

**Programas sociales y transferencias de ingreso en
Uruguay: cobertura de las nuevas iniciativas y
posibilidades para su extensión**

Rodrigo Arim
Guillermo Cruces
Andrea Vigorito

Objetivos

- Analizar los programas de transferencias de ingreso vigentes en Uruguay desde el inicio de la década de 2000
- Identificar a los grupos de la población no cubiertos por las nuevas iniciativas contenidas en el Plan de Equidad Social iniciado en 2008
- Plantear propuestas de política para ampliar y profundizar la cobertura de los programas de transferencias en el marco del fuerte aumento reciente del precio de los alimentos

Esquema de la presentación

- I. Introducción
- II. Las transferencias públicas de ingreso en Uruguay
- III. Cambios en la cobertura del sistema
- IV. Sistema de transferencias, distribución del ingreso y pobreza
- V. Vías de profundización del nuevo sistema para contribuir con el cumplimiento de los ODM nacionales
- VI. Comentarios finales

I. Introducción

- En relación a los países latinoamericanos, Uruguay se ha destacado históricamente por su buen posicionamiento en términos de indicadores de bienestar, con bajos niveles de pobreza y desigualdad
- Uruguay muestra un cumplimiento bastante adecuado de las ODM fijadas a nivel internacional
- Al mismo tiempo, se presentan dificultades para alcanzar los ODM nacionales en relación a la reducción de la pobreza y la mejora en los niveles educativos de la población
- La crisis de 2002 implicó un quiebre en el proceso de cumplimiento de las metas trazadas para 2015

Nivel de cumplimiento de los ODM y perspectivas para 2015

ODM	Indicador	1990	2005	Meta de 2015
ODM 1:	Personas que viven con menos de un dólar diario (% de la población)	0,4	0,6	0,2
ODM 1:	Personas en situación de indigencia (% de la población) ^{1/}	3,0	3,5	0,0
ODM 1:	Personas en situación de pobreza moderada (% de la población) ^{1/}	29,7	29,4	14,9
ODM 2:	Tasa de conclusión en la enseñanza primaria (% , 16-18 años)	95,7	96,5	100
ODM 2 :	Tasa de conclusión a tiempo en la enseñanza primaria (% , 12 años) ^{2/}	69,4	69,2	100
ODM 4:	Mortalidad de niños menores de 5 años (por cada 1000 nacimientos)	23,6	15,3 ^{5/}	7,9
ODM 4:	Mortalidad infantil (menores de 1 año) (por cada 1000 nacimientos)	20,6	13,2 ^{5/}	6,9
ODM 7a:	Acceso a agua potable (% de la población)	89,5 ^{4/}	96,1	94,7
ODM 7b:	Acceso a saneamiento (% de la población) ^{3/}	85,2 ^{4/}	93,1	92,6

Fuente: Llambí C. y S Laens (2006) y de Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC - CEDLAS)

^{1/} Según la línea de pobreza (extrema o moderada, según corresponda) del INE de 2002. Ambos indicadores se limitan a la población urbana.

^{2/} Cálculos sobre la base de datos del primer trimestre de la ECH.

^{3/} Población que vive en hogares con servicio sanitario con descarga instantánea de agua.

