
Azar et al. (2009)	1990-2009	1990-2004: Contaduría general y CEPRE-OPP 2005-2009: Ley de presupuesto 17.930	Gobierno Central: Poder Ejecutivo, Poder Judicial, ANEP, INAU, UDELAR y BPS	2009: 26%	2009: 17,7%	2009: 4,9%	Educación: 64,4% Salud: 11,6% Asistencia Social: 10,8% Seguridad Social: 10,9% Vivienda: 2,4%
Grau (2005)	1999-2002	ATPS- OPP (2003), en base a información presupuestas de la Contaduría General	Gobierno Central, Intendencias municipales y empresas públicas	Promedio período: 19,3%	25,3	4,9	Educación: 53,7% Salud: 24,6% Asistencia Social: 4% AFAM: 1,8% Vivienda: 15,9%
CINVE (2013) actualizado por DINEM (2015)	2005-2013	Presupuesto General del Gasto, Contaduría General	Administración central, organismos descentralizados y OSE	2013: 23,3%			

Fuente: Elaboración propia.

Más recientemente Colacce, Manzi y Tenenbaum (2016) identifican el gasto dirigido a los jóvenes, empleando también la metodología de Bonari y Curcio (2004), con el objetivo de comparar la información de Uruguay con la de otros países de la región. Partiendo de la estimación oficial del GPS, se categoriza, clasifica y distribuye el gasto entre las personas de 15 a 29 años para los años 2010-2013. Se observa que el GPS como porcentaje del PIB para este grupo etario es del orden del 23% en 2010 y se mantiene relativamente constante en 2011 y 2012, aumentando 4 puntos en 2013 producto del incremento superior del GPS respecto al PIB en ese año. Por su parte, el GPS en juventud representa el 16% del GPS total, porcentaje que se mantiene estable en el período analizado. El índice de focalización para el 2013 es de 65%, indicando un déficit en el gasto dirigido a jóvenes, en relación al peso que tienen en la población.

La porción más grande del GPS en Juventud es destinada a la Educación (46%), y es prácticamente el único gasto relevante que le llega a esta población por su condición exclusiva de ser joven. El gasto en Salud, que es el segundo más importante (27%), es del que se benefician la mayoría de los ciudadanos. Las categorías de Asistencia Social, Trabajo, Agua Potable y Vivienda oscilan entre 4 y 8%. Cabe mencionar que la mayoría del gasto en Asistencia Social llega a los jóvenes por pertenecer a la población objetivo de determinadas políticas focalizadas en pobreza (como es el caso de las AFAM), más que por ser jóvenes.

IV. Metodología de estimación del Gasto Público Social en Infancia

A. Estimación del Gasto Público Social

1. Fuente de datos

El punto de partida para el ejercicio de clasificación, categorización y distribución etaria del gasto es la estimación del Gasto Público Social de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Se considera GPS al conjunto de erogaciones que las agencias del sector público destinan al área social, financiadas a través de la tributación o el endeudamiento (independientemente del organismo proveedor del servicio). En este sentido, pueden incorporarse partidas que sean ejecutadas por prestadores privados si su financiamiento es público. El GPS es entonces la expresión fundamental del compromiso público con el bienestar de la ciudadanía.

En cuanto a la cobertura institucional, conceptualmente comprende todo el gasto del gobierno central y de los gobiernos departamentales, mientras que es discutible la inclusión del gasto de las empresas estatales. En la estimación realizada por el MIDES se considera el gasto ejecutado por la administración central y por la empresa pública OSE, proveedora del servicio de agua potable y saneamiento. Debido a la falta de información, no se consideran los gastos de los gobiernos departamentales.

La principal fuente de información utilizada es el Presupuesto General de Gasto provisto por la Contaduría General de la Nación para 2013. Se cuenta con información de la ejecución presupuestal de la Administración Central (incisos 2 a 15) y los organismos descentralizados (incisos 22, 25 y 27 a 29), así como subsidios y subvenciones (inciso 21) y diversos créditos (inciso 24). Es importante tener en cuenta que se utiliza el registro del gasto ejecutado. Durante el proceso del gasto una primera etapa refiere a la asignación de los créditos, que son las asignaciones anticipadas de recursos para los organismos. Para la estimación se utiliza una etapa posterior, la de las ejecuciones, que se genera en el momento en que surge la obligación de pago para los créditos.

Se utilizan fuentes complementarias para ciertas partidas que no se encuentran en la información del Presupuesto: los anuarios estadísticos del BPS, el registro de presupuesto y ejecución presupuestal de la OSE e información estadística de las Cajas Policial y Militar; además, se solicita información a la Junta Nacional de Salud.

2. Breve reseña de la metodología

El primer paso del ejercicio consiste en identificar, dentro del Gasto Público total, el gasto con fines sociales, referido como Gasto Público Social (GPS). Para ello se utilizó la estimación del GPS realizado por el Ministerio de Desarrollo Social (ver MIDES & Iecon-UDELAR, 2007 para un detalle de los criterios de estimación). La metodología de esta estimación se revisó en detalle y se realizaron algunas modificaciones consideradas pertinentes¹⁰.

B. Metodología para la medición del GPSI

1. Clases

Una vez identificadas las partidas dirigidas al GPS, el siguiente paso consiste en determinar el público objetivo de cada programa o política, siguiendo la propuesta de Bonari y Curcio (2004). Ciertos programas fueron creados con criterios etarios explícitos, mientras que otros fueron creados para determinadas poblaciones, entre las cuales puede –o no– haber menores de edad. Se establecen cuatro posibilidades de especificidad de cada gasto: Gasto Específico (GE), Gasto Indirecto (GI), Gasto Ampliado (GA) y Gasto en Bienes Públicos (GBP). A continuación se describen los criterios de cada categoría:

- **Gasto Específico:** gasto dirigido específicamente a menores de 18 años. Ningún otro tramo etario se beneficia de este gasto. Ejemplo: Educación inicial
- **Gasto Indirecto:** gasto dirigido a hogares con presencia de menores de 18; estos gastos tendrán un impacto probable en los menores de 18. Ejemplo: transferencias monetarias a hogares con menores de edad
- **Gasto Ampliado:** gasto dirigido a un grupo poblacional con alguna característica particular, de la que pueden formar parte los niños. Ejemplo: pensiones por discapacidad
- **Gasto en Bienes Públicos:** Gasto en Bienes Públicos, de los que generalmente se benefician todos los ciudadanos. Ejemplo: agua potable

2. Categorías

La segunda clasificación de las partidas consiste en asignarle una categoría a cada una, asociada a la función que busca cumplir. A su vez, estas categorías luego son subcategorizadas para lograr mayor precisión. Las categorías utilizadas coinciden con las establecidas en Colacce, Manzi y Tenenbaum (2016), que fueron definidas en el marco de un proyecto regional sobre Gasto Público social destinado a juventud (UNFPA- LACRO-OIJ, 2016). Éstas son:

- i) Salud: todo el gasto destinado a centros de atención médica, seguros de Salud, programas de promoción de Salud, de prevención de enfermedades, medicamentos, etc.
- ii) Educación: todos los niveles de Educación formal pública, programas de apoyo educativo, becas, etc.
- iii) Cultura: museos, bibliotecas, sitios históricos, espectáculos, programas recreativos, etc.
- iv) Asistencia Social: protección y apoyo a poblaciones vulnerables, programas que promueven la calidad de vida, transferencias monetarias, etc.

¹⁰ Se agregaron algunos gastos al GPS total que estaban omitidos de la estimación: por ejemplo, el gasto de INEFOP, transferencias por insuficiencia al FONASA, el pago por actos de usuarios de ASSE al FNR y las Escuelas Departamentales de Policía. En total, estos gastos suman aproximadamente 9.000 millones de pesos (3% del GPS).

