

**Programas sociales y transferencias de ingreso en
Uruguay: cobertura de las nuevas iniciativas,
posibilidades para su extensión y capacidad de
sostén ante las crisis**

Seminario Internacional

Repensar lo Social en Tiempos de Crisis

28 y 29 de mayo 2009

**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
- Analizar la pertinencia de la nueva matriz de protección social ante eventos de crisis
- Plantear propuestas de política para ampliar y profundizar la cobertura de los programas de transferencias

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. Comentarios finales: el sistema de protección social ante la crisis: potencialidades y desafíos

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**
- **La seguridad social muestra los más altos niveles de cobertura de la región entre los adultos mayores (90% de los mayores de 70 años recibe algún tipo de prestación)**
- **A mediados de los noventa, el sistema tradicional de reparto se sustituye por un sistema mixto (capitalización individual y reparto)**

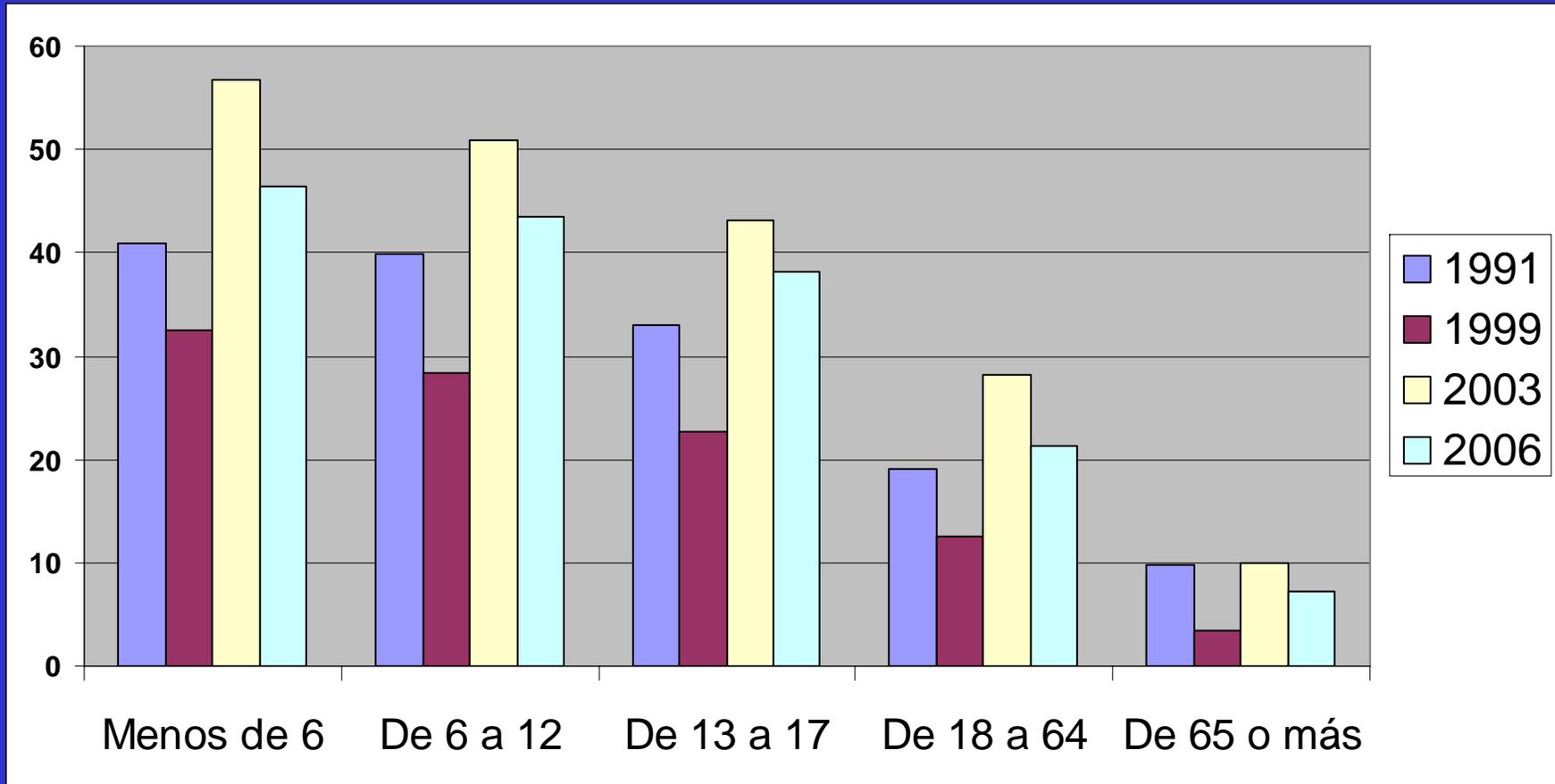
I. Introducción

- **Asignaciones familiares** : transferencia proveniente del sistema contributivo para los hogares de activos formales con hijos. En los noventa, esta transferencia se focaliza más entre los activos de menores ingresos.

- **Los componentes no contributivos** muestran escasos cambios, con la excepción de la ampliación del régimen de asignaciones familiares para hogares de bajos recursos, independientemente de la adscripción laboral de sus miembros activos

