



Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República

Documentos de Trabajo

**Transferencias del sector público a la infancia y vejez
en Uruguay (1994-2006)**

Marisa Bucheli, Cecilia González y Cecilia Olivieri

Documento No. 03/10
Febrero 2010

ISSN 1688-5031

Transferencias del sector público a la infancia y vejez en Uruguay (1994-2006)

Marisa Bucheli*

Cecilia González*

Cecilia Olivieri*

* Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Uruguay.

Este documento fue realizado en el marco del proyecto “Intergenerational Transfers, Population Aging and Social Protection in Latin America” que cuenta con financiamiento del International Development Research Centre (IDRC) de Canadá.

RESUMEN

El propósito del presente trabajo es analizar la asignación de los recursos públicos a los distintos grupos de edad, neta de los pagos realizados, su rol en el financiamiento del consumo en el Uruguay y los cambios ocurridos entre los años 1994 y 2006. Para ello se utiliza un sistema de cuentas (sistema NTA) especialmente diseñado para medir los flujos económicos entre grupos de edad. Las principales conclusiones son: i) las transferencias públicas netas involucran flujos desde las edades medias hacia los niños y adultos mayores; ii) los flujos netos hacia los adultos mayores son claramente superiores que hacia los niños; iii) la brecha entre estos dos grupos se acortó entre 1994 y 2006, principalmente debido al aumento de la inversión pública en educación y al descenso del gasto público en pensiones consecuente de la reforma de la seguridad social.

Palabras claves: Transferencias intergeneracionales, gasto público

ABSTRACT

In this paper we analyze the allocation of public resources by age group, estimate the net public transfers and study their role in consumption financing, comparing 1994 and 2006 in Uruguay. 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.

Keywords: Intergenerational transfers, public spending

JEL classification: J10, H50

1 Introducción

Uruguay se encuentra en un estado de transición demográfica avanzado en comparación al resto de los países de América Latina, y su población se considera envejecida desde mediados del siglo XX. En el año 2006 la tasa global de fecundidad se situaba en 2,03 hijos, la población mayor a 60 años constituía el 18% de la población total, mientras los menores de 14 años representaban el 22%.

El país históricamente ha pertenecido al grupo con menores niveles de inequidad y de pobreza dentro de América Latina (ECLAC, 2008). Este desempeño se asocia a la existencia de una extensa tradición de programas sociales y de elevado gasto público, el que alcanzó el 21% del PBI en el año 2006, situando a Uruguay en la tercera posición dentro de América Latina (ECLAC, 2008). Sin embargo, Uruguay comparte con la mayoría de los países latinoamericanos la característica de que la pobreza se concentra entre la población de menor edad. En el año 2008, el 40% de los niños de entre 6 y 12 años vivía en hogares pobres, mientras que lo hacía solo el 6% de la población mayor de 60 años (INE, 2009). Nótese que los sectores con mayores carencias se encuentran en una fase temprana de la transición demográfica lo que ayuda a explicar estas brechas (Calvo, 2000; Varela, 2007).

La baja incidencia de la pobreza entre los adultos mayores está asociada a una amplia cobertura de los programas de pensiones que data de mediados del siglo XX. Si bien estos programas cuentan con gran apoyo de los tomadores de decisiones y de la opinión pública, a nivel académico y político se cuestionó a menudo el desigual acceso a beneficios públicos de niños y adultos mayores. En este contexto, a mediados de la década de 1990 comenzaron a implementarse un conjunto de políticas que buscaba mejorar la situación en la infancia.

El propósito del presente trabajo es describir la asignación de los recursos públicos en Uruguay desde la perspectiva de las transferencias percibidas y realizadas por edad. En particular, el análisis se enfoca en el rol de las transferencias públicas en el financiamiento del consumo de los niños y de los adultos mayores, y los cambios ocurridos entre los años 1994 y 2006.

La principal novedad de este trabajo es el uso de un sistema de cuentas (sistema NTA - *National Transfer Accounts*) que permite medir los flujos económicos entre edades, con información consistente con la aportada por el sistema de Cuentas Nacionales. Más específicamente, la estimación del sistema NTA proporciona información sobre el perfil por edad del pago de impuestos y contribuciones, y sobre el perfil por edad de los beneficios recibidos por el sector público. El sistema NTA hace posible entonces contar con una estimación de las transferencias netas promedio recibidas a cada edad en los años 1994 y 2006.

El documento está estructurado en cinco secciones, siendo la primera esta introducción. En la segunda sección se exponen los aspectos básicos de las políticas sociales de Uruguay y sus modificaciones entre 1994 y 2006. En la sección 3 se presentan los aspectos más destacados de la metodología utilizada para estimar el sistema NTA. Los principales resultados se discuten en la cuarta sección y, finalmente, en la quinta se concluye.

2 Los principales cambios de las políticas públicas entre 1994 y 2006

En el año 2006 el gasto público en términos reales fue apenas inferior al de 1994 (2%). Sin embargo, tal como aparece en la Tabla 1, su composición es diferente: el peso de la educación y salud es más elevado en 2006 mientras que las prestaciones de seguridad social a los adultos mayores pierden participación. Una presentación general de las principales modificaciones en las políticas públicas permite conocer las razones de este cambio en la estructura.

