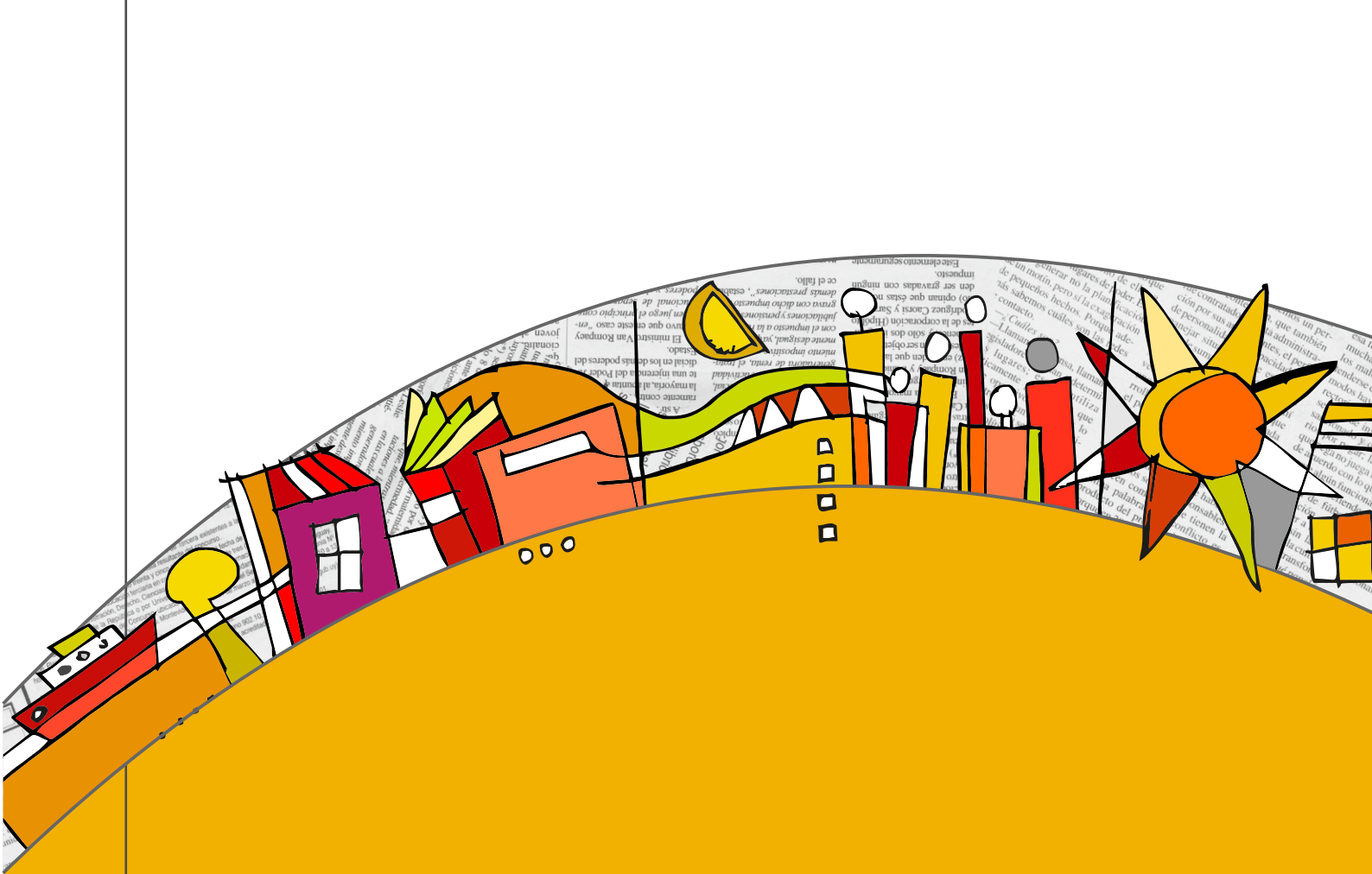


Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia

Sustentabilidad Social

Gustavo de Armas



Reflexiones sobre la relación entre la “Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia” y el modelo de desarrollo de Uruguay hacia el año 2030 ¹

Gustavo De Armas ²

“Si nuestra meta es construir una arquitectura de bienestar que responda mejor a las nuevas realidades hay razones convincentes para dar prioridad a los niños.”³

“Paradójicamente, en muchos estados de bienestar se sigue acentuando el sesgo en favor de las personas de edad cuando, debido a la inestabilidad familiar, la reducción del ingreso, el incremento de la pobreza y el desempleo, la incidencia del riesgo se centra en los jóvenes.”⁴

¹ Documento elaborado para el debate sobre la “Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia”. El contenido del mismo solamente compromete la opinión de su autor. Quisiera agradecer por los útiles comentarios al presente trabajo a varios colegas de Naciones Unidas en Uruguay: en orden alfabético, Paola Azar, Juan José Calvo y Virginia Varela. Asimismo, dejo constancia de mi gratitud por los comentarios recibidos de autoridades y técnicos de las instituciones públicas participantes en este proceso: Julio Bango, Miguel Fernández Galeano, Víctor Giorgi, Ana Olivera y Pablo Martínez Bengoechea. Finalmente, mi gratitud a los colegas de INFAMILIA, especialmente a Cecilia Rossel por su paciencia.

² Analista de Coordinación de Programas de la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Uruguay.

³ Esping Andersen (2007: 26). Las negritas nos corresponden.

⁴ Esping Andersen (2001: 206). Las negritas nos corresponden.

El presente documento ha sido elaborado como uno de los insumos claves para el proceso de discusión que guiará la construcción de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030 (ENIA). La idea de “retos de sustentabilidad” habilita la discusión de orientaciones estratégicas de mediano y largo plazo haciendo foco en la infancia y adolescencia, sustituyendo una mirada exclusivamente sectorial y centrada lo coyuntural.

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

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

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

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

1. INFANCIA, DESARROLLO Y POLÍTICAS PÚBLICAS	4
1.1. EL VÍNCULO ENTRE DERECHOS HUMANOS Y DESARROLLO HUMANO	4
1.2. POBREZA INFANTIL Y EQUIDAD ENTRE GENERACIONES: URUGUAY EN PERSPECTIVA COMPARADA	4
1.3. LA CAPACIDAD DEL ESTADO PARA REDUCIR LA POBREZA INFANTIL: URUGUAY EN PERSPECTIVA COMPARADA.....	8
2. LOS PROBLEMAS DE DESARROLLO DE URUGUAY EN LOS ÚLTIMOS CINCUENTA AÑOS: REZAGO ESTRUCTURAL Y CONSECUENCIAS SOCIALES	14
3. POLÍTICAS SOCIALES E INFANCIA EN URUGUAY	19
3.1 ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL DIRIGIDO A LA INFANCIA EN URUGUAY	19
3.2 ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN Y LAS POLÍTICAS DE PRIMERA INFANCIA.	22
3.3 ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS: COBERTURA, CALIDAD Y GASTO	27
3.4 ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA ...	39
3.5 ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN ESPECIAL	44
4. AL FINAL Y A MODO DE CONCLUSIÓN: UNA VISIÓN	46
5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49
6. ANEXOS	53

1. Infancia, desarrollo y políticas públicas

1.1. El vínculo entre Derechos Humanos y Desarrollo Humano

En los últimos años ha ido ganando espacio en la reflexión y el debate académico y político sobre el Desarrollo Humano la tesis que advierte la existencia de una estrecha relación entre el cumplimiento y la expansión de los Derechos Humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) y el logro de un desarrollo sostenido. En tal sentido, se podría afirmar que dentro de una sociedad el cumplimiento de los derechos de sus ciudadanos representa una de las condiciones principales para que pueda lograr como comunidad mayores niveles de desarrollo humano (entendiendo por tal la “expansión de las libertades” de los ciudadanos), en tanto del cumplimiento de esos derechos depende la formación de los activos y las capacidades (capital humano y social) que se requieren para desplegar un proceso de desarrollo sostenido. El cumplimiento efectivo –no solo su necesaria expresión en el marco jurídico internacional y nacional- de los derechos humanos constituye una condición fundamental, necesaria aunque no suficiente, para que una sociedad logre avanzar en términos de desarrollo humano (evaluable a través del acceso a la educación, indicadores de salud e ingresos), al tiempo que ciertos niveles básicos de desarrollo representan en los hechos la plataforma que una sociedad requiere para lograr, a través del Estado (su marco jurídico, sus instituciones y sus políticas), precisamente garantizar esos derechos. En suma, se podría afirmar que no es posible –o al menos no es sostenible en el tiempo- alcanzar altos niveles de desarrollo humano sin garantizar en forma efectiva el goce de los derechos humanos, pero, al mismo tiempo, no parece factible que un Estado pueda cumplir este mandato sin bases sólidas de desarrollo; en otras palabras, es posible sostener que entre los derechos humanos y el desarrollo humano existe una relación biunívoca, recíproca, y no un vínculo unidireccional en el que una dimensión determina a la otra (error en el que a veces caen, en un extremo, ciertas visiones jurídicistas y, en el otro, economicistas).

Así como es posible –y necesario- advertir, no sólo por razones teóricas sino fundamentalmente para cualificar el diseño de las políticas públicas, la relación entre derechos humanos y desarrollo humano, también lo es identificar el estrecho vínculo que existe entre los derechos de la infancia (una de las últimas expresiones o generaciones en la evolución histórica de los derechos humanos) y el desarrollo sostenido de una sociedad.

Nuevamente, resulta imposible concebir el cumplimiento efectivo, permanente y expansible en sus alcances de los derechos de la infancia (particularmente, los derechos económicos, sociales y culturales), si una comunidad no logra alcanzar un desarrollo sostenido y sustentable, y, a su vez, difícilmente podrá desplegar un modelo de desarrollo de esa naturaleza sin garantizar dichos derechos, ya que de ello depende la formación y reproducción del capital humano y social requerido para avanzar en términos de desarrollo.

En este sentido, es necesario recordar y subrayar que la relación entre desarrollo y protección de los derechos humanos no constituye solamente una afirmación de corte normativo; representa además una constatación empírica, o al menos una hipótesis recurrentemente confirmada.

Desde este punto de partida, proponemos reflexionar en torno a la contribución que un conjunto articulado de objetivos, metas y líneas de política en relación con los niños y adolescentes uruguayos (una posible “Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia” –en adelante ENIA- de cara al año 2030) puede realizar en las próximas décadas al desarrollo sostenido y sustentable de Uruguay.

Entendemos que la implementación efectiva de la ENIA habrá de contribuir al desarrollo nacional; asimismo, consideramos imprescindible que el país logre avanzar sustantivamente en términos de desarrollo –alcanzar un crecimiento económico sostenido y sustentable, incorporar crecientemente innovaciones en los procesos productivos, fortalecer la cohesión social, reducir significativamente las brechas de inequidad, formar capital humano de calidad, consolidar y expandir las instituciones y prácticas democráticas, etc.– para generar las “condiciones de posibilidad” y el ambiente que demanda la puesta en marcha de la ENIA.

En este sentido, consideramos que uno de los errores que a menudo se han cometido en la región al momento de formular planes nacionales de infancia, ha sido divorciar este ejercicio u operación intelectual de la reflexión más amplia sobre los modelos de desarrollo nacional, es decir, no contemplar el vínculo que debe existir entre tales planes o estrategias y la puesta en marcha de un modelo de desarrollo sostenido. Las operaciones intelectuales de este tipo condujeron, en general, al fracaso o, peor aún, la irrelevancia política de tales planes, básicamente por dos razones: en primer lugar, porque no es posible diseñar una estrategia o un plan para la infancia sin establecer cuáles son sus condiciones económicas, sociales y políticas de posibilidad; en segundo término, porque al pensar las políticas de infancia, en el marco de una estrategia de desarrollo nacional, estamos inscribiendo el debate sobre las políticas de infancia en el centro de la agenda política, junto a los asuntos económicos, la planificación del presupuesto público y el diseño de las políticas públicas.

Si se pretende construir una estrategia para la infancia a mediano y largo plazo, en el marco de la discusión o el debate sobre el desarrollo nacional, resulta inevitable examinar la trayectoria social y económica reciente, asunto que abordaremos en el siguiente capítulo.

1.2. Pobreza infantil y equidad entre generaciones: Uruguay en perspectiva comparada

En los últimos decenios la sociedad uruguaya ha experimentado un conjunto de profundas transformaciones (cambios en las prácticas reproductivas, emergencia de nuevos arreglos familiares, procesos de estratificación socioterritorial y de segregación residencial⁵, etc.), las cuales han ido configurando un nuevo “paisaje social”. Uno de los factores más sobresalientes en este escenario ha sido la creciente “infantilización de la pobreza”⁶ y, en términos más amplios, el aumento de la desigualdad entre generaciones –en perjuicio de las más jóvenes – en el acceso al bienestar social y las oportunidades de desarrollo.

Cuando se analiza la evolución de la pobreza y la indigencia en Uruguay, desde que existe información objetiva disponible (1986), se advierten rápidamente dos fenómenos: por un lado, que el comportamiento de estas variables responde al desempeño de la economía; por otro lado, que la pobreza afecta en forma muy diferente a las distintas generaciones, revelando una pauta de inequidad en el acceso al bienestar, en perjuicio de los niños, adolescentes y jóvenes, que ubica al país en un puesto absolutamente extremo en la comparación dentro y fuera de la región.

Con relación a la evolución de la pobreza entre 1986 y 2007, podemos identificar claramente cuatro períodos. En el primero, que se extiende de 1986 a 1994, se registró una significativa reducción de la pobreza (de 46.2% a 15.3%) y la indigencia (de 7.7% a 1.2%). Si bien durante este primer período la pobreza disminuyó en todos los tramos de edad, la reducción más visible –podría incluso

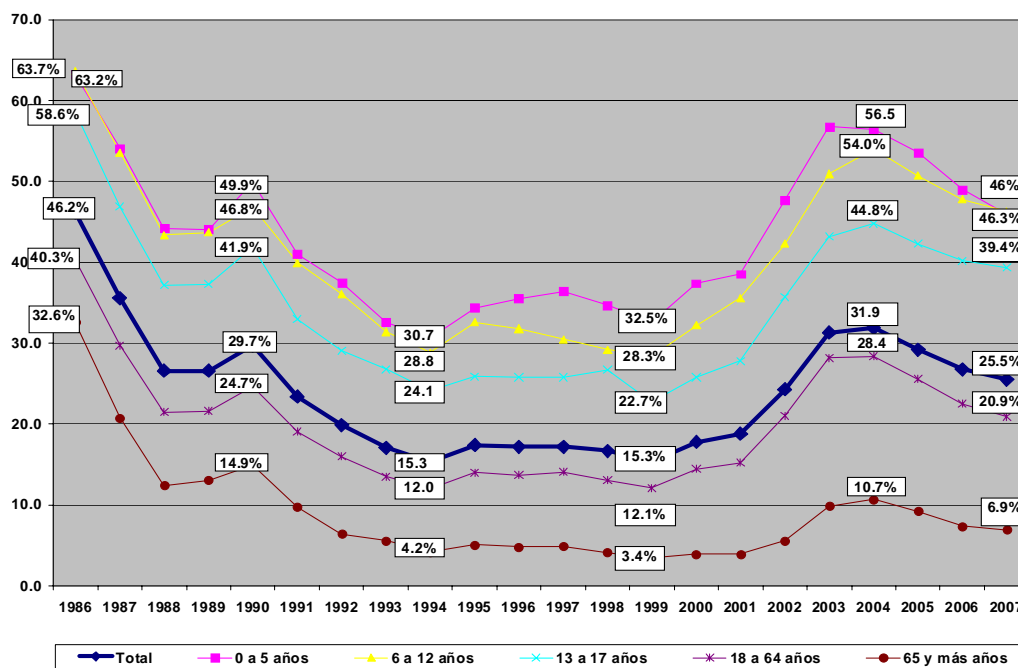
⁵ Sobre los procesos de “segregación residencial” que han venido operando en Montevideo y las ciudades de mayor porte del interior del país, se pueden consultar entre otros los siguientes trabajos: Kaztman (1997); Kaztman (2002); Kaztman y Retamoso (2005).

⁶ Entre otras: Kaztman y Filgueira (2001); PNUD (1999, 2001 y 2005); UNICEF (2005 y 2004).

decirse espectacular en perspectiva comparada dentro y fuera de la región- se registró entre las personas de 65 o más años de edad: de 32.6% en 1986 a 12% en 1988, hasta alcanzar el 4.2% en 1994. En el segundo período, comprendido entre 1995 y 1999, se produjo un estancamiento en la reducción de la pobreza y la indigencia, a pesar de que la economía uruguaya continuó creciendo hasta el año 1999. En el tercer período, que va de 2000 a 2004, estuvo signado por la recesión económica y por los primeros momentos de reactivación económica. Esta fase debe ser analizada teniendo en cuenta que la economía uruguaya experimentó, quizás, su segunda mayor crisis desde el último cuarto del siglo XIX al presente: nos referimos a la última recesión y, en particular, a la agudización de la crisis durante el año 2002⁷. En esta etapa la pobreza se duplicó, alcanzando al 31.9% de la población en 2004⁸ –un valor semejante al registrado en 1987, aunque 14.3 puntos por debajo del observado en 1986 (INE 2004 y 2008)-, y la indigencia se triplicó, llegando a 3.9% (INE 2008: 4).

A partir del año 2005, y bajo el impulso, entre otros factores, de la reactivación económica iniciada en 2004, se comienza a observar una sostenida, aunque no muy pronunciada, reducción de los índices de pobreza e indigencia. Entre los años 2004 y 2007 la pobreza descendió de 31.9% a 25.5%, en tanto el porcentaje de niños menores de 6 años en situación de pobreza disminuyó 10.5 puntos y el correspondiente a los niños en edad escolar 7.7. Reconociendo el valor que tal reducción de los niveles de pobreza y, particularmente, de indigencia, debemos recordar y tener presente que los guarismos de 2007 son aún superiores a los que el país exhibía en 1999 (Gráfico 1).

Gráfico 1: Población bajo la Línea de Pobreza en Uruguay por tramos de edad. Serie 1986-2007. En porcentajes.



Fuente: INE.

⁷ La reducción acumulada real del PBI per cápita que se produjo entre 1999 y 2003 sólo es superada por la caída registrada a comienzos de los años treinta del siglo pasado, en un contexto de crisis mundial de la economía. Sobre este punto se pueden consultar: Bértola (1998).

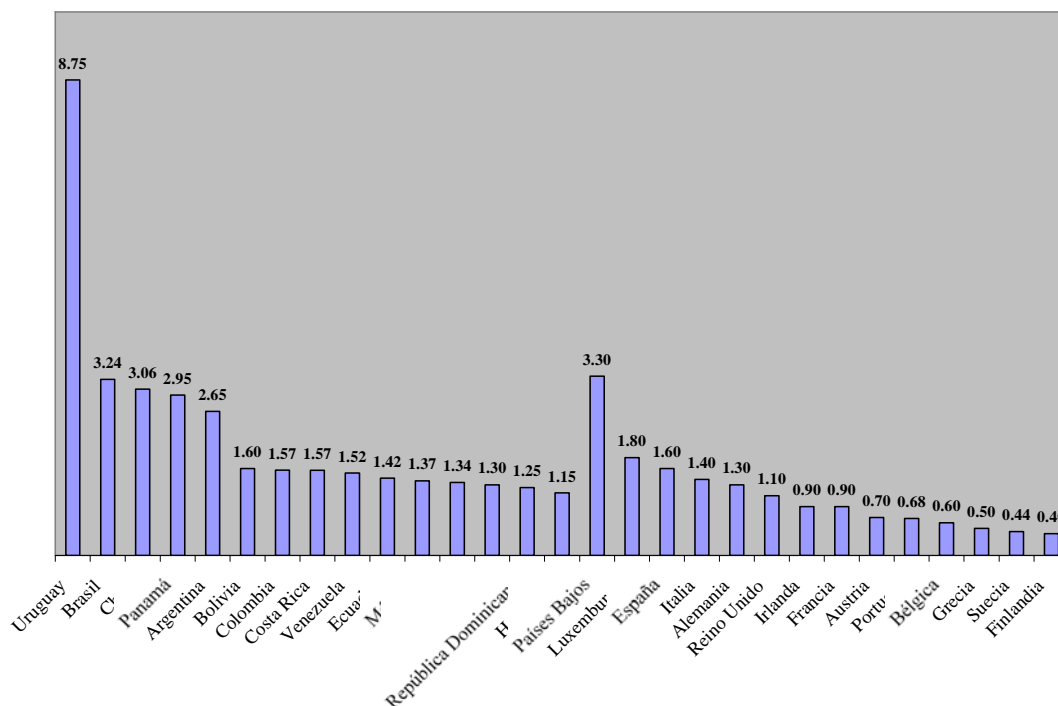
⁸ Cabe señalar que el guarismo más alto que se ha registrado en los últimos años corresponde al cuarto trimestre de 2003, cuando la pobreza afectó al 33.6% de las personas residentes en localidades de 5.000 o más habitantes (INE 2004: 8).

Más allá de la trayectoria de los índices de pobreza durante las últimas dos décadas, que fácilmente puede ser vinculada al desempeño de la economía, un rasgo se distingue fácilmente en este análisis de situación: la inequidad en el acceso al bienestar entre generaciones, en perjuicio de los más jóvenes.

Advertir que en Uruguay los niños y adolescentes (considerados como un subconjunto de la población) se hallan en una situación de desigualdad frente a las generaciones mayores y, en particular, frente a los adultos mayores, en relación con el acceso al bienestar social, no implica caer en una postura simplista y maniquea, en una posición que aliente la puja distributiva entre generaciones. Reconocer este rasgo particular de la pobreza en Uruguay –al menos con los niveles que alcanza- nos permite identificar dónde están los mayores problemas, cuáles son, utilizando la expresión de Esping-Andersen, los grupos más desprotegidos frente al “riesgo social”, y establecer, en consecuencia, el conjunto de prioridades en materia de política pública y de asignación de los refuerzos presupuestales.

En esta línea, la comparación internacional respecto a la incidencia que la pobreza tiene entre las distintas generaciones resulta, nuevamente, oportuna y clarificadora. No obstante, considerando que el grado de equidad o inequidad entre generaciones en el acceso al bienestar (medido, en este caso, por la ratio entre los porcentajes de pobreza correspondientes a los niños y los adultos mayores) constituye un fenómeno estructural, que no se modifica significativamente en períodos cortos, estimamos de suma utilidad la información que se presenta en el Gráfico 2.

Gráfico 2: Porcentaje de niños que viven bajo la Línea de Pobreza (1) en los países de América Latina y Europa (2) expresado en múltiplos del porcentaje relativo a los adultos mayores (3) en esa situación en dichos países. Año 1997.



Fuente: De Armas (2008: 52).

Notas: (1) la incidencia de la pobreza en los países de América Latina es medida por CEPAL utilizando la metodología de Línea de Pobreza absoluta, en tanto para los países europeos se utiliza la metodología de Línea de Pobreza relativa definida como “Share of persons with an equivalised disposable income below the at-risk-of-poverty threshold, which is set at 60% of the national median equivalised disposable income (after social transfers)”;

sobre la población infantil corresponden en los países latinoamericanos a las personas menores de 13 años y en los europeos a las menores de 16 años; (3) los datos sobre la población adulto-mayor corresponden en los países latinoamericanos a las personas mayores de 59 años y en los europeos a las mayores de 64.