- v) Trabajo: seguros de maternidad, enfermedad y discapacidad, programas y políticas de promoción laboral, capacitación laboral, formación profesional, intermediación laboral, etc¹¹.
- vi) Ciencia y técnica: investigación científica, innovación, etc.
- vii) Vivienda: políticas de vivienda, créditos para obtención de vivienda, etc.
- viii) Agua potable y alcantarillado.
- ix) Otros servicios urbanos: otros gastos destinados a necesidades comunitarias, como espacios de recreación y limpieza.

3. Distribuidores

Además de establecer la clase y la categorización, se debe determinar qué proporción de esa partida impacta sobre los niños, niñas y adolescentes. Para esto se utilizan distribuidores que reflejan la proporción de la partida que se asigna a esta población. Este procedimiento se debe realizar para todos los gastos, salvo para el Gasto Específico, ya que esta clase supone que el 100% de ese monto va dirigido al grupo etario analizado.

Las fuentes de información para los distribuidores pueden variar considerablemente. En el mejor de los casos, el gasto se distribuye con datos administrativos. Este es el caso de ciertos programas que están registrados en el Sistema de Información Integrada del Área Social (SIAS), como las Asignaciones Familiares, TUS e INAU. En otros casos se utiliza la Encuesta Continua de Hogares, como en el caso de asistencia a centros educativos y afiliación a centros de Salud. También se utiliza el Censo 2011 para identificar ciertas poblaciones, como la población con discapacidad. A través de las proyecciones de población del INE, por otro lado, se distribuyen los gastos en Bienes Públicos y se identifican grupos poblacionales, como los que viven en el medio rural. Para aquellos gastos con los que no se cuenta con datos administrativos ni un indicador concreto, generalmente se usa un proxy extraído de la ECH (por ejemplo, programas sociales distribuidos con el dato de población pobre).

¹¹ Habitualmente no se incluye esta categoría en las estimaciones de Gasto Público Social en Infancia dado que el trabajo no es promovido en estas edades. Hasta los 14 años se busca erradicar el trabajo infantil y entre los 15 y 17 se busca desalentarlo y controlarlo dado que representa un obstáculo para la permanencia en el sistema educativo. En este caso se mantiene el rubro para lograr comparabilidad con estimaciones para otros tramos etarios. Los rubros que componen esta categoría solo son asignados para los adolescentes de entre 15 y 17 años y representan un monto menor en la estimación del GPS en Infancia. En todos los casos, se trata de partidas destinadas al control del trabajo y a la mejora de su calidad.

V. Estimación GPS en infancia y adolescencia 2013

En esta sección se presentan los principales resultados de la estimación del Gasto Público Social en infancia y adolescencia para el año 2013. La estimación se realizó para el período 2010-2013 pero los resultados son muy similares entre años, por lo que se optó por presentar exclusivamente los resultados para el último año del período. Se muestra al principio la evolución para el período completo y los resultados más relevantes se muestran para los cuatro años en el anexo.

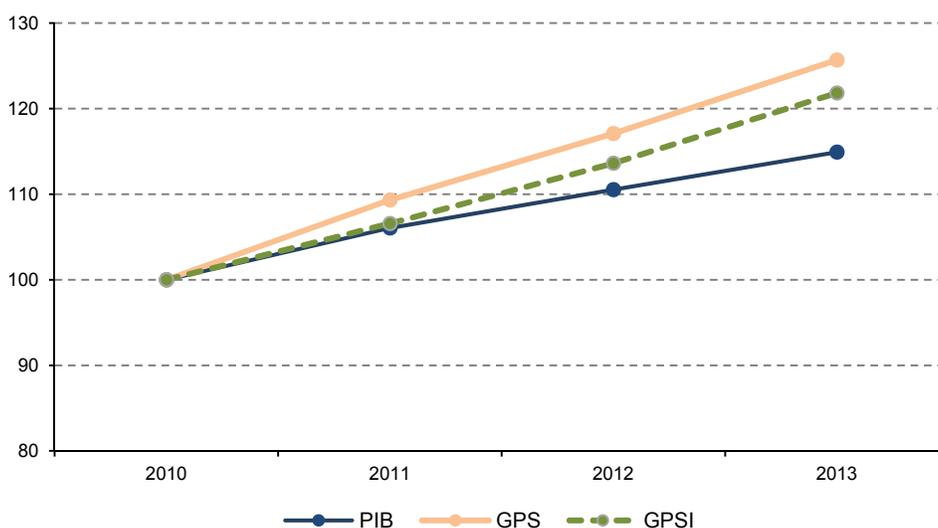
En el período 2010-2013 se observa un aumento en el GPS total y el GPS Infancia (25% y 21%, respectivamente), creciendo a un ritmo más acelerado que el PBI (14% aumento) (gráfico 10). Los recursos destinados al GPSI representaron poco menos de un cuarto (23%) del GPS total, y un 5,7% del PIB. La prioridad fiscal (GPSI respecto al Gasto Público Total) se ubica en 20%. Todos estos indicadores se han mantenido relativamente estables en los cuatro años (gráfico A.1).

Este resultado es coherente con los estudios mencionados anteriormente: Azar et al. (2009) estiman que el GPSI representaba el 26% del GPS y un 4,5% del PIB para el año 2009; mientras que CINVE (2013) y DINEM (2015) estiman un 23% del GPS en 2013. Si bien las diferentes estimaciones no son estrictamente comparables, se puede apreciar un incremento importante del GPSI respecto al PIB, pasando de ser 3,1% en promedio en el quinquenio 1990-1994 a ser un 5,5% en el período abordado en el presente estudio (cuadro 6)¹².

El crecimiento registrado en el período 2010-2013 se evidencia también en la evolución del gasto per cápita en menores de 18, que creció a un ritmo de 7%-9% anual: de \$ 51 mil pesos en 2010 a \$ 64 mil pesos en 2013 (cuadro 7).

¹² Las metodologías utilizadas difieren tanto en la incorporación de diferentes partidas en algunos rubros, como en su agregación por categorías, en particular respecto al estudio de Azar *et al* (2009).

Gráfico 10
Evolución del GPS total, GPSI y PIB (a precios constantes 2011. Índice 2010=100)



Fuente: Estimación propia.

Cuadro 6
Porcentaje del Gasto Público Social en Infancia respecto al PIB
(En porcentajes)

Fuente	Años	GPI/PIB
Azar <i>et al</i> (2009)	1990-1994	3,1
	1995-1999	3,8
	2000-2004	4,4
	2005-2009	4,5
Estimación propia	2010-2013	5,5

Fuente: Elaboración propia en base a Azar *et al* (2009) y estimaciones propias.

Cuadro 7
Evolución montos GPSI y per cápita en pesos constantes (2011) y en dólares corrientes, 2010-2013

	2010	2011	2012	2013
Total GPS-I (miles de pesos)	47 369 412	50 484 556	53 835 745	58 128 045
GPS-I per capita	51 321	54 998	59 136	64 480
GPS per cápita (US\$ corrientes)	2 469	2 645	2 844	3 102
Variación anual del GPS-I per capita		7%	8%	9%

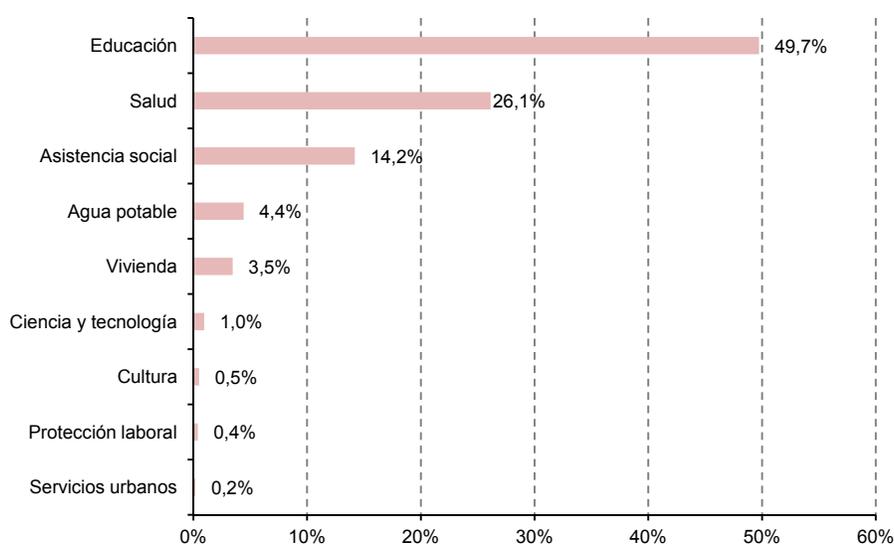
Fuente: Estimación propia.