Tabla 1: Gasto público en 1994 y 2006. En porcentaje.			
	Proporción dentro del gasto público		Variación 1994/2006
	1994	2006	
Consumo público	56,2	64,9	13
Educación pública	8,1	13,8	66
Nivel primario y medio	5,9	10,9	79
Nivel terciario	1,9	2,4	24
Administración y otros	0,3	0,5	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	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	100	-2

Fuente: estimaciones en base a información de CGN (1994, 2006), BPS (2007) y BCU

Entre 1994 y 2006, el gasto en educación pública creció 66%, a impulso de un aumento del gasto en enseñanza primaria y media, el cual a su vez se basa más en el incremento del gasto por alumno que en el crecimiento de la matrícula. Particularmente en la segunda mitad de los noventa, el gobierno canalizó recursos públicos hacia la enseñanza primaria y media para financiar la implementación de políticas que buscaban responder a las elevadas tasas de repetición y deserción en la enseñanza media. Entre las medidas llevadas a cabo, se creó una oferta pública de pre-escolar para los niños de 3 a 5 años haciéndola obligatoria para los de 5, obligatoriedad que se extendió a los niños de 4 años en el año 2006. Además, se tomaron medidas especialmente dirigidas a los establecimientos en zonas de bajo nivel socio-económico, como la ampliación de la carga horaria en la escuela, la creación o modificación de establecimientos para reducir el tamaño de la clase (en particular en la enseñanza media), cambios en la política de alimentación escolar para incentivar la asistencia, implementación de programas de formación docente, cambios en los contenidos de la educación media, etc.

A su vez, tal como aparece en la Tabla 1, el gasto público en salud creció 36%. Este gasto tiene dos grandes componentes. Por un lado, el sector público paga las primas de seguro de

atención médica privada de los trabajadores privados formales; es lo que en la Tabla 1 se identifica como el componente “en dinero”. Con un valor estable de la prima del seguro, el aumento de beneficiarios del programa produjo que este componente del gasto en salud creciera 26%, en gran parte debido a que a finales de la década del noventa, el programa fue extendido a los adultos mayores de bajos recursos.

Por otro lado, el sector público provee servicios médicos, medicinas, atención hospitalaria, etc., sin cargo para los beneficiarios de bajos recursos. En la Tabla 1 se identifica este componente del gasto como salud pública “en especie”. El gasto en especie creció 45% entre 1994 y 2006 como resultado de un aumento de 32% de la población que utiliza estos servicios y un crecimiento de 10% del gasto por beneficiario.

En oposición a estos aumentos, el gasto en seguridad social cayó con excepción del programa de asignaciones familiares que creció 46%. Pero en ambos años la participación de este programa en el gasto es muy pequeña, debido tanto al bajo monto de la transferencia como a la limitada proporción de personas cubiertas. De todas maneras, cabe mencionar que el crecimiento del gasto en este programa es resultado de varias modificaciones realizadas entre 1994 y 2006 que buscaron focalizar la cobertura hacia la población de menores recursos y aumentar la prestación.

La caída del gasto en seguridad social se debe al comportamiento del programa de jubilaciones y pensiones. Sus erogaciones cayeron 22% entre 1994 y 2006, lo que se encuentra relacionado a una reforma implementada en 1996.

Hasta el año 1995, el programa se basó en un régimen de financiamiento de seguro social o reparto. Las contribuciones realizadas por trabajadores y empleadores financiaban tanto las prestaciones a los contribuyentes retirados como las pensiones generadas por bajos recursos y edad avanzada, teniendo tradicionalmente estas últimas una participación muy baja (del orden del 6%). La reforma sustituyó dicho régimen por uno 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 umbral, deben realizar un aporte a una cuenta de ahorro individual (con un tope por encima del cual, hay exoneración de aporte). De esta manera, la prestación obtenida en la etapa de retiro se compone de un beneficio público más la prima de un seguro que se obtiene con el

monto acumulado en la cuenta de ahorro individual. La creación de un doble pilar implica que para las nuevas generaciones de retirados, la prestación media vertida por el seguro social sea menor.

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

En síntesis, la postergación de la edad de retiro y la caída de la prestación media de los nuevos retirados contribuyeron a la caída del valor agregado de jubilaciones y pensiones a través del seguro social.

La reforma también aporta elementos para explicar la disminución de las contribuciones desde el lado de la recaudación (Tabla 2). En efecto, el doble pilar implicó una pérdida de recursos para el financiamiento del seguro social. Como contrapartida, la proporción de impuestos pasó de ser 66% de los recursos públicos en 1994 a 77% en 2006.

La mayor parte de los ingresos del sector público proviene de impuestos indirectos (50% en 1994 y 53% en 2006) y más específicamente del Impuesto al Valor Agregado (IVA). El IVA, con una tasa básica de 22% en 1994 y 23% en 2006, representa cerca de la tercera parte del total de ingresos.

Tabla 2. Impuestos y contribuciones en 1994 y 2006. En porcentaje.			
	Proporción en la recaudación		Variación 1994/2006
	1994	2006	
Impuestos indirectos	50	53	28
Impuestos directos	16	24	81
Contribuciones	34	24	-15
Total	100	100	22

Fuente: estimaciones en base a información de CGN (1994, 2006) y BPS (2007)

3 Datos y metodología

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

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

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

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

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

Así, a cada edad, el valor promedio del DCV 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 estiman los perfiles por edad de las diferentes cuentas utilizando microdatos provenientes de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares (EGIH) relevadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE). 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 se encuentra ampliamente detallada en la página web del Proyecto NTA (<http://www.ntaccounts.org/web/nta/show/Methodology>) y en Mason et al (2009); los aspectos específicos de su aplicación a las estimaciones uruguayas se presentan en Bucheli et al (2007) y Bucheli et al (2009). De todas maneras, a continuación se detallan ciertos aspectos metodológicos que ayudan a interpretar los resultados.

En primer lugar, se estima el consumo público por edad como la suma de tres componentes: educación, salud y “otro consumo”. Usando los microdatos, se asigna a cada individuo su consumo individual, lo que permite obtener el perfil promedio por edad. Lo mismo se hace con el consumo privado. En el caso del “otro consumo público” se supone que se distribuye uniformemente entre toda la población, o sea que tiene el mismo valor promedio para todas las edades.