Aunque en todos los países de la región, cuya información se presenta en el Gráfico 2, el porcentaje de pobreza entre los niños menores de 13 años es mayor al registrado entre las personas de 60 o más años, la ratio que se aprecia en Uruguay es visiblemente superior a la media regional: durante el año 1997 **el porcentaje de niños pobres en Uruguay fue casi nueve veces mayor al observado entre los adultos mayores**⁹, en tanto **en el resto de los países de la región era aproximadamente el doble**. Aunque la ratio que surge de los valores de pobreza de 2007 (6.7) es inferior a la que se presenta en el Gráfico 2 (8.75), no parece que la inequidad entre generaciones haya disminuido en forma significativa; de hecho, en promedio desde 1997 a 2007 la ratio fue de 7.6. Además, si se compara a Uruguay solamente con aquellos países de la región que presentan estructuras poblacionales similares, que presentan datos sobre la incidencia de la pobreza entre generaciones y que cuentan con sistemas de seguridad social relativamente sólidos (al menos en comparación con el resto de la región), como Argentina y Chile las conclusiones siguen despertando preocupación. El resultado de este ejercicio resulta aun más preocupante cuando cotejamos a Uruguay con los países desarrollados –sociedades, por cierto, más envejecidas y de las cuales no podría decirse que cuentan con sistemas de seguridad social débiles, en particular, las nórdicas-, ya que nos conducen a debates más profundos sobre la “matriz de bienestar” que los países construyen y sobre la concepción de desarrollo social en que éstas reposan. Como se advierte en el Gráfico 2, en promedio en los países desarrollados los niños y los adultos mayores registran tasas de pobreza parecidas; incluso en algunos de estos países –especialmente en los nórdicos, que históricamente han sobresalido por la solidez de sus Estados de Bienestar- la incidencia de la pobreza entre los niños es levemente inferior a la observada entre los adultos mayores. Este último extremo no es fortuito. Como ha señalado Esping-Andersen (2001 y 2007), los países escandinavos han realizado una opción deliberada por concentrar la protección en las generaciones más jóvenes, tomando cierta distancia del resto de sus vecinos europeos y, en particular, de los países del mediterráneo (España e Italia), los que, en este punto (aunque salvando, obviamente, las diferencias), se asemejan a Uruguay.

1.3. La capacidad del Estado para reducir la pobreza infantil: Uruguay en perspectiva comparada

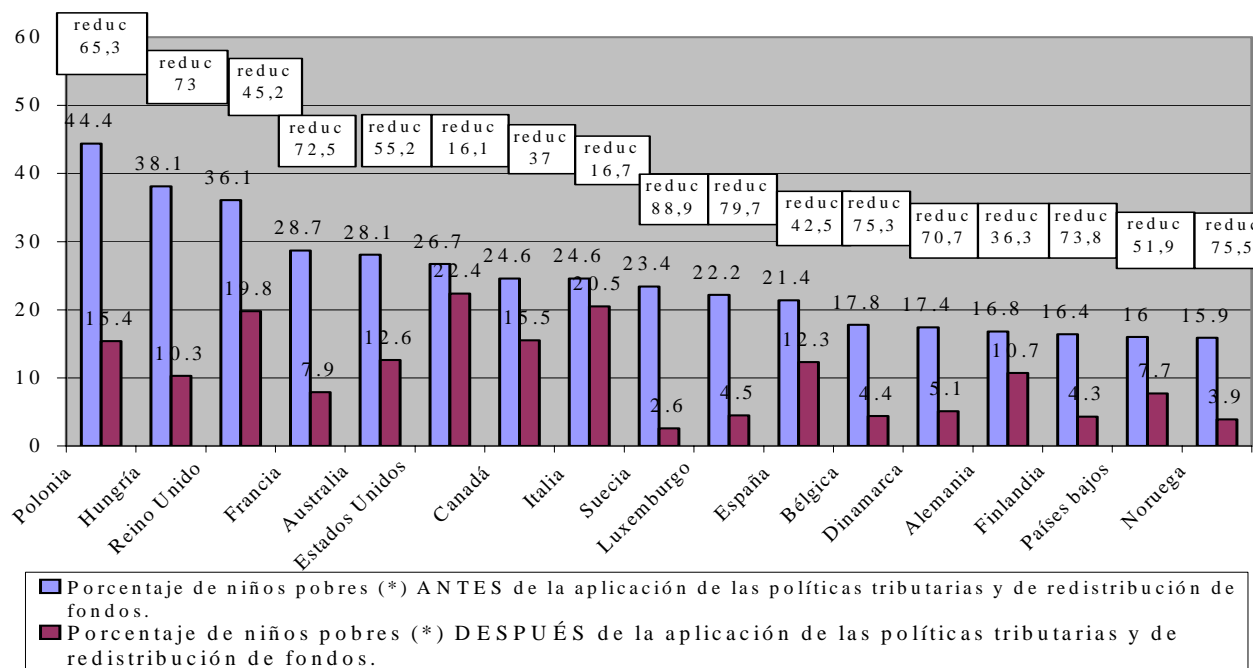
Al examinar la evidencia internacional con respecto a los factores que contribuyen a reducir la pobreza en general, la pobreza infantil en particular y la desigualdad en la distribución del ingreso, nuevamente se destaca la performance de los países industrializados, especialmente los que, como los escandinavos, han construido durante la segunda mitad del siglo pasado Estados de Bienestar más robustos. Como podemos apreciar en el Gráfico 3, en todos los países industrializados sin la acción de los impuestos –de carácter claramente progresivo- y las transferencias monetarias a las familias –también de corte indiscutiblemente progresivo- existirá un porcentaje de pobreza infantil significativamente mayor al real; sobresale en

⁹ La ratio entre los niveles de pobreza en los niños y los adultos mayores descendió –por ende se hizo más equitativo el acceso al bienestar – entre los años 2000 y 2004, producto del aumento de la pobreza en el segundo grupo generado por la caída del valor de las transferencias del Sistema de Seguridad Social. No obstante, esta ratio nunca fue menor a 5.3, un valor significativamente mayor a la media de los países de la región, incluso de aquellos con características demográficas y sociales similares a las de Uruguay. Tras la reactivación económica, la recuperación del valor real de los salarios y, consecuentemente, de las transferencias de la seguridad social hacia los adultos mayores, la ratio ha vuelto a crecer, hasta alcanzar en 2007 el valor de 6.7, más de tres veces mayor al que se registraba en el resto de los países de la región hace diez años.

particular el caso de Suecia, donde el porcentaje real de niños pobres asciende a 2.6 (casi inexistente en términos estadísticos), mientras que sin impuestos y transferencias llegaría a 23.4%, nueve veces más.

Gráfico 3:

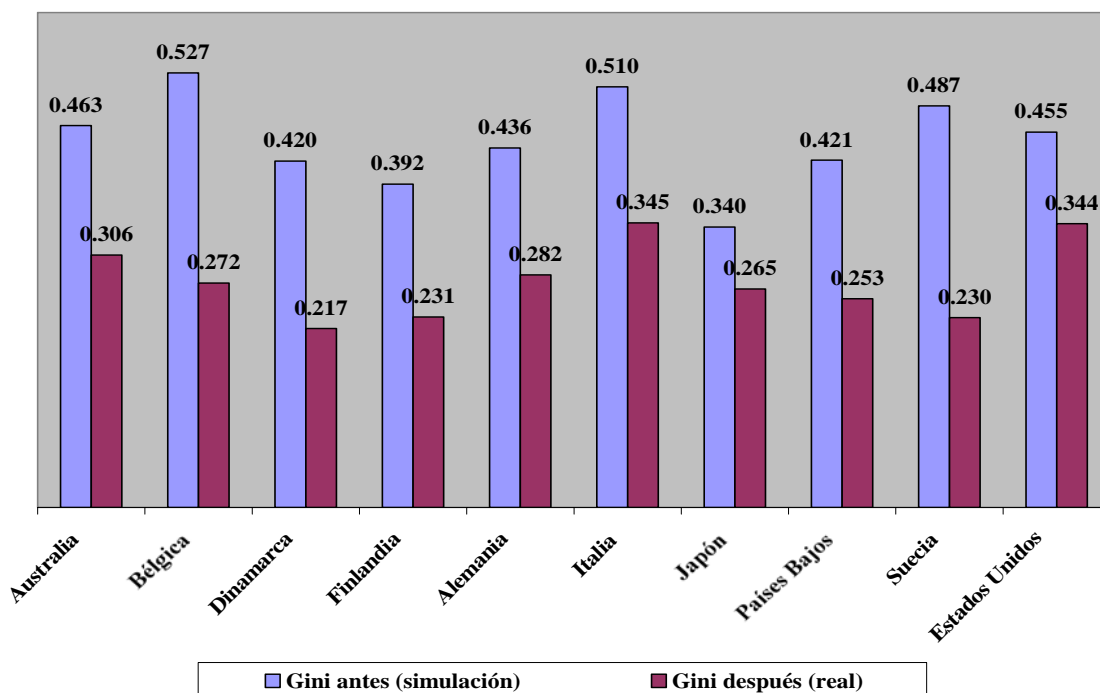
Países industrializados por el impacto de las políticas tributarias y de transferencias de ingreso en la reducción de la pobreza infantil. Porcentajes de pobreza antes y después de las políticas, y tasas de reducción. Circa 2000.



Fuente: UNICEF, Centro de Investigaciones Innocenti (2000)

Reforzando esta idea sobre el poder que los sistemas tributarios y las políticas de transferencias de ingresos a las familias han tenido en los países industrializados para reducir la pobreza y desigualdad que las economías o los mercados generan, los datos presentados en el siguiente gráfico resultan en especial elocuentes. De acuerdo al Banco Mundial (2003), los bajos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso que registran los países industrializados responden a la acción que los Estados realizan a través de los impuestos y las transferencias monetarias a las familias. Nuevamente vale la pena detenerse en el caso sueco: se podría afirmar, al menos para provocar la polémica, que sin la intervención de los impuestos y las transferencias la población de ese país tendría que lidiar con un nivel de desigualdad en la distribución del ingreso similar, o incluso levemente mayor, al de Uruguay.

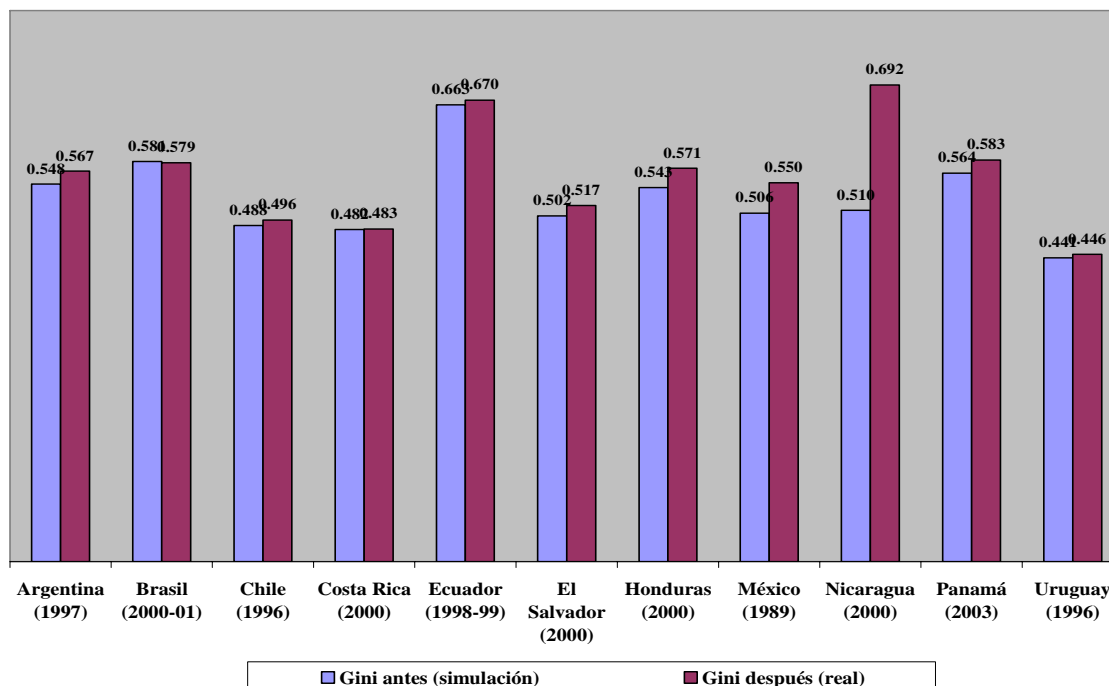
Gráfico 4: Distribución del ingreso (Coeficiente de Gini) en países industrializados seleccionados, antes y después de impuestos y transferencias del Estado. Circa 1998.



Fuente: Banco Mundial (2003: 2).

Luego de examinar el papel o la función que el Estado –reiteramos, mediante el cobro de impuestos y las transferencias monetarias a las familias, aunque deberíamos sumar otros instrumentos, como las políticas sociales que permiten formar y acumular capital humano, especialmente la educación- cumple en la reducción de la pobreza y la desigualdad en los países industrializados, vale la pena observar el comportamiento que Uruguay y el resto de los países de la región muestran en este campo. La primera conclusión que se puede extraer es que todos o prácticamente todos los países de la región, como surge de un reciente estudio de CEPAL, incluido Uruguay, cuentan con sistemas tributarios levemente regresivos, es decir, sistemas que no solo no reducen la pobreza y la desigualdad como los de los países industrializados, sino que incluso la elevan. Cabe notar que los datos de Uruguay corresponden a estudios previos a la reciente reforma tributaria. Como será demostrado en las siguientes páginas (con base en estudios de simulación realizados recientemente por la OPP), cabe esperar en los próximos años una reducción de la pobreza y la desigualdad como resultado de la reforma tributaria, el Plan de Equidad y el Sistema Nacional Integrado de Salud.

Gráfico 5: Distribución del ingreso (Coeficiente de Gini) en países de América Latina seleccionados antes y después de impuestos.



Fuente: elaboración propia con base a CEPAL (2007) y Grau y Lagomarsino (2002: 52).

Finalmente, y para cerrar la comparación entre Uruguay y los países más desarrollados en relación con la capacidad para reducir la pobreza (general e infantil) y la desigualdad en la distribución del ingreso mediante impuestos y transferencias, cabe decir que la capacidad redistributiva del Estado uruguayo dista de ser satisfactoria. Como mostró Vigorito (2005), la política de Asignaciones Familiares prácticamente no tenía efectos en la reducción de la pobreza infantil (Cuadro 1).

Cuadro 1. Efecto de las Asignaciones Familiares en la reducción de la pobreza (LP 2002) y la indigencia entre los niños. Año 2004

	Sin Asignaciones Familiares Situación simulada	Con Asignaciones Familiares Situación real
Incidencia de la Pobreza (Porcentaje)	69.5	67.4
Incidencia de la Indigencia (Porcentaje)	10.2	7.0

Fuente: Vigorito, 2005.

En el otro extremo, como han mostrado De Armas y Filgueira (2007), las prestaciones que reciben los adultos mayores en Uruguay tienen un fuerte impacto en la reducción de la pobreza en este grupo poblacional (Cuadro 2). En tal sentido, cabe subrayar que de no recibir pensiones la pobreza entre los adultos mayores prácticamente se

duplicaría. Desde luego, las conclusiones que podríamos extraer con respecto a la capacidad del sistema de seguridad social en Uruguay para reducir la potencial pobreza en los adultos mayores serían más enfáticas incluyendo a las jubilaciones en este ejercicio de simulación; no obstante, tal operación no parece justa ya que se trata de prestaciones de origen contributivo que, al menos en la teoría, deberían reflejar el esfuerzo realizado durante la vida laboral.

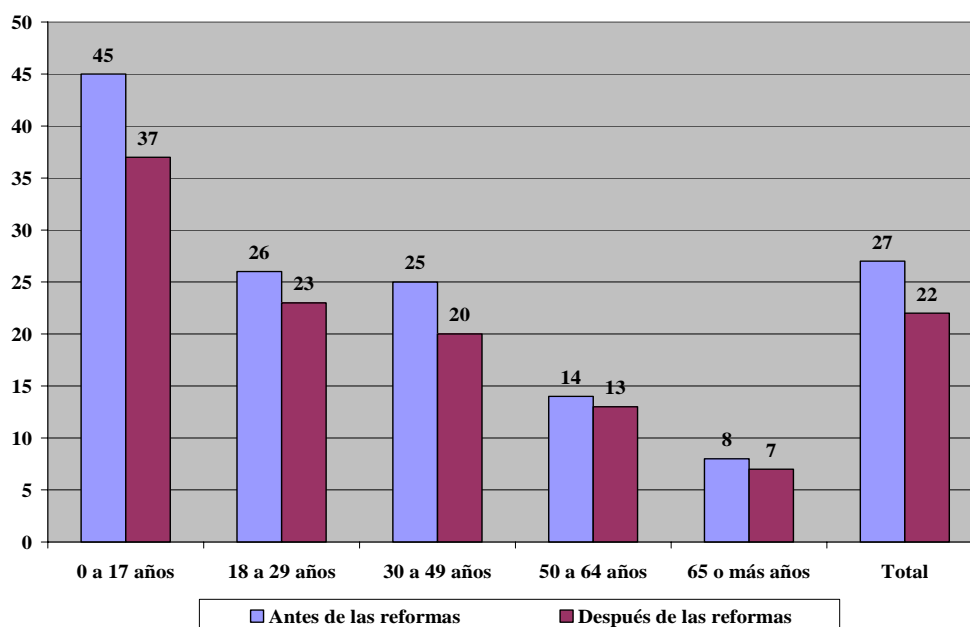
Cuadro 2. Efecto de las pensiones en la reducción de la pobreza y la indigencia en la población adulto – mayor (65 o más años). Año 2005.

Pobreza con jubilaciones y/o pensiones	Pobreza sin pensiones	Indigencia con jubilaciones y/o pensiones	Indigencia sin pensiones
Situación real	Situación simulada	Situación real	Situación simulada
9.2	16.6	0.3	2.3

Fuente: Elaboración propia a partir de: De Armas Filgueira (2007).

Como hemos señalado, las principales reformas que el actual Gobierno ha introducido (tributaria, Plan de Equidad y Sistema de Salud) muy probablemente logren reducir la incidencia de la pobreza en las generaciones más jóvenes (Gráfico 6).

Gráfico 6: Impacto de las reformas (Plan de Equidad, reforma de la salud y reforma tributaria) en la reducción de la pobreza por tramos de edad. Simulación (comparación antes –2005– y después –2008– de las reformas). En porcentajes.



Fuente: Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, Uruguay.

El Estado uruguayo ha logrado a lo largo del siglo pasado, y en especial desde fines de la década del ochenta, proteger a la enorme mayoría de los adultos mayores a través del sistema de seguridad social (lo cual no implica desconocer los déficit que subsisten

y los problemas de cobertura a futuro que la última reforma generó), asumiendo rasgos similares a los de los países más desarrollados. Este es un activo del país que debemos reconocer, valorar y preservar. Por otro lado, el grado en el cual el Estado uruguayo ha protegido a las generaciones más jóvenes frente al “riesgo social”, en particular, frente a la pobreza, se revela como francamente insuficiente.

Reconociendo el riesgo que entrañan las afirmaciones enfáticas, se podría afirmar que *“nuestro país parece comportarse con los adultos mayores cual régimen de bienestar europeo, en tanto trata a sus generaciones más jóvenes —o trataba hasta hace muy poco— como un típico Estado latinoamericano.* Quizás este trato —de facto— dual obedezca a que los adultos mayores nacieron en el apogeo del *welfare* uruguayo y por ende son sus *herederos* y defensores, mientras que las generaciones más jóvenes vieron la luz bien entrada su decadencia o crisis.”¹⁰

¹⁰ De Armas (2008: 74). Las cursivas pertenecen al original.

2. Los problemas de desarrollo de Uruguay en los últimos cincuenta años: rezago estructural y consecuencias sociales

El desarrollo de las políticas, reformas legales e institucionales y acciones que una estrategia para la infancia, pensada a mediano y largo plazo, involucraría halla su fundamento en el cumplimiento efectivo de los derechos de los niños y adolescentes. No obstante, debemos tener presente también, al momento de reflexionar y debatir sobre los posibles objetivos y las herramientas de la ENIA, la relación que ésta debería guardar con una estrategia más amplia de desarrollo nacional. Diseñar e implementar una estrategia para la infancia haciendo abstracción del modelo de desarrollo en el cual se inscribe, del ambiente económico, social, político e institucional en el cual se desenvuelve, sería un ejercicio poco fértil, condenado de antemano al fracaso o, como señalamos al comienzo, la intrascendencia política. De modo que antes de embarcarnos en el análisis de las distintas “arenas” de política pública, donde directa o indirectamente se actúa sobre la infancia y la adolescencia (políticas de salud, primera infancia y familia, educación, seguridad social y protección especial), debemos establecer cuáles son los vínculos que esperamos existan o se establezcan entre la ENIA y el modelo de desarrollo nacional.

En este sentido, se podría sostener que el desarrollo de una economía de pequeña escala o magnitud como es la uruguaya, de un país de “renta media-alta” (Banco Mundial 2007) que se ubica en los últimos puestos dentro del grupo de naciones de “alto desarrollo humano” (PNUD 2007), depende y dependerá cada vez más de su capacidad para formar y acumular capital humano de calidad: capital humano que permita incorporar en forma creciente innovaciones en los procesos productivos, que agregue valor a la producción nacional, le permita diversificar sus productos y mercados externos y, en consecuencia, trazar una senda de crecimiento dinámico y, más importante aún, sostenido. Establecer este tipo de vínculo entre las políticas sociales –en este caso, las políticas y acciones dirigidas a niños y adolescentes- y el modelo de desarrollo nacional (esto es, como instrumentos que contribuyen, entre otros objetivos, al desarrollo sostenido, mediante la formación de capital humano de calidad), es a menudo colocada en tela de juicio por quienes se acercan a los temas de infancia; muchas veces se señala que una perspectiva de este tipo considera a las políticas sociales como instrumentos “al servicio de”, cuando en última instancia lo que se pretende es subrayar que el desarrollo –incluidas sus dimensiones estrictamente económicas- no puede ni debe ser pensado haciendo abstracción de las políticas sociales, pero también que no podemos pensar éstas de “espalda” al modelo de desarrollo que una sociedad decide impulsar. Una vez más, la experiencia internacional –y en particular, la trayectoria de los países que han alcanzado mayores niveles de desarrollo humano y de protección de los derechos de sus ciudadanos- revela que a veces nos hemos enfrentado a falsos dilemas; “falsas oposiciones” que obstaculizan la articulación inteligente y necesaria entre políticas sociales y modelo de desarrollo.

Partiendo de esta posible conexión entre la ENIA y el modelo de desarrollo que el Estado uruguayo pretende impulsar, esto es, partiendo del supuesto de que las políticas dirigidas a la infancia –especialmente, las políticas sociales- pueden contribuir a formar y reproducir el capital humano que el país requiere para alcanzar mayores niveles de desarrollo, resulta oportuno repasar la evolución reciente en este terreno, así como proyectar posibles escenarios.