El Gasto Público Social en Infancia se caracteriza por un fuerte peso de la Educación; la mitad del gasto está dirigido a este rubro (gráfico 11). Esta composición se mantiene estable en el periodo (véase el gráfico A.2). De los 5,7 puntos porcentuales que representa el GPS Infancia sobre el PBI, 2,9 corresponden al gasto educativo (gráfico 12). Cuando se considera a toda la población, el Gasto

Educativo representaba en 2012 un 4,6% del PIB según datos del Observatorio Social (MIDES). Aún cuando las cifras no son estrictamente comparables por diferencias en la metodología, esto nos da una idea del peso que tiene el gasto educativo en niños y adolescentes en el gasto total en Educación.

En el gasto educativo destinado a infancia, la Educación inicial y primaria junto con los centros CAIF, tienen un peso importante (alrededor del 54%), Educación media abarca un cuarto de este gasto, mientras que el resto se reparte entre otros niveles (técnico y terciario), gastos administrativos, y actividades de promoción educativa de menor entidad (cuadro 8)¹³. Un elemento importante a tener en cuenta cuando se analizan los datos presentados a continuación es que el esfuerzo financiero que realiza el país en cada una de estas áreas excede el que compone el Gasto Público Social. En el recuadro 1 se analizan las otras fuentes de gasto para el caso de Educación, dado que es el rubro de mayor importancia en este tramo etario.

Gráfico 11
GPSI por categoría, 2013

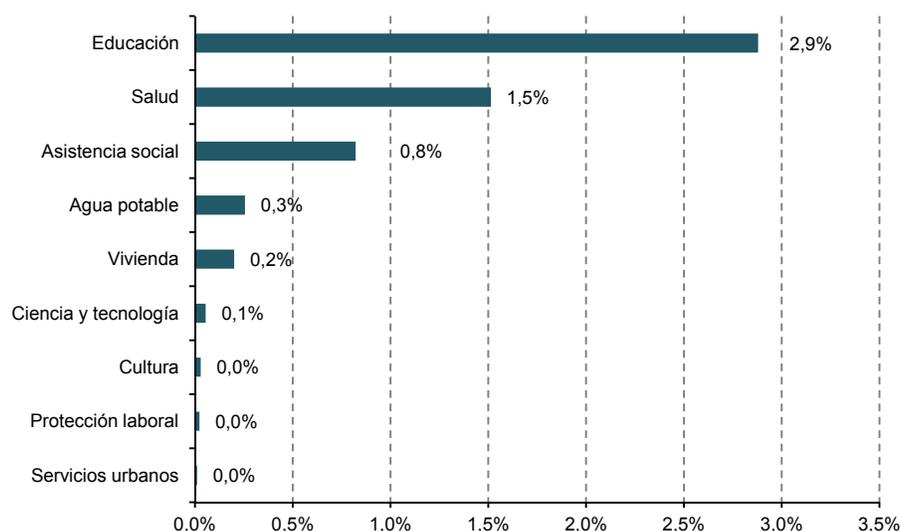


Fuente: Elaboración propia.

El dinero destinado al área de Salud equivale a un 26% del GPS Infancia, compuesto principalmente del gasto en el Fondo Nacional de Salud (FONASA) y en la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE). La tercera categoría en términos del gasto es Asistencia Social (14%). La subcategoría que compone más de la mitad del gasto (54%) de este rubro son los programas para poblaciones vulnerables, que refiere principalmente al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Las asignaciones familiares (tanto del Plan de Equidad como las asignaciones contributivas) suman un 25% del gasto en Asistencia Social, seguido por los programas alimenticios (Tarjeta Uruguay Social e INDA), con un 13%. Las pensiones (de invalidez y supervivencia) explican el 4% del gasto en esta categoría, mientras que Uruguay Crece Contigo es apenas un 1% del gasto de este rubro.

¹³ Se debe tomar en cuenta que el gasto del Ministerio de Educación y Cultura en Educación se codifica principalmente como Gastos Administrativos y que el gasto en el Plan Ceibal se asigna al nivel educativo correspondiente (66% a Inicial y Primaria y 34% a Secundaria) en base a información proporcionada por el Plan.

Gráfico 12
Participación del GPSI en el PIB por categoría, 2013



Fuente: Elaboración propia.

Se destaca la distancia entre el peso de Educación y el resto de las categorías. El gasto en Salud, la segunda categoría más importante, es casi la mitad del gasto educativo. El gasto en Asistencia Social, por su parte, es 35 puntos porcentuales menos que el de Educación. Si se comparan estos datos con el GPS total, según la clasificación de CINVE (2013) y DINEM (2015)¹⁴, el peso de la Educación es naturalmente más alto (18% en GPS), debido a que abarca las edades de mayor participación educativa. La Salud, por su lado, tiene un peso apenas mayor entre los niños que para el total de la población (26% vs. 24%), debido a que las cápitas de FONASA para los menores de un año son las más altas. La categoría de Asistencia Social, contrario a Educación, es considerablemente más baja que el peso que tiene en el GPS total (49%), explicado por el predominio de las jubilaciones y las pensiones dirigidas a adultos mayores.

Los recursos destinados al agua potable y a políticas de vivienda suman un 8% del GPS en Infancia, equivalente al peso que ocupan en el total del GPS, ya que tienden a ser bienes públicos por lo que todos los habitantes del país reciben partes iguales de este gasto. Las categorías restantes (Ciencia y tecnología, Cultura, Protección Laboral) representan un 1% o menos del GPS en Infancia. Con respecto a la categoría de Protección Laboral (seguros de enfermedad, maternidad y desempleo, formación profesional, protección al trabajador, etc.), es esperable que su peso en el GPS Infancia sea mínimo, ya solo se permite el trabajo entre los adolescentes de 15 y 17 años, con un permiso especial de sus padres. Si bien se busca desalentar el trabajo en este tramo etario, no se encuentra prohibido por lo que se destinan recursos a su protección. Más del 80% del gasto en esta categoría en adolescencia surge de las erogaciones de los seguros de maternidad, enfermedad y desempleo otorgados por el BPS a los trabajadores formales privados, es decir de rubros típicamente asociados a la protección del trabajo y no a su promoción.

¹⁴ Recordar que no se utiliza exactamente la misma metodología. La comparación es meramente ilustrativa.

Recuadro 1 El gasto total en Educación

La importancia del gasto en Educación en este tramo etario merece un análisis en mayor detalle. En especial importa notar que el gasto que se realiza en Educación no es exclusivamente el que compone el Gasto Público Social sino que tiene otras fuentes públicas y privadas. En INEEd (2017) se detalla la composición del esfuerzo total considerando dos características del mismo: si el financiamiento es público o privado y si la prestación es pública o privada. En este sentido, el gasto que se considera en este estudio considera exclusivamente a parte de los recursos de financiamiento público, sin importar si la ejecución es pública (ANEP por ejemplo) o privada (CAIF). Sin embargo, no se considera el 100% de los recursos públicos, dado que no se toma en cuenta la renuncia fiscal, los tributos que el Estado deja de cobrar para promover la Educación.

Considerando todos los sistemas educativos, es decir, sin el corte etario que se impone en este documento, los datos de INEEd (2017) indican que en el 2015 un 67,7% del esfuerzo nacional en Educación está contenido en el Gasto Público Social, 65,8% es de prestación pública y 1,9% prestación privada.