En segundo lugar, las estimaciones de la seguridad social corresponden a la suma de diferentes programas. Para cada uno, el beneficio es asignado a la persona que lo recibe excepto en el caso de las asignaciones familiares, que son imputadas al jefe del hogar. Esto se debe a que si bien los beneficiarios son los niños, es el adulto responsable el que recibe la prestación. En el caso de Uruguay, donde el programa de asignaciones familiares tiene un peso bajo, el perfil de transferencias de la seguridad social permanece incambiado cuando el valor se asigna a los niños en vez de al jefe de hogar.

En tercer lugar, el sistema NTA supone que todos los individuos pagan impuestos indirectos. En particular, los niños pagan impuestos indirectos debido al consumo de bienes gravados. Los impuestos directos y contribuciones a la seguridad social se asignan a los individuos que los pagan excepto en el caso de los impuestos al patrimonio que se asignan al jefe de hogar. En el caso de las contribuciones a la seguridad social, en el año 1994 se considera que todas ellas forman parte de los recursos percibidos por el sector público. En el año 2006, solamente los aportes vertidos al fondo de seguro social son considerados recursos públicos; los aportes vertidos a las cuentas de ahorro individual son considerados parte del ahorro del individuo y no forman parte de las fuentes de financiamiento del gasto público.

En cuarto lugar, las transferencias privadas se dividen en dos tipos: las transferencias entre hogares, que se realizan entre individuos de diferentes hogares y las transferencias intra-hogares, que se realizan entre individuos de un mismo hogar.

Como no se dispone de estimaciones oficiales acerca del valor agregado de las transferencias entre hogares, se realiza una estimación que no es del todo precisa. Dicha estimación consiste en calcular el valor agregado de los pagos realizados por los hogares a otros hogares, informado en los microdatos de la EGIH, y suponer que este valor se desvía del verdadero en la misma proporción que el valor agregado del consumo obtenido a partir de esos microdatos se desvía del consumo privado informado por las Cuentas Nacionales.

Para calcular las transferencias intra-hogares, se estima primero el ingreso disponible, esto es, la suma del ingreso laboral, las transferencias públicas netas recibidas y las transferencias netas recibidas desde otros hogares. Los flujos por concepto de transferencia intra-hogar provienen de los individuos que consumen por encima de su ingreso disponible, y son financiados por los miembros de su mismo hogar que consumen por debajo. A su vez, si el ingreso disponible total del hogar excede el consumo del hogar, la metodología supone que ese superávit es ahorrado por el jefe de hogar. Si el ingreso total es menor que el consumo total, se supone que el jefe de hogar financia el déficit mediante ingresos de capital o ahorros de períodos previos.

Finalmente, para realizar la comparación entre 1994 y 2006 los valores fueron deflactados utilizando el índice de precios al consumo.

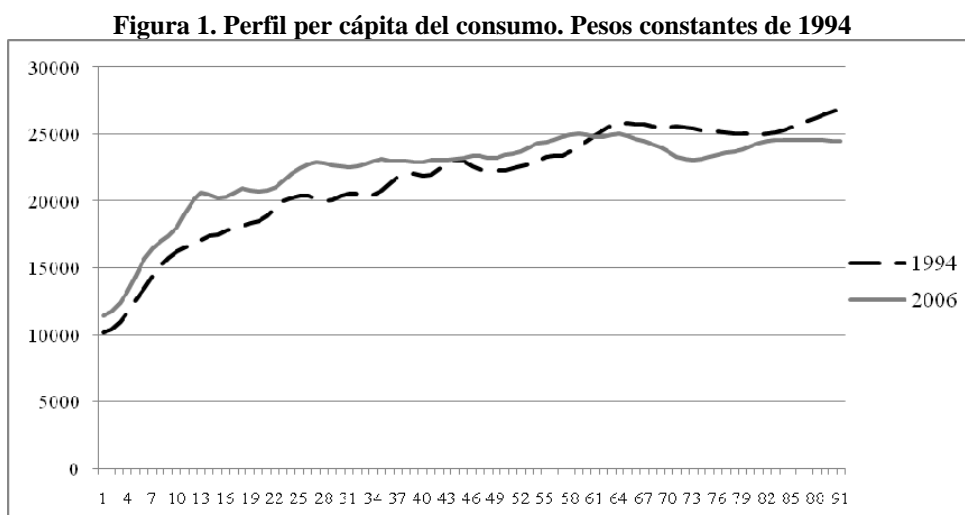
4 Las transferencias públicas por edad

En esta sección se analizan los perfiles por edad de las transferencias públicas y su papel en el financiamiento del consumo de los menores de 18 y mayores de 64 años de edad. Primero se describe brevemente el perfil del consumo, ingreso laboral y déficit del ciclo de vida. Luego se analiza el perfil por edad de las transferencias recibidas por la población y del pago de impuestos y contribuciones. Finalmente, se analiza el rol de las transferencias públicas en el financiamiento del déficit del ciclo de vida, para niños y adultos mayores.

4.1 El perfil por edad del ingreso laboral y del consumo

En la figura 1 se presenta el consumo promedio por edad para los años 1994 y 2006. En ambos años, crece rápidamente para los años correspondientes a la niñez y la adolescencia y se mantiene estable en la vida adulta.

Si se compara ambas curvas, es posible apreciar que en el año 2006, el consumo fue superior para los menores de 60 años. En particular, el mayor incremento se produjo en las edades más pequeñas. En cambio, el consumo promedio cayó para los mayores de 60 años. Se tiene así que el promedio del consumo por edad de los menores de 18 años creció 15% mientras que para los mayores de 64 años, cayó 5%. Como consecuencia, la brecha entre las edades disminuyó: la relación entre el consumo promedio de los mayores de 64 años y de los menores de 18 pasó de 1.7 a 1.4.



Fuente: Estimaciones propias en base al proyecto NTA

El aumento para 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 (ver Tabla 3). A su vez, el consumo en salud disminuyó (10%) debido a la retracción del gasto en el sistema privado, contrarrestada parcialmente por el aumento del uso de los servicios públicos. Mientras, el consumo en salud de los adultos creció (23%), en particular debido a su componente privado.