Las dos primeras y más importantes conclusiones que emergen al analizar el desempeño de la economía uruguaya durante los últimos cincuenta años son: en

primer término, el modesto crecimiento acumulado en este período en comparación con los países más desarrollados, pero también en cotejo con nuestros vecinos de la región, excepto Argentina; en segundo lugar, la economía uruguaya ha mostrado en las últimas cinco décadas un patrón de crecimiento –que responde en gran medida al tipo de inserción internacional- signado por la alternancia de períodos de gran crecimiento, fases recesivas y profundas crisis (el estancamiento entre mediados de los años cincuenta y fines de los sesenta, la crisis de 1982, la recesión iniciada en 1999 y, finalmente, la crisis de 2002).

En esta dirección, Bértola y Bittencourt (2005: 305-306) sostienen: “La economía uruguaya mostró, a lo largo del siglo veinte, una tasa de crecimiento económico promedio muy baja, que le hizo perder posiciones en el concierto internacional de manera muy marcada (...) Una de las características más nocivas del crecimiento económico del país ha sido la falta de continuidad. La uruguaya no es una economía estancada e inmóvil. Por el contrario, ha demostrado, de tanto en tanto, que puede experimentar cortos períodos de muy rápido crecimiento. El problema es que no le ha resultado posible mantener estable el ritmo de crecimiento; por el contrario, cada período expansivo culmina con crisis muy profundas que llevan al fracaso de empresas, personas, de instituciones...”

Como bien señalan Bértola y Bittencourt, uno de los mayores problemas de la economía uruguaya durante los últimos cincuenta años ha sido la elevada volatilidad de su crecimiento, no solo por las consecuencias económicas que un desempeño de ese tipo genera, sino también por las consecuencias sociales que dispara: aumentos abruptos de la pobreza, fenómenos de exclusión, alzas en las tasas de emigración, afirmación de los comportamientos reactivos al riesgo y el emprendimiento, etcétera.

Como se aprecia en el Cuadro 3, entre 1960 y 2004 la economía uruguaya alcanzó una tasa anual de crecimiento de apenas 1.9%, frente al 3.7% mundial; pero quizás más preocupante aún, su volatilidad fue significativamente mayor (respectivamente, 4.3 y 1.5). En otras palabras, no solamente en otras regiones del mundo y en otros países de la región el ritmo de crecimiento fue mayor que en Uruguay, también, en general, fue más estable.

Cuadro 3. Tasas de crecimiento anual del PBI real 1960 – 2004 (regresión logarítmica).

Período	Argentina	Brasil	Uruguay	Mundo
1960 – 1970	2.6	7.3	1.2	5.1
1970 – 1980	1.5	7.8	3.0	3.7
1980 – 1990	- 0.7	3.0	1.0	3.4
1990 - 2004	1.9	2.4	1.3	3.5
1960 - 2004	1.5	4.9	1.9	3.7
Volatilidad: desvío estándar de la tasa de crecimiento				
1960 - 2004	5.9	4.9	4.3	1.5

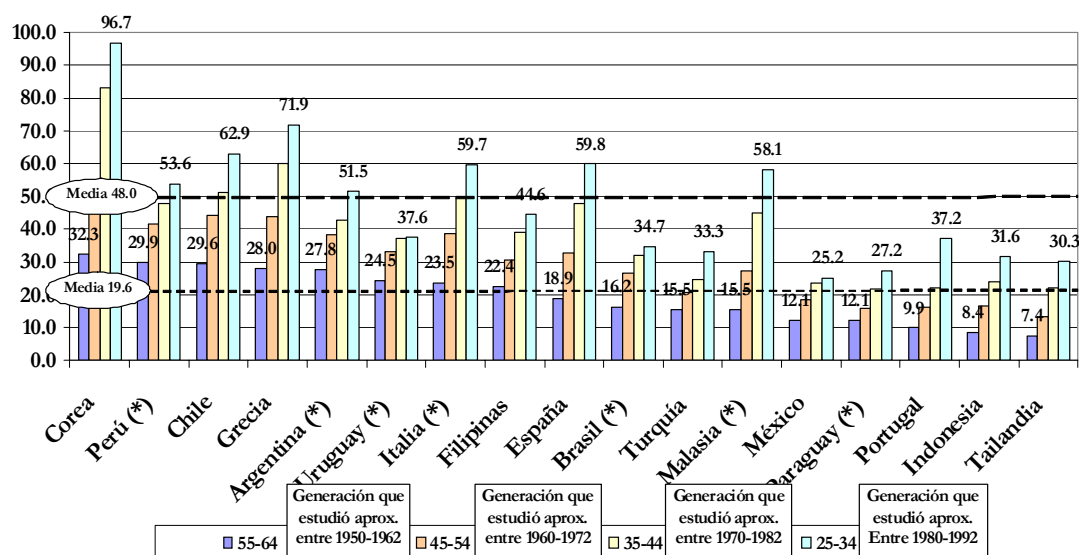
Fuente: Tomado de Bértola y Bittencourt, 2005.

El crecimiento acumulado modesto que la economía uruguaya tuvo entre las décadas del cincuenta y el año 2003, determinó que el país haya ido bajando peldaños en la comparación internacional en términos de desarrollo, también en lo que refiere al desarrollo de sus generaciones más jóvenes. Si bien no se puede

establecer una relación directa entre las trayectorias económica y social del país, resulta interesante destacar la correspondencia entre ambas dimensiones. Como podemos apreciar en el siguiente gráfico, mientras que Uruguay lograba a mediados del siglo pasado (con las generaciones que ingresaban en ese momento en el sistema educativo y que hoy forman parte de la población adulto mayor) tasas de egreso de la Educación Media Superior iguales o superiores a las de los países más desarrollados de la región y a las de los menos desarrollados de Europa, hoy obtiene resultados claramente inferiores a los de esos países. Si bien Uruguay mejoró en términos educativos durante las últimas cuatro o cinco décadas el ritmo o la velocidad del progreso fue menor al de muchos países.

Gráfico 7:

Población que ha alcanzado al menos la Educación Media Superior por grupos de edad en países seleccionados. Año 2003 (*). Porcentajes para cada grupo de edad.
 Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2005), *Education at Glance 2005*. Nota (*): año 2002.



En este contexto, surge inevitablemente la pregunta sobre los posibles escenarios económicos para el país en las próximas décadas. Esta pregunta es clave a la hora de pensar y discutir las políticas de infancia, al menos por dos razones: en primer término, y como ya hemos señalado, porque las políticas que el país impulse en el campo de la infancia pueden contribuir al logro, precisamente, de un desarrollo sostenido (aunque este no sea su principal objetivo) ayudando a revertir décadas de escaso dinamismo y alta volatilidad en el campo económico; por otro lado, porque de mantenerse el patrón de desarrollo de los últimos cincuenta años (la alternancia de fases de gran crecimiento y períodos de recesión o profundas crisis), quizás las mejoras en la situación de la infancia que logremos acumular en estos años y en los venideros se pierdan abruptamente en un contexto adverso, como ya ocurrió en el pasado reciente. No debemos olvidar que los logros alcanzados en la reducción de la pobreza infantil entre 1986 y 1994 (de valores próximos al 60% a valores inferiores al 30%) se perdieron casi totalmente entre 1999 y 2004.

En este sentido, si bien la economía uruguaya viene experimentando desde el año 2004 altas tasas de crecimiento, debemos tener presente que el desarrollo de políticas de infancia de calidad –con una asignación creciente de recursos públicos, especialmente en el área de la educación y la protección a la “primera infancia”–

dependerá en gran medida del desempeño de la economía uruguaya en los próximos años. Asimismo, en el mediano y largo plazo, la capacidad del país para alcanzar un crecimiento sostenido estará sujeta a los resultados que logre en materia de formación de capital humano. En consecuencia, es posible establecer una relación de correspondencia entre políticas de infancia, desempeño económico y, más en general, desarrollo. Considerando esta relación parece oportuno analizar las proyecciones planteadas por Bértola y Bittencourt sobre los posibles escenarios de la economía uruguaya en las próximas décadas, precisamente de cara al año 2030.¹¹

Cuadro 4. Escenarios para la economía uruguaya hacia 2020 – 2024.

	Tasa de crecimiento media anual 2004 - 2024				Años para duplicar el PBI por habitante
	Exportaciones	PBI	Población	PBI/hab.	
“País productivo dinámico”	5.6	44 – 4.7	0.8	3.2 – 3.9	Mín. 18 años
“Piloto automático puro en contexto dinámico (país de paso)”	3.5	2 – 2.9	0.4	1.6 – 2.5	Mín. 28 años
“Industrialización exportadora con restricción externa fuerte”	4.5	3 – 3.6	0.6	2.4 – 3.0	Mín. 23 años
“País en paso de extinción”	1.8	1.3	0 o negativa	1.3	Mín. 53 años

Fuente: Bértola y Bittencourt, 2005: 328.

En los hechos, el crecimiento del PBI que se ha observado en los últimos años supera, incluso, las proyecciones más optimistas que los distintos agentes académicos, económicos y políticos hicieron al respecto. No obstante, sigue siendo oportuno –y prudente– la pregunta sobre el mediano y largo plazo, ya que de esto depende, en gran medida, el hábitat, el ambiente y las “condiciones de posibilidad” en el que deberán actuar las políticas que contribuyan a hacer efectivos de derechos de la infancia. Asimismo, identificar correctamente las tareas que el país debe cumplir en los próximos años y las necesidades que debe satisfacer para

¹¹ Bértola y Bittencourt (2005: 328). Cabe agregar que desde 1870 en adelante, el período en el cual el PBI real por habitante mayor tiempo ha tardado en duplicarse es precisamente el que va de 1957 al presente:

Período	Años que tardó el PBI real por habitante en duplicarse	Principales características
1870-1886	16 años	Se duplica el PBI real por habitante en un corto período –básicamente entre 1880 y 1886–, a pesar del elevado crecimiento poblacional.
1886-1908	22 años	Nuevamente se duplica el PBI real por habitante en un corto período –básicamente en su final, entre 1900 y 1908–, y nuevamente con altas tasas de crecimiento poblacional.
1908-1928	20 años	Nuevamente se duplica el PBI real por habitante, y a pesar de que entre 1913 y 1915 se redujo 21%.
1928-1957	29 años	Se duplica el PBI real por habitante en un período más largo, entre otras razones porque entre 1930 y 1993 el mismo tuvo su mayor reducción acumulada de toda la historia: 32.9%
1957-1997	40 años	El PBI real por habitante tardó cuatro décadas en duplicarse, con tasas de crecimiento poblacional significativamente menores que en los períodos anteriores, porque entre 1957 y 1967 prácticamente no hubo crecimiento del PBI real por habitante, y porque entre 1981y 1984, durante la crisis de la “tablita”, disminuyó 15.7%.
1997-2003		Entre 1997 y 2003 –último año de reducción del PBI hasta el presente–, el PBI por habitante cápita se redujo en 15.6%.

Fuente: elaboración propia a partir de: para el período 1870-1997, Bértola (1998); para el período 1997-2003, De Armas, (2005).

mantener en forma sostenida el crecimiento que ha logrado, nos permite precisar el tipo de políticas que podría formar parte de la ENIA.

En este sentido, si llegamos a la conclusión de que el desarrollo sostenido en un país como Uruguay se logra a través de la incorporación creciente de conocimientos e innovaciones en los procesos productivos, la apuesta a proyectos industriales que no estén basados exclusivamente en las “ventajas estáticas” o en el contexto favorable de los altos precios de los *commodities*, la diversificación de su producción y la mejora de su inserción económica internacional, entonces resulta imperioso acercar el mundo educativo a este tipo de objetivos.¹²

Por otra parte, el tipo de desarrollo que logre Uruguay en las próximas décadas habrá de tener un impacto innegable en la infancia no sólo por las “condiciones de posibilidad” o “grados de libertad” a los que estarán sujetas las políticas dirigidas a los niños y adolescentes (como el resto de las políticas), sino también por su relación con el empleo y el acceso al bienestar de las familias.

Un modelo de crecimiento que no sea capaz de generar empleo e ingresos para el conjunto de la población (y, por tanto, para las familias con niños) limitará fuertemente el cumplimiento efectivo de los derechos de la infancia, al tiempo que obligará al Estado a extender más allá de lo necesario políticas de atención a la pobreza extrema.¹³ Por esta razón, la reflexión sobre el vínculo entre modelo de desarrollo e infancia, debe incorporar –como intentamos hacer en el capítulo precedente– la discusión sobre la distribución del ingreso y sobre la capacidad redistributiva del Estado. Una vez más afirmamos la necesidad de pensar la matriz de bienestar social y, en particular, las políticas de infancia en el marco de un modelo de desarrollo. Como bien señalan Bértola y Bittencourt: “La experiencia internacional señala con nitidez que **los sistemas de bienestar no pueden desvincularse de los sistemas productivos. La financiación de dichos sistemas depende obviamente de los excedentes que se puedan generar. Por otra parte, los propios sistemas de bienestar constituyen un componente importante de los sistemas productivos, desde que buena parte de la reproducción social depende de ellos (...)** No parece pertinente desarrollar una discusión sobre derechos universales de los ciudadanos independientemente de las posibilidades del sistema económico. Pero, de la

¹² Sobre este punto indican Bértola y Bittencourt (2005: 319-320): “**El crecimiento de la participación de los servicios en el PBI es una tendencia que se percibe en los países desarrollados, pero** en Uruguay se da en forma muy acentuada y en servicios de baja productividad, lo que contribuye a que el crecimiento promedio del PBI sea muy inferior al promedio mundial. (...) **Por otra parte, los países que más han crecido en las últimas décadas son (...)** los que han desarrollado sus sectores industriales, en particular sus exportaciones de media y alta tecnología (...) Los países más exitosos para insertarse en el proceso de globalización y/o integración regional, **con numerosos ejemplos en el sudeste de Asia o los casos de Irlanda o Finlandia**, han generado instituciones capaces de sostener procesos industriales innovadores, **cuya dinámica y elevada productividad sustenta el desarrollo de otras actividades de servicios modernos que se conectan con ese desarrollo industrial.** (...) La industria es una potencial generadora de puestos de trabajo más estables y de mejor calidad que los de otros sectores, especialmente para la mano de obra de calificación media o relativamente baja. **Los productos industriales tienen mercado internacional, no solo nacional o regional como muchos servicios; sus precios internacionales son mucho más estables que los de los productos primarios y su velocidad de crecimiento puede ser muy superior, por ejemplo, a la de la producción ganadera o de otros sectores muy vinculados a la base natural.**” Las negritas nos corresponden.

¹³ Como sostienen Bértola y Bittencourt: “... este perfil de crecimiento (el que corresponde al modelo de *país de paso*) puede no ser capaz de derramar ingresos hacia la mayoría de la población de modo satisfactorio. **El canal de transmisión vía generación de empleo puede no resultar suficiente para que los sectores más necesitados se apropien adecuadamente de los frutos del crecimiento económico. Por lo tanto, en estas condiciones puede ser necesario pensar en mecanismos de atención a la pobreza o de políticas sociales de carácter permanente.** (además) el escenario de ‘bonanza’ internacional puede no ser duradero.” “Los cambios en la estructura productiva para un Uruguay desarrollado”, en (Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo Coord.) *Uruguay: Agenda 2020. Tendencias, conjeturas, proyectos*, Ed. Taurus, Montevideo, 2007, pp. 341-342. Los comentarios entre paréntesis nos corresponden.

misma manera, es imposible imaginar un país productivo sin pensar los componentes sociales del sistema, en cómo se produce y organiza el bienestar.¹⁴

Para finalizar este capítulo, se podría afirmar que la implementación de una estrategia de infancia que contribuya al cumplimiento de sus derechos dependerá, no en forma lineal o mecánica pero sí en gran medida, de la capacidad del país (no sólo el Estado, también los actores de la sociedad civil, los agentes económicos, etc.) para alcanzar un desarrollo sostenido, al mismo tiempo que una estrategia de infancia que contemple el contexto en el que actúa puede hacer una contribución decisiva en el mediano y largo plazo al logro de ese tipo de desarrollo.

Si se examina la trayectoria de las sociedades que han logrado mayores niveles de desarrollo humano desde mediados del siglo pasado al presente, podemos concluir que para que un país alcance un desarrollo sostenido, logre reducir en forma significativa la pobreza y la desigualdad y obtenga resultados positivos en relación con la infancia, es necesario que el Estado desarrolle una acción vigorosa, a través de potentes instrumentos de política: políticas sociales sectoriales, transferencias monetarias a las familias y políticas tributarias. Desde luego, además de estar sustentada en evidencia empírica, esta afirmación parte de una opción o inclinación por las políticas públicas de carácter universal y no por los instrumentos de asistencia frente a las insuficiencias del mercado.¹⁵

3. Políticas sociales e infancia en Uruguay

3.1 Análisis del gasto público social dirigido a la infancia en Uruguay

Uno de los factores que más determinan o condicionan el éxito, los fracasos, los límites y las posibilidades de las políticas que los Estados desarrollan para garantizar los derechos sociales de los ciudadanos –y particularmente en relación con los niños y adolescentes– es, sin duda alguna, el volumen de recursos públicos destinados a su financiación.

Históricamente, Uruguay ha sido considerado uno de los países de la región que más recursos públicos destinan a las políticas sociales. Si bien la evidencia empírica correspondiente a los últimos veinte años permite sustentar esta hipótesis¹⁶, es menester y oportuno derribar algunos mitos, o al menos matizar esta afirmación. En primer lugar, a diferencia de lo que muchas veces se ha afirmado, en los últimos veinte años, el gasto público social no ha disminuido ni en relación con el PBI, ni respecto al gasto público total. Más aún, uno de los períodos en los que el gasto público social más creció en Uruguay desde que se dispone de información fue, precisamente, el comprendido entre 1986 y 2002 (fase de marcado crecimiento económico, al menos hasta 1999), en gran medida debido al significativo incremento del gasto en seguridad social y al aumento del gasto en enseñanza –

¹⁴ Bértola, Luis y Bittencourt, Gustavo: "Los cambios en la estructura productiva para un Uruguay desarrollado", en (Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo Coord.) *Uruguay: Agenda 2020. Tendencias, conjeturas, proyectos*, Ed. Taurus, Montevideo, 2007, pp. 351-352. Las negritas nos corresponden.

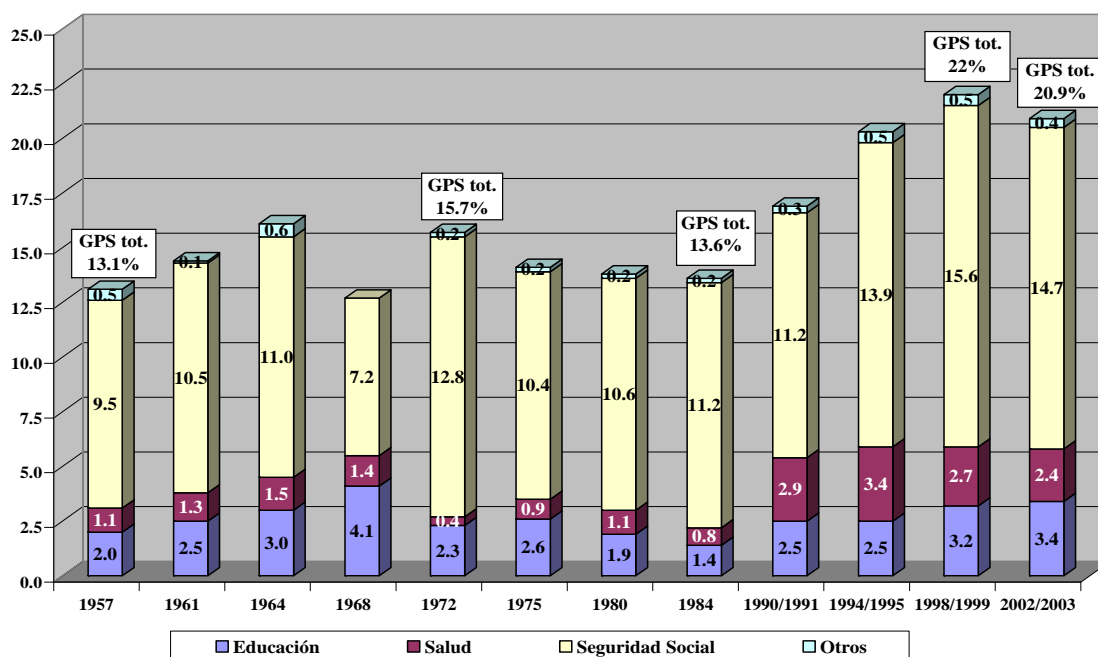
¹⁵ Como sostienen Bértola y Bittencourt (2007: 352-353): "De todas las experiencias (de Estados de Bienestar), **las que resultan más avanzadas e igualitarias**, tanto en términos sociales como de género y generaciones, **son las que se asocian al universalismo de derechos de acceso al sistema.** (...) **Las políticas de bienestar, entonces, no deben ser concebidas como una corrección a posteriori de las secuelas del crecimiento económico, sino como un componente más de la producción de desarrollo económico-social**, que haga hincapié en los posibles impactos sobre la construcción dinámica de bienestar por parte del sistema." Las expresiones entre paréntesis y las negritas nos corresponden.

¹⁶ Ver sucesivas ediciones del *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.

partiendo empero de niveles extremadamente bajos en 1984– en respuesta al crecimiento de la matrícula educativa.

El segundo punto a subrayar es la alta participación del gasto en seguridad social dentro del gasto público social. Como se advierte en el siguiente gráfico, en las últimas dos décadas el gasto en seguridad social creció entre 3 y 4 puntos porcentuales en relación con el PBI. Por cierto, el peso significativo que tiene la seguridad social en el gasto público social se explica por la estructura demográfica envejecida y los afortunadamente elevados niveles de cobertura que el sistema de seguridad social exhibe, al menos en cotejo con otros países de la región. Lejos de ser un motivo de preocupación, la prioridad macroeconómica y fiscal que el Estado uruguayo ha asignado a la seguridad social –especialmente, a la protección de los adultos mayores– representa uno de los capitales sociales y políticos que Uruguay tiene y debe preservar, y una de las claves de la solidez de su sistema de protección social. Al mismo tiempo, y sin perjuicio de lo señalado, cuando se analiza la prioridad que el Estado uruguayo, y el país como colectivo, ha asignado a otras áreas de política social se advierte que la distribución de los recursos públicos entre generaciones dista de ser equitativa; dicho de otra forma, **Uruguay no protege del mismo modo a los segmentos más jóvenes de la población que a los adultos y, en particular, que a los adultos mayores.**

Gráfico 8: Gasto Público Social del Gobierno Central consolidado por sectores. Serie 1957 a 2003. En porcentaje del PBI.



Por otra parte, al comparar a Uruguay con otros países de la región que exhiben rasgos demográficos similares se observa claramente que el Estado uruguayo realiza mayores esfuerzos dentro de este grupo para sustentar el gasto en seguridad social (Cuadro 5).

