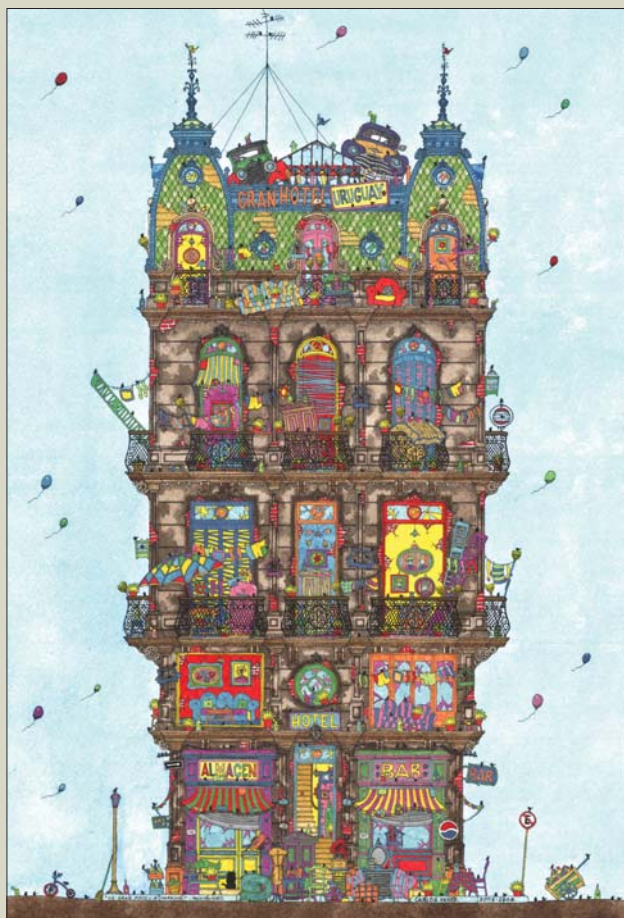


# LAS POLÍTICAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS EN URUGUAY:

CERRANDO LAS BRECHAS DE COBERTURA PARA AUMENTAR EL BIENESTAR



BANCO MUNDIAL



# LAS POLÍTICAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS EN URUGUAY:

CERRANDO LAS BRECHAS DE COBERTURA  
PARA AUMENTAR EL BIENESTAR.

Unidad de Gestión de Países para Argentina,  
Chile, Paraguay y Uruguay  
Departamento de Desarrollo Humano  
Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Informe del Banco Mundial

Datos de Portada

Imagen de Portada: "De Gran Hotel a Parking" (2005-2006),  
de Carlos Yañez, Montevideo (1964)

Acuarela y Tinta China sobre papel Canson, 30 x 44 cm.

## Reconocimientos

*El presente informe ha sido preparado por la Unidad de Protección Social, Departamento de Desarrollo Humano del Banco Mundial para América Latina y el Caribe. El trabajo fue liderado por Rafael Rofman (LCSHS) y el equipo estuvo integrado por Juan Martín Moreno (LCSHS), Evelyn Vezza (LCSHS) y Gastón Blanco (LCSHS), con el permanente apoyo de Sarah Ruth Bailey (quién revisó editorialmente los originales de este documento en español e inglés) y Febe Mackey de la oficina en Buenos Aires, y Sylvia Albela, María Inés Ferrés y Valeria Bolla en Montevideo. Mientras trabajaba en un proyecto paralelo, William Reuben (LCSO) suministró asesoramiento y comentarios valiosos. Diversos consultores -Andrea Vigorito, Rodrigo Arim, Marisa Bucheli, Verónica Amarante y Esther Hennchen- colaboraron en la preparación de informes preliminares y con la participación en muchas de las discusiones. Jesko Hentschel, desde su puesto de Líder Sectorial en Desarrollo Humano para los países del Cono Sur, realizó un aporte fundamental durante todo el proceso, generando ideas, discutiendo borradores y apoyando, profesional y personalmente, a todo el equipo.*

*Funcionarios y personal de áreas técnicas de varios organismos gubernamentales de Uruguay brindaron un inapreciable apoyo durante la preparación de este informe, discutiendo ideas, proporcionando acceso a datos y participando en muchas reuniones e intercambios por vía electrónica. Entre ellos, la Ministra Marina Arismendi (MIDES), los Viceministros Jorge Bruni (MTSS) y Ana Olivera (MIDES), Ernesto Murro (Presidente, BPS), Alicia Melgar (Directora, INE) y los miembros de sus respectivos equipos fueron de especial ayuda.*

*El equipo trabajó bajo la guía y supervisión de David Yuravlivker (Representante del Banco Mundial en Uruguay), Jesko S. Hentschel (Líder Sectorial, LCSHD), Helena Ribe (Gerente de Sector, LCSHS), Evangeline Javier (Directora, LCSHD) y Axel van Trotsenburg (Director, Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay). Los colegas encargados de la revisión del documento fueron Martín Rama (EASPR), Ana Revenga (EASHD) y Emil Tesliuc (HDNSP), que brindaron muchos comentarios valiosos.*

## Equivalencias de moneda

---

Unidad monetaria = Peso uruguayo (UY\$)

1 dólar (US\$) = UY\$ 22.7

## Año Fiscal

---

1 de enero a 31 de diciembre

## Abreviaturas y siglas

---

BPC	Base de Prestaciones Contributivas
BPS	Banco de Previsión Social
ECHA	Encuesta Continua de Hogares Ampliada
IC	Ingreso Ciudadano
INE	Instituto Nacional de Estadística
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OCDE	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
PANES	Programa de Asistencia Nacional a la Emergencia Social
PAYG	<i>Pay as you go</i> Esquema de Reparto
PES	Plan de Equidad Social
PIB	Producto Interno Bruto

---

Vicepresidente	.....	Pamela Cox
Director de País	.....	Pedro Alba
Director de Sector	.....	Evangeline Javier
Gerente Sectorial de Protección Social	.....	Helena Ribe
Líder Sectorial de Desarrollo Humano	.....	Rafael Rofman (a cargo)
Gerente de Proyecto	.....	Rafael Rofman

# Tabla de contenidos

RESUMEN EJECUTIVO .....	11
1. INTRODUCCION .....	22
2. ¿POR QUÉ TRANSFERENCIAS DE INGRESOS EN URUGUAY? .....	27
2.1. Riesgos sociales, protección social y transferencias de ingresos .....	28
2.2. Transferencias de ingresos y bienestar social fragmentado .....	30
2.3. Protección versus incentivos: consecuencias y compensaciones de equilibrio en el mercado laboral .....	32
2.4. Las transferencias de ingresos en Uruguay: Seguridad social y asistencia social, un límite borroso .....	35
2.5. Las transferencias de ingresos como herramientas indirectas de las políticas: Programas de TCI, Contraprestaciones y otros .....	37
2.6. Los programas de transferencia de ingresos en Uruguay: fundamentos y herramientas .....	39
3. POLÍTICAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS ACTUALES .....	45
3.1. Origen de los programas .....	45
3.2. Los programas "contributivos" .....	47
3.3. Los programas " no contributivos" .....	50

3.4.	Marco institucional de los programas de transferencia de ingresos	51
3.5.	Cobertura	53
3.5.1	Cobertura de trabajadores activos en programas contributivos	54
3.5.2	¿Cuántos beneficiarios hay?	56
3.5.3	Brechas y superposiciones en la cobertura	66
3.6.	Montos de los beneficios y repercusiones en el bienestar social	71
3.7.	Costos fiscales y sostenibilidad	78
3.7.1	Gasto público social	78
3.7.2	Financiación de las transferencias de ingresos	81
3.7.3	Sostenibilidad	84
4.	EL NUEVO PLAN DE EQUIDAD SOCIAL. POSIBLES IMPACTOS Y COSTOS	86
4.1.	El impacto del ingreso ciudadano	88
4.2.	Cambios en la estructura de beneficios de las asignaciones familiares	89
4.3.	Ampliación de cobertura de las asignaciones familiares y las jubilaciones y pensiones no contributivas	92
4.4.	Comparación de criterios alternativos para la selección de beneficiarios	95
5.	CONCLUSIONES Y PRÓXIMOS PASOS: LOS PRINCIPALES DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS	105
5.1.	Brechas en la cobertura	107
5.2.	Sostenibilidad fiscal y social	110
5.3.	Integración del sistema	112
6.	Referencias	115
	ANEXO I. Perfil de los beneficiarios de los programas de transferencia de ingresos	117

## RECUADROS

Recuadro 1. La reforma de la asistencia social en los países de la OCDE .....	34
Recuadro 2. La lógica de las transferencias condicionadas en Uruguay .....	40
Recuadro 3. La reforma del sistema de pensiones de 1996 .....	49
Recuadro 4. Estimación del gasto público en Uruguay .....	81

## TABLAS

Tabla 1. Riesgos sociales y programas de transferencia de ingresos, por grupo de edad ....	42
Tabla 2. Superposición de los programas de transferencia de ingresos, por quintil de ingreso y cantidad de programas .....	70
Tabla 3. Montos del beneficio promedio correspondientes a los programas de transferencia de ingresos, fines de 2006 .....	72
Tabla 4. Incidencia de las transferencias de ingresos en las mediciones de pobreza - 2006 .....	75
Tabla 5. Criterios de selección de beneficiarios. Niños menores de 18 años según su participación en el programa de asignaciones familiares y según condición de pobreza .....	98
Tabla 6. Criterios de selección de beneficiarios. Personas mayores de 65 años según el otorgamiento de jubilaciones/pensiones y según condición de pobreza .....	99
Tabla 7. Escenarios de simulación. Impactos en cobertura, indicadores sociales y costos ...	101
Tabla 8. Simulación adicional. Impacto que tendrán los aumentos adicionales de las asignaciones familiares en la pobreza y el gasto .....	103
Tabla 9. Sistema de transferencia de ingresos integrado que proporcione cobertura adecuada a todos .....	110

## GRÁFICOS

Gráfico 1. Pobreza, indigencia y coeficiente de Gini en Uruguay, 1991-2006 . . . . .	23
Gráfico 2. Contribuyentes al sistema de jubilaciones y pensiones de BPS, 1988-2006 . . . . .	55
Gráfico 3. Tasa de formalidad de la fuerza laboral ocupada, 2001-2006 . . . . .	55
Gráfico 4. Formalidad de la fuerza laboral en países latinoamericanos, mediados de la década del 2000 . . . . .	56
Gráfico 5. Cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones de BPS, 1985-2006 . . . . .	57
Gráfico 6. Cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones, 2001-2006, por tipo de beneficio . . . . .	58
Gráfico 7. Beneficiarios del sistema de jubilaciones y pensiones, por quintil de ingresos 2006 . . . . .	59
Gráfico 8. Beneficiarios del seguro de desempleo. . . . .	60
Gráfico 9. Cobertura del seguro de desempleo . . . . .	60
Gráfico 10. Cobertura del seguro de desempleo, por quintil de ingreso per cápita. 2006 . . . . .	61
Gráfico 11. Beneficiarios de asignaciones familiares 1991-2006 (mediciones tomadas en diciembre de cada año) . . . . .	62
Gráfico 12. Cobertura del sistema de asignaciones familiares, por tipo de programa. 2001-2006 . . . . .	63
Gráfico 13. Distribución de beneficiarios de asignaciones familiares por quintil de ingreso per cápita y tipo de beneficio . . . . .	64
Gráfico 14. Solicitudes para Ingreso Ciudadano y cobertura según estado de pobreza, 2006 . . . . .	65
Gráfico 15. Distribución de beneficiarios de Ingreso Ciudadano por quintil de ingreso per cápita . . . . .	65
Gráfico 16. Brechas y superposiciones de los programas de transferencia de ingresos 2001-2006 . . . . .	67
Gráfico 17. Brechas en los programas de transferencia de ingresos de 2001 a 2006, por quintil de ingreso . . . . .	68
Gráfico 18. Superposiciones en los programas de transferencia de ingresos de 2001 a 2006, por quintil de ingreso . . . . .	69
Gráfico 19. Hogares con beneficios del ingreso ciudadano, por tipo de superposición con otros programas. 2006 . . . . .	70

Gráfico 20. Distribución de beneficiarios por quintil de ingresos. Asignaciones familiares no contributivas e Ingreso Ciudadano, comparados con otros programas de América Latina y el Caribe .....	71
Gráfico 21. Valor de las transferencias de ingresos, como porcentaje de línea de la pobreza 1991-2006 .....	73
Gráfico 22. Distribución del ingreso per cápita - con y sin transferencias no contributivas .....	74
Gráfico 23. Curvas de concentración para transferencias no contributivas en 2006 .....	75
Gráfico 24. Curvas de concentración para transferencias contributivas en 2006 .....	76
Gráfico 25. Gasto público social, por país, promedio 1990-2000 .....	79
Gráfico 26. Gasto público social, por categoría, 1985-2005 .....	80
Gráfico 27. Gastos de transferencia de ingresos, por programa, 1990-2006 .....	82
Gráfico 28. Financiación de los programas de transferencia de ingresos del BPS, 1991-2006 .....	83
Gráfico 29. Flujos financieros proyectados, sistema de jubilaciones y pensiones de BPS 2010-2050 .....	85
Gráfico 30. Resultados de simulaciones. Datos reales correspondientes al año 2006 y resultados simulados sin transferencias de Ingreso Ciudadano .....	90
Gráfico 31. Resultados de simulaciones. Escenarios sin Ingreso Ciudadano y con nuevas asignaciones familiares decrecientes por número de hijos. ....	92
Gráfico 32. Resultados de simulaciones. Escenarios con beneficio de asignaciones familiares decrecientes por hijo y beneficio adicional por año de escolaridad. ...	93
Gráfico 33. Resultados de simulaciones. Escenarios con estructura de beneficios de asignaciones familiares revisada y ampliación de cobertura a todos los niños elegibles. ....	94
Gráfico 34. Resultados de simulaciones. Escenarios con cobertura de asignaciones familiares ampliada y cobertura de asignaciones familiares y pensiones no contributivas ampliada .....	96
Gráfico 35. Resultados de simulaciones. Escenarios con cobertura de asignaciones familiares ampliada y cobertura de asignaciones familiares y pensiones no contributivas ampliada .....	100



## Resumen ejecutivo

A medida que Uruguay ha ido emergiendo de la severa crisis social de fines de la década de los noventa y principios del 2000, el foco de atención de analistas y funcionarios se ha desplazado progresivamente desde la necesidad de responder a la emergencia hacia el rediseño de las políticas de transferencia de ingresos, con el fin de hacerlas más consistentes, efectivas y sustentables. El propósito de este informe es contribuir al diálogo que actualmente está teniendo lugar en Uruguay en términos de diseño e implementación de estas políticas de transferencia de ingresos. Si bien este informe resume el análisis y los principales hallazgos que el equipo del Banco ha obtenido, mucho del trabajo aquí presentado ya ha sido compartido con las autoridades del gobierno uruguayo durante sucesivas instancias de diálogo formal e informal. El equipo ha apoyado y participado en discusiones cerradas, así como otras abiertas al público acerca del funcionamiento de los programas actuales y las opciones de política para el futuro que se encuentran reflejadas en el documento.

Este informe considera la racionalidad, cobertura, impacto y costos de los cuatro principales programas en ejecución en la actualidad; el sistema de jubilaciones y pensiones, el seguro por desempleo, las asignaciones familiares y el ingreso ciudadano. Utilizando micro-datos de la encuesta nacional de hogares para el primer semestre del 2006 se analizan la cobertura e impactos de estos programas, identificando brechas y superposiciones en la cobertura entre los mismos, discutiendo la racionalidad que guía sus diseños y simulando el impacto que estas estrategias alternativas podrían tener sobre la pobreza, la equidad y el sostenimiento financiero de los mismos.

El objetivo principal de este informe es presentar una discusión detallada de las opciones de política en el área de las transferencias de ingreso, con el objeto de facilitar la generación de políticas a partir de información rigurosa. Mientras las autoridades preparan una propuesta comprensiva a los efectos de aliviar y superar la pobreza en forma sostenible y mejorar los estándares de vida de muchos uruguayos, este informe se centra en ese debate. Sin embargo, este informe reconoce que existe una agenda de reformas más amplia que incluye otros programas como el seguro por desempleo, y el sistema de jubilaciones y pensiones, presentando el vínculo y la interacción entre las mismas.

Las políticas sociales y de equidad en Uruguay van más allá de los programas de transferencias de ingresos. Por un lado, los programas sociales, como el PANES y el futuro Plan de Equidad Social incluyen otros componentes no monetarios, que son igualmente relevantes. Además, otras políticas, como el seguro universal de salud o la reforma tributaria recientemente implementada, también tienen un impacto importante sobre la distribución del ingreso en Uruguay. Aunque este informe se concentre en los programas de transferencias, esto no significa que se ignore la relevancia de esas reformas.

Este informe discute el funcionamiento de los programas de transferencias de ingreso en Uruguay utilizando cuatro criterios básicos: cobertura, impacto, sostenimiento y, horizontalmente a todas ellas, consistencia. Los programas de transferencias de ingreso efectivos deberían ofrecer protección a la mayoría de los individuos y familias que se encuentren expuestos a riesgos sociales y no sean capaces de protegerse a si mismos. Para ello, pueden proveer transferencias que sean suficientes para aliviar de manera significativa el impacto de los shocks sociales, dentro de un marco fiscal y social sostenible. También es importante que estos programas sean consistentes, asegurando que su diseño, focalización y estructuras institucionales no presenten superposiciones no intencionales que puedan resultar en ineficiencias, o brechas que dejen desprotegidos a algunos grupos vulnerables. Además, los programas deben ser consistentes con el desarrollo del mercado de trabajo, promoviendo el desarrollo de mecanismos de sostenimiento autónomo por parte de los beneficiarios, proveyendo incentivos y apoyando el acceso a empleos formales.

Los enfoques analíticos de los programas de transferencias de ingreso incluyen dos visiones alternativas. Tradicionalmente, los analistas han estudiado por separado los esquemas de seguro social (contributivos) y esquemas de asistencia social (no contributivos). Los programas se clasifican en una de estas categorías considerando diferencias en aspectos como el esquema de financiamiento (quién paga el costo del programa), la población objetivo (quién reci-

be los beneficios) y los objetivos de política (para qué se desarrolla el programa). Mas recientemente, algunos analistas han preferido considerar a estos programas como parte de un único sistema, dado que comparten un principio básico de racionalidad, por el que los gobiernos proveen u ordenan proveer transferencias económicas a los individuos u hogares para compensar el impacto de los riesgos sociales.

En Uruguay, las diferencias entre el seguro social y la asistencia social no son tan claras, dado que los programas contributivos no son totalmente financiados por contribuciones. Muchos de los actuales beneficiarios de estos programas no han contribuido consistentemente en el pasado y algunos contribuyentes del presente no van a recibir prestaciones en el futuro. Dado que mucho del financiamiento del seguro social y la asistencia social provienen de la misma fuente (impuestos generales), y el tradicional aspecto contributivo de los programas es más bien débil, este informe adopta el enfoque más amplio, considerando todos los programas de transferencia de ingresos como parte de un sistema único.

Que se considere a los programas de transferencias de ingresos como parte de un sistema único no significa que ellos deban fusionarse en un único esquema con objetivos, mecanismos financieros, población objetivo o arreglos institucionales uniformes. Dado que distintos grupos de la población son afectados por distintos riesgos, es razonable ajustar las características de los programas de transferencias a sus necesidades. Sin embargo, también es importante mantener una visión integral de estas políticas, a fin de asegurar que no se produzcan brechas o superposiciones de cobertura no deseadas, o que programas que deberían complementarse terminen compitiendo entre sí para proteger a la misma población.

## LA SITUACIÓN ACTUAL

Los programas de transferencias de ingreso en Uruguay han estado tradicionalmente organizados en torno al mercado de trabajo, tomando la forma de esquemas de seguro social que proveen sustitución o complementos de ingreso a los trabajadores formales. Los esquemas de pensiones fueron los primeros en ser introducidos en el siglo XIX y lentamente se fueron expandiendo hasta incluir a la mayoría de los trabajadores. Otros programas de transferencia como las asignaciones familiares (introducidas en la década del 40) y el seguro por desempleo, expandieron y complementaron el sistema de protección social para los trabajadores formales y sus familias.

Estos programas han provisto amplia cobertura a la mayoría de los trabajadores formales y sus familias, a un costo relativamente alto. Cerca del 85 por ciento de la población mayor de 65 años recibe una pensión en Uruguay. Esta alta cobertura, junto con el perfil demográfico envejecido de la población, resultó en costos que han sido difíciles de financiar. Los gastos en pensiones de Uruguay alcanzaron su máximo a mediados de la década del 90 con una cifra cercana al 14% del PBI, limitando seriamente el espacio fiscal para otras intervenciones sociales.

Desde mediados de los años noventa, las presiones fiscales y la declinación de la formalidad en el mercado de trabajo han hecho evidente que el enfoque tradicional se volvió paulatinamente insuficiente para proteger a todos los uruguayos de los diferentes riesgos sociales. Por ello las autoridades comenzaron a cambiar lentamente las estrategias de transferencias hacia un enfoque más focalizado. Las primeras acciones tomadas en esta dirección introdujeron en 1995 un criterio de focalización para las asignaciones familiares contributivas y una reducción de la exposición del sector público a riesgos de índole fiscal derivados del sistema de pensiones, a través de la reforma al sistema de pensiones en 1996. Dado que la crisis económica ha tenido un claro impacto en los indicadores sociales y al mismo tiempo limitó los recursos fiscales disponibles, esta tendencia se aceleró. Más recientemente, fueron creados varios esquemas no contributivos con amplio impacto en cobertura y presupuesto, dirigidos a proteger a quienes quedaron excluidos del acceso a los beneficios de los viejos sistemas. Las pensiones no contributivas por edad avanzada y discapacidad han provisto de un ingreso básico a un pequeño número de beneficiarios desde hace décadas. Contrariamente, los programas más amplios y focalizados en trabajadores jóvenes y familias de bajos ingresos han sido creados recientemente. Primero, el programa de asignaciones familiares fue extendido en 1999 y ampliado hacia fines de 2004, dando acceso a hogares que no contaran con trabajadores formales. Aun más importante, a comienzos de 2005, el plan de emergencia (PANES) fue introducido, orientado a aliviar los impactos sociales de la crisis económica que afectó a Uruguay a principios de la década del 2000. El principal (aunque no único) componente de este plan fue un programa de transferencia de ingresos llamado "Ingreso Ciudadano" (IC), que fue rápidamente implementado, proveyendo un suplemento de ingreso a cerca del 9% de los hogares de Uruguay, incluyendo a más de la mitad de los hogares en indigencia.

Los programas de transferencias actuales de Uruguay están administrados por un complejo conjunto de instituciones. Varios ministerios, agencias gubernamentales, instituciones independientes y empresas comerciales tienen participación en el diseño, operación y supervisión de los diferentes programas.

Existen varias asimetrías entre estas instituciones en relación a su nivel de autonomía financiera y política, su organización interna y su capacidad de proveer servicios y generar los resultados que se espera de ellos. En consecuencia, es inevitable que surjan conflictos entre las distintas instituciones, aún en un marco de colaboración como ha sido el caso en años recientes. Este informe reconoce los avances realizados en la colaboración interinstitucional, incluyendo el trabajo de la Comisión Interinstitucional de Seguridad Social (que recientemente ha iniciado un proceso de Dialogo Nacional) o la actividad del Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales.

La reforma del programa de asignaciones familiares de 2004 y la introducción del programa de emergencia PANES introdujeron importantes herramientas para reducir las brechas de cobertura en los programas de transferencia de ingresos en Uruguay. Hacia comienzos de la década del 2000, cerca de la mitad de los hogares del quintil más pobre no tenía acceso a transferencias, pero esta proporción comenzó a declinar cuando el Gobierno aprobó una reforma en 2004, que se aceleró con la implementación del programa IC. A comienzos de 2006, la brecha en la cobertura del primer quintil era inferior al 25%. Esta mejora también afectó a los hogares en el segundo quintil de la distribución del ingreso, aunque no tuvo mayores efectos entre los hogares más ricos, indicando el buen grado de focalización de estos programas.

La eficacia mostrada por los nuevos programas (en particular, IC) para alcanzar muchos hogares pobres en Uruguay sugiere que el IC ha sido uno de los programas de transferencia de ingreso más exitosos en términos de focalización, comparado con las experiencias de otros países. Más del 75% de los hogares beneficiarios pertenecen al quintil más pobre de la población. Este porcentaje es mucho más alto que el alcanzado por otros programas en América Latina y alrededor del mundo, especialmente cuando se considera que el IC fue diseñado e implementado en un lapso muy breve.

Por otro lado, el IC fue implementado sobre la base de los programas existentes, resultando en un importante nivel de superposición entre los esquemas de transferencias de ingreso. Ochenta por ciento de los beneficiarios de IC también son beneficiarios de otros programas de transferencia de ingresos, en la gran mayoría (74%) de asignaciones familiares. Esta superposición es legal, aunque posiblemente ineficiente en términos de diseño y administración de los diferentes programas con similares objetivos y población objetivo.

Mientras las asignaciones familiares y el ingreso ciudadano son claramente los programas mejor focalizados, su impacto sobre la pobreza es menor, debido al

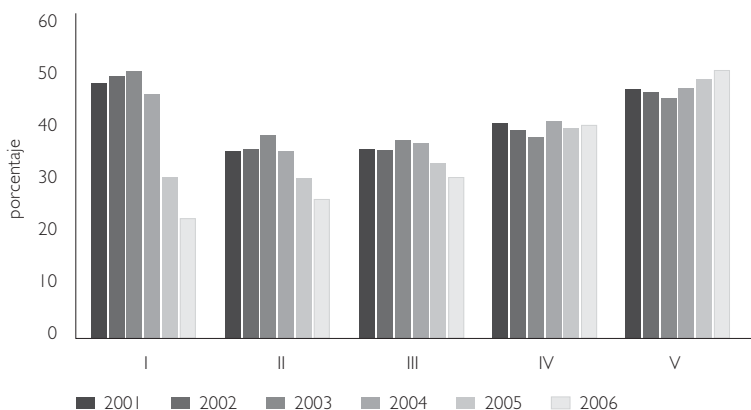
---

---

## Brechas de cobertura en los programas de transferencia de ingreso 2001-2006, por quintil de ingreso.

Porcentaje de hogares sin acceso a programas de transferencia de ingreso (brecha)

---



---

---

Fuente: Estimaciones del Banco Mundial en base a la ENH y ENHA.

monto de sus beneficios. Si las asignaciones familiares fuesen inmediatamente eliminadas, el porcentaje de la pobreza en Uruguay se incrementaría en 0.8 puntos porcentuales (asumiendo que no hubiese cambios en el comportamiento de los beneficiarios), y en el caso del IC el impacto sería de 1.2 puntos. Por otro lado, el sistema previsional ha tenido un impacto mucho mayor y explica una diferencia de casi 12 puntos porcentuales en la pobreza, aún cuando este programa no este diseñado para focalizarse en los más pobres. El impacto en términos de equidad es similar, y sólo cuando se considera el impacto en la indigencia, el IC se torna relevante. Desde su concepción, el Gobierno indicó que el PANES era un programa temporal orientado a atender la emergencia social. Fue pensado para durar dos años, hasta mediados de 2007. Dado que esa fecha se acerca, es evidente que un nuevo y mas integral enfoque se hace deseable para atender las políticas de ingreso en Uruguay, a los efectos de cerrar las brechas de cobertura, limitar las superposiciones, maximizar el impacto social y asegurar el sostenimiento fiscal en el corto y mediano plazo.

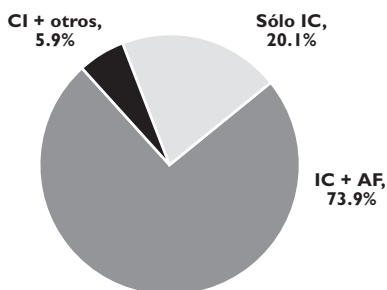
Habiendo entendido estos problemas, el Gobierno de Uruguay ha centrado sus esfuerzos en el diseño de un nuevo programa de transferencias de ingreso, como parte de un paquete de políticas mas amplio denominado "Plan de

---

---

## Hogares con beneficios del ingreso ciudadano, por tipo de superposición con otros programas. 2006, en porcentaje

---



---

---

Fuente: Estimaciones del Banco Mundial en base a la ENHA.

Equidad Social" (PES). Este nuevo programa podría mejorar el impacto de los actuales programas al tiempo que asegure su sostenibilidad fiscal. Mientras se terminan de definir los detalles de este nuevo programa (se espera que se anuncien en la segunda mitad de 2007), algunas características han sido discutidas informalmente y alcanzaron la prensa gráfica.

El nuevo programa operaría como una reforma del esquema de asignaciones familiares, reduciendo el problema de la superposición. Este programa no sólo se centraría en la indigencia, sino que también se propondrá reducir la inequidad. Para alcanzar esta meta, los beneficios de las asignaciones familiares serían incrementados significativamente para maximizar su impacto en el bienestar, además de hacerlos más atractivos para los potenciales beneficiarios. Los beneficios seguirían siendo asignados a los niños pero el incremento se reducirá según el número de éstos presentes en el hogar, reconociendo así la existencia de economías de escala al interior del hogar. Además, los beneficios serían incrementales según años de educación acumulada, con el objetivo de proveer incentivos para completar la educación secundaria.

Adicionalmente, el programa estaría orientado a expandir la cobertura a todos los niños que califiquen para recibir beneficios. Cerca de 125 mil niños que deberían recibir el beneficio no se encontraban registrados hacia comienzos de 2007. Si bien es claro que inscribir a todos estos niños es una tarea difícil, existe algún espacio para mejorar. Finalmente, un posible componente de la reforma podría ser una expansión de la cobertura de las pensiones no contri-

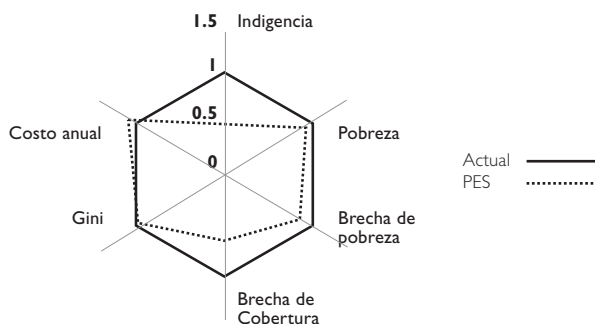
---

---

## Simulación del impacto del PES

Cambios proporcionales en la indigencia, pobreza, coeficiente de Gini, gastos fiscales totales en transferencias de ingreso, y brecha de pobreza y de cobertura (primer quintil)

---



---

---

Fuente: Estimaciones del Banco Mundial en base a la ENHA.

butivas, que incluiría a todos aquellos que ya califican y no participan, y posiblemente, a quienes calificarían si se redujese la edad mínima de acceso de 70 a 65 años.

Simulando el impacto de estas propuestas de reforma, el informe estima que, si todas son exitosamente aplicadas, la pobreza podría reducirse en tres puntos porcentuales y la indigencia podría reducirse en más de la mitad. El documento presenta resultados de simulaciones sobre el impacto de las posibles reformas, mostrando los efectos que podrían tener sobre la indigencia, pobreza, distribución del ingreso, brecha de cobertura para el primer quintil y gasto total. Los resultados son presentados en forma acumulativa, añadiendo cada componente de la reforma en pasos sucesivos. El impacto esperado del PES sobre la distribución del ingreso sería menor, pero la brecha de cobertura del primer quintil podría también verse reducida en un 50 por ciento, gracias a la expansión de las asignaciones familiares a todos los niños que califican.

Las reformas propuestas requerirían recursos fiscales adicionales para poder ser implementadas. Los gastos totales del PES, de implementarse de acuerdo a lo simulado en este informe, equivaldrían a un monto entre una y dos veces superior al gasto actual en los beneficios del IC. Los gastos adicionales serían de entre 0.2 y 0.8 puntos porcentuales del PIB. Como se ve en el gráfico

siguiente, esto representa una proporción menor del actual gasto en transferencias de ingreso, aproximadamente un 2-8%. Mientras que este esfuerzo podría ser afrontado a lo largo del tiempo, el ya limitado espacio fiscal para aumentar el gasto en estos programas podría hacerlos impracticables o forzar a las autoridades a limitar su cobertura en el corto plazo, reduciendo su efectividad.

## PRÓXIMOS PASOS

Luego de haber implementado un programa de amplia cobertura en respuesta a la emergencia social a través del PANES, el gobierno está adoptando un enfoque más estratégico. PANES fue un programa de “dotación pura”, diseñado e implementado en la emergencia, muy eficiente para alcanzar a la población más pobre y así reducir la incidencia de la indigencia, aunque sin estrategia para amoldar los beneficios de acuerdo a las necesidades y condiciones de los hogares. El gobierno se encuentra ahora adoptando un enfoque de ciclo de vida, diseñando al PES para focalizarse en los niños y ancianos y sus necesidades. Esta dirección es muy bienvenida dado que redundará en una política más efectiva. Sin embargo, algunas reformas adicionales serán necesarias para incrementar el impacto de estas políticas, dado que el diseño propuesto del PES tiene dos limitaciones: una brecha de cobertura para los trabajadores pobres en edad laboral, y montos de beneficios que son insuficientes para eliminar la pobreza en muchos hogares.

El obstáculo más grande para seguir avanzando hacia un sistema de transferencias de ingreso es fiscal: si, adicionalmente a las medidas simuladas en el informe, el gobierno decidiera incluir un componente para trabajadores en edad laboral e incrementar beneficios, ¿cómo podría financiar dichos gastos? Se vislumbran tres claras alternativas (recolectar contribuciones/impuestos adicionales, redistribuir recursos actualmente destinados a esquemas de transferencia de ingreso, o redistribuir recursos actualmente distribuidos en otras áreas). Obviamente, cada una de estas opciones implican importantes costos y restricciones políticas, económicas y sociales, por lo que su impacto debería ser cuidadosamente estudiado antes de formular cualquier propuesta de política.