^{4/} Datos de 1991

^{5/} Datos de 2004

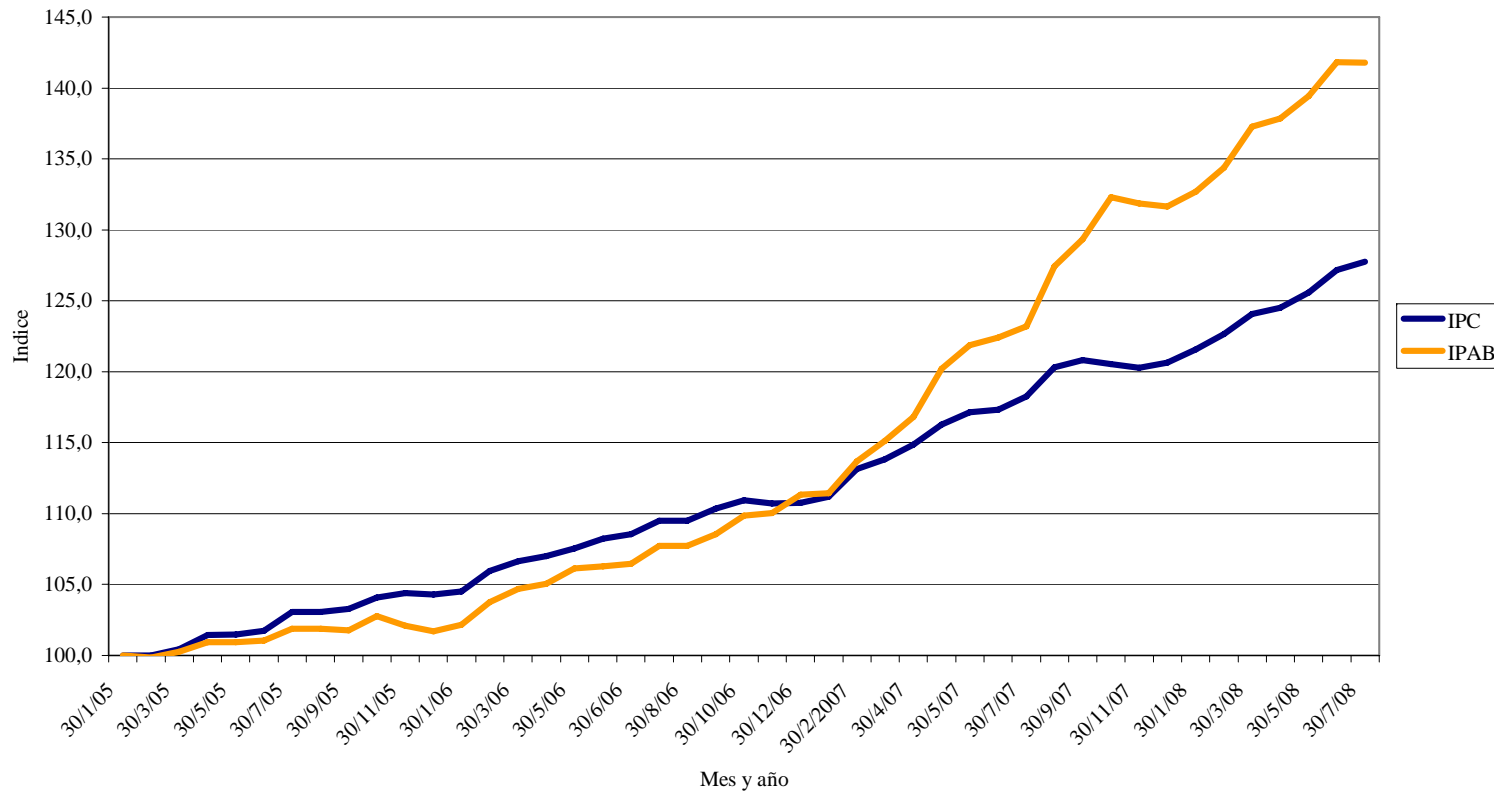
Pobreza, indigencia y distribución del ingreso en localidades urbanas					
Año	1-USD al día	2-USD al día	Extrema	Moderada	Gini
1990 ^{1/}	0.4	-	3.0	29.7	-
1992	0.6	2.9	1.9	20.1	0.421
1995	0.6	2.9	1.7	17.8	0.423
1996	0.8	3.4	1.9	17.6	0.428
1997	0.8	3.4	1.5	17.5	0.428
1998	0.9	3.4	1.8	17.3	0.440
2000	0.4	3.0	1.5	17.8	0.443
2001	0.3	3.5	1.3	18.8	0.450
2002	0.5	4.3	1.9	23.6	0.454
2003	0.7	4.9	2.8	30.9	0.449
2004	0.8	7.0	4.0	32.1	0.462
2005	0.6	6.0	3.5	29.4	0.450
2006	0.2	3.1	2.1	26.1	0.451