La renuncia fiscal representa un 6,7% del esfuerzo total, y prácticamente todo es destinado a la prestación privada. Se compone de exoneraciones de algunos aportes a la Seguridad Social que realizan las instituciones educativas privadas (23,3% del total de la renuncia fiscal) y de la disminución de impuestos a la Educación privada (71,8%) y a las empresas que realizan donaciones a instituciones educativas en el marco de la ley 18.834 (3%). Se destaca entonces el carácter de financiamiento-prestación cruzada que tiene la renuncia fiscal, ya que se trata de financiamiento público, dirigido mayoritariamente a prestaciones privadas. Esto se debe a la estructura de los tributos: la mayoría de ellos son exclusivos de las instituciones educativas privadas y solo las exoneraciones a las donaciones empresariales que opten por una institución pública implica un destino público (INEEd 2017:227).

El restante 25,6% del financiamiento es privado correspondiendo casi exclusivamente (24,7%) al financiamiento de los hogares de instituciones sin fines de lucro en instituciones privadas. Los datos de la ENIGH del 2006 analizados por INEEd (2017) permiten analizar la parte de este gasto correspondiente al pago de matrículas, cuotas y exámenes en instituciones educativas privadas. Se encuentra que en 2006 solamente un 20% de los hogares realizaba pagos a instituciones educativas privadas. En el 2015 estos gastos representan un 9,1% de su gasto total. Se muestran grandes diferencias por quintil de ingresos de los hogares en 2006: mientras que en el primer quintil un 8,5% de los hogares gastan en instituciones educativas privadas, representando un 12% de sus gastos totales, un 32% de los hogares del último quintil gastan en Educación privada, pero representa un 9% del total de sus gastos.

Por último, se pueden comparar los gastos por alumno del subsistema público y privado. Según INEEd (2017), el gasto promedio por estudiante aumentó en los dos subsistemas entre 2005 y 2015. Sin embargo, la brecha se reduce, dado que el gasto promedio por estudiante en el sector público aumenta más que el del sector privado. En ambos se observan diferencias por niveles, significativamente más marcadas en el sector privado. En inicial y primera infancia, el gasto del sector privado es similar al de CAIF, y ambos son inferiores a los de ANEP. Estos últimos son similares a los que se observan en primaria. Tanto en primaria como en media, el gasto es superior para el sector privado, pero la brecha se redujo sustancialmente en el período analizado, explicado entre otras cosas por la disminución del tamaño de los grupos en el sector público (INEEd 2017). Paralelamente, en INEEd (2016) se muestra como entre 2003 y 2013 el salario docente del sector público aumenta significativamente más que el del privado, contribuyendo al cierre de la brecha.

Gasto real promedio por estudiante matriculado en cada nivel, en los subsistemas público y privado Años seleccionados. Pesos uruguayos 2015

	2007	2011	2015
Educación inicial y primera infancia			
CAIF	28 497	30 099	36 715
Inicial pública (ANEP)	35 270	56 562	66 080
Inicial y primera infancia privada	26 535	29 886	42 558
Educación primaria			
Primaria pública	33 925	58 450	66 838
Primaria privada	55 883	65 712	80 284
Educación media			
Media pública	40 351	64 588	73 765
Media privada	91 041	109 480	135 881

Fuente: INEEd (2017).

Cuadro 8
Gasto por subcategoría, categorías seleccionadas, 2013
(En porcentajes)

Educación	
Educación inicial y primaria	50
Educación media	26
Educación Inicial, primaria y secundaria	10
Educación técnica	6
Educación inicial (CAIF)	4
Transporte	2
Deporte	1
Gastos administrativos	0,3
Educación terciaria	0,2
Total Educación	100
Salud	
FONASA	53
ASSE (No FONASA)	21
Fondo Nacional de Recursos	14
Otros	6
Sanidad militar y policial	4
Regulación y prevención	2
Total Salud	100
Asistencia Social	
Programas y servicios dirigidos a grupos vulnerables	54
Asignaciones familiares	25
Apoyo alimentario	13
Pensiones	4
Intermediación	3
Promoción infancia (UCC)	1
Total Asistencia Social	100

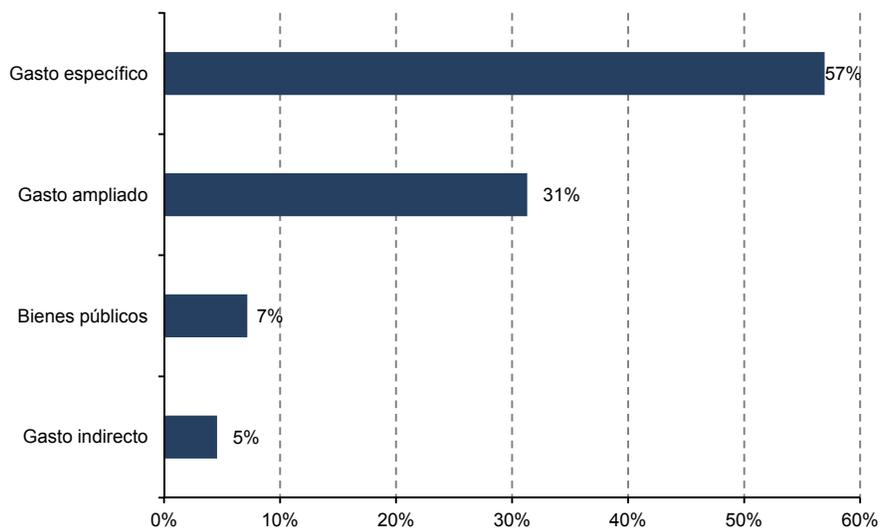
Fuente: Elaboración propia.

La división del gasto por clase (Gasto Específico, Gasto Ampliado, Gasto Indirecto y Bien Público), revela la intencionalidad de la transferencia de recursos a los niños, es decir cuánto reciben por ser niños y cuánto por otras cualidades. La mayor parte del Gasto Público Social en Infancia (56%) fue diseñado específicamente para los menores de 18 años (gráfico 13). Esto se explica básicamente por la consideración del gasto en Educación como Gasto Específico. El Gasto Ampliado (dirigido a grupos con determinadas características no etarias, de la cual pueden formar parte los menores de edad), abarca un 32%. Muy por debajo se encuentran los Bienes Públicos (7%) y el Gasto Indirecto (enfocado en hogares con presencia de menores de 18), que abarca un 5%. Como se observa en el gráfico A.3, esta distribución entre clases es estable en el período analizado.

Estas dos clasificaciones (categoría y clase) pueden analizarse conjuntamente. En primer lugar, se explora qué categorías se encuentran en cada clase (gráfico 14), observando que en cada clase de gasto predomina alguna categoría. La preponderancia del Gasto Específico en el total del GPSI se explica por el gasto en Educación. También se identifica que 13% de esta clase de gasto es destinado a Asistencia Social (ej. UCC). El Gasto Indirecto está compuesto puramente por Asistencia Social, en particular programas y políticas enfocadas en hogares con menores (AFAM y TUS). El Gasto Ampliado, por su parte, es en su mayoría gasto en Salud. Finalmente, el Gasto en Bienes Públicos es más variado, aunque dominado por el dinero destinado a Agua Potable (62%). El porcentaje restante lo abarca la Ciencia y tecnología (13%), Cultura (7%), y otros gastos destinados a toda la ciudadanía.

