

Transferencias del sector público a la infancia y la vejez en el Uruguay, 1994-2006

Marisa Bucheli
Cecilia González
Cecilia Olivieri¹

Resumen

El propósito de este artículo es analizar la asignación neta de recursos públicos a los distintos grupos de edad en el Uruguay, su papel en el financiamiento del consumo y los cambios ocurridos en el período comprendido entre 1994 y 2006 en esta materia. Para ello se utiliza un sistema de cuentas especialmente diseñado para medir los flujos económicos entre los grupos de edad —el sistema de cuentas nacionales de transferencias. Las principales conclusiones a las que conduce el análisis son: i) que las transferencias públicas netas implican flujos desde las edades medias hacia los niños y las personas mayores; ii) que los flujos netos hacia las personas de edad son claramente superiores a los que se dirigen hacia los niños y iii) que la brecha entre las transferencias netas dirigidas a estos dos grupos etarios se acortó desde 1994 hasta 2006, principalmente debido al aumento de la inversión pública en educación y al descenso del gasto público en pensiones, como consecuencia de la reforma de la seguridad social.

¹ Las autoras pertenecen al Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Este documento fue realizado en el marco del proyecto Transferencias intergeneracionales, envejecimiento de la población y protección social en América Latina, que cuenta con financiamiento del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) del Canadá.

Abstract

In this paper we analyze the allocation of public resources by age group in Uruguay, estimate the net public transfers and study their role in consumption financing, comparing 1994 and 2006. We use the National Transfers Account system, specially built for measuring economic flows between age groups. The main conclusions are: i) net public transfers implied resource flows from middle aged people to children as well as to the elderly; ii) net flows to the elderly were larger than those to children; iii) this gap between the net transfers received by the elders and those received by the children decreased between 1994 and 2006 due to the increase of public education expenditure and the decrease of public pensions outlays.

Résumé

Le but de cet article est d'analyser l'allocation nette de fonds publics destinés aux différents groupes d'âge en Uruguay, leur rôle dans le financement de la consommation et les changements intervenus en la matière durant la période comprise entre 1994 et 2006. Un système de comptabilité a été spécialement conçu à cet effet pour mesurer les courants économiques entre les groupes d'âge : le système de comptabilité nationale des transferts. Les principales conclusions de cette analyse sont les suivantes: i) les transferts publics nets impliquent des courants allant des âges moyens vers les enfants et les personnes âgées, ii) les courants nets vers les personnes âgées sont nettement supérieurs à ceux qui sont acheminés vers les enfants, et c) l'écart entre les transferts nets destinés à ces deux groupes d'âge s'est réduit entre 1994 et 2006, grâce, essentiellement, à l'augmentation de l'investissement public en éducation et à la réduction des dépenses publiques au titre des pensions suite à la réforme de la sécurité sociale.

Introducción

El Uruguay se encuentra en una etapa de transición demográfica avanzada en comparación con el resto de los países de América Latina y se considera que su población está envejecida desde mediados del siglo XX. En 2006 su tasa global de fecundidad se situaba en 2,03 hijos por mujer y los mayores de 60 años constituían el 18% de la población total, mientras que los menores de 14 años representaban el 22%.

Históricamente el Uruguay ha pertenecido al grupo de países con menores niveles de inequidad y pobreza de América Latina (CEPAL, 2008). Este desempeño está asociado a una extensa tradición de programas sociales y de elevado gasto público, que alcanzó el 21% del PIB en 2006, cifra con la cual el país se situó en la tercera posición en la región en este indicador (CEPAL, 2008). Sin embargo, como sucede en la mayoría de los países latinoamericanos, la pobreza en el Uruguay se concentra en la población de menor edad. En 2008, el 40% de los niños de entre 6 y 12 años vivía en hogares pobres, mientras que solo el 6% de las personas mayores de 60 años estaban en esta situación (INE, 2009). Cabe destacar que los sectores con mayores carencias se encontraban en una fase temprana de la transición demográfica, lo que contribuye a explicar estas brechas (Calvo y Giraldez, 2000; Varela, 2007).

La baja incidencia de la pobreza entre las personas de edad está vinculada a la amplia cobertura de los programas de pensiones, que data de mediados del siglo XX. Si bien estos programas cuentan con gran apoyo de la opinión pública y de los encargados de tomar decisiones, en el ámbito académico y político se ha cuestionado a menudo el desigual acceso de los niños y las personas mayores a los beneficios públicos. En este contexto, a mediados de la década de 1990 se comenzó a implementar un conjunto de políticas destinadas a mejorar la situación de la infancia.

El propósito del presente trabajo es describir la asignación de los recursos públicos en el Uruguay desde la perspectiva de las transferencias percibidas y realizadas según la edad de las personas. El análisis se enfoca en el papel que cumplen las transferencias públicas en el financiamiento del consumo de los niños y de las personas mayores, y en los cambios ocurridos en el período 1994-2006 en esta materia.

La principal novedad de este trabajo es el uso de un sistema de cuentas que permite medir los flujos económicos entre las edades, mediante datos consistentes con los aportados por el sistema de cuentas nacionales, y que se conoce como cuentas nacionales de transferencias. Más específicamente, la estimación obtenida mediante este sistema proporciona información sobre los perfiles por edad asociados al pago de los impuestos y contribuciones a

la seguridad social y a los beneficios recibidos desde el sector público, lo que permite contar con una estimación de las transferencias netas medias recibidas a cada edad, en este caso puntual en los años 1994 y 2006.

El documento está estructurado en cinco secciones, la primera de las cuales es esta introducción. En la segunda sección se exponen los aspectos básicos de las políticas sociales del Uruguay y sus modificaciones desde 1994 hasta 2006; en la tercera se presentan los aspectos más destacados de la metodología utilizada para hacer las estimaciones mediante el sistema de cuentas nacionales de transferencias; en la cuarta sección se discuten los principales resultados, y en la quinta se exponen las conclusiones obtenidas del análisis.

A. Principales cambios de las políticas públicas en el Uruguay desde 1994 hasta 2006

El gasto público real del Uruguay en 2006 fue levemente inferior (2%) al de 1994. Sin embargo, tal como se observa en el cuadro 1, su composición cambió: en 2006 el peso de la educación y la salud fue más elevado y las prestaciones de la seguridad social para las personas mayores perdieron participación. Un recorrido general por las principales modificaciones de las políticas públicas permite conocer las razones del cambio en la estructura de este gasto.