Fuente: Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC - CEDLAS)

^{1/} Datos provenientes de Llambí C. y S Laens (2006)

- Si bien el fuerte crecimiento económico ha generado aumentos en el empleo, no se ha vuelto a los niveles de pobreza previos
- Se han implementado diversas reformas: transferencias, tributaria, salud, consejos de salarios, aumento del Salario Mínimo Nacional

**Evolución de los índices de precios al consumo y de precios de los alimentos y bebidas. Enero 2005-Julio 2008.
(Enero 2005=100)**



- En 2007 la indigencia no cayó, pese al aumento de los ingresos de los hogares en términos del ipc
- La pobreza cayó moderadamente (25.5%)

II. Las transferencias públicas de ingreso en Uruguay

II.1 La situación hasta 2007

- Transferencias contributivas (BPS)

Jubilaciones (generalizadas hacia 1950)

Pensiones de sobrevivencia (idem)

Seguro de desempleo (1957)

Asignaciones Familiares para trabajadores formales (1942)

- Transferencias no contributivas (BPS, MIDES)

Pensiones a la vejez (1919)

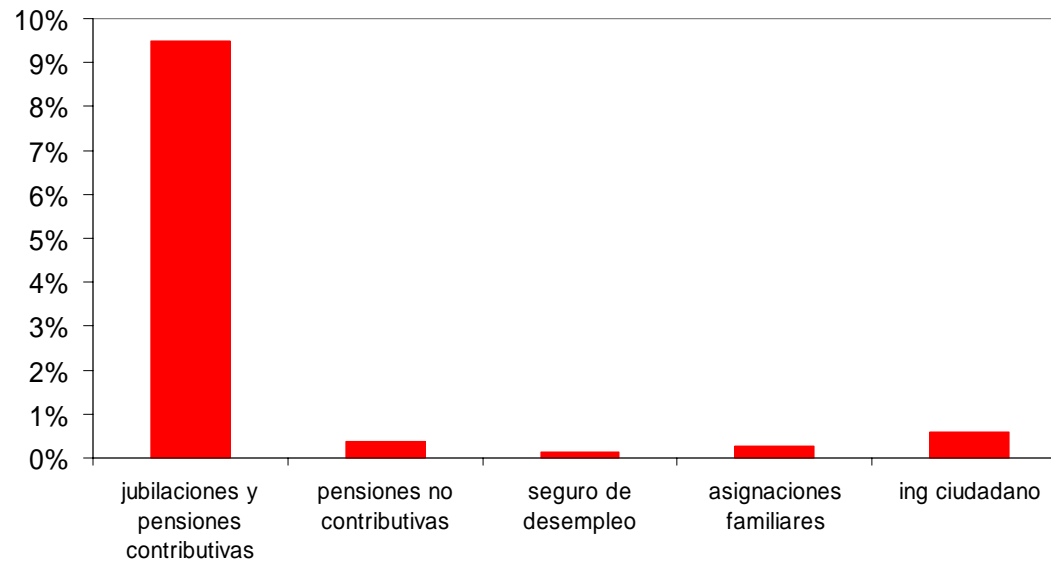
Asignaciones Familiares (1999 y 2004)

PANES:

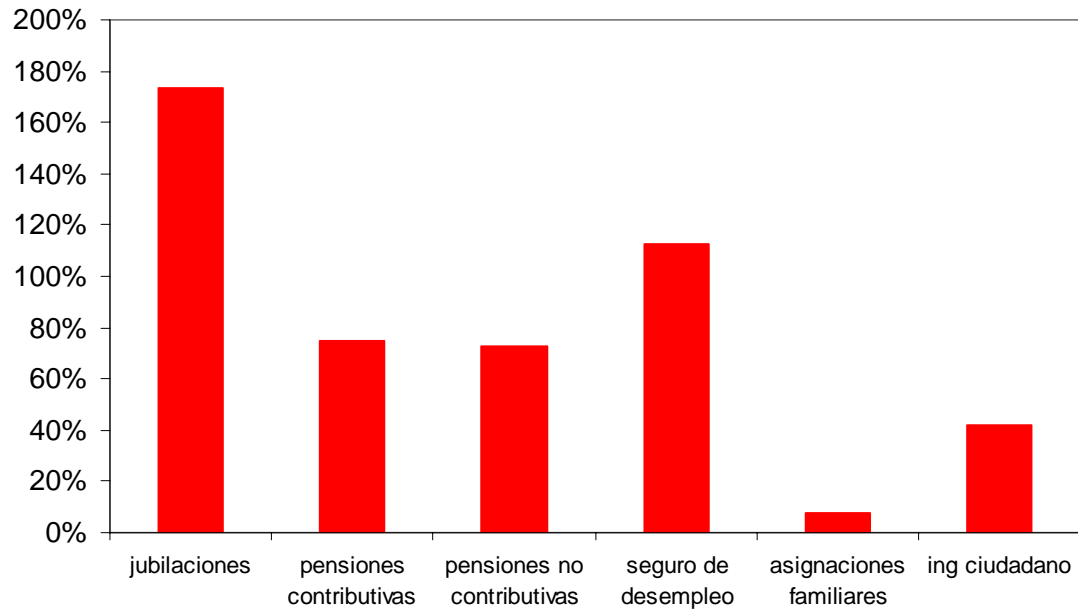
-Ingreso ciudadano (2005-2007)

-Tarjeta alimentaria (2006 en adelante sólo para hogares PANES)

Participación en el PIB



valor medio/ LP(2002)



II.2 La situación en 2008: el Plan de Equidad

- Finalización del PANES:
 - supresión de todos los programas menos la tarjeta alimentaria
 - hogares PANES que satisfacían los nuevos criterios de selección fueron traspasados a los nuevos programas permanentes
 - los hogares que no pertenecieron al PANES pueden postular a los nuevos programas
- Cambios en el sistema de Asignaciones Familiares no contributivas:
 - extensión de la cobertura a 300 mil niños en 2008 y 500 mil en 2009 (60% de los niños)
 - escalonamiento en secundaria
 - economías de escala en el hogar
 - fuerte aumento de la prestación
 - mecanismo de indexación cuatrimestral: ipc
- Instauración del subsidio a la vejez
 - Personas en condiciones de extrema pobreza de 65 a 70 años (ex PANES)

III. Cambios en la cobertura del sistema

Proporción de personas en hogares cubiertos por el sistema de transferencias según deciles de ingreso per cápita. En base a la Encuesta de Hogares 2006

	<i>Deciles de ingreso per cápita (sin transferencias no contributivas ni valor valor locativo)</i>										
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	total
Hasta 2005											
Sin aportantes	79.3	81.7	78.9	77.6	74.4	69.3	64.8	56.0	48.7	43.0	67.4
Con aportantes	81.9	88.7	89.7	92.4	94.2	95.2	96.2	97.0	97.0	97.2	93.0
Con PANES											
Sin aportantes	86.3	84.3	80.8	78.3	74.6	69.4	64.8	56.0	48.7	43.0	68.6
Con aportantes	88.4	90.6	90.7	92.8	94.4	95.2	96.2	97.0	97.0	97.2	94.0
2008											
Hipótesis 1	95.5	95.1	92.5	66.0	47.7	44.5	46.3	44.4	42.2	39.9	61.4
Hipótesis 2	94.0	94.0	91.4	65.5	47.7	44.5	46.3	44.4	42.2	39.9	61.0
Hipótesis 3	95.9	96.2	95.7	92.7	92.5	94.1	95.4	96.6	96.8	97.1	95.3
Hipótesis 4	94.5	95.6	95.2	92.5	92.5	94.1	95.4	96.6	96.8	97.1	95.1