Otro aspecto que podría ser considerado para maximizar la efectividad de estas políticas es la estructura de incentivos que las mismas generan. Las reformas de los programas de transferencia de ingresos pueden afectar al mercado de trabajo y a la estructura financiera de algunos de los programas existentes. Por un lado, la preferencia de algunos individuos por unirse a la fuerza de tra-

bajo puede ser afectada por estos programas, si los beneficios son lo suficientemente altos como para desalentarlos en la búsqueda de un trabajo, o ellos podrían convertirse en trabajadores informales si los programas no les permiten trabajar mientras reciben beneficios. Por otro lado, distintos autores han señalado que cuando los programas no contributivos ofrecen beneficios similares en nivel y calidad a los de los programas contributivos, algunos trabajadores pueden preferir ser informales. Aunque no hay evidencia empírica que muestre que alguno de estos efectos es relevante en Uruguay, los diseñadores de política deberían recordar que son posibles, y diseñar los programas para minimizar su efecto.

Finalmente, los arreglos institucionales podrían convertirse en un obstáculo para el éxito del PES y otras reformas en el mediano plazo. Si el consenso político que facilita la colaboración entre instituciones no se sostuviese a lo largo del tiempo, un serio riesgo podría surgir, afectando la efectividad de los programas en general. La autoridad política para definir estrategias está dispersa entre varias de las instituciones involucradas en el sistema, y algunas de ellas tienen sus propios procesos políticos internos, lo que podría resultar en conflictos internos o interinstitucionales.

Una vez que el PES haya sido diseñado e implementado, la próxima tarea para los hacedores de política de Uruguay será revisar las transferencias de ingreso “contributivas”, con el objetivo de incrementar su efectividad (en particular, en relación al seguro de desempleo), creando un espacio fiscal, y sosteniendo la cobertura. Problemas como la cobertura y la efectividad del seguro por desempleo; la esperada caída en la cobertura de pensiones entre los ancianos en el mediano plazo; o el sostenimiento fiscal de las políticas de transferencia de ingreso deberían ser el futuro foco del debate en Uruguay. Los temas a considerar podrían incluir proyectos para (i) expandir el acceso al seguro por desempleo a la mayoría de los desocupados; (ii) incrementar la transparencia en los esquemas de financiamiento de estos programas, ordenando sus componentes contributivos y no contributivos, (iii) liberar recursos para reforzar los componentes de reducción de pobreza de las políticas de transferencia de ingreso, y (iv) encontrar estrategias sostenibles para revertir la espera declinación en la cobertura de pensiones en las próximas décadas. Estos son los principales desafíos para los próximos.

Los próximos meses serán cruciales para el futuro de las políticas de transferencia de ingresos de Uruguay. Mientras el gobierno avanza en la definición de los componentes y financiamiento del PES, será esencial maximizar el impacto del nuevo programa, reconociendo la existencia de los restantes desafíos. Las

políticas de transferencia de ingreso han tenido un rol importante en Uruguay al haber provisto un alivio a la pobreza y mejorado la distribución del ingreso durante gran parte del siglo XX. El mayor desafío para los hacedores de política y la sociedad uruguaya en general es asegurar que continúe siendo así, de manera efectiva y sostenible a lo largo del nuevo siglo.

# I. Introducción

Las políticas de transferencia de ingresos se implementaron en Uruguay por primera vez hace más de cien años, cuando se crearon los primeros esquemas previsionales. Desde entonces, los programas de transferencia de ingresos se han desarrollado para proteger a casi la totalidad de los trabajadores formales y sus familias. Este arreglo fue muy eficaz durante décadas, reduciendo la pobreza y mejorando la equidad; pero debido al aumento de presiones fiscales y la reducción de la formalidad en la fuerza de trabajo surgieron cada vez más dificultades para proporcionar protección social adecuada a todos los uruguayos.

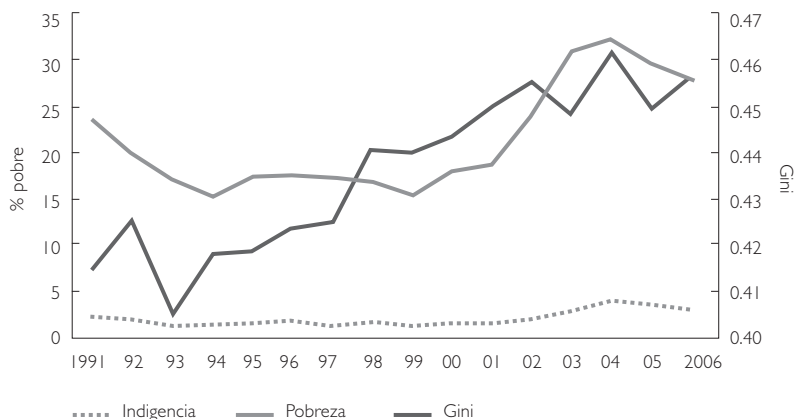
Tradicionalmente, Uruguay ha sido uno de los pocos países de la región con una alta equidad en los ingresos y muy baja incidencia en los índices de pobreza. Estos indicadores sufrieron un fuerte deterioro en los años noventa, y especialmente a principios de la década del 2000. El coeficiente de Gini comenzó a aumentar en 1993 y -nueve años después- había crecido desde 0,41 a 0,45, como se ve en el gráfico 1. Los índices de pobreza y de indigencia se mantuvieron estables durante la década del noventa, pero también sufrieron un pronunciado aumento desde el año 2000; ambos aumentaron en más de un 100 por ciento en cuatro años. En este contexto, los programas de transferencia de ingresos pasaron a ser un punto central en la estrategia de política social de Uruguay. Proporcionaron una herramienta para mitigar los impactos de la crisis en los individuos y familias más vulnerables y para suministrar una red de seguridad social estructural para quienes, aún después de pasado lo peor de la crisis, siguen viviendo en condiciones difíciles en un entorno de post-crisis.

---

---

**Gráfico I. Pobreza, indigencia y coeficiente de Gini en Uruguay, 1991-2006**

---



---

---

Fuente: INE (2006)

Las políticas de transferencias de ingresos de Uruguay incluyen programas tradicionales de pensiones, desempleo y asignaciones familiares, y algunos otros planes recientemente creados con el fin de paliar la pobreza. Este conjunto de programas no se encuentra totalmente articulado, ya que en muchos casos es el resultado de la acumulación de reformas y ampliaciones, por lo que se dan superposiciones y brechas en la cobertura, tanto en lo que hace a los objetivos de las políticas como a los grupos de población.

Mientras que algunos analistas prefieren considerar la seguridad social y la asistencia social por separado, el presente informe las estudia como parte de un único sistema. La línea que separa a los programas de asistencia social de los de seguridad social en Uruguay es borrosa, ya que algunos programas que tradicionalmente se consideraron como parte de la seguridad social no pueden ser considerados contributivos en sentido estricto. Casi el cincuenta por ciento del gasto destinado a pensiones y todos los pagos de seguros de desempleo se financian con impuestos generales y transferencias del Tesoro. Además, muchos contribuyentes del sistema de seguridad social no tendrán acceso a los beneficios, debido a los estrictos requisitos para calificar. Por lo tanto, si bien este informe identifica diferencias en el financiamiento, la población objetivo y los fines de los diferentes programas, los considera parte de un sistema inte-

grado por programas establecidos por el Estado para transferir ingresos a individuos y familias con el fin de atenuar el impacto de las crisis sociales.

El sistema nacional de pensiones representa el componente principal de las políticas de protección social de Uruguay en cuanto a cobertura y gasto. El sistema se estableció hace más de 100 años, como una constelación de planes ocupacionales contributivos independientes, y se expandió lentamente con el fin de brindar una cobertura casi universal. También incluyó otros beneficios, tales como asignaciones familiares y seguros de salud y de desempleo. Hasta mediados de la década del noventa, estos programas contributivos representaron la mayor parte de las políticas de transferencia de ingresos, tanto en los aspectos de cobertura y gasto, como en cuanto a su relevancia política. Si bien dichos programas tenían ineficiencias y otros problemas, ellos representaban el componente central de la estrategia de políticas sociales de Uruguay, con un fuerte impacto en la pobreza y equidad.

Al igual que en otros países de América Latina, el desempleo sostenido y, sobre todo, el predominio de la informalidad laboral dieron como resultado la exclusión progresiva de una proporción significativa de la población. La combinación de presiones fiscales con la disminución de la cobertura llevó a las autoridades de Uruguay hacia una tendencia a focalizar los programas de transferencia de ingresos al sector más pobre y vulnerable de la población. La eliminación de las asignaciones familiares para los hogares en los que se tuvieran ingresos superiores a la suma de 10 salarios mínimos (en 1995), y la reforma del sistema de pensiones de 1996 (que redujo el pasivo del sistema público de pensiones) fueron dos pasos claros en esta dirección. Más recientemente, dicha tendencia se acentuó con el inicio de dos nuevos programas. En 1999, el gobierno promulgó una ley que otorgaba asignaciones familiares a hogares pobres, sin tener en cuenta su inserción en el mercado laboral, y luego expandió este programa a fines de 2004.

Luego de asumir el poder a comienzos de 2005, las nuevas autoridades establecieron un programa de emergencia social denominado PANES. El principal componente del PANES fue un programa de transferencia de ingresos, denominado Ingreso Ciudadano (IC); también se incluyeron en el plan otros componentes de promoción social. Al ser un programa de emergencia, el PANES fue planeado para que funcionara sólo por dos años. PANES llegará a su final en algún momento de 2007. No obstante, es muy poco probable que una vez que éste finalice, las políticas de transferencia de ingresos de Uruguay se reviertan hacia el modelo imperante antes de 2005. Las necesidades sociales que motivaron la intervención siguen presentes, si bien es cierto que no de un

modo tan dramático, y es poco probable que los cambios institucionales y políticos profundos que se produjeron como resultado del PANES se reviertan. A fines de 2006, el gobierno anunció que se implementaría un nuevo programa; el Plan de Equidad Social (PES). Los contenidos precisos de estas políticas "post-PANES" aún no se conocen.

Si bien las políticas de transferencia de ingresos de Uruguay han tenido un impacto valioso, y las reformas recientes (incluido lo que se conoce acerca del futuro PES) parecen orientarse en la dirección adecuada, existen importantes desafíos -en cuanto a cobertura, sostenibilidad fiscal y social, e integración del sistema- que las autoridades actuales y futuras deberán tratar. En este informe se analizan los principales desafíos en estas tres áreas, identificando los riesgos y las herramientas para hacerles frente. Un mensaje central del informe es que los programas de transferencia de ingresos deben ser diseñados, financiados y administrados de un modo integrado, con el fin de aumentar la eficacia y sostenibilidad, y de evitar los problemas causados por una coordinación insuficiente entre las instituciones.

En la actualidad el gobierno de Uruguay está analizando diversas estrategias de reformas para los sectores sociales. Éstas incluyen reformas en el área de salud, la implementación de un nuevo programa de alivio de la pobreza, posibles cambios en el sistema de pensiones y en el seguro de desempleo, y también una reforma impositiva, que incide en las políticas de transferencia de ingresos en varios aspectos. El presente informe se centra en las políticas de transferencias de ingresos y -entre éstas- analiza los posibles impactos del nuevo Plan de Equidad Social. Las demás reformas son igual de importantes, y el Banco ha estado contribuyendo en su análisis e implementación a través de diferentes instrumentos. En particular, recientemente el gobierno ha iniciado un Diálogo Nacional para analizar posibles cambios en el sistema de pensiones y seguro de desempleo, con el fin de asegurar una cobertura adecuada de modo sostenible desde el punto de vista fiscal y social.

El objetivo de este informe es contribuir al debate sobre el diseño de políticas de transferencia de ingresos para el mediano y el largo plazo. Funcionarios del Gobierno y expertos externos están preparando una propuesta para rediseñar los principales programas de alivio de la pobreza. El informe ofrece una contribución a este proceso, ya que considera estas políticas desde diferentes puntos de vista. En primer lugar, analiza los fundamentos conceptuales de dichas políticas. En segundo lugar, proporciona una breve descripción de los programas que existen en la actualidad y de sus impactos. En tercer lugar, evalúa el posible impacto del nuevo PES. Por último, analiza la relevancia y las

opciones de políticas implícitas de lo que se consideran los principales desafíos para los programas en el mediano y el largo plazo; este informe representa una contribución en este proceso.

El informe se divide en cinco secciones. La segunda sección presenta un análisis conceptual; la tercera sección describe las políticas actuales, incluida una evaluación de los efectos fiscales, de cobertura e impactos. En la cuarta sección se presenta una simulación para evaluar los posibles impactos del nuevo Plan de Equidad; y la quinta sección presenta algunas conclusiones y los desafíos centrales para el futuro.

## 2. ¿Por qué transferencias de ingresos en Uruguay?

Los programas de transferencia de ingresos han sido una de las principales herramientas utilizadas por los gobiernos para implementar políticas de bienestar social en los últimos 150 años. Si bien existen muchas diferencias de enfoque, casi todos los países del mundo cuentan con algún tipo de programa de transferencia de ingresos. Las diferencias entre países, en lo que respecta a cobertura, diseño, impactos, costos u organización institucional, son amplias. Algunos programas se destinan a grupos específicos (según la edad, condiciones de pobreza, etcétera), otros son universales; en algunos casos las transferencias están condicionadas a determinadas respuestas de comportamiento en los beneficiarios, o se les requiere a éstos que participen en algún tipo de programa público de trabajo. El nivel de beneficios y la sostenibilidad fiscal varían desde la generosidad extrema (con las consiguientes dificultades fiscales), hasta algunos casos en los que los beneficios son tan reducidos que no llegan a tener ningún impacto en el nivel de pobreza.

Sin considerar las diferencias relativas al diseño y a la selección de la población objetivo, la mayoría de los programas responden a un mismo principio: los Estados modernos deben brindar a los ciudadanos una protección razonable contra los riesgos sociales. Al igual que en muchos otros sectores, los programas implementados son el resultado de una combinación de principios, restricciones sociales, fiscales e institucionales, y negociaciones políticas. Esta combinación de factores determinantes produce a veces una fragmentación del sistema, donde algunos sectores sociales tienen acceso a una protección amplia y eficaz, otros tienen acceso limitado, y otros no cuentan con ningún tipo de protección. Esta fragmentación a su vez genera un problema similar en la

estructura institucional responsable de llevar a cabo los programas, resultando en aumentos de la inequidad y riesgos para la sostenibilidad de las políticas.

Esta sección presenta un análisis de los fundamentos conceptuales de los programas de transferencia de ingresos. La discusión no pretende desarrollar un marco conceptual exhaustivo sobre los objetivos e instrumentos de las políticas de transferencia de ingresos. En cambio, proporciona una reseña de los principales conceptos que apoyan la existencia de las políticas de transferencia de ingresos; dándole una base conceptual al marco analítico adoptado en el documento. En la sección se consideran las razones que tienen quienes formulan las políticas para diseñar e implementar los programas de protección social y transferencia de ingresos, se analizan los riesgos y problemas que se generan por la fragmentación del sistema, se identifican los posibles impactos que estos programas podrían tener en el mercado laboral, y se evalúa el rol de las condiciones en este tipo de programas. Por último, esta sección analiza el papel que los programas de transferencia de ingresos deberían tener en un marco coherente de administración de riesgos sociales en Uruguay.

## 2.1. RIESGOS SOCIALES, PROTECCIÓN SOCIAL Y TRANSFERENCIAS DE INGRESOS

Los individuos están expuestos al riesgo de sufrir contingencias en todas partes y a todas las edades. Estas contingencias pueden tener una baja probabilidad de ocurrir, tener un impacto muy leve, no tener efecto sobre la sociedad, o estar adecuadamente cubiertas por instituciones del mercado. En estos casos, los riesgos son considerados “hechos de la vida”, y los individuos y hogares resuelven autónomamente como evitarlos o qué hacer frente a sus consecuencias. En otros casos las contingencias tienen consecuencias sociales importantes, ya que el impacto de una posible pérdida afectaría a muchos individuos o familias; no existen mecanismos razonables para evitarlos o hacerles frente de modo individual; o el impacto social indirecto es demasiado grande. En dichos casos, se tornan necesarios los mecanismos sociales para reducir el riesgo de que estas contingencias ocurran o para mitigar sus consecuencias, y la intervención del Estado se lleva a cabo mediante la implementación de sistemas de protección social.

El nivel de intervención de las instituciones del Estado para la administración de riesgos sociales depende de tres aspectos: la frecuencia de la posible pérdida (o las probabilidades de que se dé), la magnitud de la posible pérdida y el impacto social que dicha pérdida provocaría. Adaptando el análisis presen-

tado en otros informes (Banco Mundial 2007) relativo al enfoque de seguros, es posible afirmar que cuanto mayor sea la frecuencia y la magnitud de la posible pérdida, mayor será la necesidad de adoptar acciones para prevenir o compensar. Por otro lado, cuanto más alto sea el impacto social de esta pérdida, mayor será la necesidad de una intervención proactiva por parte del Estado. Dichas intervenciones pueden variar desde la mera regulación de algunos mercados con el fin de asegurar una disponibilidad confiable del sistema privado para que los hogares puedan protegerse por sí mismos, hasta la prestación directa de servicios o transferencias. Estas intervenciones comprenden lo que generalmente se conoce como políticas de protección social.

Existen muchas definiciones de Protección Social, pero no siempre son totalmente satisfactorias. Generalmente hacen referencia al concepto de riesgo social analizado más arriba, y suelen incluir políticas públicas y acciones relacionadas con la seguridad social y la asistencia social. Sin embargo, la mayoría de las definiciones son amplias, incluyendo referencias a la seguridad y la asistencia social, así como también a la salud, la educación, y otras políticas sociales. En el documento “Estrategia de protección social”, preparado por el Departamento de Protección Social del Banco Mundial en 2001, se definió a la protección social como *“el conjunto de intervenciones públicas destinadas a brindar apoyo a los miembros del sector más pobre y vulnerable de la sociedad, y a ayudar a los individuos, familias y comunidades a mejorar la administración de riesgos”* (Holzmann y Jorgensen, 2001). El Banco Asiático de Desarrollo la ha definido como *“el conjunto de políticas y programas diseñados para combatir la pobreza y la vulnerabilidad a través de la promoción de mercados de trabajo eficientes, reduciendo el riesgo al que está expuesta la población y aumentando su capacidad para protegerse por sí misma de los riesgos y de la pérdida o interrupción de sus ingresos”*. Más recientemente, Bertranou (2005) la definió como *“el conjunto de intervenciones de las instituciones públicas y privadas que intentan aliviar a los hogares y a las personas del peso implícito en una serie de riesgos o necesidades”*.

La falta de una definición conceptual convincente de protección social llevó a que algunos autores la definieran enumerando los programas que la protección social incluye. Por ejemplo, en un libro sobre el sistema de Protección Social en Uruguay redactado para la OIT, Ferreira-Coimbra y Forteza (2004), analizaron el sistema de protección social teniendo en cuenta una recopilación de programas de seguridad social, y políticas sobre educación, salud y vivienda, y propusieron una clasificación de los componentes en transferencias y servicios, según estos programas otorgaran dinero o brindaran acceso a los servicios básicos. Esta última definición también es amplia (de hecho, incluye a casi

todas las políticas sociales) pero proporciona una valiosa distinción entre transferencias y servicios.

Siguiendo esta distinción entre transferencias y servicios, los programas de transferencia de ingresos pueden considerarse como parte de las políticas de protección social, ya que proporcionan recursos a los individuos y hogares para paliar los efectos de los riesgos sociales. No todos los riesgos sociales pueden administrarse a través de programas de transferencia de ingresos, ya que algunos pueden que no sean ocasionados por problemas financieros en los hogares, o que no tengan como consecuencia problemas financieros. Sin embargo, muchos riesgos tienen un impacto directo en la habilidad de la familia en obtener bienes y servicios necesarios para su supervivencia. Los programas de transferencia de ingresos adecuados pueden resolver estos problemas.

## 2.2. TRANSFERENCIAS DE INGRESOS Y BIENESTAR SOCIAL FRAGMENTADO

Las políticas de transferencia de ingresos tienen una larga historia en América Latina. Los primeros programas datan desde principios del siglo veinte. Uruguay, junto con algunos otros pocos países, estuvo entre los precursores, desarrollando sistemas de seguridad social y de pensiones para proteger a los trabajadores contra riesgos sociales tales como la pobreza en la vejez. Estos programas se desarrollaron rápidamente y cubrieron una proporción cada vez mayor de la población, pero no lograron alcanzar a la totalidad de la misma. Este fenómeno ha sido descrito por De Ferranti et al otros (2003) y Fiszbein (2006) como el síndrome del “Estado de bienestar truncado”.

El mensaje fundamental detrás del concepto de “Estado de bienestar truncado” es que la mayoría de los países de la región se han centrado en proporcionar protección adecuada a un sector limitado de la población, pero sin incluir a los más vulnerables. Durante la mayor parte del último siglo, los programas de protección social -incluidos el sistema de pensiones, seguro de salud, seguro de desempleo y asignaciones familiares- han sido destinados a trabajadores del mercado laboral formal y a sus familias. Sin embargo, generalmente no proporcionaron una protección similar a aquéllos que, por diferentes motivos, no formaban parte del mercado de trabajo formal. Recién en los últimos años quienes se encargan de formular las políticas comenzaron a centrar su atención en este problema, y han propuesto diversas soluciones. En general, estas propuestas se engloban en dos enfoques: algunos países intentaron incluir a los trabajadores informales en los sistemas de seguro social exis-

tentes, mientras que otros se propusieron como objetivo implementar programas independientes destinados a los trabajadores informales.

El primer método para superar esta fragmentación, ampliar la cobertura formal, ha tenido poco éxito. Por ejemplo, los esfuerzos para incluir a los trabajadores independientes obligatoriamente en los sistemas de pensiones contributivos han tenido un impacto muy limitado. Los datos obtenidos a partir de las encuestas de hogares muestran que entre 20 países de la región, sólo uno tenía un índice de cobertura de más del 20 por ciento para los trabajadores independientes en los primeros años de la década del 2000. Más aún, cuatro tenían niveles de cobertura de entre el 10 y el 20 por ciento, y los siete restantes pudieron incluir en sus sistemas de pensiones a menos del 10 por ciento de sus trabajadores independientes (Rofman y Lucchetti, 2006). Se han intentado diferentes estrategias -obligatoriedad, incentivos, o hasta subsidiar la participación-, pero en la mayoría de los casos los resultados han sido limitados.

El segundo método, crear nuevos programas destinados a los trabajadores informales y a sus familias, ha tenido mayor éxito. La cobertura de programas de transferencia de ingresos que se han implementado recientemente para este grupo, ha sido importante en la mayoría de los países de la región, incluidos México, Argentina, Ecuador, Colombia, Uruguay, Chile y varios países de América Central. Sin embargo, en la mayoría de los casos, estos nuevos planes de transferencia de ingresos no están directamente vinculados con los programas de seguridad social más tradicionales, generando una fragmentación aún mayor en el sistema de bienestar. En estos casos, algunos trabajadores obtienen un amplio acceso al sistema de pensiones, seguro de salud, seguro de desempleo y otros programas sociales (tales como planes de vivienda, educación y hasta de turismo en algunos casos). Al mismo tiempo, un segundo grupo de trabajadores -que en muchos casos incluye a los pobres y a los desempleados- tienen acceso a una serie de programas más limitados, incluyendo las transferencias de ingresos (a veces vinculados a condicionamientos en salud, educación o trabajos públicos).

Las consecuencias de esta fragmentación en las políticas de protección social son serias en cuanto a eficacia y sostenibilidad. Por una parte, en la mayoría de los países la fragmentación ocasionó una brecha importante en la cobertura, ya que algunos trabajadores informales que no son lo suficientemente pobres como para ser beneficiarios de programas con una estricta focalización de la población objetivo, quedaron sin recibir ningún tipo de protección. Además, la sostenibilidad fiscal de estas políticas consideradas en conjunto, se convierte en un serio desafío, ya que los programas de seguridad social se continúan desa-

rrollando y gastando una parte importante del presupuesto destinado a gastos públicos, completando el espacio fiscal que sería necesario para otros programas de transferencia de ingresos que se ven forzados a competir para obtener recursos. Un tercer problema es que, en muchos casos, los medios, los políticos y la población en general pueden tener una opinión negativa de los nuevos programas, ya que son vistos como planes de beneficencia y otras veces se los cuestiona por los posibles incentivos negativos que pueden generar entre los beneficiarios, por lo que los beneficiarios quedan estigmatizados y se debilita el apoyo político y social. Por último, la fragmentación en el diseño suele replicarse en la estructura institucional, ya que los organismos encargados de administrar los programas actúan por separado y se centran exclusivamente en el sector de la población que les corresponde, generando más ineficiencias en el sistema en su conjunto.

### 2.3. PROTECCIÓN VERSUS INCENTIVOS: CONSECUENCIAS Y COMPENSACIONES DE EQUILIBRIO EN EL MERCADO LABORAL

El impacto de los programas de transferencias de ingresos no puede considerarse midiendo únicamente las modificaciones en los ingresos, ya que otros efectos indirectos pueden ser igual de importantes. A medida que los individuos y los hogares reciben transferencias de ingresos, perciben un “efecto de ingresos”, ya que aumenta el ingreso total del hogar; lo que resulta en un nivel de vida más alto. La magnitud de este efecto obviamente está ligado a la magnitud de los beneficios, ya que cuánto mayores sean los beneficios, mayor será la mejora en el bienestar del hogar. No obstante, debe considerarse un segundo efecto indirecto, ya que las transferencias de ingresos actúan como incentivos para conseguir cambios conductuales a través de varios canales.

Los individuos y los hogares responden a incentivos económicos siempre y cuando el monto de los beneficios sea lo suficientemente importante. En la literatura a menudo se han analizado dos clases de incentivos. En primer lugar, si el acceso a los beneficios está ligado a algún tipo de condicionalidad, en cuyo caso los beneficiarios podrían cambiar patrones de conducta con el fin de obtener estos beneficios. En esto se basan los programas de transferencia de ingresos condicionales, que se analizan más adelante. Un segundo efecto desde el punto de vista de los incentivos tiene que ver con el mercado de trabajo. Si los beneficios fueran lo suficientemente altos, sería razonable esperar que algunos individuos prefirieran solicitar los beneficios en lugar de tener un trabajo y percibir un salario.

La literatura sobre los incentivos negativos en mercado de trabajo generados por programas de asistencia social es amplia, pero los debates están lejos de haber sido resueltos. La teoría es clara: en cualquier nivel que se tome, algunos individuos preferirán recibir beneficios en lugar de ganar un salario fruto de su trabajo. Se trata de un riesgo moral bien conocido, discutido desde finales del siglo XVIII, cuando Thomas Malthus atacó las Leyes de Pobres de Inglaterra. Este efecto ha sido debatido exhaustivamente en algunos países desarrollados, en los que analistas y los encargados de formular las políticas se preocupan de los posibles impactos negativos de los programas de transferencia de ingresos en la oferta de trabajo. En este argumento se basa la mayor parte del debate sobre la reforma de políticas de asistencia social que tiene lugar desde principios de la década del ochenta en los Estados Unidos y países de Europa occidental. Aún tan recientemente como en 2006, un informe de la OCDE concluyó que en Noruega, Suiza y Polonia algunos trabajadores podrían preferir recibir beneficios por enfermedad o discapacidad antes que reinsertarse en el mercado laboral, debido al diseño especialmente generoso de sus sistemas (OCDE, 2006).

El impacto real de los sistemas de transferencias de ingresos en los mercados laborales (e indirectamente en el PIB) no está completamente claro y parece depender de un número de detalles en el diseño. Lindert (2003), por ejemplo, ha argumentado que (i) los incentivos negativos que inciden en la oferta de trabajo en ocasiones no son causados por los programas de transferencia, sino por la estrategia que se utiliza en la selección de la población objetivo, y que (ii) una reducción de la oferta laboral tiene poco efecto (si es que lo tiene) en el PIB, ya que se compensa con una mayor productividad de quienes continúan trabajando. Existen otros aspectos importantes a considerar, tales como el monto que se transfiere a los beneficiarios, comparado con los salarios mínimos legales y efectivos, que pueden tener un efecto importante con respecto a la relevancia de estos incentivos. En cualquier caso, parece evidente que el diseño de los programas debería considerar el riesgo de introducir incentivos negativos demasiado fuertes para poder ser controlados o compensados, y que por lo tanto, en su conjunto, estas políticas tengan un impacto negativo.

Las inquietudes sobre el impacto negativo de los incentivos se refieren no sólo a la oferta de trabajo, sino también a la informalidad laboral. Dos tipos de incentivos han llamado la atención en el contexto de informalidad preponderante que se da en los mercados laborales de América Latina. Por un lado, como en el caso de la oferta de trabajo, algunos trabajadores pueden decidir solicitar beneficios que están destinados a los desempleados o inactivos, ocultando el hecho de que tienen un trabajo en el sector informal. Por otro lado,

---

**Recuadro 1. La reforma de la asistencia social en los países de la OCDE**

---

Los países de Europa occidental fueron los primeros en introducir programas de asistencia social formales como parte de sus políticas públicas. A lo largo de casi todo el siglo veinte las políticas de asistencia social se expandieron, incluyendo a más beneficiarios y ampliando los beneficios. Otros países de la OCDE, como por ejemplo Estados Unidos, siguieron su ejemplo, aunque con un enfoque más restrictivo. Dichos programas -considerados un componente central del contrato social en la mayoría de estos países- comenzaron a ser cuestionados en las últimas dos décadas, a medida que aumentaron las dificultades fiscales para financiarlos y se expandieron las inquietudes relacionadas con el impacto de estos programas en el mercado laboral.

Las redes de seguridad social de los Estados Unidos han experimentado cambios desde su comienzo en los años treinta con el programa "New Deal". El programa pionero Ayuda a Familias con Niños Dependientes (AFDC, por su sigla en inglés) de 1935, no estaba destinado a mitigar la pobreza sino a apoyar hogares sostenidos por mujeres solteras. La Seguridad Social se introdujo un año después, y el gobierno federal adoptó otros planes de alimentos, transferencia de ingresos y seguros de salud en los siguientes veinte años. Durante la década del setenta, el número de beneficiarios de programas de asistencia social (en particular de los dirigidos a hogares pobres) aumentó rápidamente, y se introdujeron incentivos para que estos beneficiarios se integren o reinserten en el mercado de trabajo. A medida que los incentivos se convirtieron en un requisito y se fortaleció su implementación en la década del ochenta, la dependencia de la asistencia social por tiempo prolongado se tornó poco habitual. Por último, la reforma de 1996 reemplazó el tradicional AFDC por un nuevo programa (Asistencia Temporal a Familias Necesitadas; TANF, por su sigla en inglés) que se centró en la búsqueda de trabajo para los beneficiarios de la asistencia social, en un modelo que se conoce como "asistencia para el trabajo".

Las reformas de los últimos años en Europa han sido en la misma dirección. Países con redes de seguridad social amplias y una tradición de generosidad, como por ejemplo Holanda y el Reino Unido, también se han orientado hacia un enfoque de "primero el trabajo". En ambos países el sistema de asistencia social tradicional, que proporcionaba apoyo económico a los individuos pobres, desempleados y discapacitados, se convirtió en un sistema de inserción laboral, que ofrece capacitación, orientación para la búsqueda de empleo, y fuertes incentivos para los beneficiarios que retornan al mercado de trabajo.

Aún no se conoce el impacto total de estas nuevas políticas, dado que las reformas son recientes. No obstante, parece evidente que estos programas han podido reducir la dependencia de la asistencia social de algunas familias, en un contexto de demanda laboral sostenida. Muchos analistas y encargados de formular las políticas de todo el mundo, observan detenidamente estas experiencias, intentando evaluar sus impactos en el mediano plazo y la posibilidad de replicarlos en países con una economía menos desarrollada y mercados laborales más débiles.

---

las empresas pueden preferir contratar a sus empleados de modo informal, para evitar el pago de impuestos sobre nóminas y otros requisitos legales, especialmente si estos impuestos y requisitos parecen excesivos y su implementación débil.

El debate sobre el impacto de estos incentivos en América Latina ha sido prolongado. Si bien los análisis empíricos que miden realmente estos impactos son escasos, el tema ha estado presente ya que los encargados de formular políticas han analizado e implementado programas no contributivos de transferencia de ingresos en toda la región en los últimos años. El debate, por supuesto, no es sobre si existen o no estos incentivos, sino sobre si su impacto es significativo y, en este caso, si es lo suficientemente alto como para compensar otros efectos sociales o económicos positivos que estos programas puedan tener.

La experiencia empírica parece indicar que los incentivos negativos son más frecuentemente resultado de ineficiencias en el diseño o en la implementación, que el resultado de la mera existencia de programas de transferencias. Por ejemplo, el “régimen subsidiado” de Colombia es un plan de seguro de salud que se otorga sólo a los trabajadores informales pobres, quienes pierden su derecho a este beneficio al entrar en el sector formal de empleo, aunque dejen el trabajo poco después. Esta regla hace que el empleo formal sea menos deseable para aquéllos que valoran tener acceso al seguro de salud, y por lo tanto promueve el empleo informal. En general, los programas de protección social destinados exclusivamente a los pobres sin empleo o inactivos, tienden a tener estos efectos negativos y deberían ser revisados.

#### 2.4. LAS TRANSFERENCIAS DE INGRESOS EN URUGUAY: SEGURIDAD SOCIAL Y ASISTENCIA SOCIAL, UN LÍMITE BORROSO

Las políticas y programas que promueven, requieren o proporcionan transferencias de ingresos a individuos u hogares se han clasificado tradicionalmente en dos grupos: seguro social y asistencia social. Las principales diferencias entre estos programas son los mecanismos de financiamiento (es decir, quién paga por las transferencias), los principios que rigen la selección de la población objetivo (es decir, quien recibe los beneficios) y los objetivos de los programas (es decir, que fines persigue el programa).

Los criterios conceptuales utilizados para definir estas categorías son claros. En los programas de seguridad social, se les requiere a los participantes (“contri-

buyentes”) que financien dichos planes, por lo general por medio de impuestos sobre nóminas salariales; sólo quienes contribuyen tiene derecho a recibir los beneficios, y los sistemas se destinan a reemplazar el salario que solía recibirse cuando se da una interrupción imprevista en los ingresos (cómo el desempleo o invalidez), o prevista pero inevitable (como el envejecimiento). Por otro lado, los programas de asistencia social por lo general se financian con fondos provenientes de impuestos generales, la selección de los beneficiarios se realiza teniendo en cuenta sus necesidades en lugar de sus aportes, y los beneficios tienen como objetivo aliviar la pobreza. Dado que los programas del primer grupo requieren que los participantes realicen aportes para financiarlos, se los suele llamar “contributivos”; mientras que aquéllos en los que no se requieren aportes se denominan “no contributivos”.