Tabla 3. Variación del consumo por edad entre 1994 y 2006. Promedio para los menores de 18 años de edad y para los mayores de 64 años. En porcentaje						
	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: estimaciones propias

En la Figura 2 se presenta el perfil por edad del ingreso laboral para los dos años de estudio. La forma general de las curvas no es sorprendente: al comienzo el ingreso laboral crece con la edad, reflejando la incorporación al mercado de trabajo y el crecimiento de las remuneraciones con la edad; luego decrece, debido en gran medida al retiro del mercado de trabajo. Sin embargo, las curvas presentan diferencias interesantes.

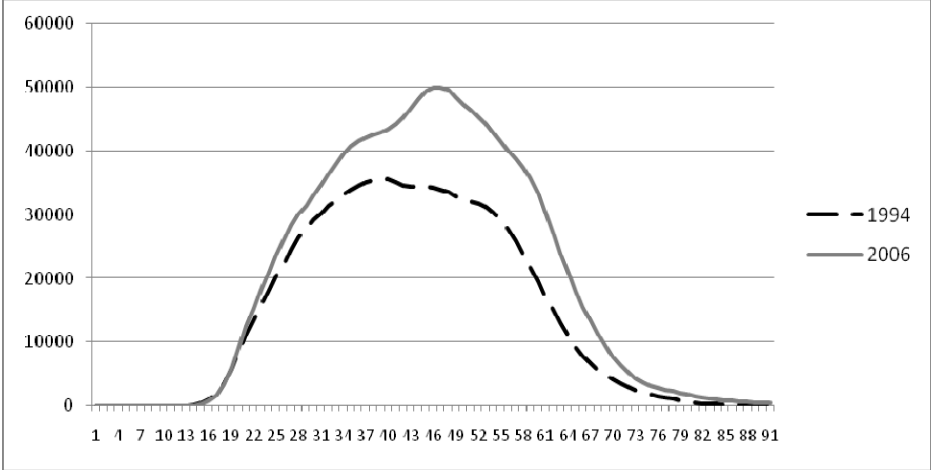
La más visible es el aumento del ingreso laboral entre 1994 y 2006. En efecto, a diferencia del consumo total que creció 9,8% en el período, el ingreso laboral aumentó 39,6%. Pero este aumento no fue homogéneo para todas las edades. En la figura 2 se ve claramente que el perfil por edad del ingreso de 2006 se sitúa hacia la derecha del de 1994, de forma que los menores de 18 años tienen menor ingreso promedio en 2006. Esta caída se debe a su menor participación en el mercado de trabajo en dicho año, en un contexto de tendencia decreciente de la actividad laboral adolescente.

El desplazamiento a la derecha en el año 2006 implicó que los ingresos laborales alcanzaran el punto máximo a una edad más tardía que en 1994. Además, presentaron un peso importante entre los adultos mayores: ingreso laboral promedio por edad de la población de 18 a 64 años creció 34% mientras que el de los mayores de 64 aumentó 102%.

El crecimiento del ingreso laboral en las edades avanzadas es consistente con la postergación de la edad de retiro, estimulada en la reforma de la seguridad social de 1996. Álvarez et al (2009a; 2009b) encuentran que en los últimos años, en Uruguay se ha producido un aumento gradual de las edades medias de retiro que se evidencia en la permanencia de altas tasas de actividad aún después de los 60 años. Los autores sostienen que esto se debe fundamentalmente a dos modificaciones introducidas con la reforma,

mencionadas en la sección 2. Por un lado, las mujeres permanecen más tiempo en el mercado de trabajo debido al aumento de edad mínima de retiro. Por otro lado, en el caso de los hombres, los cambios introducidos en la tasa de reemplazo estarían incentivando la postergación de su retiro.

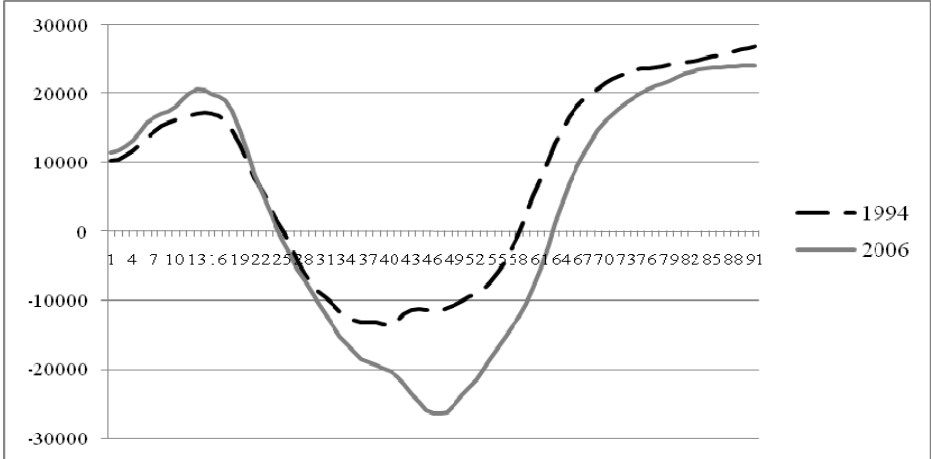
Figura 2. Perfil del ingreso laboral per cápita. Pesos constantes 1994



Fuente: Estimaciones propias en base al proyecto NTA

La Figura 3 muestra el perfil del DCV por edad para ambos años. Hay dos etapas en que el DCV es positivo: la niñez/adolescencia y la vejez. En cambio, la etapa superavitaria se corresponde con las edades medias.