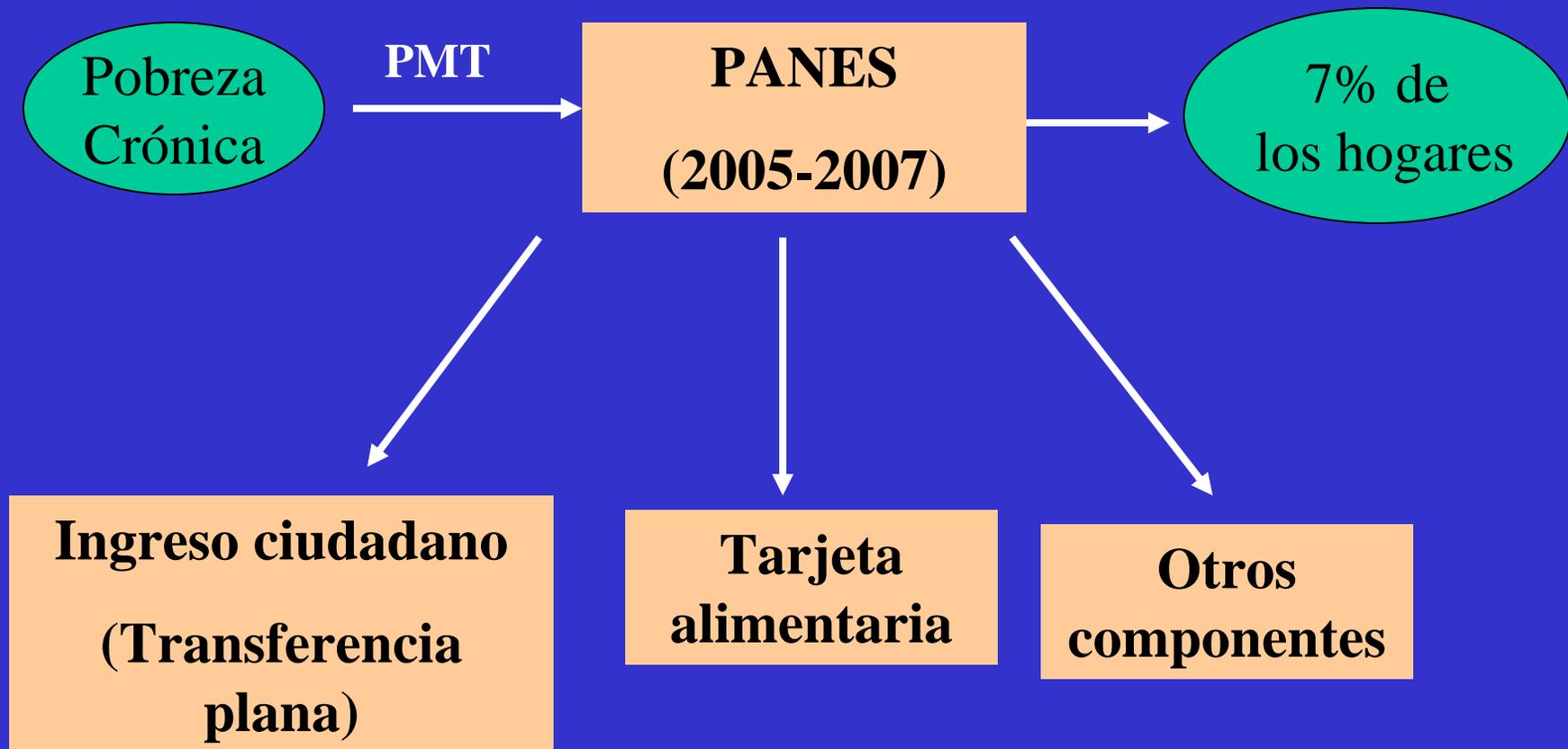
I. Introducción

- Sin embargo, la estructura del riesgo muestra importantes cambios



- Si bien el fuerte crecimiento económico ha generado aumentos en el empleo, no