



Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay 2001-2006

Rodrigo Arim
Andrea Vigorito
con la colaboración de Gonzalo Salas

Versión 11/12/2006

Indice

I	Marco jurídico y normativo de los programas de transferencias considerados en este trabajo.....	3
I.1	Jubilaciones y pensiones.....	3
I.1.1	Jubilaciones y pensiones contributivas.....	3
I.1.2	Pensión a la vejez e invalidez.....	4
I.2	Seguro de desempleo.....	5
I.3	Asignaciones Familiares.....	6
I.4	Ingreso ciudadano.....	9
II	Análisis de consistencia de la información sobre beneficiarios de programas de transferencias de ingresos. 2001-2006.....	10
II.1	Análisis de consistencia.....	10
II.1.1	Pensiones y Jubilaciones.....	11
II.1.2	Seguro de Desempleo.....	15
II.1.3	Asignaciones familiares.....	17
II.1.4	Ingreso ciudadano.....	19
III	Indicadores de cobertura de los programas de transferencia de ingresos.....	20
III.1	Programas de transferencias de ingreso para los adultos mayores.....	20
III.1.1	Jubilaciones.....	21
III.1.2	Pensiones.....	26
III.1.3	Una mirada conjunta de la cobertura de los programas de transferencias para los adultos mayores.....	28
III.2	Seguro de desempleo.....	30
III.3	Asignaciones familiares.....	32
III.4	Ingreso ciudadano.....	38
IV	Impacto de las transferencias sobre los ingresos del hogar.....	41
IV.1	Transferencias e ingreso de los hogares.....	41
IV.2	Progresividad de las transferencias publicas.....	51
IV.3	Impacto de las transferencias sobre la indigencia, pobreza y distribución del ingreso ⁵⁹	
IV.3.1	Transferencias de ingreso y desigualdad.....	60
IV.3.2	Pobreza e indigencia.....	63
IV.4	Focalización de los programas de transferencias.....	69
V	Comentarios finales.....	71
VI	Referencias bibliográficas.....	73
VII	Anexo 1.....	74

Introducción

Este trabajo persigue dos objetivos. Por un lado se evaluará la calidad de la información de transferencias de ingresos recabada por las Encuestas Continuas de Hogares 2001 a 2006, considerándose las jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares, seguro de desempleo e ingreso ciudadano. Por otro, se analizará la cobertura de estos programas, su superposición y su impacto sobre la pobreza y la desigualdad de ingresos.

A tales efectos, en la parte I se presenta el marco jurídico y normativo de las transferencias de ingresos consideradas en este documento. En la parte II se presenta un análisis de consistencia de la información sobre beneficiarios de los cinco programas de transferencias de ingresos considerados en este trabajo en base a los registros administrativos disponibles. En la parte III se presentan indicadores de cobertura de los programas, considerando, además, aperturas por subgrupos de la población. Más adelante, en la parte IV, se estudia el impacto de las transferencias sobre los ingresos del hogar por separado y en conjunto para el total de la población y para los subgrupos definidos en el apartado anterior. En la parte V se analiza el impacto de las transferencias sobre la indigencia, pobreza y distribución del ingreso. Por último, en la parte VI se reseñan las principales conclusiones y recomendaciones del trabajo. En el Anexo 1 se presenta información sobre las Encuestas de Hogares, líneas de pobreza y correcciones realizadas. En el Anexo 2 se reúnen los cuadros no incluidos en el cuerpo del texto.

I Marco jurídico y normativo de los programas de transferencias considerados en este trabajo

El conjunto de transferencias de ingreso analizadas en este trabajo incluye contributivas y no contributivas. Dentro de las contributivas se ubican las jubilaciones y el seguro de desempleo. Las pensiones y asignaciones familiares presentan ambas modalidades y el Ingreso Ciudadano es una transferencia de carácter no contributivo exclusivamente. A continuación se describe el marco jurídico y las condiciones de acceso a cada una de ellas.

1.1 Jubilaciones y pensiones

1.1.1 Jubilaciones y pensiones contributivas

El sistema de jubilaciones de Uruguay se generalizó en la década de 1950. En 1989 se aprobó una enmienda constitucional mediante la cual las jubilaciones y pensiones se indexan en base a la variación pasada del índice medio de salarios, lo que, en un contexto de caída de la inflación, este cambio condujo a una fuerte revalorización de las pasividades reales. Este hecho, unido a que según Forteza y Coimbra (2004) la quinta parte de los jubilados del viejo sistema no habían cotizado y aunado a la estructura demográfica envejecida del país impuso severas restricciones al Gasto Público Social. De acuerdo a estos autores, el mismo incrementó su peso en el PIB en 4 puntos porcentuales.

Las restricciones fiscales condujeron a una reforma en el sistema jubilatorio en 1995 (Ley 16713/1995), transformándolo gradualmente de un sistema de reparto en uno mixto que combina un pilar de reparto y un pilar de capitalización individual. Los efectos de este sistema no son visibles dado que aún no hay jubilados por este nuevo régimen. Por esa razón, su impacto en pobreza y desigualdad no puede ser aún evaluado.

Sin embargo, el análisis de la densidad de cotizaciones en base a las historias laborales realizado por Bucheli et.al (2005) plantea dudas acerca de la proporción de personas que conseguirá cumplir con los requisitos del nuevo sistema para jubilarse. Estas consideraciones deben tenerse en cuenta a la hora de rediseñar la red de protección social ya que es posible que la cobertura de las jubilaciones sea menor a la actual y se vuelva necesario idear mecanismos de protección para los adultos mayores en condiciones más vulnerables.

En el Cuadro 1 se presenta la evolución del gasto en estas prestaciones como proporción del PIB y el valor promedio de ambas transferencias en relación a la línea de pobreza INE (2002). Ambas series dan cuenta de la relevancia de las mismas en términos de los recursos que el país destina a estas políticas.

	1991	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Jubilación promedio/LP 2002	191,5	215,6	224,8	233,3	224,5	197,1	203,6	177,7	167,7	173,2
Pensión contributiva promedio/Lp 2002	43,2	64,1	78,2	84,4	84,8	76,2	80,7	70,6	68,6	74,8
% del gasto en el PIB	9,3%	11,5%	11,6%	12,6%	12,7%	12,8%	12,3%	10,6%	9,5%	9,5%

Fuente: elaborado en base a datos del BPS y MEF

I.1.2 Pensión a la vejez e invalidez

Se trata de una transferencia no contributiva destinada a personas que tienen escasos recursos y que tienen 70 años o más o son discapacitadas o inválidas. Este régimen no contributivo se creó en las primeras décadas del siglo XX con el objetivo de proteger a algunos sectores sociales de la pobreza (Ley 6874/1919). Saldain y Lorenzelli (2002) indican que hasta la expansión del sistema de jubilaciones contributivas en 1950, las pensiones no contributivas tenían una cobertura significativa. Entre 1940 y 1979, el beneficio por vejez se concedía automáticamente a todos los adultos de 60 años o más. Entre 1979-1986 el umbral se trasladó a los 70 años y en 1986-1995 en los 65 años, para retornar desde allí a los 70 años nuevamente (Saldain y Lorenzelli, 2002).

Actualmente, el gasto en el beneficio representa el 5.5% del gasto total en jubilaciones y pensiones y aproximadamente el 0.5% del PIB (Cuadro 2). Se trata de una prestación que se otorga sujeta a la verificación de medios. Esta verificación de medios es realizada por inspectores del BPS y se basa en información sobre la composición

familiar, condiciones de vida, ingresos y la existencia de parientes no corresidentes obligados legalmente a realizar transferencias al solicitante. En caso de discapacidades severas, el beneficio se concede de manera universal, sin tener en cuenta umbrales de ingresos. Pero en los casos restantes, la decisión queda a cargo de los inspectores quienes deciden sobre la base de sus visitas a los hogares postulantes, sin existir un mecanismo general de focalización previamente definido por el BPS.

Si la persona recibe una jubilación o pensión de sobrevivencia contributiva menor al monto del beneficio, ambas prestaciones se suman para completar el valor de la pensión a la vejez. Esto significa que el monto del beneficio es variable. En el presente, la prestación equivale a \$ 2093 mensuales y representa aproximadamente el 62% en Montevideo y el 92% en el interior de la línea de pobreza INE (2002).

Cuadro 2 Beneficio mensual promedio y proporción del gasto en el PIB de las pensiones por vejez e invalidez

	1991	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Beneficio promedio/LP 2002	63,3	80,5	90,2	94,9	92,9	81,6	84,5	72,0	68,6	73,05
% del gasto en el PIB	0.48%	0.51%	0.53%	0.57%	0.57%	0.57%	0.56%	0.48%	0.43%	0.38%

Fuente: elaborado en base a datos del BPS y del BCU

I.2 Seguro de desempleo

El seguro de desempleo es un estipendio mensual pagado a los trabajadores desempleados que contribuyeron previamente a la seguridad social. Para acceder al beneficio a los trabajadores contratados mensualmente se les exige que hayan trabajado al menos 180 días de corrido, hayan contribuido a la seguridad social por al menos 150 jornales y hayan figurado en la nómina al menos 150 días. Si fueron contratados como zafrales o destajistas, tienen que haber percibido al menos el equivalente a seis salarios mínimos y haber figurado al menos seis meses en la nómina. Existen dos modalidades de seguro de desempleo. Una de ellas, cubre a aquellos que han perdido en forma definitiva su puesto de trabajo, y es conocida como seguro de desempleo por causal despido. La segunda o seguro de paro, es una herramienta que pueden utilizar las empresas en caso de enfrentar problemas coyunturales. Las empresas pueden enviar transitoriamente al seguro de paro con el compromiso de reintegro (causal suspensión temporaria).

El beneficio corresponde al 50% del promedio de remuneraciones de los últimos seis meses previos a haber sido despedido. Si la persona está casada o tiene hijos a cargo, la compensación aumenta un 20%. El mínimo monto transferido corresponde al 50% de la base de prestaciones contributivas y el máximo a ocho.¹ De acuerdo los datos del BPS, el beneficio promedio se ubicaba en 2004 en 3470\$ (Cuadro 3). el seguro de desempleo representa entre 0.15% y 0.56% del PIB, dependiendo del año. En los años de crisis, se

¹ En diciembre de 2004, mediante la Ley 17.856 se creó la base de prestaciones y contribuciones donde se establece que todas las prestaciones indexadas hasta esa fecha en base al salario mínimo nacional (smn) se sustituyen por la referencia a dicha base. La misma toma el valor del smn vigente al 20 de diciembre de 2004. Posteriormente, en el decreto del 10 de enero de 2005, la base de prestaciones y contribuciones se fija en \$ 1363.

observa un fuerte incremento de su participación en el producto, tanto por la mayor incidencia del desempleo como por la caída del denominador por efecto de la recesión.

Cuadro 3: Seguro de desempleo. Monto promedio transferido, gasto y participación en el producto 1991-2005

	1991	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Beneficio promedio/LP 2002	s.d.	Sd	sd	175,9	167,2	134,5	145,6	130,5	113,8	112,7
% Gasto en seguro de desempleo en el PIB	0.23%	0.33%	0.24%	0.36%	0.39%	0.46%	0.56%	0.30%	0.15%	0.14%

Fuente: elaborado en base a datos del BPS y BCU

I.3 Asignaciones Familiares

En 1943 se aprobó la Ley 10.449 donde se crean los Consejos de Salarios al tiempo que se establecieron diversas disposiciones vinculadas a la remuneración del trabajo, entre las cuáles se ubicó la prestación por asignación familiar. El beneficio estaba destinado a niños hasta los catorce años y se extendía a los dieciséis si el menor realizaba estudios superiores a primaria.

A lo largo de su historia el régimen ha sufrido diversas modificaciones, mediante las cuales se ha ido transformando de un sistema concebido para los trabajadores amparados por la seguridad social a una prestación enfocada hacia los hogares compuestos por asalariados de menores recursos (Leyes 16.597 de 1995) y por adultos no amparados por el sistema de seguridad social con niños a su cargo (Leyes 17.139 de 1999 y 17.758 de 2004). El sistema uruguayo de asignaciones familiares plantea exigencias de escolarización para los niños mayores de seis años. Sin embargo, no ha sido concebido como un estímulo a la permanencia de los niños en el sistema educativo y en ningún estudio preexistente se lo ha evaluado desde esa perspectiva.

Estos cambios en las características de la prestación no han sido ajenos a los cambios en los programas de transferencias en el mundo. Sin embargo, en otros países muchos de estos cambios han estado motivados por el logro de resultados en los niños mientras que los fundamentos de las modificaciones realizadas en Uruguay han resaltado el rol de la asignación familiar como transferencia de recursos.

El sistema actual se rige por el decreto- ley 15.084 y las modificaciones posteriores introducidas mediante las leyes. 16.597, 17.139 y 17.758. El artículo 2º del decreto- ley 15.084 del 9 de diciembre de 1980 estableció que “la asignación familiar es una prestación en dinero que se servirá a todo empleado de la actividad privada que preste servicios remunerados a terceros y tenga hijos o menores a su cargo”. La prestación se extendió a los desocupados mientras percibían prestaciones por desempleo, los empleados de servicio doméstico, los vendedores de diarios, los jubilados y pensionistas de las pasividades rurales y servicio doméstico, la industria y el comercio, jubilados del Jockey Club y los jubilados bancarios, con excepción de los jubilados de bancos estatales y se facultó al Poder Ejecutivo para incluir otros sectores. El monto de la prestación se estipuló en 8% del salario mínimo nacional mensual. La asignación

familiar se serviría desde la comprobación del embarazo, condicionando el pago de la cuota prenatal al control periódico del embarazo.

El artículo 5° de la Ley estableció que el beneficiario de la asignación familiar era el hijo o menor a cargo de los contribuyentes hasta la edad de 14 años, pero el período podía extenderse en los siguientes casos:

- hasta los dieciséis años cuando el beneficiario no haya podido completar primaria por impedimento justificado así como cuando fuera hijo de empleado fallecido, incapacitado para el trabajo o privado de libertad.
- hasta los 18 años cuando el beneficiario cursara estudios superiores a primaria en institutos docentes estatales o privados.

Los artículos 26, 27 y 28 de la Ley 16.697 del 2 de mayo de 1995, modificaron el régimen de prestaciones significativamente. Estas se fijaron en el 16% del salario mínimo nacional, en el caso en el que el contribuyente percibiese ingresos menores o iguales a seis salarios mínimos nacionales; 8% del salario mínimo nacional para aquellos que percibiesen entre seis y diez salarios mínimos; y se retiraba la prestación a los trabajadores que percibían un ingreso mayor a diez salarios mínimos. El tope se incrementaría en un salario mínimo nacional a partir del tercer beneficiario potencial (los topes anteriores suponían hasta dos beneficiarios a cargo de un contribuyente). Los ingresos antedichos se computarían sumando los del contribuyente y su cónyuge o pareja conresidente.

La ley 17.139 del 29 de julio de 1999 estableció nuevas modificaciones sobre el régimen anterior, extendiendo la prestación de asignaciones familiares a todos los hogares de menores recursos. Así, el artículo 1° estipuló que la reglamentación de la Ley debería establecer el límite máximo de ingresos incorporado a esta prestación cuyo monto no podrá ser inferior a los umbrales estipulados en la ley 16.697. Se priorizarían aquellos hogares en que los trabajadores contribuyentes hubieran agotado su cobertura por la dirección de seguros de desempleo o en los que la mujer fuera el único sustento del hogar. Más allá de los controles realizados por el Banco de Previsión Social, el Instituto Nacional del Menor realizaría el seguimiento del bienestar del menor en las condiciones establecidas por la reglamentación, a efectos de inspeccionar los requisitos establecidos, especialmente la asistencia escolar obligatoria. Los beneficiarios serían los hijos o menores a cargo del contribuyente hasta los 18 años. En el caso en el que el contribuyente obtuviese un nuevo empleo, las prestaciones serían las que establece la ley 15.084. Estas erogaciones se atenderían mediante una partida especial de Rentas Generales.

La ley 17.474 estableció, además, que en los casos de embarazos gemelares, los contribuyentes cobrarían, en caso en que los niños se mantengan vivos, el triple de lo que les correspondería en el régimen gemelar hasta los cinco años, el doble hasta los doce años y lo que les correspondería de los trece a los dieciocho años.

Por último, el 10 de mayo de 2004, la Asamblea General aprobó la Ley 17.758, en vigencia a partir del 1° de junio de dicho año. Esta Ley extiende la prestación de la asignación familiar a todos los hogares con ingresos de cualquier naturaleza inferiores a tres salarios mínimos nacionales, no comprendidos en los alcances de las leyes anteriores. La prestación queda establecida en el 16% del salario mínimo nacional. Para los beneficiarios incapaces, el monto de la prestación sería del doble. Los plazos para recibir la prestación se asimilaban a los provenientes de las leyes anteriores. Cuando

el beneficiario padezca de una incapacidad física o psíquica que le impida trabajar, se le pagará por períodos de tres años con revisión médica al finalizar cada período, con el objeto de determinar si mantiene el grado de incapacidad y, por tanto, la continuación del doble del pago. Para obtener la prestación los solicitantes deberán presentar una declaración jurada de ingresos, la inscripción y concurrencia asidua a institutos docentes estatales o privados autorizados y la periodicidad de controles de asistencia médica brindados por instituciones públicas o privadas, según lo establezca el Banco de Previsión Social. En el caso de los incapaces físicos o síquicos, el dictamen provendrá de los servicios del BPS y se realizarán supervisiones cada tres años para determinar si la incapacidad se mantiene. El BPS queda facultado para realizar inspecciones y se establecerá una comunicación fluida con las instituciones y con ANEP para corroborar informaciones. A su vez, el Instituto Nacional del Menor comunicará al BPS las circunstancias que supongan el cese de la prestación por incumplimiento. Finalmente, se estipuló que esta nueva prestación es incompatible con las previstas por las leyes anteriores.

En el siguiente cuadro se resumen los grupos de población con derechos a asignación familiar en la actualidad.

Cuadro 4: Características de beneficiarios y atributarios de la prestación por asignación familiar (*)		
Atributarios y régimen	Condiciones de acceso	
	Atributario	beneficiario
ley 15083 (1980) y ley 16697 (1995) trabajadores privados ocupados trabajadores privados percibiendo seguro de paro jubilados y pensionistas rurales, bancarios no estatales y jockey club pequeños productores y contratistas rurales hijos de trabajadores fallecidos o privados de libertad hermanos menores a cargo del trabajador incapacitados para toda tarea	aportar al BPS; ganar menos de 10 smn mensuales entre atributario y pareja corresidente. El tope de 10 smn se incrementa en 1 smn por hijo o custodiado para más de dos niños.	menor de 15 o menor de 17 que no completó primaria por razones fundadas o mayor de 15 que asiste a enseñanza de nivel superior a primaria hasta los 18 años; incapacitado para trabajar
ley 17139 (1999) mujer único sustento del hogar trabajadores hombres o mujeres una vez agotado el seguro mujer embarazada hasta el año del nacimiento	percibir menos de 3 smn mensuales percibir menos de 3 smn mensuales y haber recibido el seguro de paro	
ley 17758 (2004) hogares con ingresos mensuales no superiores a 3 smn	percibir menos de 3 smn mensuales	
(*) A partir de enero de 2005 todos los montos dejan de tener como referencia el salario mínimo nacional (smn) y pasan a referirse a la base de contribuciones y prestaciones (bpc)		

Por su parte, existe una modalidad de asignación familiar que atiende a los funcionarios públicos, inspirada en el régimen contributivo para los privados pero que cuenta con mecanismos de financiamiento independiente. Los requisitos de acceso y el monto de la prestación son también análogos a la del régimen general.

En el Cuadro 5 se observa el escaso monto de recursos destinado a esta prestación pese a su amplia cobertura, hecho que deriva del bajo valor unitario de la transferencia, lo cual queda de relieve si se lo compara con el valor de la línea de pobreza INE (2002).

Cuadro 5 Asignaciones familiares Monto promedio transferido, gasto y participación en el producto 1991-2005											
	1991	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Beneficio promedio/LP 2002 (8%)		5,5	4,3	4,3	4,5	4,4	3,9	4,0	3,4	3,3	3,9
Beneficio promedio/LP 2002 (16%)		11,0	8,5	8,7	9,0	8,9	7,8	7,9	6,9	6,5	7,8
% Gasto en asignaciones familiares											
BPS en el PIB	0,33%	0,26%	0,29%	0,30%	0,36%	0,29%	0,35%	0,31%	0,32%	0,28%	

Fuente: elaborado en base a datos del BPS y BCU

I.4 Ingreso ciudadano

El Ingreso Ciudadano es una prestación monetaria que forma parte del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), creado mediante la ley 17.869 de 20 de mayo de 2005. El Plan abarca un conjunto de intervenciones dirigidas a hogares de muy bajo ingreso. Su población objetivo está constituida por el primer quintil de personas bajo la línea de pobreza (8% de las personas). Esto abarca a las personas bajo la línea de indigencia (4.2%). El programa ha sido concebido desde el principio como programa temporal de dos años de duración (2005-2007). El mismo se superpone con dos sistemas de transferencias de ingreso no contributivas existentes previamente y que sobreviven, asignaciones familiares y pensiones de vejez.

El PANES proporciona asistencia a través de una transferencia monetaria (ingreso ciudadano), transferencias alimentarias e intervenciones sobre el estado de la vivienda. Por otro, persigue una finalidad de más largo plazo a través de intervenciones de capacitación, recuperación de saberes y alfabetización, junto a experiencias de participación social y laboral.

En la actualidad, el PANES cuenta con 83.000 beneficiarios de los cuales 74500 cobran el ingreso ciudadano. El gasto público asociado a ingreso ciudadano es aproximadamente unos 100 millones de dólares anuales, lo que representa 0.6% del PIB. El beneficio monetario entregado representa el 42% del valor de la línea de pobreza 2002.

En el presente 57.323 hogares cuentan con la tarjeta alimentaria y según fuentes del MIDES se espera entregar 12000 más en el próximo mes. Todos los hogares que perciben esta transferencia en especie, reciben a su vez el ingreso ciudadano. Dicha prestación comenzó a otorgarse a fines de abril de 2006. La tarjeta está destinada a aquellos hogares aceptados en el PANES que cuentan con menores de 18 años o embarazadas. El beneficio es proporcional al número de potenciales beneficiarios en el hogar y se ajusta en base a la siguiente escala:

1 beneficiario (niño o embarazada)	300 \$U (9% de la línea de pobreza INE (2002))
2 beneficiarios	450 \$U
3 beneficiarios	600 \$U
4 beneficiarios	800 \$U

II Análisis de consistencia de la información sobre beneficiarios de programas de transferencias de ingresos. 2001-2006

En este apartado se presenta un análisis de consistencia de la información sobre la captación de beneficiarios de los programas de jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares, seguro de desempleo e ingreso ciudadano entre las ECH, ECHA y los registros administrativos correspondientes.

A esos efectos debe advertirse en primer lugar que la comparación entre las ECH 2001 a 2005 y la ECHA 2006 presenta algunas dificultades, dado que las mismas difieren en cuatro aspectos relevantes: marco muestral, tamaño muestral, cobertura geográfica y cuestionario. En INE (2006) se presenta un análisis de compatibilidad de la información de las ECH previas a 2006 con la ECHA 2006. Allí se concluye que las diferencias son de menor cuantía y que, en consecuencia, los principales movimientos de la serie en 2006 se originan en cambios en el contexto económico y no en problemas de desajuste muestral. Sin embargo, dado que las series de tasas de actividad y empleo presentan cambios importantes, en este trabajo ensayamos un método de compatibilización de las series, cuyas características se presentan a continuación.

La información para 2006 se presenta abierta para áreas de 5000 habitantes y más y áreas menores, de forma de compatibilizar la cobertura geográfica de las encuestas. Se reponderaron las estructuras por grupos quinquenales de edad y sexo de las encuestas 2001 a 2005 para volverlas compatibles con el Censo de Población 2004, marco muestral de la ECHA 2006. Este ajuste se realiza dado que un marco muestral envejecido tiende a otorgar mayor peso a los grupos de edad por encima de la mediana. Ello es especialmente así en este caso, dado que el censo 2004 detectó crecimientos importantes de áreas pobladas por hogares de jefes jóvenes en zonas de Montevideo, cuyo peso en el Censo de 1996 era considerablemente menor. En el Cuadro A.1, Anexo 1 se presentan los factores de reponderación utilizados para cada grupo quinquenal de edad.

Los resultados obtenidos en las secciones siguientes indican que las series construidas a partir de las expansiones corregidas resultan más consistentes para todas las prestaciones. Por esta razón, la mayoría de los cuadros que se presentan a continuación refieren a las series corregidas.

II.1 Análisis de consistencia

Para el análisis de consistencia de las series se tomó la información de las ECH 2001 a 2006, se la expandió en base a las proyecciones de población correspondientes y estos

valores se compararon con los datos provenientes de los registros administrativos del Banco de Previsión Social y el Ministerio de Desarrollo Social.

Para los años 2001 a 2005 es posible contar con información de las ECH sobre jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares y en menor medida ingreso ciudadano, dado que este programa comenzó a desplegarse en mayo de 2005 y se expandió exponencialmente a lo largo del año.