Figura 3. Perfil per cápita del Déficit de Ciclo de Vida (Precios constantes 1994)



Fuente: Estimaciones propias en base al proyecto NTA

Entre 1994 y 2006, el período de etapa superavitaria aumentó de 32 a 37 años. El comienzo de esta etapa se mantuvo inalterado a la edad de 24 años, pero la edad de finalización pasó

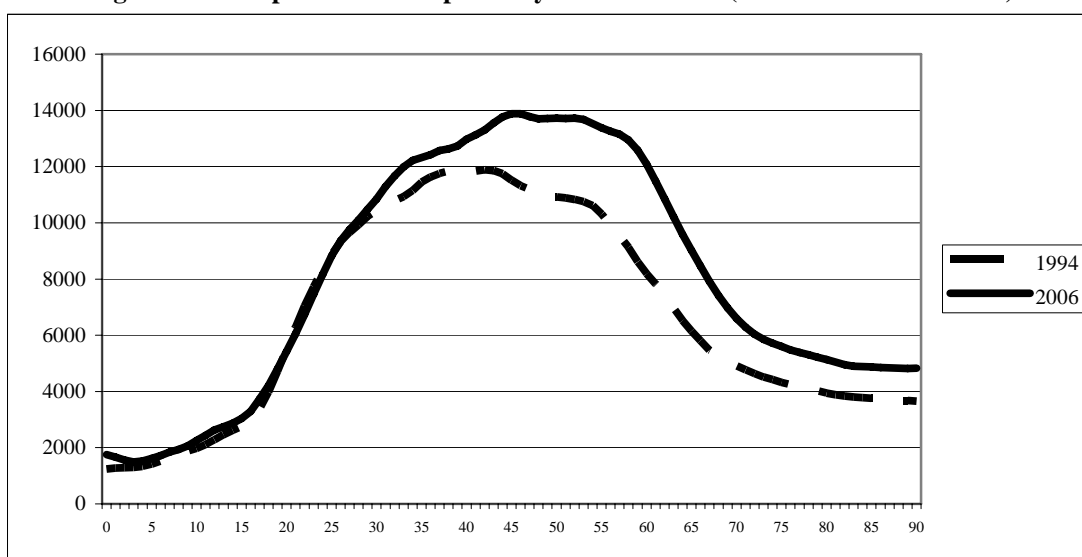
de 57 en 1994 a 61 años en 2006. Este comienzo más tardío de la segunda etapa deficitaria está en concordancia con la postergación de la edad de retiro.

Además, el valor del DCV por edad cambió. El DCV de niños y adolescentes fue mayor en el año 2006, consistentemente con el aumento de su consumo y la caída de su ingreso. En cambio, en el otro extremo de edad, el DCV fue mayor en 1994, cuando su consumo era más elevado y su ingreso laboral inferior. Finalmente, el DCV por edad también cambió para las edades medias, observándose un superávit mayor en el año 2006.

4.2 El perfil por edad de las transferencias públicas

El perfil por edad del pago de 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. Tal como aparece en la Figura 4, la suma de esos dos perfiles tiene forma de campana.

Figura 4. Perfil por edad de impuestos y contribuciones (Precios constantes 1994)



Fuente: Estimaciones propias en base al proyecto NTA

Si bien esta descripción general aplica a los dos años en estudio, existen algunas diferencias entre 1994 y 2006. Los impuestos tanto directos como indirectos crecieron para todas las edades, en especial para los mayores de 24 años de edad, lo que tendió a desplazar el perfil de los pagos totales hacia arriba. Sin embargo, la canalización de parte de la contribución de seguridad social del trabajador hacia una cuenta de ahorro individual

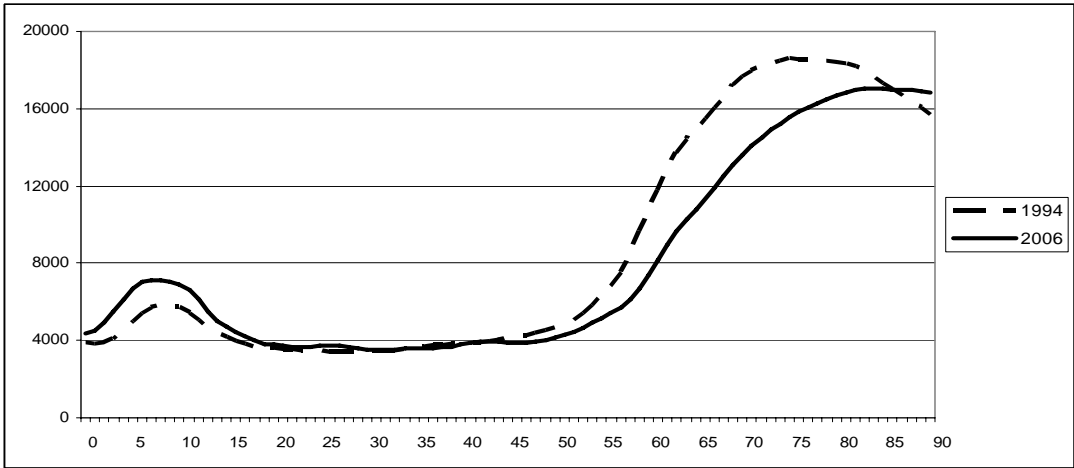
disminuyó los recursos orientados a la seguridad social. En particular, el pago promedio de contribuciones cayó para los menores de 57 años, empujando el perfil de los pagos totales hacia abajo. De todas maneras esta caída no fue tan importante como para contrarrestar el alza de los impuestos por lo que los pagos totales aumentaron para los mayores de 30 años, tal como aparece en la Figura 4.

En el caso de los adultos mayores, la postergación de la edad de retiro hizo crecer (aunque levemente) el pago de contribuciones, por lo que este movimiento reforzó el aumento de los impuestos.

A su vez, la transferencia promedio por edad recibida por canales públicos (o dicho de otra manera, el destino de los recursos públicos) aparece en la figura 5. Para ambos años en estudio, el perfil presenta dos “jorobas”, una antes de los 18 años de edad y otra luego de los 64, siendo esta última notoriamente más elevada. Así, el destino por edad del gasto público se caracteriza por dirigirse hacia las edades extremas y en particular hacia la población adulta mayor.