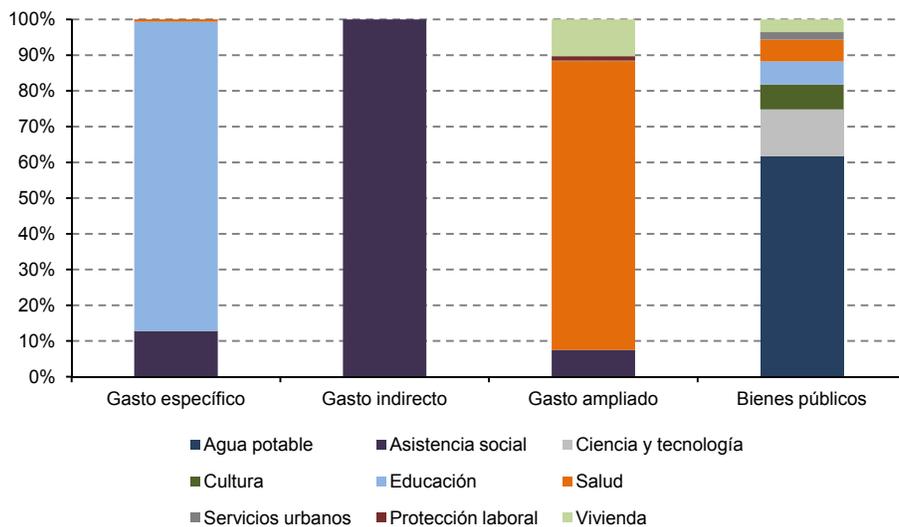
Gráfico 13
GPS infancia por clase, 2013

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

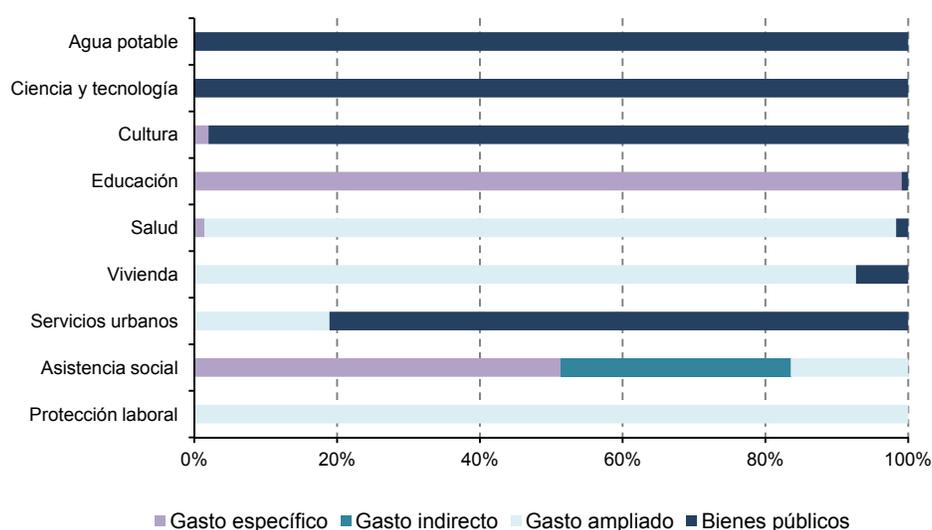
Gráfico 14
GPSI por clase y categoría, 2013



Fuente: Elaboración propia.

El gasto en Educación es Gasto Específico: el Estado gasta en primaria para educar a los menores de 6 a 11; el gasto está pensado exclusivamente para ellos (más allá del argumento de que tener una población educada tiene externalidades positivas para toda la sociedad) (gráfico 15). El único gasto en Educación que no tiene una población objetivo específica es aquel gasto destinado a la Dirección Nacional de Deporte.

Gráfico 15
GPSI por clase y categoría, 2013



Fuente: Elaboración propia.

De manera casi opuesta a la Educación, el gasto en Cultura no tiene determinadas poblaciones destinatarias de estos recursos. Por lo contrario, los museos y bibliotecas, por ejemplo, están a la disposición de cualquier ciudadano que desee hacer uso de ellos. La pequeña proporción de este gasto que tiene una población etaria objetivo corresponde a los programas de promoción artística y deportiva del Instituto Nacional de Juventud.

Asistencia Social es el rubro más variado en cuanto a su clase: el 51% es Gasto Específico, el 32% es Gasto Indirecto y el 16% es Gasto Ampliado. El Gasto Específico corresponde a los recursos de INAU y de Uruguay Crece Contigo, diseñados precisamente para los menores de edad. El único Gasto Indirecto en todo el GPS Infancia es el de las Asignaciones familiares y la Tarjeta Uruguay Social, enfocados en hogares con presencia de niños, niñas y adolescentes. En el Gasto Ampliado de Asistencia Social se hallan otros gastos dirigidos a poblaciones vulnerables, como pensiones y programas del Ministerio de Desarrollo Social. Por último, el Agua Potable abarca solamente el gasto de OSE, que es indudablemente un Bien Público.

En Servicios Urbanos, la gran parte del gasto está dirigido a toda la ciudadanía (como recursos dirigidos al cuidado del medio ambiente). El 20% restante corresponde a los subsidios al transporte colectivo, que sí están contemplados para determinadas poblaciones. Prácticamente la totalidad (98%) del gasto en Salud es Gasto Ampliado, compuesto por los gastos en ASSE, FONASA, el Fondo Nacional de Recursos, la sanidad policial y militar y otras prestaciones sanitarias. El 2% restante son Bienes Públicos, ya que refieren a políticas de promoción de la Salud, dirigidas a toda la población.

En la categoría de Ciencia y Tecnología se ubican centros de investigación (como el Instituto Pasteur y el Pedeciba), la Agencia Nacional de Innovación e Investigación y una porción de la Universidad de la República. Estos programas son entendidos como Bienes Públicos ya que los hallazgos científicos son un beneficio para toda la sociedad.

El 93% de los recursos bajo la categoría de Vivienda son Gasto Ampliado. Aquí se encuentran planes de vivienda dirigidos a poblaciones vulnerables (como el Plan Juntos y el MEVIR). Dentro de Protección Laboral, el 100% de los recursos identificados también son Gasto Ampliado: los programas de capacitación y los seguros de enfermedad y de desempleo son ejemplos de partidas que se ubican en este rubro. Cabe notar que, debido a que la población es menor de 18, el gasto de esta categoría tiene un peso casi inexistente en el total del GPSI.

A. Por tramo de edad

El análisis del GPS por tramos de edad es relevante debido a que existe variación en los montos asignados a distintos rubros, de los cuales se apropian más —o menos— los niños de cada tramo. En Educación, por ejemplo, el gasto destinado a Inicial es considerablemente más bajo que el gasto destinado a Primaria. En Salud, por otro lado, se destinan más recursos para los recién nacidos que para un niño de 14 años.

Consistente con el estudio de Azar et al. (2009), el índice de focalización para el total de los menores es de 89% (cuadro 9). Mientras que el gasto parece estar adecuadamente focalizado entre los mayores de 5 años (cerca a 100%), este no es el caso para los niños de entre 0 y 3 años. El valor del índice para este tramo es de 66%, lo cual evidencia un déficit en el gasto destinado a esta población. El gasto claramente no tiene un sesgo pro-niño (ni pro-joven)¹⁵. En cambio, los antecedentes indican que de la distribución del gasto en Uruguay tiene un sesgo importante a favor de los adultos mayores (CINVE 2013 y DINEM, 2015, entre otros).

Cuadro 9
Índice de focalización por tramo de edad, 2013
(En porcentajes)

Tramo de edad	Índice de focalización
0 a 3	66
4 y 5	89
6 a 11	98
12 a 14	93
15 a 17	96
Total infancia	89

Fuente: Elaboración propia.

Este desequilibrio se observa también en el aumento del gasto per cápita con la edad (cuadro 10). En 2013, el Estado gastó US\$ 2.702 para cada niño entre 0 a 3 años, US\$ 3.617 para cada menor de 4 o 5 años; US\$ 4.004 para aquellos entre 6 y 11; US\$ 3.786 entre 12 y 14; y US\$ 3.920 para los adolescentes de 15 a 17 años. También existen variaciones en cuanto a las categorías y las clases del gasto. Por ejemplo, se gasta casi 2 mil dólares más en Educación para el de seis años que para el de un año. Ese menor gasto educativo se compensa parcialmente con un mayor gasto en Salud (casi mil dólares más en el de un año que en el de seis). En cuanto a Asistencia Social, los menores de 6 años son los que reciben menos recursos (aprox. US\$ 300 menos que el resto), mientras que el gasto en el resto de las categorías se reparte prácticamente igual entre las edades¹⁶. Por lo tanto, el desbalance en el gasto educativo (y en menor medida en Asistencia Social) posiciona a los mayores en una situación más favorable que los menores de 4 años, especialmente.