Para 2006 las pensiones se analizaron con una apertura mayor dado que es posible separar las de naturaleza contributiva de las no contributivas (vejez e invalidez). Dado que en el caso de las asignaciones familiares, el formulario no permite distinguir entre las distintas modalidades, se separaron en contributivas pagadas por el BPS, públicas y no contributivas en función de los requisitos de acceso a las mismas (ver Anexo 1, C).

En estudios previos se encuentra una subcaptación del 25% para las asignaciones familiares y el seguro de desempleo y una muy buena captación para pensiones y jubilaciones (Bucheli, 1997; Amarante et al, 2005; Vigorito, 2005; Arim et al, 2006).

II.1.1 Pensiones y Jubilaciones

II.1.1.1 Jubilaciones

La información proveniente del BPS y de las cajas de jubilaciones paraestatales (Cajas Militar, Policial, Bancaria, Notarial y Profesional) da cuenta de que el número total de jubilados en el país ronda los 425 mil en el año 2005. De esta cifra, aproximadamente el 85% corresponde al BPS (Cuadros 1 y 2, Anexo 2).

El Cuadro 6 resume la información recogida sobre la cantidad de perceptores de jubilaciones según ubicación institucional y la estimación que surge del procesamiento de la ECH.

Cuadro 6: Análisis de consistencia de las jubilaciones captadas en las ECH. 2001-2006. Localidades de 5000 habitantes y más.

Año	ECH		Registros Administrativos de instituciones de la seguridad social			Comparación	
	Ponderador original (1)	Ponderador corr. (2)	Total registros administrativos (3)	BPS	Total cajas paraestatales	relación (1)/(3)	relación (2)/(3)
2001	383.679	337.588	425.756	376.926	48.830	90.1%	79.3%
2002	399.309	341.977	425.564	373.903	51.660	93.8%	80.4%
2003	398.507	334.103	426.928	372.307	54.62	93.3%	78.3%
2004	394.615	334.903	427.664	371.116	56.548	92.3%	78.3%
2005	397.601	331.132	426.176	368.812	57.364	93.3%	77.7%
Total 2006	-.-	397.574	424.241	366.408	57.832	-.-	93.7%
localidades de 5000 y más	-.-	347.539				-.-	81.9%
Localidades de menos de 5000	-.-	50.035					

Fuente: elaborado en base información de las ECH, BPS, Caja Policial, Caja Militar, Caja Notarial, Caja Profesional y Caja Bancaria

La ECH capta en promedio unos 338 mil jubilados viviendo en las localidades urbanas de 5000 y más habitantes si se utiliza para expandir la información los ponderadores ajustados por estructura de edades. Esta cifra constituye un 80% del total de jubilados que surgen de los registros administrativos. La utilización del ponderador original de la encuesta arroja resultados mas elevados, lo que ubica la cifra anterior – que no considera las localidades urbanas pequeñas – en torno a 90% de los datos que surgen de las instituciones de seguridad social.

La información desagregada para 2006 entre localidades de más y menos de 5000 habitantes indica que el 14,5 % ciento de los jubilados vive en las zonas menos urbanizadas del país. Así, si se utiliza la información de la ECHA 2006, la estimación resultante representa el 95% de la cifra que arrojan los registros administrativos del sistema de seguridad social. A su vez, si se ajusta la serie construida para el período 2001-2005 a partir del ponderador ajustado, incrementándola en 14.5% en función de la importancia que tienen los jubilados que viven en localidades pequeñas, se llega a cifras muy similares a las reportadas por el BPS y las distintas cajas paraestatales. En el caso de realizar el mismo ajuste en la serie construida con los ponderadores originales, la expansión de la ECH supera a los valores provenientes de las instituciones de las seguridad social en unos 6 puntos porcentuales. De esta manera, la diferencia parece provenir casi en su totalidad del marco muestral de referencia de la ECH hasta 2005.

Esta constatación, aunada a que la serie para las localidades urbanas es significativamente más suavizada si se utiliza los ponderadores corregidos, es un indicio de que el envejecimiento relativo del marco muestral de la ECH estaba produciendo una sobre captación de las personas en los tramos de edad más avanzados. Como se verá más adelante, un fenómeno opuesto se registra en el caso de las prestaciones de asignaciones familiares, producto de la sub representación de los

hogares más jóvenes en la ECH hasta el año 2006. Ambos resultados llevan a la conveniencia de trabajar con las series ajustadas.

Por otra parte, la ECH 2006 discrimina la institución que abona esta prestación, lo cual permite realizar un análisis de consistencia más detallado entre la encuesta y los registros de las diferentes cajas y el BPS (Cuadro 7). Se observa que las estimaciones realizadas por la ECH no se desvían más de 10 puntos porcentuales de las cifras reportadas por las diferentes cajas, con la única excepción de la caja policial, donde el procesamiento de los 5 primeros meses de la ECH sobreestima en 18 puntos porcentuales a los jubilados a través de esta institución.²

Cuadro 7: Análisis de consistencia entre la ECH y los registros de las instituciones de seguridad social.

Cajas	ECH(1)	Registros	
		administrativos	(2)
BPS	338,779	366,409	92%
Policial	11,789	9,971	118%
Militar	27,531	30,030	92%
Profesional	6,027	6,662	90%
Notarial	1,005	1,111	90%
Bancaria	9,524	10,059	95%

Fuente: elaborado en base información de las ECH, BPS, Caja Policial, Caja Militar, Caja Notarial, Caja Profesional y Caja Bancaria

No hay diferencias relevantes en la captación de las jubilaciones entre hombres y mujeres, al tiempo que se observa una mejor captación en el interior del país (Cuadro 8).

Cuadro 8 Análisis de consistencia de perceptores de jubilaciones según sexo del perceptor y región. 2004 y 2006

	Sexo del perceptor de la transferencia . 2004		Región	
	Varón (*)	Mujer (*)	Montevideo	Interior
ECH	156525	187865	150.784	193606
BPS	169.628	201.487	166.931	198.717
% captación	93,7	94,6	90,3	97,4

* Los últimos datos abiertos por sexo publicados por el BPS son de 2004.

Fuente: Elaborado en base a datos de la ECH y del BPS

De esta manera, se concluye que la ECH presenta una captación elevada del número de jubilados que viven en el país a lo largo de todo el período considerado, una vez que se realiza el ajuste del criterio de expansión tomando en cuenta las estructuras de edades. Los intervalos de confianza calculados presentan una amplitud del 4%, aspecto que posiblemente se deba a la extensa cobertura del programa (Cuadro A.2, Anexo 1). Según la ECH, los perceptores de jubilaciones podrían ubicarse entre 388 mil y 406 mil, intervalo que contiene las cifras obtenidas a partir de registros administrativos.

² No obstante, esto puede ser producto de que los hogares declaran que cobran jubilaciones a través de la Caja Policial, cuando en realidad la naturaleza de su prestación podría ser de una pensión.

II.1.1.2 Pensiones

El BPS administra unas 342 mil prestaciones, cifra que se mantiene relativamente estable entre 2001 y 2006. A su vez, las cajas paraestatales pagan en torno de 38.000 prestaciones clasificadas como pensiones. Tal como se comentó anteriormente, en el país existen tres modalidades de prestaciones que comparten la denominación de “pensión”: la pensión a la vejez, la pensión por invalidez y la pensión por sobrevivencia. Esta última modalidad constituye un mecanismo de transferencia contributivo, desde que el derecho a dicha prestación se deriva del aporte realizado durante el ciclo de vida laboral por un cónyuge o progenitor fallecido. Si se clasifica las pensiones otorgadas por el BPS en contributivas (sobrevivencia) y no contributivas (invalidez y vejez) se observa que en todos los años este último grupo representa aproximadamente el 23%. El 77 % restante constituye un componente del pilar contributivo del sistema de seguridad social (Cuadro 9; Cuadros 3 y 4 del Anexo 2).

Cuadro 9: Análisis de consistencia de las pensiones captadas en las ECH. 2001-2006. Localidades de 5000 habitantes y más.

Año	ECH		BPS				Total cajas paraestatales	relación (1)/(3)	relación (2)/(3)
	Ponderador original (1)	Ponderador corregido (2)	Total registros	No Contributiva	contributiva	Total BPS			
2001	237.037	217.127	378.135	276.789	64.450	341,238	36.897	62.7%	57.4%
2002	235.737	212.166	377.796	277.138	63.757	340,895	36.901	62.4%	56.2%
2003	244.053	215.022	379.257	277.786	64.269	342,055	37.201	64.4%	56.7%
2004	240.650	213.062	380.149	277.451	64.842	342,294	37.855	63.3%	56.0%
2005	254.778	223.940	379.121	276.483	65.835	342,318	36.803	67.2%	59.1%
Total 2006		258.999	380.611	275714	67,476	343189.8	37.421	--	68%
localidades de 5000 y más		231.609							
Localidades de menos de 5000		27.390							

Hasta el año 2005, las preguntas de la ECH no permiten discriminar entre pensiones contributivas y no contributivas, por lo que en una primera instancia se realizó el análisis de consistencia considerando únicamente el total de pensionistas sin diferenciar entre ambas categorías.

La captación de la ECH de los pensionistas es bastante menor a la lograda para las jubilaciones. En general, la información recogida por la encuesta arroja una estimación del orden de 212 mil pensionistas en las localidades urbanas de 5000 y más habitantes, salvo en los años 2005 y 2006 donde se observa una mejoría en la captación, llegando a la cifra estimada a casi 232 mil. Esta estimación representa un 65% de la cifra de pensionistas manejada por el BPS.³

³ Si se utiliza entre los años 2001 y 2005 para expandir las estimaciones el ponderador original de la ECH sin corregir por estructura de edades la cifra de pensionistas estimada es bastante mayor, superando en más de 10% a las obtenidas con el ponderador ajustado. Obsérvese que si se utiliza la serie expandida con el ponderador original, se registra un salto discreto en el año 2006 que no está presente una vez que se corrigen las expansiones con los criterios comentados. A su vez, las pensiones son el único caso en que la estimación se acerca más al valor reportado por los organismos encargados de ejecutar las políticas de transferencias cuando se utiliza el ponderador sin corregir.

Si se utiliza la ECHA 2006 para estimar el número de pensionistas correspondiente a todo el país, se llega a una cifra cercana a 260 mil pensionistas. El 11 % reside en las localidades urbanas de 5000 y menos habitantes y en el medio rural disperso. En este caso, la captación representa el 68% de la cifra de pensionistas reportada por los organismos de la seguridad social.⁴ Los intervalos de confianza estimados muestran una amplitud del 5% en el total del país (Cuadro A.2, Anexo 1). Esto indica que, según la ECH, los perceptores de pensiones podrían ubicarse entre 225 mil y 237 mil. En la hipótesis de máxima, la ECH estaría captando casi el 70% de las cifras obtenidas a partir de registros administrativos.

Esta mayor dificultad para captar las pensiones, puede provenir tanto de la menor cobertura de la prestación como de la posibilidad de que una persona pueda acumular una jubilación con algún tipo de pensión, en particular de sobrevivencia. En este caso, es posible que la ECH tienda a relevar estos ingresos como provenientes de una única fuente, en tanto el ingreso es percibido sin discriminar por parte del hogar informante.

Efectivamente, la superposición entre ambas fuentes de ingreso según lo recogido en la ECHA 2006 es relativamente importante. Más del 30% de los pensionistas declara simultáneamente ser jubilados, lo que vuela plausible la conjetura planteada en el párrafo anterior.

Por otra parte, es de destacar que la ECHA-2006 capta correctamente la relación entre pensiones contributivas y no contributivas. En otros términos, un 23 % de las pensiones declaradas corresponden al componente no contributivo, proporción idéntica a la reportada por el BPS.

No existen diferencias apreciables en la captación de las pensiones por sexo y región (Cuadro 10).

Cuadro 10 Análisis de consistencia de perceptores de pensiones según sexo del perceptor y región. 2004 y 2006

Fuente	Sexo del perceptor de la transferencia		Región	
	Varón (*)	Mujer (*)	Montevideo	Interior
ECH	26.728	197.618	117.545	141.455
BPS	40.963	301.330	153519	190266
% captación	65,2	65,6	76,6	74,3

* No se dispone de información por sexo para 2005 y 2006 del BPS

Fuente: Elaborado en base a datos de la ECH y del BPS

II.1.2 Seguro de Desempleo

Según información del BPS, el seguro de desempleo en el año 2005 cubrió en promedio a unas 14.400 personas. No obstante, dadas las características de esta prestación, el número de beneficiarios varía significativamente en función de la dinámica del mercado de trabajo. Por esta razón, se observa que durante los años 2001 y 2002 – epicentro de la

⁴ Sin embargo, la ECH 2006 capta muy bien las pensiones de las cajas paraestatales. De hecho, la expansión de esta información es del orden de 38000 pensiones, cifra muy similar a la reportada en los registros administrativos de estas entidades.

crisis económica que comenzó con la recesión de 1999 – el número de trabajadores en seguro de desempleo fue sustancialmente mayor, alcanzando a 37.302 en promedio durante 2002, para luego descender aceleradamente.

En diversos estudios previos se ha encontrado que la ECH subcapta el seguro de desempleo (Amarante y Arim, 2005; Amarante et.al, 2005). El Cuadro 11 muestra la evolución del número total de beneficiarios de este programa estimado a partir de la ECH.

Cuadro 11: Análisis de consistencia de los beneficiarios del seguro de desempleo captados en las ECH 2001-2006. Localidades de 5000 habitantes y más.

Años	ECH*	BPS	relación Estimación ECH/ registros administrativos BPS
2001	21.329	31,340	68%
2002	26.976	37,302	72%
2003	18.180	22,372	81%
2004	11.063	14,140	78%
2005	10.096	14,394	70%
2006	10960	17,622	62%
Localidades de 5000 y más	10.230		
Localidades de menos de 5000	730		

Fuente: elaborado en base a los datos de las ECH y el BPS

*Ponderaciones basadas en el Censo 2004

En el período considerado, la ECH capta entre un 68 y un 81 % de los beneficiarios que surgen de los registros administrativos del BPS. Una posible fuente de diferencias radica en que la ECH no capta entre 2001-2005 a los beneficiarios que residen en el medio rural y en localidades urbanas de menos de 5000 habitantes. No obstante, la ECHA 2006 permite estimar la magnitud de la subestimación que origina este factor. El cuadro anterior muestra que los beneficiarios del seguro de desempleo que habitan en las zonas menos urbanizadas representan el 7% del total, por lo que la exclusión del marco muestral de estas localidades dan cuenta en menor medida de las diferencias entre las estimaciones realizadas con la ECH y los registros administrativos del BPS.

Los intervalos de confianza estimados muestran una amplitud del 27% en el total del país (Cuadro 12). Esta considerable amplitud puede vincularse al escaso número de beneficiarios que cobra esta prestación. De esta manera, según la ECH, los perceptores del seguro de desempleo podrían ubicarse entre 9.528 y 12.465. En la hipótesis de máxima, la ECH estaría captando hasta el 90% de las cifras obtenidas a partir de registros administrativos.

Cuadro 12 Intervalos de confianza de beneficiarios del seguro de desempleo al 95% de significación. 2001-2006. Localidades de más de 5000 habitantes y total país

Año	Mínimo	Media	Máximo	Amplitud
2001	19.082	21.329	23.493	20,7
2002	24.599	26.976	29.229	17,2
2003	16.130	18.179	20.277	22,8
2004	9.547	11.063	12.816	29,5
2005	8.508	10.096	11.728	31,9
2006				
loc + 5000 hab	8.985	10.230	11.521	24,8
loc -5000 hab	543	730	944	54,9
Total	9.528	10.960	12.465	26,8

Fuente: elaborado en base a ECH

Algo más del 37 % de los beneficiarios de seguro de paro no ha trabajado porque esperan reintegrarse a su antiguo puesto de trabajo. Este grupo de trabajadores serían beneficiarios del régimen de seguro de paro por suspensión transitoria de actividades por parte de las empresas. La información reportada por el BPS muestra que la causal de suspensión para 2004 – último año para el que se cuenta con información al respecto– representa algo más de 35% del total de personas que reciben beneficios por esta causa, lo que indica que la ECH capta correctamente este fenómeno.

II.1.3 Asignaciones familiares

De acuerdo a datos del BPS, las asignaciones familiares alcanzaban en 2005 a casi 522 mil niños, de las cuales el 62% eran contributivas y el resto correspondía a hogares de menores ingresos. Al abrir por área geográfica, el destino principal es el interior del país, hecho que es consistente con que dicha región presenta menores ingresos a Montevideo. El peso actual de las asignaciones no contributivas corresponde a la aprobación de dos leyes, una en 1999 y otra en 2004, que, como se vio en la sección I, habilitaron a que los menores a cargo de personas en hogares de bajos ingresos pudiesen acceder a la prestación. De ambas leyes, la de 2004 es mucho más amplia y, por lo tanto, la expansión observada luego de su aprobación debería ser mayor a la que siguió a la aprobación de la ley de 1999.

De acuerdo a la información procesada, se observa que la ECH capta aproximadamente el 80% de las asignaciones familiares pagadas por el BPS (Cuadro 13). Para realizar esta estimación se tomó la proporción que representan las asignaciones familiares en áreas de 5000 y más sobre el total del país para 2006 y se aplicó esta relación a los años previos. Estas representaban 81% de las asignaciones contributivas, 94% de las no contributivas y 86% del total.⁵ Ello presenta el inconveniente de que la introducción en 2004 de la asignación para hogares de menores recursos podría haber modificado esta relación.

Debe destacarse que a lo largo del período se observa una notoria mejoría en la captación de las asignaciones familiares por parte de las ECH. La misma se verifica a

⁵ Al expandir con los datos de la ECH 2006 sin ajustarlos con las proyecciones de población de ese año se obtienen 522.222 beneficiarios. Los porcentajes de captación de 74.1% para las asignaciones contributivas, 86.53% para las no contributivas y 79.41% para el total.

partir de 2005 y posiblemente está ligada a la expansión de las prestaciones no contributivas que son mejor captadas por la encuesta. Sin embargo, en 2006 se mejora también la captación de las asignaciones contributivas.

Año	Tipo de prestación	Encuesta Continua de Hogares					datos del BPS	% captación			
		Ponderador original			Ponderador corregido			Total	Ponderador original	Ponderador corregido	
		Con sector público	Sin sector público	Corrección para cubrir total país	Con sector público	Sin sector público					Corrección para cubrir total país
2001	Contributivas	139.051	100.343	125.930	166.453	120.281	150.951	295.300	42,64	51,12	
	No contributivas	39.206	39.206	45.979	45.381	45.381	53.221	72.000	63,86	73,92	
	Total	178.257	139.549	170.117	211.834	165.661	201.949	367.344	46,31	54,98	
2002	Contributivas	145.428	92.925	116.620	177.619	114.142	143.247	305.800	38,14	46,84	
	No contributivas	48.781	48.781	57.208	58.153	58.153	68.199	78.000	73,34	87,43	
	Total	194.209	141.706	172.746	235.771	172.294	210.035	383.703	45,02	54,74	
2003	Contributivas	131.701	82.736	103.833	163.508	102.963	129.217	301.000	34,50	42,93	
	No contributivas	48.353	48.353	56.706	59.051	59.051	69.252	98.800	57,39	70,09	
	Total	180.054	131.089	159.803	222.560	162.014	197.502	400.051	39,95	49,37	
2004	Contributivas	153.034	101.350	127.193	189.962	126.831	159.172	315.100	40,37	50,51	
	No contributivas	66.742	66.742	78.271	81.758	81.758	95.882	149.200	52,46	64,26	
	Total	219.776	168.092	204.912	271.721	208.590	254.280	464.397	44,12	54,75	
2005	Contributivas	196.921	138.185	173.421	250.915	176.807	221.891	324.001	53,52	68,48	
	No contributivas	122.242	122.242	143.360	152.654	152.654	179.026	197.903	72,44	90,46	
	Total	319.163	260.427	317.473	403.570	329.461	401.629	521.905	60,83	76,95	
2006	Contributivas	340.528	248.248	248.248	371.108	270.541	270.541	331.308	81,66	81,66	
	No contributivas	180.591	180.591	180.591	196.808	196.808	196.808	208.698	94,30	94,30	
	Total	521.402	428.839	428.839	568.224	467.349	467.349	540.006	86,55	86,55	

Fuente: Datos de BPS y ECH

Los intervalos de confianza (Cuadro A.2, Anexo 1) muestran una variación del 6% en torno al valor medio de la estimación, lo cual significa que, para el total del país, el número de asignaciones familiares captadas en la ECH 2006 se ubicaría entre 508 mil y 542 mil. Este intervalo comprende las cifras del BPS.

Las tendencias de la evolución del número de beneficiarios de la prestación en ambos relevamientos eran similares hasta 2004, lo que es producto de que la subcaptación era estable. A partir de allí, el crecimiento estimado por la ECH es mayor al real, debido a la mejoría en la captación de la prestación.

Se intentó separar con la ECH a las asignaciones contributivas de las no contributivas en base al procedimiento descrito en el Anexo 1, ya que el cuestionario de la ECH no las discrimina. Al hacerlo, se encontró que aproximadamente el 3% de las asignaciones cobradas corresponde a hogares sin niños. Esto podría deberse a padres no corresidentes así como a abuelos y otros familiares a cargo de niños con los que no corresiden. Sería necesario estudiar este fenómeno con más profundidad dado que en parte podría corresponder a una estrategia de cobro de la prestación en hogares de bajos ingresos. La

apertura entre Montevideo y el interior del país indica que la captación es mayor en el interior (Cuadro 13).⁶

Cuadro 14 Análisis de consistencia de beneficiarios de las transferencias según región. 2006

		Región	
		Montevideo	Interior
Asignación familiar	EHA	162360	408616
	Sin funcionarios públicos	134623	335100
	BPS	175.664	368.377
		76,6	90,96

Fuente: elaborado en base a datos del BPS y de la ECH del INE

II.1.4 Ingreso ciudadano

El ingreso ciudadano es una prestación monetaria que forma parte del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). Esta prestación fija de 1360\$ mensuales comenzó a pagarse en mayo de 2005 a aproximadamente 8.000 hogares pero la incorporación al programa fue creciendo a lo largo del tiempo. Hacia enero de 2006 podría decirse que la pertenencia al programa se estabilizó en 83.000 hogares, de los cuales 74.500 cobran ingreso ciudadano.⁷ Por esa razón, la captación del ingreso ciudadano sólo puede ser analizada en la ECHA 2006, donde se incorporaron preguntas específicas para su detección. Tal como se presenta en el Cuadro 15, la ECH 2006 capta aproximadamente el 68% de los beneficiarios. Los intervalos de confianza (Cuadro A.2, Anexo 1) muestran una variación del 12% en torno al valor medio de la estimación, lo cual significa que, para el total del país, el número de hogares beneficiarios de la prestación por Ingreso Ciudadano se ubicaría entre 47.467 y 53.762. En el tramo superior del intervalo, la omisión sería del 72%.

Las razones para la omisión del 25% de los casos pueden deberse tanto al número de hogares beneficiarios de la prestación como a subdeclaración por parte de los hogares, la cual puede vincularse a que se trata de una prestación sujeta a verificación de medios.

Cuadro 15: Análisis de consistencia de los beneficiarios del Ingreso Ciudadano captados en la ECH 2006. Por área geográfica.

Área geográfica	ECH		MIDES*	% captación ECH
	Hogares	Personas		
Más de 5000 hab	46.222	224.771		
Menos de 5000 hab.	8.442	38.991		
Total	50.690	263.675	74.500	68.0

* La información del MIDES no permite desagregar en localidades de más y menos de 5000

⁶ Si se utiliza la expansión de la ECH sin corregir, la captación de las asignaciones familiares excluyendo a los funcionarios públicos sería de 126.729 en Montevideo y de 303.061 en el interior, lo que representaría el 72.14 % y 82.96% de las prestaciones pagadas por BPS.

⁷ De éstos, hay una pequeña proporción que no es comparable con la ECH, dado que corresponden a personas en situación de calle y a personas que habitan en residencias colectivas.

habitantes

Fuente: elaborado en base a información de las ECH y del MIDES.

La distribución del sexo de los titulares de cobro es similar en la ECH y en la información proveniente del MIDES (Cuadro 16). En cuanto a la distribución geográfica de los beneficiarios del programa, la ECH capta mejor a los que están ubicados en el interior del país. De esta manera, según los datos del MIDES el 25% de los beneficiarios reside en Montevideo mientras que dicha cifra desciende a 21% según la ECH.

Cuadro 16 Análisis de consistencia de beneficiarios del Ingreso Ciudadano según sexo del perceptor y región. 2006

Fuente de información	Sexo del perceptor de la transferencia		Región	
	Varón	Mujer	Montevideo	Interior
ECH	47,9	52,1	10.625	40.065
Mides	47,4	52,6	18520	55980
% captación			57,4	71,6

Fuente: elaborado en base a datos de la ECH y del Ministerio de Desarrollo Social

En síntesis, en los años recientes las ECH captan al menos el 75% de las transferencias de ingresos estudiadas en este trabajo.