La Tabla 4 muestra la composición de las transferencias hacia estos dos grupos. Mientras el gasto dirigido a los menores se canaliza fundamentalmente a través de bienes y servicios (en particular educativos), las tres cuartas partes de los recursos captados por los adultos mayores corresponden a jubilaciones y pensiones.

Figura 5. Perfil por edad de las transferencias públicas recibidas por las personas (Precios constantes 1994)



Fuente: Estimaciones propias en base al proyecto NTA

Tabla 4: Valores agregados de las transferencias a través de programas públicos sociales por grupos de edad (%).						
	1994			2006		
	0 - 17	65 +	Total	0 - 17	65 +	Total
Educación pública	31,2	0	8,1	44,6	0	13,8
Salud pública	18	8,1	12,1	18,2	10,2	16,8
En dinero	5,6	4,6	5,8	4,9	6,2	7,5
En especie	12,3	3,4	6,3	13,4	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	0,3	1,1	0	0,3	1,6
Otros programas (en dinero)	0	0	1,5	0,1	0,0	1,5
Otros	1,6	1,6	1,6	0,6	0,6	0,6
Total transferencias recibidas	100	100	100	100	100	100

Fuente: estimaciones propias

Si bien el perfil y la composición mantienen las mismas características generales en 1994 y 2006, al final del período los recursos captados por los niños son más elevados y los de los adultos mayores, menores.

El aumento de las transferencias hacia los menores de 18 años se explica fundamentalmente por el crecimiento del componente de consumo, en particular de la educación. Este incremento es notoriamente mayor para el sub-grupo de menores de 6 años, lo que se asocia a la implementación del preescolar obligatorio¹. En consecuencia, tal como aparece en la Tabla 4, entre 1994 y 2006 el peso de la educación pública en el total de transferencias recibidas por los menores aumentó de 31% a 44%.

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

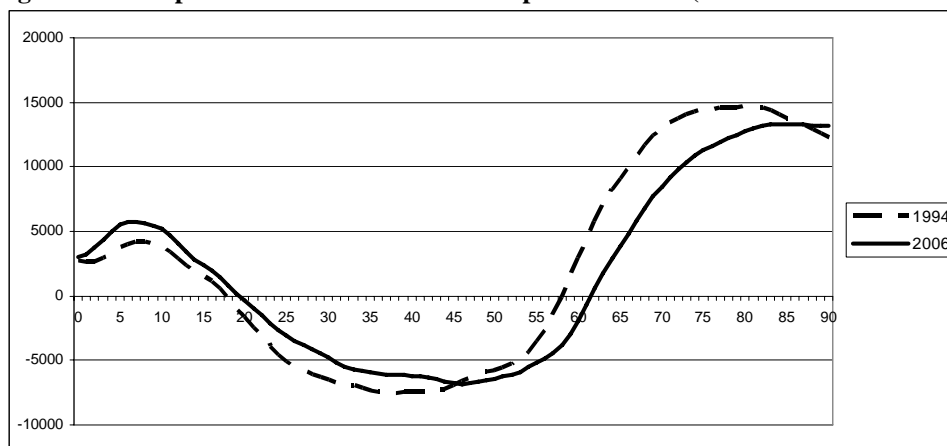
En ambos años de estudio, el total de impuestos y contribuciones fue superior a las transferencias recibidas. Existe por lo tanto un surplus correspondiente a pagos realizados al gobierno que no forman parte de las transferencias que las personas realizan entre ellas a través de canales públicos. Dicho de otra manera, a nivel agregado el monto transferido

¹ El número de menores de 6 años que asisten al preescolar público pasó de 48500 en 1994 a 82000 en 2006. (Observatorio de la Educación. ANEP)

debe ser igual al recibido, por lo que el surplus debe ser eliminado de los pagos al sector público a la hora de calcular las transferencias netas por edad.²

El perfil de las transferencias netas que se canalizan vía el sector público aparece en la Figura 6. En ambos años, los niños, adolescentes y adultos mayores son receptores netos, siendo claramente superiores los valores máximos en la etapa de la vejez. Sin embargo, la brecha entre adultos mayores y niños se redujo en el período: la relación entre los valores máximos de cada etapa de vida cayó de casi 4 en 1994 a 2,3 en 2006.

Figura 6. Perfil por edad de las transferencias públicas netas (Precios constantes 1994)



Fuente: Estimaciones propias en base al proyecto NTA

4.3 El papel de las transferencias públicas en el financiamiento del consumo

Tal como se mencionó en secciones anteriores, las etapas deficitarias del ciclo de vida se definen como aquellas en que los ingresos del trabajo no cubren el gasto en consumo. Tal como aparece en la tabla 5, tanto en 1994 como en 2006, los ingresos laborales son apenas 3% del consumo de los menores 18 años. Este peso es algo mayor para las personas en la edad de la vejez, el cual en concordancia con los resultados ya señalados aumentó de 8% en 1994 a 16% en 2006.

² El gobierno puede utilizar el surplus para pagar remuneraciones de activos (como el pago de intereses de deuda) o incrementar el ahorro público. Estos dos componentes forman parte de los flujos entre edades que se realizan bajo la forma de reasignaciones en base a activos a través de los canales públicos.

Por lo tanto, en las primeras y últimas etapas de la vida se requiere financiar el consumo con transferencias y/o con ingresos derivados de la posesión de activos (ventas, rentas, etc.). El peso de los rubros difiere según se esté en la primera etapa deficitaria o en la segunda.