Estas diferencias, evidentes en la teoría, son menos claras en la práctica. De hecho, ninguno de los programas “contributivos” de Uruguay cumple totalmente con estos criterios:

La primera condición (financiamiento contributivo) se ha vuelto menos estricta ya que las tendencias demográficas relacionadas con la edad y el mercado de trabajo afectaron estos programas. A principios de la década del ochenta los programas de seguro de desempleo y de asignaciones familiares perdieron los fondos con los que eran financiados y comenzaron a depender de transferencias de fondos fiscales. Además, los programas de pensiones comenzaron a generar un creciente déficit, que debió ser cubierto con impuestos destinados a tal fin o transferencias del tesoro; los aportes han financiado el 50 por ciento, o menos, de los beneficios en los últimos diez años.

La segunda condición (el vínculo entre aportes y acceso a los beneficios), es débil en el caso del sistema de pensiones. Muchos jubilados actuales han recibido sus beneficios en circunstancias particularmente generosas, dado que los sistemas de información eran poco adecuados y las declaraciones juradas se aceptaban como prueba de que se hicieron aportes en el pasado. Por otro lado, diferentes analistas han indicado que, dadas las tendencias actuales del mercado de trabajo y los requisitos necesarios para jubilarse, muchos de los que actualmente están realizando aportes no se jubilarán dentro del sistema de pensiones en un futuro. En otras palabras, muchos de los jubilados no realizaron aportes al sistema, y muchos de los que aportan no se jubilarán dentro del sistema.

Por último, la tercera condición (los objetivos de los programas), también se ha debilitado con el transcurso del tiempo. El programa de pensiones fue diseñado como un plan para reemplazar los ingresos, en el que los jubilados reci-

birían beneficios proporcionales a sus ingresos pasados, pero las reformas legales y las políticas de implementación tuvieron como resultado una escala de beneficios más achatada. Como resultado, cerca de un 20 por ciento de los jubilados y casi el 70 por ciento de los pensionados recibían beneficios de menos de US\$100 hacia fines de 2006.

Teniendo en cuenta el límite poco definido entre seguro social y asistencia social, donde los programas “contributivos” no requieren ni se financian con aportes, este informe considera los programas de transferencia de ingresos como parte de un único sistema. Este sistema incluye políticas destinadas a proporcionar un flujo de ingresos a individuos y hogares que, por algún motivo, no son capaces de obtener ingresos a partir del mercado laboral. Estos programas no son idénticos, ya que otorgan diversos beneficios a diferentes sectores de la población, con diferentes mecanismos institucionales y de financiamiento, pero sus puntos en común son los suficientes como para justificar que se los incluya en un mismo análisis. La distinción entre programas contributivos y no contributivos se mantiene en este informe, con el fin de distinguir los programas destinados específicamente a aliviar la pobreza y que no pretenden funcionar como un plan de seguros, de aquéllos que, al menos en teoría, funcionan dentro de un marco de programa de seguros.

## 2.5. LAS TRANSFERENCIAS DE INGRESOS COMO HERRAMIENTAS INDIRECTAS DE LAS POLÍTICAS: PROGRAMAS DE TCI, CONTRAPRESTACIONES Y OTROS

El acceso a los programas de transferencia de ingresos está a veces sujeto a condiciones, teniendo en cuenta tres posibles objetivos. En primer lugar, las condiciones a veces se utilizan para proporcionar incentivos con el fin de aumentar la demanda de determinados servicios sociales, por lo general los que están vinculados a la acumulación de capital humano (salud y educación). Un segundo motivo es implementar un sistema de auto selección, para que la selección de población objetivo se haga de modo automático. Por último, un tercer posible motivo está ligado a un problema económico político: con el fin de mejorar la legitimidad de los programas de transferencia de ingresos, los encargados de formular las políticas introducen condiciones que dejen en claro que dichos programas no son planes de despilfarro sin sentido que promueven la dependencia de la asistencia social.

El primer motivo, promover una inversión más alta en el capital humano, ha sido un objetivo común en América Latina en los últimos años. La mayoría de

los programas de transferencias implementados en la región en las décadas pasadas se organizaron como planes de “Transferencias condicionadas de ingresos”. Desde los programas más conocidos de México (Oportunidades), Colombia (Familias en Acción), Chile (Chile Solidario), Ecuador (Bono de Desarrollo Humano) y Brasil (Bolsa Familia), hasta planes no tan estudiados en otros países de la región (Honduras, República Dominicana, Jamaica) y en todo el mundo (incluidos países de Europa, Asia y África), el modelo básico de estos programas es proporcionar transferencias de ingresos a hogares pobres, a la vez que promover la inversión en capital humano.

Si bien los programas de transferencia condicionada de ingresos proporcionan un alivio de ingresos a los pobres, en la mayoría de los casos su objetivo principal es brindar incentivos que estimulen la demanda de los servicios sociales básicos (en general, salud y educación, y en ocasiones otros programas). De hecho, el impacto directo en la pobreza suele ser débil. El Centro Internacional de Pobreza estimó que el programa Oportunidades de México redujo la pobreza en un punto porcentual, y que el programa Bolsa Familia de Brasil lo redujo en dos puntos porcentuales (Zepeda, 2006). Por lo tanto, estos programas se centran más en romper el círculo vicioso de la pobreza en el largo plazo, que en aliviarlo en el corto plazo. Teniendo en cuenta esta lógica, estos programas pueden tener un impacto significativo si se verifican varios supuestos subyacentes: primero, debe existir un problema serio de pobreza estructural, originado por la acumulación insuficiente de capital humano en el largo plazo. Segundo, la oferta de estos servicios debe ser suficiente, tanto en lo que respecta a la disponibilidad como a la calidad; y, tercero, debe existir un problema de demanda, originado en la falta de interés, costos de oportunidad u otros factores, que podrían resolverse con ingresos adicionales.

Los programas de transferencia condicionada de ingresos han sido pequeños en lo que respecta a implicancias fiscales. Por ejemplo, el programa más significativo de la región, el BDH de Ecuador, representa un gasto de aproximadamente un 0,55 por ciento del PIB, mientras que los programas en los dos países más grandes, México y Brasil, representan un gasto de aproximadamente un 0,35 por ciento del PIB anual. Las estrategias para seleccionar la población objetivo incluyeron, en la mayoría de los casos, una evaluación indirecta de la pobreza (proxy means test), y las evaluaciones han mostrado un impacto importante con respecto a los logros en educación y salud<sup>1</sup>.

1. En un análisis detallado sobre las evaluaciones del impacto de los TCI, Rawlings y Rubio (2005) demostraron que los programas de TCI de México, Nicaragua y Colombia tuvieron un evidente impacto positivo en la educación, la salud y el consumo.

El segundo enfoque de las transferencias condicionadas de ingresos utiliza las condiciones como mecanismo de auto selección. La lógica es que si los beneficios no son atractivos para aquéllos que pueden tener otras opciones, entonces los solicitarían sólo quienes realmente tienen necesidad de apoyo económico. En este contexto, la condición actuaría como disuasión con el fin de evitar otorgar beneficios a individuos u hogares que no forman parte del objetivo del programa. Muchos programas para desempleados -en los que a los beneficiarios de programas se les requiere que trabajen en proyectos públicos para acceder a los beneficios- están diseñados según esta lógica, ya que se espera que quienes tienen posibilidades de acceder a empleos “mejores”, los preferirán mantenerlo.

En algunos casos, los programas de transferencia de ingresos incluyen condiciones como una combinación de los dos objetivos antes mencionados. Éste es el caso de programas que otorgan beneficios a trabajadores sin empleo, a la vez que se les requiere que participen en actividades de capacitación. Con esto, los encargados de formular las políticas, esperan mejorar la empleabilidad de los beneficiarios y, al mismo tiempo, que les sea más difícil acceder a individuos que tienen un trabajo informal o no tienen interés en reinsertarse en la fuerza laboral. Este sistema ha sido adoptado cada vez más frecuentemente en países desarrollados; se conoce como el modelo *workfare* o *welfare to work* y también ha sido adoptado en algunos países de la región.

Finalmente, un motivo de carácter menos técnico pero importante para introducir condiciones en los programas de transferencia de ingresos, tiene que ver con la economía política de estas medidas. Al surgir inquietudes políticas sobre posibles riesgos morales y problemas de dependencia de la asistencia social como tema de relevancia en un país, los diseñadores de políticas y autoridades han propuesto en ocasiones la inclusión de condiciones en los programas de transferencia de ingresos con el fin de que hacerlos políticamente más aceptables.

## 2.6. LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS EN URUGUAY: FUNDAMENTOS Y HERRAMIENTAS

Diferentes individuos están expuestos a diferentes riesgos sociales, según su edad entre otras características. Para identificar los riesgos sociales más significativos que afectan a los hogares de Uruguay, es interesante considerar el enfoque que tiene en cuenta el ciclo de vida, desarrollado por Arriagada y Hall

---

---

## Recuadro 2. La lógica de las transferencias condicionadas en Uruguay

---

Uruguay ha tenido transferencias condicionadas de ingresos durante muchos años, ya que los beneficios de asignaciones familiares siempre han estado sujetos a la matriculación escolar. En la ley que introdujo estos beneficios en 1944, la asistencia escolar no era un requisito para los niños menores de 14 años, pero sí se requería para ampliar la cobertura a los mayores. Este requisito evolucionó hasta transformarse en una obligación general de recibir controles de salud o de asistir a la escuela (BPS, 2006), para todos los menores de 18 años. Los motivos para este requisito no se encuentran explícitos en la legislación, y existe evidencia que indica que se pone en práctica sólo en contadas ocasiones.

Las condiciones que se incluyen en la actualidad en las transferencias de ingresos de Uruguay no parecen responder a un objetivo explícito. El primer motivo analizado en este informe (aumentar la demanda de los servicios sociales), no parece ser aplicable en el caso de servicios de salud o educación primaria, dado que la cobertura en ambos casos es casi universal (por lo que no existen problemas significativos de demanda). Por otra parte, el condicionamiento podría ser más eficaz para aumentar la asistencia a la escuela secundaria, en la que los índices de abandono son demasiado altos, si los montos de los beneficios y las políticas de aplicación son adecuados. Casi el cincuenta por ciento de los niños de los hogares del quintil más pobre no llegan a completar su educación secundaria, y nuevos incentivos para que continúen estudiando surtirían efecto. Según este enfoque, los programas de transferencia de ingresos con frecuencia se consideran parte de una estrategia a largo plazo para construir capital humano entre grupos con especiales desventajas, por lo que se requiere una estrategia muy eficiente para la selección de la población objetivo.

El segundo motivo posible para introducir condiciones (auto selección) no parece aplicarse totalmente en el caso de Uruguay. Esta estrategia tiene resultados cuando las condiciones que se requieren para acceder a los beneficios están vinculadas a servicios o actividades que individuos con ingresos más altos rechazarían, como por ejemplo la participación en programas de servicios comunitarios, la matriculación en actividades de capacitación u otras actividades que debido a su horario no permitan mantener un trabajo formal, etcétera. Mientras los programas para desempleados y de capacitación se fueron creando como parte del PANES, la participación fue voluntaria. Éste no es el caso de las condiciones establecidas para las asignaciones familiares o el IC de Uruguay.

El tercer motivo, vinculado a la legitimidad política y social de los programas y a la economía política, es, en parte, más fuerte que los otros. Como ejemplo de este enfoque, el Presidente Vázquez afirmó a comienzos de 2005, refiriéndose al entonces nuevo programa PANES, que "... [PANES] no tiene que ver con la dependencia de la asistencia social, dado que los beneficiarios deberán [...] participar en trabajos comunitarios y enviar a sus hijos a la escuela y llevarlos a controles de salud periódicos..."<sup>2</sup>.

(2000). Este enfoque considera los riesgos que afectan los diferentes grupos según la edad, para luego indicar qué herramientas o programas se están proporcionando o podrían implementarse para reducir estos riesgos o paliar sus impactos. La protección social brinda herramientas preventivas para reducir la probabilidad de sufrir una pérdida debido a riesgos sociales; herramientas paliativas, con el fin de reducir la pérdida potencial si el daño no puede evitarse, y herramientas para enfrentar el impacto que la pérdida ocasione en el bienestar de la población, con el fin de aliviarlo. Por medio de una combinación adecuada de estas herramientas, los programas de protección social deberían ser capaces de ofrecer la protección que la población necesita.

Los principales programas de transferencia de ingreso de Uruguay analizados en este informe, están destinados tanto a prevenir, como a paliar y enfrentar los riesgos sociales. Mediante la identificación de riesgos específicos que afectan a los diferentes grupos de edad, es posible evaluar la eficacia de los programas de transferencia actuales y el potencial impacto de posibles reformas. De este modo, la población se clasifica en seis grupos, desde los niños en edad escolar hasta los adultos mayores. La Tabla 1 muestra, para cada grupo, los principales riesgos sociales a los que están sometidos y cómo se les podría hacer frente con un programa de transferencia de ingresos. La tabla también muestra el nivel de incidencia de la pobreza, un indicador de la magnitud de otros riesgos sociales que afectan al grupo de edad, los principales programas de transferencia de ingresos destinados para ese grupo, el nivel de cobertura de dichos programas y un indicador de la eficacia de la selección de la población objetivo en cada grupo.

La pobreza como riesgo y el Ingreso Ciudadano como programa de transferencia de ingresos, se incluyen para cada grupo. Otros riesgos y programas son específicos según la edad, ocasionando algún tipo de superposición, tal como se analiza antes en este informe. Por otra parte, algunos riesgos y programas se refieren a los individuos, mientras que otros se centran en los hogares (y por lo tanto afectan a todos los miembros, sin importar su edad), lo que crea algún tipo de “distorsión” en el análisis del ciclo de vida.

Además de la pobreza, la atención básica de la salud y el acceso a la educación del preescolar se consideran los principales riesgos para el grupo de menor edad (0-5 años). Tal como sucede con frecuencia en otros países, los niños menores son los que tienen el índice de incidencia de pobreza más alto; casi el 50 por ciento. Otros indicadores muestran un mejor desempeño, como en el caso de la matrícula de educación preescolar; ya que el 78 por ciento de los niños de 4 y 5 años están incluidos en este sistema. Los principales progra-

**Tabla I. Riesgos sociales y programas de transferencia de ingresos, por grupo de edad**

Edad	Principales Riesgos Sociales de ingresos actuales	Pobreza (2006)	Otros riesgos relevantes	Programas de transferencia	Cobertura
0-5	Pobreza, acceso a educación preescolar; salud básica	49.3%	22% <sup>(1)</sup>	Asignaciones Familiares, IC	70.2%
6-12	Pobreza, acceso y calidad de educación	48.5%	0.5% <sup>(2)</sup>	Asignaciones Familiares, IC	69.3%
13-17	Pobreza, acceso, abandono y calidad de educación	39.1%	24.7% <sup>(3)</sup>	Asignaciones Familiares, IC	56.8%
18-59	Pobreza, desempleo, invalidez y muerte	23.8%	35.2% <sup>(4)</sup>	Seguro de Paro, IC, Pensiones de invalidez y fallecimiento	8.4%
60-69	Pobreza, salud, falta de familiares	12.1%	38% <sup>(5)</sup>	Jubilaciones contributivas, IC	64.6%
70+	Pobreza, salud, falta de familiares	6.8%	45% <sup>(6)</sup>	Jubilaciones contributivas y no contributivas, IC	92.9%

Notas:

- (1) Indica el porcentaje de niños entre los 4 y 5 años que no asisten al preescolar
- (2) Indica el porcentaje de niños entre los 6 y 12 años que no asisten a la escuela primaria
- (3) Indica el porcentaje de jóvenes entre los 13 y 17 años que no asisten a la escuela secundaria
- (4) Indica el porcentaje de adultos trabajadores entre los 18 y 60 años que tienen empleos informales
- (5) Indica el porcentaje de adultos mayores que viven solos o con familiares mayores
- (6) Indica el porcentaje de adultos mayores que viven solos o con familiares mayores

Fuente: Propia, en base a la ECHA

mas de transferencia de ingresos que protegen a este sector de la población en Uruguay, son las asignaciones familiares -tanto contributivas como no contributivas- y el Ingreso Ciudadano. más del 70 por ciento de los niños en este grupo etario están cubiertos por estos programas, y la cobertura parece concentrarse entre los niños más pobres.

Los niños entre los seis y los doce años están expuestos a niveles de pobreza muy similares a los de los niños menores de seis años. Sin embargo tienen un mayor acceso a servicios del Estado, como se evidencia por la cobertura casi universal a la educación primaria. Las asignaciones familiares y el IC proporcio-

nan cobertura al 69 por ciento de estos niños, con focalización hacia los grupos más pobres. Por otra parte, los adolescentes (entre 13 y 17 años) también están expuestos a riesgos de pobreza, así como de acceso a -y de calidad en- la educación secundaria (donde el mayor riesgo es que abandonen antes de finalizar). La incidencia de la pobreza es menor en este grupo que en los de menor edad -un 39 por ciento-, pero casi el 21 por ciento de los menores entre 13 y 17 años figuran como que han abandonado la escuela. Este grupo tiene acceso a los mismos programas de transferencia de ingresos que los grupos de menor edad (asignaciones familiares e IC), pero su cobertura es en cierto modo más baja; del 57 por ciento. La menor cobertura puede que se origine por la condicionalidad de asistencia a la escuela incluida en ambos programas, que pretende actuar como un incentivo para aumentar la demanda de educación, pero que puede estar funcionando como un mecanismo de exclusión de los adolescentes del sector pobre y sus familias de estos programas.

Los principales riesgos sociales que afectan a la población de adultos están relacionados con el mercado laboral. El desempleo, la discapacidad o y la muerte son eventos que interrumpen la actividad laboral de los trabajadores y, por consiguiente, su flujo de ingresos, por lo que exponen a ellos y sus familias al riesgo de pobreza. La incidencia de la pobreza en este grupo es mucho menor que entre los niños; menos del 24 por ciento. Sesenta y cinco por ciento de la población activa tiene un empleo formal, que les proporciona ingresos y protección, a través del sistema de seguridad social contributivo, contra algunos de estos riesgos. No obstante, esta protección no es completa, dado que el seguro de desempleo tiene beneficios limitados en el tiempo. Además, el 35 por ciento restante de la población activa no tiene acceso a los programas de la seguridad social, por lo que pasan a ser más vulnerables ante los riesgos sociales. El Ingreso Ciudadano proporciona una capa adicional de protección para todos los miembros de este grupo de edad, ya que los beneficiarios califican teniendo en cuenta el nivel de ingresos del hogar, sin importar su condición de empleo. Más del 8 por ciento de este sector de la población recibe por lo menos una transferencia de ingresos, ya que es el programa más común. Por último, la alta correlación entre pobreza y cobertura en este grupo se debe al predominio del IC, un programa con una estricta selección de la población objetivo según el nivel de pobreza.

Al llegar a los 60 años de edad, muchos de los uruguayos califican para retirarse dentro del sistema de pensiones. Los principales riesgos que afectan a los adultos mayores de Uruguay son, al igual que en otros países, la pobreza estructural (ya que los trabajadores se retiran del mercado laboral y su consumo pasa a depender de ahorros o transferencias), problemas de salud y falta

de familia o de redes de ayuda social. La incidencia de la pobreza en el grupo etario comprendido entre los 60 y 69 años es mucho más baja que el promedio; un 12,1 por ciento. Este grupo tiene acceso a dos tipos diferentes de programas de transferencia de ingresos: pensiones contributivas, para quienes califican, y el IC. La cobertura combinada de estos programas es alta, dado que casi dos tercios de la población recibe un beneficio. Más aún, es importante considerar que algunos miembros de la población de este grupo etario que continúan trabajando ya han hecho los aportes suficientes al sistema de pensiones como para calificar para un beneficio, pero escogen posponer el retiro.

Por último, el grupo de mayor edad considerado (formado por quienes tienen 70 años y más) está expuesto a riesgos similares a los de aquéllos comprendidos en el grupo de entre 60 y 69 años, pero se ve afectado por un índice de pobreza significativamente más bajo; menor al 7 por ciento. Este sector de la población también está protegido por el sistema contributivo de pensiones y por el IC, y además tiene acceso al programa de pensiones no contributivo. La cobertura en este grupo es alta, dado que casi el 93 por ciento de la población recibe una transferencia.

Por supuesto, las transferencias de ingresos no son la única posible respuesta a los riesgos sociales identificados en la tabla 1. Otras políticas tienen la función de prevenirlos y mitigarlos, como por ejemplo los programas de acceso a la educación y a los seguros de salud, políticas de salud pública, nutrición, las relacionadas con el mercado de trabajo y las políticas macroeconómicas generales; todas pueden influir significativamente en la magnitud e incidencia que las crisis sociales tienen en el bienestar de la población.

En general, el nivel de pobreza se reduce con la edad, mientras que la cobertura de los programas de transferencia presenta la forma de una "U". Esta diferencia está causada, en parte, por la marcada diferencia que existe entre los beneficios promedio de cada programa. Los niños reciben aproximadamente UY\$230 por mes del programa de asignaciones familiares, mientras que los adultos mayores reciben entre 10 veces ese monto (a través del plan de pensiones no contributivo) y 20 veces ese monto (a través del plan de pensiones contributivo).

## 3. Políticas de transferencia de ingresos actuales

Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay involucran varios programas e instituciones, que van desde los tradicionales sistemas de jubilaciones y pensiones para la tercera edad financiados con aportes y contribuciones, hasta modernos programas de ayuda mediante ingresos para el alivio de la pobreza. Algunos de estos programas son de larga data, mientras que los más recientes fueron introducidos en los últimos años. Esta sección presenta una descripción breve del origen y la evolución de estos programas, así como una discusión básica sobre sus principales componentes de diseño, su cobertura y su situación financiera.

### 3.1. ORIGEN DE LOS PROGRAMAS

Al igual que en otros países latinoamericanos, los programas de transferencia de ingresos en Uruguay han evolucionado en una suerte de proceso “ascendente” (Mesa Lago, 1978). Las fuerzas armadas y algunos gremios pertenecientes a los empleados públicos fueron los primeros en recibir algún tipo de protección social, bajo la forma de un sistema de jubilaciones y pensiones, durante la primera mitad del siglo XIX (Bertranou, 2005). A partir de ese momento, otros grupos de trabajadores comenzaron a establecer sus propios fondos de jubilaciones y pensiones. El orden de acceso a dichos fondos puede considerarse como un índice ponderado entre la capacidad para ejercer presión y la habilidad para organizarse. (Bertranou, 2005). Si bien la mayoría de estos programas habían sido diseñados como sistemas contributivos, ya en 1919 se estableció un sistema de jubilaciones y pensiones no contributivo (Saldain y Lorenzelli, 2002).

En 1954, el sistema de pensiones y jubilaciones se consolidó en un programa nacional y prácticamente universal cuando el Estado intervino y convirtió el sistema de seguridad social en una política de “descendente”. Aun así, unos pocos fondos de pensiones y jubilaciones independientes lograron sobrevivir hasta la actualidad<sup>3</sup>. En 1989 se introdujo una importante reforma paramétrica que modificó la regla de indexación, de precios a salarios. más tarde, en 1996, una reforma estructural introdujo un nuevo componente de financiación al sistema.

Después del sistema de pensiones y jubilaciones, se introdujeron otros programas de protección social en Uruguay que expandieron el alcance de los programas de seguridad social. A principios de la década del 40, se otorgaron por primera vez asignaciones familiares a trabajadores de la industria y del comercio, que luego se hicieron extensibles a otros trabajadores del sector formal. De manera similar, entre fines de 1910 y mediados de 1920, se introdujeron las primeras versiones de sistemas de seguro de desempleo para empleados públicos y trabajadores del sector privado. Sucesivas reformas y extensiones de cobertura dieron lugar al sistema actual que ofrece cobertura a la mayoría de los trabajadores formales. También se introdujeron otros programas, como los de seguro médico, licencias por enfermedad y maternidad, en el marco de una tendencia progresiva a expandir e integrar el sistema de protección social para los trabajadores formales.<sup>4</sup>

Sólo en años recientes los gobiernos han comenzado a considerar con mayor detenimiento políticas capaces de proporcionar una mejor protección a los trabajadores que se encuentran fuera del sector formal. En 1999, se tomaron las primeras medidas para lograr la inclusión de hogares sin trabajadores formales dentro del programa de asignaciones familiares. Estas medidas se ampliaron aún más en 2004, y en 2005 se introdujo Ingreso Ciudadano, un nuevo programa de transferencia de ingresos destinado al sector de indigencia (independientemente de su estado laboral) como parte del programa de emergencia social PANES.

En la actualidad, los principales programas de transferencia de ingresos de Uruguay incluyen jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares, seguro de

3. Actualmente, existen cinco fondos de jubilaciones y pensiones que ofrecen servicios en forma paralela a BPS. Dos de ellos son administrados por el Estado y cubren al sector de las fuerzas armadas y la policía, mientras que los otros tres son sistemas independientes que ofrecen cobertura a empleados bancarios, profesionales independientes y notarios públicos.

4. Existe mucha literatura sobre la historia y la evolución de la protección social en Uruguay. Para obtener información detallada sobre estas tendencias, consulte por ejemplo Ferreira-Coimbra y Forteza (2004), Saldain y Lorenzelli, 2002), Bertranou (2005), Bucheli (2004), Bucheli y Amarante (2006), Vigorito y Arim (2006).

desempleo y el programa Ingreso Ciudadano. Algunos de estos programas fueron diseñados como sistemas contributivos, mientras que otros fueron diseñados como sistemas no contributivos. En la práctica, las diferencias entre ambos grupos son difusas y responden más a la tradición que a diferencias reales de financiación o focalización de beneficios. A continuación se brinda una breve descripción de cada uno de los programas e información detallada sobre características básicas de diseño, tales como requisitos de contribución, requisitos que permiten calificar para obtener los beneficios y nivel de prestaciones.

### 3.2. LOS PROGRAMAS “CONTRIBUTIVOS”

El sistema de jubilaciones y pensiones es el principal programa de seguridad social de Uruguay, mientras que la relevancia de las asignaciones familiares y el seguro de desempleo es mucho menor. La mayoría de los empleados públicos y de los trabajadores del sector privado, incluidos los trabajadores independientes, están obligados a participar en el sistema nacional de jubilaciones y pensiones. Sólo las personas que se inscribieron en uno de los cinco sistemas ocupacionales más pequeños no están obligadas a afiliarse al sistema nacional. Las asignaciones familiares contributivas se pagan a los trabajadores formales asalariados y proporcionan un estipendio mensual por hijo, las licencias por maternidad proporcionan ingresos a las madres que trabajan durante el plazo de la licencia y el seguro de desempleo ofrece sustitución de los ingresos a trabajadores formales que han perdido sus empleos.

El sistema nacional de jubilaciones y pensiones, administrado por el Banco de Previsión Social (BPS), es un sistema multipilar. Todas las contribuciones de los empleadores y una parte de las contribuciones de los empleados se utilizan para financiar un sistema de reparto (PAYG, por su sigla en inglés) que proporciona beneficios de jubilación a personas mayores de 60 años que hayan realizado aportes durante al menos 35 años. Las prestaciones son proporcionales a los salarios anteriores (aunque con una fórmula redistributiva) y aumentan con la edad. Parte de las contribuciones personales de los trabajadores cuyos ingresos superan un “umbral” determinado se destinan a cuentas individuales administradas por empresas que utilizan un sistema muy similar a los que existen en otros países latinoamericanos.<sup>5</sup> En tales casos, los beneficios de jubilación resultan de la combinación de una prestación reducida del sistema público de reparto más un flujo de pagos en forma de anualidad financiada con fondos acumulados. Además, las personas de mayor edad (70 años o más) con al

5. Para fines de 2006, aproximadamente el 37% de todos los contribuyentes del sistema de jubilaciones y pensiones también había contribuido al sistema financiado con fondos propios.

menos 15 años de aportes pueden obtener un beneficio reducido. Finalmente, los beneficios por discapacidad y sobrevivencia son pagados por el sistema de reparto o por el sistema con fondos propios, dependiendo del sistema en el que se haya inscrito el trabajador.

Existen cinco sistemas independientes de pensiones y jubilaciones ocupacionales que operan en forma separada del programa nacional del BPS. Los oficiales de policía y las fuerzas armadas poseen un sistema propio administrado directamente por organismos gubernamentales y financiados con el presupuesto nacional. Los otros tres fondos ofrecen cobertura a los empleados del sector financiero (lejos, el mayor fondo de esta categoría), a los profesionales independientes y a los notarios. Todos operan como sistemas de reparto con prestaciones definidas, con requisitos de jubilación similares o un poco menos estrictos que los del BPS.

Los trabajadores asalariados del sector privado, los empleados públicos, los jubilados y los beneficiarios del seguro de desempleo pueden reclamar asignaciones familiares "contributivas" para hijos menores de 18 años. Los beneficios se pagan por cada hijo y existen dos niveles de prestaciones según el ingreso de los trabajadores. Los hijos de trabajadores con ingresos inferiores a seis BCP (Base de Prestaciones Contributivas, un índice utilizado para ajustar todas las variables de seguridad social, valuada en UY\$ 1.636 a principios de 2007) reciben una asignación del 16% de ese valor; mientras que los hijos de los trabajadores cuyos ingresos está comprendidos entre seis y diez BCP reciben el 8 por ciento de dicho valor. Los hijos de los trabajadores cuyos ingresos superan 10 BCP no reciben beneficios, salvo algunas excepciones<sup>6</sup>. Las prestaciones son financiadas y pagadas por el BPS en el caso de los empleados del sector privado, los jubilados y los beneficiarios del seguro de desempleo (aunque no se definen contribuciones asignadas para financiarlos), o directamente por el Estado en el caso de los empleados públicos.

El seguro de desempleo proporciona beneficios durante un máximo de 6 meses. El seguro brinda cobertura a trabajadores del sector privado con una antigüedad laboral mínima de 12 meses en un empleo formal. Los beneficios equivalen al 50% de los salarios anteriores, con un máximo de 8 BCP y un mínimo de 0,5 BCP. El sistema es financiado por el BPS, sin contribuciones explícitas. El programa ofrece cobertura también a trabajadores formales que han sido suspendidos temporalmente, una política que ha generado controver-

6. Para los trabajadores que tienen más de 3 hijos existe una escala de requisitos que aumenta el límite de ingresos a 1 BCP por hijo (es decir, para poder reclamar 4 prestaciones el límite de ingresos debe ser de 11 BCP, para 5 es 12 BCP y así sucesivamente hasta un máximo de 20 BCP).

---

---

### Recuadro 3. La reforma del sistema de pensiones de 1996

---

Siguiendo el ejemplo de otros países de la región, Uruguay implementó una reforma en el sistema de pensiones en 1996. Al igual que Argentina, su vecino, la reforma en Uruguay creó un verdadero sistema de múltiples pilares que permitía que todos los trabajadores continuaran participando de un sistema de reparto del gobierno y que algunos destinaran parte de sus aportes a uno de varios fondos de pensiones administrados por empresas que competían entre sí. La reforma en Uruguay reservó un papel más importante para el Estado en comparación con otros países, en parte debido a que el sistema ya se encontraba más extendido y maduro (que resultaría en un costo de transición más alto) y en parte debido a restricciones políticas. No sólo todos los trabajadores continuaron destinando parte de sus aportes al sistema de reparto, sino que la empresa de administración más grande del sistema financiado con fondos propios corresponde a una asociación entre el *Banco República* (el principal banco comercial estatal), el *Banco de Previsión Social* (el organismo de seguridad social nacional) y el *Banco de Seguros del Estado* (la principal empresa de seguros estatal). Con algunas excepciones (los trabajadores jóvenes de ingresos altos), los trabajadores tuvieron oportunidad de optar por destinar parte de sus aportes al nuevo sistema de capitalización. Respondiendo a una fuerte campaña publicitaria y a la oferta de ventajas importantes en el nivel de los beneficios esperados, la mayoría de los trabajadores optó por afiliarse al sistema de reparto, creando de esta manera un verdadero sistema multi-pilar.

Además de la introducción de un pilar de capitalización, la reforma también modificó varios parámetros del sistema. Los cambios más relevantes incluyeron una reducción en la tasa de reemplazo prevista, un aumento del período de otorgamiento a 35 años (uno de los más altos del mundo) y un aumento en la edad mínima de jubilación, todas medidas destinadas a responder a las presiones fiscales que el sistema estaba generando en el momento de la reforma.

La reforma resultó eficaz para controlar la tendencia de crecimiento del gasto. Como se analiza más adelante en la sección 3.7, la tendencia de crecimiento del gasto de seguridad social se detuvo en 1996. Sin embargo, esto se logró a expensas de una menor cobertura, ya que la cantidad de beneficiarios del sistema de jubilaciones y pensiones se redujo desde 1996 tanto en términos relativos como absolutos. Las proyecciones de mediano y largo plazo del sistema señalan que esta reducción continuará en el futuro, y el problema se ha convertido en un tema fundamental del debate de políticas en los últimos tiempos.

---

---

sia en el pasado<sup>7</sup>. Otros programas de transferencia de ingresos más pequeños incluyen dos programas de sustitución de salarios durante un período de tiempo limitado para trabajadores con licencia por maternidad o licencia extendida por enfermedad.

7. Para obtener un análisis sobre el rol y el desempeño del Seguro de Desempleo en Uruguay, consulte Bucheli and Amarante (2006)

### 3.3. LOS PROGRAMAS " NO CONTRIBUTIVOS"

En contraposición a los programas teóricamente contributivos analizados en la sección anterior, existen algunos sistemas explícitamente no contributivos que proporcionan transferencias de ingresos a personas y hogares en Uruguay. Estos programas se financian directamente con fondos provenientes de ingresos fiscales generales, están destinados a sectores de la población que, por diferentes motivos, están expuestos a un riesgo social alto (particularmente, con respecto a su estado de pobreza) y no requieren antecedentes laborales ni aportes anteriores para calificar.