Entre 1994 y 2006 el gasto en educación pública creció un 66%, debido a un aumento del gasto en la enseñanza primaria y media, que a su vez fue consecuencia del incremento del gasto por alumno más que de un crecimiento de la matrícula. Sobre todo en la segunda mitad de los años noventa, el gobierno canalizó recursos públicos hacia la enseñanza primaria y media, con el propósito de financiar la implementación de políticas que buscaban responder a las elevadas tasas de repetición y deserción en el segundo de estos niveles. Entre las medidas aplicadas, se creó una oferta pública de educación preescolar para los niños de 3 a 5 años, que en un principio fue obligatoria para los niños de 5 años y en 2006 para los de 4 años. Además, se tomaron medidas especialmente dirigidas a los establecimientos situados en las zonas de bajo nivel socioeconómico, como la ampliación de la carga horaria de permanencia en la escuela, la creación o modificación de establecimientos para reducir el tamaño de los grupos de alumnos en cada clase —sobre todo en la enseñanza media—, la realización de cambios en la política de alimentación escolar para incentivar la asistencia, la implementación de programas de formación docente y la aplicación de modificaciones en los contenidos de la educación media, entre otros.

Cuadro 1
URUGUAY: GASTO PÚBLICO, 1994-2006
(En porcentajes)

	Proporción del gasto público		Variación del valor absoluto 1994-2006
	1994	2006	
Consumo público	56,2	64,8	13
Educación pública	8,1	13,7	66
Nivel primario y medio	5,9	10,9	79
Nivel terciario	1,9	2,4	24
Administración y otros	0,3	0,4	67
Salud pública	12,1	16,8	36
En dinero	5,8	7,5	27
En especie	6,3	9,3	45
Otros bienes y servicios públicos	36,0	34,3	-7
Seguridad social	42,2	34,6	-19
Jubilaciones y pensiones	39,6	31,5	-22
Asignaciones familiares	1,1	1,6	46
Otros programas en dinero	1,5	1,5	-1
Otros	1,6	0,6	-65
Total	100,0	100,0	-2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Contaduría General de la Nación (CGN), *Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal: ejercicio 1994*, tomo II: Recursos y tomo III: Gastos de funcionamiento, Montevideo, 1994 y *Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal: ejercicio 2006*, tomo II: Recursos y tomo III: Gastos de funcionamiento, Montevideo, 2006; Banco de Previsión Social (BPS), Boletín estadístico 2007, Montevideo, Asesoría General en Seguridad Social, Asesoría Económica y Actuarial, 2007; e información del Banco Central del Uruguay (BCU) [en línea] <http://www.bcu.gub.uy/autoriza/sgoi/i/cuadros.htm>.

A su vez, el gasto público en salud creció un 36% (véase el cuadro 1). Este gasto tiene dos grandes componentes. Por una parte, el sector público paga las primas del seguro de atención médica privada de los trabajadores privados formales (componente identificado como gasto “en dinero” en el cuadro 1). Con un valor estable de la prima del seguro, el aumento del número de beneficiarios produjo un crecimiento del 27% de este componente, en gran parte debido a que a finales de la década de 1990 el programa se extendió a las personas mayores de bajos recursos. Por otra parte, el sector público provee a los beneficiarios de bajos recursos, sin cargo para ellos, servicios médicos, medicamentos y atención hospitalaria, entre otros elementos (componente que se identifica como gasto de salud pública “en especie” en el cuadro 1). Este tipo de gasto creció un 45% en el período comprendido entre 1994 y 2006, como resultado de un aumento del 32% de la población que utiliza estos servicios y del 10% del gasto por beneficiario.

El gasto en seguridad social, por el contrario, disminuyó en este período, con excepción del destinado al programa de asignaciones familiares, que creció un 46%. De todas formas, en los dos años considerados la participación de este programa en el gasto total fue muy pequeña, tanto por el bajo monto de la transferencia realizada como por la limitada proporción de personas cubiertas. Cabe mencionar, en todo caso, que el incremento del gasto en asignaciones familiares es resultado de varias modificaciones realizadas en el período comprendido entre 1994 y 2006, que tuvieron por objetivo focalizar la cobertura hacia la población de menores recursos y aumentar el monto de la prestación.

La caída del gasto en seguridad social fue resultado de la evolución del programa de jubilaciones y pensiones. Sus aportes disminuyeron un 22% en el período considerado en este análisis, lo que se relaciona con una reforma implementada en 1996.

Hasta 1995 el programa se basó en un régimen de financiamiento del seguro social o de reparto. Las contribuciones realizadas por los trabajadores y empleadores financiaban tanto las prestaciones que se brindaban a los contribuyentes retirados como las pensiones pagadas por bajos recursos y edad avanzada; estas últimas tenían tradicionalmente una participación muy baja, del orden del 6%. La reforma sustituyó este régimen por otro que combina dos pilares: un seguro social y un sistema de cuenta individual. Hasta cierto umbral de salario, los trabajadores contribuyen al primer pilar; por el monto salarial superior a ese límite deben realizar un aporte a una cuenta de ahorro individual, con un tope por encima del cual se exoneran los pagos. De esta manera, la prestación obtenida en la etapa de retiro se compone de un beneficio público más el pago de un seguro que proviene del monto acumulado en la cuenta de ahorro individual. La creación de un doble pilar para el sistema tuvo como resultado que la prestación media asumida por el seguro social para las nuevas generaciones de retirados sea menor.

Además, el número de estos nuevos retirados ha disminuido en los últimos años. Este fenómeno también es atribuible a las modificaciones introducidas por la reforma, puesto que: i) postergó la edad mínima de retiro de las mujeres, equiparándola con la masculina (de 55 a 60 años); ii) aumentó el número de años de trabajo requerido para el retiro (de 30 a 35 años) y iii) cambió la tasa de reemplazo, reduciéndola para quienes se retiran con los requisitos mínimos de edad y años de trabajo, y aumentándola progresivamente para quienes ya han superado esos requerimientos y continúan trabajando.

En síntesis, la postergación de la edad de retiro y la reducción de la prestación media destinada a los nuevos retirados contribuyeron a disminuir el valor agregado de las jubilaciones y pensiones pagadas mediante el seguro social.

La reforma también aporta elementos para explicar la disminución de las contribuciones a la seguridad social por la vía de la recaudación (véase el cuadro 2). En efecto, la organización del sistema sobre un doble pilar implicó una pérdida de recursos para el financiamiento del seguro social. Como contrapartida, los impuestos pasaron de representar un 66% de los recursos públicos destinados a este propósito en 1994 a un 76% en 2006.