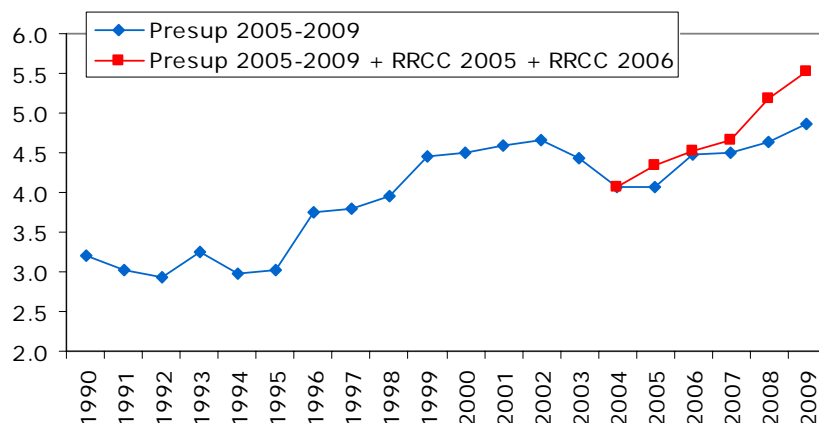
Cuadro 5. Países seleccionados de la región de acuerdo al gasto social que sus Estados realizan por sectores. Año 2003. En porcentajes del PBI.

	Educación	Salud	Seg. Social	Asistencia social y otros
Argentina	4.2	4.4	9.7	1.1
Chile	4.0	3.0	7.6	0.2
Cuba	12.3	6.3	7.8	2.9
Uruguay	3.4	2.4	14.7	0.4

Fuente: De Armas (2006b).

En los últimos tres años, a través del Presupuesto 2005-2009 y de las sucesivas leyes de rendición de cuenta, el Gobierno ha impreso un cambio visible –indiscutible– en la definición de los grupos poblacionales prioritarios al momento de asignar los recursos públicos. Como se aprecia en el siguiente gráfico en 2009 el gasto público social dirigido a la infancia y la adolescencia (asistencia social, educación, salud y seguridad social) ascenderá a 5.5% del PBI, partiendo de 4% aproximadamente en 2004; en suma, sumando los recursos adicionales que el gobierno destinó a través del Presupuesto quinquenal y de las “rendiciones de cuenta” el gasto en políticas sociales dirigidas a niños y adolescentes habrá de incrementarse en 1.5% del PIB entre 2004 y 2009, período en el que también habrá de registrarse uno de los mayores incrementos acumulados del PBI a valores reales de la historia reciente del país.

Gráfico 9: Prioridad macroeconómica del gasto público social dirigido a la infancia (porcentaje del PIB) en Uruguay. Serie 1990 – 2009.

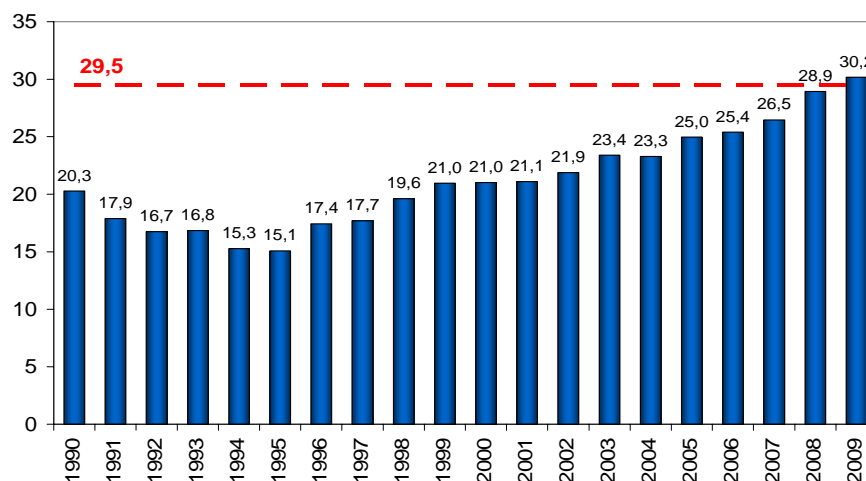


Fuente: FCCEEyA/UDELAR y MIDES (2008).

La inclinación por la infancia en la asignación de los recursos se observa también cuando se analiza el peso que el gasto en infancia tiene dentro del gasto público social. Como se puede apreciar en el Gráfico 10, mientras que en los años noventa el gasto en infancia representaba menos del 20% del gasto público social, a pesar de que las personas menores de 18 años constituían aproximadamente el 30% de la población –evidenciando un “sesgo pro-adulto” en la distribución del gasto público social (Grau 2005)-, en 2009 representará el 30.2%, un porcentaje levemente superior al peso de este grupo de edad en la población. De este modo, no solo se ha

corregido el “sesgo pro-adulto”, sino que se ha producido una leve inclinación en favor de los niños, con lo que Uruguay se estaría aproximando a la pauta que se observa en los países escandinavos (Lynch 2007; Esping-Andersen 2007).

Gráfico 10: Prioridad fiscal del gasto público social dirigido a la infancia (medida como porcentaje sobre el gasto público social total) en Uruguay. Serie 1990 – 2009.



Fuente: FCCEEyA/UDELAR y MIDES (2008).

A partir del análisis de la evolución reciente del gasto público social dirigido a la infancia y especialmente de las proyecciones a corto plazo, debemos concluir que el país está asumiendo la orientación correcta, corrigiendo inequidades, cerrando la brecha entre las generaciones más jóvenes y los adultos mayores, y, fundamentalmente, generando las condiciones fiscales y políticas para desarrollar políticas sociales de calidad que contribuyan a garantizar los derechos sociales de los niños y adolescentes.

3.2 Análisis de la situación y las políticas de primera infancia.

Una de las principales tareas que las políticas públicas sociales deben acometer, desde distintos campos o áreas de intervención (salud, educación, seguridad social, etc.), para asegurar los derechos de la infancia es contribuir al “buen comienzo” de los niños, es decir, garantizar que los niños tengan en las primeras etapas de vida condiciones que les permitan alcanzar un desarrollo físico, psíquico y afectivo adecuado. En este sentido, uno de los primeros puntos a destacar es la tendencia sostenida durante los últimos veinte años a la reducción de la mortalidad infantil (Cuadro 6).

Cuadro 6. Mortalidad infantil en Uruguay. Tasa por mil. Serie 1985 - 2006

1985	29.35	1992	18.64	1999	14.37
1986	27.79	1993	20.16	2000	14.06
1987	23.89	1994	18.95	2001	13.88
1988	21.04	1995	19.58	2002	13.63
1989	21.18	1996	17.55	2003	14.95
1990	20.57	1997	16.90	2004	13.20
1991	21.11	1998	16.45	2005	12.70
				2006	10.50

Fuente: INE con base en información del Departamento de Estadística del MSP.

Sin embargo, como ya ha sido señalado¹⁷, quizás el principal problema con relación a la mortalidad infantil en Uruguay –al igual que con otras variables que miden el bienestar y desarrollo de los niños- no refiere tanto a su magnitud y evolución, como a las inequidades que se observan entre distintos contextos socioculturales y económicos.

Además de examinar los indicadores básicos de salud referidos a la primera infancia –entre otros los que refieren al estado nutricional de los niños¹⁸-, cobra especial interés para comprender la situación de la infancia en esa etapa, así como de las políticas o acciones que a ella se dirigen, examinar la evolución reciente de las variables vinculadas a la reproducción de la sociedad uruguaya.

Un primer elemento a considerar –que es motivo de un abordaje mucho más profundo en el documento dedicado a la “sustentabilidad demográfica” de la ENIA- es el conjunto de características que asume la reproducción de la población uruguaya. Como han mostrado algunos de los trabajos recientemente publicados por los más calificados demógrafos y especialistas en temas sociodemográficos del país (Calvo y Pelegrino 2005; Pelegrino y Calvo 2007; Cabella 2008; Varela 2007 y 2008), Uruguay se destaca dentro de la región por el tipo de transformaciones poblacionales que está experimentando¹⁹. Estas transformaciones condicionan el tipo de políticas sociales que el Estado uruguayo puede desarrollar en el campo de la infancia. En tal sentido, debemos tomar nota del siguiente fenómeno: el descenso de la tasa de natalidad y la tasa de fecundidad. Como se aprecia en el Cuadro 7, entre 2004 y 2025 Uruguay experimentará un descenso de la tasa de fecundidad de 2.07 a 1.88, lo que ubicaría al país (Varela 2007: 28) por debajo de los niveles de reemplazo²⁰.

¹⁷ Ver UNICEF (2004; 2005).

¹⁸ En relación con este tema, consultar: Amarante, et.al. (2007) y Bove y Cerruti (2007).

¹⁹ “Si la mayoría de los países desarrollados compensan su lento o negativo crecimiento natural con un saldo migratorio positivo, en (el caso uruguayo) ocurre lo contrario; incluso, en ciertos años (2002 y 2003) el saldo migratorio negativo fue mayor que el crecimiento natural, lo que tuvo como consecuencia un decrecimiento de la población total. En resumen, la población uruguaya tiene pequeño volumen, crecimiento lento que se orienta hacia el estancamiento o el decrecimiento, esperanza de vida alta (entre las mayores de América Latina) y saldo migratorio negativo (instalado como un elemento estructural de la dinámica demográfica), especialmente en los periodos de crisis, cuando la migración internacional se intensifica.” Pelegrino y Calvo (2007: 62-63).

²⁰ “En el año 2004 se produjo un hito en la historia demográfica del país, ya que por primera vez se atravesó el nivel de reemplazo de la población. A partir de 1997 el promedio de hijos... reinició un descenso paulatino, y en la actualidad se ubica por debajo del nivel necesario para el reemplazo de la población.”

Cuadro 7. Indicadores demográficos seleccionados para Uruguay. Años 2004, 2015 y 2025.

	2004	2015	2025
Población total (30 de junio de cada año)	3.301.732	3.404.189	3.519.821
Población de 0 a 14 años (%)	24.2	21.4	20.0
Población de 15 a 64 años (%)	62.6	64.8	64.3
Población de 65 años o más (%)	13.2	13.8	15.7
Relación de dependencia	59.6	54.2	55.3
Edad mediana	32.0	34.1	36.5
Tasa bruta de natalidad (‰)	15.14	14.16	13.03
Tasa bruta de fecundidad (‰)	2.07	1.94	1.88
Esperanza de vida al nacer	75.25	76.94	78.61
Tasa de mortalidad infantil (‰)	14.5	11.51	8.62

Fuente: Pelegrino y Calvo (2007: 70).

Como ya ha sido señalado (Pelegrino y Calvo 2007), en sí mismos los fenómenos sociodemográficos y los procesos de cambio poblacional que experimenta la sociedad uruguaya no deberían ser considerados con alarma ni en forma superficial, en tanto la orientación de estos cambios responde a cambios de carácter global – que desde hace años experimentan los países más desarrollados-, cuya magnitud no podría ser calificada de extrema. Además, el problema de fondo –tanto desde una perspectiva de derechos humanos, como desde una visión centrada en la producción y reproducción de capital humano de calidad- no es cuántos niños están naciendo o “cuántos deberían nacer” (el óptimo poblacional), sino en qué condiciones están naciendo y desarrollándose.

En esta dirección, debemos tener presente, como señala Varela (2007), que todos los indicios apuntan a que el descenso en el número de nacimientos responde a la reducción registrada entre las madres que viven en condiciones de pobreza y que presentan menores niveles educativos (Cuadro 8).

Cuadro 8. Nacimientos según nivel educativo más alto alcanzado por la madre en Uruguay. Años 1993 y 2004. En valores absolutos y porcentajes

Nivel educativo	1993		2004	
Sin instrucción	5.192	9.3	2.773	5.5
Primaria / Secundaria incompleta	35.182	62.9	33.771	67.5
Secundaria completa y más	15.579	27.8	13.508	27.0
Total	55.953	100.00	50.052	100.00

Fuente: Varela (2007: 37).

El hecho de que la fecundidad haya descendido por la reducción de los nacimientos que los contextos sociales más deprimidos²¹, donde las madres tenían un número de hijos mayor al deseado –entre otras causas por el déficit en el acceso a la información y, más en general, por las carencias que hasta hace algunos años exhibía el país en materia de políticas y programas de educación sexual y reproductiva-, debería ser considerado positivamente.

La reducción de la fecundidad puede ser atribuida y leída en términos del avance de la educación sexual y reproductiva, de la mayor inserción de las mujeres en el mercado de trabajo y de su mayor permanencia en el sistema educativo: todos objetivos deseados y deseables en una sociedad democrática que se orienta por un enfoque de derechos. Al mismo tiempo, esta reducción también podría ser indicativa de las dificultades que las mujeres jóvenes de capas medias enfrentan para compatibilizar la reproducción con la vida laboral y profesional. En otras palabras, un fenómeno que podría ser indicativo de avances en materia de derechos, podría ser también ilustrativo de las dificultades que otras mujeres tienen para satisfacer la vida reproductiva que desearían tener. Como bien señala Varela (2007: 29): **“... la reducción de la fecundidad sugiere una mayor inserción de la mujer en el sistema educativo y en el mercado de empleo, mayor conocimiento y uso de métodos de control de la reproducción, lo que reduce la fecundidad por encima del número de hijos deseado. También podría ser indicativo de una fecundidad insatisfecha –por debajo del tamaño de familia deseado- de las mujeres con mayor educación, cuyas expectativas personales no se centran únicamente en la maternidad y que encuentran conflictos entre su ejercicio profesional y la maternidad.”**²² En esta misma dirección sostiene Varela (2007: 37 y 40): **“... los hallazgos de Peri y Pardo respecto a la fecundidad deseada de los distintos sectores sociales revelan que las mujeres de los diferentes estratos se encuentran insatisfechas respecto al tamaño de familia que desean. Los sectores bajos tienen más hijos que los deseados y los sectores medios y altos, menos hijos (...) las mujeres más educadas enfrentan el dilema entre la incompatibilidad (o las tensiones) de su inserción en el mercado de empleo y su desarrollo profesional con la crianza de los hijos. Hay evidencias de que las mujeres y los varones de estratos sociales bajos tienen una fecundidad por exceso (más hijos de los que realmente desearían tener), mientras que las mujeres y los varones de estratos medios y altos tienen menos hijos de los que realmente desearían.** Esta situación enfrenta a los ciudadanos a **un déficit de bienestar respecto a la familia que desean formar.”**²³

El problema planteado debería ser ubicado en los primeros lugares de una agenda de políticas sociales, en general, y de infancia, en particular, por varias razones: la primera, porque habría un déficit o insatisfacción en relación con la reproducción, lo que representa una afectación de los derechos reproductivos; la segunda, porque la sociedad se priva, independientemente de su magnitud, de nuevos nacimientos; en tercer término, porque los factores o causas que podrían estar determinando esta “fecundidad insatisfecha” expresan inequidades de género, que están operando en el mercado laboral y en el ámbito familiar, cuya superación implicaría no solo

²¹ Según Varela (2007: 31): “Los nacimientos ocurridos en 1994 fueron 55 953, mientras que en el 2004 habían descendido a 50 052. (...) entre las mujeres que fueron madres en el sector de salud pública (MSP), se registra una caída de los nacimientos de orden mayor: las adolescentes disminuyeron el segundo y tercer hijo; las jóvenes (20 a 29 años) aumentaron el orden 1 y 2 y disminuyeron los órdenes superiores a 3, y las mujeres adultas (30 a 39 años) aumentaron los órdenes 2 y 3 y disminuyeron los órdenes de 5 y más (...) **el descenso de la natalidad y la fecundidad en los últimos años es debido, en parte, a la disminución de las parideces altas de las mujeres más carenciadas, cuyos partos son asistidos en el sector público de salud.**” Las negritas nos corresponden.

²² Las negritas nos corresponden.

²³ Las negritas nos corresponden.

corregir estas inequidades, sino también alcanzar efectos sociales deseables y numerosas –y probablemente inesperadas- “externalidades positivas”. Según Esping-Andersen (2007) las políticas que los países escandinavos han desarrollado en las últimas décadas buscando compatibilizar vida reproductiva, laboral y profesional (apoyos monetarios a las familias según el número de niños a cargo; licencias maternales y paternales generosas, que contribuyan a reducir el “costo de oportunidad” que pueden tener las madres más educadas al “salir del mercado”; centros de cuidado para los niños en los primeros años de vida, etc.) han revertido, o al menos amortiguado, la tendencia al descenso de la fecundidad. Asimismo, han coadyuvado a la permanencia de las mujeres en el sistema educativo, y han permitido crear puestos de trabajo en los servicios comunitarios de atención infantil temprana.

Considerar la evolución reciente de la fecundidad –en particular, analizar el comportamiento diferencial de los distintos segmentos o estratos socioeconómicos- e intentar proyectar su comportamiento a mediano y largo plazo constituye una tarea clave en el diseño de políticas de infancia, especialmente de las políticas dirigidas a los primeros años de vida. Naturalmente, las proyecciones poblacionales nos permiten anticipar, entre otras cosas, cuál será la matrícula educativa en los próximos años y, en consecuencia, cuál debería ser la inversión edilicia, en equipamiento y en recursos humanos, así como cuál será la población que tendrán que atender los servicios de salud y cubrir el sistema de seguridad social²⁴. Algunos de esos efectos ya se están observando desde hace años en el sistema educativo uruguayo que registra, por un lado, una reducción de la matrícula en la enseñanza primaria y, por otro lado, un aumento en la media.

En este marco, el análisis de los programas de atención a la primera infancia (Plan CAIF, centros del INAU, programas municipales y centros educativos de ANEP y privados) muestra que Uruguay presenta una extendida red de atención socioeducativa (pública, social y privada), al tiempo que deja en claro que aún existen importantes déficit de cobertura entre los niños que viven en situación de pobreza. Como surge del exhaustivo trabajo realizado por Martínez (2008) sobre las políticas y los programas de primera infancia de los 93 mil niños entre 0 y 3 años que viven en situación de pobreza más de la mitad (59%) no tiene cobertura educativa. Si bien la cobertura que tienen los programas socioeducativos existentes es extremadamente elevada entre los niños en situación de pobreza, en comparación con países de la región, merece atención la brecha observada, más aún considerando los impactos positivos que la atención temprana genera en el desarrollo de estos niños –especialmente en su desempeño educativo-, y el costo menor que tendría en relación con el gasto público social total la expansión de este tipo de servicios hasta alcanzar, efectivamente, niveles próximos a la universalización.

²⁴ En esta línea sostiene Varela (2007: 29): “... **la disminución sostenida de la fecundidad genera impactos en la educación, al reducir la matrícula de ingreso al sistema escolar, e impone un giro en la orientación de los recursos de salud**, por cuanto se reducen los costos dedicados a la salud materno-infantil y se incrementan los requerimientos de la población mayor (65 años y más).” Las expresiones entre paréntesis y las negritas nos corresponden.

Cuadro 9. Cobertura de los programas de estimulación temprana y educación inicial, por condición de pobreza y tipo de programa, en la población de 0 a 3 años en Uruguay. Año 2006.

	Total del país	No pobre	Pobre
0 y 1 años	97.114	50.037	47.077
2 años	48.342	25.088	23.254
3 años	48.886	25.791	23.095
0 a 3 años	194.342	100.915	93.427
Plan CAIF	33.301	...	30.301
Centros INAU	1.159	...	1.159
Programas municipales	1.601	...	1.601
Jardines CEP	5.635	3.893	1.742
CEI centros privados	15.401	12.023	3.378
Educación inicial en colegios privados	4.166	4.166	...
Total de cobertura	58.263	20.082	38.181

Fuente: Martínez Bengoechea (2008).

La formulación de una política integral de atención a la primera infancia, centrada en el tramo de 0 a 3 años debería intentar articular cuatro piezas clave, sin perjuicio de otras áreas de política relevantes –por ejemplo, políticas de vivienda, movilidad espacial y cohesión socioterritorial, las que tienen no obstante un carácter más amplio en términos generacionales–, a saber: a) la prestación de servicios de salud de calidad desde el embarazo a los primeros años de vida; b) la introducción de reformas o nuevos dispositivos en la regulación laboral (licencias por maternidad y paternidad, horarios flexibles, incentivos a las empresas, etc.)²⁵; c) el fortalecimiento y la expansión de los diversos programas de estimulación temprana y educación inicial, buscando construir una política global basada en los distintos modelos o diversas ofertas existentes; d) el fortalecimiento del nuevo Régimen de Asignaciones Familiares con el objetivo de alcanzar una política universal de transferencias de ingresos a las familias con niños, diferenciada en función de estratos económicos.

3.3 Análisis de las políticas educativas: cobertura, calidad y gasto

Como ha sido recurrentemente señalado en distintos diagnósticos y estudios dedicados a la educación básica y media en Uruguay²⁶, el sistema educativo nacional no presenta problemas significativos, o que ameriten una especial preocupación en relación con el acceso y la cobertura. Desde hace varias décadas el egreso de la educación primaria es universal²⁷, al tiempo que las tasas brutas de escolarización en el primer ciclo de educación media revelan altos niveles de acceso en ese nivel educativo. Asimismo, como resultado del proceso de generalización de la cobertura en educación preescolar (4 y 5 años) iniciado a mediados de la pasada década, y de la política de expansión de la atención socioeducativa a los niños de 0 a 3 años que se viene desarrollando desde comienzos de la misma

²⁵ Sobre este punto, consultar Varela (2007 y 2008).

²⁶ Ver: ANEP (1999, 2005a, 2005b, 2006 y 2007); BID (2000 y 2005); UNICEF (2004 y 2007).

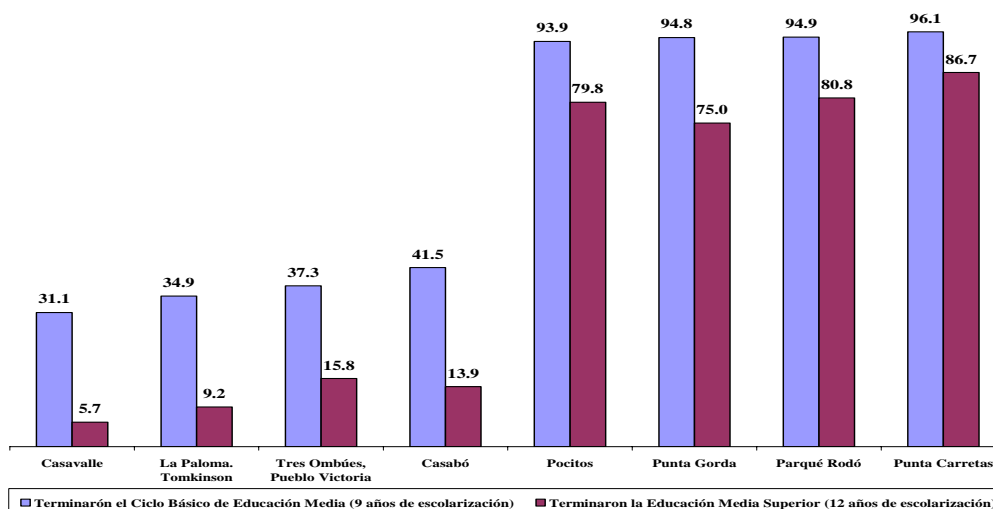
²⁷ Entendiendo por tal que más del 95% de los niños logran culminar la educación primaria.

(fundamentalmente a través del Plan CAIF y de programas municipales), Uruguay cuenta en la actualidad con tasas de cobertura educativa entre los niños menores de 6 años que lo destacan dentro de la región e incluso fuera de ella.