Este grupo de transferencias de ingresos incluye tres programas: la tradicional jubilación o pensión para la edad avanzada, el sistema de asignaciones familiares introducido en 1999, y el Ingreso Ciudadano, un componente del plan de emergencia social PANES. Los tres programas poseen un mecanismo de selección de población objetivo para identificar a los beneficiarios, que considera el ingreso actual de los hogares (en el caso de asignaciones familiares y jubilaciones/pensiones edad avanzada) o una calificación socioeconómica de la familia para evaluar el estado de pobreza (en el caso de Ingreso Ciudadano).

Las jubilaciones o pensiones no contributivas se otorgan a personas de 70 años de edad o más que no reúnen los requisitos necesarios para ser beneficiarios de una jubilación, carecen de medios suficientes (incluidos los de sus familiares) y han vivido en Uruguay durante un mínimo de 15 años. Los beneficios tienen un monto fijo, un poco menos de UY\$3.000 por mes, y se indexan según la BPC. El programa es administrado y financiado por el BPS, como parte del sistema nacional de jubilaciones y pensiones.

En 1999, la cobertura de las asignaciones familiares se extendió a fin de cubrir a niños de familias pobres con trabajo informal. Modificando la modalidad tradicional, la Ley 17.139 otorgó asignaciones familiares a niños que vivían en hogares de bajos ingresos (menos de 3 salarios mínimos, más tarde reemplazado por las BPC), si sus padres eran beneficiarios del seguro de desempleo pero habían agotado el período máximo de seis meses y se encontraban viviendo exclusivamente de los ingresos de la madre. Los beneficios se establecieron al mismo nivel que las asignaciones familiares contributivas. La inscripción en este nuevo programa fue lenta hasta que una reforma a fines de 2004 extendió la cobertura a todos los niños que vivían en hogares de bajos ingresos, independientemente del estado laboral de sus padres.

"Ingreso ciudadano" es el componente de transferencia de ingresos de PANES, el programa de emergencia social implementado por la nueva administración

desde que asumió en el poder en 2005. El objetivo del programa es proporcionar alivio mediante transferencias de ingreso y otros servicios a los sectores en situación de indigencia durante un período de dos años. El Ingreso Ciudadano distribuye un beneficio mensual equivalente a aproximadamente UY\$ 1.400 por hogar. El programa estaba destinado originalmente a la población ubicada en el primer quintil por debajo de la línea de la pobreza o a casi el 8 por ciento de la población total. La selección de los beneficiarios se realizaba mediante una medición indirecta de la pobreza que incluía visitas al hogar por parte de trabajadores sociales y voluntarios a fin de recopilar datos sobre el grupo familiar.

### 3.4. MARCO INSTITUCIONAL DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS

El diseño, la financiación y la administración de los programas de transferencia de ingresos en Uruguay implica una compleja red de instituciones públicas e independientes. La administración de estos programas está en manos del Banco de Previsión Social (BPS), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Banco Central del Uruguay (BCU), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), las Administradoras de Fondos de Ahorro Provisional (AFAP) y cinco organismos que administran los sistemas de jubilaciones y pensiones independientes.

Las responsabilidades del MTSS y el MIDES incluyen el diseño de las políticas y los programas y la implementación de algunos de ellos. Todos los debates sobre políticas y las propuestas relacionadas con los sistemas contributivos (tales como el sistema de jubilaciones y pensiones, el seguro de desempleo o las asignaciones familiares) se centralizan en el MTSS. El MIDES es responsable del diseño e implementación del programa de emergencia social PANES, lo que incluye transferencias de Ingreso Ciudadano y la ejecución de programas de inclusión social, además tareas de supervisión y evaluación y la coordinación de las políticas sociales en general.

La OPP y el MEF tienen relevancia en el aspecto fiscal, ya que administran el presupuesto nacional y transfieren los recursos para financiar los programas. Normalmente también participan en el análisis de las políticas. La OPP coordina además a un grupo de trabajo de políticas de seguridad social, con representantes de todas las instituciones públicas con el fin de llevar adelante propuestas de reformas a las políticas.

Desde el punto de vista de la implementación, el BPS es decididamente el organismo más importante de Uruguay, ya que administra casi todos los aspectos de los programas de transferencia de ingresos y también de otras áreas como, por ejemplo, el sistema de seguro médico para trabajadores privados. El BPS funciona como un organismo público autónomo, dirigido por una Junta conformada por representantes del Gobierno y de los sectores sociales (trabajadores, empleadores y jubilados). Las AFAP son empresas a cargo de la administración de los activos y cuentas del segundo pilar del sistema nacional de pensiones, que es supervisado por el BCU. Los administradores de tres fondos de jubilaciones y pensiones ocupacionales (empleados bancarios, notarios y profesionales) son organismos independientes administrados por juntas seleccionadas por sus miembros.

La gran cantidad de instituciones relacionadas con los programas de transferencia de ingresos supone, de por sí, un riesgo potencial para el sistema. Algunos organismos, como el BPS, el BCU y por supuesto las empresas administradoras del sistema de jubilaciones y pensiones, tienen un alto grado de autonomía. Si bien esta autonomía permite garantizar rigurosidad técnica e independencia de presiones políticas, también supone un riesgo potencial de problemas de coordinación o diferencias de criterios que pueden provocar medidas contradictorias. Es interesante notar que si bien la cantidad de instituciones ha sido elevada durante décadas, nunca antes había existido un Ministerio u organismo a cargo de la supervisión de todo el sistema de transferencias de ingresos.

La complejidad del marco institucional es consecuencia no sólo de la cantidad de organismos y ministerios involucrados si no de algunas importantes asimetrías que existen entre ellos. Mientras que los ministerios y la OPP forman parte de la administración central y tienen una clara dependencia política del Presidente, el Banco Central tiene un grado de autonomía importante y el BPS está regido por una junta constituida por representantes políticos (del gobierno y de la oposición) y delegados elegidos por trabajadores, empleados y beneficiarios. Las AFAP, por otro lado, son empresas comerciales.

Las asimetrías no son causadas sólo por las diferencias en la autonomía administrativa sino por las diferencias respecto a la disponibilidad de recursos económicos y humanos. Si bien estas diferencias son ineludibles y, en algunos casos, necesarias, existen algunos casos extremos que pueden afectar la manera en que funciona todo el sistema. La Secretaría de Seguridad Social, por ejemplo, es una pequeña unidad de menos de 10 personas, a cargo de la formulación y supervisión de todas las políticas de seguridad social del país. Por

otro lado, el BPS, organismo responsable de la implementación de la mayoría de esas políticas, tiene más de cuatro mil empleados y administra un presupuesto igual al 13 por ciento del PIB de Uruguay.

En 2005 se estableció el nuevo Ministerio de Desarrollo Social para coordinar las políticas sociales implementadas por el Poder Ejecutivo. Esta disposición legislativa, importante porque señala el interés del gobierno en garantizar una correcta coordinación de todos los organismos, no se implementó por completo, ya que otras instituciones mantuvieron su autoridad y autonomía. Se han tomado varias medidas positivas desde ese entonces. Se creó un Gabinete Social inmediatamente después del establecimiento del nuevo Ministerio y la Ministra de Desarrollo Social fue nombrado coordinador de dicho Gabinete. Además, la OPP organizó una "Comisión Sectorial de Seguridad Social" para el análisis de propuestas de políticas sectoriales dentro de una estructura más reducida, que incluye a parte de los participantes en el Gabinete Social.

### 3.5. COBERTURA

Esta sección presenta una revisión de los niveles de cobertura de los principales programas de transferencia de ingresos analizados anteriormente. Los datos para este análisis provienen de registros administrativos del BPS y del MIDES y de encuestas a hogares realizadas por el Instituto Nacional de Estadística desde el año 2001. Los datos de ambas fuentes no siempre guardan coherencia entre sí debido a diferencias en las definiciones, en los criterios de inscripción, así como a errores estadísticos. Sin embargo, ambas fuentes muestran tendencias similares, que combinadas proporcionan una base sólida para el análisis.

La medición de la cobertura y el impacto de los programas de transferencia de ingresos no es simple, ya que existen muchos métodos e indicadores alternativos. En primer lugar, es importante tener en cuenta que, en el caso de los programas contributivos, la cobertura se puede definir considerando a los individuos que realizan aportes a los diferentes programas y de esta manera tienen derecho a recibir una transferencia en el futuro. Por otro lado, el objetivo de los programas de transferencia de ingresos no es permitir que las personas acumulen derechos a recibir tales transferencias sino concretar tales transferencias, independientemente de que hayan realizado aportes al sistema de financiación contributivo o no contributivo. Por lo tanto, para evaluar la cobertura de los programas es necesario considerar a las personas que acumulan derechos y a las que reciben las transferencias, en términos absolutos, o como

un porcentaje de la población total o de destino. En esta sección, se presenta en primer lugar, datos sobre la cobertura de trabajadores activos en sistemas contributivos y luego se analiza la cobertura de beneficiarios, tanto en sistemas contributivos como no contributivos.

### 3.5.1 Cobertura de trabajadores activos en programas contributivos

La cobertura de los programas contributivos (en particular, las jubilaciones y pensiones, el seguro de desempleo y las asignaciones familiares contributivas) se pueden considerar evaluando la manera en que los trabajadores realizan sus aportes al sistema y acumulan derechos a recibir tales transferencias. Los programas de seguridad social contributivos en Uruguay han gozado de alta cobertura durante décadas. Los datos administrativos demuestran que la cantidad de contribuyentes al BPS ha sido bastante alta en las últimas dos décadas, con cierta volatilidad debido a ciclos y crisis económicas. El gráfico 2 muestra cómo la cantidad total de contribuyentes ha sido alta y se ha incrementado, con un pequeño descenso en 1995 (cuando la "crisis del tequila" golpeó la economía) y un descenso aún mayor en el período comprendido entre 1998 y 2002, durante la última crisis económica. La recuperación de la cantidad de contribuyentes registrada desde 2003 llevó la cifra a un nivel récord a fines de 2006<sup>8</sup>.

El descenso en la cantidad de contribuyentes al BPS ocurrida durante la recesión económica a comienzos de la década del 2000 fue imitado por otros sistemas, lo que provocó una caída en la proporción de la fuerza laboral ocupada con acceso a trabajos que ofrecían cobertura de seguridad social. Como se muestra en el gráfico 3, la proporción de trabajadores con acceso a cobertura del sistema de pensiones disminuyó casi cinco puntos porcentuales en cinco años (de 64 por ciento en 2001 a 59,3 por ciento en 2004). Sin embargo, la recuperación experimentada desde 2004 ha sido importante y, para el año 2006, la proporción de trabajadores ocupados que contribuyen al sistema de seguridad social volvió a alcanzar los niveles registrados antes de la crisis.

Estas cifras de alta cobertura colocan a Uruguay en el primer lugar entre los países de la región. Esta alta cobertura puede explicarse en parte por el PIB per cápita relativamente alto que tiene Uruguay, pero también por una larga tradición de cumplimiento de las regulaciones del mercado laboral. Como se

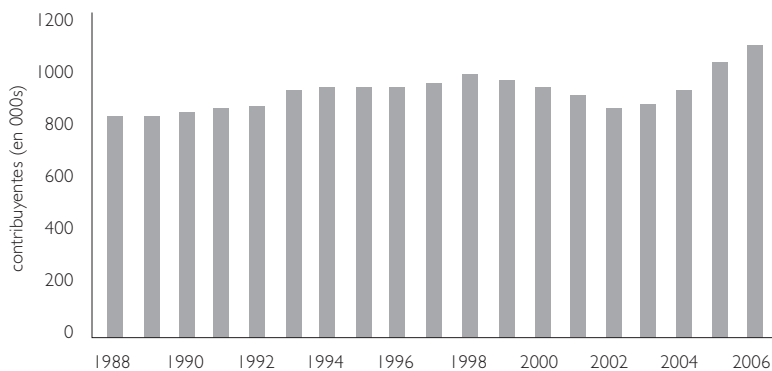
8. Los datos de los registros de inscripción de BPS no se pueden comparar fehacientemente con la fuerza laboral ya que el BPS cuenta la cantidad de puestos de trabajo en lugar de la cantidad de personas, lo que lleva a contar dos veces a los trabajadores que tienen más de un trabajo. En un cálculo preliminar, el personal de BPS indicó que este efecto podría ser responsable de hasta un 15 por ciento de las cifras informadas.

---

---

**Gráfico 2. Contribuyentes al sistema de jubilaciones y pensiones de BPS, 1988-2006**

---



---

---

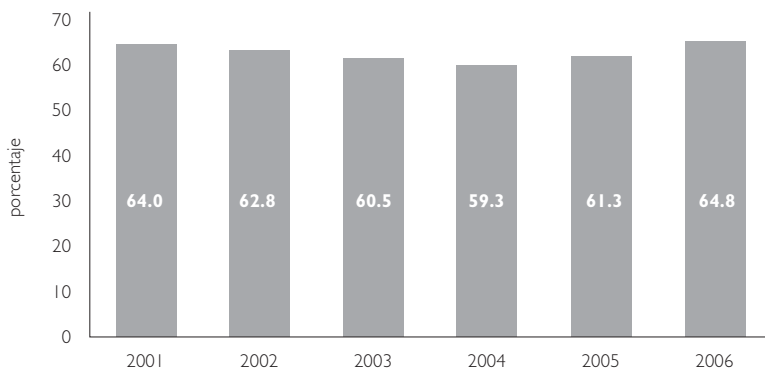
Fuente: BPS (2006, 2007)

---

---

**Gráfico 3. Tasa de formalidad de la fuerza laboral ocupada, 2001-2006**

---



---

---

Fuente: Propia, en base a ECH y ECHA.

muestra en el gráfico 4, la cobertura de los sistemas de jubilaciones y pensiones, estimada en un 64,8 por ciento para el año 2006, coloca a Uruguay junto con Chile y Costa Rica en los más altos niveles de la región, muy por encima de otros países, incluidos aquellos con economías más grandes como Argentina, Brasil o México.

### 3.5.2 ¿Cuántos beneficiarios hay?

Un enfoque alternativo y más común para evaluar la cobertura de los programas de transferencia de ingresos es comparar la cantidad de beneficiarios con la población que podría reclamar tales beneficios. La medición de cobertura según este criterio también resulta difícil, en parte debido a problemas relacionados con las fuentes de datos (en ocasiones los registros están incompletos o son contradictorios, y las encuestas pueden contener errores de medición) pero también debido a diferencias en la definición de quién podría o debería solicitar una prestación. Esta sección evalúa la cobertura de cada uno de los programas de transferencia de ingresos mostrando datos de los registros (cuando están disponibles) o de las encuestas a hogares.

En Uruguay, más del 85 por ciento de la población de 65 años de edad o más recibe un beneficio de pensión o jubilación. Esto incluye beneficios provenientes

---

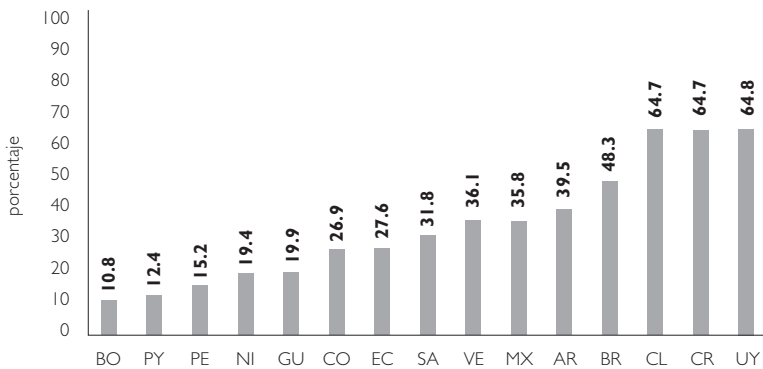


---

#### **Gráfico 4. Formalidad de la fuerza laboral en países latinoamericanos, mediados de la década del 2000**

Porcentaje de fuerza laboral ocupada que realiza aportes al sistema de seguridad social

---




---

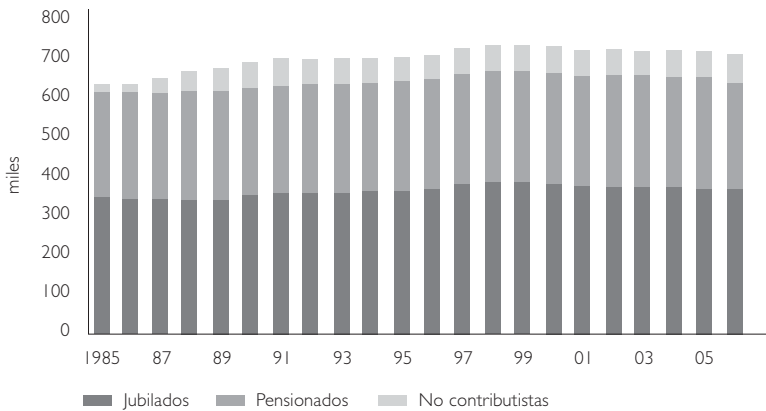
Fuente: Rofman y Luchetti (2006) y Propia, en base a ECHA 2006.

tes de los sistemas de pensiones contributivos y no contributivos para la tercera edad, y la tasa se ha mantenido muy estable desde mediados de 1990 (Rofman y Lucchetti, 2006). Estas tasas reflejan, tal como se mencionaba anteriormente, el alto nivel de cumplimiento con el sistema de jubilaciones y pensiones entre los trabajadores activos y la existencia de un sistema generoso que, en el pasado, posibilitó el acceso a los beneficios con un historial de aportes relativamente breve.

Los datos de inscripción demuestran que el BPS pagó 710.000 beneficios de jubilación o pensión en 2006, una cifra que ha ido disminuyendo lentamente durante la última década. Estos datos no incluyen otros fondos, que son mucho más pequeños. Más del cincuenta por ciento de ellos son beneficios de jubilación del sistema contributivo, casi el cuarenta por ciento son beneficios por discapacidad o sobrevivencia y el 9 por ciento restante corresponde a pensiones/jubilaciones no contributivas (incluidas pensiones/jubilaciones de tercera edad y discapacidad). La cantidad total de beneficios ha disminuido lentamente desde el récord histórico de 730.000 alcanzado en 1998. Esta reducción, que se muestra en el gráfico 5, se produjo más rápidamente entre los jubilados del sistema contributivo, el cual ha estado descendiendo a un ritmo de casi un punto porcentual por año desde 1998.

**Gráfico 5. Cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones de BPS, 1985-2006**

Cantidad de beneficiarios, por programa



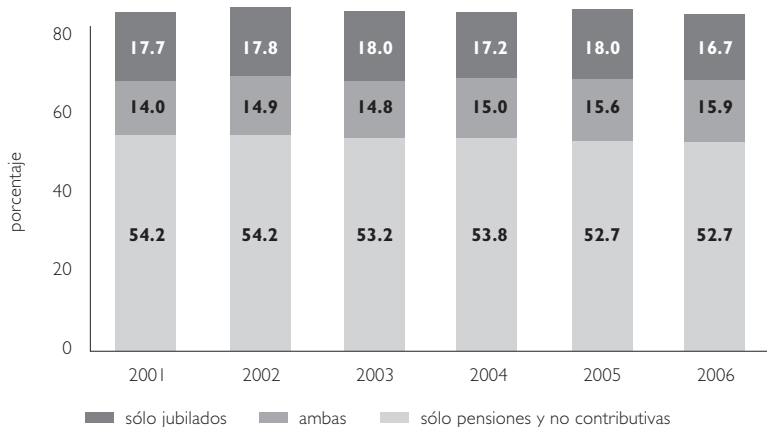
Fuente: BPS (2006, 2007)

Existe una gran cantidad de beneficiarios que reciben tanto jubilación como pensión por sobrevivencia, evidenciando un problema de superposición de beneficios. Al considerar la población de 65 años o más, casi el 70 por ciento recibe beneficios de jubilación y el 30 por ciento recibe beneficios por discapacidad, sobrevivencia o pensiones no contributivas. Sin embargo, el 15 por ciento de esta población recibe más de un beneficio y otro 15 por ciento no recibe ninguno. La mayoría de estas duplicaciones se debe a la existencia de mujeres que reciben jubilación y pensión de sobrevivencia. La proporción de beneficios superpuestos ha aumentado en los últimos años, del 14 por ciento de las personas mayores en 2001 a casi el 16 por ciento en 2006 (gráfico 6).

Si bien la cobertura general es bastante alta, existen importantes diferencias según el nivel de ingresos. El gráfico 7 muestra la distribución de los beneficiarios del sistema de jubilaciones y pensiones por quintil del ingreso per cápita en el año 2006. Teóricamente, si las personas de todos los niveles de ingresos tuvieran igual acceso a los beneficios, cada quintil incluiría el 20 por ciento de los beneficiarios. En cambio, la evidencia empírica muestra que sólo el 7 por ciento de los beneficiarios están dentro del primer quintil, mientras que el 54 por ciento se encuentra en los dos quintiles superiores. En otras palabras, la

### Gráfico 6. Cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones, 2001-2006, por tipo de beneficio

Porcentaje del total de la población de 65 años o más



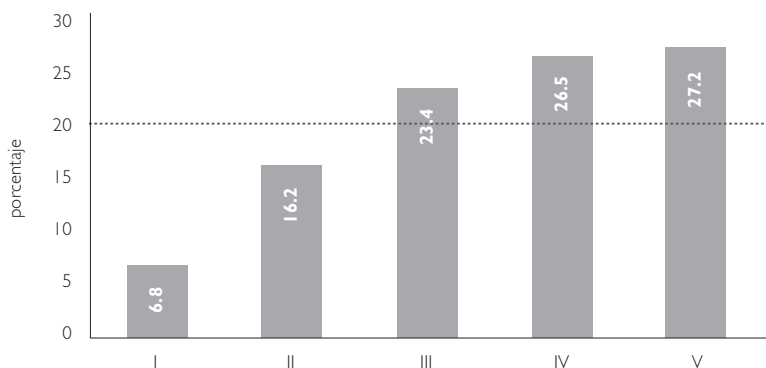
Fuente: Propia, en base a ECH y ECHA.

---

---

**Gráfico 7. Beneficiarios del sistema de jubilaciones y pensiones, por quintil de ingresos 2006**

---



---

---

Fuente: Propia, en base a ECH y ECHA.

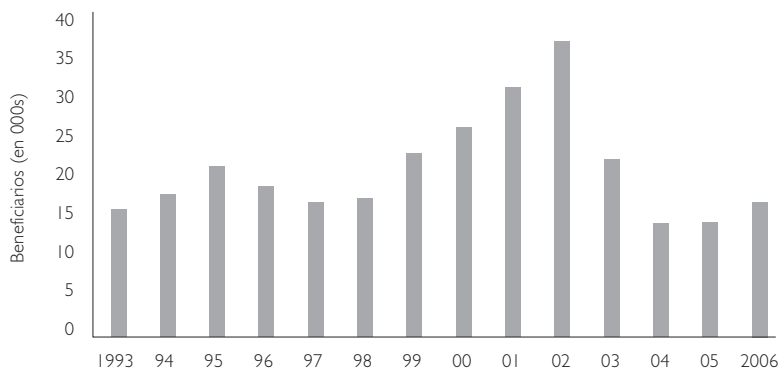
mayoría de los adultos mayores que carecen de cobertura están comprendidos dentro del sector más pobre de la población.

El sistema de seguro de desempleo tiene la cobertura más baja de todos los programas de transferencia de ingresos. La cantidad de beneficiarios ha variado mucho desde principios de la década del 90 (de 15.000 a 35.000) generalmente siguiendo el ciclo económico, a medida que la cantidad de beneficiarios aumentó cuando la economía se desaceleró. Estas cifras, sin embargo, son muy bajas si se las compara con la cantidad total de trabajadores desempleados, puesto que la cantidad de beneficiarios nunca fue mayor que el 6,5 por ciento de los desempleados<sup>9</sup>.

La cobertura del seguro de desempleo no sólo es baja si no que, además, muchos de sus beneficiarios no se encuentran realmente desempleados. Los trabajadores suspendidos temporalmente por sus empleadores también pueden recibir este beneficio. Desde el año 2001, la proporción de beneficiarios del seguro de desempleo que no están realmente desempleados osciló entre un 50 y un 75 por ciento (gráfico 9). En consecuencia, la cobertura real del seguro es aún más baja que las cifras informadas en el párrafo anterior. En 2002, sólo el 4,9 por ciento de

9. Como demuestran Bucheli y Amarante (2006), la baja cobertura se debe a las condiciones restrictivas establecidas para la aplicación de beneficios y al período limitado de cobertura. La cobertura entre los que califican formalmente para los beneficios es alta, pero el problema es que muchos trabajadores desempleados no reúnen todos los requisitos necesarios para solicitar un beneficio.

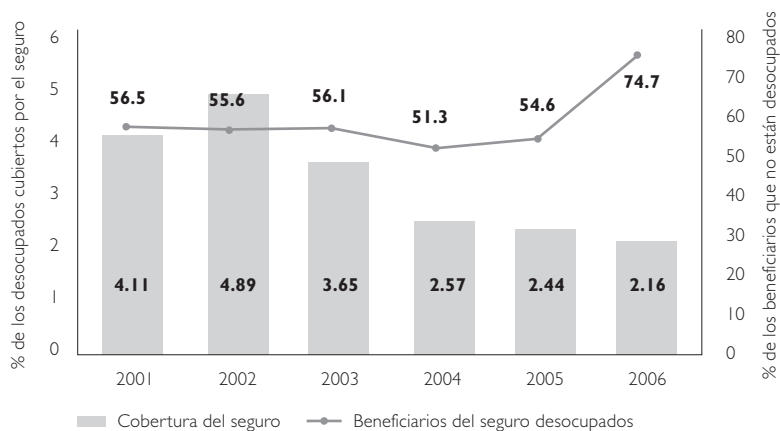
**Gráfico 8. Beneficiarios del seguro de desempleo.**



Fuente: BPS (2006, 2007).

**Gráfico 9. Cobertura del seguro de desempleo**

Porcentaje de población desempleada y porcentaje de beneficiarios que no están desempleados



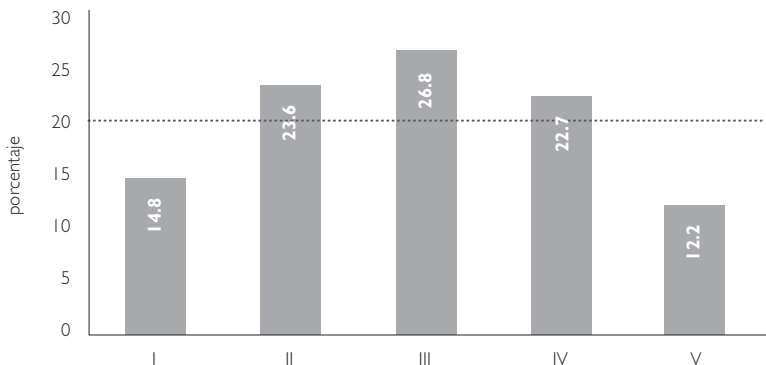
Fuente: Propia, en base a ECH y ECHA.

los desempleados recibió un beneficio y la tasa ha descendido a casi el 2 por ciento en 2006, ya que la cantidad total de beneficios se redujo y la proporción de trabajadores suspendidos que reciben tales beneficios aumentó.

Los trabajadores de sexo masculino, con ingresos medios, residentes de zonas urbanas y de mayor edad tienen más posibilidades de recibir protección del sistema de seguro de desempleo. Los hombres constituyen la gran mayoría de los beneficiarios del seguro de desempleo. Además, la cobertura en las ciudades es mucho mayor que en las áreas rurales y los hogares de los beneficiarios tienden a estar a cargo de personas de más de 40 años (66,8 por ciento) e incluir hijos menores de 18 años (54 por ciento). Es interesante la estructura de los beneficiarios del seguro de desempleo según sus ingresos, ya que se observa una distribución más neutral que en otros programas. El gráfico 10 muestra que la mayoría de los beneficiarios parecen ser trabajadores de ingresos medios, sin incluir a los grupos pobres (quienes probablemente no están cubiertos debido a que se encuentran desempleados o trabajando de manera informal desde hace mucho tiempo) y al quintil más rico (quienes están menos expuestos a perder sus trabajos).

El tercer programa, las asignaciones familiares, ofrecen cobertura a más de 550.000 niños. El sistema beneficiaba aproximadamente a 400.000 hijos de trabajadores del sector privado a principios de la década del 90. Cuando en 1995

**Gráfico 10. Cobertura del seguro de desempleo, por quintil de ingreso per cápita. 2006**

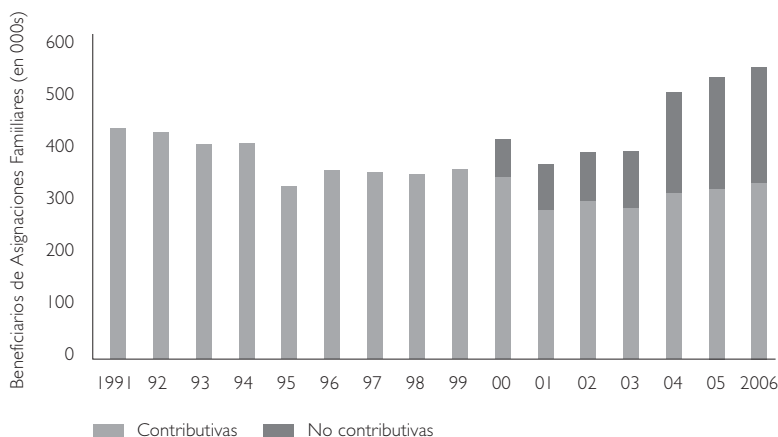


Fuente: Propia, en base a ECH y ECHA.

el sistema se reformó a fin de reducir gastos y focalizar recursos hacia los trabajadores con ingresos medios y bajos, la cantidad de beneficiarios se redujo cerca del 20 por ciento, estabilizándose más tarde en aproximadamente 350.000 niños durante la segunda mitad de la década del 90, como muestra el gráfico 11. La introducción de beneficios no contributivos durante la década del 2000 compensó una reducción de los beneficios contributivos (causada por la disminución del empleo formal). La expansión de la cobertura de este programa en 2004, junto con una recuperación de la cobertura formal en el sector privado, dieron lugar a una cobertura récord sin precedentes, de más de 550.000 niños hacia finales de 2006.

Cuando la cobertura del programa de asignaciones familiares se mide como la proporción de hijos menores de 18 años que reciben un beneficio, la expansión de la cobertura observada durante la década actual es muy importante. En el año 2001, aproximadamente el 47 por ciento de los niños estaban incluidos en el sistema. Cinco años después, esta cifra había aumentado a 67 por ciento, en gran medida debido a aumentos en los beneficios no contributivos (14 de los 20 puntos porcentuales). Además, el gráfico 12 muestra que la recuperación del empleo privado también contribuyó al aumento general de la cobertura.

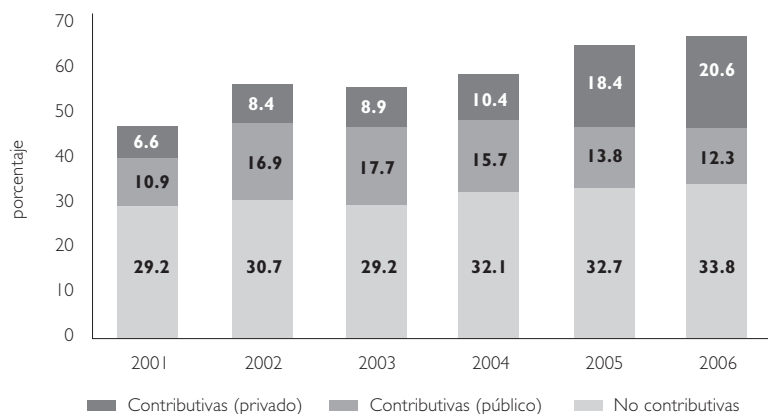
**Gráfico 11. Beneficiarios de asignaciones familiares 1991-2006**  
(mediciones tomadas en diciembre de cada año)



Fuente: Datos estadísticos del BPS.

## Gráfico 12. Cobertura del sistema de asignaciones familiares, por tipo de programa. 2001-2006

Porcentaje de hijos menores de 18 años que reciben un beneficio.

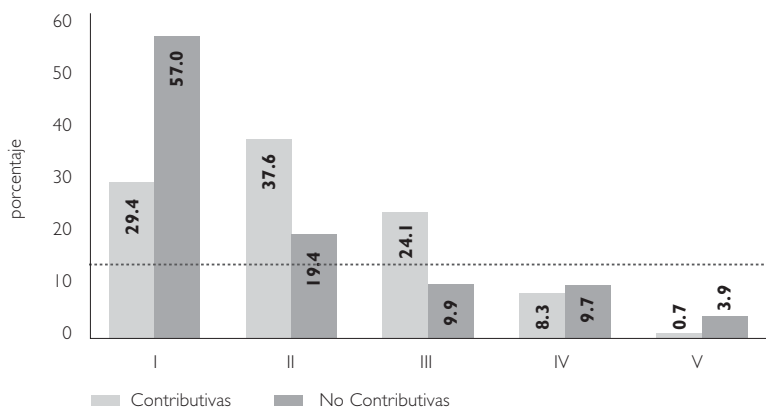


Fuente: Propia, en base a datos del BPS y cálculos de empleados públicos por Arim y Vigorito (2006).

Debido a que la selección de la población objetivo forma parte del diseño del programa de asignaciones familiares, es razonable esperar una concentración significativa de beneficiarios en los quintiles más bajos del esquema de distribución de ingresos. De hecho, el 70 por ciento de los beneficiarios de las asignaciones contributivas se encuentran en los dos quintiles más bajos del esquema de distribución, mientras que sólo el 11,5 por ciento se ubica en los dos quintiles más altos. La concentración es mayor para los beneficios no contributivos, ya que el 75 por ciento de los beneficiarios se encuentra en los dos quintiles más bajos.

Finalmente, el nuevo programa de transferencia de ingreso, Ingreso Ciudadano (IC), benefició a casi 80.000 hogares en sus dos años de historia. El programa se introdujo para proporcionar una transferencia de ingresos básica a los hogares más pobres. Como se señala en los documentos anteriores que analizan el programa, el objetivo del mismo era ofrecer cobertura a hogares que viven en condiciones de indigencia (alrededor del 4 por ciento de la población o 40.000 hogares en 2004 según cálculos estimativos). Mientras se diseñaba el instrumento de selección de población objetivo y se anunciaba el programa, más de 200.000 hogares solicitaron los beneficios. De ellos, aproximadamente 80.000 fueron aceptados, duplicando el cálculo inicial.