La mayor parte de los ingresos del sector público proviene de impuestos indirectos —50% en 1994 y 52% en 2006—, y más específicamente del impuesto al valor agregado (IVA), con una tasa básica del 22% en 1994 y del 23% en 2006, que representa cerca de la tercera parte del total de estos ingresos.

Cuadro 2
**URUGUAY: FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL GASTO
PÚBLICO EN SEGURIDAD SOCIAL, 1994-2006**
(En porcentajes)

	Proporción en la recaudación		Variación 1994-2006
	1994	2006	
Impuestos indirectos	50	52	28
Impuestos directos	16	24	81
Contribuciones	34	24	-15
Total	100	100	22

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Contaduría General de la Nación (CGN), *Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal: ejercicio 1994*, tomo II: Recursos y tomo III: Gastos de funcionamiento, Montevideo, 1994 y *Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal: ejercicio 2006*, tomo II: Recursos y tomo III: Gastos de funcionamiento, Montevideo, 2006; y Banco de Previsión Social (BPS), *Boletín estadístico 2007*, Montevideo, Asesoría General en Seguridad Social, Asesoría Económica y Actuarial, 2007.

B. Datos y metodología

El sistema de cuentas nacionales de transferencias plantea como punto de partida una igualdad contable entre las fuentes y los usos de los recursos económicos que se cumple a nivel individual, de cada grupo de edad y agregado. Las fuentes (flujos de entrada) están constituidas por: i) el ingreso laboral (Y^l), incluidos los impuestos y aportes a la seguridad social pagados por los trabajadores y por los empleadores; ii) el ingreso proveniente de los bienes o activos (Y^a), que comprende las rentas (intereses y dividendos), las ventas y las herencias y iii) las transferencias sin contrapartida recibidas (T^+), tanto por canales públicos —provisión de bienes y servicios más los beneficios de la seguridad social— como privados, incluidas las donaciones de personas que viven en el mismo hogar. Los usos (flujos de salida) abarcan el consumo público y privado (C), el ahorro (S) y las transferencias sin contrapartida realizadas (T^-), que también pueden canalizarse tanto a través del sector público (impuestos y contribuciones) como privado.

Por lo tanto, en promedio para cada edad (e) se cumple:

$$Y^1(e) + Y^a(e) + T^+(e) = C(e) + S(e) + T^-(e)$$

Desde la perspectiva del análisis del ciclo de vida es posible definir el déficit para cada edad como la diferencia entre el valor de los bienes y servicios consumidos y los producidos:

$$(C - Y^1) = (Y^a - S) + (T^+ - T^-)$$

Así, en cada edad el valor medio del déficit del ciclo de vida puede financiarse con reasignaciones provenientes de los activos o con transferencias netas. A su vez, es posible distinguir las transferencias netas públicas de las privadas.

Para la construcción de estos indicadores se estimaron los perfiles por edad de las diferentes cuentas utilizando los microdatos provenientes de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares (EGIH) realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay. Los valores agregados de las diferentes cuentas son los proporcionados por la información macroeconómica oficial del país. En particular, el consumo, el ingreso y el ahorro concuerdan con la información brindada por el sistema de cuentas nacionales. La metodología de cálculo está ampliamente descrita en Mason y otros (2009) y en la página web del proyecto global de cuentas nacionales de transferencias²; los aspectos específicos de su aplicación a las estimaciones del Uruguay se presentan en Bucheli, Ceni y González (2007) y Bucheli, González y Olivieri (2009). De todas maneras, a continuación se explican ciertos aspectos metodológicos que ayudan a interpretar los resultados.

El consumo público por edad se estimó como la suma de tres componentes: educación, salud y otro consumo. Usando los microdatos, se asignó a cada individuo su consumo individual, lo que permitió obtener el perfil medio por edad. Lo mismo se hizo con el consumo privado. Se supone que el ítem “otro consumo público” se distribuye uniformemente entre toda la población, es decir, que tiene el mismo valor medio para todas las edades.

Las estimaciones de la seguridad social corresponden a la suma de diferentes programas. Para cada programa, el beneficio se atribuyó a la persona que lo recibe, excepto en el caso de las asignaciones familiares, que son imputadas al jefe de hogar. Esto último se debe a que, si bien los beneficiarios son los niños, es el adulto responsable el que recibe la prestación. En el caso del

² Véase [en línea] <http://www.ntaccounts.org/web/nta/show/Methodology>.

Uruguay, donde el programa de asignaciones familiares tiene poco peso dentro del ingreso total, el perfil de las transferencias de la seguridad social permanece invariable cuando el valor se asigna a los niños en vez de al jefe de hogar.

El sistema de cuentas nacionales de transferencias se basa en el supuesto de que todos los individuos pagan impuestos indirectos. Los niños lo harían mediante el consumo de bienes gravados. Los impuestos directos y las contribuciones a la seguridad social se asignan a los individuos que los pagan, excepto en el caso de los impuestos al patrimonio, que se imputan al jefe de hogar. Respecto de las contribuciones a la seguridad social, se consideró que todas las de 1994 formaron parte de los recursos percibidos por el sector público, pero en las de 2006 solamente se concibieron como recursos públicos los aportes vertidos al fondo del seguro social, en tanto que los destinados a las cuentas de ahorro individual se consideraron parte del ahorro de la persona y no se incluyeron entre las fuentes de financiamiento del gasto público.

Las transferencias privadas se dividieron en dos tipos: las que se realizan entre las personas de diferentes hogares (entre hogares) y las que se efectúan entre personas de un mismo hogar (intrahogares).

Como no se disponía de estimaciones oficiales acerca del valor agregado de las transferencias entre hogares, se realizó una estimación que no es del todo precisa y que consistió en calcular el valor agregado de los pagos realizados entre los hogares, informado en los microdatos de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares, y suponer que este valor se desvía del valor verdadero en la misma proporción en que el valor agregado del consumo obtenido a partir de esos microdatos se aleja del consumo privado reportado por las cuentas nacionales.

Para calcular las transferencias intrahogares se estimó primero el ingreso disponible, esto es, la suma del ingreso laboral y las transferencias netas recibidas, tanto públicas como desde otros hogares. Los datos de los flujos por transferencias intrahogar provinieron de las personas que tenían un consumo superior al ingreso del que disponían, lo que teóricamente era financiado por los miembros de su mismo hogar que consumían por debajo de ese ingreso. A su vez, si el ingreso disponible total del hogar excedía su consumo, se supuso de acuerdo con la metodología que ese superávit era ahorrado por el jefe de hogar. Cuando el ingreso total era menor que el consumo total, se asumió que el jefe de hogar financiaba el déficit mediante ingresos de capital o ahorros de períodos previos.