Ante este panorama, signado por logros educativos en materia de cobertura que pueden y deben ser destacados en perspectiva comparada, surge empero como un problema acuciante es la deserción en la educación media. En este sentido, se puede afirmar sin mayor lugar a debate que las elevadas tasas de abandono en la educación media constituyen el principal problema del sistema educativo uruguayo. Los efectos negativos de la deserción pueden ser leídos tanto desde la perspectiva de los individuos como de la sociedad en su conjunto. En primer término, la deserción es un problema acuciante porque las posibilidades de inserción laboral que tiene un joven que no ha culminado la Educación Media Superior –o, más grave aún, que no ha terminado el Ciclo Básico de Educación Media- son muy precarias (condiciones que serán todavía más críticas en las próximas décadas), lo cual contribuye a reproducir la pobreza en los jóvenes, pero también en las futuras cohortes de niños. En segundo término, y asociado a lo antedicho, las posibilidades de emancipación familiar que tienen los jóvenes que no han completado de la educación media y que, por tanto, no han logrado una inserción laboral estable son muy limitadas; en los estratos socioeconómicos bajos este proceso se traduce en la formación de nuevos hogares con un promedio elevado de niños y bajos ingresos, y, por ende, en la reproducción de altos niveles de pobreza, en tanto en los estratos medios se expresa en la postergación de la emancipación familiar de los jóvenes y, consecuentemente, en la reducción del número de hijos potencial o deseado. Finalmente, en la perspectiva de la sociedad, los bajos niveles de egreso de la Educación Media Superior reducen, por obvias razones, el acceso a la educación terciaria o superior y, por tanto, la posibilidad de formar capital humano de calidad, en un contexto internacional donde este es el principal activo con el que cuentan los países para alcanzar mayores y más estables niveles de desarrollo.

A los argumentos expuestos se suma otro elemento que despierta especial preocupación en Uruguay: nos referimos a la brecha entre jóvenes de distintos estratos socioeconómicos. En este sentido, los datos presentados en el siguiente gráfico resultan elocuentes.

Gráfico 11: Porcentaje de jóvenes que no culminan la Educación Media por niveles en barrios de Montevideo seleccionados pertenecientes a los sectores socioeconómicos polares. Años 2003 a 2005.



Fuente: elaboración propia a partir de procesamientos de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del INE de 2003 a 2005.

Mientras los jóvenes de los barrios de mayores ingresos de Montevideo –y, por tanto, del país – presentan tasas de egreso de la Educación Media Superior semejantes a las de los países industrializados o más desarrollados –en el entorno del 80%, frente al 91% de Suecia, el 80% de Francia, el 89% de Finlandia, el 87% de Estados Unidos o el 60% de España (ver Anexo, Cuadro 2)–, entre los jóvenes de los barrios de menores ingresos de Montevideo apenas uno de cada diez consigue esta meta.

La deserción o el abandono escolar, particularmente en la educación media, constituye un fenómeno complejo, multidimensional, que no puede ser explicado por una única variable o reducido a un factor determinante principal. Naturalmente, la deserción está asociada al contexto socioeconómico del que provienen los alumnos, en tanto éste condiciona el desarrollo educativo. También responde a fenómenos estrictamente educativos –la cercanía entre el currículo y las expectativas y posibilidades (las tan mentadas y tan polémicas “condiciones de educabilidad”) de los estudiantes; la adecuación de las condiciones físicas, laborales y organizacionales en las que se desarrolla la educación, etc.–, así como a los deseos y perspectivas que tienen los jóvenes con respecto a su vida adulta –la valoración que hacen de la educación como herramienta para su desarrollo y como inversión a futuro- y, en particular en los contextos sociales más deprimidos, al “costo de oportunidad” que representa para éstos optar por la permanencia o continuidad dentro del sistema educativo ante el “*trade-off*” entre educación y trabajo. Como ya hemos señalado en otros trabajos (De Armas et.al. 2003), ante un fenómeno complejo como el de la deserción no se puede ensayar una estrategia unidimensional, y menos aún esperar una solución rápida o simple. Sin embargo, existe cierto acuerdo que lo que ocurre dentro del sistema educativo, en la trayectoria educativa de los estudiantes previa a su ingreso a la enseñanza media, podría contribuir a reducir la deserción en este ciclo; si se reducen la repetición, con el impacto positivo que tal disminución habrá de operar en las tasas de rezago, es probable que los adolescentes incrementen sus chances de recorrer con éxito la enseñanza media.

Como ha sido señalado en más de una oportunidad, y sin pretender sentar una teoría de los “ciclos de vida” mecanicista o teleológica, se podría afirmar que lo que ocurre con los estudiantes en la educación media depende en buena medida de lo que pasó en la educación primaria, lo que sucedió antes en la enseñanza preescolar y, finalmente, lo que aconteció en los primeros años de vida.

Partiendo de esta perspectiva, es necesario abordar también en este somero diagnóstico qué ha ocurrido con la educación primaria en los últimos años, intentando identificar no solo las principales tendencias, sino también algunas de las claves explicativas de los logros alcanzados, así como de las materias pendientes.

La primera conclusión que se puede extraer al analizar la evolución de la repetición en el subsistema público de educación primaria es la tendencia al descenso, tanto en el primer grado (que durante los años noventa exhibía en los contextos socio-culturales más críticos tasas superiores al 30%) como para el conjunto del ciclo escolar. Por otro lado, como también se puede apreciar en el Cuadro 10 en este período se verifica un crecimiento de la “asistencia insuficiente” y del “abandono intermitente” –con algunas oscilaciones- tanto el primer grado como en el conjunto del ciclo escolar.

Cuadro 10. Indicadores de calidad educativa correspondientes a escuelas públicas en Uruguay. Serie 1997 - 2007.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Repetición 1er. año	20.9	21.3	17.4	20.4	22.9	20.1	17.9	16.9	16.1	16.5	16.8
Repetición 1° a 6° año	10.7	10.4	9.5	10.3	10.4	10.3	9.1	8.6	8.1	7.9	7.7
Asist. Insuficiente 1er. año	8.6	12.7	12.1	16.8	11.5	10.8	9.4	11.3	11.0	8.7	12.0
Asist. Insuficiente 1° a 6° año	4.7	7.4	6.6	9.9	6.4	6.3	5.4	6.9	6.8	5.6	7.6
Abandono intermitente 1er. año	1.9	1.8	2.4	2.1	1.8	1.8	1.8	1.7	1.4	1.4	2.2
Abandono intermitente 1° a 6° año	1.1	1.1	1.4	1.4	1.2	1.2	1.1	1.1	1.0	1.1	1.3

Fuente: ANEP (2008).

Fuente: ANEP (2008).

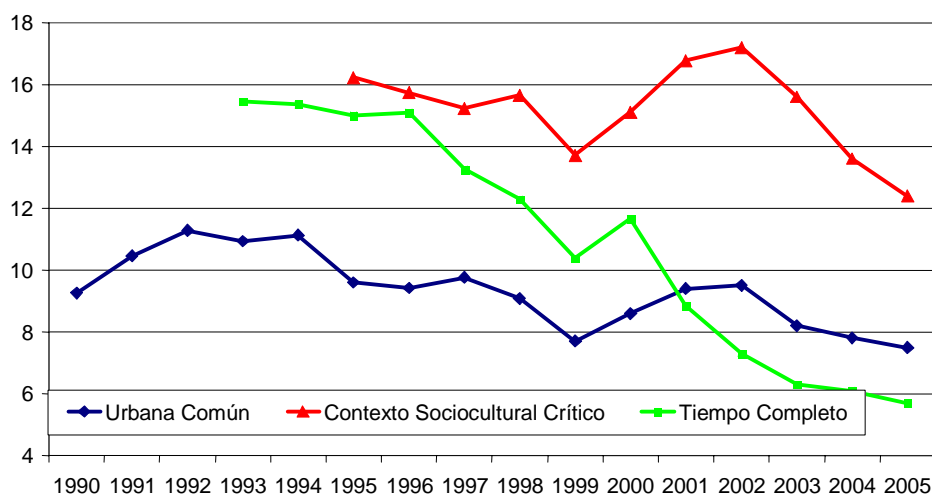
Esta disonancia amerita un análisis detenido, en tanto podría estar revelando que la reducción de la repetición no necesariamente obedece a una mejora de los aprendizajes o del desempeño educativo, sino a ciertos cambios en los criterios de evaluación y, por tanto, de promoción escolar.

De todos modos, la reducción de la repetición constituye en sí misma una tendencia positiva, en tanto contribuye a reducir el rezago escolar, producir un ingreso a la educación media más ajustado a la edad teórica correspondiente y, en el mediano y largo plazo, a reducir la matrícula escolar, en tanto la caída de la repetición genere una disminución del número de alumnos que permanecen "rezagados" en el ciclo escolar, lo que se podría traducir en un aumento del gasto por alumno manteniendo constante la asignación presupuestal al ciclo y mucho más en una hipótesis de incremento sostenido.

Si analizamos la evolución de la repetición según el tipo de escuela pública ("urbana común", "contexto sociocultural crítico" y de "tiempo completo") es posible advertir una tendencia compartida en el largo plazo al descenso, pero también importantes diferencias en la magnitud de la repetición en estos tres tipos de escuela, así como en la "pendiente" que marca el ritmo de la reducción de la repetición.

Mientras a mediados de los años noventa las "Escuelas de Tiempo Completo" tenían una tasa de repetición de primero a sexto 4 puntos porcentuales superior a la de las "Escuelas urbanas comunes", a mediados de esta década las primeras tienen una tasa 2 puntos más baja que las segundas; en otras palabras, resulta indudable que la magnitud del descenso de la repetición ha sido significativamente mayor en las "Escuelas de Tiempo Completo" (de 15% a 5.8% entre 1995 y 2007) que en el resto de las escuelas, a pesar de la importante reducción que también se advierte en este último grupo.

Gráfico 12: Repetición de 1° a 6° año en escuelas públicas en Uruguay según categoría de escuela. Serie 1990-2005.



Fuente: UNICEF (2007).

Finalmente, como se aprecia en el siguiente cuadro en todos los contextos socioculturales, todas las regiones y en todos los tipos de escuela se verifica esta tendencia a la reducción de la tasa de repetición.

Cuadro 11. Tasas de repetición de 1° a 6° año de escuelas públicas según área geográfica, tipo de escuela y contexto sociocultural. Serie 2002 - 2007.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total nacional	19.3	9.1	8.6	8.1	7.9	7.7
Por región						
Montevideo	12.5	11.5	10.8	9.5	9.2	9.2
Interior	9.3	8.1	8.6	8.1	8.0	7.8
Por área						
Urbanas	10.4	9.2	8.6	8.1	8.0	7.8
Rurales	8.5	7.3	7.3	6.6	6.7	6.5
Por categoría de escuelas						
Urbana común	8.9	8.0	7.5	7.2	7.2	7.0
CSCC	16.5	14.6	13.4	12.2	11.5	11.3
Tiempo Completo	8.2	7.2	6.5	5.9	6.0	5.8
Práctica	6.4	5.5	5.5	5.7	5.7	5.3
Rural	9.0	7.7	7.7	6.7	6.7	6.5
Por contexto sociocultural 2005 – Escuelas urbanas						
Muy favorable	3.5	3.2	3.1	3.4	3.2	2.9
Favorable	5.3	4.9	4.8	4.5	4.7	4.5
Medio	7.5	6.5	6.4	6.4	6.2	5.9
Desfavorable	10.5	9.4	8.5	8.0	8.5	8.0

Cuadro 11. Tasas de repetición de 1° a 6° año de escuelas públicas según área geográfica, tipo de escuela y contexto sociocultural. Serie 2002 - 2007.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Muy desfavorable	14.8	13.0	12.1	11.1	10.6	10.5
Total Urbanas	10.4	9.2	8.6	8.1	8.0	7.8
Por contexto sociocultural 2005 – Escuelas rurales						
Medio	5.8	4.9	4.8	4.9	3.6	3.8
Desfavorable	7.1	5.8	6.6	5.7	6.5	6.1
Muy desfavorable	9.5	8.2	8.0	7.2	7.4	7.3
Total Rurales	8.5	7.3	7.3	6.6	6.7	6.5

Fuente: ANEP (2008).

Fuente: ANEP (2008).

El éxito que han tenido las Escuelas de Tiempo Completo y en los últimos años también las Escuelas de Contexto Sociocultural Crítico para reducir la repetición a través de diversos dispositivos educativos indica, en buena medida, cuál es la senda a seguir, más aún si consideramos que de los 299.132 niños que asistieron a las escuelas públicas comunes de 1° a 6° grado durante 2007, sólo la tercera parte (96.568 niños) lo hizo en los dos tipos de escuela que se orientan a cubrir la población de contexto más crítico (Cuadro 12), y sólo 7.3% lo hizo en Escuelas de Tiempo Completo, cuando aproximadamente la mitad de los niños que asisten a escuelas públicas vive en hogares en situación de pobreza.

Cuadro 12. Cantidad de escuelas públicas y matrícula correspondiente de 1° a 6° grado según categoría de escuela. Serie 2004 - 2007.

	Cantidad de Escuelas				Matrícula a diciembre (1° a 6° año)			
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
Categoría de escuela								
Urbana Común	602	592	495	463	174.128	171.142	153.809	136.451
CSCC	148	150	185	221	46.410	46.821	58.252	74.734
Tiempo Completo	102	104	109	111	20.326	20.844	21.994	21.834
Práctica *	133	135	132	126	52.101	52.207	50.681	46.524
Rural	1.089	1.092	1.146	1.143	16.955	17.143	20.204	19.589
Total Nacional	2.074	2.073	2.067	2.064	309.920	308.157	304.940	299.132

Fuente: ANEP (2008).

Como ya señalamos, la reducción de la repetición es en sí misma una buena noticia a pesar de las diferencias observadas entre los distintos tipos de escuela y las asignaturas pendientes que se podrían marcar respecto a la expansión de la cobertura de aquellas modalidades que han demostrado mayor impacto en la disminución del número de repetidores; empero, el impacto positivo que esta tendencia podría tener sobre el desempeño educativo en la enseñanza media no será rápido ni directo.

En este sentido, la reducción de la deserción en la educación media (el principal problema del sistema educativo uruguayo y quizás uno de los temas que deberían estar ubicados al tope de la agenda social del país), y más en general la mejora en

los logros educativos, se presenta como un objetivo central para la ENIA. En esta línea, los resultados obtenidos por los estudiantes uruguayos (de los subsistemas público y privado) en la última prueba PISA permiten extraer algunas conclusiones típicamente alentadoras, pero fundamentalmente despiertan interrogantes y plantean preocupaciones. Si bien Uruguay obtuvo el puntaje promedio más alto en la prueba de matemáticas entre los países de América Latina que participaron en el último estudio de PISA, y los segundos puntajes más altos en las pruebas de ciencias y lectura, en ambos casos por detrás de Chile, y, además, no muy lejanos a los alcanzados por España y Portugal, todas estas “buenas noticias”, los datos respecto a la inequidad en los resultados entre estudiantes uruguayos pertenecientes a distintos contextos socioculturales despiertan preocupación, más allá de una leve tendencia a la reducción de las distancias entre los contextos socioculturales polares que se advierte al comparar la información de 2003 y 2006 (ANEP 2007).

Cuadro 13. Países seleccionados por sus resultados en la Prueba PISA. Año 2006.

	Promedio en ciencias	Promedio en matemática	Promedio en lectura
OECD	500.0	498.0	492.0
España	488.4	470.0	460.8
Portugal	474.3	466.2	472.3
Argentina	391.2	381.3	374.0
Brasil	390.3	369.5	392.9
Chile	438.2	411.4	442.1
Colombia	387.9	370.0	385.3
México	409.7	405.7	410.5
Uruguay	428.5	426.8	412.5

Fuente: ANEP (2007).

Por otro lado, cuando observamos que uno de cada tres estudiantes no logra los niveles mínimos de suficiencia en las pruebas de matemática y lectura (los rudimentos más básicos para la capacidad lógico-analítica y para el desempeño comunicacional)²⁸ las conclusiones que surgen son prácticamente alarmantes. Dicho de otro modo, tres de cada diez adolescentes (quizás cuatro de cada diez si relevásemos a todo el universo), en los cuales habrá de recaer en buena medida la reproducción de la sociedad uruguaya en las próximas décadas, no alcanzan a desarrollar hoy las competencias más básicas para desempeñarse en el mundo del conocimiento y en el mercado laboral; de algún modo, estos resultados representan un posible “predicador” de sus desempeños individuales, pero también del desempeño colectivo.

²⁸ Según ANEP (2006: 112): “... el 32,5% de los estudiantes uruguayos de 15 años no alcanza el umbral de competencias ni en Lectura ni en Matemática. Entre ellos se destaca, muy en particular, un grupo que representa al 13,6% de todos los estudiantes uruguayos evaluados, que se ubicaron debajo del nivel 1 de *ambas escalas*, la de Matemática y la de Lectura. Esto significa que no fueron capaces de realizar en forma correcta ni siquiera las actividades más fáciles de la prueba en ambas disciplinas.” Recordemos, además, que la prueba se aplica solamente a los adolescentes escolarizados, por lo cual si pudiésemos relevar a todo el universo de estudio, lo que implica incluir a quienes desertaron tempranamente del sistema educativo, seguramente los resultados serían aún más preocupantes.

Cuadro 14. Estudiantes uruguayos según los resultados obtenidos en la Prueba PISA en Matemática y Lectura, ordenados por niveles. Año 2006. En porcentajes.

		Niveles en Matemática							Total
		0	1	2	3	4	5	6	
Niveles en Lectura	0	13.6	6.6	3.8	1.0	0.2	0.0	0.0	25.2
	1	6.3	6.0	5.2	2.8	0.5	0.1	0.0	20.9
	2	3.3	5.5	7.5	4.8	1.6	0.2	0.0	22.9
	3	1.0	3.0	5.8	5.6	2.4	0.8	0.1	18.7
	4	0.1	0.8	2.1	3.1	2.2	0.6	0.2	9.1
	5	0.0	0.1	0.5	0.7	1.0	0.5	0.3	3.1
Total		24.3	21.9	24.8	18.1	8.0	2.3	0.5	100.0

Fuente: ANEP (2007).

Por otro lado, al examinar los resultados en cada una de las tres áreas de conocimiento y acumular los porcentajes de estudiantes con rendimientos insuficientes o muy insuficientes en al menos una de las tres pruebas, las conclusiones que podemos extraer resultan más preocupantes aún. *Grosso modo*, se podría decir que prácticamente la mitad de los adolescentes uruguayos no ha logrado desarrollar las competencias necesarias para actuar en el futuro cercano en el ámbito público, ciudadano o político, en el mercado laboral y en el mundo del conocimiento²⁹.

A estas conclusiones inquietantes debemos sumar, nuevamente, el análisis comparativo entre los distintos estratos socioeconómicos o contextos socioculturales. Como podemos apreciar en el Cuadro 15, **mientras ocho de cada diez adolescentes de contexto "muy favorable" alcanzan niveles suficientes en matemática y lectura, sólo uno de cada diez,**

²⁹ Según ANEP (2006: 100, 101, 107 y 108): "En nuestro país, casi el 40% de los estudiantes se ubica debajo de la línea de base establecida por PISA como umbral de competencia científica. Eso quiere decir que cuatro de cada diez estudiantes uruguayos de 15 años no estarían preparados para afrontar los desafíos que plantea una sociedad impregnada de Ciencia y Tecnología (asimismo) estima que el 46,1% de los estudiantes tiene un desarrollo de la competencia en Lectura por debajo del nivel 2, es decir, del umbral de alfabetización. Este gran grupo se divide en dos. Por un lado, algo más de la cuarta parte se ha ubicado por debajo del nivel 1 de la escala de Lectura. Esto implica que estos estudiantes no respondieron en forma correcta, ni siquiera las actividades más fáciles de la prueba. No se puede afirmar que no hayan desarrollado su capacidad en Lectura. Lo que se afirma es que la prueba de PISA no cuenta con actividades que permitan describir este nivel, dado que fue diseñada pensando en el desarrollo de competencias esperables para los 15 años, cuando están completando la educación obligatoria. (...) En el caso de los países de la OECD, menos del 10% de los estudiantes se ubica debajo del nivel 1 de la escala. (...) En nuestro país el 46,2% de estudiantes queda por debajo del nivel 2 de desempeños que ha sido definido como umbral de competencia en Matemática. Casi la cuarta parte de los estudiantes uruguayos evaluados se ha ubicado, por sus desempeños, debajo del nivel 1 de la escala de Matemática. Esto implica que estos estudiantes no respondieron en forma correcta ni aún las actividades más fáciles de la prueba. Algo más de la quinta parte de los estudiantes logró activar no más que los procesos básicos en Matemática para resolver las actividades que se ubican en el nivel 1 de la escala."

aproximadamente, lo logra entre los adolescentes de contexto “muy desfavorable”.

Cuadro 15. Estudiantes uruguayos según niveles de desempeño conjunto en las áreas de Matemática y Lectura en la Prueba PISA, según el contexto sociocultural del centro educativo. Año 2006. En porcentajes.

	Nivel 1 y bajo 1 en ambas áreas: Lectura y Matemática	Nivel 1 y bajo 1 en un área: Lectura o Matemática	Nivel 2 o superior en ambas áreas: Lectura y Matemática	Total
Muy desfavorable	62.7	24.1	13.2	100
Desfavorable	37.9	29.0	33.1	100
Medio	20.1	31.8	48.1	100
Favorable	7.3	26.3	66.4	100
Muy favorable	4.5	13.7	81.8	100
Total	32.5	27.5	40.1	100

Fuente: ANEP (2007).

En línea con lo señalado, resultan de particular interés algunas de las conclusiones a las que arriba el informe PISA sobre Uruguay con respecto a las brechas entre segmentos socioeconómicos o contextos socioculturales en los resultados educativos (ANEP 2006:131): “... al examinar qué heterogeneidad existe en el desarrollo de las competencias científicas, matemáticas o en lectura de los jóvenes uruguayos, **descubrimos que dentro de nuestro país hay tan marcadas diferencias como las hay a nivel internacional (...)** Así se observará que el grupo de estudiantes (uruguayos) que acumula todos los atributos más desfavorables obtiene en promedio 310 puntos. En cambio, el grupo de estudiantes con los elementos más favorables alcanza los 556 puntos, una brecha de equidad con una magnitud de 245 puntos, mayor a la observada entre países.”³⁰

Como señalamos páginas atrás, al comparar las tasas de egreso de la Educación Media Superior en barrios polares en términos socioeconómicos de Montevideo, mientras que los adolescentes de los contextos más favorables alcanzan resultados educativos semejantes a los de sus pares europeos (y, en consecuencia, tendrían oportunidades asimilables de inserción en el mundo del conocimiento), los adolescentes uruguayos de contextos críticos o desfavorables –que viven a pocos kilómetros de los primeros- representan una típica muestra, al menos en estas variables, de sus pares de los países que obtienen peores resultados en la prueba PISA.

Con base en los datos analizados sobre la educación primaria y media debemos interrogarnos sobre cuáles serían los objetivos deseables a mediano y largo plazo en materia educativa, en el marco más amplio de la ENIA. Como hemos indicado en los dos primeros capítulos, es posible postular la existencia de un fuerte vínculo entre desarrollo y formación de capital humano y social. Sin embargo, esta afirmación tan amplia resulta insuficiente para fijar –o al menos contribuir a determinar- objetivos de política. Todo sistema educativo se plantea, más o menos explícitamente, cuáles son sus objetivos y resultados que pretende alcanzar y cuál es el perfil o los perfiles de egreso; dicho en forma más directa, qué capacidades,

³⁰ Las negritas nos corresponden.

conocimientos, habilidades, aptitudes y legados culturales pretende el sistema educativo desarrollar en los estudiantes, pensando en su inserción activa en la sociedad durante el propio proceso formativo y en el futuro como “egresados” del sistema.