III Indicadores de cobertura de los programas de transferencia de ingresos

En este apartado se examina la cobertura de los programas en relación a la población potencialmente beneficiaria de lo mismos. Se comienza por analizar la cobertura de los programas de transferencias diseñados para atender la situación de los adultos mayores, posteriormente se estudia el seguro de desempleo, luego se analiza el programa de asignaciones familiares en sus dos modalidades y finalmente el programa de Ingreso Ciudadano. Dados los resultados obtenidos en la sección anterior, se utiliza como criterio de expansión los ponderadores ajustados por tramos de edad. Los cuadros con las cifras expandidas para el período 2001-2005 con los ponderadores originales se presentan en el anexo estadístico.

III.1 Programas de transferencias de ingreso para los adultos mayores

El análisis de la cobertura de los programas de transferencias contributivas y no contributivas diseñados para atender a los adultos mayores se realiza desagregando las prestaciones en jubilaciones y pensiones. Sin embargo, la información recolectada por la ECH hasta el año 2005 no permite distinguir el tipo específico de pensión que reciben las personas. Esta situación imposibilitaba determinar si la pensión recibida por los miembros del hogar era de naturaleza contributiva o no contributiva.

La ECHA 2006 incorpora una secuencia de preguntas que habilita la caracterización de estas prestaciones en sus tres grupos básicos: pensiones a la vejez, pensiones de sobrevivencia y pensiones de invalidez. Así, el análisis que se presenta a continuación

construye series comparables para el período 2001-2005 para las jubilaciones y las pensiones, considerando a estas últimas prestaciones globalmente.

Posteriormente, se utiliza la información relevada por la ECHA 2006 para caracterizar con mayor detalle a la población cubierta por los diferentes tipos de pensiones (clasificándolas en contributivas y no contributivas) así como para contar con información representativa de los hogares de todo el país. En la sección III.1.1 se analiza la cobertura de las jubilaciones y en la sección siguiente (0) se aborda el estudio de las pensiones. En la sección III.1.3 se analiza globalmente la cobertura del sistema de transferencias diseñado para atender a la población de mayor edad.

III.1.1 Jubilaciones

III.1.1.1 Cobertura según características de los beneficiarios

Las transferencias contributivas de ingresos a las personas mayores basadas en los aportes que las mismas realizan a lo largo de su ciclo de vida muestra un alto nivel de cobertura si se lo compara con estándares regionales (Cepal, 2006). El Cuadro 17 muestra que la ECH registra una cobertura superior a 60% de la población de 60 años y más para el período 2001-2005 y dicha proporción aumenta nítidamente cuando se consideran grupos de mayor edad. Para el tramo de personas con 70 años y más, la cobertura supera al 70%.

Cuadro 17. Proporción de personas cubiertas por jubilaciones según tramo de edad. 2001 a 2006. Áreas de más de 5000 habitantes.

Año	60 años y más	65 años y más	70 años y más
2001	62.0	68.5	72.3
2002	62.8	69.5	72.2
2003	61.4	68.0	71.2
2004	62.0	69.4	72.7
2005	60.7	68.4	72.4
2006	60.2	68.4	72.8

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

Sin embargo, la cobertura de las jubilaciones presenta fuertes diferencias según género, pues ésta es notoriamente superior en los varones. Este patrón es resultado fundamentalmente de las diferencias en las trayectorias laborales. Como se sabe, las tasas de actividad son sustancialmente mayores entre los hombres y ese diferencial era aún mayor en las cohortes que actualmente se encuentran en edades avanzadas, por lo que la probabilidad de cubrir los requisitos mínimos para acceder a una jubilación es mayor entre los varones. La adscripción continua al mercado de trabajo que sustenta el acceso a estas prestaciones limita la capacidad de las mujeres de generar derecho a una jubilación.⁸ No obstante, como se verá más adelante, otros componentes del sistema de seguridad social tienden a compensar este sesgo de género, fundamentalmente a través del sistema de pensiones por sobrevivencia.

⁸ No obstante, el carácter relativamente informal que se exigía para acreditar los años de aportes al Sistema de Seguridad Social previo a la reforma de 1995 pudo haber limitado este sesgo de género en el acceso a las jubilaciones. Ver comentario al respecto más adelante.

Tal como se comentó, la ECHA 2006 es representativa de los hogares de todo el país, por lo que permite realizar un análisis más desagregado. El Cuadro 18 muestra la cobertura del sistema de jubilaciones según nivel de urbanización.

Localidad	Personas		
	60 años y más	65 años y más	70 años y más
Más de 5000 habitantes	60.2	68.4	72.8
Menos de 5000 habitantes	60.4	71.3	78.8
Total	60.2	68.8	73.5

Fuente: elaborado en base a la ECHA del INE

No se observa un patrón claro de diferencias según grado de urbanización. Si bien en las zonas menos pobladas se observa una cobertura algo mayor para el tramo de edad correspondiente a 65 años y más, la magnitud de esta diferencia y el hecho que se concentre únicamente en el tramo superior, hace posible que la misma no responda a diferencias efectivas en el nivel de cobertura.

III.1.1.2 Cobertura según características de los hogares

Si se analiza la cobertura de las jubilaciones combinando características de las personas y de los hogares se encuentran algunos patrones a destacar. Pese a las diferencias detectadas en la cobertura del sistema de jubilaciones por género, la variable sexo de jefe de hogar no discrimina niveles distintos de cobertura. Cerca de un tercio de los hogares son perceptores de jubilaciones, independientemente de sexo de su jefe. Esta diferencia entre la cobertura de las personas y de los hogares según género es producto de las distintas características que presentan ambos tipos de hogar, puesto que alrededor de un 35% de los hogares con jefatura femenina son unipersonales, mientras que esta proporción apenas supera el 11% entre los hogares con jefes hombres. Los hogares unipersonales se encuentran compuestos en una proporción significativa por personas en edades avanzadas, por lo que tienen una mayor propensión a recibir transferencias del sistema de seguridad social. Así, la similitud de la tasa de cobertura de las jubilaciones según género del jefe es producto de un efecto composición, en donde los hogares con jefatura femenina tienden a albergar personas relativamente más envejecidas (Cuadros 13 y 14, anexo 2).

Este efecto se observa nítidamente si se limita el análisis a los hogares con jefes mayores de 60 años. En este caso, los hogares con jefatura masculina muestran una propensión significativamente mayor a que alguno de sus miembros resulte perceptor de jubilaciones que los hogares con jefatura femenina (76% y 60% respectivamente). Esto es producto de que las mujeres en edades avanzadas presentan una mayor cobertura del sistema de pensiones (contributivas y no contributivas) que los hombres (ver apartado siguiente), por lo que la fuente de ingreso principal de los hogares unipersonales femeninos – compuestos en una proporción significativa por mujeres en edades avanzadas – proviene de la percepción de alguna de las modalidades de pensiones vigentes, ya sea a la vejez o por sobrevivencia.

Debe tenerse en cuenta que en estos tramos de edad, las tasas de actividad laboral de las mujeres eran sustancialmente más bajas que la de los varones, por lo que una proporción importante no logra cumplir con los requisitos para acceder a este tipo de transferencias contributivas. En estos casos, el modelo de familia nuclear de único perceptor determina que los miembros de la pareja alcancen la edad en donde se suele producir el retiro del mercado de trabajo en una situación donde la mayor parte de los varones han presentado una trayectoria de permanencia relativamente estable en el mercado de trabajo mientras que las mujeres o no desarrollaron actividad laboral durante su ciclo de vida o lo hicieron en forma intermitente. Este patrón determina que en este tramo de edad la pareja reciba como una de sus principales fuentes de ingreso la jubilación a la que adquiere derecho el varón. A su vez, cuando se produce la muerte del cónyuge, la mujer adquiere el derecho a una pensión por sobrevivencia.

Este patrón hallado para la cobertura del sistema de jubilaciones según género se vincula también con la estructura del hogar. Se observa que los hogares unipersonales y las parejas solas, donde existe una fuerte presencia de adultos mayores, son las tipologías de hogar que muestran una mayor propensión a percibir este tipo de ingreso. En promedio, para más de 25% los hogares beneficiarios de jubilaciones son unipersonales, 34% constituyen parejas solas y 25% son hogares extendidos. Los hogares mono y biparentales desciende a algo más del 7%, pues se trata de hogares en cuya composición predominan los niños y los adultos activos (cuadros 17 y 24 del anexo 2).

Los cuadros 14 y 21 del anexo 2 muestran la distribución y proporción de hogares perceptores de jubilaciones según la edad del jefe. Se constata que el porcentaje de hogares que recibe este tipo de transferencia es marginal entre las familias con jefes menores a 49 años y apenas supera un 10% en promedio para todo el período entre los hogares con jefes entre 50 y 59 años. El grueso de los hogares beneficiarios se concentra en la categoría de jefes con más de 60 años. Este patrón se mantiene cuando se considera para el año 2006 la información representativa del total país.

No obstante, si se analiza la llegada de las jubilaciones a los hogares integrados por menores de 18 años se observa que entre un 17 y 14 % de los niños vive en hogares donde alguno de sus miembros es perceptor de jubilaciones.⁹ En ese sentido, esta fuente de ingresos contribuye al bienestar de los niños, aunque su impacto en este plano es relativamente menor. A su vez, como era de esperar, cerca del 80% de los hogares integrados por al menos un adulto mayor de 59 años tiene como una de sus fuentes de recursos el sistema de jubilaciones.

⁹ La cifra es algo menor en el año 2006, producto posiblemente del cambio en el marco muestral.

Cuadro 19 Proporción de hogares perceptores según presencia de menores de 18 y adultos mayores. 2001-2006. Localidades de más de 5000 habitantes.

Año	Proporción de personas que perciben jubilaciones			Hogares con al menos un perceptor de jubilaciones
	60 años y más	65 años y más	70 años y más	
Presencia de menores de 18 años				
2001	14.4	13.9	13.8	17.3
2002	14.7	13.6	13.0	17.7
2003	14.6	14.1	13.6	18.4
2004	15.3	14.7	14.4	17.9
2005	13.0	12.8	12.3	16.0
2006	11.3	11.0	10.4	14.8
Presencia de adultos mayores				
2001	90.3	--	--	83.5
2002	90.3	--	--	83.9
2003	89.7	--	--	83.4
2004	90.8	--	--	85.0
2005	90.7	--	--	85.2
2006	92.4	--	--	86.8

Fuente: elaborado en base a la ECHA del INE

Por su parte, los hogares perceptores de jubilaciones tienden a ubicarse en tramos relativamente privilegiados de la distribución del ingreso per cápita. En torno del 65% de estos hogares pertenecen a los quintiles cuarto y quinto, mientras que menos de 3.6% se ubican en el primer quintil.¹⁰ Si se analiza la ubicación en la distribución del ingreso de los mayores de 59 años perceptores, se encuentra el mismo patrón, con una concentración de las personas en los tramos intermedio y superior de la distribución.¹¹ En los cuadros 23 y 16 del anexo 2 se reporta la cobertura de la prestaciones según quintil de ingreso per cápita.

¹⁰ La participación en los diferentes quintiles entre 2001 y 2006 no presenta modificaciones relevantes. No obstante, es necesario tener en cuenta que durante la década de los noventa los hogares con miembros jubilados se movieron desde los quintiles bajos e intermedios hacia tramos superiores de la distribución. La reforma en el mecanismo de ajuste de las jubilaciones instrumentada a comienzos de la década de los noventa es la principal causa de esta evolución.

¹¹ Un resultado análogo se obtiene si se corrige el ingreso per cápita por escalas de equivalencia.

Cuadro 20 Distribución de las personas y hogares perceptores según quintil de ingreso per cápita. 2001-2006

	Distribución de Personas receptoras			Dist. hogares perceptores
	60 años y más	65 años y más	70 años y más	
Primer quintil				
2001	2.9	2.8	2.5	3.6
2002	2.9	2.5	2.5	3.7
2003	3.2	3.1	3.0	4.2
2004	2.8	2.7	2.4	3.5
2005	3.0	2.8	2.3	3.7
2006	2.5	2.4	2.1	3.2
Segundo quintil				
2001	9.8	9.4	9.4	10.8
2002	9.0	8.5	8.2	10.1
2003	8.5	7.9	7.3	9.8
2004	10.1	9.5	8.6	11.1
2005	9.2	8.9	8.5	10.3
2006	8.5	8.2	7.2	9.5
Tercer quintil				
2001	21.6	21.7	22.0	20.8
2002	19.3	18.9	18.8	19.1
2003	18.7	18.8	19.0	18.4
2004	19.2	18.9	18.7	19.3
2005	21.0	21.4	21.3	21.0
2006	20.9	20.6	20.9	20.6
Cuarto quintil				
2001	31.7	32.1	32.0	30.7
2002	32.6	33.6	34.5	31.1
2003	31.7	32.3	32.1	30.1
2004	31.3	31.9	32.5	30.2
2005	32.3	32.6	33.3	30.9
2006	32.2	32.6	33.6	30.8
Quinto quintil				
2001	34.0	34.1	34.1	34.1
2002	36.2	36.4	36.1	36.0
2003	37.9	38.0	38.6	37.5
2004	36.7	36.9	37.9	35.8
2005	34.5	34.4	34.6	34.1
2006	35.4	35.7	35.6	35.1

A su vez, en la medida en que los hogares con jubilados se encuentran en los tramos intermedio y superior de la distribución, es de esperar que la incidencia de la pobreza resulte menor que la observada para el promedio de hogares. El Cuadro 21 muestra que la incidencia de la pobreza - medida con la línea de pobreza INE (2002) - entre los hogares que perciben jubilaciones varía entre un mínimo de 3.7% para el año 2001 y un máximo de 10% en el año 2004. Visto desde otra perspectiva, no más de 12% de los hogares pobres percibe esta fuente de ingreso.¹² A su vez, si se considera el año 2006, la incidencia de la pobreza entre los hogares con jubilados es sustancialmente menor que el promedio, tanto en las ciudades de 5000 y más habitantes como en las zonas menos urbanizadas del país.

¹² Obsérvese que la incidencia de la indigencia entre los hogares perceptores de jubilaciones es prácticamente nula.

Cuadro 21 Incidencia de la pobreza y la indigencia entre hogares y preceptoras de jubilaciones. 2001-2006. Localidades de más de 5000 habitantes.

	Personas			Hogares con jubilados
	60 años y más	65 años y más	70 años y más	
Pobreza				
2001	2.8	2.8	2.6	3.5
2002	3.9	3.5	3.5	5.0
2003	7.6	7.1	6.7	9.1
2004	8.1	7.7	6.8	9.5
2005	6.9	6.6	5.9	8.6
2006	5.3	5.0	4.6	6.5
Indigencia				
2001	0.0	0.0	0.0	0.1
2002	0.1	0.1	0.1	0.1
2003	0.2	0.2	0.1	0.2
2004	0.2	0.1	0.1	0.3
2005	0.1	0.1	0.1	0.2
2006	0.1	0.1	0.0	0.1

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

III.1.2 Pensiones

III.1.2.1 Cobertura según características de los beneficiarios

Como se comentó anteriormente, la información relevada por la ECH hasta el año 2005 no permite distinguir entre pensiones contributivas y no contributivas, por lo que se realiza un análisis del período 2001-2006 tomando a todas las prestaciones denominadas como pensiones como un todo, desagregándose en sus distintas modalidades para el año 2006.

El Cuadro 22 muestra la cobertura del sistema de pensiones por tramo de edad del beneficiario para las localidades urbanas de más de 5000 habitante. Cerca de un 30% de la población de 60 años y más recibía este tipo de beneficio entre 2001 y 2006. Esta cifra sube hasta casi un 40% al considerar a los adultos de 70 años y más.

Cuadro 22 : Proporción de personas cubiertos por pensiones según tramo de edad. 2001-2006. Localidades de 5000 habitantes y más.

Año	60 años y más	65 años y más	70 años y más
2001	29.6	33.1	37.3
2002	29.5	33.9	38.6
2003	30.0	33.8	38.0
2004	29.6	33.3	37.5
2005	30.7	35.0	39.0
2006	30.0	34.2	38.9

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

A diferencia de las jubilaciones, la cobertura de las pensiones presenta un sesgo nítido a favor de las mujeres. Más de 45% de las mujeres mayores de 59 años percibe alguna pensión y esa cifra se eleva a casi 57% en el tramo de edad mayor de 69 años. En ambos grupos de edad, menos del 10% de los hombres perciben pensiones. Si se desagrega las pensiones en sus diferentes modalidades para el año 2006, se observa que más del 80% de estas prestaciones corresponden a pensiones de sobrevivencia. De esta manera, el diseño de las transferencias contributivas en edad de retiro a partir de dos componentes básicos – las jubilaciones y las pensiones de sobrevivencia – ha asegurado un alto nivel de cobertura del sistema de seguridad social.

En el Cuadro 23 se desagrega la información según área geográfica. Las pensiones muestran una mayor cobertura para todos los tramos de edad en las localidades urbanas relativamente mayores. A su vez, la diferencia se amplifica al trasladarse hacia los tramos más envejecidos

	60 años y más	65 años y más	70 años y más
Más de 5000 habitantes	30.0	34.2	38.9
Menos de 5000 habitantes	23.2	26.6	30.1
Total	29.1	33.2	37.8

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

III.1.2.2 Cobertura según características del hogar de los pensionistas

Como se comentó, las pensiones muestran un patrón de cobertura según género marcadamente distinto que las jubilaciones, el cual también se constata también al analizar la cobertura según el género de jefe de hogar (cuadro 29 y 36 del anexo 2). En promedio, más de 45% de los hogares con jefatura femenina recibe pensiones, mientras que esa proporción es menor al 13% entre los hogares con jefatura masculina. Ello obedece al acceso diferenciado al derecho a jubilación ya comentado en la sección anterior y a la mayor esperanza de vida de las mujeres. En la medida en que una proporción significativa de las familias con jefatura femenina son hogares unipersonales de adultos mayores, éstos resultan beneficiarios de pensiones a la vejez o sobrevivencia.

A su vez, más del 45% de las mujeres mayores de 60 años vive en hogares que perciben pensiones, mientras que la cifra no alcanza al 5% en el caso de los hombres. Nuevamente, esto se asocia a que la enorme mayoría de mujeres en edades avanzadas o son acreedoras directas del derecho a una pensión o viven con otras personas – típicamente su cónyuge – que perciben este beneficio.

Si se analiza la cobertura de las pensiones según la estructura del hogar, se observa un patrón similar al comentado para las jubilaciones, pero con algunas especificidades. En primer lugar, las pensiones están más concentradas en los hogares unipersonales que las jubilaciones. Cerca del 40% de los hogares perceptores de pensiones se ubica en esta

categoría. En la medida en que la modalidad principal de estas prestaciones es la pensión de sobrevivencia, la propensión a que lo reciban hogares unipersonales de adultos mayores se vuelve muy elevada. Por la misma razón, la participación de las parejas solas no supera el 10%. En segundo lugar, los hogares extendidos constituyen la segunda categoría en importancia, representando algo más del 32% de los hogares perceptores de este beneficio.

Esto puede ser un elemento indicativo de fenómenos de distinta naturaleza. Por un lado, en la medida en que las pensiones son una forma de ingreso percibida por personas que presentan niveles de privación relativamente más alto que las que perciben jubilaciones (ver más adelante), la conformación de hogares extendidos puede constituir una estrategia para compartir ingresos y gastos en estos segmentos de la sociedad. Por otro lado, el fallecimiento de uno de los miembros de una pareja de adultos mayores puede conducir a la reconfiguración de los hogares, haciendo que el adulto sobreviviente se integre en el hogar de alguno de sus hijos.

Los hogares perceptores de pensiones se concentran fuertemente entre aquellos con jefes mayores de 59 años, aunque la proporción de hogares con jefaturas relativamente más jóvenes que reciben este tipo de transferencia es algo mayor que en el caso de las jubilaciones. Esta mayor generalización de las pensiones según la edad de jefe es consistente con los resultados comentados sobre cobertura según tipo de hogar. A su vez, los hogares con menores de edad también son perceptores de pensiones en mayor medida que en el caso de las jubilaciones. Cerca de un 30% de estos hogares recibe pensiones, lo que indica que el impacto de esta política sobre el bienestar de los niños presenta una mayor difusión que las jubilaciones.¹³

En cuanto a la ubicación de los hogares perceptores de pensiones en la distribución del ingreso per cápita, se observa que los mismos tienden a encontrarse en los tramos intermedio y superiores de la distribución, aunque en menor grado que en el caso de las jubilaciones. Más del 45% de estos hogares pertenece a los quintiles cuarto y quinto, mientras que menos de 10% se ubica en el primer quintil.

La incidencia de la pobreza entre los hogares con pensionistas es mayor que entre los hogares con jubilados pero menor que para el total de hogares. Este indicador varía entre un mínimo de 12.2% para el año 2001 y un máximo de 22.9% en el año 2005.

III.1.3 Una mirada conjunta de la cobertura de los programas de transferencias para los adultos mayores

El sistema de protección social uruguayo diseñado para atender a la población adulta mayor descansa sobre un pilar contributivo ampliamente extendido que se consolidó a mediados del siglo XX y un componente no contributivo de menor magnitud tendiente a atender la situación de las personas mayores de 70 años que no logren acceder al subsistema de corte contributivo.¹⁴ La adquisición del derecho a una jubilación descansa

¹³ Esta concentración de estas prestaciones en hogares con jefes de hogar relativamente mayores también es apreciable cuando se estudia la distribución de estos hogares según condición de actividad del jefe de hogar, donde predominan los jefes pensionistas .

¹⁴ Hasta la reforma de mediados de la década de los noventa la edad requerida para acceder a una pensión a la vejez era de 65 años

en la combinación de requerimientos de edad y trayectoria laboral que exige haber tenido una fuerte adscripción al mercado de trabajo durante el ciclo vital,¹⁵ por lo que la capacidad para generar este derecho descansa fuertemente en la historia laboral de las personas. En ese sentido, el sistema presenta un sesgo contra las personas con perfiles de actividad más discontinuos o caracterizados por lapsos relativamente prolongados de inactividad. En un contexto donde la tasa de actividad de las mujeres ha sido siempre sustancialmente más baja que la de los varones, es lógico constatar que éstas encuentren más dificultades para poder ser acreedoras de este derecho.

Sin embargo, el pilar contributivo se complementa con otra prestación, la pensión por sobrevivencia, que cubre al cónyuge en caso de fallecimiento del titular del derecho jubilatorio. Tal como se comentó, las mujeres son las principales receptoras de estas transferencias, producto de que en las cohortes que actualmente tienen más de 59 años el arreglo familiar preponderante a lo largo del ciclo de vida se sustenta en hogares nucleares donde el hombre tendía a trabajar fuera del hogar mientras que las mujeres tenían una propensión sustancialmente menor a desarrollar actividades laborales remuneradas. En este esquema, los hogares con adultos mayores suelen encontrarse cubiertos por alguna de estas prestaciones.

A su vez, aquellos que no logran acceder a alguna de estas prestaciones, siempre y cuando demuestren no contar con un mínimo de recursos propios, son cubiertos desde los 70 años por el componente no contributivo a través de las pensiones a la vejez. La CEPAL ha señalado recientemente a Uruguay como el país de América Latina y el Caribe que presenta la mayor cobertura del sistema de pensiones con respecto a la población en edad de recibir estas prestaciones (CEPAL, 2006). La proporción de personas mayores de 59, 64 y 69 años que vive en hogares receptores de alguna de estas transferencias para el año 2006 supera el 90%.

La alta cobertura del sistema y el valor relativamente elevado de las transferencias es una de las causas que explican la baja incidencia de la pobreza entre la población más envejecida. Sin embargo, la situación del sistema de seguridad social para la atención de esta población dista de ser ideal. Dejando de lado los problemas de financiamiento que fundamentaron la reforma de 1995 con el pasaje a un régimen mixto de reparto y capitalización individual y que continúan presentes, el sistema enfrenta problemas y desafíos que pueden cuestionar su capacidad para brindar cobertura a su población objetivo.

En primer lugar, la efectividad del diseño actual descansa sobre un modelo de familia nuclear biparental, donde la pareja constituye un arreglo permanente (Bucheli y Cabella, 2005). Sin embargo, este modelo ha perdido preponderancia, y la reestructuración de las familias en el tiempo así como el surgimiento de nuevos arreglos familiares puede cuestionar la capacidad de cobertura del sistema.

En segundo lugar, algunos estudios recientes señalan que si no cambia el grado de formalización imperante en el mercado de trabajo, el marco normativo vigente desde

¹⁵ Recuérdese que con anterioridad a la reforma de 1995 la edad mínima de retiro en el régimen general era de 60 años para los hombres y 55 para las mujeres, a la vez que se exigía un mínimo de 30 años de actividad laboral. Esos parámetros pasaron a ser de 60 años para ambos sexos y 35 años de trabajo. A su vez, las personas pueden acceder a una jubilación por edad avanzada al alcanzar los 70 años siempre y cuando hayan aportado al BPS por lo menos durante 15 años.

1995 determinará una disminución significativa en la proporción de ocupados en condiciones de acceder al régimen general de jubilaciones. El estudio de Bucheli et al (2006) muestra que, aún aislando el efecto de la crisis de 2002, sólo un 16% de los ocupados privados cotizantes en el sistema formal lograría cumplir con los 35 años de aportes a los 60 años de edad y esa cifra se eleva a 32% a los 65 años de edad. A estas proporciones habría que sumarles el porcentaje de trabajadores que nunca ha ingresado al sistema. Por lo tanto, una proporción muy importante de las cohortes que actualmente se encuentran activas no lograrán ser cubiertas por el pilar contributivo. Este resultado contrasta con la alta cobertura que muestra en el presente el pilar contributivo entre los adultos mayores.