Finalmente, para realizar la comparación entre las cifras de 1994 y de 2006 los valores se deflactaron utilizando el índice de precios al consumo.

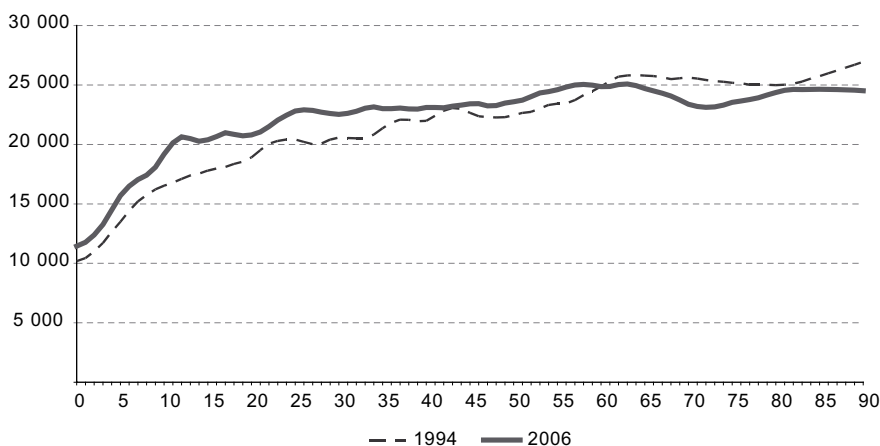
C. Transferencias públicas por edad

En esta sección se analizan los perfiles por edad de las transferencias públicas y su papel en el financiamiento del consumo de las personas menores de 18 años y mayores de 64 años. Primero se describen brevemente los perfiles del consumo, del ingreso laboral y del déficit del ciclo de vida. Luego se analiza el perfil etario de las transferencias recibidas por la población y del pago de impuestos y contribuciones a la seguridad social. Por último, se indaga acerca del papel de las transferencias públicas en el financiamiento del déficit del ciclo de vida de los niños y las personas de edad.

1. Perfil por edad del consumo y del ingreso laboral

En el gráfico 1 se presenta el consumo medio por edad de 1994 y de 2006. En ambos casos el consumo crece rápidamente a medida que avanzan los años correspondientes a la niñez y la adolescencia y se mantiene estable en la etapa adulta de la vida.

Gráfico 1
URUGUAY: PERFIL DEL CONSUMO, POR EDAD, 1994 Y 2006
(En pesos uruguayos de 1994)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del proyecto de cuentas nacionales de transferencias.

La comparación entre ambas curvas permite observar que de 1994 a 2006 el consumo medio de los menores de 18 años aumentó un 15% y que el mayor incremento se produjo en las edades más tempranas. En cambio, el consumo medio de los mayores de 64 años disminuyó un 5%. Como consecuencia, la brecha entre las edades disminuyó: la relación entre el consumo medio de los mayores de 64 años y de los menores de 18 años pasó de 1,7 en 1994 a 1,4 en 2006.

El aumento del consumo de los menores de 18 años se basó en un importante crecimiento del gasto en educación (67%), sustentado en incrementos tanto del componente público como del privado (véase el cuadro 3). A su vez, su consumo en salud disminuyó un 10% a causa de la retracción del gasto en el sistema privado, contrarrestado parcialmente por el aumento del uso de los servicios públicos. En tanto, el consumo en salud de las personas mayores creció un 23%, sobre todo debido al aumento de su componente privado.

Cuadro 3
**URUGUAY: VARIACIÓN MEDIA DEL CONSUMO DE LOS MENORES
DE 18 AÑOS Y LOS MAYORES DE 64 AÑOS, 1994-2006**
(En porcentajes)

	Menores de 18 años			Mayores de 64 años		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
Educación	71,7	60,1	66,6	-	-	-
Salud	28,3	-36,0	-10,1	4,4	33,1	23,0
Otro	-8,8	10,4	6,1	-8,8	-11,1	-10,9
Total	23,7	10,6	14,6	-3,6	-5,5	-5,2

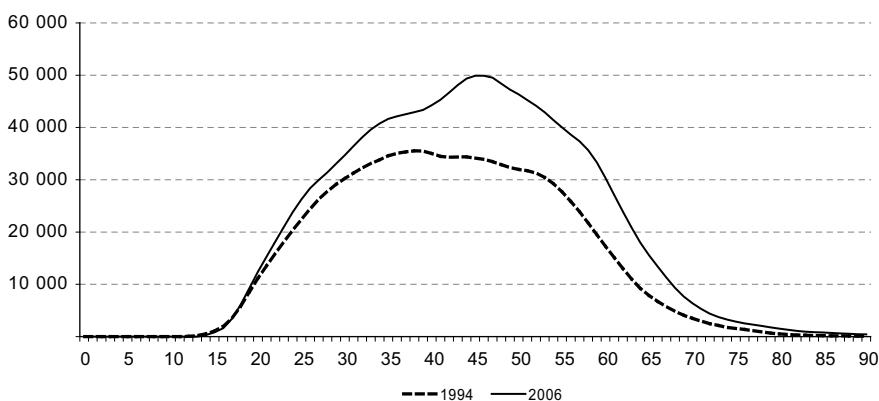
Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico 2 se muestra el perfil por edad del ingreso laboral en los dos años estudiados. La forma general de las curvas no es sorprendente: al comienzo este ingreso crece con la edad, reflejando la incorporación al mercado de trabajo y el aumento de las remuneraciones con el paso de los años; luego decrece, debido, en gran medida, al retiro del mercado laboral. Sin embargo, se aprecian diferencias interesantes entre las curvas de 1994 y de 2006.

La más visible de estas diferencias es el aumento del ingreso laboral entre 1994 y 2006. En efecto, a diferencia del consumo total, que creció un 9,8% en el período, el ingreso laboral aumentó un 39,6%. Pero este incremento no fue homogéneo en todas las edades. Se observa claramente (véase el gráfico 2) que el perfil por edad del ingreso de 2006 se situó hacia la derecha del de 1994, de

forma tal que los menores de 18 años tuvieron un ingreso medio más bajo en 2006. Esta disminución fue resultado de su menor participación en el mercado de trabajo ese año, en el contexto de una tendencia decreciente de la actividad laboral adolescente.