¹⁵ El índice de focalización para los jóvenes entre 15 y 29 años es de 65% (Colacce, Manzi y Tenenbaum, 2016).

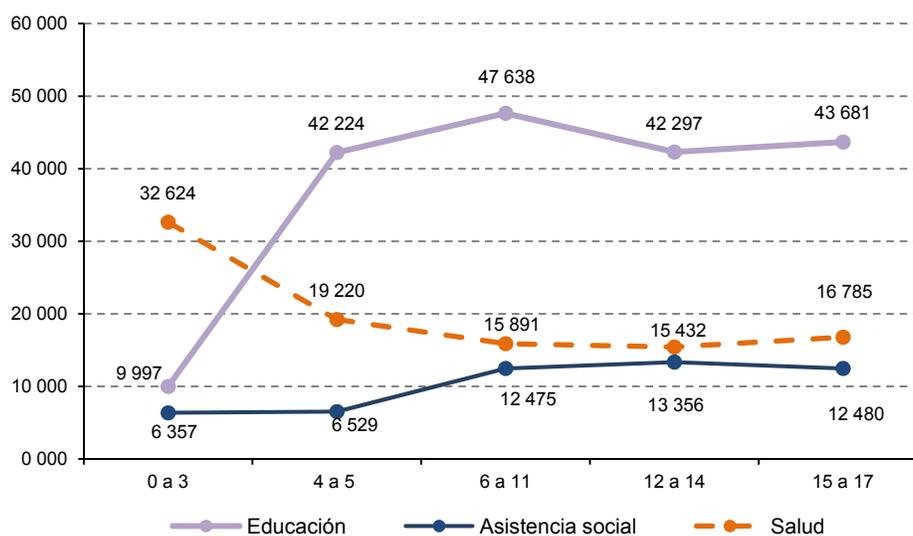
¹⁶ Excepto en la categoría de Protección Laboral, de la cual los menores de 14 no participan. Sin embargo, la participación de los de 14 a 17 sigue siendo baja, por lo que el gasto en esta categoría no tiene mayor peso.

Cuadro 10
GPS infancia por tramos de edad y categoría, 2013
(En US\$)

	0 a 3	4 a 5	6 a 11	12 a 14	15 a 17
Educación	481	2 031	2 291	2 035	2 101
Asistencia Social	306	314	600	642	600
Salud	1 569	924	764	742	807
Vivienda	125	127	127	126	127
Cultura	18	18	18	18	20
Protección laboral	0	0	0	19	62
Ciencia y tecnología	35	35	35	35	35
Agua potable	161	161	161	161	161
Servicios urbanos	7	7	7	7	7
Total	2 702	3 617	4 004	3 786	3 920

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 16
Gasto per cápita, por categoría y tramos de edad (pesos corrientes), 2013



Fuente: Elaboración propia.

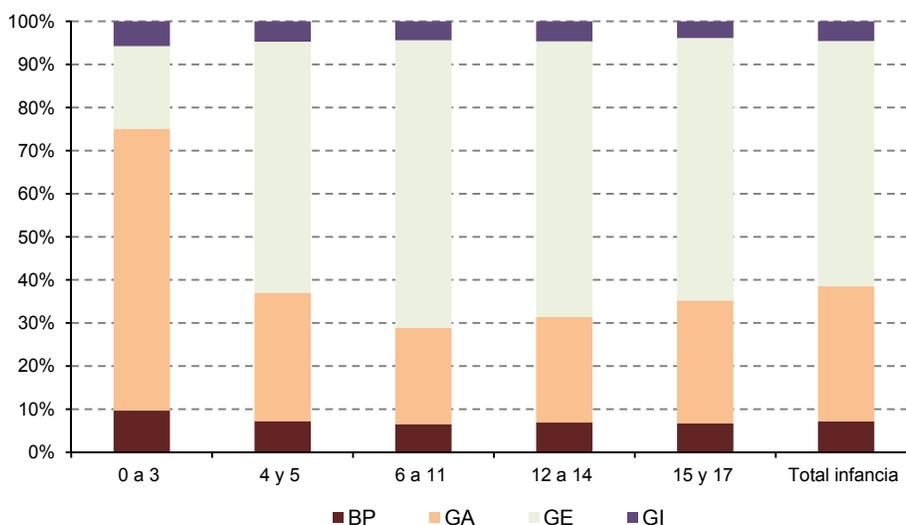
El tramo etario con menor Gasto Específico es el de 0 a 3 (gráfico 17). Del total del GPS atribuido a esta población, el 19% es Gasto Específico, mientras que esta proporción es de 57% en el total de los niños. Esto se explica principalmente por el gasto en Educación (gráfico 18), que es considerablemente mayor para los niveles de primaria y secundaria que para Educación preescolar e inicial. Entre los menores de 0 a 3, apenas un 17% está destinado a la Educación, mientras que entre el resto de los menores de 18 se ubica entre un 55 y un 62%.

El Gasto Específico en el tramo de 0 a 3 contiene una mayor participación de Asistencia Social que en el resto de los tramos. Mientras que para los mayores de 3 el GE es casi exclusivamente Educación, entre los más pequeños esta categoría desciende a un 88%, y el restante 12% se explica por la Asistencia Social (INAU y UCC).

En cambio, los más pequeños son los que reciben la proporción más alta de Gasto Ampliado (65%); entre los tramos restantes, este gasto oscila entre el 26 y el 32%. Esta diferencia se debe al peso de la Salud en el Gasto Ampliado y en el total del gasto de ese tramo (gráfico 17), donde se observa la preponderancia de la categoría de Salud (57%). En el resto de los tramos, el peso de categoría de Salud se reduce prácticamente a la mitad (entre 21 y 26%).

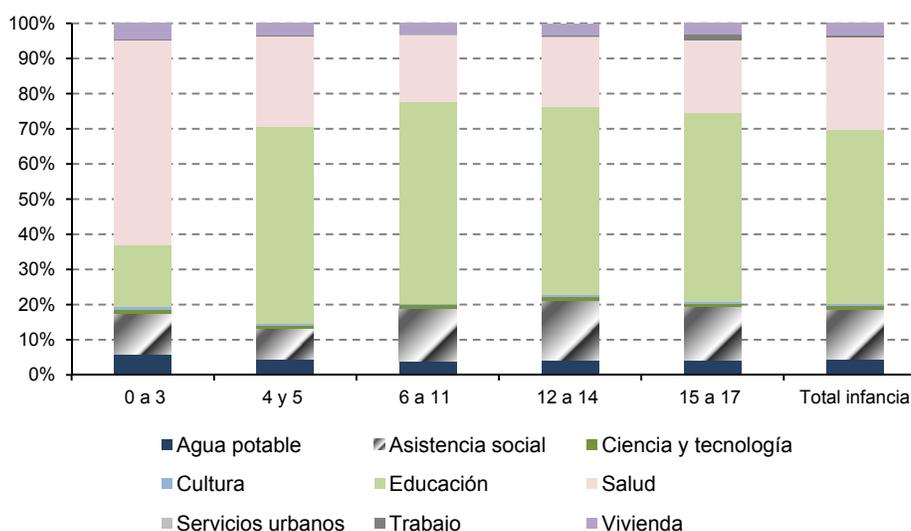
El Gasto Indirecto —Asignaciones Familiares y Tarjeta Uruguay Social— se reparte de manera relativamente equitativa entre los tramos de edad. Como se observa en el gráfico 17 la proporción de beneficiarios por tramo de edad no presenta grandes variaciones. No obstante, las pequeñas diferencias entre proporción de personas de cada tramo que reciben la prestación (el tramo 15-17 son los que menos participan del programa) explican las también pequeñas diferencias en el Gasto Indirecto de cada tramo (6,5% en 0 a 3; 2,6% en 15 a 17). En el gráfico 18 se observa que el gasto en Asistencia Social es algo mayor entre los niños de 0 a 3 años (12%), promediando 8% entre los tramos restantes.

Gráfico 17
Gasto Público Social en Infancia por tramos de edad y clase, 2013



Fuente: Estimación propia.