El cambio en los criterios que avalan los años de trabajo requeridos para acceder a una jubilación introducido en la reforma de 1995 parecen explicar esta situación, en donde las generaciones presentes contarían con una menor probabilidad de acceso. Hasta la implementación de la reforma, las instituciones estatales responsables del sistema de seguridad social no contaban con registros administrativos de los aportes realizados por las personas al sistema durante su vida laboral, por lo que la demostración del número de años de servicio se realizaba por vía testimonial. La reforma instauró un registro de historia laboral y establece como regla general que se computen como años de servicio únicamente aquellos efectivamente registrados en la historia laboral. Los estudios comentados estarían indicando que la relativa informalidad de la prueba exigida con anterioridad a la reforma permitía el acceso al sistema de una proporción importante de personas que no habían cumplido efectivamente con el requisito de años de trabajo que estipulaba la ley.

Las consideraciones realizadas indican que, si bien Uruguay ocupa un lugar de privilegio en el contexto regional en términos de cobertura de su sistema de pensiones, en términos dinámicos esta situación puede alterarse negativamente, generando un problema social potencialmente importante. Si bien en la actualidad las transferencias contributivas y no contributivas destinadas a atender la situación de los adultos mayores constituyen el componente más extendido de la red de protección social, parece imprescindible iniciar un proceso de discusión para implementar nuevos cambios al sistema para asegurar el mantenimiento del nivel de cobertura en el futuro.

III.2 Seguro de desempleo

III.2.1.1 Cobertura según características de los beneficiarios

En diversos estudios se ha encontrado que el nivel de cobertura del seguro de desempleo en Uruguay es relativamente bajo (Amarante y Arim, 2005, Amarante, et.al, 2005.). Las estimaciones realizadas a partir de la ECH indican que para la mayoría de los años considerados el grado de cobertura de esta prestación no supera el 9% del total de desempleados (Cuadro 24).

Cuadro 24 Porcentaje de activos, desempleados y desempleados propiamente dichos cubiertos por el seguro de desempleo según género y área geográfica. 2001-2006.								
Beneficiarios	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
						localidades de 5000 y más	localidades de 5000 y menos	total país
Varones								
% de activos cubiertos	1.9	1.2	0.8	0.5	0.6	0.8	0.3	0.7
% de desocupados cubiertos	8.6	8.9	5.9	5.0	6.1	4.5	2.6	4.3
% de cesantes cubiertos	10.5	10.5	7.3	6.3	7.3	5.8	3.2	5.5
Mujeres								
% de activos cubiertos	1.2	0.9	0.8	0.6	0.5	0.5	0.3	0.4
% de desocupados cubiertos	3.8	4.1	3.7	3.5	2.9	1.5	0.4	1.4
% de cesantes cubiertos	4.6	5.1	4.5	4.3	3.5	1.9	0.6	1.8
Total								
% de activos cubiertos	1.6	2.0	1.4	0.8	0.8	0.1	0.3	0.1
% de desocupados cubiertos	5.8	6.2	4.7	4.2	4.2	1.3	0.0	1.3
% de cesantes cubiertos	7.0	7.5	5.7	5.1	5.2	4.2	0.0	4.2

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

A su vez, al igual que en el número absoluto de personas cubiertas por el seguro, se observa un patrón anticíclico en el nivel de cobertura de esta política, aumentado considerablemente durante la crisis para luego reducirse marcadamente.¹⁶ Así, la proporción de desempleados cubiertos por el seguro alcanza su máximo en 2002 (9%) para estabilizarse en torno a 5% a partir de 2004.

Esto es el resultado de un efecto composición del desempleo. Cuando la recesión se acelera, el proceso de destrucción de puestos de trabajo hace que aumente puntualmente el flujo desde situaciones de empleo hacia el desempleo, por lo que los desocupados recientes – población objetivo del seguro de paro – incrementan su peso entre los desempleados. A la inversa, en los procesos de recuperación económica es probable que los desempleados con experiencia previa reciente – cuando el desempleo no ha generado aún efectos perversos sobre las capacidades laborales – logren acceder más rápidamente a un nuevo puesto de trabajo, se reduce la tasa de destrucción de empleos y con ella la probabilidad de transitar desde un empleo formal a una situación de desempleo.¹⁷ Esta lógica puede explicar que la participación relativa en la masa de desempleados de los trabajadores en seguro de paro muestre un patrón anticíclico.

El cuadro permite observar que el seguro tiende a cubrir mejor la situación de los desempleados varones que a las desempleadas mujeres. El origen de este fenómeno puede encontrarse en las fluctuaciones de la actividad femenina en el mercado de trabajo, las que podrían reducir la probabilidad de cumplir con los requisitos establecidos por la ley para acceder a esta prestación en la contingencia del desempleo.

A su vez, la ECHA 2006 permite analizar las diferencias en el grado de cobertura entre el país urbano y las localidades de menos de 5000 habitantes. El porcentaje del total de desempleados cubiertos es sustancialmente menor en las zonas menos urbanizadas, y se observa un fenómeno similar entre los desempleados cesantes. Es posible que la menor

¹⁶ Ver sección I del presente trabajo.

¹⁷ A su vez, durante la recesión cae la tasa de actividad y se postergan las decisiones de ingreso al mercado de trabajo de las personas sin experiencia previa o con fluctuaciones en su adscripción a él. Esto reduce el peso relativo de las categorías de desempleados asociados a la búsqueda por primera vez de un empleo o inactivos de larga data.

formalización de las relaciones laborales en estas áreas explique buena parte de este diferencial.

III.2.1.2 Cobertura según características de los hogares

La naturaleza contingente del seguro de paro determina que constituya por definición una transferencia de carácter transitorio y que el número de personas y hogares que lo perciben sea reducido. En ese sentido, representa una modalidad de política nítidamente diferente al resto de los programas considerados en el presente trabajo, puesto que es el único que no constituye una fuente de recursos permanente para los hogares¹⁸ y la posibilidad de permanencia en el programa se encuentra fuertemente acotada en el tiempo. Estas características son la razón por la cual el porcentaje de hogares beneficiarios no supera en ninguno de los años considerados el 2%.

Los hogares en donde alguno de sus miembros perciben seguro de desempleo muestran una distribución relativamente homogénea entre los quintiles de ingreso per cápita o ingreso equivalente, aunque registran una mayor propensión a ubicarse en los quintiles tercero y cuarto. Esta ubicación en la distribución del ingreso determina también que no presenten una incidencia de la pobreza significativamente diferente que la correspondiente al conjunto de los hogares.¹⁹

Al analizar la cobertura del seguro de desempleo debe tenerse en cuenta que su diseño apunta a atender la contingencia de pérdida de empleo, funcionando como un mecanismo de suavización de los ingresos y de protección en el proceso de transición entre puestos de trabajo. Por lo tanto, es una política que no busca focalizar sus efectos sobre la población que presenta mayores niveles de privación relativa, sino cubrir a los trabajadores dependientes y su familia de un riesgo específico asociado a su inserción en el mercado de trabajo. En este sentido, es razonable que sus beneficiarios no se encuentren concentrados en los tramos inferiores de la distribución del ingreso. A su vez, en la medida que cubre a los trabajadores dependientes privados formales, los hogares ubicados en los primeros quintiles tienen una menor probabilidad de beneficiarse de este derecho, puesto que la incidencia de la informalidad laboral es mayor entre ellos.

III.3 Asignaciones familiares

En la actualidad, el 57,3% de los hogares con menores de 18 recibe asignaciones familiares. La gravitación de las asignaciones no contributivas aumentó a partir de 2004 debido a la legislación ya mencionada y ello explica la fuerte expansión de la cobertura en esos años, aunada a la mejora de la captación ya mencionada en la parte I (Cuadro 25). El aumento en las asignaciones familiares contributivas obedece a la mejora en la captación y en 2006 a un aumento efectivo del número de beneficiarios debido a los mayores niveles de formalización que experimentó la economía.

¹⁸ Si bien el Ingreso Ciudadano, como parte del PANES, tiene también un carácter transitorio, el horizonte temporal de permanencia en el programa es de por lo menos dos años, siempre y cuando el hogar no supere el umbral de ingresos máximo requisito para ser elegible a través de ingresos provenientes de empleos formales de algunos de sus miembros.

¹⁹ Sin embargo los hogares perceptores de esta prestación presentan una incidencia de la indigencia menor que el promedio de los hogares. Esto indica que aún entre los hogares beneficiarios que se encuentran en situación de pobreza el nivel de privación en su nivel de ingreso tiende a no alcanzar el nivel crítico representado por la línea de indigencia.

Cuadro 25. Proporción de hogares con menores de 18 años cubiertos por asignaciones familiares según tipo de asignación familiar (contributivas y no contributivas). 2001-2006. Localidades de 5000 habitantes y más.

Año	Total	Contributivas	No contributivas
2001	29,8	24,0	5,8
2002	29,3	22,7	6,6
2003	28,2	21,2	7,0
2004	33,9	24,5	9,4
2005	50,8	32,8	18,0
2006	57,3	38,3	19,1

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

La apertura por área geográfica para 2006 pone de manifiesto que la cobertura en áreas menores de 5000 habitantes alcanza a la mitad de los hogares con niños mientras permanece en 33% para las áreas de 5000 habitantes y más (Cuadro 26).

Cuadro 26. Proporción de hogares con menores de 18 años cubiertos por asignaciones familiares por área geográfica. 2006

Area geográfica	Total	Contributivas	No contributivas
Más de 5000 habitantes	57,3	38,3	19,1
Menos de 5000 habitantes	74,5	53,2	21,4
Total	59,7	40,3	19,4

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

Al considerar el sexo del jefe de hogar, se observa que el aumento en las asignaciones no contributivas está relacionado con el aumento de recepción de asignaciones en hogares jefatura femenina, hecho que podría ligarse a una mayor proporción de hogares de bajos ingresos entre los que presentan dicha jefatura (Cuadro 27).

Cuadro 27: Proporción de hogares cubiertos por asignaciones familiares según sexo del jefe de hogar. 2001 a 2006. Áreas de más de 5000 habitantes

Año	Distribución		Proporción	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Total				
2001	77,6	22,4	29,4	29,6
2002	77,7	22,3	29,4	27,7
2003	78,8	21,2	28,5	25,6
2004	75,5	24,5	32,9	35,6
2005	73,1	26,9	49,3	52,8
2006	72,3	27,7	54,7	58,8
Contributivas				
2001	81,5	18,5	24,9	19,7
2002	82,6	17,4	24,2	16,7
2003	83,6	16,4	22,8	14,9
2004	81,8	18,2	25,8	19,1
2005	78,5	21,5	35,0	24,9
2006	82,6	17,4	39,7	30,5
No contributivas				
2001	81,2	18,8	4,5	9,9
2002	77,4	22,6	5,1	10,9
2003	70,2	29,8	5,7	10,7
2004	64,5	35,5	7,1	16,5
2005	70,5	29,5	14,3	27,9
2006	59,5	40,5	15,0	28,3

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

Esto se pone de manifiesto al observar la distribución de hogares por sexo del jefe de hogar en la recepción de asignaciones familiares no contributivas. El cambio de nivel en 2006 posiblemente se deba al cambio de muestra introducido ese año: mientras la proporción de hogares con jefatura masculina reduce significativamente su peso en el total de asignaciones pagadas, la proporción de hogares con menores de 18 que cobra asignación en relación al total de hogares con jefatura femenina cae en relación a 2005 y se mantiene superior a 2004. Pese a esta aparente contradicción, sería posible hipotetizar nuevamente que las asignaciones no contributivas se extendieron en mayor medida entre los hogares de jefatura femenina aún cuando la misma no era un requisito de entrada al sistema.

Al observar la distribución de las asignaciones familiares por tipo de hogar, se detecta una fuerte concentración en los hogares nucleares biparentales que responde a la estructura de hogares del país. Hasta 2005, ocupaban el segundo lugar los hogares extendidos pero en 2006 se produce una reversión del orden de hogares monoparentales y extendidos, y los primeros pasan de 14% a 22% de los beneficiarios. Al analizar la cobertura por tipo de hogar, se observa que los hogares monoparentales y extendidos son los que en mayor medida han obtenido prestaciones no contributivas, hecho que, en el caso de los hogares monoparentales, sin duda se debe a los bajos ingresos por presencia de un solo perceptor adulto.

Cuadro 28. Proporción de hogares cubiertos por asignaciones familiares según estructura de hogar. 2001 a 2006. Áreas de más de 5000 habitantes.

	biparental	monoparental nuclear	extendido con menores de 18	compuesto
Total				
2001	27,8	29,5	29,9	29,2
2002	27,0	29,9	27,7	26,0
2003	27,0	28,2	27,4	31,5
2004	35,5	32,9	34,2	32,6
2005	52,2	48,9	51,9	55,3
2006	56,4	54,7	58,2	60,4
Contributivas				
2001	17,1	25,2	22,5	22,8
2002	13,9	25,0	20,4	17,8
2003	13,5	22,8	19,8	26,3
2004	16,9	26,0	23,5	21,8
2005	20,9	34,9	32,5	39,8
2006	24,7	39,8	38,1	37,7
No contributivas				
2001	10,7	4,3	7,4	6,4
2002	13,1	5,0	7,3	8,2
2003	13,5	5,4	7,6	5,2
2004	18,6	6,9	10,7	10,8
2005	31,4	14,1	19,4	15,5
2006	31,7	14,9	20,1	22,7

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

Al abrir la recepción de asignaciones por edad del jefe, se observa que las mismas se concentran en las edades centrales (30 a 49 años) (Cuadro Anexo). La convivencia de menores de 18 y adultos mayores se produce en una proporción alta de los hogares que reciben asignaciones, lo cual podría indicar la presencia de otras prestaciones en el hogar como jubilaciones o pensiones.

La apertura por quintil de ingreso per capita y equivalente indica que las asignaciones familiares están concentradas en los sectores de menores ingresos, a pesar que su carácter contributivo y no contributivo las hace aparecer a lo largo de toda la distribución del ingreso (Cuadro 29). Los dos primeros quintiles concentraban en 2001 el 58% de los hogares que recibían asignaciones y esta proporción se elevó al 62% luego de la modificación de 2004. Al utilizar ingreso equivalente, la evolución es 54 y 58% respectivamente.

Cuadro 29. Proporción de hogares cubiertos por asignaciones familiares por tramos de edad según quintil de ingreso per capita del hogar deflactado. 2001 a 2006. Áreas de más de 5000 habitantes.

Año	Ingreso per capita				
	Primer quintil	Segundo quintil	Tercer quintil	Cuarto quintil	Quinto quintil
Total					
2001	26,8	31,9	25,7	12,4	3,3
2002	27,5	32,9	24,4	12,1	3,1
2003	27,5	33,1	23,6	12,5	3,3
2004	29,5	31,1	23,8	12,3	3,3
2005	33,2	31,0	22,1	10,8	2,8
2006	33,4	31,6	21,2	10,8	3,0
Contributivas					
2001	19,1	33,3	29,0	14,7	3,9
2002	19,0	34,4	28,4	14,3	3,8
2003	18,6	34,3	27,6	15,4	4,2
2004	17,7	33,3	29,0	15,8	4,1
2005	17,5	34,8	29,9	14,0	3,9
2006	19,4	34,5	27,4	14,6	4,1
No contributivas					
2001	58,8	25,9	11,9	2,7	0,7
2002	56,8	27,5	10,3	4,6	0,8
2003	54,6	29,5	11,4	3,6	0,8
2004	60,4	25,3	10,1	3,1	1,1
2005	61,9	24,2	8,0	5,0	0,9
2006	61,8	25,7	8,7	3,0	0,9

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

El análisis por condición de pobreza e indigencia indica que a lo largo del período estudiado se duplicó la participación de los hogares pobres en el total de hogares que recibe la transferencia, hasta alcanzar 71% en 2006, cualquiera sea la línea de pobreza que se utilice (Cuadro 30). Los hogares indigentes presentan una cobertura en el entorno del 60%.

Cuadro 30 .Proporción de hogares cubiertos por asignaciones familiares según condición de pobreza e indigencia. 2001 a 2006. Áreas de más de 5000 habitantes.

Año	Pobreza/LP02	Indigencia/LI02
Total		
2001	32,8	30,6
2002	33,4	22,9
2003	32,5	20,1
2004	41,2	32,0
2005	62,7	59,1
2006	72,0	59,1
Contributivas		
2001	19,3	4,6
2002	20,2	5,4
2003	19,8	4,2
2004	23,5	4,6
2005	28,5	6,4
2006	33,9	11,5
No contributivas		
2001	13,5	26,0
2002	13,2	17,4
2003	12,7	15,9
2004	17,7	27,4
2005	34,2	52,7
2006	38,1	47,7

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

Las diferencias en la cobertura entre la población pobre e indigente necesitan ser estudiadas en detalle pues pueden deberse tanto a problemas de elegibilidad como a dificultades para tramitar el beneficio. En relación al primer aspecto, debe destacarse que las tasas de asistencia escolar en las edades de 12 a 17 en ambos conjuntos. Entre la población indigente, las tasas de asistencia escolar son 71.6% en el grupo de 12 a 14 y 49.1% en 15 a 17 mientras que entre los hogares pobres, las cifras son 79.9% y 63.8%.

En relación a la situación ocupacional del jefe de hogar, en los hogares con menores de 18 receptores de asignaciones, predominan los asalariados formales, aunque producto del cambio de 2004, se incrementó la proporción de hogares con jefes informales y trabajadores por cuenta propia, los cuales aparecen incluidos en la categoría “otros” (cuadro 51, anexo 2). Los hogares con jefes empleados formales e informales siguen siendo los que presentan mayores tasas de cobertura de asignaciones familiares, hecho ligado a la etapa en el ciclo de vida de estos hogares.

En 2006 se pudo realizar las aperturas anteriores por área geográfica para localidades de más y menos de 5000 habitantes. En el comentario se destacarán las principales diferencias encontradas (Cuadros 52 a 58, Anexo 2). En las áreas pequeñas, la incidencia de los hogares con jefatura femenina en el total de hogares que reciben la transferencia es la mitad del valor de las áreas grandes, debido a que la mayor parte de los hogares con este tipo de jefatura habita en zonas de más de 5000 habitantes. Esto concuerda con el análisis por tipo de hogar que revela una participación de 10 puntos porcentuales menos de los hogares monoparentales en las áreas pequeñas.

En las áreas pequeñas las asignaciones familiares están más focalizadas en los quintiles de menores ingresos, hecho que puede deberse a que las no contributivas tienen una mayor incidencia que en las áreas grandes.

III.4 Ingreso ciudadano

Según la ECHA, el 5% de los hogares del país está cubierto por el ingreso ciudadano, valor que alcanza al 4.8% en áreas mayores de 5000 habitantes y al 5.7% en las áreas pequeñas y zonas rurales.

Cuadro 31.: Proporción de hogares cubiertos por ingreso ciudadano según sexo del jefe por área geográfica. 2006

Area geográfica	Distribución de hogares		Proporción de hogares	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Más de 5000 habitantes	60,1	39,9	4,4	5,5
Menos de 5000 habitantes	73,8	26,2	5,2	7,4
Total	62,2	37,8	4,5	5,7

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

La cobertura del programa muestra una participación importante de los hogares con jefatura femenina, la cual se sitúa en el orden del 40%. Al igual que en el caso de las asignaciones familiares, existen disparidades importantes en la apertura por área geográfica. La distribución de los beneficiarios por tramo de edad revela que, al igual que el caso de asignaciones familiares, el programa está principalmente destinado a los hogares con jefes en edades centrales, aunque se extiende en mayor medida que las asignaciones familiares a los tramos de 50 a 59 y 60 y más dado que no presenta un criterio de ingreso por edades. La mayor cobertura de los hogares con jefes jóvenes puede asociarse al hecho de que dichos hogares experimentan mayores carencias de ingresos, especialmente debido a la presencia de niños (Cuadro 32).

Cuadro 32 .Proporción de hogares cubiertos por ingreso ciudadano según edad del jefe de hogar por área geográfica. 2006

	18 a 24	25 a 29	30 a 39	40 a 49	50 a 59	60 y más
Distribución de hogares						
Más de 5000 habitantes	5,8	10,7	29,4	23,8	16,6	11,4
Menos de 5000 habitantes	3,6	7,6	27,4	26,0	19,5	15,9
Total	5,6	10,4	29,7	24,6	17,4	12,3
Proporción de hogares						
Más de 5000 habitantes	12,3	12,1	9,0	5,8	4,2	1,4
Menos de 5000 habitantes	11,9	12,3	9,7	7,4	5,6	2,3
Total	12,3	12,1	9,1	6,0	4,4	1,5

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

El 90% de los hogares beneficiarios tiene a su cargo menores de 18 años, hecho que hace intuir una superposición importante con la asignación familiar destinada a hogares de menores recursos (Cuadro 33). Por el contrario, sólo el 10% de estos hogares registra presencia de adultos mayores. El análisis de las estructuras de hogar revela que la mayor parte del ingreso ciudadano se dirige a hogares nucleares biparentales (50%), seguido de los hogares monoparentales y extendidos con menores en proporciones muy parecidas. Las observaciones en cuanto a la distribución geográfica se mantienen.

Cuadro 33 Proporción de hogares cubiertos por ingreso ciudadano según tramos de edad, presencia de menores de 18 años y adultos mayores en el hogar por área geográfica. 2006

Área geográfica	Presencia de menores de 18 años		Presencia de adultos mayores	
	Distribución	Proporción del total de hogares	Distribución	Proporción del total de hogares
Más de 5000 habitantes	90,5	10,1	9,7	1,4
Menos de 5000 habitantes	86,9	10,9	13,6	2,3
Total	90,0	10,2	10,3	1,5

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

Al observar la cobertura por quintil del IC, se observa que el mismo se concentra fuertemente en el primer quintil de la población (70%). El 30% de los hogares beneficiarios se ubica en sus dos terceras partes en el segundo quintil.

Cuadro 34: Proporción de hogares cubiertos por ingreso ciudadano según tramos de edad y quintil de ingreso per capita/equivalente del hogar deflactado por área geográfica. 2006

	Primer quintil	Segundo quintil	Tercer quintil	Cuarto quintil	Quinto quintil
Ingreso per capita					
Más de 5000 habitantes	69,3	23,8	5,0	1,5	0,4
Menos de 5000 habitantes	72,1	21,0	5,4	1,4	0,1
Total	69,8	23,4	5,1	1,5	0,4
Ingreso equivalente					
Más de 5000 habitantes	67,3	25,9	5,2	1,2	0,4
Menos de 5000 habitantes	71,9	20,8	6,0	1,3	0,0
Total	68,0	25,2	5,3	1,2	0,3

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

Al considerar a los hogares por condición de pobreza se encuentra que el 20% de los hogares y el 25% de las personas reciben la prestación. Estas cifras alcanzan al 36% y al 30% de los hogares indigentes. Estos valores incluyen la prestación por ingreso ciudadano en el ingreso de los hogares.

En la ECH se recaba información acerca de si los hogares solicitaron, fueron visitados y perciben la prestación por ingreso ciudadano. Dado que es una transferencia focalizada en base al ingreso y a un indicador de carencias críticas se analizó quienes solicitaron la prestación y quienes la recibieron por condición de pobreza e indigencia en base a dos opciones. En primer lugar, se eliminó del ingreso de los hogares el ingreso ciudadano. En segundo lugar, se eliminaron, además, las asignaciones familiares y las pensiones a la vejez, dado que, de acuerdo a la Ley de Ingreso Ciudadano, dichas contribuciones no

se consideran en el cálculo del ingreso de los hogares para definir si los mismos pueden acceder o no a la prestación.

El cuadro 34.b ilustra que la amplia mayoría de los hogares indigentes solicitó el beneficio y que, de éstos, algo menos de dos tercios lo consiguió. La auto selección entre los no pobres fue muy alta y sólo el 5.8% pidió el beneficio. Como resultado, el programa quedó orientado hacia los hogares de menores recursos. Para analizar los problemas de focalización se requiere información proveniente de los registros administrativos del PANES.

Proporción de hogares que solicitó ingreso al PANES y que lo obtuvo según condición de pobreza e indigencia y definición de ingreso. 2006. Localidades de más de 5000 habitantes

Ingreso per capita del hogar	% de hogares que solicitó (I)	% de hogares que obtuvieron sobre los que solicitaron (II)	% hogares en su categoría que cobra (I*II)
a) Ingreso del hogar sin ingreso ciudadano			
Indigentes	85,9	63,1	54,2
Pobres (*)	53,7	41,3	22,2
no pobres	5,8	11,3	0,7
Total			
b) Ingreso del hogar sin ingreso ciudadano, asignaciones familiares y pensión vejez			
Indigentes	84,0	60,1	50,5
Pobres (*)	53,0	40,5	21,4
no pobres	5,5	11,4	0,6
Total			
(*) incluye indigentes			
Fuente: elaborado en base a las ECH del INE			

Finalmente, se estudió la cantidad de transferencias que llega a cada hogar por quintil y la proporción de hogares no cubiertos (Cuadro 35 y cuadro 83, Anexo 2). Se observa que los hogares de menores ingresos presentan una cobertura notoriamente mayor de las transferencias públicas y que esta relación decrece con el quintil de ingreso. También se constata un aumento significativo de la cobertura entre los hogares del quintil uno, debido a la expansión de las asignaciones familiares y el ingreso ciudadano. El aumento de hogares con dos o más transferencias en 2006 en ese estrato obedece a la combinación de asignaciones familiares e ingreso ciudadano. Este aumento no se constata en los tres quintiles de ingreso superiores.