Gráfico 2
URUGUAY: PERFIL DEL INGRESO LABORAL, POR EDAD, 1994 Y 2006
 (En pesos uruguayos de 1994)



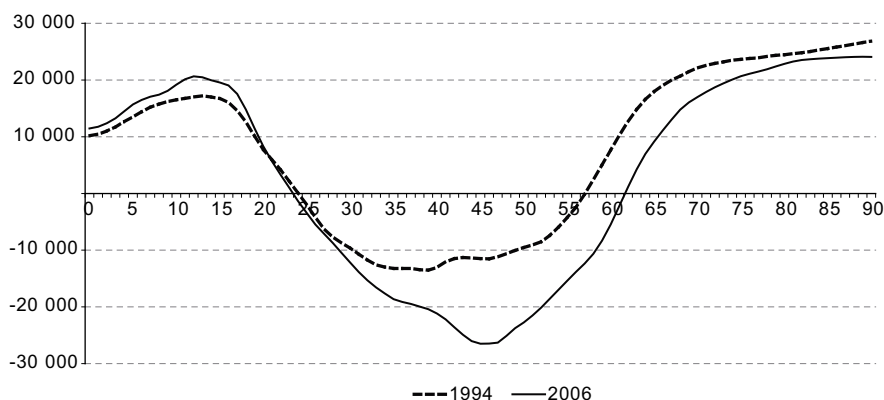
Fuente: Elaboración propia, sobre la base del proyecto de cuentas nacionales de transferencias.

El desplazamiento hacia la derecha que muestra la curva de 2006 implica que los ingresos laborales alcanzaron el punto máximo a una edad más tardía que en 1994. Además, el incremento de estos ingresos fue más significativo entre las personas mayores: el ingreso laboral medio por edad de la población de 18 a 64 años creció un 34%, mientras que el de los mayores de 64 años aumentó un 102%.

Este incremento del ingreso laboral en las edades avanzadas es consistente con la postergación de la edad de retiro, estimulada por la reforma de la seguridad social de 1996. En dos estudios recientes se señala que en los últimos años se ha producido en el Uruguay un aumento gradual de las edades medias de retiro, que se expresa en la persistencia de altas tasas de actividad aún después de los 60 años (Álvarez y otros, 2009a y 2009b). Los autores sostienen que esto se debe fundamentalmente a dos modificaciones introducidas por la reforma, mencionadas en la segunda sección de este artículo: por una parte, las mujeres permanecen más tiempo en el mercado de trabajo, a causa del aumento de la edad mínima de jubilación; por la otra, los cambios realizados en la tasa de reemplazo estarían incentivando la postergación del retiro de los hombres.

El análisis del perfil del déficit del ciclo de vida por edad de los dos años considerados permite advertir dos etapas en que este déficit es positivo: la etapa de la niñez y adolescencia, y la vejez. En cambio, la fase de superávit corresponde a las edades medias (véase el gráfico 3).

Gráfico 3
URUGUAY: PERFIL DEL DÉFICIT DEL CICLO DE VIDA, POR EDAD, 1994 Y 2006
(En pesos uruguayos de 1994)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del proyecto de cuentas nacionales de transferencias.

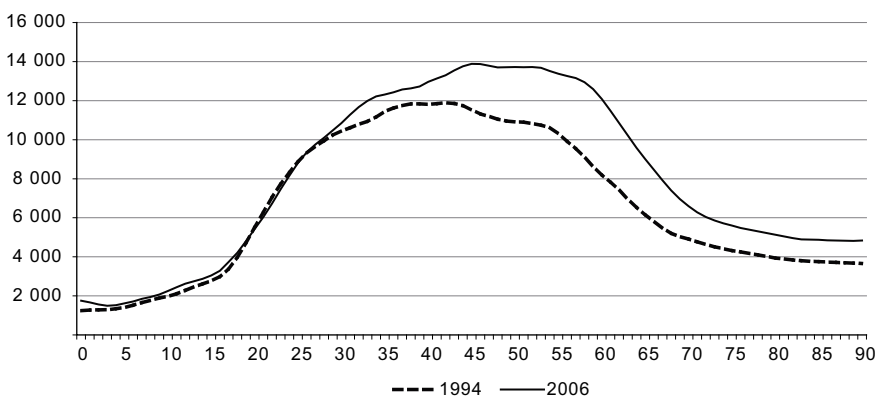
En el período que va de 1994 a 2006 la etapa de superávit del ciclo de vida aumentó de 32 a 37 años. Su comienzo se mantuvo casi inalterado (a los 25 años en 1994 y a los 24 en 2006), pero la edad de finalización pasó de los 57 años en el primer caso a los 61 años en el segundo. Este comienzo más tardío de la segunda etapa deficitaria concuerda con la postergación de la edad de retiro.

Además, el valor del déficit del ciclo de vida por edad cambió: el de los niños y adolescentes fue mayor en 2006, de manera consistente con el aumento de su consumo y la caída de su ingreso. En cambio, en el otro extremo del rango etario el déficit fue mayor en 1994, cuando el consumo de las personas mayores era más elevado y su ingreso laboral inferior. Por último, también se produjo un cambio en las edades medias, observándose un superávit mayor en 2006.

2. Perfil por edad de las transferencias públicas

El perfil por edad del pago de los impuestos indirectos es muy parecido al del consumo. En cambio, los impuestos directos y las contribuciones a la seguridad social recaen fundamentalmente en la población en edad de trabajar. La suma de esos dos perfiles arroja una forma de campana (véase el gráfico 4).

Gráfico 4
**URUGUAY: PERFIL DE LOS IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES,
 POR EDAD, 1994 Y 2006**
(En pesos uruguayos de 1994)



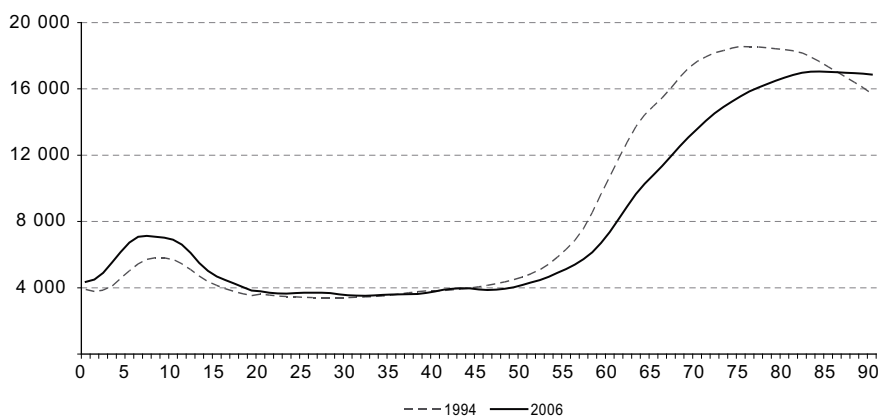
Fuente: Elaboración propia, sobre la base del proyecto de cuentas nacionales de transferencias.