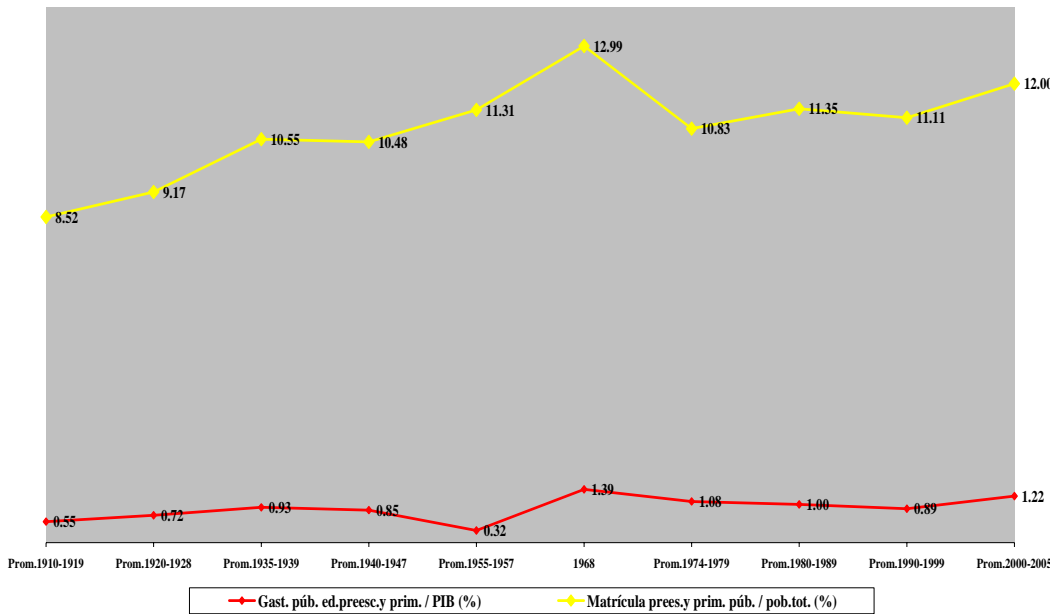
Como se ha señalado en los primeros capítulos, no es recomendable ni posible pensar el desarrollo nacional haciendo abstracción de estos tópicos y estas variables, pero tampoco es razonable pensar el sistema educativo negando el contexto económico, social y político en el que se inserta y en el que habrá de desarrollarse. Si Uruguay aspira en las próximas décadas a lograr un desarrollo sostenido debe apostar fuertemente a la incorporación creciente de las innovaciones y los conocimientos científico-tecnológicos en todos los procesos, no solo en los productivos. Uruguay no podrá acortar la brecha que lo separa de los países más desarrollados, que se fue instalando y ensanchando durante la segunda mitad del siglo pasado, sin una fuerte apuesta la formación de capacidades, conocimientos y aptitudes en sus ciudadanos.

En este marco resulta inevitable la discusión sobre los recursos que el Estado destina a la educación para reconocer carencias en el punto de partida, pero también para fijar objetivos a mediano y largo plazo sobre parámetros objetivos. Como se mostró en el capítulo 3.1, si bien el Estado uruguayo destina una porción significativa de su presupuesto a las políticas sociales (“prioridad fiscal”), que a su vez representa una porción considerable del PBI (“prioridad macroeconómica”), el gasto en educación no ha constituido en los últimos cincuenta años una parte importante de la inversión social, al menos en comparación con otros países de la región.

En 2005 Uruguay se ubicaba en el penúltimo lugar de un grupo de 48 países seleccionados, ordenados de acuerdo al gasto educativo total (público y privado) en educación, una posición que seguramente ha corregido en los últimos años, en lo que refiere al gasto público, en función del incremento del presupuesto de ANEP y la Universidad de la República.

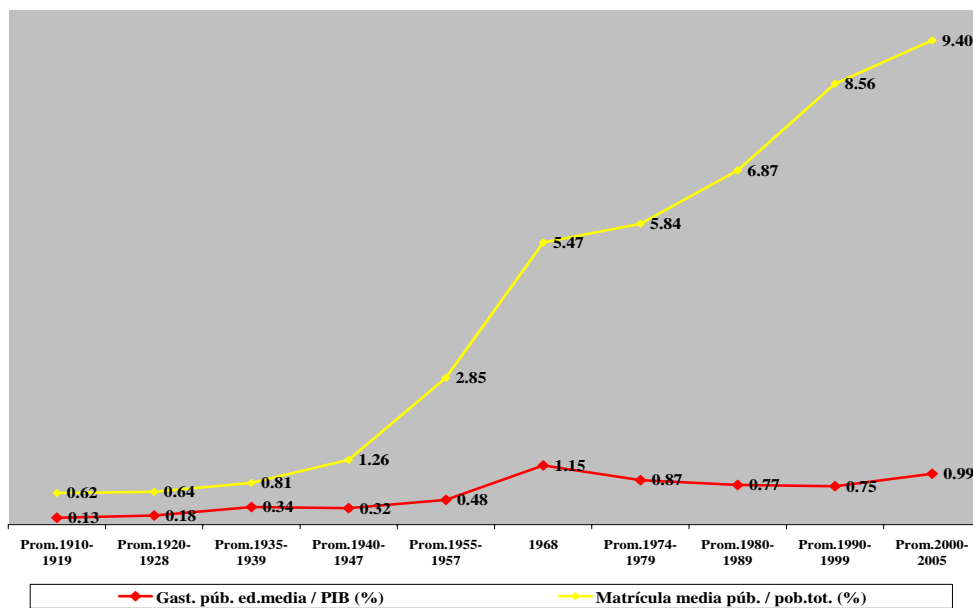
Por cierto, la valoración de la prioridad macroeconómica que el Estado asigna al gasto en educación debe ser realizada considerando el peso que el universo de niños, adolescentes y jóvenes tiene en la población. No necesariamente los países que invierten mayores proporciones del PBI en educación son los que hacen mayores esfuerzos en la financiación de la educación; no es esperable encontrar una proporción similar del PBI destinado a la educación en un país donde las personas menores de 18 años representan entre el 25% y 30% de la población que en uno donde constituyen más del 40%. Sin embargo, cuando comparamos a Uruguay con países similares en términos demográficos y más específicamente con proporciones semejantes de matrícula educativa en relación con la población, las conclusiones siguen siendo inquietantes. En esta dirección, cabe tener presente también que la evolución del gasto público en educación básica (inicial y primaria) y media en Uruguay a lo largo del siglo veinte (Gráficos 13 y 14) parece haber acompañado el aumento del peso de la matrícula en la población: **el aumento del gasto público en educación, medido como porcentaje del PBI, solamente respondió a la “presión poblacional” de una matrícula educativa en expansión, lo cual derribaría –o al menos pondría en discusión- la imagen de un Uruguay de otrora que invertía muchos recursos a la enseñanza pública.**

Gráfico 13: Prioridad macroeconómica del gasto público en educación preescolar y primaria (% del PIB), y peso de la matrícula pública en dichos subsistemas en la población total (%). Uruguay. Serie 1910-2005.



Fuente: elaboración propia en base FCCEyA/UDELAR – MIDES (2008) y datos de matrícula del INE.

Gráfico 14: Prioridad macroeconómica del gasto público en educación media (% del PIB), y peso de la matrícula pública en dicho subsistema en la población total (%). Uruguay. Serie 1910-2005.



Fuente: elaboración propia en base FCCEyA/UDELAR – MIDES (2008) y datos de matrícula del INE.

Ahora bien, cuando se examina cuántos recursos el Estado ha dedicado a la educación de los niños y adolescentes –enseñanza inicial, primaria y media- desde 1910 al presente (y, fundamentalmente, cuando se contempla su evolución reciente) resulta de rigor y utilidad cotejar estas dos variables: el porcentaje del PBI destinado al gasto público en educación y el porcentaje de la población total que representa la matrícula pública en los subsistemas correspondientes. La simple ratio de estos dos porcentajes nos permite responder a la siguiente pregunta: **¿qué porción del PBI dedica el Estado a la educación por cada punto porcentual que representa la matrícula educativa en la población?** Esta pregunta es especialmente pertinente cuando los sistemas educativos han alcanzado niveles de cobertura –aunque no necesariamente de egreso- relativamente universales. Asimismo, este dato permite realizar una comparación más justa entre distintos países con respecto al esfuerzo macroeconómico que realizan para sustentar el gasto público en educación, especialmente cuando se trata de países comparables en términos demográficos y con coberturas educativas similares. Por otro lado, permite fijar en forma más apropiada metas de incremento del gasto público en educación (aspecto central en la formulación de las políticas de infancia), una vez que se ha definido a qué punto se desea llegar.

Como podemos apreciar en el Cuadro 16, entre los años setenta del siglo pasado y el año 2004 el aumento del gasto público en educación, medido como porcentaje del PBI, básicamente acompañó, aunque con oscilaciones, el crecimiento de la matrícula educativa como porcentaje de la población total (prácticamente 5 puntos porcentuales en esos treinta años).

Por otro lado, la información presentada permite apreciar en forma clara cómo se traducirá el incremento del gasto público en educación inicial, primaria y media previsto para el período 2005 a 2010 en la matrícula pública de estos subsistemas: **por cada punto porcentual que representa la matrícula en la población total el gasto público educativo crecerá de 0.12% a 0.15% del PBI durante el actual gobierno** (valor este último que prácticamente duplica al promedio registrado entre 1990 y 1999).

Por otra parte, **en la medida que el porcentaje que representan los niños y adolescentes en la población tenderá a decrecer en las próximas décadas** (la población menor de 14 años pasará según las proyecciones del INE de 24.2 a 20% entre 2004 y 2025), y manteniendo constantes los altos valores de cobertura en estos niveles educativos que ya tiene el sistema, así como la participación de la matrícula pública en la matrícula total, **es factible que en las próximas décadas se registre una leve reducción de la proporción que representa la matrícula pública de educación preuniversitaria en la población**. Considerando las variables analizadas cabe esperar que ANEP se enfrente en los próximos años a una serie de desafíos: por ejemplo, la distribución de recursos entre los tramos primario y medio de enseñanza, pero también, en la medida que no se altere significativamente la distribución de recursos entre ANEP y la Universidad de República (extremo que no habría que descartar, ya que la matrícula de educación superior sí tiene un margen potencial de crecimiento importante), a ciertas “oportunidades” demográficas. Como apreciamos en el Cuadro 16, **incluso si se mantiene constante entre 2010 y 2025 la participación del gasto en educación pública preuniversitaria en el PBI (3.2%), se podría registrar un leve crecimiento del porcentaje del PBI destinado a la enseñanza por cada punto porcentual que representa la matrícula en la población del país (0.15, 0.16 y 0.17)**.

En el otro extremo (lo que hemos llamado “hipótesis de máxima”), **si en cada uno de los tres quinquenios que van de 2010 a 2025 se producen aumentos similares al que habrá de observarse entre 2005 y 2010**, lo que implicaría llegar a 6.8% del PBI como gasto público en educación preuniversitaria (y por tanto a un valor próximo a 8.5% del PBI como gasto público total en educación formal),

entonces al término de ese período el país habrá superado el nivel de esfuerzo macroeconómico que realizan actualmente los países más desarrollados.

Si se plantea una “hipótesis intermedia” de crecimiento del gasto (por ejemplo, que llegue en 2025 a 6.5% del PBI³¹ y, por tanto, que la educación preuniversitaria, en tanto se mantenga constante la distribución entre ANEP y Universidad de la República, alcance a 5.2%), entonces cabría esperar en 2025 que el Estado esté asignando por cada punto porcentual que representa la matrícula pública en la población 0.29% del PBI, aproximadamente tres veces más que lo destinado en promedio entre 2000 y 2004, y un valor similar al que actualmente se observa en Austria, Dinamarca, España, Estados Unidos o Suecia (ver Anexo Cuadro 2) para toda la educación, de inicial a terciaria.

Cuadro 16. Evolución de la relación entre gasto público en educación básica y media (como porcentaje del PBI) y peso de su matrícula en la población total en Uruguay. Desde 1910 al presente y proyección al 2025.

Años	Gasto público en Educación Inicial, Primaria y Media como % del PIB	Matrícula pública en Educación Inicial, Primaria y Media como % de la población total	% de PBI por cada punto porcentual que representa la matrícula pública desde la Educación Inicial a la Media en la población total (columnas A / B)
Prom. 1910-1919	0.68	9.13	0.07
Prom. 1920-1928	0.89	9.81	0.09
Prom. 1935-1939	1.27	11.36	0.11
Prom. 1940-1947	1.17	11.74	0.10
Prom. 1955-1957	0.80	14.17	0.06
Prom. 1974-1979	1.94	16.67	0.12
Prom. 1980-1989	1.77	18.22	0.10
Prom. 1990-1999	1.63	19.67	0.08
Prom. 2000-2004	2.23	21.58	0.10
2005	2.49	21.58	0.12
2010	3.20	21.08	0.15
2015 (hipótesis máxima)	4.11	19.69	0.21
2015 (hipótesis intermedia)	3.90	19.69	0.20
2015 (hipótesis estancamiento)	3.20	19.69	0.16
2020 (hipótesis máxima)	5.29	18.34	0.29
2020 (hipótesis intermedia)	4.50	18.34	0.25
2020 (hipótesis estancamiento)	3.20	18.34	0.17
2025 (hipótesis máxima)	6.79	17.69	0.38
2025 (hipótesis intermedia)	5.20	17.69	0.29
2025 (hipótesis estancamiento)	3.20	17.69	0.18

Fuente: FCCEEyA/UDELAR – MIDES (2008) y a datos de matrícula y población de ANEP e INE, respectivamente.

Notas: para la estimación de la población se adoptaron una serie de supuestos, basados en la información empírica, sobre el comportamiento probable en el período de referencia de los niveles de cobertura en educación inicial, la evolución previsible de las tasas brutas y netas de escolarización en la enseñanza primaria y media.

El ejercicio proyectivo que hemos realizado pretende, simplemente, señalar los resultados surgirían de perseguir distintas metas en materia de incremento del

³¹ Una meta que ya ha sido planteada, aunque sin un horizonte temporal preciso, en ámbitos gremiales de la educación.

gasto educativo. Por ejemplo, **si Uruguay decide seguir incrementando el gasto público total en educación, manteniendo relativamente constantes los pesos relativos de ANEP y la Universidad de la República en su distribución, hasta alcanzar el 6.5% del PBI en 2025** (valor que ya exhiben muchos países), **entonces es factible, merced a las tendencias demográficas que el país experimenta, que logre un nivel de gasto educativo destinado a niños y adolescentes similar al de los países más desarrollados.** Un objetivo como este implicaría mantener durante dicho período un ritmo constante de aumento del gasto educativo.

Una “hoja de ruta” de este tipo permitiría establecer metas ambiciosas con relación a otros objetivos: por ejemplo, la introducción de innovaciones curriculares, pedagógicas o de gestión que mejoren la calidad educativa. Por ejemplo, un incremento sostenido del gasto público en educación inicial y primaria podría permitir afrontar los altos costos de infraestructura y equipamiento que demandaría la expansión de la enseñanza de tiempo completo a un porcentaje significativamente mayor al actual. Por ejemplo, la creación de centros de tiempo completo a nivel del Ciclo Básico de Educación Media (naturalmente con rasgos específicos o diferentes a los de la educación primaria), al menos en los contextos socioculturales más críticos, podría ser afrontada si existen condiciones fiscales como las que hemos planteado.

Establecer una “hoja de ruta” en materia de incremento del gasto público educativo permitiría afrontar los gastos adicionales –en infraestructura, equipamiento, formación docente, etc.- que distintos tipos de innovaciones podrían demandar. Alcanzar niveles aceptables de remuneración para los docentes representa un imperativo con relación a sus derechos laborales y una condición necesaria para mejorar la calidad de la educación; sin embargo, lograr objetivo ese no permitirá por sí solo mejorar la calidad de los resultados.

En este marco, resulta útil una vez más la comparación con otros países (ver Anexo Cuadro en Anexo 2). **Si Uruguay pretende que sus niños y adolescentes logren en las próximas décadas niveles de egreso de la Educación Media Superior similares a los que presentan los países desarrollados en la actualidad** (en torno al 70%), **es menester**, además de incrementar el gasto educativo con metas temporales relativamente precisas, **definir ex ante cuál será el destino de estos recursos crecientes, tener también presente una “hoja de ruta” sobre las innovaciones a impulsar.**

3. 4 Análisis de las políticas de seguridad social y reducción de la pobreza

El tercer capítulo de esta sección corresponde a las políticas dirigidas a la superación de la pobreza, en lo que refiere específicamente a los instrumentos de transferencias de ingresos a las familias. Las políticas de transferencia de ingresos dirigidas específicamente a los hogares con niños –las Asignaciones Familiares- o que los abarcan junto a hogares con otra composición –por ejemplo, el Programa Ingreso Ciudadano que el gobierno impulsó entre 2005 y 2007– constituyen una de las piezas clave en la batería que los Estados movilizan para proteger a los ciudadanos frente al “riesgo social”, al tiempo que son uno de los pilares de los sistemas de seguridad social o “protección social”.

La extensión o cobertura de este tipo de prestaciones, así como la magnitud de las transferencias monetarias, permiten conocer en qué medida los Estados y las sociedades consideran estas políticas como un instrumento central para proteger a los ciudadanos frente al riesgo y, potencialmente también, para reducir en forma deliberada los niveles de pobreza y desigualdad que el mercado genera. Así como subrayamos que la prioridad macroeconómica y fiscal que los Estados asignan a la financiación de las políticas educativas representa un índice de la relevancia que asume la educación –y la infancia- en sus agendas, también consideramos que la

extensión de las políticas de transferencias monetarias y el peso que tienen en el gasto público dan cuenta de la valoración que los Estados y los gobiernos tienen con respecto a estas políticas.

En los últimos años, el sistema político uruguayo fue adoptando decisiones con relación a la reforma del régimen de Asignaciones Familiares que van, debemos decir, en la dirección correcta, esto es, en sentido de acortar la brecha entre la nueva “estructura de riesgo social” y la tradicional “arquitectura de bienestar” (Filgueira et.al 2006). La reciente reforma del régimen de Asignaciones Familiares en el marco del “Plan de Equidad” constituye el eslabón más importante y reciente –aunque quizás no el último- en este proceso. Como se puede apreciar en el Cuadro 17 el porcentaje de niños y adolescentes cubiertos por Asignaciones Familiares creció significativamente a partir del año 2004, tanto por el incremento de las prestaciones contributivas como de las no contributivas, lo cual refleja claramente una intención, por una parte, de avanzar en términos de formalización y, por otra, en términos de protección de las familias con niños y adolescentes que se hallan en situación de exclusión social.

Cuadro 17. Proporción de hogares con menores de 18 años cubiertos por Asignaciones Familiares según tipo de asignación (contributivas y no contributivas), en localidades de 5.000 o más habitantes. Serie 2001- 2006.

Año	Total	Contributivas	No contributivas
2001	29.8	24.0	5.8
2002	29.3	22.7	6.6
2003	28.2	21.2	7.0
2004	33.9	24.5	9.4
2005	50.8	32.8	18.0
2006	57.3	38.3	19.1

Fuente: Arim, Vigorito y Salas (2006: 33).

Asimismo, al observar la evolución de la cobertura entre los hogares en situación de pobreza o indigencia se constatan a partir del año 2003, pero aún en forma más visible a partir de 2005, los avances en términos de protección social: mientras que en 2001 la cobertura alcanzaba a 32.8% de los hogares en situación de pobreza en 2006 llegaba a 62.7%.

Cuadro 18. Proporción de hogares cubiertos por asignaciones familiares según condición de pobreza, en localidades de 5.000 o más habitantes. Serie 2001–2006.

Año	Pobreza / LP 02	Indigencia / LI 02
2001	32.8	30.6
2002	33.4	22.9
2003	32.5	20.1
2004	41.2	32.0
2005	62.7	59.1
2006	72.0	59.1

Fuente: Arim, Vigorito y Salas (2006: 37).

Al impacto positivo que generó en la infancia la expansión de la cobertura de las Asignaciones Familiares, se sumó el efecto también positivo del Programa Ingreso Ciudadano, aunque no se trató de una política de transferencias exclusivamente destinada a hogares con niños y adolescentes. Más allá de la polémica que pueda existir en torno a los impactos o efectos en el bienestar infantil que este programa determinó, parece claro a la luz de la evidencia empírica que esta política permitió alcanzar a los hogares en situación de mayor exclusión, a la población bajo la Línea de Indigencia y, por tanto, a una proporción significativa de niños y adolescentes. Desarrollando ejercicios de simulación, se puede concluir que la política de transferencias monetarias que mayor impacto ha tenido en la reducción de la indigencia entre los hogares con niños ha sido el Programa Ingreso Ciudadano (Cuadro 19). Por cierto, el impacto de las Asignaciones Familiares como instrumento para reducir la incidencia de la pobreza extrema en los hogares con niños seguramente esté aumentando desde la puesta en marcha del nuevo régimen de prestaciones.

Cuadro 19. Incidencia de las transferencias públicas de ingresos en la indigencia (LI 2002) entre los hogares con menores de 18 años de edad. Localidades de 5.000 o más habitantes. Año 2006. En porcentajes.

Con todas las transferencias	Sin jubilaciones	Sin pensiones	Sin asignaciones familiares	Sin "ingreso ciudadano"
4.1	5.4	5.2	4.4	5.8

Fuente: Arim, Vigorito y Salas (2006: 68).

Ahora bien, si el Estado y la sociedad uruguaya definen como objetivo para los próximos veinte años reducir en forma significativa la incidencia de la pobreza en el conjunto de la población –más allá de la contribución que realizará en tal sentido el propio crecimiento de la economía y, en particular, del empleo- hasta alcanzar, por ejemplo, valores cercanos al dígito o al menos similares a los registros más bajos desde la restauración democrática (15.3% en 1994 y 1999), entonces corresponde reflexionar sobre el alcance o cobertura y la potencia de las políticas de transferencias de ingreso con las que el país cuenta.

Como vimos en el segundo capítulo de la primera sección de este trabajo, prácticamente todos los países industrializados –especialmente aquellos que cuentan con sólidas estructuras de bienestar- exhiben bajos niveles de pobreza en el conjunto de la población y entre los niños porque cuentan con sistemas tributarios y políticas de transferencias muy potentes en términos fiscales y de carácter claramente progresivo. Como se desprende de los datos presentados, mientras que el porcentaje real de niños en situación de pobreza en España asciende a 12.3, el porcentaje que tendría sin la política de transferencias monetarias a las familias y sin los impuestos ascendería a 21.4, al tiempo que en Suecia el incremento sería aún mayor: de 2.6% a 23.4%. Esos datos muestran que, más allá de las distancias entre distintos tipos de economía y diferentes grados de solidez de las matrices de bienestar, no es una quimera que Uruguay pueda a mediano y largo plazo alcanzar por esa vía, amén del aporte del propio mercado, reducir significativamente la pobreza infantil. Los datos presentados sobre el impacto que posiblemente alcanzaran las reformas impulsadas por el actual gobierno en la reducción de la pobreza infantil al término de este período (ver nuevamente Gráfico 6), así como la evidencia sobre el impacto del Programa Ingreso Ciudadano que hemos examinado, permiten concluir que el país se orienta en la dirección correcta, al menos tomando como punto de referencia la experiencia de los países más desarrollados, independientemente del modelo de bienestar que han desarrollado. Sin embargo, es válida y útil la pregunta sobre la magnitud del impacto

en la reducción de la pobreza de la pobreza general, y de la pobreza infantil en particular, que puede alcanzar la política a la que se ha apostado en el marco del "Plan de Equidad". Sin desconocer ni subestimar las advertencias metodológicas y económicas que Arim y Vigorito (2007: 133) señalan con relación a las conclusiones que se pueden extraer de las simulaciones por ellos realizadas sobre los impactos que generarían distintos escenarios de reforma de las Asignaciones Familiares en al reducción de la pobreza, resulta de interés considerar el efecto que podría generar un cambio significativo en el monto de las prestaciones (una reducción de casi 10 puntos porcentuales en la pobreza), esto es, una disminución similar a la que logran los países más desarrollados a través de impuestos y transferencias monetarias a las familias.