Cuadro 35 Hogares por quintil de ingreso per capita según número de transferencias recibidas en el hogar. 2001 a 2006²⁰

	Dos o más transferencias	Una transferencia				Ninguna	Total
		Jub y pens.	seguro de desempleo	Ingreso ciudadano	asignac.		
Primer quintil							
2001	9,0	15,0	1,3		21,8	52,8	100,0
2005	13,8	9,7	0,3		46,2	30,1	100,0
2006	31,1	9,8	0,4	4,9	33,1	20,7	100,0
Segundo quintil							
2001	13,7	23,9	1,6		20,3	40,4	100,0
2005	15,5	21,3	0,2		33,3	29,8	100,0
2006	21,4	21,3	0,4	1,1	30,1	25,6	100,0
Tercer quintil							
2001	14,8	32,3	1,2		12,6	39,0	100,0
2005	16,2	30,7	0,6		19,1	33,3	100,0
2006	17,1	32,4	0,4	0,5	18,7	30,9	100,0
Cuarto quintil							
2001	14,9	38,8	1,1		5,6	39,7	100,0
2005	15,3	36,5	0,7		7,6	39,9	100,0
2006	17,1	35,3	0,5	0,1	8,9	38,2	100,0
Quinto quintil							
2001	15,3	37,1	0,7		1,5	45,4	100,0
2005	15,2	34,2	0,4		2,0	48,2	100,0
2006	15,7	33,1	0,4	0,0	2,7	48,1	100,0

Fuente: elaborado en base a la ECH

Como ya se señaló, la naturaleza de las prestaciones recibidas por los hogares guarda estrecha relación con su lugar en la distribución del ingreso. Los hogares de estratos medios y altos reciben principalmente transferencias contributivas. El análisis de esta sección se realizó considerando las transferencias dentro del ingreso de los hogares con el objetivo de analizar la ubicación de los hogares en la distribución actual del ingreso. Sin embargo, para analizar la progresividad y el impacto de las mismas en la distribución del ingreso, la pobreza y la indigencia se requiere considerar a los hogares antes y después de recibir la transferencia.

IV Impacto de las transferencias sobre los ingresos del hogar

La presente sección analiza el impacto de las distintas políticas de transferencias sobre el ingreso de los hogares (IV.1), el grado de progresividad de las transfeerncias (IV.2), su impacto sobre desigualdad y la pobreza (IV.3) y su grado de focalización (IV.4). Debe destacarse que el análisis realizado en este trabajo presenta limitaciones importantes, pues supone que los hogares no modifican sus decisiones cuando reciben una determinada prestación y no considera efectos de equilibrio general.

IV.1 Transferencias e ingreso de los hogares

Las gráficas siguientes resumen la participación de los programas de transferencias contributivas y no contributivas en el ingreso per cápita de los hogares según decil de

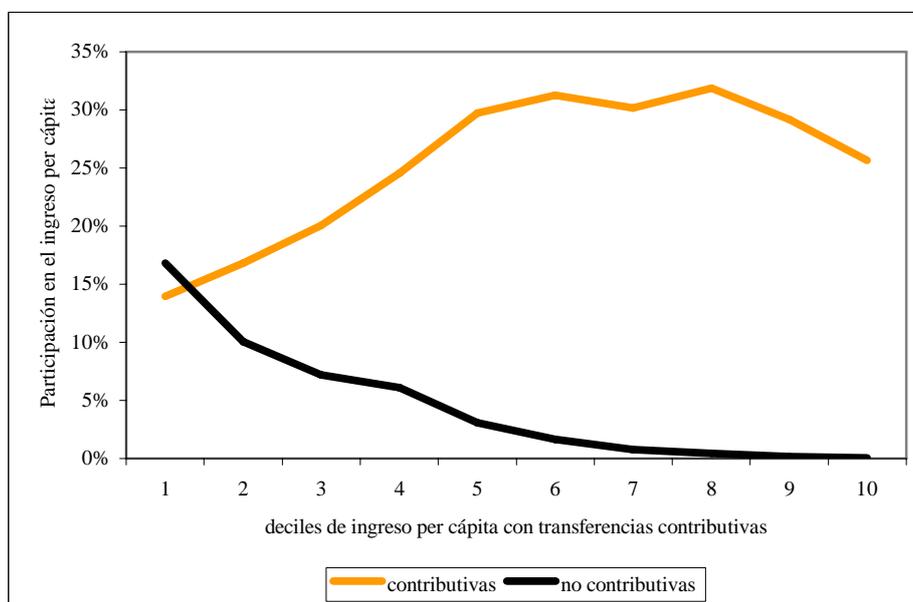
²⁰ En el cuadro 84 del anexo 2 se reporta el ingreso medio por quintil.

ingreso. Los deciles de ingreso se construyeron con y sin transferencias no contributivas para el año 2006.²¹ En la medida en que las transferencias no contributivas alteran la ubicación de los hogares beneficiarios en la distribución del ingreso, es relevante analizar el peso relativo de estas fuentes en función de la ubicación de los hogares en la distribución del ingreso antes de ser beneficiados por estas políticas.

Las gráficas muestran un patrón relativamente nítido. Las transferencias no contributivas representan una mayor proporción del ingreso de los hogares cuanto más desfavorable es su posición en la distribución. Casi un 17% del ingreso de los hogares del primer decil de ingresos con transferencias no contributivas provienen de este tipo de programas y este indicador desciende monótonamente con el estrato de ingreso, siendo inferior a 1% en los últimos cuatro deciles de la distribución. Por su parte, la participación en el ingreso per cápita de las transferencias contributivas presenta un comportamiento sustancialmente distinto, registrando su mayor participación en los deciles intermedios y superiores.

Si se clasifica a los hogares en función de su ingreso antes de recibir el beneficio – lo cual es una aproximación al ingreso autónomo de los hogares – se observa un patrón similar, pero el perfil de las curvas se agudiza sustancialmente. En este caso, el 42% de los ingresos de primer decil proviene de las transferencias no contributivas, mientras que la participación de las transferencias contributivas se reduce prácticamente a la mitad del valor observado en el primer decil calculado a partir del ingreso con transferencias contributivas.

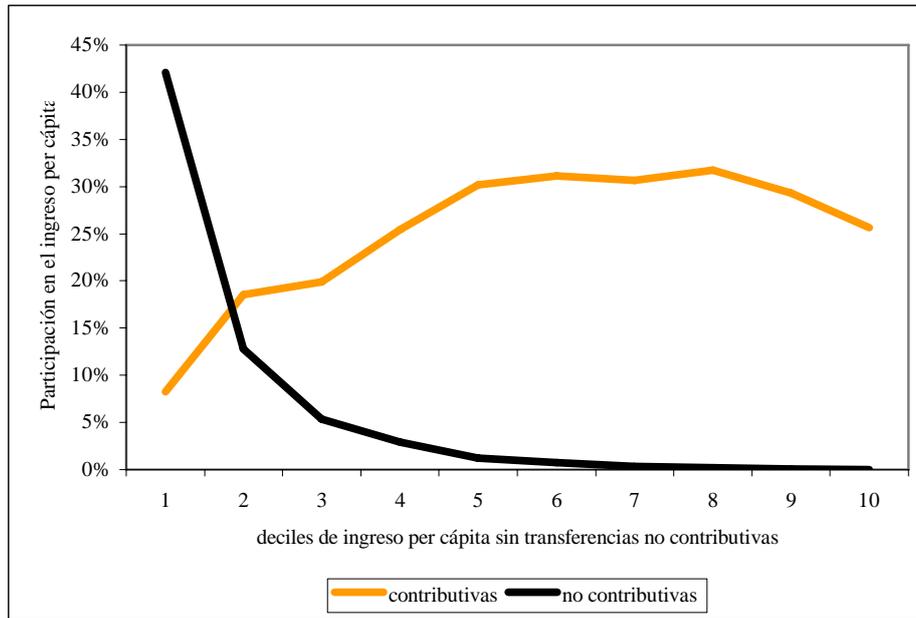
Gráfica 1: Participación en el ingreso per cápita de las transferencias contributivas y no contributivas según deciles de ingreso con transferencias contributivas



Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

²¹ Se utiliza el ingreso per cápita sin valor locativo en razón de que en las localidades rurales no se releva esta variable.

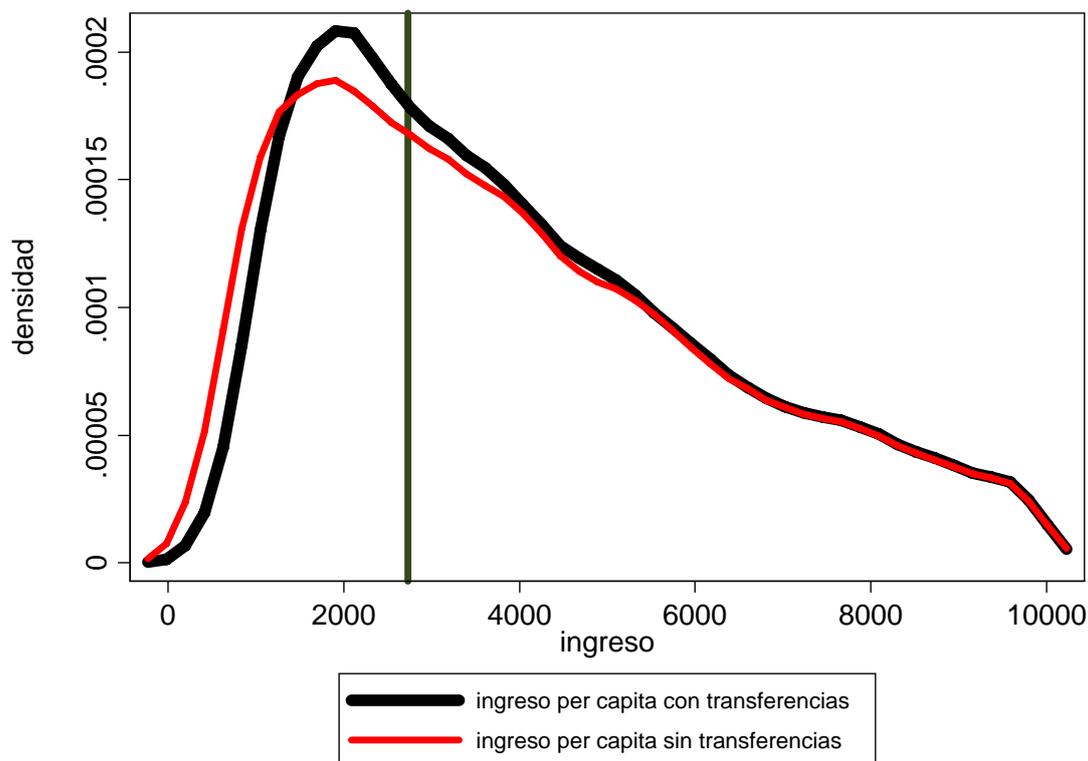
Gráfica 2: Participación en el ingreso per cápita de las transferencias contributivas y no contributivas según decil de ingreso sin transferencias contributivas. Total país. 2006



Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

Por lo tanto, se concluye que las transferencias no contributivas generan movimientos importantes en la distribución del ingreso, alterando en particular la ubicación absoluta y relativa de los hogares en la cola inferior de la distribución. En la Gráfica 3 se presentan las funciones de densidad del ingreso per cápita con y sin transferencias no contributivas, estimadas a partir de método kernel. Se observa que las gráficas coinciden en el tramo superior de la distribución, pero que hay un traslado de masa relevante desde el segmento inferior hacia situaciones más intermedias producto de las políticas de transferencias no contributivas.

Gráfica 3 : Distribución del ingreso per cápita sin valor locativo, con y sin transferencias no contributivas



Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

A su vez, se observa que el traslado de masa producido por las transferencias no contributivas ocurre fundamentalmente debajo de la línea de pobreza (recta vertical en la gráfica). En otros términos, y tal como se apreciará más adelante en este trabajo, las transferencias no contributivas actúan fundamentalmente reduciendo la brecha de pobreza más que su incidencia. Obsérvese que el modo de la distribución del ingreso con transferencias se ubica más cercano a la línea de pobreza que el modo – que además es menos nítido – de la distribución sin transferencias, aunque en ambas distribuciones el modo se ubica a su derecha.²²

A su vez, el Cuadro 36 muestra los cambios en la posición relativa de los hogares con y sin transferencias. Los movimientos más importantes se registran en los primeros deciles. El 17% de los hogares ubicados originalmente en el primer decil se traslada hacia los deciles inmediatos superiores y un 13% de los hogares del segundo decil también se traslada hacia arriba. A partir del tercer decil, los movimientos descendentes predominan sobre los ascendentes, lo que indica que los hogares originalmente ubicados en estos tramos de la distribución se benefician menos que proporcionalmente de las transferencias no contributivas. No obstante, a partir del séptimo decil de la distribución

²² Es importante señalar que el hecho de que el modo de la distribución se ubique cercano a la línea de pobreza provoca que pequeñas variaciones en el valor de la LP alteren significativamente la proporción de personas caracterizadas como pobres.

original los movimientos son de menor cuantía, transformándose en prácticamente inexistentes

Cuadro 36: Cambios en la ubicación de los hogares										
Deciles después de transferencias	Deciles antes de transferencias									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	83%	17%								
2	13%	69%	18%							
3	2%	12%	73%	13%						
4	1%	1%	7%	81%	9%					
5			2%	5%	87%	5%				
6				1%	3%	93%	3%			
7						2%	96%	1%		
8							1%	98%		
9									99%	
10									0%	100%

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

Si se desagrega el análisis para los diversos programas no contributivos se encuentra que el ingreso ciudadano constituye la modalidad con un mayor poder de cambio del ingreso per cápita promedio de los hogares que pertenecen a los dos primeros deciles de la distribución. El 9% del ingreso promedio del primer decil con transferencias contributivas proviene de este programa, y la cifra se eleva a casi 12% si se toma en cuenta únicamente los ingresos autónomos para determinar la ubicación de los hogares en la distribución del ingreso. Esta elevada participación del ingreso ciudadano proviene de dos factores: su alta focalización en los tramos inferiores de la distribución ya comentada en el apartado anterior y el monto de la transferencia, que resulta relevante en el contexto del deprimido nivel de ingresos que caracteriza a estos hogares. El ingreso ciudadano aparece como el programa de transferencias más focalizado en los hogares pobres, lo que hace que su participación en el ingreso se reduce rápidamente al ir moviéndose hacia la izquierda de la distribución, resultando prácticamente nula su apropiación por hogares que se ubican por encima del cuarto decil.

A su vez, si bien un requisito base para acceder al ingreso ciudadano es contar con un ingreso inferior a cierto umbral, la ley prevé a título expreso que se excluya del cálculo del ingreso del hogar las otras transferencias no contributivas (asignación familiar, pensión a la vejez e invalidez). Por lo tanto, un hogar ubicado en la cola de la distribución del ingreso puede concentrar más de una forma de transferencia no contributiva.

Por su parte, las asignaciones familiares no contributivas ocupan el segundo lugar en términos de su peso en el ingreso de los hogares más carenciados. En el año 2006, estas transferencias representan casi 5% del ingreso de primer decil del ingreso per cápita. Si bien el porcentaje de hogares que percibe asignaciones familiares no contributivas en este tramo de la distribución es bastante mayor al porcentaje que recibe ingreso ciudadano (ver sección III), el monto significativamente menor de esta transferencia determina que su participación en el ingreso promedio resulte de menor magnitud.

Cuadro 37 Participación de los programas de transferencias en el ingreso per cápita promedio según deciles de ingreso per cápita.

Deciles	Jubilaciones	Pensiones				Asignaciones Familiares					
		Total	Contributivas	No contributivas	Seguro de Paro	Total	Pública contributiva	Privado contributiva	No contributiva	Ingreso ciudadano	
Ingreso per cápita sin valor locativo											
1	7.4	7.6	4.5	3.1	0.5	6.4	0.4	1.2	4.8	8.9	
2	8.4	9.5	6.1	3.4	0.4	3.9	0.3	1.5	2.0	4.6	
3	12.2	9.9	5.5	4.3	0.7	2.4	0.4	1.2	0.8	2.1	
4	17.5	10.5	5.6	5.0	0.4	1.5	0.3	0.8	0.3	0.8	
5	22.8	8.6	6.0	2.6	0.3	0.9	0.3	0.5	0.1	0.3	
6	23.7	8.1	6.7	1.4	0.5	0.5	0.1	0.3	0.1	0.2	
7	22.9	7.3	6.7	0.7	0.3	0.4	0.1	0.2	0.0	0.1	
8	22.6	9.3	8.9	0.4	0.2	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	
9	20.3	8.8	8.6	0.2	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	
10	19.5	6.1	6.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Promedio	20.60	7.92	7.21	0.70	0.21	0.36	0.08	0.16	0.13	0.27	
Ingreso per cápita sin valor locativo y sin transferencias no contributivas											
1	4.2	29.2	2.9	26.3	0.3	5.2	0.2	0.8	4.2	11.6	
2	10.6	12.3	5.6	6.7	0.6	3.7	0.3	1.4	1.9	4.2	
3	11.9	9.1	5.7	3.4	0.6	2.4	0.4	1.3	0.7	1.3	
4	17.8	8.1	5.9	2.2	0.5	1.5	0.3	0.9	0.3	0.4	
5	22.9	7.2	6.3	1.0	0.3	0.9	0.3	0.5	0.1	0.2	
6	23.7	7.1	6.5	0.6	0.4	0.5	0.2	0.3	0.1	0.1	
7	23.3	7.0	6.7	0.3	0.3	0.4	0.1	0.2	0.0	0.0	
8	22.6	9.0	8.8	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	
9	20.3	8.8	8.7	0.1	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	
10	19.5	6.1	6.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Promedio	20.6	7.9	7.2	0.7	0.2	0.4	0.1	0.2	0.1	0.3	

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

Entre los hogares que se ubican en los primeros deciles de la distribución del ingreso con transferencias, las pensiones no contributivas representan entre un 3 y un 5 % del ingreso de los deciles 1 a 4. Si bien las pensiones por invalidez y vejez muestran una mayor participación en los estratos relativamente menos favorecidos, su efecto se encuentra menos concentrado en los dos primeros deciles que el ingreso ciudadano, producto de que la composición de estos hogares es relativamente más joven, por lo que el porcentaje de los mismos que se beneficia con este tipo de prestación es menor (ver sección III).

No obstante, la constatación más impactante en torno a este tipo de transferencia es el cambio observado cuando se analiza el peso relativo de esta fuente al excluir las transferencias no contributivas para determinar los deciles de ingreso. Más de un cuarto del ingreso promedio del decil sin transferencias corresponde a las pensiones no contributivas. En otros términos, si a los hogares perceptores de pensiones a la vejez o invalidez se les retirara este beneficio, *ceteris paribus*, una proporción muy significativa de los mismos se trasladaría a los tramos inferiores de la distribución. La difusión y el

valor monetario de estas prestaciones hace que constituyan el soporte básico de recursos con que cuentan un número importante de hogares.

En cuanto a las transferencias contributivas, se observa que las jubilaciones representan una proporción mayor del ingreso promedio en los deciles medios y altos de la distribución. Esta fuente representa cerca de un 23% del ingreso de los hogares que pertenecen a los deciles 7 y 8, disminuyendo levemente en los últimos dos deciles. Por su parte, este valor no alcanza al 10% en los dos primeros deciles.²³ Las pensiones contributivas presentan un patrón similar, aunque menos marcado. Los sectores sociales más desfavorecidos en el país presentan una composición de edades que explica esta baja participación de las jubilaciones en sus ingresos, en tanto tienden a ser hogares compuestos por adultos jóvenes y menores de edad, mientras que los adultos mayores en peor situación relativa tienen menor capacidad de acceso al sistema contributivo.

Por último, el seguro de desempleo constituye un ingreso de menor cuantía a lo largo de toda la distribución. En ninguno de los deciles de ingreso su participación supera el 0.5% del ingreso per cápita.

Este patrón en la participación relativa de las transferencias contributivas y no contributivas a lo largo de la distribución del ingreso se asocia con la incidencia diferencial que tienen estas políticas en el ingreso de los hogares pobres y no pobres. El Cuadro 38 resume la evolución de la participación en los ingresos de los diferentes programas considerados según condición de pobreza del hogar.

El sistema contributivo – jubilaciones, pensiones de sobrevivencia, seguro de paro y asignaciones familiares contributivas – apenas supera un 10% del ingreso promedio de los hogares pobres, mientras que las transferencias no contributivas constituyen cerca de un 8% de los recursos administrados por estos hogares. Estos valores contrastan con el peso que en promedio tienen ambas familias de programas en el ingreso promedio para todos los hogares. Tal como se puede apreciar en el Cuadro 37, las transferencias contributivas dan cuenta de un 28.2 % del ingreso per cápita promedio de todos los hogares, mientras que las transferencias no contributivas no superan el 1%. El hecho que la participación de las segundas sea similar a la de las primeras entre los hogares pobres, indica que esta población presenta problemas de acceso al sistema contributivo y que los programas no contributivos se encuentran diseñados de forma de paliar parcialmente estas dificultades.

Entre las transferencias no contributivas, la participación relativa de asignaciones familiares, pensiones no contributivas e ingreso ciudadano es similar, ubicándose en 3.5% para el ingreso ciudadano, 3.2% en el caso de las pensiones no contributivas y 1.7% para las asignaciones familiares no contributivas.

En el caso de los hogares indigentes, esta situación se agudiza. En este caso, las transferencias contributivas casi no integran el ingreso de los hogares, mientras que el poder explicativo de las no contributivas trepa a prácticamente 20% del ingreso de los hogares. Estas políticas constituyen actualmente un soporte básico de recursos para este segmento de la población particularmente desfavorecido. En este marco general, destaca

²³ Debe tenerse en cuenta que la reforma en los mecanismos de ajuste de las pasividades introducida con rango constitucional a comienzos de la década de los noventa generó un corrimiento de los hogares con jubilados hacia arriba en la distribución del ingreso per cápita.

la importancia de ingreso ciudadano y las asignaciones familiares no contributivas, las que llegan a representar casi un 10.5% y 7% respectivamente del ingreso de estos hogares.

En contraste, entre los hogares no pobres las transferencias no contributivas representan algo más de un 25% de su ingreso per cápita, mientras que la incidencia de las no contributivas es prácticamente nula.

Cuadro 38 : Participación de las transferencias en el ingreso per cápita del hogar según condición de pobreza. Pobreza Urbana.						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
No Pobres						
jubilaciones	17.5	18.8	19.0	18.2	18.4	17.3
Pensiones	6.0	6.2	6.8	6.3	6.9	6.4
pensiones contributivas						5.8
pensiones no contributivas						0.5
seguro de paro	0.3	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2
asignaciones familiares	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.2
<i>funcionarios públicos</i>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
<i>privados contributiva</i>	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
<i>privados no contributiva</i>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
ingreso ciudadano						0.1
Pobres						
jubilaciones	4.2	4.8	6.2	6.4	6.5	6.2
pensiones	4.9	4.6	5.0	5.0	6.2	5.7
pensiones contributivas						3.2
pensiones no contributivas						2.6
seguro de paro	1.1	1.8	1.0	0.4	0.4	0.5
asignaciones familiares	1.2	1.4	1.1	1.4	2.6	3.2
<i>funcionarios públicos</i>	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.3
<i>privados contributiva</i>	0.6	0.7	0.5	0.7	0.9	1.2
<i>privados no contributiva</i>	0.5	0.6	0.5	0.7	1.6	1.7
ingreso ciudadano						3.5
Indigentes						
jubilaciones	1.1	1.3	2.7	1.9	1.2	1.5
pensiones	4.8	3.7	4.1	4.4	3.5	3.1
pensiones contributivas						1.6
pensiones no contributivas						1.5
seguro de paro	0.5	0.3	0.8	0.8	0.4	0.2
asignaciones familiares	1.9	2.7	2.2	3.3	6.8	8.3
<i>funcionarios públicos</i>	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.3
<i>privados contributiva</i>	0.3	0.4	0.5	0.6	1.0	1.1
<i>privados no contributiva</i>	1.6	2.1	1.7	2.8	5.7	6.9
ingreso ciudadano						10.4

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

Si se analiza la participación de los distintos tipos de transferencias en el ingreso de los hogares en función de la presencia de menores de edad y adultos mayores se observa que, tal como era de esperar, las pensiones y jubilaciones constituyen fuentes de ingreso de primordial importancia entre los hogares con miembros con 60 años y más, representando entre 40 y 46 % del total de ingreso (Cuadro 39). Asimismo, las jubilaciones y pensiones no alcanzan a representar un 5% del ingreso promedio de las familias con niños.

Por su parte, las asignaciones familiares, el ingreso ciudadano y el seguro de paro – si bien representan una proporción marginal del ingreso promedio de estos hogares – muestran una incidencia mayor entre las familias que albergan menores de 18 años, mientras que su participación es prácticamente nula en el caso de los hogares con adultos mayores.