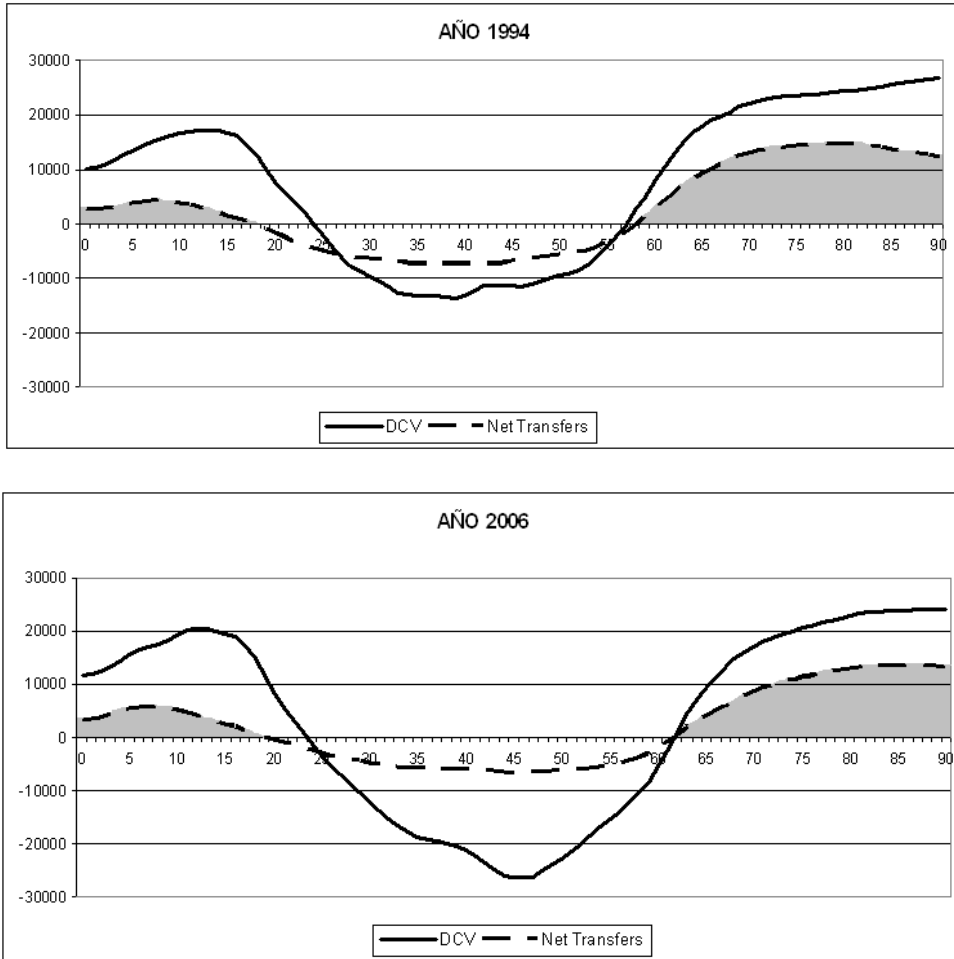
Tanto en 1994 como 2006, los menores financiaron prácticamente todo su consumo con transferencias, fundamentalmente privadas. Así, las transferencias públicas financiaron alrededor de la quinta parte del consumo. En cambio, entre los mayores de 64 años predominaron las transferencias públicas y la reasignación en base a activos. Las transferencias a través de canales públicas financiaron alrededor de la mitad del consumo. Obsérvese que si bien los adultos mayores fueron receptores netos de transferencias públicas en ambos años, realizaron transferencias (en términos netos) por los canales privados.

Tabla 5: Financiamiento del consumo. Promedio para los menores de 18 años y para los mayores de 64 años. En porcentaje.				
	1994		2006	
	0 a 17	65 y mas	0 a 17	65 y mas
Ingresos laborales	3	8	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: Estimaciones propias en base al proyecto NTA

A su vez, la Figura 7 muestra conjuntamente el perfil por edad del DCV y de las transferencias públicas netas, dejando visible su diferente rol en la niñez y la vejez. En efecto, financian más de la mitad de DCV de los mayores de 64 años pero menos de la cuarta parte del DCV de los menores de 18 años. Sin embargo, esta distancia se acortó entre 1994 y 2006. Para los adultos mayores, las transferencias públicas netas pasaron de ser en promedio el 56% del DCV de 1994 a 54% del DCV en 2006. En cambio, para los niños crecieron de 20% a 24%.

Figura 7. Déficit de Ciclo de Vida y Transferencias públicas netas, para 1994 y 2006.



Fuente: Estimaciones propias en base al proyecto NTA

5 Conclusiones

Las estimaciones realizadas para 1994 y 2006 permiten una descripción general de carácter estructural sobre el destino y origen de los recursos públicos. Las reasignaciones públicas involucran transferencias desde las edades medias, en que los ingresos laborales superan el consumo, hacia los niños y adultos mayores. Los beneficios públicos que reciben los menores de 18 años son fundamentalmente en especie, destacándose los servicios educativos. En cambio, los mayores de 64 años reciben principalmente transferencias monetarias a través del programa de pensiones. En promedio, las transferencias netas son superiores para los adultos mayores que para los niños.

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

De acuerdo a las estimaciones realizadas, entre 1994 y 2006, en Uruguay se asistió a un aumento de las transferencias públicas hacia los niños y una caída de las dirigidas a los adultos mayores.

El aumento de los recursos dirigidos a los niños, en un contexto de crecimiento de su consumo, tiene dos aspectos positivos. Uno de ellos es el potencial efecto sobre la equidad e igualdad de oportunidades ya que permite disminuir la dependencia que tiene el consumo en la infancia respecto a las transferencias privadas. En otras palabras, el aumento de las transferencias públicas netas ayuda a mitigar las diferencias de los fondos que las distintas familias pueden ofrecer a su niños, lo que permite esperar un impacto redistributivo.