Gráfico 18
GPSI por tramos de edad y categoría, 2013



Fuente: Elaboración propia.

VI. A modo de síntesis

El Gasto Público Social en Infancia equivale al 5,7% del PIB en 2013 y al 23% del Gasto Público Social. El Estado gasta cerca de 3.500 dólares promedio en cada niño en el año.

El gasto está mayoritariamente compuesto por el gasto en Educación, que representa un 49,2% del total del GPSI. Debido a la relevancia de esta categoría, el 57% del GPSI es clasificado como Gasto Específico (gastos pensados específicamente para los menores de edad). Le sigue en importancia el gasto en Salud, que representa un 26,2% y Asistencia Social con 14,5%. Los recursos destinados al agua potable y a políticas de vivienda suman un 8% del GPS en Infancia. Las categorías restantes (Ciencia y tecnología, Cultura, Protección Laboral) representan un 1% o menos del GPS en Infancia.

El peso de la Educación es considerablemente menor entre el tramo de 0 a 3, pero esta diferencia se contrarresta parcialmente con el mayor gasto en Salud. Mientras que Educación representa solo el 18% del GPS de los más pequeños, asciende a 57% entre los niños de 6 a 11 años. Por el contrario, el gasto en Salud es un 58% del gasto en el tramo de 0 a 3 y solo 19% en el tramo de 6 a 11. Aunque con diferencias menores, el gasto en Asistencia Social también es más alto entre los mayores de 6 años que entre los más pequeños, debido a que los niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 hacen mayor uso de los programas de INAU y son en mayor medida beneficiarios de las transferencias monetarias. Estas diferencias entre los tramos etarios llevan a un gasto mayor para las edades superiores, diferencia que supera los 1.000 dólares por año entre los niños de 0 a 3 y los tramos restantes.

A partir de las proyecciones de población es posible prever cómo se modificaría el Gasto Público destinado a esta población en el tiempo, tomando como base la estimación presentada en el trabajo. Si se considera que los gastos por tramo de edad no se modificarán en el tiempo, la caída de la fecundidad y el aumento de la esperanza de vida reducen el peso de los niños en la población, lo que reduciría su peso en el Gasto Público Social. Esto no implica una reducción del índice de focalización, sino que el supuesto es que se mantiene incambiado (cambia el gasto a la par de la modificación del peso de los niños, niñas y adolescentes en la población total). Un escenario alternativo consiste en suponer que no se modifican las partidas (totales) asignadas a esta población, lo que implicaría un aumento de los gastos per cápita frente a la reducción de la cantidad de niños. En este contexto, la

proporción del gasto destinado a niños, niñas y adolescentes aumentaría, lo que implica un mejoramiento del índice de focalización. La rigidez del Gasto Público hace que esta segunda alternativa sea más factible, en especial en Educación, principal rubro del Gasto Público en infancia y adolescencia. Este sector tiene una estructura de gasto basada principalmente en gastos fijos que dependen poco (en el margen) de la cantidad de estudiantes que asisten. De hecho, lo observado entre 2005 y 2015 va en esta línea: se redujo la cantidad de niños en edad de asistir a primaria en 39.000 alumnos, pero no se redujo de forma similar el gasto. Como se señala en INEE (2017) los mismos recursos se distribuyen entre menos niños por lo que aumenta el gasto promedio por estudiante. Esto permitió el aumento de los recursos docentes por alumno y extender la jornada.

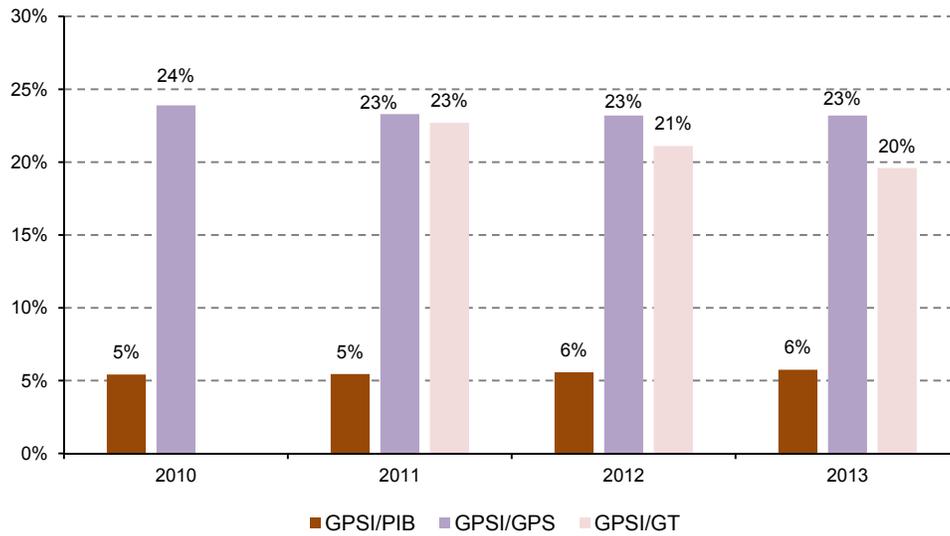
Bibliografía

- Alkire, S. & Foster, J. (2007), Counting and Multidimensional Poverty Measurement, OPHI Working Paper 7.
- Alkire, S. & Foster, J. (2011), Understandings and Misunderstandings of Multidimensional Poverty Measurements, OPHI Working Paper 43.
- Amarante, V., Bérigolo, M., Dean, A., Perazzo, I., & Vigorito, A. (2012), “Evaluación impacto del programa Asignaciones Familiares-Plan de Equidad y la Tarjeta Alimentaria del MIDES”. Instituto de Economía, FCEyA, Universidad de la República.
- Amarante, V. & Colacce, M. (2016), “Cambio demográfico y políticas sociales en Uruguay: mercado de trabajo y productividad”, En Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XXI, Banco Mundial y CEPAL. Santiago de Chile.
- ATPS-OPP (2003), El Gasto Público Social. Una aproximación a su estudio y cuantificación. Segundo informe de Avance. Montevideo. Asesoría Técnica en Políticas Sociales.
- Azar, P., Llanes, J., Sienna, M., Capurro, A. & Velázquez, C. (2009), Informe sobre el Gasto Público en Infancia. Uruguay 1990-2009. Cuadernos de la ENIA.
- Biggeri, M. (2004), The capability approach and children well-being. Dipartimento di Scienze Economiche, Studi e discussioni No 141.
- Bonari, D. & Curcio, J. (coord.) (2004), Gasto Público dirigido a la niñez en la Argentina. Dirección de Gastos Sociales Consolidados y UNICEF, Buenos Aires, Argentina.
- CEPAL y UNICEF (2016), Pobreza y privaciones múltiples en la infancia en Uruguay, Montevideo, Uruguay.
- CINVE (2013), "Estimación del Gasto Público Social por edades y sexo: Aspectos metodológicos y principales resultados", Proyecto Gasto Público Social en Uruguay, MIDES, MEF y OPP. Elaborado por Perera, M., Llambí, C., Cazulo, P. y Rama, M.
- Colacce, M., Manzi, P., & Tenenbaum, V. (2016), Estimación del Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud para Uruguay. Mirada Joven, N. 41. Instituto Nacional de Juventud, Ministerio de Desarrollo Social.
- Colafranceschi, M. & Vigorito, A. (2013), “Uruguay: evaluación de las políticas de transferencias. La estrategia de inclusión y sus desafíos”, en Rofman, R. (ed.) *Hacia un Uruguay Más Equitativo. Los desafíos del sistema de protección social*. Banco Mundial-Montevideo, Uruguay.
- DINEM (2015), “Estimación del Gasto Público Social por edad y sexo: Informe de actualización”. Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay en base a CINVE (2013): “Estimación del Gasto Público Social por edades y sexo: Aspectos metodológicos y principales resultados”.