Si bien esta descripción general es aplicable a los dos años analizados, existen algunas diferencias entre ellos. Los impuestos, tanto directos como indirectos, crecieron en todas las edades, especialmente en los mayores de 24 años, lo que tendió a desplazar el perfil de los pagos totales hacia arriba. Sin embargo, el hecho de que parte de la contribución del trabajador a la seguridad social se canalizara hacia una cuenta de ahorro individual disminuyó los recursos orientados a este rubro en 2006, en comparación con 1994. En particular, el pago medio de las contribuciones a la seguridad social se redujo en los menores de 57 años, empujando el perfil de los pagos totales hacia abajo. De todas maneras, esta disminución no fue tan importante como para contrarrestar el alza de los impuestos, por lo que los pagos totales aumentaron para los mayores de 30 años (véase el gráfico 4).

La postergación de la edad de retiro hizo aumentar, aunque levemente, el pago de las contribuciones a la seguridad social de las personas mayores, por lo que este movimiento reforzó el aumento de los impuestos.

Las transferencias medias por edad recibidas por canales públicos —o dicho de otra manera, el destino de los recursos públicos— se ilustran en el gráfico 5. El perfil de estas transferencias tanto en 1994 como en 2006 presenta dos elevaciones considerables, una antes de los 18 años y otra luego de los 64 años, notoriamente más alta que la primera. Así, el destino por edad del gasto público se caracteriza por dirigirse a las edades extremas, y en particular hacia la población adulta mayor.

Gráfico 5
**URUGUAY: PERFIL DE LAS TRANSFERENCIAS PÚBLICAS
 RECIBIDAS, POR EDAD, 1994 Y 2006**
 (En pesos uruguayos de 1994)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del proyecto de cuentas nacionales de transferencias.

El análisis de la composición de las transferencias hacia estos dos grupos revela que, mientras el gasto dirigido a los menores se canaliza fundamentalmente a través de bienes y servicios —sobre todo educativos—, las tres cuartas partes de los recursos captados por las personas mayores corresponden a jubilaciones y pensiones (véase el cuadro 4).

Si bien el perfil y la composición de las transferencias realizadas a través de programas públicos sociales mantuvieron las mismas características generales en 1994 y en 2006, al final del período los recursos captados por los niños fueron más elevados y los de las personas mayores decrecieron (véase el gráfico 5).

El aumento de las transferencias hacia los menores de 18 años se explica fundamentalmente por el crecimiento del componente del consumo, en particular de la educación. Este incremento fue notoriamente mayor para el

subgrupo de los menores de 6 años, lo que se relaciona con la implementación del nivel preescolar obligatorio³. En consecuencia, de 1994 a 2006 el peso de la educación pública en el total de las transferencias recibidas por los menores aumentó del 31% al 44% (véase el cuadro 4).

Cuadro 4
**URUGUAY: VALORES AGREGADOS DE LAS TRANSFERENCIAS A TRAVÉS
DE PROGRAMAS PÚBLICOS SOCIALES, POR GRUPOS DE EDAD,
1994 Y 2006**
(En porcentajes)

	1994			2006		
	0 a 17 años	65 años y más	Total	0 a 17 años	65 años y más	Total
Educación pública	31,2	0,0	8,1	44,6	0,0	13,8
Salud pública	18,0	8,1	12,1	18,2	10,2	16,8
En dinero	5,6	4,7	5,8	4,9	6,2	7,5
En especie	12,4	3,4	6,3	13,3	4,0	9,3
Otros bienes y servicios públicos	48,8	13,3	36,0	36,3	14,4	34,3
Jubilaciones / Pensiones	0,4	76,6	39,6	0,3	74,5	31,5
Asignaciones familiares	0,0	0,3	1,1	0,0	0,3	1,6
Otros programas (en dinero)	0,0	0,1	1,5	0,1	0,0	1,5
Otros	1,6	1,6	1,6	0,5	0,6	0,5
Total transferencias recibidas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia.

A su vez, la caída de las transferencias hacia las personas mayores se debió a la disminución de las jubilaciones y pensiones: su promedio por edad para los mayores de 64 años se redujo un 13%.

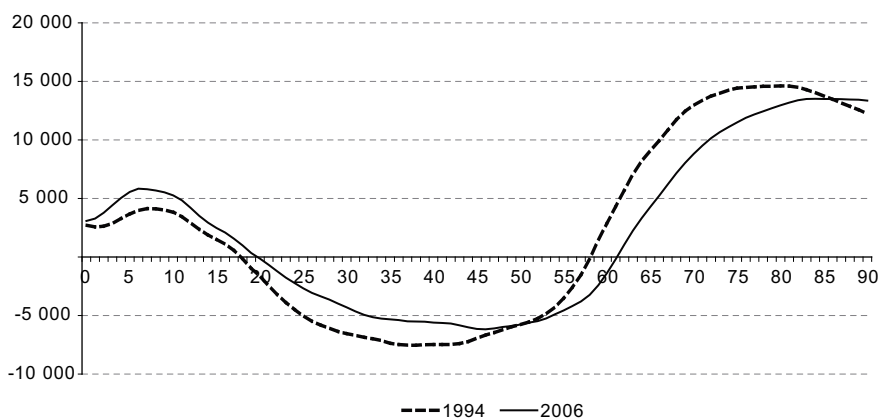
Tanto en 1994 como en 2006, el total de impuestos y contribuciones a la seguridad social pagados fue superior a las transferencias recibidas. Existe, por lo tanto, un superávit correspondiente a los pagos efectuados al gobierno que no forman parte de las transferencias que las personas realizan entre sí a través de los canales públicos. Dicho de otra manera, a nivel agregado el monto transferido debe ser igual al recibido, por lo que el excedente debe ser eliminado de los pagos al sector público al calcular las transferencias netas por edad⁴.

³ El número de menores de 6 años que asistían a la educación preescolar pública pasó de 48.500 en 1994 a 82.000 en 2006 (ANEP, 2009).

⁴ El gobierno puede utilizar el excedente para pagar remuneraciones de activos (como el pago de intereses de la deuda) o incrementar el ahorro público. Estos dos componentes forman parte de los flujos entre las edades que se realizan bajo la forma de reasignaciones de activos mediante los canales públicos.