**Gráfico 13. Distribución de beneficiarios de asignaciones familiares por quintil de ingreso per cápita y tipo de beneficio**



Fuente: Arim y Vigorito (2006) basado en ECH y ECHA.

Debido a que el programa estaba destinado explícitamente a los hogares más pobres del país, la cobertura debe estimarse mediante la evaluación del porcentaje de hogares que viven en condiciones de pobreza o indigencia que reciben beneficios. Los datos de inscripción indican que cerca del 9 por ciento de todos los hogares de Uruguay recibieron un beneficio de seguro de desempleo en 2006. Según las encuestas a los hogares, cerca del 86 por ciento de los hogares que viven en indigencia solicitaron el beneficio, pero sólo un 56 por ciento de ellos lo recibió (debido a la aplicación de la medición indirecta de la pobreza). En cuanto a los hogares moderadamente pobres, el 54 por ciento solicitó el beneficio y el 18 por ciento lo recibió. La participación de hogares no pobres fue muy pequeña, ya que sólo el 5,8 solicitó la prestación y menos del 1 por ciento lo recibió (gráfico 14).

Por lo tanto, Ingreso Ciudadano es, decididamente, el programa que mejor llega a su población objetivo de entre los que se analizan en este informe. El gráfico 15 muestra que el 75 por ciento de los beneficiarios pertenece al quintil más bajo del esquema de distribución de ingresos y que otro 20 por ciento se ubica en el segundo quintil más bajo. Por otro lado, menos del uno por ciento de los beneficiarios pareciera ubicarse en el cuarenta por ciento correspondiente al quintil superior del esquema de distribución de ingresos.

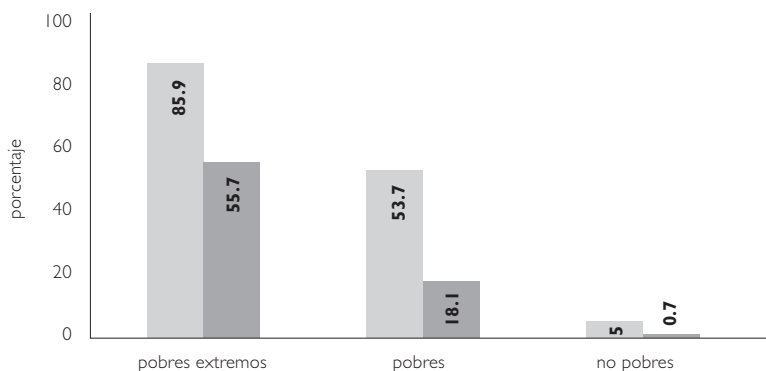
---

---

### Gráfico 14. Solicitudes para Ingreso Ciudadano y cobertura según estado de pobreza, 2006

Como porcentaje

---



Fuente: Propia, en base a ECHA.

---

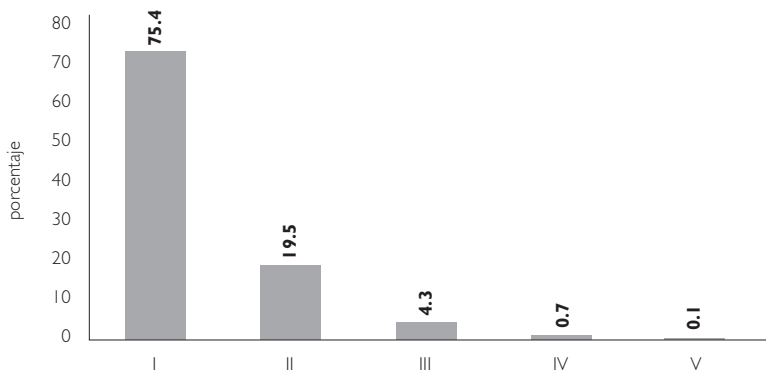
---

---

### Gráfico 15. Distribución de beneficiarios de Ingreso Ciudadano por quintil de ingreso per cápita

Como porcentaje

---



Fuente: Propia, en base a ECHA.

---

### 3.5.3 Brechas y superposiciones en la cobertura

La sección anterior presentó tendencias históricas y datos actuales sobre la cobertura de cada uno de los programas de transferencia de ingresos. Esta sección evalúa la interacción que existe entre ellos en términos de cobertura. Debido a que estos programas fueron diseñados de manera independiente, con propósitos, poblaciones objetivo y procedimientos de inscripción diferentes, es posible que existan brechas y superposiciones de cobertura. Esta sección examina la cobertura combinada de todos los programas, indicando la magnitud de las brechas (es decir, la población que no está cubierta por ninguno de los programas de transferencia) y superposiciones (las personas que están cubiertas por más de un programa) de cobertura que existen entre ellos. En cierto modo, una evaluación de las brechas de cobertura permite establecer el nivel de eficacia colectiva de los programas de transferencia de ingresos, ya que señala la cantidad de beneficiarios potenciales que realmente reciben las prestaciones y el nivel de eficiencia de los programas.

En 2001, poco más del cuarenta por ciento de los hogares de Uruguay no recibía beneficios de ningún programa de transferencia de ingresos, proporción que se redujo a 7,5 puntos porcentuales en 2006. Esta proporción se mantuvo muy estable hasta finales de 2004, cuando se introdujeron las asignaciones familiares contributivas. Este cambio produjo una súbita disminución de cinco puntos porcentuales en esta brecha de cobertura. Parte del cambio puede explicarse por la introducción del PANES y su programa de transferencia de ingresos, aunque este proceso fue lento hasta fines de 2005. Sin embargo, el impacto del programa Ingreso Ciudadano se hizo evidente en 2006, cuando la brecha de cobertura se redujo otros 2,5 puntos porcentuales. (gráfico 16).

Las superposiciones entre programas también se mantuvieron muy estables a comienzos de la década del 2000 y sólo crecieron cuando se implementó la reforma de las nuevas asignaciones familiares y el programa PANES. La estabilidad de las brechas de cobertura a comienzos de la década del 2000 también se puede observar en la incidencia de las superposiciones de programas. Entre 2001 y 2004, la proporción de hogares que recibían beneficios de más de un programa se mantuvo muy estable, alrededor del 4 por ciento. La mayoría de estos hogares combinaban beneficios del sistema de pensiones y jubilaciones con asignaciones familiares. Sólo algunos pocos combinaban beneficios del seguro de desempleo con asignaciones familiares. Con la ampliación del sistema de asignaciones familiares no contributivas en 2004 y la introducción de Ingreso Ciudadano en 2005, muchas familias que ya recibían otros beneficios

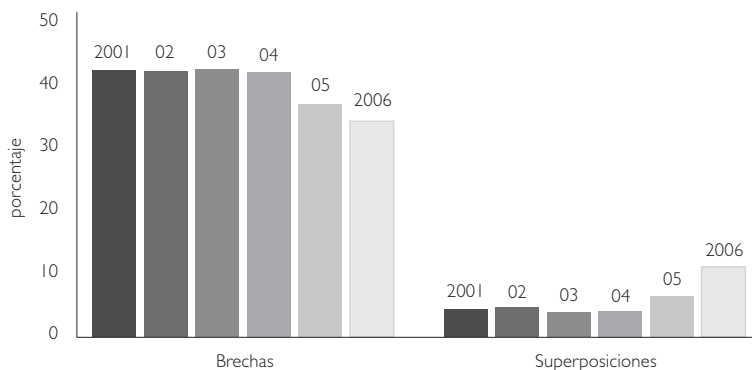
---

---

### Gráfico 16. Brechas y superposiciones de los programas de transferencia de ingresos 2001-2006

Porcentaje de hogares sin acceso a los programas de transferencia de ingresos ("brechas") y hogares que reciben transferencias de dos o más programas ("superposiciones") - Como porcentaje

---



---

---

Fuente: Propia, en base a ECH y ECHA.

fueron incluidas para recibir esta nueva prestación, aumentando el porcentaje de hogares con beneficios superpuestos de 6,4 por ciento en 2005 a 11 por ciento en 2006.

Los niveles y tendencias observadas en las brechas y superposiciones de cobertura tenían diferencias importantes según el nivel de ingresos. Por supuesto, no todas las brechas de cobertura representan fallas en las políticas de transferencia de ingresos, ya que en algunos casos no existe necesidad de protección social. El gráfico 17 muestra que la brecha tendía a crecer levemente para los quintiles más pobres entre 2001 y 2003 (probablemente como consecuencia de la reducción del empleo y la formalidad de la fuerza laboral, que redujo el acceso a los beneficios de asignaciones familiares), mientras que los quintiles más ricos mejoraban su situación. La recuperación económica después del año 2003 y la ampliación de los programas no contributivos tuvo un fuerte impacto en los sectores más pobres: la proporción de hogares sin transferencias se redujo de un cincuenta por ciento a menos de la mitad de ese valor en tres años. Esta mejora también afectó a los hogares menos vulnerables, ya que la magnitud de las brechas de cobertura correspondientes al segundo y tercer quintil se redujo del 32 al 19 por ciento. Sin embargo, dicha mejora no tuvo impacto en el rango superior del esquema de

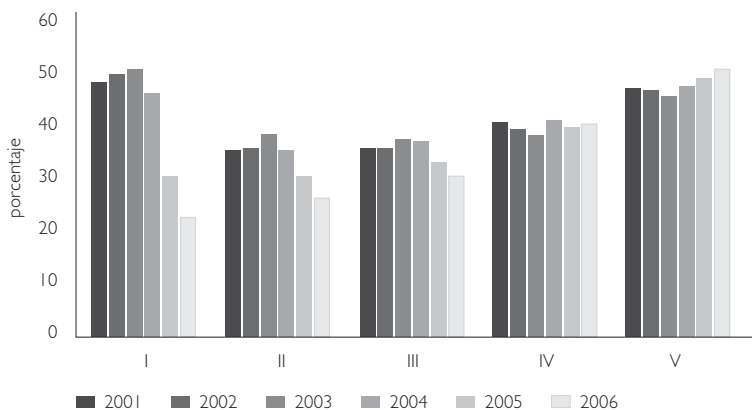
---

---

### Gráfico 17. Brechas en los programas de transferencia de ingresos de 2001 a 2006, por quintil de ingreso

Porcentaje de hogares sin acceso a programas de transferencia de ingresos ("brechas")

---



---

---

Fuente: Propia, en base a ECH y ECHA.

distribución de ingresos, ya que estos hogares no tienen acceso a los dos programas mencionados.

Las diferencias en las superposiciones de cobertura según los ingresos también son importantes. Hasta el año 2004, sólo el 7,5 por ciento de los hogares correspondientes al primer quintil recibía beneficios de más de un programa. El gráfico 18 indica que dos años después, esta cifra había trepado al 28,5 por ciento. Este súbito incremento fue provocado por la introducción de Ingreso Ciudadano, cuyo beneficio podía recibirse junto con otras transferencias. De hecho, 80 por ciento de los hogares que recibían beneficios de Ingreso Ciudadano también recibían asignaciones familiares, seguro de desempleo y beneficios de jubilación/pensión. El efecto también era perceptible en los quintiles de ingreso más altos, pero de manera menos evidente, ya que la mayoría de los beneficios de Ingreso Ciudadano estaban destinados a hogares de bajos ingresos.

El resultado de la comparación entre las brechas y las superposiciones muestra que las políticas introducidas en los últimos años en Uruguay han resultado muy efectivas para incluir dentro de las políticas de transferencias de ingresos a algunos de los hogares más pobres. Sin embargo, también muestra que esta mejora se logró utilizando un enfoque "poco eficiente", ya que la super-

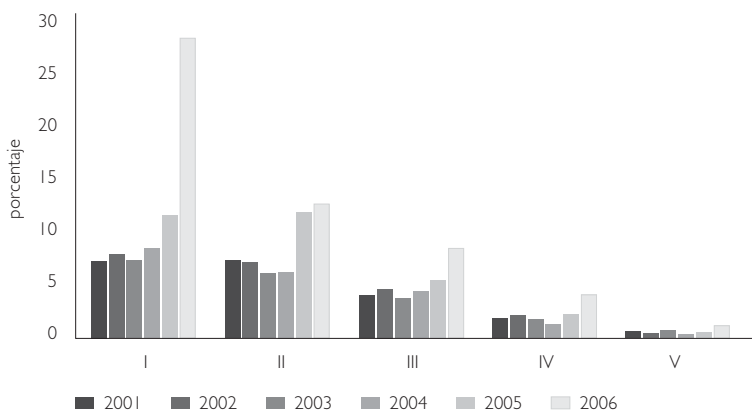
---

---

### Gráfico 18. Superposiciones en los programas de transferencia de ingresos de 2001 a 2006, por quintil de ingreso

Porcentaje de hogares que reciben transferencias de dos o más programas ("superposiciones")

---



---

---

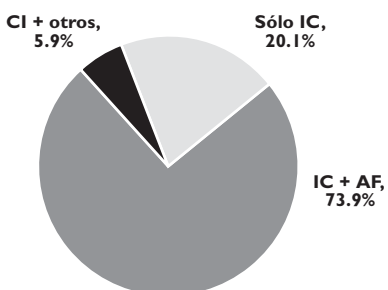
Fuente: Propia, en base a ECH y ECHA.

posición de beneficios aumentó rápidamente. Como puede observarse en el gráfico 19, cuatro de cada cinco hogares que recibían beneficios de Ingreso Ciudadano a principios de 2006 también recibían otras transferencias, en su mayoría asignaciones familiares.

Las superposiciones de programas no son malas en sí mismas. El hecho de que diferentes programas de transferencias de ingresos, diseñados para proteger a personas u hogares contra riesgos específicos e independientes proporcionen transferencias a un mismo hogar no es necesariamente un problema. No obstante, el análisis en este informe muestra que la mayoría de las superposiciones observadas en Uruguay no son causadas por la acumulación de impactos de las crisis en un mismo hogar sino por superposiciones en el diseño de programas destinados a proteger a la misma población de los mismos riesgos. Claramente, esto es lo que sucede con las asignaciones familiares y con el Ingreso Ciudadano, ya que ambos proporcionan ingresos adicionales para reducir la incidencia de la pobreza en hogares pobres con niños.

La Tabla 2 muestra que, en el quintil correspondiente a los hogares más pobres de Uruguay, más de una quinta parte no recibe ningún tipo de transferencia de

**Gráfico 19. Hogares con beneficios del ingreso ciudadano, por tipo de superposición con otros programas. 2006, en porcentaje**



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial en base a la ENHA.

ingresos, mientras que una cuarta parte de ellos recibe dos beneficios. La brecha de cobertura en el primer quintil se ha reducido drásticamente desde comienzos de la década del 2000, lo que demuestra el buen desempeño de los nuevos programas en dicho sector. Sin embargo, también es evidente que queda mucho por hacer a fin de incluir a aquellos hogares que aun no reciben prestaciones.

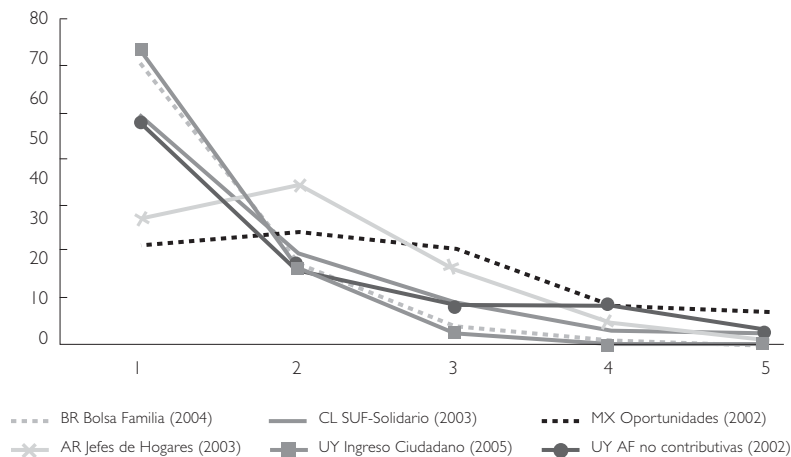
Desde una perspectiva internacional, los nuevos sistemas no contributivos de Uruguay han tenido muy buenos resultados en cuanto a la eficacia para llegar a la población objetivo. Otros programas de la región, como Bolsa Familia de

**Tabla 2. Superposiciones de los programas de transferencia de ingresos, por quintil de ingreso y cantidad de programas.** Como porcentaje

número de programas cubriendo cada hogar	Quintil de ingresos					Total
	I	II	III	IV	V	
0	22.7	26.0	30.5	40.3	50.6	34.0
1	48.8	61.2	61.0	55.6	48.1	55.0
2	25.2	11.8	8.1	4.0	1.2	10.1
3	3.2	1.0	0.4	0.1	0.0	1.0
4	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Propia, en base a ECH y ECHA.

**Gráfico 20. Distribución de beneficiarios por quintil de ingresos. Asignaciones familiares no contributivas e Ingreso Ciudadano, comparados con otros programas de América Latina y el Caribe**  
 Porcentaje total de beneficiarios en cada quintil



Fuente: Propia, en base a datos de ECH y ECHA.

Brasil, Chile Solidario, Oportunidades de México y Jefes de Argentina, han sido menos efectivos. El gráfico 20 muestra que Ingreso Ciudadano es el sistema con mejor alcance de su población objetivo dentro del grupo considerado, seguido de cerca por el programa brasileño. Este éxito, en un programa que fue diseñado e implementado en unos pocos meses, indica un alto grado de efectividad en la estrategia de selección de población objetivo. Cuando se lo compara con programas implementados en Europa y EE.UU., Ingreso Ciudadano continúa siendo uno de los más efectivos en llegar a los sectores más pobres.

### 3.6. MONTOS DE LOS BENEFICIOS Y REPERCUSIONES EN EL BIENESTAR SOCIAL

La comprensión del nivel y distribución de la cobertura de los programas de transferencia de ingresos es un paso importante para la evaluación de su impacto. Sin embargo, la adecuación de esos beneficios es igualmente importante, porque si los beneficios no son suficientes para mejorar la calidad de

vida de los beneficiarios, los programas resultan ineficientes. Al considerar tanto la cobertura como la adecuación, es posible evaluar el impacto que estas políticas tienen en la distribución del ingreso y en el bienestar de los individuos.

Existen diferencias significativas en el valor de los beneficios proporcionados por cada programa. La Tabla 3 muestra que las prestaciones de pensiones y jubilaciones contributivas son, en promedio, equivalentes a dos salarios mínimos o a 1,5 líneas de pobreza. Debido a que los beneficios reales se definen en relación al historial de ganancias, la edad y los años de servicio de cada persona, este promedio puede variar considerablemente. Los beneficios mínimos representan menos de una quinta parte del promedio mientras que los beneficios máximos corresponden a más del doble de ese valor. Los beneficios del seguro de desempleo son un poco más bajos en promedio (1,2 veces el salario mínimo), también con algunas variaciones, mientras que los beneficios de jubilación y sobrevivencia no contributivos son levemente inferiores al salario mínimo. Los dos programas de transferencias destinados en forma parcial o total a la población pobre, Ingreso Ciudadano y asignaciones familiares, proporcionan beneficios significativamente más bajos. Los beneficios de Ingreso Ciudadano equivalen al 49 por ciento del salario mínimo, mientras que las asignaciones familiares (por cada hijo) apenas alcanzan el 8 por ciento.

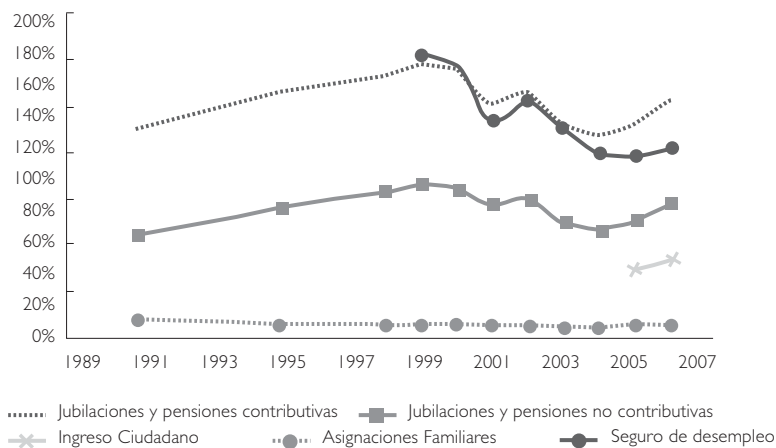
El impacto de estos programas en el nivel de pobreza se define por la relación entre su valor de beneficio y la línea de pobreza. Sólo los beneficios de jubilación y de seguro de desempleo equivalen a más de lo que un uruguayo promedio necesita para no ser considerado pobre. El promedio de las jubilaciones ha rondado en un monto cercano a dos líneas de pobreza desde comienzos de la década del 90, con una disminución entre finales de 1990 y

**Tabla 3. Montos de beneficio promedio correspondientes a los programas de transferencia de ingresos, fines de 2006**

Programa	En U\$ corrientes	% del salario mínimo	% de la línea de pobreza
Pensiones Contributivas	\$U 4,554	152%	147%
Pensiones no contributivas	\$U 2,567	86%	83%
Asignaciones Familiares	\$U 228	8%	7%
Ingreso Ciudadano	\$U 1,482	49%	48%
Seguro de Desempleo	\$U 3,653	122%	118%

Fuente: Propia, en base a datos del BPS, INE y legislación.

**Gráfico 21. Valor de las transferencias de ingresos, como porcentaje de línea de la pobreza 1991-2006**



Fuente: Arim y Vigorito (2006), y propia.

comienzos de la década del 2000 y una recuperación a partir de 2003. Los beneficios del seguro de desempleo siguieron en menor grado el mismo patrón, y otros beneficios del sistema de pensiones (contributivo y no contributivo) fluctuaron entre la mitad y el 90 por ciento de la línea de la pobreza. Por otro lado, las asignaciones familiares han sido siempre bajas, ya que sólo proporcionaron el 7 por ciento del dinero necesario para evitar la pobreza.

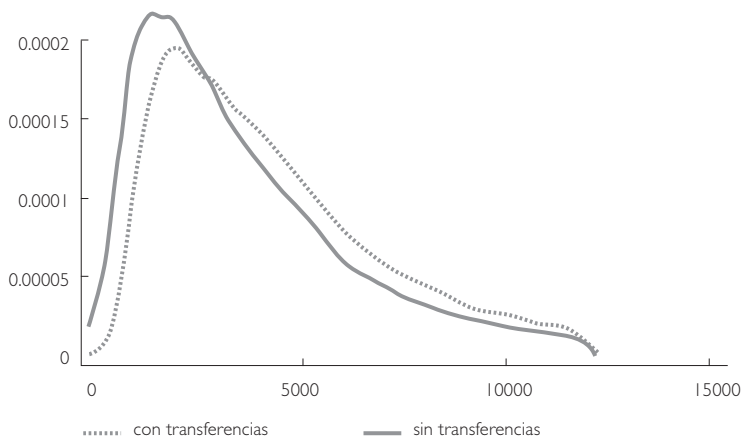
El impacto de las transferencias de ingresos en la distribución de los ingresos se puede observar considerando los perfiles de ingresos con y sin ellas. El gráfico 22 muestra la distribución del ingreso per cápita, con y sin las transferencias. Claramente, cuando se incluyen transferencias, la curva se mueve hacia la derecha, aumentando los ingresos de casi todos los hogares de Uruguay, especialmente los de aquellos que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Este movimiento sugiere que las transferencias de ingresos tienen algún efecto en la incidencia de la pobreza (ya que algunos individuos se mueven hacia el lado derecho de la línea de la pobreza) y un impacto significativo en las brechas de pobreza, aumentando el bienestar de las personas que continúan siendo pobres. Por supuesto, un análisis de incidencia completo también debe considerar la manera en que se financian los programas para evaluar el posible impacto de

---

---

**Gráfico 22. Distribución del ingreso per cápita - con y sin transferencias no contributivas**

---



---

---

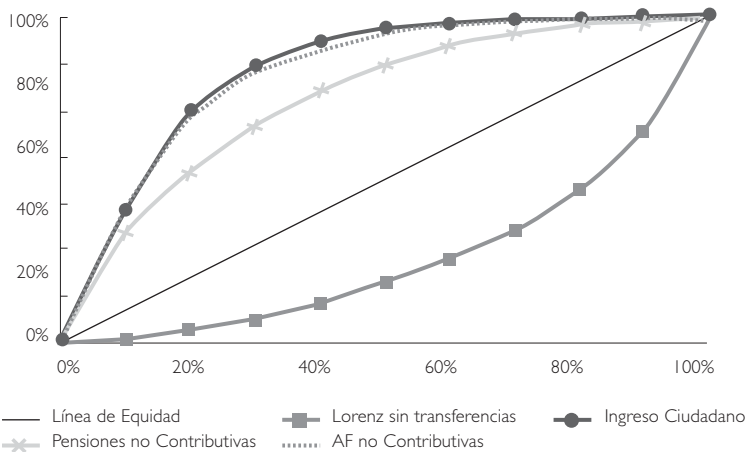
Fuente: Propia, en base a ECHA.

menores gastos en la estructura impositiva), pero dicho análisis requeriría la utilización de varios supuestos que trascienden el alcance de este reporte.

Existen dos criterios posibles para evaluar el impacto de los programas de transferencia en la distribución de ingresos. En primer lugar, los programas se pueden evaluar determinando si tienen un impacto progresivo o regresivo en la distribución de ingresos. Si la distribución de ingresos total mejora luego de la transferencia, ésta es considerada progresiva (respecto de la misma distribución antes de la transferencia). Si el efecto es contrario (es decir, la distribución del beneficio es peor que la distribución de otras fuentes de ingresos), el programa se considera regresivo. El segundo criterio se centra en determinar si la mayoría de las transferencias se destinan a los pobres (en cuyo caso el programa se considera "pro-pobre"), a los no pobres (en cuyo caso se considera "no pro-pobre") o si es neutral.

El gráfico 23 muestra que los programas no contributivos tienen un claro perfil progresivo y "pro pobres". Las curvas de concentración de beneficios para las asignaciones familiares no contributivas, las jubilaciones/pensiones no contributivas y los beneficios del Ingreso Ciudadano están por encima de la curva de

**Gráfico 23. Curvas de concentración para transferencias no contributivas en 200**

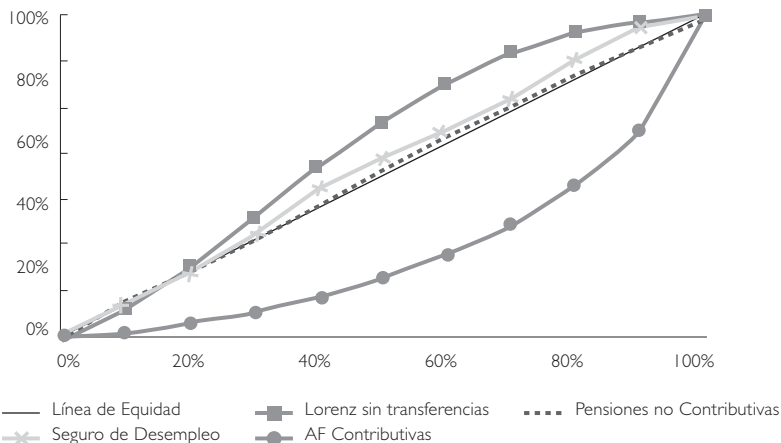


Fuente: Propia, en base a ECH y ECHA.

Lorenz previa a las transferencias, lo que indica que la distribución de estos beneficios es más progresiva que la de otras fuentes de ingresos y, en consecuencia, tienen un efecto equiparador en la distribución de ingresos. Debido a que las curvas también están por encima de la línea diagonal de equidad perfecta, es posible concluir que los hogares más pobres están recibiendo una porción más que proporcional de todas las transferencias, lo que hace que estos programas se consideren "pro-pobres". Esto es especialmente evidente en los beneficios del Ingreso Ciudadano y de las pensiones no contributivas, ya que más del 90 por ciento de las transferencias se destinan al 40 por ciento más pobre de la población, pero menos evidente en el caso de las pensiones y asignaciones familiares no contributivas, ya que la curva está más cerca de la diagonal.

Por otro lado, los programas contributivos tienen un efecto progresivo más moderado pero no son particularmente "pro pobres". El gráfico 24 muestra que los tres programas reducen el coeficiente de Gini, pero están muy cerca de la diagonal, lo que indica que los beneficios tienden a distribuirse proporcionalmente en todo el esquema de distribución de ingresos y, por lo tanto, no pueden considerarse particularmente "pro pobres". Las asignaciones familiares contributivas se concentran más en la parte media del esquema de distribu-

**Gráfico 24. Curvas de concentración para transferencias contributivas en 2006**



Fuente: Propia, en base a ECHA.

ción (de allí la forma de "s" que presenta la curva), mientras que los otros dos están distribuidos de una manera más proporcional.

El impacto de las transferencias de ingresos tiene un efecto significativo en el porcentaje de personas pobres, así como en la brecha de pobreza, ya que reducen el valor de esas variables en un 44 y 70 por ciento respectivamente. Los cálculos presentados en la Tabla 4 muestran que si no existieran programas de transferencia de ingresos, la incidencia de la pobreza en Uruguay sería mucho mayor al 27,4 por ciento estimado para el primer semestre de 2006, alcanzando aproximadamente el 40,1 por ciento. La brecha de pobreza también sería mucho mayor, lo que indica que los programas de transferencia no sólo reducen la pobreza, sino que mejoran la situación de las personas que continúan viviendo por debajo de la línea de pobreza. Debido a su gran magnitud (en términos de cobertura y montos de beneficios), las jubilaciones y pensiones contributivas son las que mayor impacto tienen en la incidencia y en la brecha de pobreza. Si este programa se cerrara de inmediato, el porcentaje de personas debajo de la línea de pobreza crecería un 38 por ciento, o cerca de 11 puntos porcentuales, mientras que la brecha de pobreza crecería más del 50 por ciento. Otros programas, tales como los sistemas de asignaciones fami-

liares contributivas y no contributivas, tienen un impacto poco significativo en la incidencia y en brecha de pobreza, a pesar de su amplia cobertura. Esto se debe a que ofrecen un monto de beneficio limitado que, tal como se mencionó anteriormente, corresponde a aproximadamente el 7 por ciento de la línea de la pobreza. Por otro lado, el efecto del programa Ingreso Ciudadano es interesante, ya que tiene poca incidencia en el porcentaje personas pobres (si se cerrara, la pobreza disminuiría 1,6 puntos porcentuales) pero un impacto más significativo en la brecha de pobreza, lo que indica que sus beneficios mejoran la situación de las personas pobres, aun cuando tales beneficios no sean suficientes para ubicarlas por encima de la línea de la pobreza.

El impacto de estos programas en la indigencia ha sido aun más importante. En términos generales, si no existieran programas de transferencia de ingresos en Uruguay, el coeficiente de recuento de la indigencia sería 2,2 veces más alto y la brecha de pobreza sería casi cuatro veces superior. Nuevamente, el programa más relevante es el sistema de jubilaciones y pensiones contributivas, pero en este caso, el programa Ingreso Ciudadano también es importante, ya que su ausencia produciría un aumento del 50 por ciento en la incidencia de indigencia y del 75 por ciento en la brecha de indigencia.

**Tabla 4. Incidencia de las transferencias de ingresos en las mediciones de pobreza - 2006**

Medida de Pobreza	Considerando todas las fuentes de ingreso		Considerando todas las fuentes excepto...				Seguro de Desempleo	IC
	Todas las trans-ferencias	jubilaciones y pensiones contributivas	jubilaciones y pensiones no contributivas	AF contributivas	AF no contributivas			
<b>Pobreza</b>								
Incidencia	27.4	40.1	37.9	28.1	27.9	27.6	27.5	27.8
impacto (%)		46.4	38.5	2.6	2.0	0.7	0.6	1.6
Brecha	9.6	17.0	14.5	10.2	10.0	10.0	9.8	10.5
impacto (%)		76.7	50.8	5.7	3.7	3.8	1.3	8.6
<b>Pobreza Extrema</b>								
Incidencia	2.9	9.2	5.6	3.4	3.1	3.6	2.9	4.3
impacto (%)		218.8	94.4	17.4	7.7	25.8	2.4	50.2
Brecha	0.6	3.2	1.8	0.8	0.7	0.9	0.7	1.1
impacto (%)		393.8	173.4	28.1	9.4	35.9	4.7	75.0

Fuente: Propia, en base a ECHA.

Por supuesto, estos impactos son, en algún sentido, una estimación de la hipótesis de máxima, ya que no se consideran efectos de comportamiento. Si las transferencias se terminaran súbitamente, es posible que algunos de los actuales beneficiarios se vean forzados a buscar otras fuentes de ingresos que les permita reemplazarlas, ya sea mediante el mercado laboral u otros canales. Si ese fuera el caso, el impacto sería menor al informado. Sin embargo, no existe evidencia de que dicho efecto tenga un impacto importante, especialmente si se tiene en cuenta que la demanda de mano de obra de estos individuos es todavía relativamente escasa.

### 3.7. COSTOS FISCALES Y SOSTENIBILIDAD

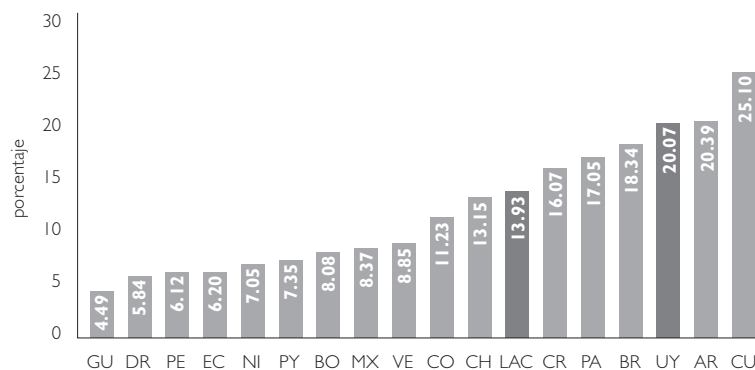
Si bien los impactos de cobertura, adecuación y distribución de los ingresos son tres aspectos fundamentales para la evaluación de los programas de transferencia de ingresos, la sostenibilidad fiscal también resulta fundamental para garantizar que los programas puedan proporcionar los beneficios prometidos a través del tiempo. Esta sección incluye un análisis de la magnitud de los recursos fiscales involucrados en los programas de transferencia de ingresos, teniendo en cuenta las tendencias recientes, la estructura de gastos y la sostenibilidad. Se presentan datos agregados e información sobre programas individuales que permiten evaluar el efecto de estos gastos en la situación fiscal y las posibilidades de que los programas de transferencia actuales o futuros tienen para garantizar un financiamiento adecuado.