El segundo aspecto positivo es que el aumento de los recursos destinados a la niñez se debió fundamentalmente a un crecimiento de la inversión en educación pública, que se combinó además con un crecimiento de la educación privada. De todas maneras, los aumentos de gasto no siempre se traducen en calidad y resultados, y el efecto de la reasignación de recursos públicos hacia la educación no ha sido evaluado globalmente. Existen estudios parciales, como por ejemplo el de Berlinski et al (2007) que encuentra efectos positivos del programa de educación preescolar en la reducción de las tasas de abandono anticipado.

Con respecto a la disminución de los recursos destinados a los mayores de 64, ella se debió a la caída del gasto en pensiones de retiro. En esto confluyeron diferentes efectos que fueron buscados por la reforma de la seguridad social, en un contexto de proceso de envejecimiento que afectaba (entre otros factores) 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 caída de la transferencia neta a los adultos no es en si mismo un resultado negativo ya que ella estaría compensada por el beneficio proveniente de la cuenta individual. Con aumentos de productividad, en el mediano y largo plazo el pilar de ahorro individual estaría contribuyendo significativamente a financiar el consumo en la vejez y aligerar el peso de las transferencias netas públicas hacia ese grupo etario.

Sin embargo, hemos encontrado algunos resultados poco auspiciosos. El consumo promedio de los adultos mayores fue inferior en 2006 que en 1994. Es posible que este resultado promedio esconda situaciones diversas según el origen socio-económico del adulto mayor, de manera que el consumo promedio fue arrastrado hacia abajo por los adultos mayores más pobres. Esto sugiere que la disminución de las transferencias públicas a la vejez podría no estar compensada por el ahorro privado ni las transferencias privadas. Si bien el año 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 adultos mayores se encuentre en esta situación.

Referencias

Álvarez, Ignacio; da Silva, Natalia; Forteza, Álvaro y Rossi, Ianina (2009a). “El retiro de los trabajadores uruguayos y la seguridad social”. Documento de Trabajo N°24/09, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Álvarez, Ignacio; da Silva, Natalia; Forteza, Álvaro y Rossi, Ianina (2009b). “¿Qué incentivos al retiro genera la seguridad social? El caso uruguayo”. Documento de Trabajo N°23/09, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

ANEP. Observatorio de la educación. Administración Nacional de Educación Pública: www.anep.edu.uy/observatorio,

Arenas de Mesa, Alberto; Fabio M. (2005). “Previsión social: ¿Reformular o consolidar el modelo mixto?”, in Uruguay: Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento,

ISBN 92-2-317102-2, Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile, pgs. 397-421.

Ferreira-Coimbra, Natalia; Forteza, Álvaro (2004). “Protección Social en Uruguay. Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2002”, Organización Internacional del Trabajo, ISBS 92-2-315497-9, Santiago de Chile.

INE (2007), “Evolución de la pobreza en Uruguay 2001-2006”. Instituto Nacional de Estadística, Uruguay. (<http://www.ine.gub.uy>)

INE (2009), “Informe sobre pobreza e indigencia. Primer semestre de 2008”. Instituto Nacional de Estadística, Uruguay. (<http://www.ine.gub.uy>)

BPS (2006), Boletín estadístico 2006. Asesoría General en Seguridad Social, Asesoría Económica y Actuarial, Banco de Previsión Social, Uruguay.

Bravo, Jorge; Holz, Mauricio (2007). “Inter-age transfers in Chile 1997: economic significance”, ECLAC, CELADE-Population Division Santiago, Chile

Bucheli, Marisa; Ceni, Rodrigo; González, Cecilia (2007a). “El sistema NTA: método de estimación para Uruguay (1994)”. Documento de Trabajo N°03/07, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Bucheli, Marisa, Ceni, Rodrigo; González, Cecilia (2007b). “Transferencias intergeneracionales en Uruguay”, DT N° 05/07, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Bucheli, Marisa, Ceni, Rodrigo; González, Cecilia (2007c). “The Public Transfers Flows between generations: Uruguay (1994)”, WP07-05, <http://www.ntaccounts.org>

Bucheli, Marisa; González, Cecilia; Olivieri, Cecilia (2009). “Flujos económicos entre edades: Uruguay 2006”, DT N°07/09, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República

ECLAC (2008), Panorama social de América Latina 2008, LC/G.2402-P/E, Santiago de Chile.

De Ferranti, David; Perry, Guillermo E.; Ferreira, Francisco (2004). "Inequality in Latin America and the Caribbean. Breaking with History?", Washington, World Bank.

Lee, Ronald; Donehower, Gretchen; Miller, Tim (2007). "Transfers and the Economic Life Cycle in the US", Fourth Meeting of the Working Group on Macroeconomics Aspects of Intergenerational Transfers, Berkeley, January.

Mason, Andrew; Lee, Ronald; Tung, An-Chi; Lai, Mun-Sin; Miller, Tim (2009 forthcoming). "Population aging and intergenerational transfers: introducing age into national accounts". En David Wise editors, Development in the population of aging, NBER y University of Chicago Press.

Miller, Tim and Saad, Paul (2009) "Cuentas Nacionales por edad: una mirada a la economía generacional", presented in "Transferencias intergeneracionales, envejecimiento de la población y protección social, Montevideo, mayo 2009,

OPP (2004). "El gasto público social en el Uruguay (1999-2003)", Asesoría Técnica en Políticas Sociales, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la República.

Paredes, Mariana; Varela, Carmen (2005). "Aproximación socio-demográfica al comportamiento reproductivo y familiar en Uruguay", DT N° 67, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Turra, Casio; Queiroz, Bernardo (2005). "Intergenerational Transfers and Socioeconomic Inequality in Brazil: a First Look", Workshop: Transformaciones Demograficas, Transferencias Intergeneracionales y Proteccion Social en America Latina, División Población - Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CELADE, Santiago, Chile, July.

Varela Petito, Carmen (2007). "Fecundidad. Propuestas para la formulación de políticas". In: Diagnóstico y perspectivas de la situación demográfica del Uruguay y alternativas para la construcción de políticas públicas. Fundación Rumbos, Uruguay (en imprenta).