El perfil de las transferencias netas que se canalizaron a través del sector público se muestra en el gráfico 6. Tanto en 1994 como en 2006 los niños, adolescentes y personas de edad fueron receptores netos y los valores máximos fueron claramente superiores en la etapa de la vejez. Sin embargo, la brecha entre los niños y las personas mayores se redujo en el período: la relación entre los valores máximos de cada una de estas etapas de la vida disminuyó de casi 4 en 1994 a 2,3 en 2006.

Gráfico 6
**URUGUAY: PERFIL DE LAS TRANSFERENCIAS PÚBLICAS
NETAS, POR EDAD, 1994 Y 2006**
(En pesos uruguayos de 1994)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del proyecto de cuentas nacionales de transferencias.

3. El papel de las transferencias públicas en el financiamiento del consumo

Tal como se mencionó en las secciones anteriores, las etapas deficitarias del ciclo de vida se definen como aquellas en que los ingresos por el trabajo no cubren el gasto en consumo. Tanto en 1994 como en 2006 los ingresos laborales financiaron apenas el 3% del consumo de los uruguayos menores de 18 años. En el caso de las personas en la etapa de la vejez, esta proporción fue algo mayor y aumentó del 7% en 1994 al 16% en 2006 (véase el cuadro 5).

Cuadro 5
**URUGUAY: COMPOSICIÓN DEL FINANCIAMIENTO MEDIO DEL CONSUMO DE
 LOS MENORES DE 18 AÑOS Y LOS MAYORES DE 64 AÑOS, 1994 Y 2006**
(En porcentajes)

	1994		2006	
	0 a 17 años	65 años y más	0 a 17 años	65 años y más
Ingresos laborales	3	7	2	16
Transferencias públicas	19	52	23	45
Transferencias privadas	76	-8	78	-7
Reasignación en base a activos	2	49	-3	46
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del proyecto de cuentas nacionales de transferencias.

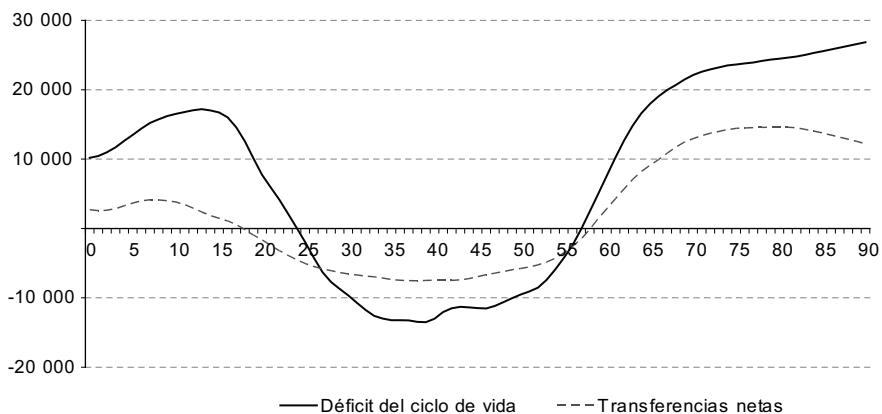
Por lo tanto, en las primeras y últimas etapas de la vida se debe financiar el consumo con transferencias o con ingresos derivados de la posesión de activos (ventas, rentas, entre otros), o bien mediante ambas fuentes. El peso de las distintas fuentes difiere según se esté en la primera etapa deficitaria o en la segunda.

En el caso de los menores, prácticamente todo el consumo fue financiado mediante transferencias, en su gran mayoría privadas, tanto en 1994 como en 2006. Las transferencias públicas, en tanto, financiaron cerca de la quinta parte del consumo de este grupo etario. En cambio, entre los mayores de 64 años predominaron las transferencias públicas y la reasignación sobre la base de activos. Las transferencias realizadas a través de los canales públicos financiaron alrededor de la mitad del consumo en su caso. Obsérvese que si bien las personas de edad fueron receptoras netas de transferencias públicas en los dos años considerados, efectuaron transferencias (en términos netos) por los canales privados.

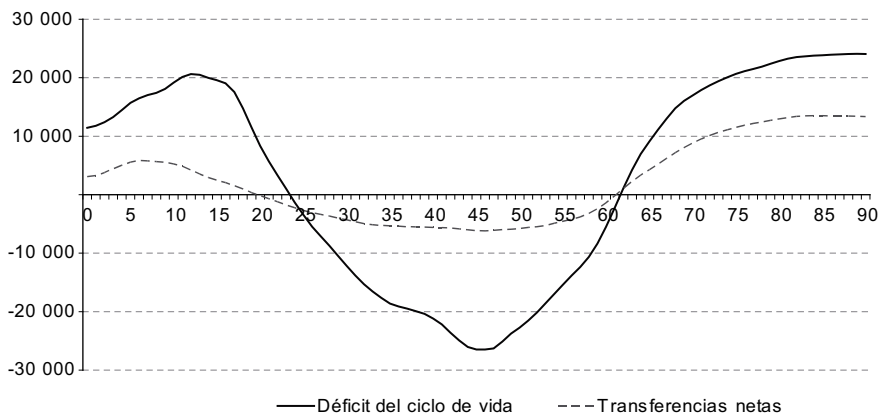
En el gráfico 7 se muestra conjuntamente el perfil por edad del déficit del ciclo de vida y de las transferencias públicas netas de 1994 y 2006, lo que hace visible la diferencia del papel que han jugado estas últimas en la niñez y la vejez. En efecto, tales transferencias financiaron más de la mitad de este déficit de los mayores de 64 años, pero menos de la cuarta parte en el caso de los menores de 18 años. Sin embargo, esta distancia se acortó de 1994 a 2006. Las transferencias públicas netas pasaron de financiar en promedio el 56% del déficit del ciclo de vida de las personas mayores en 1994 al 54% en 2006. En cambio, en el caso de los niños esta proporción aumentó del 20% al 24%.

Gráfico 7
URUGUAY: PERFIL DEL DÉFICIT DEL CICLO DE VIDA Y DE LAS TRANSFERENCIAS PÚBLICAS NETAS, POR EDAD, 1994 Y 2006
(En pesos uruguayos de 1994)

A. 1994



B. 2006



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del proyecto de cuentas nacionales de transferencias.