#### 3.7.1 Gasto público social

El gasto social de Uruguay es relativamente alto en comparación con el nivel de gasto de la región. Como puede observarse en el gráfico 25, Uruguay fue uno de los tres países (junto con Argentina y Cuba) que destinó más del 20 por ciento de su PIB a los sectores sociales, muy por encima del 14 por ciento promedio de la región. El gasto social mostró una tendencia alcista durante la década del 90, alcanzando un máximo de 25,1 por ciento del PIB en 2001. Debido a que la crisis afectó la totalidad del gasto público, durante los años posteriores se produjo una drástica reducción de dicho valor hasta llegar al 19,5 por ciento en 2005.

El principal determinante de la reciente reducción del gasto social ha sido la disminución de los salarios reales que afectó a la mayoría de los empleados públicos de Uruguay desde la crisis económica ocurrida a mediados de la década del 2000. Debido a que los beneficios de jubilaciones y pensiones están indexados

**Gráfico 25. Gasto público social, por país, promedio 1990-2000**  
% del PIB



Fuente: Propia, en base a CEPAL (2005).

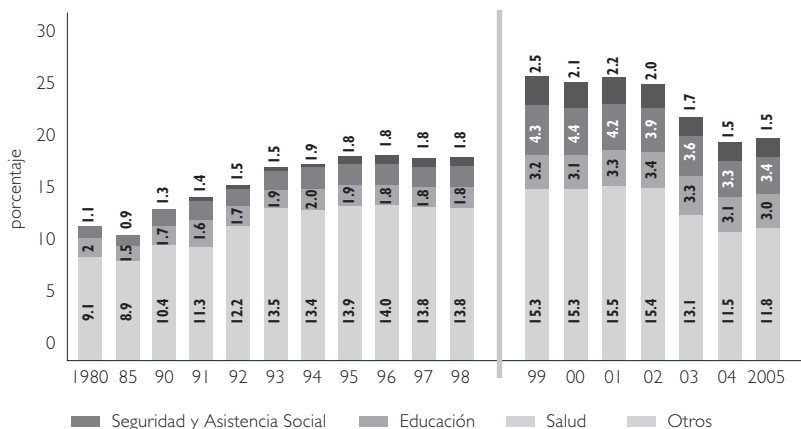
según los salarios, los gastos de seguridad social también siguieron el mismo patrón. En total, los programas de seguridad y asistencia social representan más del 60 por ciento del gasto social, mientras que los programas de educación y salud (lo que incluye salud pública y seguro médico) representan entre el 15 y el 17 por ciento respectivamente, como puede observarse en el gráfico 26.

Los cuatro programas de transferencia de ingresos principales de Uruguay (jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares, seguro de desempleo e Ingreso Ciudadano) representan el 52 por ciento del gasto público social del año 2005 o el 10,2 por ciento del PIB<sup>10</sup>. Esta cifra es levemente inferior al cálculo de gasto total de seguridad y asistencia social, principalmente porque algunos programas administrados por el BPS y otros programas de asistencia no proporcionan transferencias de ingresos sino acceso a servicios (tales como alimentos, turismo o actividades de promoción social). La mayoría de estos gastos corresponde al programa de jubilaciones y pensiones, lo que incluye beneficios de jubilación para la tercera edad, discapacidad y sobrevivencia. Los gastos relacionados con la transferencia de ingresos aumentaron hasta alcanzar el 10,8 por ciento del PIB en 2006, en parte debido a una recuperación del gasto de los programas de jubilaciones y pensiones y en parte debido a la implementación total del beneficio de Ingreso Ciudadano.

10. Los gastos administrativos del BPS y de otros programas suponen un 1 por ciento adicional del PIB.

## Gráfico 26. Gasto público social, por categoría, 1985-2005

% del PIB



Nota: Los datos anteriores y posteriores a 1999 no son totalmente comparables debido a cambios metodológicos. Fuente: Propia, en base a OPP (2004), Ferrera-Coimbra y Forteza, (2004); MIDES-OPP (2006), y BPS (2006).

Los gastos del sistema de pensiones son responsables de la mayor parte del gasto de los programas de transferencia de ingresos y de una tendencia alcista generalizada desde comienzos de la década del noventa. Los gastos totales del sistema de pensiones (incluidos los gastos de los programas del BPS y los gastos de los fondos de jubilaciones y pensiones de las fuerzas armadas y la policía) aumentaron rápidamente de menos del 10 por ciento del BIP a casi el 12 por ciento a comienzos de la década del noventa y luego crecieron nuevamente hasta alcanzar casi el 13 por ciento del PIB durante el período 1999-2002 (gráfico 27). Cuando la crisis redujo el valor real de los beneficios, se produjo una nueva disminución que retrotrajo el gasto a niveles anteriores a la década del noventa y, en 2005, el gasto correspondía al 9,5 por ciento del PIB. A medida que los beneficios comenzaron a recuperarse, los gastos también aumentaron hasta alcanzar el 9,9 por ciento en 2005. La introducción de las asignaciones familiares no contributivas en la década del 2000 produjo un cambio significativo en la estrategia de las políticas de transferencia de ingresos, ya que se trataba del primer programa de proporciones considerables que no estaba relacionado con el mercado laboral, pese que apenas afectaba el nivel y la estructura del gasto. Los beneficios no contributivos crecieron lentamente

---

---

#### **Recuadro 4. Estimación del gasto público en Uruguay**

---

Uruguay tiene una breve historia de publicación de datos relacionados con el gasto social. En 2004, la Oficina de Planificación y Presupuesto publicó un informe que consolidaba información sobre gastos sociales en el sector público para el período 1999-2003 (OPP, 2004). En el mismo año, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) publicó un informe sobre protección social que incluía datos sobre gastos sociales desde la década del 80 (Ferreira-Coimbra y Forteza, 2004), y un equipo de consultores independientes financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) preparó otro informe (Flood y otros, 2004). Lamentablemente, ninguno de estos esfuerzos fue continuado de manera sistemática.

El MIDES y la OPP prepararon un informe conjunto en 2006, donde revisaban la metodología aplicada por OPP en 2004 e incluían estimaciones para el gasto público social correspondiente al período 2002-2005. Esta nueva metodología introdujo algunos cambios en el alcance del gasto público, al excluir el gasto social de empresas estatales (a excepción de Obras Sanitarias del Estado [OSE]) e incluir los gastos de seguro de salud del BPS como parte del sector público. El informe de 2006 no incluyó gastos a nivel local, debido a la falta de datos confiables, y revisó las series publicadas por la OPP para el período 1999-2002 para asegurarse de que fueran coherentes con las nuevas definiciones.

Estos informes proporcionan información importante sobre gastos sociales, pero también muestran las limitaciones que afectan a esta área de conocimiento. Las series históricas comienzan sólo a partir de 1999 y algunos aspectos de los datos publicados más recientemente no son totalmente comparables con el informe anterior. Además, la falta de datos municipales y la ausencia de un programa permanente que publique actualizaciones periódicas limitan el impacto de estas iniciativas. En este contexto, el establecimiento de un programa permanente de recopilación y difusión de datos relacionados con el gasto social podría ser una de las responsabilidades que el MIDES debería tomar en el mediano plazo.

---

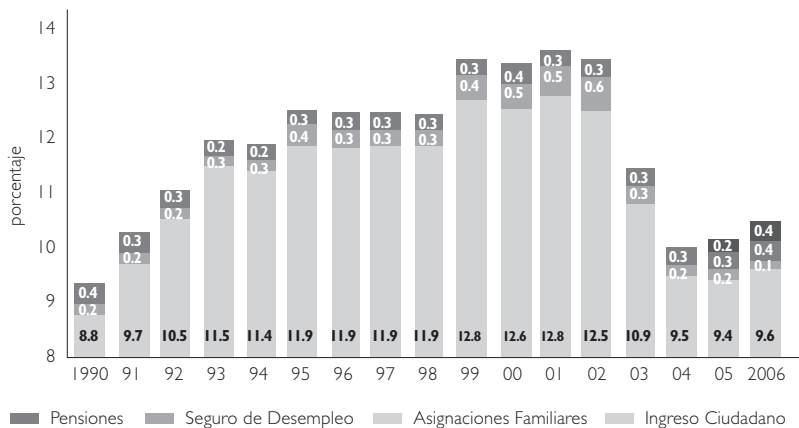
---

te y, para el año 2006, el programa ampliado de asignaciones familiares no contributivas y el programa Ingreso Ciudadano juntos representaban el 0,5 por ciento del PIB o el cinco por ciento de todas las transferencias de ingresos.

#### **3.7.2 La financiación de las transferencias de ingresos**

Las transferencias de ingresos en Uruguay se financian mediante una combinación de contribuciones, impuestos de asignación exclusiva, subsidios públicos puros y subsidios cruzados entre programas. El esquema financiero de los programas de transferencia de ingresos en Uruguay es bastante complejo. Algunos

**Gráfico 27. Gastos de transferencia de ingresos, por programa, 1990-2006**  
% del PIB



Notas: (\*) Los datos para el año 2006 son estimativos y se basan en datos del presupuesto. El “eje y” está fuera de escala a fin de facilitar la representación de los gastos correspondientes a programas mas pequeños. Fuente: Propia, en base a ATPS-OPP (2006), Ferrera-Coimbra y Forteza, (2004) y BPS (2006).

programas son financiados directamente por el Tesoro mediante el presupuesto nacional, otros tienen un importante componente contributivo y otros están implícitamente subsidiados, sin una fuente de financiamiento definida. Por un lado tenemos Ingreso Ciudadano, un programa financiado totalmente por el presupuesto nacional como parte de los gastos del Ministerio de Desarrollo Social (el cual, a su vez, transfiere los fondos al BPS para que procese los pagos). Por otro lado, los programas de jubilaciones y pensiones se definen como sistemas contributivos, pero tanto los sistemas de las fuerzas armadas y la policía como los administrados por el BPS incurrir en déficit significativos. A comienzos de la década del 90, BPS era capaz de financiar cerca del 80 por ciento del gasto destinado a programas de transferencia de ingresos con los aportes realizados por empleadores y trabajadores. Sin embargo, esta proporción comenzó a reducirse a medida que la cantidad de jubilados y pensionados aumentó más rápido que la cantidad de contribuyentes. Cuando la reforma del sistema de pensiones del año 1996 introdujo un esquema con fondos propios, la autofinanciación del BPS ya era del 53 por ciento y la reforma aceleró el proceso. Para el año 2003, sólo el 40 por ciento de los ingresos del BPS provenían de aportes. El resto de los fondos correspondían a transferencias provenientes de rentas generales, ya sea en la forma de impuestos de asignación específica de transferencias directas del

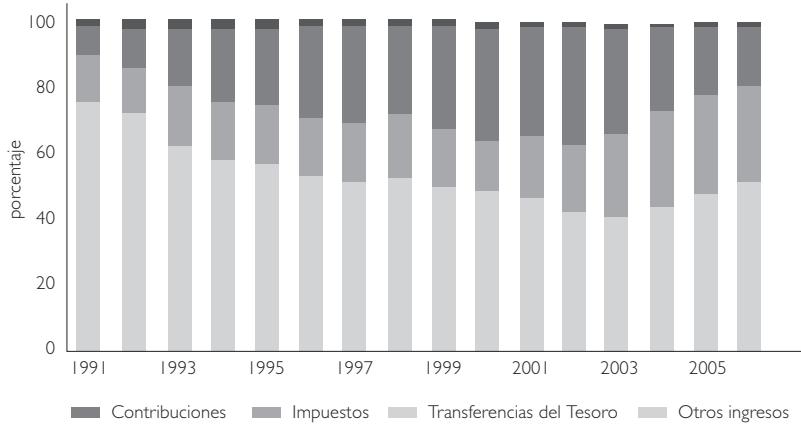
---

---

### Gráfico 28. Financiación de los programas de transferencia de ingresos del BPS, 1991-2006

% de ingresos totales

---



---

Notas: (\*) Los datos para el año 2006 son estimativos y se basan en fondos presupuestados.

Fuente: Propia, en base a BPS (2006 y 2007).

---

Tesoro, las cuales eran necesarias para equilibrar las finanzas del BPS. La tendencia a la reducción de financiación "genuina" se detuvo en 2003 y, para el año 2006, el porcentaje de programas de transferencia de ingresos del BPS financiados con aportes se había recuperado hasta alcanzar niveles similares a los de finales de la década del noventa, alrededor del 50 por ciento.

Las transferencias provenientes de ingresos fiscales generales que se destinan al BPS para la financiación de los programas de transferencia de ingresos tienen dos componentes. En primer lugar, el marco legal establece que la totalidad o parte de la recaudación proveniente de algunos impuestos se transfiera automáticamente al BPS. Estos impuestos incluyen el impuesto al valor agregado (IVA), los impuestos a las ganancias por premios de juegos de azar y un impuesto especial a la importación de bienes industrializados ("COFIS"). Las transferencias provenientes de estos impuestos especialmente asignados representaron entre el 15 y el 18 por ciento de todos los fondos del BPS durante gran parte de la década del 90 y comienzos de la década del 2000, una cifra que no fue suficiente para eliminar la brecha financiera que existe entre los ingresos y gastos. Como consecuencia, el gobierno se vio forzado a realizar transferencias adicionales a fin de solucionar el déficit. Estas transferen-

cias totalizaron un 36 por ciento de los ingresos en el año 2002, estableciendo un récord sin precedentes de UY\$ 12.300 millones (4,7 por ciento del PIB). La recuperación de los aportes y la mejora en la recaudación impositiva observadas después del año 2003 produjeron una rápida disminución de esta cifra y, para el año 2006, las transferencias totalizaban UY\$ 8.500 millones o menos del 2 por ciento del PIB.

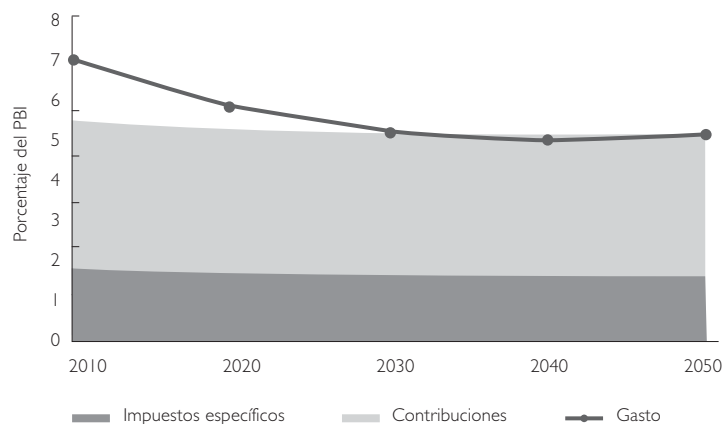
### 3.7.3 Sostenibilidad

Dada la actual estructura de gastos de todos los programas de transferencia de ingresos, la discusión sobre la sostenibilidad en el mediano y largo plazo deberá basarse inevitablemente en las perspectivas a mediano y corto plazo del sistema de jubilaciones y pensiones. Como muestra el gráfico 29, en el año 2006 el sistema de jubilaciones y pensiones representaba cerca del 10 por ciento del PIB, mientras que los otros tres programas juntos apenas representaban el 1 por ciento del PIB.

Este informe no se centra en el problema de sostenibilidad en sí mismo. Sin embargo, es importante reconocer la relevancia de este problema, ya que no se podrán realizar reformas en las políticas si las consecuencias fiscales en el mediano plazo son insostenibles. La reforma del sistema de pensiones del año 1996 introdujo varias limitaciones al aumento del gasto a través de los años. De hecho, el gasto previsional, como porcentaje del PIB, se ha mantenido estable durante la mayor parte de la última década, con un leve crecimiento durante el período 1999-2002 (debido a una disminución del PIB), que fue compensado más tarde cuando la recuperación del PIB fue más rápida que la de los gastos previsionales.

Las proyecciones existentes sobre gastos del sistema de pensiones predicen una tendencia a la baja durante las próximas décadas. La proyección de flujos financieros para los sistemas de pensiones en el largo plazo no es una tarea sencilla, ya que supone realizar varias conjeturas sobre la evolución de variables claves como las tendencias del mercado laboral, la inflación, la situación macroeconómica y el crecimiento real de los salarios entre otras. El personal de la oficina de asesores técnicos del BPS preparó una proyección hasta el año 2050 que muestra la evolución prevista de las principales variables del sistema. En esta proyección, el BPS estima que la recaudación de aportes se mantendrá muy estable, con un leve descenso causado por la maduración de la reforma del año 1996. Se supone que los impuestos especialmente asignados evolucionarán de manera similar; pero que los gastos se reducirán a aproximadamente 5 por ciento del PIB, principalmente debido a una reducción de la

**Gráfico 29. Flujos financieros proyectados, sistema de jubilaciones y pensiones de BPS 2010-2050**  
% del PIB



Fuente: Propia, en base a BPS (2005) y CEPAL.

cobertura de las pensiones por sobrevivencia y a la maduración del nuevo sistema, que proporciona beneficios más bajos de los componentes del sistema de reparto a los jubilados. Por lo tanto, las transferencias del Tesoro, que representaban un 25 por ciento de todos los gastos del BPS en 2004, se irán reduciendo lentamente hasta desaparecer en el año 2030.

La disminución del gasto prevista para los próximos veinte años se debe en parte a una reducción prevista de la cobertura de los adultos mayores. El mayor rigor en los requisitos de otorgamiento introducidos por la reforma del año 1996, junto con un descenso de la formalidad, llevó a los autores de la proyección a calcular que la proporción de adultos mayores con acceso a beneficios de jubilación y pensión se reducirá en las próximas dos décadas. Si en un futuro cercano las políticas se reforman a fin de mitigar este efecto,<sup>11</sup> la cobertura y los gastos serán mayores. En general, estas proyecciones parecen indicar que el sistema no se enfrenta a problemas graves de sostenibilidad, siempre y cuando no se efectúen reformas en el mediano plazo.

11. Por ejemplo, varios sectores proponen reducir la cantidad de años de aportes requerida para ingresar al sistema de treinta y cinco a treinta.

## 4. El nuevo plan de equidad social. Posibles impactos y costos

A medida que el plan de emergencia social PANES se acerca a su fecha límite a fines de 2007, su componente principal de transferencia, el programa Ingreso Ciudadano, se eliminará de manera progresiva y se implementará una nueva política. En este contexto, Uruguay se enfrenta al desafío y a la oportunidad única de rediseñar sus programas de transferencia de ingresos para la reducción de la pobreza y la desigualdad, a fin de incrementar su impacto y sostenibilidad. El Gobierno anunció que el nuevo programa, llamado Plan de Equidad Social, (PES) se implementará a principios de 2008. Actualmente se discuten los detalles de diseño y se espera una definición para mediados de 2007. Si bien se ha manifestado claramente que el PES no será una mera continuación del PANES y de sus programas constituyentes, es razonable considerarlo el programa social estructural de largo plazo para reducir la pobreza y la desigualdad.

A fin de garantizar la continuidad de los beneficios para las personas necesitadas, el nuevo programa no debería sólo reemplazar al PANES sino representar un cambio metodológico que sustituya un enfoque de emergencia por uno más estratégico. PANES fue diseñado e implementado en el contexto de una grave emergencia social, en un momento en el cual el desempleo, la pobreza y la indigencia alcanzaron niveles históricos. Superado el peor momento de la crisis, el Gobierno se avoca ahora al diseño de una estrategia de largo plazo que brinde asistencia y protección a los sectores más vulnerables y pobres de la población.

El nuevo enfoque tiene en cuenta el marco del ciclo de vida analizado en la sección 2 como uno de sus fundamentos. El PES se centrará principalmen-

te en los niños, el sector más pobre y vulnerable, y tendrá como objetivo mejorar los estándares de vida y el romper el círculo vicioso de la pobreza. Para aumentar las probabilidades de tener un impacto duradero, el programa propuesto proporcionaría un fuerte incentivo para que los niños de familias pobres completen la educación secundaria. Además, el programa podría destinar parte de sus recursos a la asistencia de adultos mayores pobres que no están protegidos por el sistema previsional. Si bien la incidencia de la pobreza entre los adultos mayores es relativamente baja, esta medida se justifica por el hecho de que las personas de este grupo etario que caen debajo de la línea de la pobreza, rara vez tienen la oportunidad de revertir su situación mediante el mercado laboral, a diferencia de otras personas más jóvenes.

El principal desafío de la nueva política será centrarse en tres temas claves: cobertura, sostenibilidad e integración del sistema. Las secciones anteriores mostraban que los programas existentes tienen algunas brechas y superposiciones de cobertura importantes, que los impactos de la pobreza y la desigualdad podrían ser mayores, especialmente entre los niños, y que el alto costo fiscal de los programas existentes deja espacio limitado para la introducción de nuevos sistemas. En este contexto, el desafío es claro: cómo diseñar un programa que proporcione cobertura adecuada a los sectores más pobres y vulnerables, evitando la superposición con otros programas de transferencia de ingresos y los impactos negativos en el mercado laboral, garantizando sostenibilidad fiscal y una implementación sin complicaciones.

El objetivo de esta sección es proporcionar algunas respuestas posibles para ese desafío. Es evidente que cualquier propuesta debe considerar el rol que actualmente tienen los programas de transferencia de ingresos destinados a los pobres. Por lo tanto, los esfuerzos deben centrarse en las transferencias no contributivas, que probablemente formarán parte del nuevo PES. Si bien otras políticas de transferencias de ingresos de tipo contributivas seguramente tendrán un rol importante en la estrategia global, no se incluyen dentro de este análisis.

Este capítulo analiza los posibles impactos del nuevo programa, evaluando sus efectos en diferentes escenarios. Las opciones de modelos (que, por supuesto, no representan exactamente lo que el Gobierno eventualmente propondrá como diseño básico del PES<sup>12</sup>) se presentan mediante la descripción de sus componentes principales y una simulación de su posible impacto. Se presentan seis indicadores de resultados para evaluar tales impactos, entre ellos, incidencia y brecha de la pobreza, incidencia de la indigencia, bre-

cha de cobertura en el quintil más pobre de la población, desigualdad en la distribución del ingreso (coeficiente de Gini) e impacto fiscal, con el fin de mostrar la relación costo/beneficio de cada uno de los casos. Las reformas se presentan de manera acumulativa para mostrar el efecto incremental de cada medida.

En esta sección se analizan cuatro tipos de reformas. A partir de la situación actual, la sección 4.1 presenta un primer escenario que evalúa el posible impacto del cierre del programa Ingreso Ciudadano si no se tomaran otras medidas. Si bien este escenario no se considera probable ni recomendable, se presenta como base para presentar los otros escenarios. A continuación, la sección 4.2 incluye dos escenarios que evalúan los efectos de modificar los montos pagados a los beneficiarios de asignaciones familiares. El tercer conjunto de escenarios evalúa el impacto que tendría la ampliación de la cobertura de las asignaciones familiares y pensiones no contributivas a todas las personas que actualmente son elegibles pero que, por algún motivo, no reciben tales beneficios y, en el caso de las pensiones no contributivas, a personas de 65 años o más. Finalmente, la sección 4.3 analiza el impacto que tendría un cambio en el criterio de selección de beneficiarios.

#### 4.1. EL IMPACTO DEL INGRESO CIUDADANO

El Ingreso Ciudadano ha tenido un efecto importante en la indigencia. Establecido como programa provisorio, PANES llegará a su fin en el año 2007. Este escenario simula de manera estática el impacto que tendría el cierre de Ingreso Ciudadano, suponiendo que no se introdujera ninguna otra reforma a las políticas. Si bien éste no es un escenario probable (puesto que el Gobierno ya ha anunciado que introducirá el nuevo "Plan de Equidad Social"), proporciona una base inicial para analizar el impacto de otras posibles reformas. Se consideran seis indicadores para evaluar el impacto de ésta y otras opciones de políticas: porcentaje de personas indigentes, porcentaje de personas pobres, brecha de pobreza, brecha de cobertura, distribución de ingresos (coeficiente de Gini) y costo anual, expresado en pesos uruguayos corrientes y porcentaje del PIB<sup>13</sup>. Se tomaron las cifras oficiales del INE (2006) correspondientes al

13. Sin embargo, se acercan a lo que varios informes periodísticos han señalado sobre el diseño del nuevo programa. El 22 de diciembre de 2006, "Brecha" informó que el nuevo PES incluiría un nuevo programa de asignaciones familiares, con montos de beneficio más altos que se reducirían a medida que aumentara la cantidad de hijos en el hogar. Además, el 28 de marzo de 2007, "El Observador" informó que el nuevo PES incluiría, como componentes de transferencia de ingresos, un programa ampliado de asignaciones familiares para 490.000 niños y 7.122 nuevas jubilaciones no contributivas para la tercera edad, lo que incluye a beneficiarios de 65 años o más.

primer semestre de 2006 junto con el gasto anual informado para 2006 como datos iniciales para las comparaciones con los resultados simulados. Para una visualización más clara de los cambios simulados, los resultados se presentan en una tabla y en un gráfico con forma de hexágono que muestran todos los indicadores, normalizados en uno para el escenario base.

Este escenario muestra que el Ingreso Ciudadano está orientado a combatir la indigencia. Según datos del INE (2006), a principios de 2006 el 2,87 por ciento de la población de Uruguay era indigente y el 27,37 % era pobre. Cerca del 23% del quintil más pobre de la población no recibía transferencias de ingresos. En 2006, el coeficiente de Gini era igual a 0,456 y el gasto total (incluidos los programas provisionales del BPS, las asignaciones familiares, Ingreso Ciudadano y el seguro de desempleo) ascendía a cerca de UY\$ 44.900 millones, o a un 10,4 por ciento del PIB. Estas cifras normalizadas están representadas la línea continua en la figura del hexágono ubicada en el panel derecho del gráfico 30. Sin el ingreso transferido por este programa, la indigencia alcanzaría el 4,26 por ciento, lo que representaría un incremento de 1,4 puntos porcentuales (pp) o un aumento del 50 por ciento en relación al caso de referencia, tal como lo demuestra el eje vertical en la figura del hexágono. La brecha de cobertura del quintil más pobre crecería casi tres puntos porcentuales hasta alcanzar un 27.2 por ciento. Los otros indicadores prácticamente no experimentarían cambios, ya que la pobreza aumentaría sólo 0,5 puntos porcentuales (o 1,7 por ciento), la desigualdad sería levemente superior y el costo anual total de las transferencias se reduciría a UY\$ 1.270 millones o al 0,3 por ciento del PIB (unos UY\$ 52 millones).

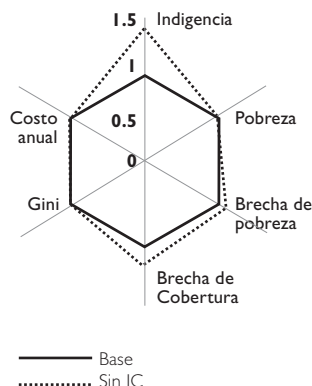
## 4.2. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE BENEFICIOS DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES

El segundo escenario simulado es un aumento en los beneficios de las asignaciones familiares. Si bien la cobertura de las asignaciones familiares se ha ampliado significativamente en los últimos años, el monto que se paga a los beneficiarios es pequeño, lo que limita el impacto en el bienestar de los hogares. Entre las posibles reformas que podrían introducirse con el nuevo Plan de

13. Los indicadores de pobreza, indigencia y brecha de pobreza (también conocido como FGT-1) han sido calculados para el total urbano de localidades de más de 5000 habitantes (Montevideo e Interior), según la metodología de línea de pobreza (2002). El coeficiente de Gini se estimó a partir del ingreso real (deflactado por IPC) per capita sin valor locativo, también fue estimado para el total urbano para el primer semestre de 2006, utilizando la metodología de cálculo de INE (ver INE, 2006). La brecha de cobertura, hace referencia a la proporción de hogares del primer quintil de ingresos (per capita familiar; sin valor locativo) que no perciben beneficios del sistema jubilatorio, seguro por desempleo, asignaciones familiares, ni ingreso ciudadano.

**Gráfico 30. Resultados de simulaciones.** Datos reales correspondientes al año 2006 y resultados simulados son transferencias de Ingreso Ciudadano

	Escenarios	
	Base	Sin IC
Indigencia	2.87%	4.26%
Pobreza	27.37%	27.81%
Brecha de pobreza	9.64%	10.44%
Brecha de cobertura	22.87%	27.17%
Gini	0.4519	0.4564
Costo (UY\$ millones)	44,898	43,625
Anual (% PIB)	10.4%	10.1%



Fuente: Propia, en base a ECHA.

Equidad Social (PES) se ha sugerido una modificación del monto de las asignaciones familiares, al menos para las asignaciones inferiores al umbral de ingreso de 3 BPC. Las propuestas involucran un aumento general de los beneficios, pero también la introducción de dos escalas móviles que considerarían las economías de escala de las familias y promoverían la permanencia de los adolescentes en el sistema educativo formal.

Se presentan dos escenarios diferentes para la evaluación del efecto marginal de cada propuesta. El cambio afectaría a 257.000 niños menores de 18 años que viven en hogares con ingresos menores a 3 BPC y reciben actualmente beneficios (mientras otros 300.000 niños continuarían recibiendo beneficios según los valores actuales). La nueva estructura de beneficios otorgaría UY\$ 1.000 para el primer hijo, 750 para el segundo, UY\$ 500 el tercero y UY\$ 250 a partir del cuarto hijo. Debido a que los escenarios de simulación son acumulativos (a fin de simplificar la exposición), el escenario anterior se considera la base para las simulaciones actuales. Por lo tanto, esta modificación del monto de los beneficios de las asignaciones familiares se aplica sobre la base de un escenario sin la transferencia del programa Ingreso Ciudadano.

El aumento del monto de las asignaciones familiares más que compensa el potencial incremento de la indigencia derivado de una eventual eliminación del

Ingreso Ciudadano, ya que disminuiría este indicador a 2,23 por ciento, reduciéndolo a un 77 por ciento del nivel inicial. La pobreza también se reduciría, en menos de un punto porcentual. Por supuesto, la cobertura no cambiaría, ya que la política considerada sólo afectaría a los beneficiarios que ya están incluidos dentro del sistema<sup>14</sup>. El hexágono del gráfico 31 muestra que la línea de puntos (que simula los nuevos beneficios de las asignaciones familiares) interseca el eje vertical por debajo de 1, que es el escenario de referencia. La desigualdad del ingreso también disminuye, y sería un poco mejor que en el escenario de referencia, ya que el coeficiente de Gini se reduciría casi 1,7 puntos porcentuales con respecto a la situación actual. Finalmente, este escenario es más costoso que la situación actual. La introducción de esta modificación en las asignaciones familiares tendría un costo de alrededor de UY\$ 2.245 millones (neto de los gastos actuales destinados a asignaciones familiares para los mismos hogares), un 72 por ciento más alto que el monto transferido como beneficios de Ingreso Ciudadano durante 2006. Por lo tanto, esta reforma implica un aumento del gasto del 0,21 % del PIB en relación con el monto gastado durante 2006 en programas de transferencia de ingresos.

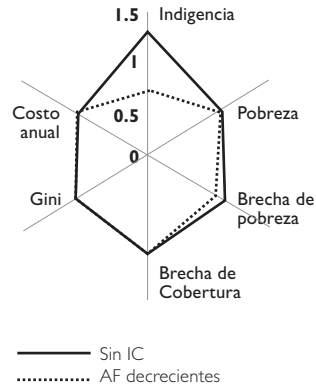
La inclusión de una escala incremental de beneficios por cada año de educación completado a fin de promover una mayor asistencia de los alumnos de nivel secundario tendría un efecto mínimo en términos de pobreza. Este esquema podría representar una adición al programa, con el objetivo de promover la escolaridad entre los adolescentes<sup>15</sup>. Suponiendo que esto se implementara aumentando los beneficios un 1 por ciento por cada año de escolaridad, un niño en el primer año de la escuela primaria aumentaría su beneficio en un 1 por ciento, mientras que los niños que se encuentren en el último año de escuela secundaria recibirían un 12 por ciento adicional. Esta medida tendría un impacto menor en la pobreza y la equidad además de un costo limitado, como puede observarse en el gráfico 32. El efecto marginal en la indigencia sería de 0,07 puntos porcentuales; la pobreza descendería 0,03 puntos, y el coeficiente de Gini se reduciría 0,003 puntos. Entretanto, los costos fiscales de los programas llegarían a UY\$ 106 millones por año. Debido a que las diferencias son tan pequeñas, apenas pueden observarse en el hexágono del gráfico 32. Sin embargo, es importante notar que el objetivo de este cambio no sería lograr un impacto directo en la pobreza o la

14. La brecha de cobertura representa la proporción de hogares que no reciben transferencia de ingreso alguna, **en el primer quintil de la distribución del ingreso**. Dado que esta distribución decilica se recalcula luego de cada simulación, la brecha de cobertura observa pequeñas variaciones por efecto composición.

15. Es posible adoptar distintas modalidades con este objetivo. Entre las opciones, se encuentra la simulada en esta sección, la posibilidad de otorgar una suma fija adicional a los niños que permanezcan en la escuela luego de cierta edad, una asignación diferencial por nivel escolar, etcétera. La opción simulada aquí representa entonces solo una posible aproximación al problema de la escolaridad secundaria.

**Gráfico 31. Resultados de simulaciones.** Escenarios sin Ingreso Ciudadano y con nuevas asignaciones familiares decrecientes por número de hijos.