Cuadro 39 : Participación de las transferencias en el ingreso per cápita del hogar según presencia de menores de 18 años y mayores de 59 años.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
						localidades de 5000 y más	localidades de 5000 y menos	total país
Hogares con menores de 18 años								
jubilaciones	3.7%	4.1%	4.1%	4.0%	3.6%	3.4%	2.8%	3.3%
pensiones	1.9%	2.0%	2.1%	2.1%	2.1%	2.1%	1.8%	2.1%
pensiones contributivas						1.7%	1.2%	1.7%
pensiones no contributivas						0.4%	0.6%	0.4%
seguro de paro	0.5%	0.7%	0.5%	0.4%	0.3%	0.3%	0.1%	0.3%
asignaciones familiares	0.3%	0.4%	0.4%	0.5%	0.8%	1.0%	1.9%	1.1%
<i>funcionarios públicos</i>	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.3%	0.2%
<i>privados contributiva</i>	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.4%	0.5%	1.1%	0.5%
<i>privados no contributiva</i>	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.4%	0.4%	0.6%	0.4%
Ingreso ciudadano						0.6%	1.0%	0.7%
Hogares con mayores de 59 años								
jubilaciones	34.0%	35.3%	35.6%	34.5%	36.3%	33.4%	30.8%	33.2%
pensiones	10.9%	10.9%	12.0%	11.1%	12.9%	11.8%	9.0%	11.6%
pensiones contributivas						11.0%	6.9%	10.6%
pensiones no contributivas						0.9%	2.1%	1.0%
seguro de paro	0.1%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
asignaciones familiares	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.2%	0.1%
<i>funcionarios públicos</i>	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
<i>privados contributiva</i>	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%
<i>privados no contributiva</i>	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%
Ingreso ciudadano						0.1%	0.2%	0.1%

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

La excepción son los hogares extendidos con menores de 18 años, donde la participación de las jubilaciones y pensiones se ubica en torno al 20% de ingreso per cápita promedio y las asignaciones familiares muestran una participación algo mayor. Las características de estos hogares donde conviven más de dos generaciones explican que sus ingresos resulten de la combinación de fuentes típicamente asociadas a las edades avanzadas – jubilaciones y pensiones – con otras propias de los hogares más jóvenes, en particular las transferencias asociadas a la niñez como lo son las asignaciones familiares.

En los restantes tipos de hogar, la participación relativa de las diferentes transferencias guarda una relación directa con las características propias de los diferentes arreglos familiares. En los hogares unipersonales – compuestos en su mayoría por personas en edades más avanzadas – las jubilaciones y pensiones representan entorno a 38% de su ingreso. Los otros tipos de hogar que presentan una alta incidencia de personas mayores

– hogares extendidos con y sin menores de edad, parejas solas – la participación de estas transferencias es menor, pero las mismas continúan representando una porción sustantiva del ingreso total de los hogares.

A su vez, para los hogares monoparentales y nucleares – arreglos familiares que suelen combinar adultos en edad de trabajar y menores de edad – las jubilaciones y pensiones no alcanzan a constituir en promedio un 10% del ingreso total, mientras que las asignaciones familiares tienen un peso relativamente mayor, aunque dado el valor del beneficio, su incidencia promedio continúa siendo marginal.

Cuadro 40: Participación de las transferencias en el ingreso per cápita del hogar según composición del hogar. Años 2001 y 2006

Transferencias	Uni- personas	Parejas solas	Mono- parentales	Nucleares	Extendidos con menores de 18 años	Extendidos sin menores de 18 años	Compuestos
2001							
Jubilaciones	24.0%	30.1%	7.9%	5.6%	20.3%	12.4%	14.2%
Pensiones	13.1%	1.6%	9.1%	0.6%	9.1%	6.2%	7.9%
Contributivas							
No contributivas							
Seguro de Paro	0.0%	0.4%	0.2%	0.5%	0.3%	0.6%	0.5%
Asignaciones familiares	0.0%	0.0%	0.2%	0.2%	0.0%	0.4%	0.1%
<i>Pública contributiva</i>	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
<i>Privado contributiva</i>	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%	0.2%	0.1%
<i>No contributiva</i>	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%
Ingreso ciudadano							
Pensiones contributivas							
Pensiones no contributivas							
2006 (localidades 5000 y más)							
Jubilaciones	21.6%	28.2%	9.4%	5.7%	22.6%	12.6%	11.7%
Pensiones	13.5%	1.3%	8.7%	0.6%	10.8%	6.9%	7.4%
<i>Contributivas</i>	12.9%	0.9%	7.8%	0.3%	9.4%	5.8%	6.0%
<i>No contributivas</i>	0.6%	0.4%	0.8%	0.3%	1.3%	1.2%	1.4%
Seguro de Paro	0.1%	0.1%	0.1%	0.3%	0.2%	0.4%	0.1%
Asignaciones familiares	0.0%	0.0%	0.6%	0.6%	0.0%	1.0%	0.4%
<i>Pública contributiva</i>	0.0%	0.0%	0.1%	0.2%	0.0%	0.1%	0.1%
<i>Privado contributiva</i>	0.0%	0.0%	0.1%	0.3%	0.0%	0.5%	0.2%
<i>No contributiva</i>	0.0%	0.0%	0.3%	0.2%	0.0%	0.4%	0.1%
Ingreso ciudadano	0.1%	0.0%	0.6%	0.3%	0.0%	0.6%	0.4%

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

Por último, el Cuadro 41 muestra la incidencia de los programas de transferencias en función del género del jefe de hogar. Se observa que entre los hogares con jefatura femenina, las jubilaciones y especialmente las pensiones, tienen a explicar una porción más relevante del ingreso del hogar, mientras que no se registran diferencias apreciables entre las otras transferencias.

Cuadro 41 : Participación de las transferencias en el ingreso per cápita del hogar según sexo del jefe de hogar.								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
							localidades 5000 y más	localidades de 5000 y menos total país
Jefatura masculina								
jubilaciones	16.4%	17.8%	17.9%	16.7%	17.3%	16.6%	13.8%	16.3%
pensiones	1.5%	1.4%	1.6%	1.6%	1.6%	1.5%	1.9%	1.6%
<i>pensiones contributivas</i>						1.0%	0.9%	1.0%
<i>pensiones no contributivas</i>						0.5%	1.0%	0.5%
seguro de paro	0.4%	0.6%	0.4%	0.2%	0.3%	0.2%	0.1%	0.2%
asignaciones familiares	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.3%	0.7%	0.4%
<i>funcionarios públicos</i>	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%
<i>privados contributiva</i>	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.4%	0.2%
<i>privados no contributiva</i>	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.2%	0.1%
ingreso ciudadano						0.2%	0.4%	0.2%
Jefatura femenina								
jubilaciones	18.5%	18.9%	18.8%	18.8%	18.4%	17.4%	20.0%	17.6%
pensiones	14.5%	14.6%	15.8%	14.7%	16.4%	14.8%	17.3%	14.9%
<i>pensiones contributivas</i>						14.1%	15.1%	14.1%
<i>pensiones no contributivas</i>						0.7%	2.2%	0.8%
seguro de paro	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
asignaciones familiares	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.5%	0.3%
<i>funcionarios públicos</i>	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%
<i>privados contributiva</i>	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.2%	0.1%
<i>privados no contributiva</i>	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.3%	0.1%
ingreso ciudadano						0.3%	0.6%	0.3%

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

No obstante, la mayor relevancia de las transferencias destinadas a cubrir a los adultos mayores en los hogares con jefatura femenina es el resultado del efecto composición de estos hogares ya comentado anteriormente. La importancia de las pensiones no contributivas entre los hogares con jefatura femenina es producto justamente de la preponderancia de mujeres en edad avanzada que viven solas y cuya principal fuente de ingresos la constituye o su jubilación o la pensión por sobrevivencia obtenida una vez que se produce el fallecimiento del cónyuge.

IV.2 Progresividad de las transferencias públicas

En la literatura la noción de progresividad de un esquema de transferencias o de impuestos se asocia a su impacto en la desigualdad de la distribución del ingreso. En este marco, se suele tomar como criterio evaluativo o punto de referencia de la desigualdad la curva de Lorenz *ex ante* a la transferencia a ser evaluada. Una política se caracteriza como *desigualdad-neutral* si no altera la participación de los individuos en el ingreso total, caso en el cual no incide en la forma que adquiere la curva de Lorenz. Obsérvese que este concepto de *neutralidad* presupone que una transferencia (impuesto) será neutral si su monto es proporcional al nivel de ingreso previo a la aplicación de la política (Lambert, 1993).²⁴

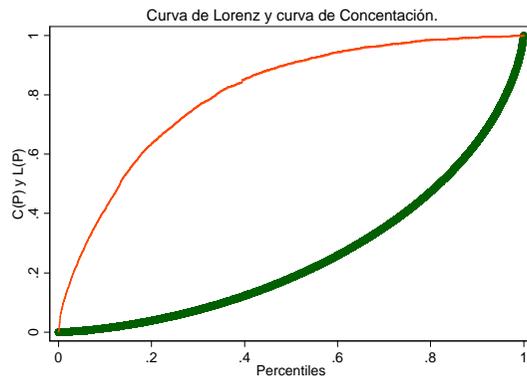
²⁴ El concepto de neutralidad manejado en este apartado difiere del que se suele utilizar cuando se hace referencia a la eficiencia relativa de políticas de transferencia o impositivas. En términos de eficiencia, se concibe que un programa público es neutral si no altera las decisiones económicas que toman los agentes

En este contexto, una primera aproximación al análisis de la progresividad relativa de los distintos esquemas de transferencias es la comparación de las curvas de concentración de las transferencias con la curva de Lorenz. La curva de concentración muestra la participación relativa en el monto total de recursos transferidos por un programa de los individuos que integran la sociedad ordenados en función de su ingreso bruto. Las gráficas siguiente muestra las curvas de concentración de los distintos tipos de transferencias no contributivas para el año 2006 y de la curva de Lorenz correspondiente al ingreso per cápita sin transferencias no contributivas.

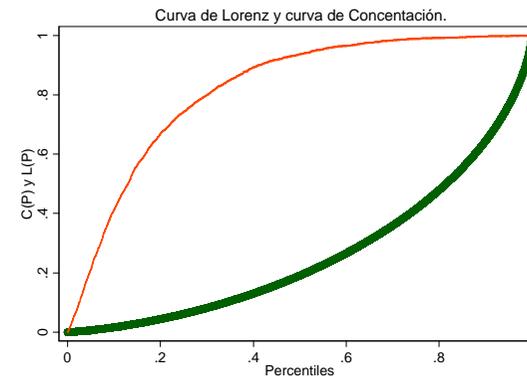
en su ausencia. Un resultado estándar consiste en que un esquema de transferencias será neutral si toma la forma de transferencias de suma fija. Sin embargo, las transferencias de suma fija no son neutrales desde la perspectiva de los análisis de desigualdad, desde que alteran la participación relativa de los individuos en el ingreso total.

Gráfica 4 : Curva de Lorenz y Curva de Concentración de las transferencias no contributivas.2006

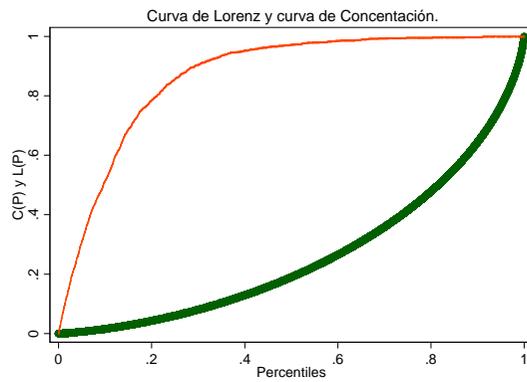
Trasferencias no contributivas



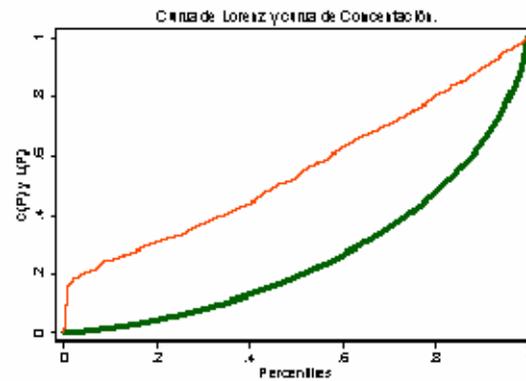
Asignaciones Familiares no contributivas.



Ingreso ciudadano



Pensiones no contributivas



La participación en el monto de los recursos transferidos por estos programas es nítidamente mayor en los tramos inferiores de ingreso. El 90% de las transferencias es percibido por las personas que se ubican debajo de la mediana del ingreso per cápita sin transferencias. A su vez, entre las transferencias no contributivas se destaca el ingreso ciudadano (más del 60% total de los recursos administrados por este programa son percibidos en el primer decil de la distribución) y en menor medida las asignaciones no contributivas. Las pensiones no contributivas muestran un patrón redistributivo – la curva de concentración se ubica sobre la recta de 45 grados – pero menos marcado que las restantes transferencias graficadas.

Estos resultados indican que el esquema de transferencias no contributivas vigente en Uruguay favorece más que proporcionalmente a las personas que se ubican en los tramos inferiores de la distribución. Sin embargo, la comparación de las curvas de concentración de las transferencias y la curva de Lorenz del ingreso bruto puede llevar conclusiones erróneas en cuanto al impacto distributivo de las transferencias en el caso en que estas provoquen procesos de fuerte reordenamiento de los hogares a lo largo de la distribución, lo cual puede potencialmente reducir marcadamente su efecto redistributivo. Existen dos enfoques para clasificar a un programa específico de transferencias como redistributivo (Duclos y Araar, 2006). En primer lugar, el enfoque de la redistribución de beneficios (RB) postula que una transferencia puede ser calificada globalmente como redistributiva si su curva de concentración se ubica sistemáticamente por encima de la curva de Lorenz de los ingresos brutos. En términos formales, se exige que se cumpla la siguiente condición:

$$C_B(p) > L_X(p) \quad \forall p \in [0,1] \quad (1)$$

donde $C_B(p)$ es la curva de concentración de las transferencias, $L_X(p)$ es la curva de Lorenz del ingreso bruto y p son los percentiles de su distribución. Esta condición exige que ambas curvas no se crucen y la curva de concentración se ubique sistemáticamente sobre la curva de Lorenz.

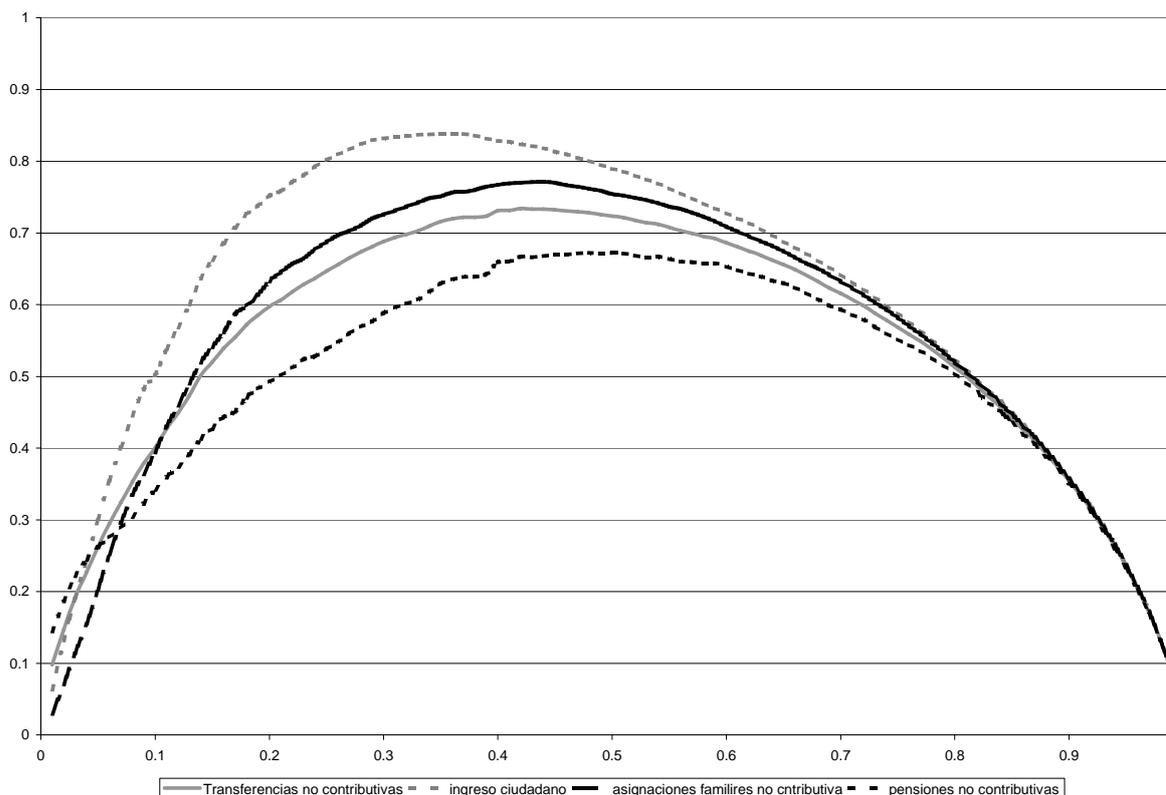
El segundo enfoque es el de la redistribución de ingresos inducida por la política de transferencias. En este caso, se exige que las Curvas de Lorenz de ingreso bruto se ubique sistemáticamente por debajo de la curva de concentración del ingreso neto: (antes y después de percibida la transferencia)

$$C_N(p) > L_X(p) \quad \forall p \in [0,1] \quad (2)$$

donde N es el ingreso luego de percibidas las transferencias.

Las gráficas siguientes muestran la diferencia percentilar entre la curva de Lorenz de los ingresos brutos y la curvas de concentración de los beneficios (enfoque de redistribución de los beneficios) y del ingreso neto luego de transferencias (enfoque redistribución del ingreso). Ambos enfoques dan como resultado que todas las transferencias no contributivas son globalmente redistributivas, puesto que las diferencias graficadas siempre son positivas.

Gráfica 5: Curvas de progresividad de las transferencias no contributivas. Enfoque de la redistribución de los beneficios. 2006



Los criterios evaluativos que se derivan de las condiciones (1) y (2) permiten caracterizar a las transferencias como globalmente progresivas siempre y cuando las condiciones estipuladas se cumplan para todos los percentiles. Sin embargo, si las curvas de concentración se cruzan con la curva de Lorenz del ingreso bruto, estos criterios no logran caracterizar a las políticas.²⁵ A su vez, aún cuando resulte posible una clasificación de las transferencias como globalmente progresivas o regresivas, no permiten ordenar las políticas según su grado relativo de progresividad.

En otros términos, las condiciones (1) y (2) arrojan un ordenamiento cualitativo y parcial. Sin embargo, ambos enfoques permiten construir índices de progresividad de las transferencias que habilitan un ordenamiento completo en función del grado de progresividad relativa. Así, partiendo del enfoque de la redistribución de los beneficios el índice de Kakwani mide la distancia entre la curva de Lorenz de los ingresos sin transferencia y la curva de concentración de las transferencias. El índice se puede calcular como la diferencia entre el índice de Gini y el índice de concentración:

$$\Pi^k = 2 \int_0^1 [L_x(p) - C_B(p)] dp \Rightarrow \Pi^k = G_x - C_B \quad (1)$$

²⁵ Este problema es similar al que surge al utilizar a la curva de Lorenz como criterio de ordenamiento. Si la curva de Lorenz correspondiente al ingreso bruto se cruza con las curvas de concentración no es posible determinar el efecto del programa de transferencias sobre la desigualdad.

Por su parte, el índice de Reynolds –Smolensky toma como indicador de progresividad relativa de las transferencias el área comprendida entre las curva de Lorenz de los ingresos brutos y la curva de concentración de los ingresos netos (luego de transferencias):

$$\Pi^{RS} = 2 \int_0^1 [L_x(p) - C_{B+X}(p)] dp \Rightarrow \Pi^k = G_x - C_{X+B} \quad (2)$$

Si Π^k y Π^{RS} resultan mayores que cero, las transferencias se caracterizan como progresivas y a su vez pueden ordenarse según su grado relativo de progresividad.

Al igual que el índice de Gini, estos indicadores brindan idéntico peso a la distancia entre ambas curvas a lo largo de toda la distribución, lo cual determina que los tramos donde dicha diferencia es mayor. Sin embargo, es posible generalizar estos indicadores de progresividad incorporando una función κ de ponderación indexada a un parámetro ρ que capta la prioridad otorgada a los diversos percentiles:

$$\kappa(p, \rho) = \rho(1 - \rho)(1 - p)^{\rho-2}$$

Utilizando esta familia de ponderadores lineales, los índices generalizados de Kakwani y Reynolds-Smolensky toman la siguiente forma:

$$\Pi^k = \rho(\rho - 1) \int_0^1 (1 - p)^{\rho-2} [C_B(p) - L_x(p)] dp \Rightarrow \Pi^k = G_x(\rho) - C_B(\rho)$$

$$\Pi^{RS} = \rho(\rho - 1) \int_0^1 (1 - p)^{\rho-2} [C_{B+X}(p) - L_x(p)] dp \Rightarrow \Pi^k = G_x(\rho) - C_{B+X}(\rho)$$

Al aumentar el parámetro ρ se incrementa la prioridad otorgada a los percentiles inferiores de la distribución. Obsérvese que $\rho=2$ da como resultado los tradicionales índices de Gini y Concentración.

En los cuadros 42 y 43 se presentan los resultados obtenidos para $\rho=1.5, 2$ y 3 . En base a los resultado obtenidos, se concluye que el sistema de transferencias no contributivo vigente en Uruguay muestra un patrón nítidamente progresivo, incidiendo positivamente en la equidad asociada a la distribución del ingreso per cápita. Ambas familias de índices resultan positivas, y su valor aumenta con el parámetro ρ , lo que indica una concentración relativa de los beneficios en los tramos inferiores de la distribución.

Cuadro 42: Índices de progresividad de las transferencias no contributivas. Enfoque de redistribución de los beneficios. 2006

parámetros	Transferencias no contributivas	asignaciones no contributivas	Ingreso ciudadano	pensiones no contributivas
población total				
$\rho=1.5$	0.643	0.722	0.704	0.597
$\rho=2$	1.100	1.273	1.230	1.008
$\rho=3$	1.767	2.153	2.038	1.599
menores de 18 años				
$\rho=1.5$	0.622	0.699	0.654	0.558
$\rho=2$	1.034	1.198	1.099	0.918
$\rho=3$	1.578	1.932	1.701	1.394
mayores de 64 años				
$\rho=1.5$	0.661	0.714	0.709	0.658
$\rho=2$	1.170	1.294	1.277	1.164
$\rho=3$	1.990	2.284	2.231	1.979

Fuente: elaborado en base a la ECH del INE

Las asignaciones familiares y el ingreso ciudadano presentan índices de progresividad relativamente mayores a las pensiones no contributivas, resultado que estaría indicando una mayor progresividad de estas políticas.

Cuadro 43 : Índices de progresividad de las transferencias no contributivas. Enfoque de redistribución del ingreso. 2006

parámetros	Transferencias no contributivas	asignaciones no contributivas	Ingreso ciudadano	pensiones no contributivas
población total				
$\rho=1.5$	0.009	0.011	0.003	0.004
$\rho=2$	0.016	0.020	0.005	0.007
$\rho=3$	0.026	0.033	0.009	0.012
menores de 18 años				
$\rho=1.5$	0.015	0.031	0.007	0.003
$\rho=2$	0.025	0.054	0.012	0.005
$\rho=3$	0.038	0.087	0.019	0.008
mayores de 64 años				
$\rho=1.5$	0.010	0.001	0.001	0.009
$\rho=2$	0.017	0.002	0.001	0.016
$\rho=3$	0.030	0.004	0.002	0.027

Fuente: elaborado en base a la ECH del INE

Sin embargo, si se calculan los indicadores de progresividad específicamente para los adultos mayores y los menores de 18 años el ordenamiento de las transferencias en función de su progresividad difiere según la familia de indicadores utilizados. Los índices de Reynolds –Smolensky señalan que las asignaciones familiares y e ingreso ciudadano – especialmente cuando aumenta el peso otorgado a los percentiles más bajo de la distribución – muestran un patrón más nítidamente redistributivo entre los menos de 18 años que entre los adultos mayores, mientras que en este último grupo las

pensiones constituyen la modalidad de transferencia no contributiva con un mayor efecto progresivo. Sin embargo, este resultado no se constata a partir de la familia de índices de Kakwani, donde el ordenamiento de las transferencias según su grado de progresividad en ambos grupos es idéntico al hallado para la población en su conjunto.

Los cuadros siguientes muestran el cálculo de los indicadores de progresividad para las transferencias contributivas. Bajo estos enfoques, todas las transferencias contributivas muestran un patrón progresivo, destacándose el sistema de jubilaciones.