se ha vuelto a los niveles de pobreza previos

I. Introducción



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)

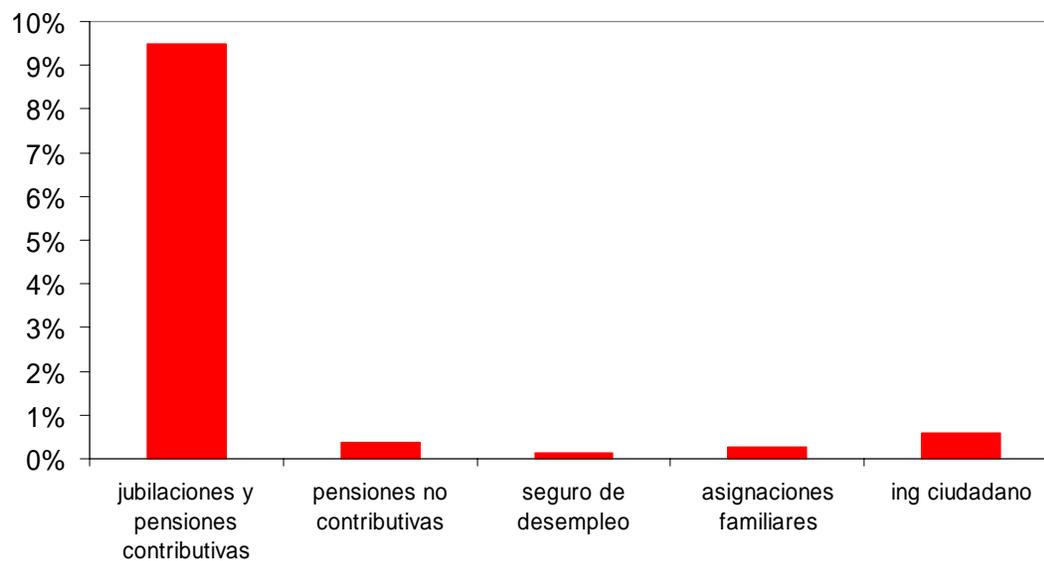
Asignaciones Familiares (1999 y 2004)

PANES:

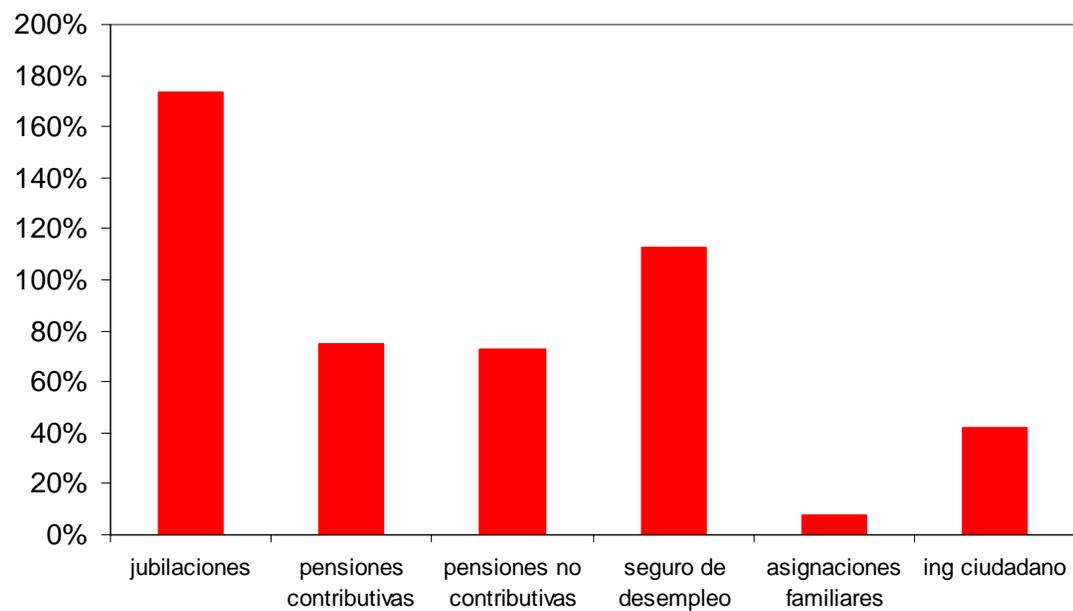
-Ingreso ciudadano (2005-2007)

-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								

IV. Sistema de transferencias, distribución del ingreso y pobreza

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
Entropia (a=0)	0.365	0.347	0.320	0.322
Entropia (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

V. Comentarios finales: el sistema de protección social ante la crisis: potencialidades y desafíos

- **La transición del PANES permitió consolidar un componente no contributivo de corte permanente en la matriz de protección social.**
- **El perfil de los beneficiarios es sustancialmente diferente a la de los percceptores tradicionales: hogares jóvenes, con fuertes dificultades para acceder a puestos de trabajo formales.**
- **Subsidio a la vejez. Desafío: expansión más allá de los ex PANES.**
 - Uruguay presenta un problema dinámico importante de cobertura que obligará a repensar los componentes no contributivos para los adultos mayores

- **Tarjeta alimentaria.**

- instrumento útil para pensar en asegurar bienes alimentarios y acceso a otros bienes básicos
- mecanismo de sostén ante shocks de precios sobre estos bienes.
- Ampliación de cobertura e indexación a los precios de los alimentos.

- **Asignaciones familiares**

- Independiente de adscripción laboral de los adultos
- Condicionada a concurrencia al sistema educativo
- Cubre a más de la mitad de los menores de 17 años
- Reconoce costos de oportunidad diferenciales por edad

La matriz de protección social ante la(s) crisis

- **Instrumentos institucionalizados que atienden a la población más vulnerable**
- **El sistema contributivo y no contributivo se encuentra integrado institucionalmente. El Banco de Previsión Social es responsable de la construcción de la base informática, la determinación del puntaje del algoritmo y del pago de las prestaciones.**
- **El Ministerio de Desarrollo Social conserva la potestad de definir los criterios de ampliación de las políticas y el seguimiento de la población beneficiaria.**
- **La respuesta ante la crisis puede articularse sobre algunos instrumentos presentes en el Plan de Equidad:**
 - **Ampliación de cobertura**
 - **Transición desde los beneficios contributivos a los no contributivos**
 - **Criterios de indexación de los beneficios (corrección por shocks de precios relativos)**
 - **Incremento de los montos**