	Escenarios	
	Sin IC	AF por hijo (decreciente)
Indigencia	4.26%	2.23%
Pobreza	27.81%	26.94%
Brecha de pobreza	10.44%	9.13%
Brecha de Cobertura	27.17%	27.97%
Gini	0.4564	0.4487
Costo (UY\$ millones)	43,625	45,870
Anual (%PIB)	10.1%	10.6%



Fuente: Propia, en base a ECHA.

desigualdad, sino producir un cambio en el comportamiento de los adolescentes y sus familias, al aumentar su demanda de educación y la proporción de adolescentes que completa la escuela secundaria. Por lo tanto, una evaluación adecuada de este impacto debería considerar la evolución de las tasas de inscripción y no el impacto estático en los índices de pobreza o equidad.

### 4.3. AMPLIACIÓN DE COBERTURA DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES Y LAS JUBILACIONES Y PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

Las autoridades también podrían implementar reformas para ampliar la cobertura de los programas de transferencia de ingresos. En la subsección anterior se analizó el impacto que tendría la eliminación del programa Ingreso Ciudadano y la redefinición de los beneficios del programa de asignaciones familiares en los diferentes indicadores. Estas reformas requerirían cambios legales y serían relativamente fáciles de implementar. Por otro lado, no todos los niños elegibles según las normas actuales del programa de asignaciones familiares recibe un beneficio. De hecho, casi 125.000 niños, o el



La ampliación de la cobertura de las asignaciones familiares a todos los hijos menores de 18 años que viven en hogares con ingresos inferiores a 3 BPC tendría un impacto significativo en la pobreza y en la desigualdad de ingresos. El gráfico 33 muestra que esta ampliación tendría como resultado una reducción de la desigualdad, una drástica reducción en la incidencia de la indigencia (que descendería a menos de la mitad del valor inicial) y disminuciones de la pobreza y de las brechas de cobertura dentro del quintil más pobre de la población.

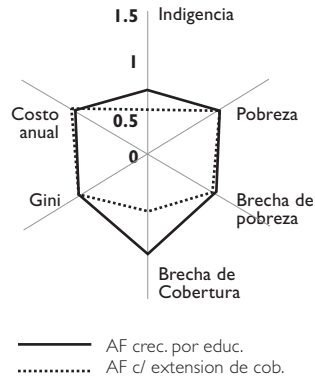
La ampliación de la cobertura de las asignaciones familiares presenta una elevada relación costo/beneficio. El pago de nuevos beneficios a un valor unitario más alto seguramente aumentará los costos, pero el impacto marginal también será más alto que en cualquier otro escenario. Los gastos totales aumentarían a UY\$ 2.724 millones con respecto al escenario anterior y UY\$ 3.802 millones en relación al valor inicial. Esto significa que cada punto de reducción de pobreza costaría UY\$ 3.395 millones al año, la relación costo-beneficio más elevada entre las opciones simuladas. Si bien el costo de reducir un punto porcentual de la tasa de indigencia es menor que aquella de la pobreza, sus valores siguen siendo elevados en términos relativos a las demás alternativas simuladas (ver tabla 7).

Otra propuesta analizada en Uruguay sobre la ampliación de la cobertura de los programas de transferencias de ingresos involucra al sistema de jubilaciones y pensiones no contributivas. Como parte de la "estrategia de eliminación" del PANES, el Ministerio de Desarrollo Social inició en 2006 un proceso para gestionar jubilaciones y pensiones no contributivas para individuos que, pese a que reunían los requisitos necesarios para recibir dicha prestación, recibían beneficios de Ingreso Ciudadano. Además, la propuesta también incluiría una reducción de la edad mínima requerida para calificar para este beneficio, de 70 a 65 años.

Los resultados de una simulación que incluye la ampliación de la cobertura de las jubilaciones y pensiones no contributivas indican que el impacto de esta medida sería limitado. Cerca de 38.000 nuevos beneficiarios se agregarían al sistema, lo que incluye a personas de 65 años o más que viven en hogares con ingresos totales inferiores a 3 BPC, con un beneficio mensual de UY\$ 2.930. No se registran variaciones significativas de pobreza o indigencia en relación al escenario anterior. Los cambios de 0,05 y 0,29 puntos porcentuales en la indigencia y la pobreza, respectivamente, y una reducción de 0,001 en el coeficiente de Gini, hacen que este escenario sea el de menor impacto entre los aquí considerados. La brecha de cobertura para el quintil más pobre se reduciría 1,9 puntos porcentuales. Debido a que el costo de esta reforma rondaría los UY\$ 1.158 millones, éste sería el peor escenario en términos de relación

**Gráfico 33. Resultados de simulaciones.** Escenarios con estructura de beneficios de asignaciones familiares revisada y ampliación de cobertura a todos los niños elegibles.

	Escenarios	
	AF por hijo y escolaridad	AF (cobertura extendida)
Indigencia	2.16%	1.52%
Pobreza	26.91%	26.25%
Brecha de pobreza	9.07%	8.52%
Brecha de Cobertura	28.01%	16.19%
Gini	0.4484	0.4447
Costo (UY\$ millones)	45,976	48,700
Anual (%PIB)	10.7%	11.3%



Fuente: Propia, en base a ECHA.

costo/beneficio. Por cada punto porcentual de reducción de la tasa de pobreza, el gasto debe incrementarse en UY\$ 3.375 millones.

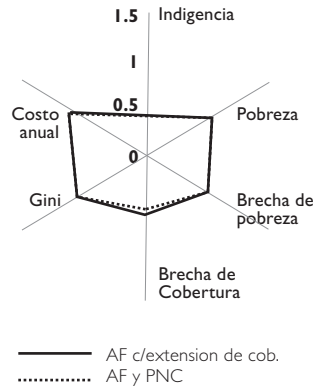
#### 4.4. COMPARACIÓN DE CRITERIOS ALTERNATIVOS PARA LA SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS

Esta sección analiza el impacto que un cambio en el criterio de selección de beneficiarios tendría en la pobreza, la equidad y los costos. Hasta ahora, los escenarios simulados adoptaron como criterio de selección de beneficiarios el enfoque que actualmente utilizan las asignaciones familiares y los sistemas de jubilaciones y pensiones no contributivas.<sup>16</sup> Si bien la utilización de los ingresos laborales como criterio de orientación de beneficios ofrece varias ventajas (entre ellas la simplicidad y la disponibilidad de los datos), sería interesante explorar el impacto que tendría un cambio de criterio.

16. Para que un hogar sea elegible para recibir beneficios de asignación familiar no contributiva, debe tener un ingreso inferior a 3 BPC. En el caso del sector informal, esta medición indirecta de la pobreza no puede realizarse utilizando los registros administrativos de BPS. Por lo tanto, se presenta una declaración jurada como prueba de elegibilidad. Para las simulaciones, se consideró sólo el ingreso laboral (salario), en lugar del ingreso total de la familia. Este último era considerado inferior al primero porque ciertos elementos del ingreso son estimados en lugar de declararse como percibidos, como por ejemplo, el valor locativo.

**Gráfico 34. Resultados de simulaciones.** Escenarios con cobertura de asignaciones familiares ampliada y cobertura de asignaciones familiares y pensiones no contributivas ampliada

	Escenarios	
	AF (cobertura extendida)	AF+ Pensiones no contributivas
Indigencia	1.52%	1.47%
Pobreza	26.25%	25.90%
Brecha de pobreza	8.52%	8.37%
Brecha de Cobertura	16.19%	14.90%
Gini	0.4447	0.4433
Costo (UY\$ millones)	48,700	49,858
Anual (% PIB)	11.3%	11.6%



Fuente: Propia, en base a ECHA.

La mayoría de los programas de Uruguay han utilizado como herramienta para la orientación de beneficios a los ingresos laborales, pero anteriormente se utilizó una medición indirecta de la pobreza cuando PANES se introdujo en 2005. El enfoque tradicional solía comparar el ingreso individual o del hogar con un umbral (normalmente un múltiplo del salario mínimo o, más recientemente, las BPC). Con la implementación de PANES en 2005 se adoptó un nuevo método de selección de beneficiarios y se aplicó una medición indirecta de la pobreza a fin de identificar hogares en esa condición. Para ello, se organizaron entrevistas y visitas detalladas a los hogares, un proceso que insumió una importante cantidad de tiempo y recursos y que en algunos casos se transformó en objeto de discusiones políticas.

Los programas tradicionales consideraban la relación entre el ingreso y el salario mínimo. Más recientemente, la base para esos cálculos fue reemplazada por un índice que se actualiza regularmente (Base de Prestaciones Contributivas, BCP) En el caso de las asignaciones familiares, se ha utilizado un umbral de 10 BPC para determinar quién recibe beneficios<sup>17</sup> en el sector formal (mientras

17. El otorgamiento de asignaciones familiares tiene un límite máximo (10 BPC) para los hogares con 2 hijos dependientes. Para los hogares más grandes (con más hijos), el límite es una función incremental que depende de la cantidad de hijos dependientes (ver Sección 2).

que las personas con ingresos inferiores a 6 BPC califican para obtener beneficio de mayor monto). Para los hogares con trabajadores informales, si los ingresos son inferiores a 3 BPC, los hijos pueden ser elegibles para recibir asignaciones familiares. Para poder percibir una jubilación o pensión no contributiva (con comprobación previa de medios de vida), el reclamante debe tener al menos 70 años de edad y el ingreso del hogar debe ser inferior a 2 ó 3 BPC, dependiendo del estado civil<sup>18</sup>.

Los participantes del PANES, incluidos aquellos que reciben beneficios de Ingreso Ciudadano, fueron seleccionados mediante un mecanismo más sofisticado. Voluntarios y personal del MIDES realizaron visitas a los hogares para recopilar datos sobre las características del hogar, que luego se utilizaron para generar un índice ponderado y asignar un puntaje al hogar. Un valor de corte de ese puntaje determinó la elegibilidad. Si bien el hecho de recibir otras transferencias o pertenecer al sector formal no constituía un motivo para el rechazo inmediato de las solicitudes, los beneficiarios pertenecen en su gran mayoría al sector laboral informal.

En resumen, las transferencias no contributivas “tradicionales” utilizan una medición indirecta de la pobreza para seleccionar a sus beneficiarios, mientras que PANES (e Ingreso Ciudadano) utilizan una medición indirecta de la pobreza, más compleja. Si bien la medición indirecta de la pobreza es más fácil de realizar y resulta muy precisa para los empleados formales, está sujeta a problemas de riesgo moral normalmente asociados al hecho de que la persona tenga que informar sus propios ingresos u otras características.

Los distintos criterios de selección de beneficiarios producen resultados claramente diferentes. La tabla 5 presenta la cantidad estimada de niños menores de 18 años en 2006, según el otorgamiento de beneficios de asignaciones familiares, el ingreso laboral total del hogar y la pobreza<sup>19</sup>. De 867.000 niños, el 44 por ciento vivía en hogares con ingresos totales inferiores a 3 BCP y el 45 por ciento vivía en hogares pobres. Pese a que estas cifras son similares, la superposición entre ambas definiciones no es perfecta: casi una tercera parte de los niños pobres vivían en hogares con ingresos totales superiores a 3 BPC y cerca de una tercera parte de los niños que vivían en hogares con ingresos inferiores a 3 BCP no eran pobres.

18. Para las jubilaciones y pensiones no contributivas, los requisitos formales establecen que los miembros del hogar responsables del adulto mayor, no pueden tener ingresos superiores a 3 BPC si están casados y a 2 BPC si son solteros. Para una mayor simplicidad y homogeneidad, se estableció un ingreso por trabajo en el hogar inferior a 3 BPC como umbral de elegibilidad. 19. En esta sección de discusión acerca de los criterios de focalización se estimó la pobreza sin considerar el beneficio proveniente del Ingreso Ciudadano, entendiendo que la calificación del derecho al PES se definirá sin considerar el impacto del beneficio del PANES.

**Tabla 5. Criterios de selección de beneficiarios. Niños menores de 18 años según su participación en el programa de asignaciones familiares y según la pobreza**

Total	Total	Pobre	No Pobre
	<b>867,011</b>	<b>417,726</b>	<b>449,285</b>
Recibiendo AF	557,336	327,739	229,598
Hogares con ingreso laboral $\geq$ 3BPC	299,610	113,906	185,703
Hogares con ingreso laboral $<$ 3BPC	257,726	213,832	43,894
No recibiendo AF	309,675	89,988	219,687
Hogares con ingreso laboral $\geq$ 3BPC	182,565	25,467	157,099
Hogares con ingreso laboral $<$ 3BPC	127,109	64,521	62,589
Asistiendo a la escuela	101,012	45,990	55,022
No asistiendo	26,097	18,531	7,567

Fuente: Propia, en base a ECHA.

Un problema similar afecta a los adultos mayores. La tabla 6 muestra que de los 456.000 uruguayos de 65 años de edad o más, poco menos de 37.000 son pobres. De ellos, 10.700 no reciben una jubilación o pensión, aun cuando califican para recibir un beneficio no contributivo. Por otro lado, en Uruguay existen 330.000 adultos mayores que viven en hogares que califican para recibir un beneficio previsional no contributivo. Ochenta y ocho por ciento de este grupo está cubierto por el sistema previsional, pero cerca de 34.000 adultos mayores carecen de cobertura actualmente.

Utilizar otro criterio de selección de beneficiarios implicaría cambios importantes en la población cubierta. Si el gobierno de Uruguay decide implementar una nueva estrategia de selección de beneficiarios para PES y proporciona beneficios en la forma de asignaciones familiares y pensiones no contributivas a niños y adultos mayores que viven en hogares pobres, tendría que incluir a 86.700 nuevos niños y excluir a 22.900 beneficiarios que reciben actualmente asignaciones familiares no contributivas pero que no calificarían según la nueva norma. De manera similar; si 10.900 adultos mayores pobres serían incluidos en el sistema previsional no contributivo, otros 51.800 deberían ser excluidos por esta razón.

Por supuesto, excluir a los beneficiarios actuales de los programas sería difícil por cuestiones sociales, políticas y legales. Por lo tanto, el escenario final, pre-

**Tabla 6. Criterios de selección de beneficiarios.  
Personas mayores de 65 años según el otorgamiento  
de jubilaciones/pensiones y según la pobreza**

Total	Total	Pobre	No Pobre
	456,359	37,130	419,229
Recibiendo jubilaciones/pensiones	391,240	26,341	364,899
Hogares con ingreso laboral $\geq$ 3BPC	95,166	4,921	90,245
Hogares con ingreso laboral $<$ 3BPC	296,074	21,419	274,655
No recibiendo jubilaciones/pensiones	65,119	10,790	54,330
Hogares con ingreso laboral $\geq$ 3BPC	30,924	2,525	28,399
Hogares con ingreso laboral $<$ 3BPC	34,195	8,264	25,931

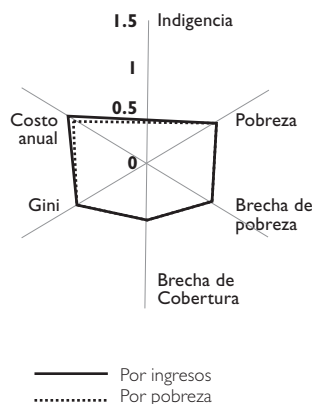
Fuente: Propia, en base a ECHA.

sentado en el gráfico 35 compara los impactos de la reforma (donde los beneficios de las asignaciones familiares se incrementaban con escalas móviles y la cobertura de las asignaciones familiares y las pensiones no contributivas se ampliaba) con un escenario similar en donde la ampliación de la cobertura se centra en el sector pobre en lugar de en hogares con ingresos totales bajos. Si bien en el primer caso cerca de 685.000 niños recibirían asignaciones familiares y 435.000 adultos mayores recibirían una jubilación/pensión, en el segundo escenario la cantidad de beneficiarios de asignaciones familiares sería igual a 644.000 y la cantidad de beneficiarios de jubilaciones y pensiones alcanzaría los 402.300. En otras palabras, habría menos beneficiarios, pero los beneficios estarían mejor orientados a los pobres.

Los resultados de esta simulación final indican que la selección de beneficiarios según los ingresos resulta más cara que la selección de beneficiarios según la condición de pobreza, ya que incluye más beneficiarios pero también resulta más efectiva por el mismo motivo. Mientras que establecer como objetivo a las personas con ingreso familiar inferior a 3 BPC costaría UY\$ 4,960 millones más que en el escenario referencia (1,2 % del PIB), ampliar la cobertura para incluir a los pobres aumentaría el gasto a UY\$ 2,020 millones, cerca del 0,5 % del PIB. La pobreza se reduciría 1.47 puntos porcentuales si se utiliza el primer criterio y 2.09 puntos en el segundo caso, en relación con el escenario inicial. Una estrategia para el Plan de Equidad Social que seleccione beneficiarios basándose en los ingresos tendrá un impacto más importante en la distribución de los ingresos que una estrate-

**Gráfico 35. Resultados de simulaciones.** Escenarios con cobertura de asignaciones familiares ampliada y cobertura de asignaciones familiares y pensiones no contributivas ampliada

	Escenarios completos	
	Focalizando por Ingreso	Focalizando por Pobreza
Indigencia	1.47%	1.44%
Pobreza	25.90%	25.28%
Brecha de pobreza	8.37%	8.11%
Brecha de Cobertura	14.90%	15.29%
Gini	0.4433	0.4437
Costo (U\$ millones)	49,858	46,918
Anual (%PIB)	11.6%	10.9%



Fuente: Propia, en base a ECHA.

gia de selección basada en la pobreza. Finalmente, la incidencia en la indigencia es sólo marginalmente diferente.

Mientras que utilizar el criterio de focalización de la pobreza es más efectivo en la reducción de los indicadores asociados con la pobreza (indigencia, pobreza y brecha de pobreza), utilizar el criterio de ingresos tiene mayor incidencia en reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, al tiempo que mejora la cobertura de los programas de transferencia de ingreso. Sin embargo, este segundo criterio de focalización es más oneroso, dado que incluye como beneficiarios a personas que califican y viven en hogares cuyo ingreso está por debajo del umbral considerado: 3 BPC. La reducción de 1 punto porcentual de la tasa de pobreza tendría un costo de UY\$ 3.375 millones si la orientación de los beneficios se basara en los ingresos, mientras que si la selección de beneficiarios se basara en la condición de pobreza el costo sería de UY\$ 967 millones.

Los resultados de las simulaciones, resumidos en la Tabla 7, muestran que PES podría mejorar el impacto en los indicadores de bienestar social, pero con un alto costo. El escenario 6 presenta la simulación que probablemente se acerque más a lo que tiene pensado el gobierno uruguayo. Esta alternativa supo-

**Tabla 7. Escenarios de simulación. Impactos en cobertura, indicadores sociales y costos**

Escenario	Cobertura *		Indicadores Sociales			Costos			Costo Marginal por pp (en UY\$ millones)			
	Asignaciones Familiares	Jubilaciones y pensiones	Pobreza	Indigencia	Brecha de Pobreza	Gini	Brecha de Cobertura	\$UY millones	% PIB	US\$ mill.	Pobreza	Indigencia
1.- Base	64.3%	85.7%	27.4%	2.87%	9.64%	0.4519	22.87%	44,898	10.4%	1,833		
2.- Sin IC	64.3%	85.7%	27.8%	4.26%	9.13%	0.4564	27.17%	43,625	10.1%	1,781	2,893	916
3.- Aumentando AF (con valores decrecientes)	64.3%	85.7%	26.9%	2.23%	9.13%	0.4487	27.97%	45,870	10.6%	1,872	2,260	1,519
4.- Beneficio Adicional por escolaridad	64.3%	85.7%	26.9%	2.16%	9.07%	0.4484	28.01%	45,976	10.7%	1,877	2,345	1,520
5.- Expandiendo cobertura AF	78.9%	85.7%	26.3%	1.52%	8.52%	0.4447	16.19%	48,700	11.3%	1,988	3,395	2,817
6.- Expandiendo cobertura de PNC a 65+	78.9%	93.2%	25.9%	1.47%	8.37%	0.4433	14.90%	49,858	11.6%	2,035	3,375	3,543
7.- Cambiando la focalización a pobreza	74.4%	88.1%	25.3%	1.44%	8.11%	0.4437	15.29%	46,918	10.9%	1,915	967	1,413

Nota: (\*) La cobertura de las asignaciones familiares indica el porcentaje de niños menores de 18 años que reciben un beneficio; la cobertura de jubilaciones/pensiones indica el porcentaje de adultos mayores de 65 años o más que reciben un beneficio. Fuente: Propia, en base a ECHA.

ne: (i) un drástico aumento en los beneficios de asignaciones familiares para adolescentes que viven en hogares con ingresos totales inferiores a 3 BPC; (ii) la introducción de escalas móviles para reducir los beneficios según la cantidad de hijos y para aumentarlos por cada año de escolaridad completado; (iii) una ampliación de la cobertura del sistema previsional no contributivo a toda la población mayor de 65 años elegible según las normas actuales. La implementación de dicha política tendría como resultado una importante disminución de la indigencia (la cual se reduciría a niveles prácticamente insignificantes), una pequeña mejora en la distribución de ingresos, reducción de una tercera parte de la brecha de cobertura para el quintil más pobre y una mejora relativamente menor de los índices de pobreza. Por otro lado, el costo de esta política sería de casi el 1.2 por ciento del PIB más que el gasto actual de los programas de transferencia de ingresos.

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 tabla 8 muestra que 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 son 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.

Es necesario realizar algunas observaciones finales sobre estas simulaciones. En primer lugar, todos los escenarios presentados suponen que la ampliación de la cobertura legal y el aumento de los beneficios hará que todos los posibles beneficiarios se inscriban en los programas. Sin embargo, la experiencia en Uruguay y en otros países indica claramente que hasta el programa mejor diseñado tiene problemas para llegar a todos los posibles beneficiarios, y algunos de ellos nunca se inscribirán. Sería necesaria una estrategia muy proactiva por parte del Gobierno para incluir a esos posibles beneficiarios a fin de lograr niveles de cobertura cercanos al 100 por ciento como los que se simulan aquí.

En segundo lugar, si bien la pobreza es relativamente fácil de calcular y medir a nivel global mediante encuestas, resulta difícil diseñar un sistema coherente que defina la condición de pobreza de cada hogar. Los datos sobre la composición, ubicación, ingreso total y otros datos del hogar que se utilizan para definir la condición de pobreza no son fáciles de recopilar, y pueden presentar

**Tabla 8. Simulación adicional. Impacto que tendría en la pobreza y el gasto los aumentos adicionales de las asignaciones familiares**

	Hogares	Individuos	Valor	Pobreza		
				Simulado actual	Simulado :AFx2	Simulado :AFx4
<b>Total</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>27.37%</b>	<b>25.90%</b>	<b>23.38%</b>	<b>16.94%</b>
Hogares con niños	54.75%	38.73%	41.26%	39.32%	35.42%	24.81%
Hogares con ancianos	17.52%	27.34%	5.19%	3.98%	3.98%	3.98%
Hogares con niños y ancianos	7.62%	4.80%	33.89%	31.10%	25.79%	16.93%
Otros	20.11%	29.12%	7.17%	7.23%	7.23%	7.23%
Costo			\$U 44,898	\$U 49,858	\$U 54,934	\$U 65,086
% del PIB			10.42%	11.57%	12.75%	15.11%
Costo adicional				\$U 4,961	\$U 10,036	\$U 20,188
% del PIB				1.15%	2.33%	4.69%

Nota: (\*) La cobertura de las asignaciones familiares indica el porcentaje de niños menores de 18 años que reciben un beneficio; la cobertura de jubilaciones/pensiones indica el porcentaje de adultos mayores de 65 años o más que reciben un beneficio. Fuente: Propia, en base a ECHA.

importantes deficiencias en términos de calidad. Éste es un problema común y la solución normalmente consiste en desarrollar una medición indirecta de la pobreza, tal como la que se utilizó para seleccionar a los beneficiarios del PANES. No obstante, este enfoque también presenta algunas complicaciones, en particular con respecto a los costos que supone el mantenimiento de una estructura permanente para evaluar a los nuevos postulantes y reevaluar regularmente a los beneficiarios existentes.

En tercer lugar, los errores de inclusión o exclusión son inevitables. El análisis presentado aquí asume que no se cometieron esos errores (conocidos como errores de "tipo I" y "tipo II"), pero en la práctica eso es prácticamente imposible. En otras palabras, los resultados de simulación presentados aquí suponen que ninguna persona elegible fue rechazada y que ninguna persona no elegible fue aceptada. Sin embargo, en la vida real, los programas generalmente experimentan este tipo de problemas, los a que a su vez afectan los costos, la eficacia y el respaldo político de los programas. Al elegir las herramientas de selección de beneficiarios, es importante tener en cuenta estos problemas, ya que las herramientas más estrictas tienden a incrementar los errores de tipo II, mientras que las herramientas más sencillas tienden a aumentar los errores de tipo I.

Finalmente, las simulaciones suponen una implementación “instantánea” de las políticas, cuando en realidad sería posible (y en algunos casos deseable) avanzar en forma progresiva. Debido a las restricciones fiscales de corto plazo y a las limitaciones en las capacidades institucionales, es difícil imaginar que un esquema sea totalmente implementado a los pocos meses de aprobado. Por ello, puede ser razonable trabajar desde un inicio esperando una implementación progresiva, para así administrar el avance de acuerdo a un esquema de prioridades adecuado. Esto reduciría el impacto fiscal en el corto plazo, y permitiría una puesta en marcha mas ordenada de los programas

En resumen, las simulaciones muestran que PES debería tener un impacto importante en la incidencia de la indigencia, logrando una reducción de más del 50 por ciento del nivel actual, o un aumento de más del 70 por ciento en relación al nivel registrado antes de la implementación de PANES y también en la brecha de cobertura, pero no tanto en otros indicadores. Por otro lado, el impacto en la incidencia de la pobreza y la brecha sería limitado (una reducción de cerca del 5 y el 12 por ciento del nivel actual, respectivamente), y el efecto en la distribución de ingresos sería aún menor; ya que el coeficiente de Gini disminuiría en un 2 por ciento. Finalmente, la brecha en la cobertura de los programas de transferencia de ingresos para el primer quintil se reduciría en un 65% del nivel inicial, dejando solamente a un 15% de esos hogares sin beneficios.

Para alcanzar esos indicadores, las autoridades deberían aumentar significativamente el gasto destinado a estos programas en el futuro cercano. PES tendría que gastar aproximadamente tres veces el monto que Ingreso Ciudadano gastó en 2006, o cerca de US\$ 249 millones, una cifra que representa casi el 1.2 por ciento del PIB si se utiliza al ingreso declarado como criterio de focalización. Si, en cambio, el programa se destina a la población pobre, el costo sería significativamente menor; sujeto a que se logre diseñar un mecanismo de focalización eficiente. Si bien una expansión semejante del gasto en el área social parece inaccesible en el corto plazo, el debate sobre el modelo de política social para el mediano y largo plazo requerirá conocer el costo de estas opciones y compararlo con las otras prioridades de políticas públicas.

## 5. Conclusiones y próximos pasos: los principales desafíos para las políticas de transferencia de ingresos

Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay comenzaron hace un largo tiempo, algo más de un siglo. Durante todo ese tiempo, los programas de seguridad social proporcionaron una sólida protección para los trabajadores formales y sus familias contra distintos riesgos sociales, incluida la pobreza. No obstante, los programas tradicionales se enfrentaron con dos problemas crecientes en los últimos años, ya que no eran capaces de proporcionar una protección adecuada a los individuos y a sus hogares -afectados por un largo período de desempleo o de informalidad- y que su costo representaba una carga cada vez mayor para el Estado, no dejando lugar en el espacio fiscal para medidas alternativas.

La crisis económica de fines de la década del noventa y comienzos de la década del 2000, llevó el análisis de las limitaciones de los programas de transferencia de ingresos al frente del debate sobre políticas sociales, y fueron implementadas nuevas políticas. La reacción de las autoridades de Uruguay fue la de llevar a cabo reformas e introducir nuevos programas que incluyeron en el sistema de protección social a muchos hogares anteriormente no cubiertos. La ampliación del sistema de asignaciones familiares en 1999 y 2004, y la creación de los planes de emergencia PANES, fueron los dos pasos de mayor importancia en esta dirección.

Los programas de transferencia de ingresos introducidos en los últimos años han ayudado a reducir la indigencia, pero se necesitan más esfuerzos para tener resultados sobre la incidencia en la pobreza en su totalidad. Desde 2006, el impacto de las asignaciones familiares no contributivas en la incidencia en la

pobreza fue menor a un punto porcentual, y el programa de Ingreso Ciudadano (parte del PANES), fue el que logró una reducción de 1,2 puntos porcentuales. Aunque este último tuvo un impacto más importante en la incidencia de la indigencia y la brecha de pobreza, queda claro que existe un espacio significativo para mejorar la efectividad de estas políticas,

Las reformas desde mediados de la década del noventa también tuvieron el efecto de desdibujar el límite entre el seguro social (contributivo) y la asistencia social (no contributiva). Hoy en día, ningún programa de transferencia de ingresos es completamente contributivo, ya que todos reciben fondos de impuestos u otras fuentes diferentes a los aportes de los participantes. Aún más, en muchos casos quienes reciben los beneficios han tenido una historia de aportes limitada, y algunos de los que actualmente aportan a estos programas, muy posiblemente no logren calificar para percibir beneficios en el futuro.

Desde principios de 2007, Uruguay ha tenido cuatro programas de transferencia de ingresos principales, que fueron diseñados de manera independiente y cuya coordinación es insuficiente en cuanto a la selección de la población objetivo, el financiamiento y la administración. Primero, el sistema tradicional de pensiones proporciona protección a los trabajadores formales luego de que se jubilen (y a algunos adultos mayores pobres, a través del sistema no contributivo), mediante un plan de sustitución de ingresos que recibe un fuerte subsidio que proviene de los ingresos fiscales generales. Segundo, el programa de asignaciones familiares proporciona una transferencia de ingresos de monto reducido para los niños menores de 18 años provenientes de hogares de ingresos medianos y bajos. Tercero, el programa de seguro de desempleo proporciona una ayuda temporaria mediante la transferencia de ingresos para un pequeño número de trabajadores sin empleo. Por último, el Ingreso Ciudadano proporciona una transferencia de ingresos para algunos hogares pobres. Estos programas fueron creados de manera independiente, y no existe una coordinación explícita entre ellos en cuanto a la población cubierta, el financiamiento o las herramientas de selección de la población objetivo. Esta fragmentación reduce la eficacia del programa, tanto en lo referido a la cobertura, como en lo que hace al impacto y la sostenibilidad.

Los desafíos centrales para el mediano plazo se refieren a la cobertura, la sostenibilidad y la integración del sistema. La cobertura de los programas de transferencia de ingresos para la población en riesgo es incompleta, ya que algunos grupos y riesgos no están planteados como objetivo en ningún programa. En segundo lugar, la sostenibilidad fiscal y social en su conjunto está en

riesgo, ya que los diferentes programas deben competir por el financiamiento, dando como resultado una asignación de recursos por debajo de lo óptimo y una excesiva presión para encontrar fondos adicionales, y un menor grado de eficacia puede tener como consecuencia un menor apoyo político. Por último, la fragmentación en el diseño está replicada a nivel de funcionamiento. La participación de múltiples instituciones en la administración de estas políticas, a veces sin suficiente coordinación, las expone a posibles conflictos entre sí. Esta sección analiza cada uno de estos desafíos en forma detallada.

Mientras que el desempeño en general de los programas de transferencia de ingresos de Uruguay se puede considerar satisfactorio, aún quedan muchos desafíos que deben ser tenidos en cuenta. Como en otros países de la región, la eficacia de los programas de transferencia de ingresos de Uruguay se ve afectada por diversos problemas de los que las autoridades deben hacerse cargo. Las reformas de comienzos de la década del 2000 y la esperada inclusión del PES, representan un paso importante en la dirección correcta, pero la construcción de un modelo de protección social integrado, que de manera consistente proporcione protección a los grupos vulnerables de un modo que sea fiscal y socialmente sostenible, continuará siendo un tema importante de las políticas para el mediano y largo plazo.

## 5.1. BRECHAS EN LA COBERTURA

Las brechas en la cobertura han disminuido, para los más jóvenes, de manera significativa desde el comienzo de la década del 2000, pero siguen siendo un serio desafío para el futuro para la población en edades más avanzadas. A medida que el trabajo informal y el desempleo aumentaron en Uruguay a fines de la década del noventa y principios de la década del 2000, la magnitud de la brecha en la cobertura se tornó en un problema crítico. Como ya ha sido analizado en la sección 3, más del cincuenta por ciento de los hogares en el quintil más pobre estaban excluidos de los principales programas de transferencia de ingresos hasta el año 2003. Las reformas en las asignaciones familiares y la introducción del programa Ingreso Ciudadano tuvieron un impacto dramático en esta cifra, ya que el porcentaje se redujo rápidamente y, para principios de 2006, representaban menos del 25 por ciento.

Las simulaciones de la sección 4 muestran que la introducción del PES reduciría la brecha en la cobertura en el quintil más pobre de la población en casi un 50 por ciento, pero tendría un efecto limitado en la incidencia de la pobreza. Mientras que la brecha entre los uruguayos más pobres se podría reducir

aún más hasta llegar casi a un 14 por ciento (un logro mayor, considerando que estaba por encima del 50 por ciento al principio de la década), el impacto en la pobreza será menos significativo, limitándose a una reducción de 3 puntos porcentuales comparado con la actual situación.

El problema más serio en cuanto a la cobertura afecta a los adultos jóvenes con problemas en el mercado laboral. Los niños y la mayoría de los adultos mayores estarían cubiertos de manera razonable a través de la combinación de las asignaciones familiares y el PES (para los niños), y las pensiones contributivas y no contributivas (para los adultos mayores). Sin embargo, los adultos jóvenes que están afectados por el desempleo persistente o una alta informalidad (vinculada a empleos de baja productividad y bajos ingresos) no están protegidos por ningún programa específico. El plan de seguro de desempleo proporciona asistencia a algunos individuos en este grupo, pero las restricciones para su acceso son importantes y la mayor parte de aquéllos afectados por estos problemas, no califican para acceder a sus beneficios.