Cuadro 20. Impacto en la incidencia de la pobreza (porcentajes) en Uruguay que producirían distintas opciones de reforma de las Asignaciones Familiares. Simulaciones. Año 2006.

	Pobreza					
	Hogares	Individuos	Valor	Simulado actual	Simulado A. Familiares * 2	Simulado A. Familiares * 4
Total de hogares	100	100	27.37	25.90	23.38	16.94
Hogares con hijos	54.75	38.73	41.23	39.32	35.42	24.81
Incremento del gasto (% del PBI)				1.15	2.33	4.69

Fuente: Arim y Vigorito (2007: 133).

Como señalan Arim y Vigorito (2007: 132): "Si el objetivo de las autoridades es tener un mayor impacto en la incidencia de la pobreza, la política más efectiva será aumentar los beneficios de las asignaciones familiares... la duplicación de los beneficios previstos reduciría la incidencia de la pobreza en 2.52 puntos porcentuales adicionales. **Si el objetivo es reducir la pobreza en 10 puntos porcentuales (respecto al presente), los beneficios de las asignaciones familiares tendrían que cuadruplicarse. Si bien estas políticas no es factibles debido al alto costo fiscal y a los posibles impactos negativos en el mercado de trabajo, representan un ejercicio interesante que permite evaluar cuán lejos se encuentra Uruguay de lograr una drástica reducción de la incidencia de la pobreza.**"³²

Los datos analizados permiten formular algunos interrogantes, de carácter político o normativo, en relación con este pilar fundamental en cualquier estrategia dirigida a la infancia que es el que constituyen las políticas de transferencias monetarias a las familias con niños y más en general las políticas de seguridad social: **¿es suficiente y satisfactorio para la sociedad uruguaya el impacto que muy posiblemente tendrán las reformas de las políticas de transferencias en la reducción de la pobreza infantil**, considerando que los objetivos a lograr debieran ser la protección de los derechos, la formación de capital humano de calidad y el desarrollo sostenido? **¿Es posible considerando las diversas restricciones que la economía enfrenta –y quizás la transición hacia escenarios globales menos favorables– desarrollar una política más agresiva o más ambiciosa en este campo?** Finalmente: **¿es posible, a mediano y largo plazo, para un país como Uruguay lograr los resultados que han alcanzado los países más desarrollados – algunos de ellos muy próximos en términos de desarrollo hasta hace pocas décadas– en el terreno de las políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad?**

³² Las negritas nos corresponden.

3.5 Análisis de las políticas de protección especial

El último capítulo de esta sección está dedicado a un área de complejo abordaje: las políticas de “protección especial” dirigidas a la infancia. Como señala Midaglia (2000: 28-30), a los pilares constitutivos o áreas principales del Estado de Bienestar uruguayo (educación, salud, seguridad social y protección laboral), se suma en relación con la infancia un componente complejo constituido por las instituciones y políticas que, teóricamente, tienen como cometido la protección de la infancia en situación de riesgo. Desde el Consejo del Niño creado por Código del Niño de 1934, pasando por el Instituto Nacional del Menor, hasta el actual INAU ha existido y existe un conjunto variopinto de políticas, programas e intervenciones que históricamente se han definido –podría plantearse a título de hipótesis- no en relación con un cometido, objeto o función social específica, como los cuatro pilares de la “matriz de bienestar” (educación, salud, seguridad social y protección laboral), sino a partir de una población particular. En este sentido, se ha señalado que históricamente estas políticas han jugado un papel “residual” con relación al edificio de bienestar: por así decirlo, ser responsables por aquellos que no ingresan o son excluidos de los mecanismos e instituciones encargados de reproducir la integración social. En ese contexto histórico y social, y como reflejo de la doctrina tutelar o de la “situación irregular” que el Código de 1934 introducía, se fue generando y reproduciendo en esta área institucional una suerte de confusión entre típicas intervenciones y prácticas de control social –en particular, en lo que refiere a los niños o adolescentes en conflicto con la ley- y políticas o programas de naturaleza estrictamente social. A esto se suma que durante las últimas dos o tres décadas, merced a los profundos procesos de transformación que experimentó la sociedad uruguaya (cambios en las estructuras familiares, fenómenos de segregación residencial, consolidación de núcleos duros de pobreza extrema y exclusión, etc.), la “población” de estas instituciones fue creciendo y consolidándose como su principal referencia u objeto de definición. Si bien todas las instituciones y políticas en la historia de los Estados de Bienestar se han construido, en mayor o menor medida, en referencia a los segmentos de población que atienden o con los que interactúan, existen instituciones que se definen casi exclusivamente por “su” población. Todo lo señalado pretende, simplemente, dejar constancia que la reflexión sobre el papel que juega el INAU en la arquitectura institucional de bienestar de la infancia –y, fundamentalmente, el que podría o debería jugar en el mediano y largo plazo- no resulta sencilla. Si la expansión y consolidación del INAU como un organismo relevante dentro de este mapa institucional a lo largo de los últimos veinte años respondió, básicamente, a un contexto histórico específico, vale entonces la pregunta sobre cuál debiera ser su papel –pregunta que también es válida para las instituciones educativas, de salud o de seguridad social- en un contexto que deseamos sea profundamente diferente en los próximos años. Además, y casi a título provocativo, no parece razonable colocar en pie de igualdad al INAU y al sistema público de enseñanza básica y media, tanto por razones históricas, como por sus respectivas coberturas poblacionales y pesos institucionales y fiscales, sin perjuicio de la rectoría que el marco legal le asigna al primero. Por otro lado, cuando se examinan las funciones o servicios que cumple el INAU y los recursos a ellos asignados, se advierte una trama compleja, que integra acciones estrictamente socioeducativas (el Plan CAIF) e intervenciones de control.³³

³³ En esta línea, resulta llamativo al analizar la distribución de recursos interna que el Plan CAIF (el principal servicio socioeducativo del organismo a nuestro juicio), cuya cobertura representa el grueso de la población atendida por el INAU, reciba apenas una décima parte del total de recursos del Instituto.

Cuadro 21. Ejecución presupuestal del INAU por servicios, medida como porcentaje del PBI y del gasto total del INAU. Serie 2005-2007.

	2005		2006		2007	
	Gasto / PBI	Gasto / gasto total de INAU	Gasto / PBI	Gasto / gasto total de INAU	Gasto / PBI	Gasto / gasto total de INAU
Servicios de apoyo a la familia	0.028	7.5	0.029	7.4	0.029	7.5
Niños en situación de calle	0.003	0.8	0.003	0.8	0.003	0.8
INTERJ	0.050	13.5	0.053	13.6	0.052	13.5
Atención directa (1)	0.206	55.5	0.216	55.4	0.215	55.5
Plan CAIF	0.045	12.0	0.047	12.1	0.047	12.0
Apoyo a ONG de Montevideo	0.040	10.7	0.042	10.8	0.042	10.7
Total	0.371	100	0.390	100	0.388	100

Fuente: OPP-INAU a partir de información de INAU.

Nota: (1) Se incluyen División Tiempo Parcial, Tiempo Completo, Hogares del Interior del país, CED y Convenios.

Con base en los antecedentes señalados, creemos que es posible imaginar un papel relevante y necesario para el INAU en una nueva arquitectura de bienestar para la infancia que tenga empero como pilares principales las instituciones públicas: educación, salud y seguridad social, con énfasis respectivos en la enseñanza básica y media, la protección integral de la primera infancia y el desarrollo de políticas de transferencias monetarias a las familias con niños. En primer lugar, la pertinencia de ese rol dependerá de la capacidad efectiva de acentuar el rol social del Instituto –y, por lo tanto, de los programas y servicios dedicados a dicho rol –, abandonando las funciones de control, propias de la doctrina tutelar, que no corresponden en modo alguno al campo de las políticas sociales. En segundo término, dependerá de la capacidad de integrar efectivamente las prácticas del INAU a las de las otras instituciones públicas: centros educativos, servicios de salud y políticas de seguridad social. Finalmente, y solo en la medida que la condición anterior se cumpla en forma efectiva, el INAU puede y debe tener un rol relevante si cumple la función de red de contención frente a situaciones de riesgo social extremo, pero siempre en forma subsidiaria a los organismos principales: las instituciones educativas, de salud y seguridad social. Dicho de otro modo, el Instituto puede y debe jugar un rol relevante en la medida que sirva como canal de reintegración social, no como una reserva estigmatizada para aquellos que han sido excluidos de la “arquitectura de bienestar”. Por cierto, cumplir estas condiciones representa un desafío que excede al INAU: es una tarea que compromete también –y quizás más aún– a las otras instituciones públicas que conforman los pilares principales de esa arquitectura.

4. Al final y a modo de conclusión: una visión

El análisis que hemos realizado de la situación de la infancia en Uruguay, en el marco de las transformaciones que la sociedad uruguaya viene experimentando en las últimas décadas, así como el examen de las principales políticas sociales dirigidas a niños y adolescentes, constituyen insumos imprescindibles para proyectar la situación del país en el mediano y largo plazo. Sin embargo, el Uruguay del año 2030 y la situación de sus niños y adolescentes en el año del bicentenario no están determinados mecánicamente por las tendencias de cambio y los procesos que hemos analizado en las páginas precedentes; afortunadamente, el margen de acción que los agentes políticos y los ciudadanos tienen para incidir en el curso de los fenómenos económicos, demográficos y sociales puede ser significativo. Proyectar el país que deseamos para la infancia uruguaya del año 2030, y también los niños y adolescentes que deseamos para el país del bicentenario, debe ser un ejercicio que escape al fatalismo, que muchas veces conduce a “profecías auto cumplidas”, pero también al ciego voluntarismo.

Los objetivos y las metas a alcanzar en 2030 no pueden tener otra base que no sea la que conforman los derechos de la infancia. Este horizonte programático debe ser traducido, empero, en objetivos visibles, en metas que puedan ser evaluadas, de modo que la discusión sobre las políticas dirigidas a la infancia no quede en el terreno de los acuerdos vagos o imprecisos.

Para establecer los objetivos a lograr en 2030 y en consecuencia los instrumentos de política e incluso los recursos financieros que habrá que movilizar, es menester determinar antes qué infancia imaginamos para el Uruguay del año 2030 y qué país necesitamos para lograr esos objetivos y esas metas.

En primer lugar, es posible –no sólo deseable- y además necesario para lograr un desarrollo sostenido y sustentable que la sociedad uruguaya alcance en 2030 un nivel de pobreza de un dígito, o al menos próximo a ese valor, es decir, un nivel de pobreza similar al de los países más desarrollados, no necesariamente aquellos de mayor magnitud poblacional o peso económico. Precisamente, la evidencia de esos países –algunos de los cuales presentaban hasta hace pocas décadas niveles de desarrollo semejantes a los de Uruguay-, examinada en la primera sección de este trabajo, nos indica que reducir la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso es un objetivo posible, apelando a instrumentos tributarios, políticas de transferencias de ingreso y políticas sociales de calidad que distribuyan equitativamente activos, especialmente, las políticas educativas. Pero quizás más relevante que el porcentaje de población en situación de pobreza que Uruguay pretenda tener en 2030 sea la propia condición de la pobreza: nuestro objetivo debiera ser que la pobreza sea una condición transitoria, no una situación permanente; un estado que puede ser superado, no un rasgo que los hogares y las personas van heredando generación tras generación; en otras palabras, el objetivo es que los canales de movilidad social no estén clausurados u obturados, y que las redes de protección actúen efectivamente frente al riesgo social resguardando a los ciudadanos ante crisis, eventos o procesos que no pueden administrar.

En segundo lugar, no es admisible por razones éticas y no es aceptable por razones económicas y sociales que Uruguay exhiba uno de los niveles más altos en el mundo de inequidad entre generaciones en el acceso al bienestar social, en perjuicio de las personas más jóvenes, especialmente los niños y adolescentes. En las sociedades actuales, y cada vez más en el futuro, las fuentes de riesgo social – en particular el riesgo a caer en situaciones de pobreza- se desplaza por causas demográficas y sociales hacia las generaciones más jóvenes, afectando especialmente a los niños y adolescentes. Los países más desarrollados vienen

experimentando estos procesos desde hace varios años y han sido, en mayor o menor medida, concientes de los riesgos que estas tendencias entrañan. Como bien señala Esping-Andersen (2007: 26-27): “... **(la) obligación de la política social (es) asegurar la igualdad de oportunidades para todos los niños de la sociedad.** En segundo lugar, y prácticamente por definición, la tarea de la política social es asegurar a sus ciudadanos contra los riesgos sociales (...) En tercer lugar, **para cualquier nación genuinamente comprometida con asegurar la mínima exclusión social y la máxima competitividad económica, invertir en nuestros hijos debe ser lo primero.**”³⁴

El Estado y la sociedad uruguaya han demostrado en los últimos veinte años una efectiva capacidad para reducir la pobreza entre los adultos mayores, reduciendo su incidencia entre las personas de 65 o más años de 32.6% a 4.2% entre 1986 y 1994, valor este último que se ha mantenido relativamente estable desde ese momento, sin perjuicio de reconocer las asignaturas pendientes en este terreno, los vacíos o déficit de protección que muchos adultos mayores padecen y los desafíos que el envejecimiento poblacional habrá de plantear al país en las próximas décadas. En cambio, en relación con la infancia los logros han sido modestos y, peor aún, inconstantes.

Reducir la inequidad intergeneracional en el acceso al bienestar y a los ingresos necesarios para superar la condición de pobreza representa entonces el otro desafío principal en este campo. Este desafío implicará seguramente incrementar el gasto público social total, y por tanto extraer más recursos de la sociedad, en la medida que el envejecimiento de la población determinará demandas y presiones sobre el sistema de seguridad social y el de salud. En otras palabras, el objetivo de reducir la pobreza infantil y, en consecuencia, la necesidad de incrementar la inversión pública en la infancia no debe ser planteada en detrimento de la protección hacia otras franjas de la población.

En tercer lugar, los objetivos y metas que Uruguay pueda alcanzar en los próximos decenios en materia de reducción de la pobreza, la desigualdad y la inequidad entre generaciones –aplicando instrumentos de política de corte redistributivo (sistema tributario, transferencias, etc.)– no tendrán un sustento firme si el país no logra formar en las generaciones más jóvenes las capacidades, competencias, aptitudes y actitudes necesarias para alcanzar un desarrollo sostenido. En este sentido, la protección, el cuidado y la inversión en la primera infancia resultan primordiales. Es necesario pensar la educación como un proceso permanente, que permita a los ciudadanos incorporar conocimientos a lo largo de toda su vida y desarrollar procesos innovadores en todos los ámbitos: en el mundo productivo, en el espacio social y también en el sistema político. El papel que la educación debe jugar es clave, desde la estimulación temprana y la educación inicial (0 a 3 años de vida), pasando por la educación básica (preescolar, primaria y media), hasta la educación superior, terciaria o universitaria y la formación permanente. En este terreno, Uruguay debe plantearse también metas ambiciosas. Es factible y oportuno que sigamos avanzando en la expansión de los programas de estimulación temprana y educación inicial hasta alcanzar una cobertura efectivamente universal, no bajo la aplicación de modelos uniformes pero sí con una clara rectoría del Estado en materia de formulación, seguimiento y evaluación de las políticas. Asimismo, es posible avanzar hasta alcanzar una cobertura universal en la década del bicentenario de un nuevo modelo de escuela que incremente sensiblemente la dedicación horaria y la calidad de los servicios, articulando las experiencias hasta el momento exitosas: ETC y escuelas de CSCC. También es posible aunque quizás los logros o metas sean más difíciles de alcanzar en el corto plazo, reducir de manera significativa la deserción en la educación media, con el objetivo de llegar a una tasa de egreso de la Educación Media Superior próxima o mayor al 80% en 2030,

³⁴ Las negritas nos corresponden.

aproximadamente el doble del valor actual. Por cierto, esto implicaría revertir décadas de estancamiento educativo en ese nivel y necesariamente repensar en forma radical el modelo de educación media que brinda nuestro sistema, por ejemplo, acortando la brecha que separa organizacional y pedagógicamente al primer ciclo de la enseñanza media del primario, y logrando un balance diferente entre la educación secundaria general y la técnico profesional, sobre la base de mejorar la calidad de esta última y fortalecer su valor económico y social. Si Uruguay asume estos objetivos en relación con la educación media, necesariamente tendrá que enfrentar cambios e impactos en la educación terciaria, superior o universitaria. Por ejemplo, si la tasa de egreso de la Educación Media Superior se ubica en torno al 75% existirá una fuerte presión por el ingreso a la enseñanza superior, lo que debe ser previsto en su rediseño curricular y organizativo, pero también en la distribución de los recursos al interior del sistema educativo público entre la enseñanza básica y superior. En este sentido, consideramos que Uruguay debe plantearse para las próximas décadas claros objetivos de crecimiento del gasto en educación, aunque no necesariamente metas cuantificables ni rígidas; el horizonte no debe ser un valor o porcentaje de PBI o de gasto público total dedicado a la enseñanza pública preciso o canónico; el horizonte debe ser que la sociedad uruguaya realice un esfuerzo económico en la educación de toda su población, especialmente en la de los niños, adolescentes y jóvenes, semejante a la que realizan los países más desarrollados. Como intentamos mostrar en el capítulo 3.3, alcanzar ese objetivo es posible siempre que en los próximos quince o veinte años el gasto público dedicado a la educación registre una tasa de crecimiento similar a la que habrá de registrarse al término de este período de gobierno. Desde luego, el incremento del gasto educativo no representa una condición suficiente para mejorar la calidad de la educación y, en consecuencia, para formar los ciudadanos que Uruguay requerirá en las próximas décadas, pero sí constituye una condición necesaria. En el debate sobre la educación que proyectamos para los próximos decenios es necesario establecer un equilibrio inteligente entre quienes sólo observan el gasto y aquellos que creen que es posible mejorar la calidad educativa manteniendo los niveles de inversión que el país tenía hasta hace pocos años, que lo ubicaban en los últimos puestos de la región e incluso del mundo en las ordenaciones de países según gasto educativo. Si el incremento del gasto público en educación es una condición necesaria para la mejora de la calidad educativa, entonces, el país tendrá que “prepararse” para gastar más en educación, lo que significa tener claro ex ante qué innovaciones educativas (curriculares, pedagógicas, de gestión, etc.) pretendemos introducir, cuándo y cómo. Así como la democracia “cuesta” (Caetano et.al. 2004), y las sociedades deben estar dispuestas a asumir solidariamente los costos de las políticas e instituciones que producen las condiciones sociales para tener una “democracia de alta intensidad” (PNUD 2004), la educación “cuesta” y, por tanto, su financiación puede y debe generar debate público; pero también construir una educación de calidad implica estar dispuestos a rendir cuentas socialmente por esa calidad. En este sentido, la fiscalía sobre la calidad de la educación debe incorporar en un lugar central la voz de los niños y los adolescentes, y de actores que han estado históricamente alejados de los debates educativos.

A título de cierre, entendemos necesario señalar que el diseño y la puesta en marcha durante los próximos veinte años de una ambiciosa y a la vez racional y prudente estrategia nacional para la infancia y la adolescencia en Uruguay seguramente permitirá avanzar en la protección efectiva de sus derechos, y de esa forma saldar, al menos en parte, la deuda que la sociedad uruguaya mantiene con sus generaciones más jóvenes, pero también constituirá una apuesta inteligente al desarrollo nacional.