Cuadro 44: Índices de progresividad de las transferencias contributivas. Enfoque de redistribución de los beneficios. 2006

parámetros	Transferencias contributivas	Jubilaciones	Pensiones contributivas	Seguro de Desempleo	asignaciones familiares contributivas. Sector privado	Asignaciones familiares contributivas. Sector público
población total						
$\rho=1.5$	0.545	0.502	0.356	0.464	0.494	0.528
$\rho=2$	0.910	0.844	0.576	0.741	0.767	0.837
$\rho=3$	1.444	1.358	0.888	1.091	1.041	1.174
menores de 18 años						
$\rho=1.5$	0.412	0.398	0.344	0.402	0.370	0.413
$\rho=2$	0.643	0.631	0.529	0.622	0.526	0.601
$\rho=3$	0.924	0.931	0.760	0.886	0.629	0.736
mayores de 64 años						
$\rho=1.5$	0.622	0.543	0.423	0.482	0.490	0.540
$\rho=2$	0.931	0.847	0.710	0.771	0.801	0.896
$\rho=3$	1.260	1.206	1.139	1.119	1.191	1.359

Fuente: elaborado en base a la ECH del INE

Cuadro 45 : Índices de progresividad de las transferencias. Enfoque de redistribución del ingreso. 2006

parámetros	Transferencias contributivas	Jubilaciones	Pensiones contributivas	Seguro de Desempleo	asignaciones familiares contributivas. Sector privado	Asignaciones familiares contributivas. Sector público
población total						
$\rho=1.5$	0.111	0.077	0.016	0.001	0.001	0.002
$\rho=2$	0.185	0.129	0.025	0.002	0.001	0.003
$\rho=3$	0.293	0.207	0.039	0.003	0.001	0.004
menores de 18 años						
$\rho=1.5$	0.026	0.013	0.006	0.001	0.001	0.003
$\rho=2$	0.040	0.020	0.009	0.002	0.001	0.005
$\rho=3$	0.058	0.030	0.013	0.003	0.002	0.006
mayores de 64 años						
$\rho=1.5$	0.386	0.270	0.052	0.000	0.000	0.000
$\rho=2$	0.578	0.421	0.088	0.000	0.000	0.000
$\rho=3$	0.782	0.600	0.141	0.001	0.000	0.000

Fuente: elaborado en base a la ECH del INE

Sin embargo, es necesario ser cauteloso al interpretar estos resultados. Por construcción, estos indicadores se calculan tomando como caso contrafáctico la distribución del ingreso sin transferencias. En el caso de las transferencias no contributivas, este escenario resulta razonable, en tanto la transferencia no depende del aporte realizado por parte del beneficiario, por lo que el ingreso sin transferencia puede resultar una buena aproximación al ingreso que efectivamente las personas recibirían en ausencia de la política.²⁶ Sin embargo, el hecho de que las transferencias contributivas se sustenten en el aporte compulsorio de la población beneficiaria hace que resulte particularmente inadecuado asumir que el ingreso que las personas obtendrían en ausencia del sistema de seguridad social sería igual a su ingreso actual menos el monto de las transferencias. En particular, típicamente si las personas no tuvieran en el sistema de seguridad social un seguro para la edad de retiro, es probable que realizarían las previsiones del caso a través de otros mecanismos, como por ejemplo, el ahorro voluntario, generando una acumulación de activos con que solventar su retiro del mercado de trabajo.

IV.3 Impacto de las transferencias sobre la indigencia, pobreza y distribución del ingreso

En esta sección se estudia el impacto de las transferencias públicas de ingreso sobre la indigencia, la pobreza y distribución del ingreso. Los ejercicios de este tipo están sujetos a muchas limitaciones, debido a que no contemplan cambios que podrán producirse en los hogares a consecuencia de recibir una prestación determinada ni tampoco dan cuenta de efectos de equilibrio general. En relación al primer aspecto, debe destacarse que el hecho de recibir una transferencia genera en los hogares efectos de participación laboral y la formación de hogares que no estarían contemplados en las metodologías utilizadas. Creemos que estos aspectos deberán abordarse en las evaluaciones de impacto que se realicen sobre cada programa.

De acuerdo a la bibliografía sobre el tema, se utilizarán los índices FGT0, FGT1 y FGT2 de forma de medir efectos sobre la incidencia, intensidad y severidad de pobreza e indigencia. En el caso de la distribución del ingreso se realizará la descomposición por fuentes de ingresos propuesta por Shorrocks (1982) y también se utilizará el método Shapley presentado en Shorrocks (1999).

Bucheli (1995), Vigorito (2004), Amarante et al (2005) y Ferreira y Forteza (2006) han incursionado previamente en este tipo de análisis. Estos autores han encontrado que las asignaciones familiares y el seguro de desempleo tienen muy poco impacto en alivio de la pobreza y de la desigualdad y que las jubilaciones y las pensiones contribuyen al alivio de la pobreza pero no son fuentes desconcentradoras del ingreso. El Ingreso Ciudadano no se ha estudiado hasta el presente dado que, debido a su reciente instauración, no se disponía de datos. Ferreira y Forteza (2006) argumentan que no basta con analizar el monto y la distribución de una transferencia para apreciar su impacto sino que hay que estudiar conjuntamente los hogares que financian dicha transferencia.

²⁶ Más allá de consideraciones de equilibrio general vinculadas a los cambios en las decisiones de los hogares que genera la percepción de una transferencia.

El estudio del rol de las transferencias públicas en los años recientes es especialmente importante debido a que en el período los hogares experimentaron severas caídas de sus niveles de bienestar. En efecto, entre 1999 y mediados de 2003, la economía uruguaya experimentó una fuerte recesión al tiempo que se verificó cierta concentración de la distribución del ingreso (Bucheli y Furtado (2005), por lo cual resulta pertinente preguntarse si los beneficios otorgados por Estado tuvieron un rol de contención de la caída de los ingresos de los hogares más pobres.

En diversos estudios previos se ha puesto de manifiesto que los índices de desigualdad y pobreza muestran un proceso de concentración de ingresos y fuerte deterioro del nivel de bienestar de los hogares durante la crisis tanto para todos los hogares como para aquellos que albergan jóvenes y adultos mayores.

A continuación, se presentan los resultados de las descomposiciones de la desigualdad de ingresos (IV.3.1) y de pobreza (IV.3.2).

IV.3.1 Transferencias de ingreso y desigualdad

El ingreso de los hogares se compone principalmente de remuneraciones al trabajo (70% del ingreso promedio de los hogares), seguido de jubilaciones y en mucho menor medida las transferencias restantes, ingresos del capital y valor locativo. En este trabajo las fuentes consideradas para el período 2001-2006 fueron los salarios privados, los salarios públicos, los ingresos de los patrones con empleados a cargo, los ingresos del trabajo por cuenta propia, los ingresos derivados de la propiedad del capital (intereses, beneficios, rentas y alquileres), el valor locativo de la vivienda y las cinco transferencias analizadas en este trabajo. Para 2006 se distinguen las pensiones contributivas de las pensiones por vejez e invalidez. Asimismo, en 2006 se recogieron con mayor precisión y detalle que en años anteriores las transferencias de alimentos. Si bien estas se recababan con anterioridad a este año, no había preguntas específicas en el formulario. Por esa razón, en la descomposición que se presenta para todo el período no se incluye esa variable y si se la incluye en el cuadro elaborado específicamente con la información de los primeros 5 meses de 2006. En ese caso, se realiza la descomposición para el total del país, por lo que no se incluye el valor locativo de la vivienda ya que el mismo no se estima para áreas rurales.

Cuadro 46: Descomposición de la distribución del ingreso por fuentes según características del hogar. Índice de Theil. 2001-2006. Localidades de más 5000 habitantes.

Fuente de ingreso	todos los hogares						hogares con menores de 18						hogares con mayores de 60					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001	2002	2003	2004	2005	2006
salarios privados	17,7	23,3	24,8	22,3	22,1	20,6	31,1	33,9	37,1	30,1	39,5	38,4	6,5	9,7	10,1	8,6	7,3	7,5
salarios públicos	7,0	8,0	10,1	11,5	12,2	14,7	13,2	10,3	14,3	18,6	16,2	20,5	3,4	4,7	6,1	9,0	7,7	7,5
ingresos patronales	9,2	9,9	11,8	14,7	12,9	16,2	13,3	18,7	14,8	17,2	14,3	16,9	5,9	5,6	9,0	6,2	8,3	15,5
ingresos del trabajo por cuenta propia	5,0	7,6	7,2	10,2	7,8	5,4	7,6	12,0	7,0	11,7	12,1	7,1	2,1	4,5	4,3	12,0	3,8	2,2
ingresos derivados del capital	8,2	9,8	11,8	9,8	8,7	5,0	12,5	6,4	8,6	6,0	5,2	3,4	8,2	13,1	14,6	14,3	13,3	10,4
valor locativo	11,6	13,1	12,0	14,0	12,5	11,7	10,4	12,6	11,5	11,4	8,5	9,3	12,0	13,8	13,6	16,5	14,4	12,3
Jubilaciones	31,5	21,7	16,3	12,5	16,6	17,9	7,7	3,7	4,0	2,4	1,7	2,0	47,8	38,5	31,2	24,5	32,0	30,9
Pensiones	7,9	5,2	4,9	3,5	5,1	3,0	2,1	1,2	0,6	0,9	0,3	0,3	11,8	8,6	9,1	6,6	10,0	8,7
seguro de desempleo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,3	0,4	0,3	0,0	0,2	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
asignaciones familiares	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0
otras transferencias	2,0	1,4	1,2	1,5	2,3	5,7	1,8	0,9	1,9	1,7	2,2	2,4	2,4	1,6	2,0	2,3	3,2	5,0
ingreso ciudadano																		
						-0,2												-0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,2	100,0	100,0	100,0	100,0	100,9	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,1

Fuente: elaborado en base a las ECH

Las remuneraciones del trabajo son las fuentes que explican en mayor medida la desigualdad de ingresos entre hogares. Dentro de ellas, los salarios privados son los que contribuyen en mayor medida dado que su dispersión es más elevada que la de los públicos al tiempo que su participación en el ingreso de los hogares es mayor. Durante la crisis el peso de los salarios en la desigualdad aumenta debido a que su evolución fue dispar por niveles educativos (PNUD, 2005; Amarante y Arim, 2003). Durante el año 2006, esta participación en la desigualdad disminuye moderadamente, producto posiblemente del aumento generalizado de esta fuente acaecido como consecuencia de la reinstauración de los mecanismos de negociación colectiva obligatorios.

En segundo lugar se ubican los ingresos patronales. En este caso, si bien la incidencia de este tipo de empleo es baja, se trata de personas con ingresos altos y eso explica su elevada contribución a la desigualdad. Se destaca que esta participación ha aumentado en forma sostenida en el período, hecho que se puede vincular a la crisis donde los ingresos de esta fuente se polarizaron (Furtado y Bucheli, 2005). Los ingresos del trabajo por cuenta propia también muestran un aumento en su contribución, hecho que puede deberse a la heterogeneidad del grupo, el cual incluye trabajadores de ingresos relativamente altos (con local) y trabajadores que vieron fuertemente deteriorados sus ingresos durante la crisis.

Los ingresos provenientes del capital vieron reducida su contribución a la desigualdad total y esto puede conectarse a la fuerte pérdida de ingresos reales que experimentó el

grupo en la crisis. Mientras tanto, el valor locativo permaneció estable pero esta fuente debe ser estudiada en profundidad ya que corresponde a una evaluación de los miembros del hogar sobre el potencial alquiler que podrían recibir por su vivienda.

En cuanto a las transferencias, el grueso de la contribución a la desigualdad proviene de las jubilaciones, las cuales son de mayor monto y van dirigidas a hogares que ya cuentan con recursos (Machado y Reggio, 1998). Sin embargo, a partir de 2002 caen en participación dado que, debido a la inflación, pierden parte del aumento en su valor real que habían acumulado en la década anterior como resultado del cambio en su mecanismo de ajuste, comentario que vale también para la evolución de las pensiones.

El papel del seguro de desempleo es negligible. En cuanto a las asignaciones familiares, cabe destacar que hasta 2005 eran la única transferencia desconcentradora del ingreso en cualquiera de sus tres modalidades. Su escasa magnitud se debe sin duda al monto unitario de la prestación. Los datos para 2006 permiten apreciar el papel del ingreso ciudadano, el cual también reduce moderadamente la desigualdad y su contribución es superior a la de las asignaciones familiares.

Para 2006 se pudo distinguir las pensiones en contributivas y no contributivas y se realizó la descomposición distinguiendo el tipo de asignación familiar (Cuadro 47) Se destaca la diferencia de roles entre ambos tipos de pensión y el escaso poder desconcentrador de todas las formas de asignación familiar, debido posiblemente a su reducido monto.

Cuadro 47: Desagregación de asignaciones familiares y pensiones según su naturaleza. 2006. Localidades de más de 5000 habitantes

Asignaciones familiares	Contribución a la desigualdad		
	todos	Hogares con Menores de 18	Hogares con mayores de 60
<i>contributivas BPS</i>	-0,016	0,005	-0,006
<i>no contributivas BPS</i>			
	-0,048	-0,081	-0,03
<i>públicas</i>	-0,056	-0,092	-0,03
Pensiones			
contributivas	1,39	0,5086	5,0
no contributivas	-0,10	-0,259	-0,2

La apertura por integración del hogar pone de manifiesto la fuerte asociación entre las fuentes de ingreso y la etapa del ciclo de vida de sus integrantes: mientras en los hogares con menores de 18 se acentúa el papel de las remuneraciones laborales para explicar la desigualdad dentro de este grupo, en los hogares con adultos mayores se resalta el rol de jubilaciones y pensiones. Sin embargo, cabe destacar que aún dentro del grupo de hogares con menores de 18, las asignaciones familiares cumplen un rol desconcentrador del ingreso muy modesto. En este caso, es más relevante el rol del ingreso ciudadano. Por el contrario, en los hogares de los adultos mayores, el peso de las pensiones no contributivas en la reducción de la desigualdad es más relevante. Cabe

destacar que, aunque los niveles varían, las trayectorias de las fuentes son similares a las descritas para el conjunto de los hogares.

Para 2006 se descompuso el ingreso per capita sin valor locativo para el total del país (Cuadro 48). El ordenamiento de fuentes encontrado es similar a lo ya mencionado. Por su parte, las canastas alimentarias también presentan un rol desconcentrador del ingreso aunque de escasa magnitud.

Cuadro 48: Descomposición de la desigualdad del ingreso por fuentes. 2006. Total país.

Sin valor locativo

Fuente	Total	Hogares con menores de 18	
		Hogares con mayores de 59	
salarios privados	29,45	40,15	15,17
salarios públicos	13,21	22,53	6,58
Ingresos patronales	8,48	9,36	4,86
Ingresos del trabajo por cuenta propia	23,10	19,68	27,29
Ingresos derivados del capital	10,21	6,82	12,44
jubilaciones	12,35	0,75	30,29
pensiones			
<i>contributivas</i>	1,32	0,17	2,60
<i>no contributivas</i>	-0,07	-0,08	-0,18
seguro de desempleo	0,00	0,01	-0,01
asignaciones familiares			
<i>contributivas BPS</i>	-0,01	0,00	0,00
<i>no contributivas BPS</i>	-0,04	-0,03	-0,02
<i>públicas</i>	-0,05	-0,03	-0,02
ingreso ciudadano	-0,09	-0,08	-0,04
Canastas	-0,01	-0,01	-0,01
otras transferencias	2,15	0,76	1,05

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

IV.3.2 Pobreza e indigencia

Entre 1999 y 2003 la pobreza en Uruguay se duplicó y recién en 2005 comenzó a caer: aún se ubica diez puntos porcentuales por encima del valor de 1999, cualquiera sea el umbral utilizado. Al igual que en el caso de la distribución del ingreso, la contribución de las transferencias al alivio de la pobreza es muy dispar (Cuadro 49). Todas contribuyen en mayor medida al alivio de la severidad e intensidad de la pobreza que al de su incidencia, debido a que muchas de ellas están orientadas a hogares de bajos recursos y aún cuando el monto transferido no alcance para cruzar el umbral, acorta la distancia al mismo. Las jubilaciones son la fuente que determina en mayor medida la superación de la condición de pobreza. Su trayectoria descendente tiene su explicación en el rol del proceso inflacionario mencionado en IV.1. Las pensiones se ubican en segundo lugar y siguen una trayectoria similar a la de las jubilaciones. Pese a estar diseñadas como un instrumento para aliviar situaciones de pobreza, la contribución de las asignaciones familiares es muy escasa. Los cambios introducidos en 2004 parecen haber redundado en una mayor efectividad para reducir severidad e intensidad pero su bajo monto se refleja en el escaso cambio en su capacidad para que los hogares que la

perciben superen la condición de pobreza. El seguro de desempleo tiene una participación baja y cae en el período debido a que la recuperación de la actividad económica redundó en un crecimiento del empleo y por tanto, en la reducción del número de trabajadores que percibe el beneficio. El ingreso ciudadano incide muy ligeramente en el alivio de la pobreza.

Cuadro 49: Incidencia de las transferencias públicas de ingresos en las medidas de pobreza, 2001-2006, Localidades de 5000 habitantes y más, Línea de pobreza INE (2002)

Año	Con todas las transferencias			sin jubilaciones			sin pensiones			sin asignaciones familiares			sin seguro de desempleo			sin ingreso ciudadano		
	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2
2001	0,195	0,062	0,028	0,265	0,091	0,044	0,218	0,074	0,036	0,198	0,064	0,029	0,201	0,065	0,030			
Pobreza %				-36,0	-45,6	-57,3	-11,6	-19,3	-27,2	-1,5	-2,8	-3,8	-2,9	-4,2	-5,3			
2005	0,306	0,111	0,055	0,395	0,154	0,081	0,333	0,129	0,067	0,311	0,117	0,061	0,308	0,112	0,056			
Pobreza %				-29,2	-38,8	-46,4	-8,7	-15,8	-21,6	-1,8	-5,6	-9,3	-0,6	-1,0	-1,5			
2006	0,277	0,095	0,045	0,361	0,135	0,069	0,383	0,152	0,080	0,278	0,097	0,046	0,279	0,096	0,046	0,280	0,102	0,052
Pobreza %				-30,6	-41,5	-52,2	-38,5	-59,8	-77,9	-0,7	-1,6	-2,5	-0,7	-1,5	-1,9	-1,4	-7,8	-14,2

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

Cuadro 50: Incidencia de las transferencias públicas de ingresos en las medidas de pobreza, 2001-2006, Hogares con menores de 18 años y hogares con adultos de 60 años y más, Localidades de 5000 habitantes y más, Línea de pobreza INE (2002)

Año	Con todas las transferencias			sin jubilaciones			sin pensiones			sin asignaciones familiares			sin seguro de desempleo			sin ingreso ciudadano		
	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2
Hogares con menores de 18																		
2001																		
Pobreza	0,288	0,094	0,043	0,326	0,112	0,053	0,307	0,105	0,050	0,292	0,096	0,044	0,295	0,097	0,045			
% variación				-13,3	-19,2	-24,5	-6,7	-12,4	-17,7	-1,6	-2,9	-3,8	-2,7	-3,9	-4,9			
2005	0,441	0,166	0,084	0,475	0,187	0,098	0,456	0,181	0,095	0,450	0,176	0,092	0,443	0,167	0,085			
% variación				-7,7	-13,2	-16,7	-3,4	-9,1	-13,3	-2,0	-6,0	-9,8	-0,5	-1,0	-1,5			
2006	0,405	0,144	0,069	0,392	0,154	0,083	0,423	0,157	0,079	0,408	0,146	0,071	0,408	0,145	0,070	0,410	0,155	0,079
% variación				3,2	-7,1	-19,5	-4,5	-9,6	-13,5	-0,7	-1,7	-2,6	-0,6	-1,3	-1,7	-1,3	-7,8	-14,4
Hogares con adultos de 60 años y más																		
2001																		
Pobreza	0,099	0,027	0,011	0,281	0,101	0,053	0,146	0,049	0,024	0,100	0,028	0,012	0,103	0,029	0,012			
% variación				-182,5	-269,6	-378,5	-46,3	-78,0	-116,6	-0,4	-2,7	-3,9	-3,3	-4,6	-5,2			
2005	0,201	0,059	0,025	0,439	0,174	0,094	0,259	0,092	0,046	0,202	0,062	0,027	0,201	0,060	0,026			
% variación				-118,7	-193,3	-270,4	-29,1	-55,5	-83,2	-0,9	-4,3	-7,0	-0,5	-0,7	-0,7			
2006	0,166	0,049	0,021	0,392	0,154	0,083	0,221	0,079	0,040	0,166	0,050	0,021	0,166	0,050	0,021	0,168	0,052	0,023
% variación				-136,6	-211,4	-300,1	-33,3	-60,3	-93,0	-0,3	-1,0	-1,6	-0,4	-0,6	-0,7	-1,4	-5,3	-9,8

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

Al analizar por la etapa del ciclo de vida en que se haya el hogar, se encuentra nuevamente que el peso de las jubilaciones y pensiones es claramente mayor entre los hogares de adultos mayores (Cuadro 50). Es claro que los dichos hogares dependen centralmente de estas transferencias y de ahí su importancia en el alivio de la pobreza. Por el contrario, las transferencias pensadas para etapas tempranas del ciclo de vida como es el caso de asignaciones familiares y seguro de desempleo presentan una muy baja contribución a que los hogares superen la condición de pobreza aún cuando se considera exclusivamente a los hogares con niños.

La apertura de las asignaciones familiares en contributivas BPS, públicas y no contributivas pone de manifiesto el bajo poder en la reducción de la pobreza de todas las formas de prestación. Mientras tanto, las pensiones a la vejez e invalidez manifiestan un papel importante en la reducción de la pobreza.

Cuadro 51: Incidencia de las asignaciones familiares y pensiones en las medidas de pobreza por tipo de regimen, 2006, , Localidades de 5000 habitantes y más, Línea de pobreza INE (2002)

Año	Asignaciones familiares									Pensiones					
	Contributivas BPS			No contributivas BPS			Publicas			Pension contributivas			Pension no contributivas		
	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2
Pobreza	0,450	0,134	0,056	0,746	0,323	0,173	0,284	0,076	0,032	0,418	0,151	0,074	0,411	0,149	0,073
% variación	0,427	0,119	0,047	0,732	0,295	0,150	0,252	0,065	0,025						

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

En el caso de las asignaciones familiares, se consideró a los hogares con menores de 18 según su estructura para determinar si estas transferencias son una herramienta para el alivio de la pobreza en arreglos familiares específicos (Cuadro 52). Parecería que la reforma de 2004 condujo a que su rol se volviese más significativo en todas las categorías de hogares pero en los hogares monoparentales su papel en la reducción de la pobreza es mayor. Sin embargo, los escasos montos de la transferencia hacen que ésta acometa en mucha mayor medida los índices FGT1 y FGT2.

Cuadro 52: Incidencia de las asignaciones familiares en las medidas de pobreza 2001-2006, Localidades de 5000 habitantes y más, Línea de pobreza INE (2002)

Año	monoparentales			nucleares			extendidos con menores de 18		
	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2
2001									
Pobrezacon asig	0,20	0,06	0,03	0,23	0,07	0,03	0,31	0,10	0,04
sin asi	0,20	0,07	0,03	0,23	0,08	0,03	0,32	0,10	0,04
% variación	-2,4	-3,4	-4,6	-1,4	-2,7	-3,5	-1,3	-2,9	-4,0
2005									
Pobreza	0,35	0,13	0,07	0,33	0,12	0,06	0,51	0,18	0,09
% variación	0,35	0,14	0,08	0,34	0,13	0,07	0,51	0,19	0,10
	-1,1	-7,6	-13,3	-2,5	-6,0	-9,7	-1,2	-4,9	-7,7
2006									
Pobreza	0,33	0,13	0,07	0,31	0,11	0,05	0,44	0,15	0,07
% variación	0,33	0,13	0,07	0,31	0,11	0,05	0,44	0,16	0,08
	-0,7	-2,2	-3,5	-0,9	-1,8	-2,8	-0,5	-3,1	-5,1
publicas	0,329	0,127	0,065	0,312	0,106	0,050	0,437	0,151	0,071
cont bps	0,330	0,128	0,066	0,314	0,109	0,052	0,442	0,155	0,074
no cont	0,332	0,135	0,072	0,310	0,110	0,054	0,441	0,157	0,076

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

Para finalizar el estudio de la pobreza, se analizó el papel de las transferencias sobre el grupo de hogares beneficiarios (Cuadro 53). En este caso, se observa obviamente un aumento de los efectos de cada transferencia aunque se mantiene el orden mencionado antes con excepción del caso de los hogares que perciben el seguro de desempleo. Dado que se trata de un grupo muy pequeño de hogares, en el agregado la contribución de la transferencia desaparece, sin embargo, aquí se observa que la misma es muy significativa para el grupo de hogares que la recibe, hecho que responde a que se trata de hogares que han experimentado la pérdida de un perceptor de ingresos.