D. Conclusiones

Las estimaciones realizadas correspondientes a 1994 y 2006 permitieron elaborar una descripción general de carácter estructural del origen y el destino de los recursos públicos para programas sociales en el Uruguay. Las reasignaciones públicas calculadas para esos años mostraron la existencia de transferencias desde las personas de edades medias, que tuvieron ingresos laborales superiores a su consumo, hacia los niños y las personas mayores. Los beneficios públicos que recibieron los menores de 18 años se hicieron fundamentalmente en especie, destacándose en este sentido los servicios educativos. En cambio, los mayores de 64 años recibieron principalmente transferencias monetarias mediante el programa de pensiones. En promedio, las transferencias netas fueron más significativas para las personas de edad que para los niños.

La brecha en la asignación de recursos públicos entre la infancia y la vejez se repite en otros países de América Latina que también cuentan con estimaciones del sistema de cuentas nacionales de transferencias, como Costa Rica, Chile y el Brasil (Bravo y Holz, 2007; Turra y Queiroz, 2005). Por el contrario, no ocurre así en Tailandia o en la provincia china de Taiwán, por ejemplo, donde las transferencias públicas juegan un rol más importante en el financiamiento del consumo de los niños que en el de las personas mayores (Miller y Saad, 2009).

De acuerdo con las estimaciones realizadas, en el período comprendido entre 1994 y 2006 se produjo en el Uruguay un aumento de las transferencias públicas destinadas a los niños y una caída de las dirigidas a las personas de edad.

El aumento de los recursos canalizados hacia los niños, en un contexto de crecimiento de su consumo, tiene dos aspectos positivos. Uno de ellos es el efecto potencial sobre la equidad y la igualdad de oportunidades, ya que permite disminuir la dependencia de las transferencias privadas que caracteriza el consumo en la infancia. En otras palabras, el aumento de las transferencias públicas netas representa una ayuda para mitigar las diferencias entre los recursos que las familias pueden ofrecer a sus niños, lo que lleva a esperar un impacto de redistribución.

El segundo aspecto positivo es que el aumento de los recursos destinados a la niñez se debió fundamentalmente a un incremento de la inversión en educación pública, que se combinó además con un crecimiento de la educación privada. De todas maneras, los aumentos del gasto no siempre se traducen en calidad y resultados, y el efecto de la reasignación de los recursos públicos hacia la educación no se ha evaluado globalmente. Existen estudios parciales, como el de Berlinski, Galiani y Manacorda (2008), en que se señalan efectos

positivos del programa de educación preescolar en la reducción de las tasas de abandono anticipado del sistema.

La disminución de los recursos destinados a los mayores de 64 años fue consecuencia de la reducción del gasto en pensiones de retiro. En este hecho confluyeron diferentes efectos buscados por la reforma de la seguridad social, en el contexto de un proceso de envejecimiento de la población que, entre otros factores, afectaba el financiamiento del programa. Así, se observó una postergación de la edad de retiro y una disminución de los beneficios públicos proporcionados por la seguridad social.

En principio, la disminución de las transferencias netas dirigidas a las personas de edad no representa en sí misma un resultado negativo, ya que se compensaría con el beneficio proveniente de la cuenta individual. Con aumentos de la productividad, en el mediano y largo plazo el pilar del ahorro individual contribuiría significativamente a financiar el consumo en la vejez y aligerar el peso de las transferencias públicas netas hacia ese grupo etario.

Sin embargo, se encontraron algunos resultados poco auspiciosos. El consumo medio de las personas mayores en 2006 fue inferior al de 1994. Es posible que en la base de este resultado existan situaciones diversas según el origen socioeconómico, de manera que el consumo medio puede haber sido arrastrado hacia abajo por el nivel de consumo de las personas de edad más pobres. Esto parece indicar que la disminución de las transferencias públicas dirigidas a la vejez tal vez no está siendo compensada con el ahorro privado ni con las transferencias privadas. Si bien 2006 corresponde a un período de transición, cabe señalar que en el mediano y largo plazo existe el riesgo de que un grupo considerable de personas mayores se encuentre en situación de pobreza.

Bibliografía

- Álvarez, Ignacio y otros (2009a), “El retiro de los trabajadores uruguayos y la seguridad social”, *Documento de trabajo*, N° 24/09, Montevideo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- (2009b), “¿Qué incentivos al retiro genera la seguridad social? El caso uruguayo”, *Documento de trabajo*, N° 23/09, Montevideo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) (2009), “Observatorio de la educación” [en línea] www.anep.edu.uy/observatorio.
- Berlinski, S., S. Galiani y M. Manacorda (2008), “Giving children a better start: preschool attendance and school-age profiles”, *Journal of Public Economics*, vol. 92, N° 5-6, junio.
- BPS (Banco de Previsión Social) (2007), *Boletín estadístico 2007*, Montevideo, Asesoría General en Seguridad Social, Asesoría Económica y Actuarial.

- Bravo, Jorge y Mauricio Holz (2007), “Inter-age transfers in Chile 1997: economic significance”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Bucheli, Marisa, Cecilia González y Cecilia Olivieri (2009), “Flujos económicos entre edades: Uruguay 2006”, *Documento de trabajo*, N° 07/09, Montevideo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Bucheli, Marisa, Rodrigo Ceni y Cecilia González (2007), “El sistema NTA: método de estimación para Uruguay (1994)”, *Documento de trabajo*, N° 03/07, Montevideo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Calvo, J.J. y C. Giraldez (2000), “Las necesidades básicas insatisfechas en Uruguay de acuerdo al censo de 1996”, *Documento de trabajo*, N° 50, Montevideo, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), *Panorama social de América Latina, 2008 (LC/G.2402-P)*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.89.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2009), “Informe sobre pobreza e indigencia. Primer semestre 2008”, Montevideo [en línea] <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/pobreza%20informe%201er.%20sem%202008%20versi%F3n3.doc>.
- Mason, Andrew y otros (2009), “Population aging and intergenerational transfers: introducing age into national accounts”, *Developments in the Economics of Aging*, David Wise (ed.), Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER)/University of Chicago Press.
- Miller, Tim y Paulo Saad (2009), “Cuentas Nacionales por edad: una mirada a la economía generacional”, documento presentado en el seminario Transferencias intergeneracionales, envejecimiento de la población y protección social, Montevideo, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID)/Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 21 de mayo.
- Turra, Cassio y Bernardo Queiroz (2005), “Intergenerational transfers and socioeconomic inequality in Brazil: a first look”, documento presentado en el Taller sobre transformaciones demográficas, transferencias intergeneracionales y protección social en América Latina, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, 6 a 7 de julio.
- Varela Petito, Carmen (2007), “Fecundidad: propuestas para la formulación de políticas”, *Importante pero urgente. Políticas de población en Uruguay*, Juan José Calvo y Pablo Mieres (eds.), Montevideo, Fundación Rumbos/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).