Porcentaje de personas en hogares que perciben transferencias públicas según decil de ingreso per cápita

	<i>Deciles de ingreso per cápita (sin transferencias no contributivas ni valor valor locativo)</i>										
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	total
Asignaciones Familiares (máxima)	88.0	80.6	67.2	22.7	1.4	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	18.5
Asignacion Familiares (mínima)	85.4	78.1	65.5	22.0	1.3	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	17.9
Jubilaciones	5.7	12.4	19.2	25.1	31.2	35.2	39.0	39.2	37.9	37.8	30.9
Pensiones y asistencia a la vejez	12.6	17.4	20.6	22.3	23.4	23.6	24.6	25.8	26.2	25.3	23.1
Seguro de paro	0.8	1.6	1.4	1.5	1.4	1.4	0.9	1.1	0.8	0.3	1.1
Activos cubiertos seg. social	21.7	41.7	51.5	56.1	58.9	60.5	61.0	62.3	63.7	65.4	56.9

Cobertura por tramos de edad y presencia de menores en el hogar. Personas bajo la línea de pobreza

	Antes de las reformas		PANES		Plan de equidad			
	(1)	(2)	(1)	(2)	Hip. 1	Hip.2	Hip.3	Hip.4
Presencia de menores								
Hogares con menores	53	67	58	71	53	53	66	66
Hogares sin menores	82	89	86	92	97	95	99	99
Tramos de edad								
0 a 5 años	83	89	87	93	97	97	100	100
6 a 11 años	85	90	88	93	97	97	100	100
12 a 17 años	81	88	85	91	97	95	99	98
18 a 24 años	73	83	78	87	89	86	95	93
25 a 35 años	80	88	83	90	91	91	96	96
36 a 49 años	77	86	80	88	91	90	96	95
50 a 64 años	68	78	73	82	79	77	86	84
65 años y más	89	91	91	93	92	91	93	93
(1) sin considerar activos cotizantes a la seguridad social								
(2) Con activos cotizantes a la seguridad social								

Simulación estática

Impacto del sistema de transferencias sobre la distribución del ingreso y la pobreza.

	Plan de Equidad			
	antes de las reformas	Durante el Panes	Hip.1	Hip.2
Medidas de desigualdad				
Gini	0.456	0.450	0.436	0.437
Theil	0.380	0.371	0.351	0.352
Entropía (a=0)	0.365	0.347	0.320	0.322
Entropía (a=2)	0.637	0.627	0.593	0.593
Pobreza (1)				
LP INE 2002				
Incidencia de la Pobreza	25.4	25.4	23.7	23.7
Incidencia de la Indigencia	3.2	2.3	1.1	1.3
LP =1 dólar PPA	0.2	0.1	0.0	0.0
LP =2 dólares PPA	1.3	0.7	0.3	0.4
(1) Localidades urbanas de 5000 y más habitantes				

- cumplimiento de metas internacionales pero no de metas nacionales

V. Vías de profundización del nuevo sistema para el cumplimiento de los ODM nacionales

- Contraprestaciones. El abandono se produce fundamentalmente en los primeros años de secundaria
- Sistema educativo. Niveles de abandono persistentes en secundaria.
¿Articulación de instrumentos que incentiven la demanda (becas, etc) con cambios en las características de la oferta (programas, requisitos de aprobación, ubicación geográfica)?
- Subsidio a la vejez. Expansión más allá de los ex PANES
- Tarjeta alimentaria. Dada la evolución de los precios de los alimentos, constituye un instrumento útil para pensar en asegurar bienes alimentarios y acceso a otros bienes básicos y constituir un mecanismo de sostén ante shocks de precios sobre estos bienes. Alternativas: ampliación de cobertura e indexación a los precios de los alimentos.

Tarjeta alimentaria.

Ejercicio de simulación.