Cuadro 53: Incidencia de las transferencias de ingresos en las medidas de pobreza 2001-2006, Hogares beneficiarios de cada prestación, Localidades de 5000 habitantes y más, Línea de pobreza INE (2002)

Año	sin jubilaciones			sin pensiones			sin asignaciones familiares			sin seguro de desempleo			sin ingreso ciudadano		
	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2
2001															
Pobreza trasf,	0,33	0,12	0,07	0,27	0,11	0,06	0,38	0,12	0,06	0,41	0,15	0,07			
sin Transf.	0,07	0,02	0,01	0,16	0,05	0,02	0,40	0,13	0,06	0,20	0,05	0,02			
% variación	78,12	85,73	89,87	40,47	55,03	64,11	-5,37	-9,76	-13,04	51,73	66,87	74,61			
2005															
Pobreza trasf,	0,50	0,20	0,11	0,41	0,17	0,10	0,63	0,26	0,14	0,48	0,21	0,13			
sin transf	0,16	0,04	0,02	0,28	0,09	0,04	0,61	0,24	0,12	0,33	0,12	0,06			
% variación	68,02	80,04	86,11	31,72	49,34	59,42	3,21	8,98	13,77	31,05	45,04	56,08			
2006															
Pobreza trasf,	0,447	0,183	0,102	0,4	0,1	0,1	0,5	0,2	0,1	0,4	0,2	0,1	0,9	0,5	0,3
sin transf	0,124	0,032	0,012	0,2	0,1	0,0	0,5	0,2	0,1	0,3	0,1	0,0	0,9	0,4	0,2
	72,36	82,49	88,26	35,96	52,77	63,51	-4,58	-10,65	-16,45	27,68	52,84	64,45	5,37	20,25	30,00

Fuente: elaborado en base a las ECH

En relación a la indigencia, se constató que las transferencias estudiadas tienen un rol importante en su alivio, lo cual significa que todas llegan a los sectores de menores ingresos aún cuando este no sea su objetivo explícito. En este aspecto, se observa un aumento importante del papel de las asignaciones familiares a consecuencia de su redireccionamiento hacia hogares de menores ingresos.

Cuadro 54: Incidencia de las transferencias públicas de ingresos en las medidas de indigencia 2001-2006, Localidades de 5000 habitantes y más, Línea de indigencia INE (2002)

Año	Con todas las transferencias			sin jubilaciones			sin pensiones			sin asignaciones familiares			sin ingreso ciudadano		
	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2
2001															
indigencia	0,014	0,003	0,001	0,028	0,009	0,006	0,028	0,009	0,006	0,015	0,003	0,001			
% variación				-101,5	-200,7	-409,3	-101,5	-200,7	-409,3	-5,3	-10,1	-13,0			
2005															
indigencia	0,037	0,009	0,003	0,059	0,018	0,010	0,059	0,018	0,010	0,047	0,012	0,005			
% variación				-61,2	-98,3	-184,5	-61,2	-98,3	-184,5	-26,5	-31,4	-40,5			
2006															
indigencia	0,026	0,006	0,002	0,048	0,014	0,007	0,037	0,010	0,005	0,028	0,006	0,002	0,037	0,009	0,004
% variación				-83,9	-145,6	-236,5	-40,9	-71,3	-120,3	-5,8	-9,3	-11,3	-40,1	-61,3	-77,0

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

Al incorporar el corte de hogares con menores de 18 se observa que el papel de las jubilaciones cae, aunque permanece seguramente a través de los hogares extendidos y las asignaciones familiares cobran peso.

Cuadro 55: Incidencia de las transferencias públicas de ingresos en las medidas de indigencia 2001-2006, Hogares con menores de 18 años, Localidades de 5000 habitantes y más, Línea de indigencia INE (2002)

Año	Con todas las transferencias			sin jubilaciones			sin pensiones			sin asignaciones familiares			sin ingreso ciudadano		
	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2
2001															
Pobreza	0,04	0,01	0,00	0,03	0,01	0,00	0,03	0,008	0,0034	0,02	0,00	0,00			
% variación				15,5	18,9	12,9	15,5	18,9	12,9	41,8	51,9	57,3			
2005															
Pobreza	0,06	0,01	0,01	0,07	0,02	0,01	0,07	0,02	0,01	0,07	0,02	0,01			
% variación				-25,2	-31,7	-39,5	-25,2	-31,7	-39,5	-27,3	-32,3	-41,4			
2006															
Pobreza	0,041	0,009	0,003	0,054	0,013	0,005	0,052	0,012	0,005	0,044	0,010	0,004	0,058	0,015	0,006
% variación				-30,5	-47,1	-58,9	-26,0	-36,2	-40,8	-6,0	-9,7	-12,0	-40,5	-61,9	-78,3

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

En relación a los hogares beneficiarios, se observa que todas las prestaciones analizadas contribuyen notoriamente al alivio de la indigencia. Esto podría deberse tanto a que los hogares beneficiarios dependen en buena medida de las prestaciones como a que subdeclaren ingresos en el caso de aquellas que están sujetas a la verificación de medios.

Cuadro 56: Incidencia de las transferencias públicas en las medidas de indigencia 2001-2006, Hogares beneficiarios de cada prestación, Localidades de 5000 habitantes y más, Línea de indigencia INE (2002)

Año	sin jubilaciones			sin pensiones			sin asignaciones familiares			sin ingreso ciudadano		
	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2			
2001												
indigencia con asig	0,003	0,001	0,000	0,275	0,107	0,059	0,379	0,123	0,056			
	0,055	0,024	0,017	0,164	0,048	0,021	0,399	0,135	0,063			
	-2054,3	-2378,9	-3702,3	40,5	55,0	64,1	-5,4	-9,8	-13,0			
2005												
indigencia	0,059	0,018	0,010	0,037	0,009	0,003	0,114	0,029	0,012			
% variación	0,037	0,009	0,003	0,064	0,020	0,009	0,078	0,019	0,006			
	38,0	49,6	64,8	-76,1	-131,1	-175,4	31,9	36,5	44,3			
2006												
indigencia	0,003	0,000	0,000	0,037	0,010	0,005	0,028	0,006	0,002	0,123	0,024	0,008
	0,087	0,033	0,020	0,066	0,023	0,014	0,063	0,015	0,006	0,256	0,069	0,029
% variación	-3181,5	-12928,0	-50150,0	-77,2	-127,5	-183,0	-127,8	-143,0	-146,2	-108,2	-186,0	-277,4

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

IV.4 Focalización de los programas de transferencias

En esta sección se analiza el nivel de focalización en los sectores más pobres de las transferencias estudiadas en este trabajo. A esos efectos se calcularon los índices de pro pobreza de la política (PPP) desarrollados por Kakwani y Son (2005). Estos autores consideran que un programa es pro pobre si otorga mayores beneficios absolutos a la población pobre que a la población no pobre.

El índice PPP (λ) es el cociente entre la reducción proporcional de la pobreza resultante de la aplicación de un programa, tal como se vio en la sección anterior, y la reducción proporcional de la pobreza que se lograría en una situación contrafáctica en la que cada individuo en la sociedad recibiese los mismos beneficios del programa. Este último beneficio se supone igual al beneficio promedio otorgado por el programa. El programa será pro pobre si $\lambda > 1$. Se utilizan nuevamente los índices FGT0, FGT1 y FGT2.

Los beneficios promedio tomados para los cálculos que se presentan aquí se tomaron de los datos del BPS. Se encontró que la red de transferencias de ingresos uruguayo no está focalizada hacia los sectores pobres (Cuadro 57). Esta observación merece dos comentarios. Por un lado, asignaciones familiares y pensiones sí presentan valores del índice superiores a 1. Se observa que asignaciones familiares ha ido evolucionando hacia una mayor pro pobreza, dada por la mencionada ampliación en su población objetivo.

Debe resaltarse que en el caso de esta prestación, el índice toma su valor máximo en el FGT2 lo que estaría indicando que se alcanza a la población en mayores condiciones de pobreza. Por otro lado, ingreso ciudadano está focalizado en los sectores que sufren extrema pobreza con lo cual el contrafactual del PPP alivia en mayor medida la pobreza pues le estaría otorgando a todos los hogares pobres y no pobres una prestación similar al ingreso ciudadano.

Cuadro 57: Índice de Pro Pobreza de las Políticas según transferencia. Localidades de 5000 y más. 2001, 2005 y 2006

Programa	2001			2005			2006		
	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2
toda la red	0.655	0.730	0.784	0.658	0.743	0.796	0.597	0.709	0.774
asignaciones familiares	0.642	0.791	0.774	1.149	1.638	1.937	1.487	1.771	1.897
pensiones	0.903	1.212	1.361	0.671	0.980	1.171	0.911	0.966	1.001
jubilaciones	0.820	0.881	0.923	0.726	0.796	0.848	0.733	0.789	0.844
seguro de desempleo	0.111	0.138	0.151	0.039	0.053	0.076	0.032	0.061	0.076
ingreso ciudadano							0.065	0.262	0.366

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

Si se observan las transferencias en relación a los grupos de edad que constituyen su población objetivo, se encuentra un aumento notorio de la focalización en el caso de la asignación familiar y valores similares en el caso de jubilados y pensionistas. Esto estaría indicando que dentro del grupo de hogares con menores de 18, las asignaciones familiares estarían llegando a los de menores ingresos.

Cuadro 58 Índice de Pro Pobreza de las Políticas según transferencia con respecto al grupo objetivo de la transferencia. Localidades de 5000 y más. 2001, 2005 y 2006

	2001			2005			2006		
	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2
con respecto a su grupo									
asignaciones (menores de 18)	0.57609	0.54394	0.5251	1.17513	1.52866	1.74505	1.95963	1.91319	1.87162
pensiones (mayores de 60)	0.64156	0.72654	0.78084	0.50916	0.64583	0.71514	0.66719	0.71255	0.74077
jubilaciones (mayores de 60)	0.73806	0.78169	0.82455	0.67678	0.74206	0.78545	0.73247	0.77939	0.81484

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

Finalmente, para el año 2006 se distinguieron las asignaciones familiares y pensiones en contributivas y no contributivas, destacándose la mayor focalización de las prestaciones no contributivas, resultado consistente con los obtenidos en las secciones anteriores (Cuadro 59).

Cuadro 59 Índice de Pro Pobreza de las Políticas para asignaciones familiares y pensiones por tipo de régimen en general y con respecto al grupo objetivo de la transferencia. Localidades de 5000 y más. 2006

	FGT0	FGT1	FGT2
Asignaciones	1.9596	1.9131	1.8716
<i>Contributivas BPS</i>	0.6313	0.7013	0.7317
<i>No contributivas BPS</i>	2.1740	2.2857	2.8903
<i>Públicas</i>			
Pensiones	0.9268	0.9388	0.9578
<i>contributivas</i>	0.6250	0.6642	0.771
<i>no contributivas</i>	2.5791	2.7812	2.8894

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

V Comentarios finales

En el análisis realizado en este trabajo se observó que las Encuestas Continuas de Hogares realizan una buena captación de las transferencias públicas de ingresos. En el caso de las jubilaciones se capta la casi totalidad de los beneficiarios y en las restantes se llega a cifras que superan el 75%. En el caso de las asignaciones familiares, el seguro de desempleo y el ingreso ciudadano, la subcaptación podría relacionarse con el hecho de que se trata de transferencias sujetas a condiciones o con la amplitud de la cobertura. Sin embargo, debe destacarse que la captación de las asignaciones familiares ha mejorado desde 2005.

Las ECH 2006 actualizó el marco muestral al tiempo que el formulario se amplió sustantivamente y la cobertura geográfica alcanza a todo el país. La simultaneidad de estos cambios hace difícil distinguir las causas de los cambios detectados. En términos de los objetivos de este estudio, en la ECH 2006 no se detecta una mejor captación de las transferencias de ingresos, con excepción de las asignaciones familiares. Sin embargo, la ampliación del formulario y de la cobertura geográfica enriquece considerablemente el análisis en relación a la información de la que se disponía previamente y permite realizar expandir estimaciones representativas de todo el país.

El sistema de transferencias de ingresos uruguayo está principalmente concentrado en los adultos mayores, dada la cobertura casi universal de jubilaciones y pensiones. Dichas transferencias son un componente central de los ingresos de esos grupos poblacionales y su modalidad predominante son las jubilaciones en el caso de los varones y las pensiones de sobrevivencia en el caso de las mujeres. Sin embargo, el actual sistema y, en especial, las modificaciones introducidas en 1995, representa un desafío importante para el rediseño de la red de protección social, tanto debido a los cambios en los arreglos familiares como a las posibilidades de acceso a una jubilación debido a la densidad de aportes requerida.

Las transferencias destinadas a jóvenes y adultos en edad activa son las asignaciones familiares, el seguro de desempleo y el ingreso ciudadano. Las mismas presentan características y formas de financiamiento dispares. En el caso del seguro de desempleo, es por su naturaleza una prestación transitoria destinada a resolver una contingencia de corto plazo. En general está destinada a hogares situados en los tramos intermedios de la distribución del ingreso. Mientras tanto, las asignaciones familiares responden a tres normativas heterogéneas: la ley para trabajadores formales, la equiparación de los funcionarios públicos y las leyes de 1999 y 2004 destinadas a hogares de bajos ingresos, que introducen un componente no contributivo en la prestación. En todos los casos, el bajo monto de la prestación la transforma en una contribución muy escasa para el alivio de situaciones de pobreza. Sin embargo, por su ubicación en los estratos de muy bajos ingresos, la asignación familiar no contributiva podría ser redimensionada para lograr una mayor incidencia en el alivio de situaciones de pobreza y para realizar una mayor contribución a la reducción de la desigualdad. El ingreso ciudadano es una transferencia transitoria, fuertemente concentrada en los deciles de menores ingresos, cuya contribución al alivio de la pobreza, la indigencia y la desigualdad es modesta pero supera la de las asignaciones familiares y las transferencias alimentarias.

El sistema de transferencias públicas muestra un marcado patrón progresivo. En particular, las pensiones no contributivas cumplen un papel importante en términos de asegurar el acceso a recursos a la población adulta mayor que no logra adquirir el derecho a prestaciones de carácter contributivo. Sin embargo, el escaso monto de las asignaciones familiares no contributivas hace que, pese a su elevado nivel de cobertura y progresividad, su impacto sobre el bienestar de los hogares con niños relativamente peor posicionados en la distribución del ingreso resulte modesto. El programa de Ingreso Ciudadano parece cumplir un papel importante al permitir el acceso a la red de protección social de segmentos de la sociedad con altos niveles de privación que no se encontraban cubiertos por la red de protección social.

La orientación de la red de protección social y la magnitud de las transferencias por tramos etarios requiere una discusión profunda si se pretende potenciar su rol en el logro de menores niveles de pobreza y desigualdad. En particular, la asimetría constatada en estos aspectos entre las transferencias destinadas a los adultos mayores y a la población joven constituye un indicador de la necesidad de rediseñar la red de protección social.

Por último, debe recordarse que el análisis realizado en este trabajo presenta limitaciones importantes, pues supone que los hogares no modifican sus decisiones cuando reciben una determinada prestación. La incorporación de supuestos comportamentales es un punto relevante para contrastar los resultados que aquí se presentan.

VI Referencias bibliográficas

- Amarante V., Bucheli M., Furtado M. y Vigorito A. (2003), *Consideraciones sobre los cambios en la línea de pobreza del INE*. Documento de Trabajo 6/03, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración. Amarante V. y Arim R., (2005), "Mercado Laboral uruguayo. 1991-2002". OIT, Santiago de Chile.
- Amarante V., Arim R. y Vigorito A. (2005). *Pobreza, red de protección social y situación de la infancia en Uruguay*. División de Programas Sociales, Región 1. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bucheli M. and Furtado. M. (2005). "Uruguay 1998-2002: la distribución del ingreso en la crisis". *Revista de la CEPAL*. n. 86. Agosto.
- Bucheli M. y Cabella W. (2005). "El incumplimiento del pago de las pensiones alimenticias, el bienestar de los hogares y el contexto legal en Uruguay", en UNICEF, *Asignaciones familiares, pensiones alimenticias y bienestar de la infancia en Uruguay*. UNICEF. Montevideo.
- Bucheli, M., Ferreira-Coimbra, N., Forteza, A. y Rossi, I. (2006). *El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay. ¿cuántos y quienes lo lograrían?*. Oficina de la CEPAL en Montevideo, enero 2006
- CEPAL, 2006. *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile.
- Ferreira-Coimbra N. y Forteza A. (2004). *La red de protección social uruguaya*. OIT. Santiago de Chile.
- Duclos J. Y. y Araar A. (2006). *Poverty and Equity. Measurement, Policy, And Estimation With DAD*. Springer/IDRC. Ottawa.
- INE (2002) *Evolución de la pobreza por el método del ingreso. Uruguay 1986-2001*. www.ine.gub.uy.
- INE (2006) www.ine.gub.uy.
- INE/CEPAL (1997) "Aspectos metodológicos sobre medición de la línea de pobreza: el caso uruguayo". Montevideo.
- Kakwani N. y Son H. (2005). *On Assessing Pro-Poorness of Government Programmes: International Comparisons*. Working Paper 6. International Poverty Centre. PNUD. Brasilia.
- Lambert P. (2002). *The Distribution and Redistribution of Income*. Manchester University Press. Manchester.
- Machado A. y Reggio I. (1999), *Un análisis del efecto sobre la distribución del ingreso de la Reforma en el Mecanismo de Ajuste de las Pasividades de 1990*, trabajo monográfico, Facultad de Ciencias Económicas
- PNUD, 2005. *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano*. PNUD. Montevideo, Uruguay.
- Saldain D. y Lorenzelli M. (2002). "Estudio de pensiones no contributivas en Uruguay" en Bertranou F. Solorio C. y van Ginnecken W. (editores), *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, OIT. Santiago de Chile.
- Shorrocks A. (1982), "Inequality decomposition by factor components", *Econometrica*, Vol. 50.
- Shorrocks A. (1999). *Decomposition procedures for distributional analysis*. An unified framework based on the Shapley value. mimeo. Universidad de Essex.
- Vigorito A. (2005). "Asignaciones familiares, distribución del ingreso y pobreza en Uruguay. Un análisis para el período 2001-2004", en UNICEF, *Asignaciones familiares, pensiones alimenticias y bienestar de la infancia en Uruguay*. UNICEF. Montevideo.

VII Anexo 1

A) Las Encuestas Continuas de Hogares

Las Encuestas Continuas de Hogares recogen información a lo largo de todo el año en hogares particulares y su marco muestral lo constituyen los censos de población. Su formulario incluye un amplio espectro de preguntas sobre las características de los hogares y de las personas con un énfasis importante en la situación ocupacional de los entrevistados. Entre 1998 y 2005, el marco muestral de la ECH es el Censo de Población de 1996. A partir de 2006, el marco muestral de las ECH es el Censo de Población 2004. En este año se está realizando una Encuesta de Hogares Ampliada pues el número de hogares incluidos en la muestra aumentó significativamente (de 20.000 a 80.000) y se abarcan áreas urbanas de menos de 5000 habitantes y áreas rurales. El cuestionario fue cambiado significativamente y se incluyó un conjunto de módulos trimestrales sobre trabajo infantil, emigración, salud, vivienda y acceso a prestaciones sociales. En este trabajo se utilizó la información de los cinco primeros meses del año. Esta abarca 107.190 personas y 35.456 hogares.

B) Líneas de pobreza e indigencia utilizadas

En este trabajo se utilizaron las líneas de pobreza e indigencia actualizadas por el INE en base a la metodología INE (2002). Esta línea de pobreza está definida para localidades urbanas grandes por lo cual todos los cálculos de pobreza para 2006 se hicieron para localidades de 5.000 habitantes y más. Si bien la misma presenta problemas metodológicos relevantes es la que se utiliza actualmente en las distintas publicaciones oficiales. En 1994/95 el Instituto Nacional de Estadística (INE) realizó la última encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares. En base a la información allí recabada se derivó una nueva línea de pobreza para Montevideo y el Interior, cuyo procedimiento de cálculo se explicita en una publicación del INE de 1997.

La canasta básica de alimentos (CBA) estimada en INE (1997), refleja los hábitos alimenticios de los hogares que se ubican en el segundo decil de la distribución del ingreso o estrato de referencia. Para esos hogares, que conforman el estrato de referencia se estimó el coeficiente de Orshansky, obteniéndose los valores de 2.99 para Montevideo y 2.65 para el interior. En 2002, el INE introdujo cambios en la línea de pobreza de 1997 y realizó nuevas estimaciones, obteniendo niveles de incidencia de la pobreza más bajos y una evolución muy similar para el período 1986-2002 con la sola excepción de los años 1994 a 1997.

Las modificaciones realizadas consistieron en la eliminación del consumo de comidas fuera del hogar y bebidas alcohólicas de la canasta básica alimentaria y en la utilización de escalas de equivalencia para ajustar el gasto no alimentario de los hogares. A su vez, se cambió el deflactor con el que se mantenía constante el poder adquisitivo de la línea de pobreza a través del tiempo.

Mientras en la publicación INE (1997) se recomienda actualizar el gasto en cada bien o servicio que compone la línea de pobreza con su índice de precios específico, en INE (2002) se actualiza la totalidad de la línea por la variación del índice de precios de los alimentos. Los efectos de la incorporación de estos cambios sobre la línea de pobreza fueron analizados en Amarante y otros (2003). Allí básicamente se pone de manifiesto que la principal diferencia en el nivel y la evolución de la pobreza con una y otra línea radica en la elección del índice de precios utilizado para actualizar el valor de la línea. Debido a la apertura de la economía en los años 90, los precios de los alimentos variaron menos que los precios de los restantes bienes de consumo y en consecuencia, el valor real de la línea de pobreza actualizada por este método es menor al que surge de actualizarla con los índices de precios por subrubros.

Los diversos trabajos utilizados con ambas líneas muestran que si bien los niveles varían, las tendencias son similares excepto en el período 1996-1998.

C) Construcción de variables

Se utilizó como criterio para identificar si las asignaciones familiares eran contributivas que los perceptores trabajaran en el sector formal, o se encontraran desempleados y en seguro de desempleo, o fueran jubilados-pensionistas de pasividades rurales y del servicio doméstico. Se exigió, además, que en el hogar vivieran menores de 7 años, o menores de 15 años que asistieran a enseñanza primaria, o menores de 18 años que asistieran a enseñanza secundaria. Aquellas personas perceptoras de asignaciones familiares que no cumplían con estas condiciones fueron agrupadas dentro de las asignaciones familiares no contributivas.

D) Ponderadores utilizados para el período 2001-2005

Cuadro A.1 Factores de corrección estimados por grupos quinquenales de edad, área y sexo

Tramo de edad	Hombres				Mujeres			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
0 - 4	1,31	1,32	1,40	1,35	1,36	1,45	1,40	1,31
5 - 9	1,23	1,25	1,24	1,31	1,19	1,22	1,28	1,26
10 - 14	1,14	1,20	1,18	1,16	1,10	1,16	1,21	1,27
15- 19	1,12	1,16	1,17	1,18	1,14	1,19	1,21	1,17
20- 24	1,21	1,26	1,28	1,22	1,19	1,22	1,26	1,27
25- 29	1,31	1,35	1,35	1,32	1,24	1,31	1,31	1,39
30 -34	1,35	1,37	1,36	1,46	1,31	1,30	1,34	1,33
35 - 39	1,26	1,31	1,38	1,30	1,20	1,21	1,24	1,25
40 - 44	1,16	1,18	1,16	1,21	1,07	1,08	1,12	1,15
45 - 49	1,17	1,13	1,18	1,12	1,05	1,09	1,12	1,07
50- 54	1,05	1,04	1,09	1,07	1,00	1,05	1,05	1,04
55- 59	1,08	1,04	1,10	1,05	1,04	1,04	1,03	1,07
60 - 64	1,01	0,97	1,04	1,09	0,96	0,95	1,03	0,99
65 - 69	0,93	0,98	1,03	0,95	1,01	0,98	0,99	0,99
70 - 74.	0,94	0,97	0,89	0,98	0,96	0,98	0,93	0,98
75 - 79	1,06	0,97	0,91	0,93	1,07	1,08	0,99	1,00
80 - 84	0,99	0,93	0,94	0,94	1,05	1,03	1,01	1,03
85 - 89	1,02	0,92	1,02	1,06	1,15	1,05	1,14	1,07
90 - 94	1,04	1,14	0,80	1,05	1,23	1,20	1,16	1,07
95 y más	1,40	0,99	1,06	1,02	1,42	1,15	0,99	0,99

Fuente: elaborado en base a los CPV85 y 96 y las ECH.

E) Intervalos de confianza de las expansiones de las prestaciones

Cuadro A.2 Intervalos de confianza de transferencias por área geográfica. 2006

	Mínimo (1)	Media (2)	Máximo (3)	(3-1)/2
Localidades de más de 5000 habitantes				
Asignaciones familiares (con sector público)	421408	433096	447439	6,0%
Jubilaciones	339715	347539	354789	4,3%
Pensiones	225727	231609	237355	5,0%
Seguro de desempleo	8985	10230	11521	24,8%
Ingreso ciudadano	40387	43013	45475	11,8%
Localidades de menos de 5000 habitantes				
Asignaciones familiares (con sector público)	86177	89292	92563	7,2%
Jubilaciones	48507	50035	51578	6,1%
Pensiones	26268	27390	28546	8,3%
Seguro de desempleo	543	730	944	54,9%
Ingreso ciudadano	7081	7677	8287	15,7%
Total				
Asignaciones familiares (con sector público)	507585	522388	540002	6,2%
Jubilaciones	388223	397574	406367	4,6%
Pensiones	251995	258999	265901	5,4%
Seguro de desempleo	9528	10960	12465	26,8%
Ingreso ciudadano	47467	50690	53762	12,4%

Fuente: Elaborado en base a ECH