Uruguay podría acercarse a cerrar esta brecha en la cobertura rediseñando o ampliando el plan de seguro de desempleo, con el fin de proporcionar ayuda mediante ingresos a los adultos sin empleo, sin tomar en cuenta su historia laboral del pasado. Sin embargo, ni las asignaciones familiares, ni el PES, ni las pensiones no contributivas tienen relación con la condición laboral del beneficiario ni proveen protección a los adultos en edad laboral, por lo que no se ven afectadas por este riesgo. Sin embargo, si las autoridades avanzan con la idea de introducir un plan de “seguro de empleo” para los trabajadores informales o que han estado sin empleo por mucho tiempo, entonces será importante considerar diversos riesgos relacionados con los incentivos para la oferta laboral. Estos beneficios deberían ser temporarios, diseñados para proporcionar incentivos para que los trabajadores se reinserten en el mercado laboral lo antes posible, y deberían tener un estrecho vínculo con otros programas, como por ejemplo de capacitación y de servicios para la búsqueda de empleo<sup>20</sup>. Los programas de asistencia para desempleados puestos en práctica en Uruguay hace pocos años (incluidos el PANES, a través de su programa de asistencia “Trabajo por Uruguay”, y los componentes de capacitación de “Rutas de Salida”) fueron intentos interesantes para dar cobertura a este segmento de la población. Pocos meses atrás, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

20. Uruguay ha tenido servicios de capacitación y de búsqueda laboral desde comienzos de la década del noventa, dependientes del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social a través de la Administración Nacional de Empleo, pero su eficacia fue limitada, en parte por las mismas limitaciones de acceso que afectaban al plan de seguro de desempleo tradicional.

comenzó a analizar posibles acciones para cerrar esta brecha en la cobertura de modo consistente y sostenible. Además, los beneficios monetarios deberían otorgarse no sólo a los trabajadores desempleados, si no también a los trabajadores formales pobres, a fin de eliminar el incentivo de permanecer desempleado o en el mercado laboral informal. También, los montos de los beneficios deberían estar calibrados para asegurar que el programa no compitiera con los rangos inferiores del mercado laboral formal.

Mientras que la mayoría de los adultos mayores están actualmente cubiertos por el sistema de pensiones contributivas y no contributivas, existe una brecha potencial que debería tenerse en cuenta en el futuro. La combinación de la disminución de los índices formales del mercado de trabajo junto con el fortalecimiento de los requisitos para obtener una pensión contributiva, puede dar como resultado una lenta pero sostenida disminución de la cobertura dentro del segmento de los adultos mayores, lo que dejaría a algunos individuos sin protección, ya que no calificarían para las pensiones contributivas, y al mismo tiempo podrían quedar excluidos del plan no contributivo, destinado a los grupos más pobres.

Un sistema de transferencia de ingresos más eficaz necesitaría incluir múltiples programas, que se focalicen en diferentes edades y riesgos, y que se diseñe como un sistema integrado. La tabla 9 representa la estructura de un sistema de transferencia de ingresos integrado que podría tener Uruguay para proporcionar una cobertura adecuada para todos. La Tabla 9 incluye los programas ya existentes (tales como las asignaciones familiares, el seguro de desempleo y las pensiones), el PES planificado, y el posible “seguro de empleo” que proporcionaría protección a los trabajadores informales o desempleados por largo tiempo. La tabla también indica la necesidad potencial de ofrecer protección a un grupo de trabajadores jubilados que han tenido empleos formales en forma intermitente, ya que en el futuro, podrían transformarse en una proporción importante de la población de adultos mayores.

**Tabla 9. Sistema de transferencia de ingresos integrado que proporcione cobertura adecuada a todos**

Grupo en riesgo/riesgo	Población objetivo	Programas	El programa en la actualidad
Niños/riesgos de pobreza	Hijos de trabajadores formales Hijos de trabajadores pobres e informales	Asignaciones familiares PES	Existe Previsto para 2008
Adultos jóvenes/riesgos del Mercado laboral	Trabajadores formales recientemente desempleados Trabajadores desempleados por largo tiempo/subempleados, informales	Seguro de desempleo Seguro de empleo	Existe Bajo análisis preliminar
Adultos mayores/ riesgos de pobreza	Trabajadores pobres ,con empleos informales por largo tiempo Adultos mayores con empleos formales por largo tiempo Adultos mayores con empleos formales intermitentes	Pensiones no contributivas Pensiones contributivas: ?	Existe, se ampliará bajo el PES Existe No cubierto

## 5.2. SOSTENIBILIDAD FISCAL Y SOCIAL

A fin de asegurar la eficacia, los programas de transferencia de ingresos deben lograr otorgar a los grupos vulnerables, de modo consistente y a través del tiempo, los beneficios que les fueron prometidos. Como con cualquier política pública, la sostenibilidad fiscal es crítica para lograr asegurar que los objetivos de los programas se cumplan y que las mejoras en los indicadores sociales sean sostenidas. El financiamiento de los programas de transferencias de ingresos es siempre un desafío, ya que existen muchas otras demandas que compiten entre sí por obtener ayuda de los fondos públicos, y estas transferencias a veces son vistas como “gasto improductivo”, si se las compara con la inversión pública u otras áreas del gasto público. En los últimos años, Uruguay ha dedicado una importante proporción de su PIB para las transferencias de ingresos. Tal como ha sido analizado en la Sección 3, los gastos totales de estos programas han alcanzado un promedio de aproximadamente el 13 por ciento del PIB entre 1993 y 2002, y luego disminuyó al 10-11 por ciento del PIB a partir de 2004. Se trata de un nivel alto, el más alto de América Latina (junto con Brasil), y el espacio fiscal para que se pueda expandir es limitado.

Aunque los programas aparentan ser fiscal y socialmente sostenibles, existen muy poco margen para implementar reformas. Las proyecciones de gastos preparadas por los equipos técnicos del BPS indican que los gastos deberían disminuir con el correr del tiempo, asegurando que las políticas sean sostenibles desde el punto de vista fiscal. Sin embargo, estas mismas proyecciones predicen una disminución en la cobertura que podría ser socialmente no sostenible, lo que llevaría a nuevas presiones fiscales. Además, otros programas sociales, incluidos el nuevo PES y un posible seguro de desempleo reformado, también requerirían un financiamiento adicional. La combinación de estos factores, crea un riesgo potencial que las autoridades uruguayas deberían controlar cuidadosamente, con el fin de asegurar que no se vea afectada la estabilidad de los programas a mediano plazo.

El gasto en general ha sido alto, y existe un importante desequilibrio que limita la capacidad de los encargados de formular las políticas de atender las necesidades de quienes necesitan protección social. El sistema de pensiones ha representado, desde fines de la década del noventa, entre el 90 y el 95 por ciento de la totalidad de los gastos de estos programas, lo que deja muy poco espacio para que puedan expandirse otros programas. El sistema de pensiones en Uruguay es caro debido a su alta cobertura y al perfil demográfico del país, y es poco lo que se puede hacer para reducir sus costos, pero es importante impedir que este programa obstaculice otras transferencias importantes. Debido a su magnitud, las decisiones políticas menores pueden tener un impacto dramático en otras áreas. Por ejemplo, un aumento del 4 por ciento en los gastos de pensiones, tendría el mismo costo que todas las transferencias correspondientes al Ingreso Ciudadano del año 2006; y el costo previsto para el PES, suponiendo que se implementara en su totalidad en el escenario más ambicioso, como ha sido analizado en la sección 4, sólo costaría el 12 por ciento de lo que actualmente se gasta en pensiones.

Si se considera la evolución proyectada del sistema de pensiones y los costos previstos para el PES, los programas de transferencia de ingresos parecen ser sostenibles a mediano plazo. Las proyecciones para el mediano plazo indican que existe una tendencia estable en términos del PBI. No obstante, estas proyecciones muestran una tendencia declinante en términos de cobertura. Dado que los futuros gobiernos buscaran alternativas para garantizar los niveles de cobertura, es de suma importancia evaluar cuidadosamente cualquier propuesta de reforma desde el punto de vista del impacto fiscal. La fragmentación en el diseño, el financiamiento y la administración de estos sistemas agregan un riesgo adicional al problema de la sostenibilidad, ya que el espacio para definir estratégicamente la asignación del financiamiento es limitado.

La sostenibilidad social y política es tan importante como la sostenibilidad fiscal. Los programas de transferencia de ingresos a veces se consideran como un “gasto improductivo”, lo que lleva a un efecto negativo en los mercados de trabajo y en el crecimiento y desarrollo económico. Este debate se ha mantenido en la mayoría de los países de la región y en el mundo, en especial (pero no limitado sólo a esto) con respecto a los planes no contributivos. Estas preocupaciones generalmente se centran en el impacto que estos programas pudieran tener en la oferta laboral, y la presión que generan en las cuentas fiscales, lo que lleva a impuestos más altos que podrían dañar el crecimiento económico.

En resumen, la preocupación por el costo de los programas de transferencia de ingresos y su eficacia es razonable, y los encargados de formular las políticas y las autoridades deberían debatir estos temas abiertamente. Uruguay, al igual que muchos otros países, tiene muchas necesidades urgentes que requieren el financiamiento público, dentro de las cuales se incluyen otros programas sociales, infraestructura, etcétera. Las autoridades deberían debatir públicamente si estos programas merecen un espacio en particular dentro de la estrategia fiscal teniendo en cuenta su valor social, su contribución para el bienestar de la población y -a través de un círculo virtuoso de desarrollo del capital humano y mayor productividad para el crecimiento más rápido de la economía, sin perder de vista las disyuntivas que existen entre los aspectos fiscales y el mercado de trabajo.

### 5.3. INTEGRACIÓN DEL SISTEMA

Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay no están completamente integradas, en parte debido a la tradicional separación entre los planes de seguridad social y los de asistencia social. En la mayoría de los casos, los programas fueron diseñados de manera independiente, con fines, población objetivo, políticas de financiamiento y estructura institucional que se adaptaron sin tener en cuenta si ya existían otros planes similares; esto llevó a un esquema que consta de múltiples capas institucionales y normativas y que, en algunos casos, redujo la eficacia de dichos programas.

La fragmentación institucional entre las personas que están a cargo del diseño y de la dirección de los programas, también pueden dar como resultado una eficacia menor a la prevista. La multiplicidad de las instituciones y las asimetrías entre ellas requieren grandes esfuerzos de coordinación para evitar conflictos de intereses, comunicaciones desacertadas u otros problemas que puedan ser el origen del limitado impacto de los programas. Las autoridades urugua-

yas han sido muy eficientes en reducir este riesgo, al crear mecanismos de coordinación y promover el diálogo continuo entre los diversos organismos. No obstante, el riesgo está siempre presente, y estructuras más formales de coordinación, e incluso líneas de autoridad más definidas, podrían mejorar el entorno de la estructura institucional que rige estos programas.

En la actualidad hay por lo menos tres ministerios, cinco organismos gubernamentales y seis instituciones independientes que participan en el diseño, implementación y supervisión de los programas de transferencia de ingresos en Uruguay. Algunas de estas instituciones se centran exclusivamente en la administración de los programas, otras en los aspectos macro financieros, y otras en el diseño y la implementación de los diferentes programas. Algunas de ellas son parte de la administración central, otras tienen diversos grados de autonomía. El rol de cada institución queda definido en la legislación pero, en ocasiones, las presiones políticas o las diferencias de enfoque pueden generar opiniones conflictivas sobre los programas y su administración.

Una estructura institucional eficiente es crítica para maximizar el impacto de las políticas. Los problemas de coordinación entre los organismos a cargo de los programas de transferencia de ingresos han sido comunes en esta región. Los conflictos entre los organismos de administración y los de supervisión son habituales<sup>21</sup>, así como también las diferencias entre los organismos a cargo de los programas de asistencia social y aquéllos que están a cargo de la asistencia social propiamente dicha. Para evitar estos conflictos, los gobiernos generalmente adoptan dos estrategias posibles: la de concentrar la autoridad en una institución o la de reforzar los mecanismos de coordinación.

En los últimos años, Uruguay claramente ha tomado la decisión de mejorar la coordinación interinstitucional. El método adoptado no ha eliminado todos los posibles desacuerdos<sup>22</sup>, pero ha creado mecanismos para resolverlos. Poco después de tomar posesión de su cargo, el gobierno del Presidente Vázquez creó una Comisión Intersectorial de Seguridad Social, con la participación de los Ministerios y los organismos oficiales encargados de la administración de los planes de seguridad social. Poco tiempo después, a principios de 2005, se

21. Por ejemplo, en 2004 el organismo de supervisión bancaria de Ecuador, a cargo de la supervisión de todos los fondos de pensiones (incluidos los planes del Estado), declaró que las autoridades del IESS (el instituto nacional de seguridad social) no estaban cumpliendo las reglamentaciones y solicitó su remoción; el IESS rechazó dicho cargo. En Uruguay, el Ministerio de Economía ha preparado recientemente una propuesta con el fin de introducir reformas en la caja de jubilaciones de empleados bancarios; propuesta que fue rechazada por las autoridades de dicha caja.

22. Por ejemplo, a comienzos de 2007 el BPS presentó una queja formal por un informe técnico preparado por el Banco Central sobre el sistema de jubilaciones y pensiones, en la que indicaba que, al escribir dicho informe, el BCU sobrepasó su responsabilidad de supervisar a las empresas administradoras.

formó un Gabinete Social integrado por los Ministros de las áreas sociales, con la coordinación del Ministerio de Desarrollo Social. Ha sido habitual la colaboración entre los ministerios y los organismos para el diseño y la implementación de los programas, en particular entre el MIDES y el BPS, en el proceso de inscripción para el PANES y durante el trabajo de diseño para el PES.

Más recientemente, se comenzó un proyecto para integrar una base de datos única de los beneficiarios de los programas sociales. Este proyecto, denominado Sistema de Información Integrado para el Área Social (SIAS), integrará la información del BPS, del MIDES, del Ministerio de Salud Pública, del Ministerio de Vivienda, del Ministerio de Trabajo, del Ministerio del Interior y del Instituto Nacional de Estadísticas. De este modo, cada institución podrá verificar si los beneficiarios actuales o potenciales de estos programas ya se encuentran registrados en otra institución, y el acceso a la información completa sobre los beneficiarios de todos los programas estará disponible para todos los encargados de formular las políticas y los analistas.

En conclusión, hasta ahora Uruguay parece haber logrado manejar el riesgo de la fragmentación institucional, pero los riesgos para el futuro son aún importantes. En caso de que en el futuro surjan conflictos políticos u otros problemas, estos podrían afectar el desempeño de los distintos programas de transferencia de ingresos, reduciendo su eficacia e impacto. Los esfuerzos llevados a cabo por las autoridades uruguayas para evitar estos riesgos han sido exitosas hasta el presente, pero no es posible asegurar que estos problemas no surjan en un mediano plazo.

Los próximos meses serán cruciales para el futuro de las políticas de protección de ingresos de Uruguay. A medida que el Gobierno avanza en su tarea de definir los componentes y el financiamiento del PES será esencial maximizar el impacto de este nuevo programa. Al mismo tiempo, será importante reconocer la existencia de algunos desafíos pendientes y avanzar en su resolución. Las políticas de transferencia de ingresos han tenido un rol importante en Uruguay, ya que han proporcionado alivio para la pobreza y han mejorado la distribución de ingresos durante la mayor parte del siglo veinte, y el principal desafío para los encargados de formular las políticas y para la sociedad uruguaya en su totalidad, es asegurar que continúen logrando estos objetivos de una manera efectiva y sostenible durante el nuevo siglo.

## 6. Referencias

Arim R. y Vigorito A. (2006) "Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay. Informe preliminar, Banco Mundial, Buenos Aires.

Arriagada A. y Hall G. (2000) "Managing Social Risks in Argentina". Mimeo, Banco Mundial

Banco de Previsión Social (2005) "Proyección financiera del Sistema Previsional Contributivo administrado por el Banco de Previsión Social. Análisis Global". Comentarios de Seguridad Social, BPS, Montevideo

Banco de Previsión Social (2006) "Boletín Estadístico 2006". BPS, Montevideo

Banco de Previsión Social (2007) "Boletín Estadístico". BPS, Montevideo

Banco Mundial (2007) "Argentina: Facing the Challenge of Ageing and Social Security". 3386, Banco Mundial, Washington DC.

Bertranou F. (2005) "Desarticulación o subordinación? Protección social y subordinación en América Latina" en Protección social y mercado laboral, Bertranou (ed.), ILO, Santiago de Chile

Buchelli, M. y Amarante, V. (2006) "El Seguro de Desempleo en Uruguay". Informe preliminar, Banco Mundial, Buenos Aires.

De Ferranti, D. et al (2000) Securing our Future in a Global Economy. The World Bank, Washington DC

CEPAL (2005) "La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad", Santiago de Chile

Ferreira-Coimbra A. y Corteza A. (2004). "Protección Social en Uruguay" OIT, Santiago

Fiszbein, A (2005) "Beyond truncated welfare states: Quo Vadis Latin America?" Mimeo, Washington DC

Flood, C. (Coordinadora), Grau, C. y Melgar, A. (2004): Análisis del gasto público social, Serie de Estudios económicos y sociales, Banco Interamericano de Desarrollo

Hennchen E. (2007) "The debate around Income Transfer System in Uruguay". Informe preliminar para el Banco Mundial

Holzmann, R. y Jorgensen, S. (2001) "Social protection as social risk management: conceptual underpinnings for the social protection sector strategy paper" Journal of International Development, vol. 11, issue 7.

INE (2006) "Pobreza y Desigualdad en Uruguay, 2006".

Lindert, P. (2003) "Why the welfare state looks like a free lunch". NBER Working Paper 9869. Cambridge, MA

Mesa Lago, C. (1978) "Social security in Latin America: pressure groups, stratification, and inequality". Pittsburgh University Press, Pittsburgh

MIDES-OPP (2006) "Identificación y análisis del Gasto Público Social en Uruguay 2002-2005"

OCDE (2006) *Sickness, Disability and Work: Breaking the barriers*. OCDE, París.

OPP (2004) Oficina de Planeamiento y Presupuesto -OPP (2004): *El Gasto Público Social en el Uruguay (1999-2003)*, OPP

Rawlings, L. y Rubio, G. (2005) "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs". *The World Bank Research Observer*, vol. 20, no. 1

Rofman R. y Luchetti L. (2006) "Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage". Documento de trabajo de SP, Banco Mundial

Saldain R. y Lorenzelli A. (2002) "Estudio del programa de pensiones no contributivas en el Uruguay", en *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Bertranou, Solorio y van Ginneken (eds.). ILO, Santiago de Chile

Zepeda, E. (2006) "Do CCTs Reduce Poverty?". *International Poverty Centre*, UNDP, Brasilia

## Anexo I. Perfil de los beneficiarios de los programas de transferencia de ingresos

La sección 2 de este informe presentó los datos sobre los niveles de cobertura para cada programa de transferencia de ingresos por separado y analizó la importancia y la magnitud de las brechas y las superposiciones cuando se consideran todos los programas en conjunto. En este anexo se presenta un análisis más detallado del perfil de los beneficiarios, se describen sus características demográficas y socioeconómicas, Con el uso de modelos probit se puede describir el sector de la población que recibe cada programa de beneficios, así como también su perfil en común y las diferencias con aquellos que no reciben transferencias en absoluto, sobre la base de los datos del primer semestre de 2006. La Tabla A 1 presenta los efectos marginales de algunas variables de la cobertura, manteniendo las otras variables constantes en la media.

Tomando los hogares como unidad de análisis, se ha controlado la heterogeneidad observable mediante la inclusión de tres conjuntos de variables en el modelo: sociodemográficas, socioeconómicas y la utilización de servicios sociales. El primer grupo incluye sexo, edad y raza del jefe de hogar, y el tamaño y estructura de edad de la familia. El segundo grupo consta de controles de la participación en el mercado laboral del jefe de hogar, quintiles del total de los ingresos de la familia, utilización de servicio doméstico y propiedad de la vivienda. Por último, el tercer grupo consta de controles para la utilización de servicios de salud, educación y otros servicios sociales. En cuanto a las variables discretas, el caso más frecuente es siempre el grupo excluido.

El género del jefe de hogar resultó no ser homogéneo en los programas de transferencia de ingresos. Las familias cuyo jefe era mujer tenían más probabi-

## Efectos marginales (modelos probit) de las variables sociodemográficas en las transferencias de ingresos percibidas por los hogares, 2006

	Asignaciones Familiares (1)	AF Contributivas (2)	AF No contributivas (3)	Ingreso Ciudadano (4)	Seguro por desempleo (5)	Jubilaciones y pensiones (6)
Jefa mujer	0.0351*** (5.9258)	0.0087*** (2.9243)	0.0166*** (4.7304)	0.0021*** (3.2677)	-0.0012* (1.8881)	0.1310*** (16.3447)
Edad del jefe	-0.0060*** (5.4899)	-0.0014*** (2.5979)	-0.0017** (2.5136)	-0.0001 (0.8201)	-0.0002* (1.7799)	0.0248*** (13.0297)
Edad del jefe (al cuadrado)	0.0000 (1.3991)	0.0000 (0.4731)	-0.0000 (1.1629)	-0.0000 (0.9587)	0.0000 (0.5008)	-0.0001*** (7.5506)
Tamaño del hogar	0.0481*** (17.0612)	0.0148*** (10.6811)	0.0280*** (17.2078)	-0.0003 (0.9484)	0.0032*** (11.9514)	0.0776*** (19.9314)
Cantidad de niños (0-5)	0.1362*** (24.7489)	0.0286*** (11.5810)	0.0295*** (10.1045)	0.0045*** (8.7494)	-0.0033*** (5.9929)	-0.1035*** (11.8934)
Cantidad de niños (6-12)	0.1323*** (28.7399)	0.0371*** (17.8317)	0.0157*** (6.2954)	0.0029*** (6.4406)	-0.0031*** (6.7646)	-0.0838*** (12.0348)
Cantidad de niños (13-18)	0.1273*** (25.8510)	0.0441*** (19.3947)	0.0130*** (4.6744)	0.0026*** (5.0430)	-0.0027*** (5.2879)	-0.0569*** (7.9153)
Cantidad de mayores de 65	-0.0424*** (6.5363)	-0.0166*** (5.0263)	-0.0235*** (5.8210)	-0.0028*** (3.3263)	-0.0033*** (4.4632)	0.4095*** (45.1105)
Origen africano del jefe	0.0415*** (4.8335)	0.0157*** (3.8318)	0.0082* (1.7408)	0.0044*** (4.9913)	-0.0006 (0.6922)	0.0158 (1.2696)
Jefe desocupado	-0.0137 (0.9763)	-0.0380*** (6.8421)	0.0425*** (4.7851)	0.0047*** (3.2587)	0.0142*** (6.2482)	-0.2616*** (15.8310)
Jefe empleado formal	0.0106 (1.2146)	-0.0468*** (12.6136)	0.0620*** (11.0906)	0.0015* (1.7981)	-0.0001 (0.1486)	-0.3622*** (37.3195)
Jefe informal	0.0598*** (6.6364)	0.0598*** (13.1259)	-0.0306*** (5.8024)	-0.0036*** (3.6550)	-0.0055*** (5.9204)	-0.5757*** (56.7884)
2° quintil	-0.0251*** (3.9553)	0.0182*** (5.6528)	-0.0370*** (10.6718)	-0.0079*** (16.2977)	0.0018** (2.0891)	0.1378*** (12.9059)
3° quintil	-0.0949*** (13.9209)	-0.0398*** (12.8832)	-0.0177*** (4.1327)	-0.0109*** (16.5240)	0.0001 (0.1295)	0.1841*** (15.4335)
4° quintil	-0.1767*** (24.6481)	-0.0914*** (30.1741)	-0.0053 (1.0263)	-0.0126*** (12.1606)	-0.0002 (0.2266)	0.1776*** (13.3809)
5° quintil	-0.2236*** (26.7022)	-0.1120*** (24.6328)	-0.0362*** (5.9365)	-0.0143*** (5.4919)	-0.0030*** (2.8493)	0.1721*** (11.2172)
Servicio doméstico (en el hogar)	-0.1133*** (11.0946)	-0.0438*** (7.9688)	-0.0145** (2.2048)	-0.0005 (0.2161)	-0.0013 (1.0405)	-0.0893*** (6.1088)
Propietario	0.0138** (2.2270)	-0.0029 (0.9907)	0.0078** (2.1125)	-0.0023*** (3.2585)	-0.0006 (0.8046)	-0.0503*** (5.4312)
Ocupante	0.0141** (2.1104)	-0.0060* (1.9193)	0.0108*** (2.8311)	0.0039*** (5.5941)	0.0006 (0.8546)	-0.0497*** (4.9307)
Servicio de salud (seguro)	0.0311*** (4.7841)	0.0432*** (14.4293)	-0.0427*** (10.5931)	-0.0128*** (13.1675)	0.0053*** (7.7470)	0.1555*** (16.2431)
Servicios privados de salud	-0.0459 (1.4837)	0.0063 (0.3581)	-0.0366** (2.1504)	-0.0069** (2.3192)	0.0090 (1.6443)	0.0224 (0.4832)

(cont.)

## Efectos marginales (modelos probit) de las variables sociodemográficas en las transferencias de ingresos percibidas por los hogares, 2006 (cont.)

	Asignaciones Familiares (1)	AF Contributivas (2)	AF No contributivas (3)	Ingreso Ciudadano (4)	Seguro por desempleo (5)	Jubilaciones y pensiones (6)
Sin cobertura de salud	-0.1171*** (2.8932)	-0.0228 (0.9787)	-0.0599*** (2.7337)	0.0001 (0.0056)	0.0025 (0.4962)	0.0458 (0.7734)
Educación primaria completa (jefe)	0.0197*** (3.0561)	0.0047 (1.4736)	0.0079** (2.0825)	-0.0045*** (6.9706)	-0.0001 (0.1206)	-0.0181** (1.9821)
Educación secundaria completa (jefe)	-0.0175* (1.9293)	-0.0067 (1.4911)	0.0020 (0.3614)	-0.0059*** (7.5749)	0.0005 (0.4681)	-0.0739*** (5.6765)
Educación terciaria o universitaria completa	-0.0291*** (3.1771)	-0.0097** (2.1189)	0.0005 (0.0914)	-0.0067*** (7.7646)	-0.0006 (0.5809)	-0.0175 (1.3305)
Chicos que no asisten a la escuela (5-18)	-0.1174*** (15.9738)	-0.0582*** (17.3100)	-0.0056 (1.4397)	0.0009 (1.4270)	-0.0005 (0.5824)	0.0132 (1.1955)
Programa alimentario	-0.0227*** (5.1370)	-0.0143*** (8.6830)	-0.0103*** (5.1618)	0.0026*** (9.2058)	0.0002 (0.3658)	-0.0088 (1.4027)
Comedor	-0.0028 (0.1437)	-0.0158** (2.0716)	0.0106 (1.2734)	0.0021** (1.9830)	-0.0000 (0.0067)	-0.0183 (0.7908)
Canasta alimentaria	0.0606*** (8.3763)	-0.0046 (1.5582)	0.0348*** (10.0981)	0.0080*** (16.9663)	-0.0003 (0.4283)	0.1456*** (14.5863)
Observaciones	45962	45962	45962	45962	45962	45962
Pseudo R2	0.4293	0.3519	0.2569	0.4203	0.1287	0.5467
Multiplicador de Lagrange	24349.6740	14713.1297	9716.1271	9028.1574	629.8562	34358.3081

Valor absoluto de los estadísticos z

\* significativo al 10%; \*\* significativo al 5%; \*\*\* significativo al 1%

lidades de recibir una transferencia en todos los programas, excepto por el seguro de desempleo. El sistema de pensiones parece ser el programa con mayores efectos marginales; esto podría explicarse por el efecto de las pensiones de supervivencia y la creciente diferencia en la expectativa de vida (entre hombres y mujeres) en edades más avanzadas. En el otro extremo, el Ingreso Ciudadano fue el programa con menos diferencias en cuanto al sexo.

Tal como se esperaba, las pensiones y las asignaciones familiares están bien focalizadas en sus respectivos grupos de edad. En el primer caso, los hogares con jefes de mayor edad, están mejor cubiertos. A mayor número de miembros adultos en un hogar, mayor es la probabilidad de estar cubiertos. Las asignaciones familiares van a hogares donde los jefes son más jóvenes (ya que hay más probabilidades de que éstos observen la presencia de menores), mientras que la probabilidad de recibir los beneficios del Ingreso Ciudadano o del seguro de desempleo no esta relacionada con la edad del jefe de hogar.

Las asignaciones familiares en general fueron asignadas a hogares con niños, independientemente de su edad, y el Ingreso Ciudadano tuvo un efecto similar (aunque más débil). Se observó una diferencia interesante entre la probabilidad de recibir asignaciones familiares contributivas y no contributivas mientras que la probabilidad de recibir un beneficio aumenta con la edad de los niños presentes en el hogar; el efecto con el segundo tipo de beneficios fue el opuesto. La probabilidad de recibir una asignación familiar no contributiva se reduce con la edad de los niños. La presencia de personas de más de 65 años disminuye en general la probabilidad de recibir beneficios, a excepción de las pensiones. Por último, los hogares cuyo jefe eran individuos de origen africano tienen mayor probabilidad de recibir asignaciones familiares (especialmente las contributivas) y el IC. El efecto marginal para las asignaciones familiares fue del 5 por ciento, y sólo del 0,5 por ciento para el Ingreso Ciudadano. No se encontraron diferencias significativas con respecto al seguro de desempleo ni al sistema de pensiones.

El segundo panel en la tabla A1 muestra que tanto el IC como las asignaciones familiares están correlacionados negativamente con los niveles de ingresos, el seguro de desempleo no está fuertemente focalizado y las pensiones se concentran en el medio de la distribución de los ingresos del hogar. La posibilidad de participar en el programa de asignaciones familiares disminuye sistemáticamente por quintil de ingresos, un tipo de tendencia que afecta tanto a los sistemas contributivos como a los no contributivos. Mientras que los beneficiarios del sistema contributivo tienen una concentración más densa en el segundo quintil, los beneficiarios de asignaciones familiares no contributivas se concentran en el primer quintil. El Ingreso Ciudadano, al igual que las asignaciones familiares en general, tienen una correlación negativa con los ingresos, y el seguro de desempleo no tendría correlación significativa con los ingresos. En el caso de las pensiones, el efecto marginal es positivo para los coeficientes de todos los quintiles, con un nivel máximo en el tercer quintil.

Los parámetros de la participación del mercado laboral mostraron los resultados previstos: las pensiones fueron más habituales en los hogares en los que el jefe de hogar está económicamente inactivo (es decir, trabajadores jubilados), mientras que el seguro de desempleo y el Ingreso Ciudadano son habituales en los hogares en los que el jefe está desempleado. Los hogares con jefes en el sector informal tienen un 5 por ciento más de oportunidades de recibir un beneficio de asignaciones familiares que aquéllos en los que el jefe está inactivo.

Otros indicadores del nivel de ayuda socioeconómica ayudan a entender el perfil de los hogares que participan en cada programa. La presencia de traba-

jadores del servicio doméstico reduce la probabilidad de participar, especialmente en los programas de asignaciones familiares. Los propietarios de su vivienda prevalecían entre los hogares que recibieron la mayoría de los beneficios, excepto para las asignaciones familiares no contributivas, donde lo habitual es que los hogares estén alquilados u ocupados.

Los participantes de los programas contributivos (pensiones, seguros de desempleo y asignaciones familiares) reciben atención médica a través del sistema de seguro médico proporcionado por el BPS. Se puede considerar que éste es un arreglo razonable, teniendo en cuenta que las mismas contribuciones que les dan acceso a estos beneficios abren el camino para acceder al programa de salud. Por otro lado, aquéllos que reciben beneficios de programas no contributivos (asignaciones familiares e IC) reciben servicios de salud de los hospitales públicos.

Se encontraron diferencias sistemáticas según el nivel educativo alcanzado. Para el Ingreso Ciudadano y el sistema de pensiones, la probabilidad de participar en el programa esta negativamente correlacionada con el nivel de la educación. Las asignaciones familiares no contributivas muestran un coeficiente positivo y significativo. Por otro lado, en los hogares en los que el jefe de hogar tenía educación terciaria, es menos factible que se reciban asignaciones familiares contributivas, probablemente debido a que tienen un ingreso mayor y están excluidos del sistema. En consecuencia, las asignaciones familiares totales presentan una relación parabólica y cóncava entre la participación y el nivel de educación, ya que los hogares en los cuales el jefe había completado la escuela primaria tienen mayor probabilidad de recibir un beneficio. No se encuentran diferencias sistemáticas en la probabilidad de participar en el seguro por desempleo según el nivel de educativo del jefe de hogar.

La presencia de niños menores de 18 años que desertan del sistema educativo reduce la probabilidad de recibir asignaciones familiares en el programa contributivo, sugiriendo que las condicionalidades vinculadas a este beneficio están bien instrumentadas por el BPS o auto impuestas por los potenciales beneficiarios. Es interesante observar que ni las asignaciones familiares no contributivas ni el IC presentan coeficientes significativos en esta variable, indicando que no se estaría exigiendo el cumplimiento de los requisitos normativos. No es sorprendente que los resultados del sistema de pensiones y del seguro de desempleo sean similares, ya que ninguno de estos programas requiere asistencia escolar.

La mayor parte de los beneficiarios del IC reciben beneficios de otros planes de protección social, incluidos los programas de alimentos. Los beneficiarios de

asignaciones familiares no contributivas no participan en los programas de alimentos pero reciben los suministros básicos de alimentos. Los hogares que reciben asignaciones familiares contributivas participan menos en los programas de alimentación y comedores, que aquéllos que no se han beneficiado con el programa de transferencias. Por último, ser un pensionado aumenta la probabilidad de recibir también los suministros básicos de alimentos, en comparación con aquellos hogares que no reciben una pensión.

*A medida que Uruguay ha ido emergiendo de la severa crisis social de fines de la década de los noventa y principios del 2000, el foco de atención de analistas y funcionarios se ha desplazado progresivamente desde la necesidad de responder a la emergencia hacia el rediseño de las políticas de transferencia de ingresos, con el fin de hacerlas más consistentes, efectivas y sustentables. El propósito de este informe es contribuir al dialogo que actualmente está teniendo lugar en Uruguay en términos de diseño e implementación de estas políticas de transferencia de ingresos.*



**BANCO MUNDIAL**

Oficina del Banco Mundial en Uruguay  
Buenos Aires 570, tercer piso  
Montevideo  
Teléfono: 9169400  
e-mail: [sipuruguay@worldbank.org](mailto:sipuruguay@worldbank.org)  
[www.bancomundial.org/uy](http://www.bancomundial.org/uy)