Ampliación de cobertura y cambio en el criterio de indexación

Incidencia de la expansión de la tarjeta alimentaria sobre las medidas de pobreza por 2007, Localidades de 5000 habitantes y más

Año	Línea de pobreza INE (2002)			Indigencia CBA INE (2002)			2 dólares diarios PPP			1 dólar diario PPP		
	sin niños	con niños	total	sin niños	con niños	total	sin niños	con niños	total	sin niños	con niños	total
Población bajo la CBA	4,85	36,93	24,72	0,15	3,04	1,94	0,04	0,26	0,18	0,00	0,01	0,00
Primer quintil	4,30	36,32	24,13	0,15	3,04	1,94	0,04	0,26	0,18	0,00	0,01	0,00
Población bajo la LP	3,68	35,39	23,32	0,15	3,04	1,94	0,04	0,26	0,18	0,00	0,01	0,00

Tarjeta alimentaria.

Ejercicio de simulación.

Ampliación de cobertura y cambio en el criterio de indexación

Estimación del costo de la expansión de la tarjeta alimentaria y cambio en su mecanismo de ajuste sobre las medidas de pobreza por universo, 2007, Localidades de 5000 habitantes y más. (Millones de dólares corrientes)												
Año	Costo anual expansión sin cambio en el valor de la tarjeta			Costo anual expansión y cambio en el mecanismo de ajuste			Expansión del gasto en relación a gasto 2007 en tarjetas (20 millones de dólares)			% gasto en relación al PIB		
	sin niños	con niños	total	sin niños	con niños	total	sin niños	con niños	total	sin niños	con niños	total
Población bajo la CBA	1,3	33,6	34,9	1,4	38,1	39,5	1,4	18,1	19,5	0,006	0,159	0,165
Primer quintil Población bajo la lp 2002	8,4	51,4	59,8	9,4	58,2	67,6	9,4	38,2	47,6	0,039	0,243	0,282
	11,6	58,3	69,9	13,2	66,4	79,6	13,2	46,4	59,6	0,055	0,277	0,332

Fuente: elaborado en base a datos de las ECH del INE

VI. Comentarios finales

- Uruguay muestra un grado de cumplimiento importante de las ODM fijadas a nivel internacional, pero registra dificultades para alcanzar su adecuación a nivel nacional.
- En ausencia de intervenciones más vigorosas, las metas nacionales educativas y de pobreza difícilmente se cumplan.
- El Plan de Equidad representa una ampliación importante en la cobertura del sistema de protección social, alcanzando a grupos relativamente más desguarnecidos.
- Aunque su efecto sobre la desigualdad es reducido y presenta un impacto sobre la pobreza moderado, reduce significativamente la indigencia. En ese sentido, constituye un avance hacia el cumplimiento de las ODM

- Por lo tanto, avanzar en la concreción de los ODM requiere de nuevas innovaciones en las políticas públicas.

- **ODM educativas.** Se constata un aumento importante en el gasto público educativo. A su vez, el nuevo régimen de asignaciones familiares pretende ser un mecanismo de incentivo a la permanencia en el sistema educativo para los adolescentes. No es claro que estas intervenciones estén conduciendo a un mejor desempeño en esta área.

- **ODM sobre pobreza.** La crisis de 2002 generó serias dificultades para su concreción. El Plan de Equidad abarca un conjunto de políticas funcionales a su cumplimiento. Sin embargo, es posible que se requieran nuevas innovaciones en materia de políticas sociales para alcanzar los objetivos planteados.

- Los cambios podrían articularse sobre algunos instrumentos presentes en el Plan de Equidad.
- Como criterio rector, si se pretende reducir la incidencia de la indigencia pero también de la pobreza, debería aumentarse tanto el monto como la cobertura del sistema de transferencias entre los hogares pobres
- En este artículo, se realizan ejercicios de simulación tendientes a calibrar el impacto fiscal y social de una ampliación del alcance de la tarjeta alimentaria. Se propone indexar las transferencias alimentarias al IPAB
- Si bien la expansión del gasto en este instrumento sería importante, se lograría una reducción significativa de la pobreza y la indigencia.