5. Referencias bibliográficas

- Administración Nacional de Educación Pública (2005a): *Exposición General de Motivos. Proyecto de Presupuesto General de Gastos e Inversiones 2005-2009*, ANEP/CODICEN, Montevideo.
- Administración Nacional de Educación Pública (2008): *Monitor Educativo Enseñanza Primaria. Estado de situación 2007*, ANEP/CODICEN, Montevideo.
- Administración Nacional de Educación Pública (2007a): *Monitor Educativo Enseñanza Primaria. Estado de situación 2006*, ANEP/CODICEN, Montevideo.
- Administración Nacional de Educación Pública (2006): *Monitor Educativo Enseñanza Primaria. Estado de situación 2005*, ANEP/CODICEN, Montevideo.
- Administración Nacional de Educación Pública (2005b): *Panorama de la Educación en el Uruguay. Una década de transformaciones 1992-2004*, ANEP/CODICEN, Montevideo.
- Administración Nacional de Educación Pública (2007b): *Uruguay en PISA 2006*, Programa ANEP/PISA - ANEP/CODICEN, Montevideo.
- Amarante, Verónica, Arim, Rodrigo, Severi, Cecilia, Vigorito, Andrea y Aldabe, Isabel (2007): *El estado nutricional de los niños/as y las prácticas alimentarias*, Ed. UDELAR, UNICEF, Coperazione Italiana y UNDP, Montevideo.
- Arim, Rodrigo y Vigorito, Andrea: *Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay. 2001-2006*, Banco Mundial, inédito, Montevideo, 2007.
- Arim, Rodrigo, Vigorito, Andrea y Salas Gonzalo: "Las políticas de transferencias de ingreso y su rol en Uruguay. 2001-2006", IECON inéd., Montevideo, diciembre de 2006.
- Azar, Paola; Llanes, Julio; Sienra, Mariana: *Informe sobre el gasto público en infancia en Uruguay 1990-2009*, Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social, Programa Infancia y Familia, Montevideo, 2006.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2005): *La ANEP tras un proceso de reforma y dos administraciones (1995-2004)*, Informe preparado por Carballo, Darwin, De Armas, Gustavo y Glejberman, David, marzo de 2005.
- Banco Mundial: *Inequality in Latin America and the Caribbean: breaking with History?*, s/d. 2004.
- Bértola, Luis: *El PBI de Uruguay 1870-1936 y otras estimaciones*, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, 1998.
- Bértola, Luis y Bittencourt, Gustavo (2007): "Los cambios en la estructura productiva para un Uruguay desarrollado", en (Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo Coord.) *Uruguay: Agenda 2020. Tendencias, conjeturas, proyectos*, Ed. Taurus, Montevideo.
- Bértola, Luis y Bittencourt, Gustavo (2005): "Veinte años de democracia sin desarrollo económico", en (Caetano, Gerardo Dir.) *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*, Ed. Taurus, Montevideo.
- Bustelo, Eduardo, *El recreo de la infancia*, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 2007.
- Bove, María Isabel y Cerruti, Florencia (2007): *Encuesta de lactancia, estado nutricional y alimentación complementaria*, Ed. UNICEF, Montevideo.
- Caetano, Gerardo, Gioscia, Laura y De Armas, Gustavo (2004): "La democracia uruguaya, sus desafíos y descontentos", *Informe de Coyuntura N° 5. La política en*

- el umbral del cambio*, Observatorio Político del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Capurro, Alfonso y Velásquez, Cecilia (2008): *Actualización sobre el Informe del Gasto Público en Infancia en Uruguay 1990-2009*, Programa INFAMILIA, inédito, Montevideo.
 - CEPAL (2007): *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Ed. CEPAL, Santiago de Chile.
 - CEPAL: *Panorama Social de América Latina 1999-2000*, CEPAL, Santiago de Chile, 2000.
 - CEPAL: *Panorama social de América Latina 2006*, Ed. CEPAL, Santiago de Chile, 2006.
 - Chagas, A.M., Barbosa da Silva, F.A. y Corbuci, P.R., *Gasto Federal com Criancas e Adolescentes: 1994 a 1997*, IPEA/UNICEF, Brasil, 2001.
 - Davrieux, Hugo, *Desigualdad y Gasto Público en los '80*, CINVE, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1991.
 - De Armas, Gustavo: "De la sociedad 'hiperintegrada' al país fragmentado: crónica del último tramo de un largo recorrido", en Gerardo CAETANO (coord.): *Veinte años de democracia en Uruguay 1985-2005*, Ed. Taurus, Montevideo, 2005.
 - De Armas, Gustavo, Faropa, Juan, Mancebo, María Ester y Retamoso, Alejandro (2003): *El trabajo infantil y adolescente en Uruguay y su impacto sobre la educación. Análisis de la situación en la década pasada y el presente*, UNICEF, Montevideo.
 - De Armas, Gustavo (2008): "Gasto público social e infancia en Uruguay. Evolución reciente y prospecciones en cotejo con la región y el mundo", en Calvo, Juan José y Mieres, Pablo (coord.), *Nacer, crecer y envejecer en Uruguay*, Ed. RUMBOS y UNFPA, Montevideo.
 - De Armas, Gustavo (2004): *Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema*, Montevideo, Ed. FESUR, Montevideo, 2004.
 - De Armas, Gustavo (2006): "Sociedad y políticas sociales en Uruguay desde la restauración democrática al triunfo de la Izquierda", en *América Latina Hoy*, n.º#44, Salamanca, diciembre.
 - De Armas, Gustavo y Filgueira, Fernando (2007): "En busca del tiempo perdido: las tareas del Uruguay social del Siglo XXI", en Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo (coord.), *Uruguay 2020*, Ed. Taurus, Montevideo.
 - Del Popolo, Fabiana (2001), *Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina*, CEPAL, Serie Población y Desarrollo, N° 19, Santiago de Chile.
 - Douglas, T. & Flores, K. (1998): *Federal State Funding of Children's Programs*, The Urban Institute, USA.
 - Esping-Andersen, Gosta (2001): "Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados", en Franco, Rolando (coord.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Ed. Siglo XXI y CEPAL, México.
 - Esping-Andersen, Gosta (2007): "Un nuevo equilibrio de bienestar", en *Política y Sociedad*, Vol. 44, N° 22, *Estado de Bienestar y Política Social*, Publicaciones Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2007.
 - Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la

- República y Ministerio de Desarrollo Social (2007): *Identificación y análisis del gasto público social en Uruguay. 1910-2006*, FCCEEyA-UDELAR / MIDES, Montevideo.
- Filgueira, Fernando, Rodríguez, Federico, Alegre, Pablo, Lijtenstein, Sergio y Rafaniello, Claudia (2006): "Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado", en *Prisma (Revista de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay)*, n.º#21: "Dilemas sociales y alternativas distributivas en el Uruguay", pp.#7-42.
 - Furtado, Magdalena y Llambí, Cecilia (2005): "Gasto público en educación en Uruguay: análisis de su composición, evolución reciente y desafíos hacia el futuro", en UNICEF: *Inversión social en la infancia en Uruguay*, Ed. UNICEF, Montevideo.
 - Grau, Carlos (2005): "Gasto público social dirigido a la infancia en Uruguay 1999-2003", en UNICEF: *Inversión social en la infancia en Uruguay*, Ed. UNICEF, Montevideo.
 - Grau, Carlos y Lagomarsino, Gabriel (2002): *La estructura tributaria de Uruguay y su incidencia en la distribución del ingreso*, Montevideo: Instituto Álvaro Carbone, Instituto Solidaridad y Desarrollo, Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS, PIT-CNT, Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República y FESUR, Montevideo.
 - Instituto Nacional de Estadística (2005): "Comunicado de prensa. Encuesta Continua de Hogares. Incidencia de la pobreza en 2005", Montevideo.
 - Instituto Nacional de Estadística (2002): *Evolución de la pobreza por el método del ingreso. Uruguay 1986-2001*, INE, Montevideo.
 - Instituto Nacional de Estadística (2006): *Pobreza y desigualdad en Uruguay en 2006*, Ed. INE, Montevideo
 - Kaztman, Ruben: "El vecindario también importa", en Ruben KAZTMAN (coord.): *Activos y estructura de oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Ed. CEPAL-PNUD, Montevideo, 1999.
 - Kaztman, Ruben y Filgueira, Fernando (2001): *Panorama social de la infancia y la familia en Uruguay*, UCU-IPES-IIN, Montevideo.
 - Kaztman, Ruben; Filgueira, Fernando; Retamoso, Alejandro (2005): "La ciudad fragmentada: respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo", en Alejandro PORTES, Brian ROBERTS y Alejandro GRIMSON: *Ciudades latinoamericanas: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, Ed. Prometeo, Buenos Aires.
 - Kliksberg, Bernardo (2000): "Capital social y cultura, claves olvidadas del desarrollo", Instituto de Integración Latinoamericana. INTAL/BID, Buenos Aires.
 - Lynch, Julia (2006), *Age in the Welfare State. The origins of the social spending on pensioners, workers, and children*, Cambridge University Press
 - Martínez Bengoechea, Pablo (2008): *Equidad de oportunidades desde el inicio de la vida*, inédito, Montevideo.
 - Midaglia, Carmen (2000): *Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay*, CLACSO – Asdi, Buenos Aires.
 - Lazarov, Luis y Mieres, Gustavo (2005): "Gasto en salud dirigido a la infancia en Uruguay", en UNICEF: *Inversión social en la infancia en Uruguay*, UNICEF, Montevideo.
 - Pelegrino, Adela y Calvo, Juan José (2007): "¿Qué hacer con la población en

Uruguay? Los desafíos demográficos de las próximas décadas", en (Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo Coord.) *Uruguay: Agenda 2020. Tendencias, conjeturas, proyectos*, Ed. Taurus, Montevideo.

- PNUD (2007): *Informe de Desarrollo Humano 2007*, PNUD, NY.
- OECD (2005): *Education at a Glance 2003*, OECD.
- PNUD (2005): *Desarrollo humano en Uruguay, 2005*, PNUD, Montevideo.
- PNUD (1999): *Desarrollo humano en Uruguay, 1999*, PNUD, Montevideo.
- Putnam, Robert (1993): "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", *The American Prospect* N° 13.
- Sen, Amartya (1997): "Desigualdad y desempleo en la Europa contemporánea", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 116, núm. 2.
- UNESCO (2007), *Compendio mundial de la educación 2007. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Ed. Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal.
- UNICEF (2007): *Observatorio de los Derechos de la Infancia 2006*, Ed. UNICEF, Montevideo.
- UNICEF (2004): *Observatorio de los Derechos de la Infancia 2004*, Ed. UNICEF, Montevideo.
- UNICEF Centro de Investigaciones Innocenti (2000): "Los niños pobres en las naciones ricas", *INNOCENTI REPORTCARD / N° 1*, Florencia, 2000.
- Varela, Carmen (2007): "Fecundidad. Propuesta para la formulación de políticas", en Calvo, Juan José y Mieres, Pablo (Edit.), *Importante pero urgente. Políticas de población en Uruguay*, UNFPA, RUMBOS, Montevideo.
- Vigorito, Andrea (2005): "Asignaciones Familiares, distribución del ingreso y pobreza en Uruguay. Un análisis para el período 2001-2004", en UNICEF: *Asignaciones Familiares, pensiones alimenticias y bienestar de la infancia en Uruguay*, UNICEF, Montevideo.

6. Anexos

Cuadro 1:

Países seleccionados según el gasto que realizan en educación (% del PBI) por niveles educativos, fuentes de financiación y regiones (promedios simples). Año 2005.

	Total	Fin. Pública y Privada					Fin. Pública				Fin. Privada				Coop.Intern.		
	Total	Total	Inicial	Prim	Sec.	Terc.	Total	Inicial	Prim	Sec.	Terc.	Total	Inicial	Prim		Sec.	Terc.
A.Latina y Caribe	5.5	5.3	0.4	2.0	1.8	1.2	4.5	0.3	1.7	1.5	0.9	0.8	0.1	0.2	0.3	0.3	0.2
Cuba	10.0	10.0	0.9	3.1	3.8	2.2	9.8	0.8	3.0	3.8	2.2	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
Barbados	6.6	6.2	0.4	1.6	2.4	1.8	6.1	0.4	1.6	2.3	1.8	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.4
Guyana	6.6	5.5	0.8	2.3	1.5	0.9	5.0	0.8	2.3	1.5	0.4	0.5	0.0	0.0	0.0	0.5	1.1
Chile	6.4	6.4	0.5	1.9	2.0	2.0	3.3	0.3	1.3	1.4	0.3	3.1	0.2	0.6	0.6	1.7	0.0
México	6.2	6.2	0.6	2.4	1.9	1.3	5.0	0.5	2.1	1.5	0.9	1.2	0.1	0.3	0.4	0.4	0.0
Granada	6.0	5.1	0.3	1.9	2.4	0.5	4.8	0.3	1.9	2.1	0.5	0.3	0.0	0.0	0.3	0.0	0.9
Paraguay	5.8	5.8	0.4	2.4	1.6	1.4	4.2	0.3	2.0	1.2	0.7	1.6	0.1	0.4	0.4	0.7	0.0
Nicaragua	5.0	5.0	0.1	2.7	2.2	0.0	2.3	0.0	1.5	0.8	0.0	2.7	0.1	1.2	1.4	0.0	0.0
Colombia	4.8	4.8	0.1	2.3	1.7	0.7	4.8	0.1	2.3	1.7	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Costa Rica	4.8	4.7	0.4	2.1	1.3	0.9	4.7	0.4	2.1	1.3	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Argentina	4.6	4.6	0.5	1.6	1.7	0.8	3.7	0.3	1.4	1.4	0.6	0.9	0.2	0.2	0.3	0.2	0.0
Islas Vírgenes Brit.	4.3	4.2	0.0	1.0	0.9	2.3	4.2	0.0	1.0	0.9	2.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Perú	3.0	3.0	0.2	1.1	1.0	0.7	2.3	0.2	1.0	0.8	0.3	0.7	0.0	0.1	0.2	0.4	0.0
Uruguay	2.8	2.7	0.2	1.0	0.9	0.6	2.5	0.2	0.8	0.9	0.6	0.2	0.0	0.2	0.0	0.0	0.1
USA y Europa Occ	6.0	6.0	0.5	1.5	2.6	1.4	5.4	0.5	1.5	2.4	1.1	0.6	0.1	0.1	0.2	0.3	0.0
Estados Unidos	8.0	8.0	0.4	2.1	2.3	3.2	5.6	0.3	1.9	2.1	1.3	2.4	0.1	0.2	0.2	1.9	0.0
Dinamarca	7.2	7.2	0.9	1.9	2.5	1.9	6.8	0.7	1.9	2.4	1.8	0.4	0.2	0.0	0.1	0.1	0.0
Chipre	6.9	6.9	0.4	2.0	3.4	1.1	6.0	0.3	1.9	3.1	0.7	0.9	0.1	0.1	0.3	0.4	0.0
Suecia	6.8	6.7	0.5	2.0	2.5	1.7	6.5	0.5	2.0	2.5	1.5	0.2	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1
Finlandia	6.2	6.2	0.4	1.4	2.6	1.8	6.1	0.4	1.4	2.6	1.7	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
Francia	6.1	6.1	0.7	1.2	2.9	1.3	5.6	0.7	1.1	2.7	1.1	0.5	0.0	0.1	0.2	0.2	0.0
Bélgica	5.9	5.9	0.6	1.5	2.6	1.2	5.6	0.6	1.4	2.5	1.1	0.3	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0
Reino Unido	5.7	5.7	0.4	1.5	3.0	0.8	5.1	0.4	1.4	2.5	0.8	0.6	0.0	0.1	0.5	0.0	0.0
Portugal	5.5	5.5	0.4	1.8	2.3	1.0	5.4	0.4	1.8	2.3	0.9	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
Países Bajos	5.4	5.4	0.4	1.6	2.1	1.3	4.8	0.4	1.5	1.9	1.0	0.6	0.0	0.1	0.2	0.3	0.0
Austria	5.3	5.3	0.4	1.0	2.7	1.2	5.0	0.3	1.0	2.6	1.1	0.3	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0
Alemania	5.1	5.1	0.5	0.7	2.8	1.1	4.3	0.4	0.7	2.2	1.0	0.8	0.1	0.0	0.6	0.1	0.0
Italia	4.9	4.9	0.4	1.2	2.3	1.0	4.5	0.4	1.2	2.2	0.7	0.4	0.0	0.0	0.1	0.3	0.0
España	4.8	4.8	0.6	1.2	1.8	1.2	4.2	0.5	1.1	1.7	0.9	0.6	0.1	0.1	0.1	0.3	0.0
Europa Ctal y Oriental	5.5	5.5	0.5	1.2	2.3	1.4	4.5	0.5	1.1	2.1	0.9	1.0	0.1	0.1	0.2	0.6	0.0
Eslovenia	6.2	6.2	0.6	1.3	3.0	1.3	5.4	0.5	1.2	2.7	1.0	0.8	0.1	0.1	0.3	0.3	0.0
Polonia	5.9	5.9	0.6	1.7	2.1	1.5	5.3	0.5	1.7	2.0	1.1	0.6	0.1	0.0	0.1	0.4	0.0
Letonia	5.8	5.7	0.7	0.9	2.8	1.3	4.9	0.7	0.9	2.7	0.6	0.8	0.0	0.0	0.1	0.7	0.1
República de Moldova	5.7	5.7	0.8	0.7	2.4	1.8	4.3	0.8	0.7	2.4	0.4	1.4	0.0	0.0	0.0	1.4	0.0
Hungría	5.5	5.5	0.9	1.1	2.4	1.1	5.0	0.8	1.0	2.3	0.9	0.5	0.1	0.1	0.1	0.2	0.0
Lituania	5.3	5.2	0.7	0.7	2.5	1.3	4.7	0.7	0.7	2.5	0.8	0.5	0.0	0.0	0.0	0.5	0.1
República Checa	4.9	4.9	0.5	0.8	2.5	1.1	4.2	0.4	0.7	2.2	0.9	0.7	0.1	0.1	0.3	0.2	0.0
Eslovaquia	4.7	4.7	0.5	0.7	2.4	1.1	3.9	0.4	0.6	2.0	0.9	0.8	0.1	0.1	0.4	0.2	0.0
Bulgaria	4.6	4.6	0.8	0.8	1.7	1.3	3.9	0.7	0.8	1.7	0.7	0.7	0.1	0.0	0.0	0.6	0.0
Turquía	3.7	3.7	0.0	1.3	1.2	1.2	3.6	0.0	1.3	1.2	1.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
Asia	4.9	4.8	0.3	1.4	1.8	1.3	3.6	0.2	1.2	1.5	0.7	1.1	0.1	0.2	0.3	0.6	0.1
República de Corea	7.0	7.0	0.2	1.9	2.5	2.4	4.1	0.1	1.6	1.9	0.5	2.9	0.1	0.3	0.6	1.9	0.0
Nueva Zelandia	6.8	6.8	0.3	1.8	3.2	1.5	5.5	0.2	1.7	2.7	0.9	1.3	0.1	0.1	0.5	0.6	0.0
Kuwait	6.1	6.1	0.6	1.3	2.2	2.0	4.9	0.5	1.0	1.8	1.6	1.2	0.1	0.3	0.4	0.4	0.0
Australia	6.0	6.0	0.3	1.8	2.3	1.6	4.3	0.1	1.6	1.8	0.8	1.7	0.2	0.2	0.5	0.8	0.0
Mongolia	5.3	5.3	1.0	1.3	2.0	1.0	5.3	1.0	1.3	2.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
India	4.8	4.8	0.0	1.8	1.8	1.2	3.6	0.0	1.2	1.4	1.0	1.2	0.0	0.6	0.4	0.2	0.0
Japón	4.4	4.4	0.2	1.3	1.6	1.3	3.3	0.1	1.3	1.4	0.5	1.1	0.1	0.0	0.2	0.8	0.0
República Dem.Pop.Lao	4.0	2.8	0.0	1.7	0.8	0.3	2.0	0.0	1.3	0.5	0.2	0.8	0.0	0.4	0.3	0.1	1.2
Kazajstán	2.9	2.9	0.2	0.7	1.2	0.8	2.3	0.1	0.7	1.2	0.3	0.6	0.1	0.0	0.0	0.5	0.0
Indonesia	1.4	1.4	0.0	0.3	0.6	0.5	0.9	0.0	0.3	0.4	0.2	0.5	0.0	0.0	0.2	0.3	0.0

Fuente: UNESCO (2007: 174-184).

Cuadro 2: Países seleccionados de distintas regiones según indicadores de desarrollo humano, demográficos, educativos y de gasto en educación. Circa 2005.

	IDH Rank 2005	Pob. (mill.) 2005	% de pob. 25 a 34 que ha completado Ed.Med. Sup. (2002)	Resultados PISA 2006 (prom.)			Matrícula Educación Inicial y Primaria pública (2005)			Matrícula Educación Secundaria General y Técnica (2005)		Matrícula Educación Terciaria (2005)		Gasto púb. tot. (% PBI) 2005	Gasto público en educación (medido como porcentaje del PBI) por cada punto porcentual que representa la matrícula pública total y por niveles educativos en la población total (2005)			
				Mat	Leng	Cien	% Ed.Inic. y prim. Púb. sobre pob. tot.	% de mat. Inicial púb. sobre mat. Inicial	% de mat. Prim. Púb. sobre mat. Prim.	% ed.sec. púb. sobre pob. tot.	% de mat. Sec. Púb. sobre mat. Sec. Total	% ed.terc. púb. sobre pob. tot.	% de mat. Terc. Púb. sobre mat. ttec. total		Mat. total	Inicial Primaria	Secundaria	Tercia ria
Argentina	38	38.7	52	381	374	391	12.1	73	80	6.8	75	4.3	79	3.7	0.16	0.14	0.21	0.14
Chile	40	16.3	63	411	442	438	6.5	52	49	4.8	48	1.1	26	3.3	0.27	0.25	0.29	0.28
Uruguay	46	3.3	38	427	413	428	12.2	80	87	9.1	89	2.8	88	2.5	0.10	0.08	0.10	0.22
Cuba	51	11.3	...	...	...	...	12.1	100	100	8.3	100	4.2	100	9.8	0.40	0.32	0.46	0.53
México	52	104.3	25	406	410	410	16.4	87	92	8.6	85	1.5	67	5.0	0.19	0.16	0.17	0.59
Colombia	75	44.9	...	370	385	388	11.1	62	81	7.3	76	1.4	50	4.8	0.24	0.22	0.23	0.51
Perú	87	27.3	54	...	...	...	15.8	79	84	7.7	78	1.6	49	2.3	0.09	0.08	0.10	0.18
Paraguay	95	5.9	27	...	...	...	15.1	73	84	7.1	80	1.1	42	4.2	0.18	0.15	0.17	0.66
Suecia	6	9	91	502	507	503	10.0	86	93	7.4	90	4.4	93	6.5	0.30	0.25	0.34	0.34
Francia	10	61	80	496	488	495	9.3	87	85	7.4	75	3.0	84	5.6	0.28	0.19	0.36	0.37
Finlandia	11	5.2	89	548	547	563	9.7	92	99	7.7	93	5.3	90	6.1	0.27	0.19	0.34	0.32
E.Únidos	12	299.8	87	474	...	489	8.9	62	90	7.4	91	4.3	75	5.6	0.27	0.25	0.28	0.30
España	13	43.4	60	480	461	488	6.0	65	67	5.2	72	3.6	87	4.2	0.28	0.27	0.33	0.25
Dinamarca	14	5.4	86	513	494	496	10.2	73	88	7.5	87	4.3	99	6.8	0.31	0.26	0.32	0.42
Austria	15	8.3	85	505	490	511	6.1	73	95	8.5	90	2.6	87	5.0	0.29	0.21	0.31	0.43
Bélgica	17	10.4	78	520	501	510	5.1	47	45	2.5	32	1.7	45	5.6	0.61	0.40	1.00	0.65
Italia	20	58.6	60	462	469	475	6.4	70	93	7.3	95	3.2	94	4.5	0.27	0.25	0.30	0.22
Chipre	28	0.8	...	...	...	...	8.4	60	94	7.0	87	0.8	32	6.0	0.37	0.26	0.44	0.87
Portugal	29	10.5	37	466	472	474	7.7	53	89	5.4	85	2.7	74	5.4	0.34	0.29	0.42	0.34
Eslovenia	27	2	...	504	494	519	6.7	99	100	9.0	99	5.2	92	5.4	0.26	0.25	0.30	0.19
Rep. Checa	32	10.2	92	510	483	513	7.7	99	99	8.9	93	3.0	91	4.2	0.21	0.14	0.25	0.30
Hungría	36	10.1	83	491	482	504	7.1	95	94	8.6	90	3.7	85	5.0	0.26	0.25	0.27	0.25
Polonia	37	38.2	57	495	508	498	9.0	92	98	8.8	98	3.9	71	5.3	0.24	0.24	0.23	0.28
Eslovaquia	42	5.4	94	492	466	488	7.1	99	95	11.3	92	3.3	98	3.9	0.18	0.14	0.18	0.27
Lituania	43	3.4	...	486	470	488	7.6	100	100	13.2	100	5.0	93	4.7	0.18	0.18	0.19	0.16
Letonia	45	2.3	...	486	479	490	6.6	98	99	11.9	99	0.1	2	4.9	0.26	0.24	0.23	5.41
Bulgaria	53	7.7	...	413	402	434	6.7	100	100	9.1	99	2.6	86	3.9	0.21	0.22	0.19	0.27
Turquía	84	73	33	424	447	424	11.2	96	98	6.8	98	2.8	96	3.6	0.17	0.12	0.18	0.40
Australia	3	20.3	...	520	513	527	7.2	34	71	9.0	73	4.9	98	4.3	0.20	0.24	0.20	0.16
Japón	8	127.9	94	523	498	531	6.4	34	99	4.9	81	0.6	20	3.3	0.28	0.22	0.29	0.79
N.Zelandia	19	4.1	84	522	521	530	7.6	2	88	10.0	78	5.3	91	5.5	0.24	0.25	0.27	0.17
Rep. Corea	26	47.9	97	547	556	522	8.6	23	99	5.3	67	1.3	20	4.1	0.27	0.20	0.36	0.37

Fuente: elaboración propia con base a datos de OECD (2007), PISA (2007), PNUD (2007) y UNESCO (2007)