- 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.
- Grupo de Estudios de Familia (2015), *Salud, nutrición y desarrollo en la primera infancia en Uruguay. Primeros resultados de la ENDIS*. Montevideo.
- INE (2017), *Estimación de la pobreza por el método de ingreso. Año 2016*. Instituto Nacional de Estadística, División Estadísticas Sociodemográficas. Montevideo.
- INEEd (2016), *Los salarios docentes en Uruguay: estructura y evolución reciente*, INEEEd, Montevideo.
- INEEd (2017), *Informe sobre el Estado de la Educación en Uruguay. 2015-2016*, INEEEd, Montevideo.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (2015), *Panorama de la Educación*. Dirección de Educación. Montevideo, Uruguay.
- MIDES & IECON-UdelaR (2007), *Identificación y Análisis del Gasto Público Social en Uruguay: 1910-2006*.
- Rofman, R. & Apella, I. (2016), “La protección social uruguaya en un contexto de transición demográfica”, *En Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XXI*, Banco Mundial y CEPAL. Santiago de Chile.
- Sistema de información para la infancia (SIPI) (2014), *INAU en cifras 2014*. Disponible en: <http://portal.sipi.gub.uy>.
- Tapia, C. (2017, 8 febrero), *BPS paga asignación a alumnos que desertaron*. *Diario El País*. <http://www.elpais.com.uy/informacion/bps-paga-asignacion-alumnos-desertaron.html>.
- UNFPA- LACRO-OIJ (2016), “Invertir en juventud: ¿Es una realidad?: Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud en cuatro países de América Latina”. UNFPA, Panamá.
- Zaffaroni, C. (2015), “25 años del Plan CAIF: Una mirada en profundidad a su recorrido programático e institucional”. CAIF-INAU-PNUD-UNICEF.

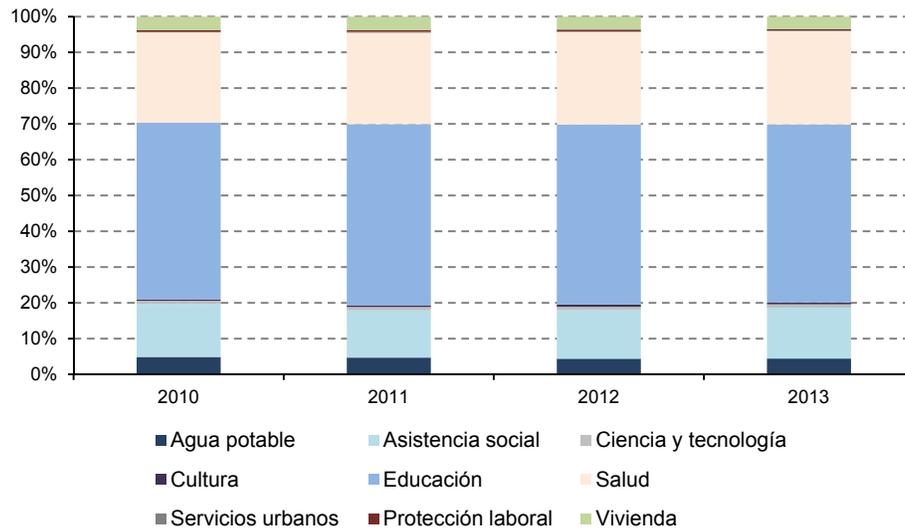
Anexo

Gráfico A.1
Porcentaje del Gasto Público destinado a Infancia respecto al GPS y al PIB, (2010-2013)



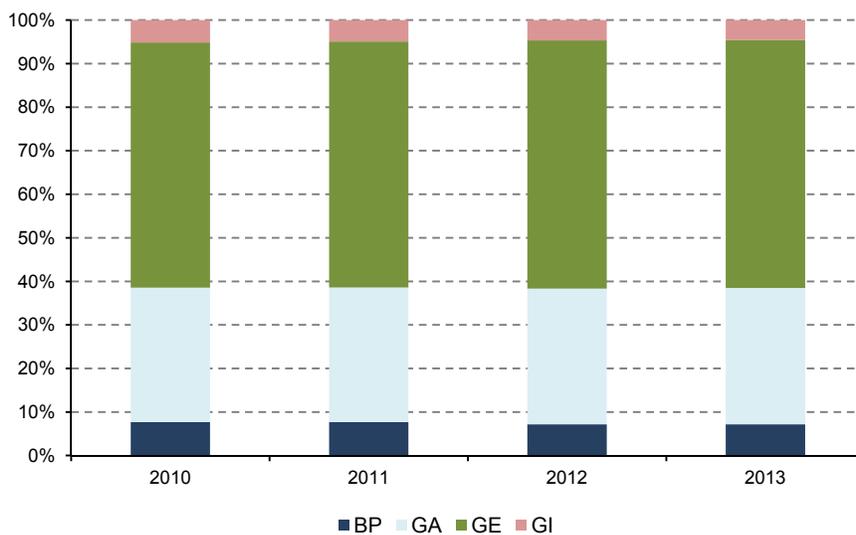
Fuente: Estimación propia del GPSI y GPS. PIB tomado de Banco Central del Uruguay y Gasto Total tomado de AGEV-OPP.

Gráfico A.2
GPSI por categoría, (2010-2013)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico A.3
GPSI por clase, (2010-2013)



Fuente: Elaboración propia.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Estudios y Perspectivas – Montevideo****Números publicados****Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en****www.cepal.org/publicaciones**

29. Gasto público social en la infancia y adolescencia en el Uruguay, Maira Colacce, Pilar Manzi y Victoria Tenenbaum (LC/TS.2017/82; LC/MVD/TS.2017/4), 2017.
28. Origen del valor en las exportaciones del Uruguay, Martín Brun y Álvaro Lalanne (LC/TS.2017/48; LC/MVD/TS.2017/3), 2017.
27. El cuidado de la población uruguaya y la creación del Sistema de Cuidados: una mirada de largo plazo, Maira Colacce y Pilar Manzi (LC/L.xxxx; LC/MVD/L.xx), 2017.
26. Oportunidades comerciales en África Subsahariana, Carmen Estrades (LC/L.xxxx; LC/MVD/L.xx), 2017.
25. Inclusión financiera en el Uruguay. Análisis a través de índices sintéticos, Graciela Sanroman, Zuleika Ferre y José Ignacio Rivero (LC/L.4228; LC/MVD/L.55), 2016.
24. Situación económico-financiera de los hogares uruguayos. Análisis a partir de la Encuesta Financiera de los Hogares Uruguayos (EFHU), Graciela Sanroman, Zuleika Ferre, José Ignacio Rivero y Guillermo Santos (LC/L.4227; LC/MVD/L.54), 2016.
23. Análisis del seguro de desempleo en el Uruguay, Andrés Dean (LC/L.4187; LC/MVD/L.53), 2016.
22. Formación y determinación de precios en el Uruguay, Andrés Rius y Leandro Zipitría (LC/L.4139; LC/MVD/L.52), 2016.
21. La negociación colectiva. Algunas reflexiones para el Uruguay de hoy, Rodrigo Arim (LC/L.4138; LC/MVD/L.51), 2016.
20. El proceso de formalización en el mercado laboral uruguayo, Verónica Amarante y Marcela Gómez (LC/L.4137; LC/MVD/L.50), 2016.
19. Los ingresos y egresos de los gobiernos departamentales entre 1990 y 2013, Álvaro Lalanne y Martín Brun (LC/L.4049; LC/MVD/L.49), 2015.
18. Impuestos verdes: viabilidad y posibles impactos en el Uruguay, Bibiana Lanzilotta (LC/L.4036; LC/MVD/L.48), 2015.
17. Análisis de los aspectos fiscales de la minería de gran porte en el Uruguay, Giorgio Brosio (LC/L.4006; LC/MVD/L.47), 2015.
16. El ciclo económico del Uruguay, 1998-2012, Luis Bértola, Fernando Isabella y Carola Saavedra (LC/L.3930; LC/MVD/L.46), 2014.
15. Cambios en la dinámica agropecuaria y agroindustrial del Uruguay y las políticas públicas, Carlos Paolino (coord.), Lucía Pittaluga y Mario Mondelli, (LC/L.3821; LC/MVD/L.45), 2014.

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org