

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EN PROTECCIÓN SOCIAL

*(Extractado de la Tesis de Maestría presentada
en Mayo 2004)*

Soc. Leticia Pugliese

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EN PROTECCIÓN SOCIAL

En este capítulo nos proponemos responder a la pregunta sobre la forma en que el Estado uruguayo y en especial el Sistema de Seguridad social atiende las necesidades sociales de la población.

Como se explicó en el diseño metodológico, se trabajó en base a información estadística sobre el Gasto Público Social en proporción del producto bruto interno, así como de la proporción de dicho producto que lleva cada programa de seguridad social y su comparación con otros países.

1. Comparación internacional del Gasto Público Social

Cuadro 1. América Latina: Gasto Público Social como porcentaje del PBI

País	Bienio 1996-1997				
	TOTAL	Educación	Salud	S. Social	Vivienda y Asist. Social
Argentina	17,8	3,8	4,1	8,0	1,9
Bolivia	12,0	5,9	1,4	2,7	2,0
Brasil	19,8	3,4	2,9	10,1	3,4
Chile	14,2	3,3	2,5	6,7	1,7
Colombia	15,3	4,4	3,7	5,4	1,8
Costa Rica	20,8	5,8	7,3	5,5	2,2
El Salvador	7,6	2,6	2,8	2,0	0,2
Guatemala	4,2	1,7	0,9	0,7	0,9
Honduras	7,2	s/d	s/d	s/d	s/d
México	8,5	3,7		3,6	1,2
Nicaragua	10,6	4,3	4,4		1,9
Panamá	22,0	5,5	6,8	6,6	3,1
Paraguay	7,9	3,9	1,2	2,6	0,2
Perú	5,8	s/d	s/d	s/d	s/d
R. Dominicana	6,1	2,3	1,4	0,7	1,7
Uruguay	22,5	3,0	3,7	15,3	0,5
Venezuela	8,3	3,1	1,1	2,9	1,2
Promedio simple	12,4	3,8	3,2	5,2	1,6

Fuente: CEPAL. *Equidad, desarrollo y ciudadanía. Santiago de Chile. 2000.*

Uruguay es el país latinoamericano que tiene la mayor proporción del Gasto Público Social: el 22.5% del Producto Bruto Interno, de acuerdo a información

de CEPAL para 1996-1997. Los países que llegan a una proporción cercana a Uruguay son Panamá, Costa Rica, Brasil y Argentina. En la mitad de los países de la región, el gasto social es menor al 9% del producto, correspondiendo por lo general menor gasto en los países más pobres de la región, como es el caso de Honduras, Guatemala, El Salvador, Paraguay, República Dominicana. Mientras que el promedio de todos ellos es de 12.4%, 10 puntos menos que nuestro país.

Es diferente la situación si se compara Uruguay con otros países del mundo y en particular con los desarrollados.

Cuadro 2. Unión Europea: Gasto Público Social como porcentaje del PBI

País	1996	1997	1998
Suecia	34.5	33.6	33.3
Francia	31.0	30.8	30.5
Dinamarca	31.4	30.5	30.0
Alemania	30.0	29.5	29.3
Holanda	30.1	29.4	28.5
Austria	29.6	28.8	28.4
Bélgica	28.8	28.1	27.5
Finlandia	31.6	29.3	27.2
Reino Unido	25.2	25.7	26.8
Italia	25.2	25.7	25.2
Grecia	23.1	23.6	24.5
Luxemburgo	25.2	24.8	24.1
Portugal	22.0	22.5	23.4
España	22.5	22.0	21.6
Irlanda	18.5	17.2	16.1

Fuente: Frades, Jaime. U.G.T. Gabinete Técnico Confederal. *El gasto social en España y en la Unión Europea. España, 2001.*

En comparación con los principales países de la Unión Europea en los mismos años que en la información sobre América Latina, el gasto social público de Uruguay se encuentra en los mismos niveles que España y Portugal, países europeos que están entre los de menores porcentajes de dicho gasto, superando sólo a Irlanda¹². Como puede observarse, en los países con mayor desarrollo también es mayor la proporción del producto que se destina al gasto social público.

¹² En el trabajo de Frades se hace una observación importante con respecto a Irlanda: que en esta información no se incluye el gasto en los regímenes de pensiones profesionales para los trabajadores del sector privado, por lo que de incluirse el gasto se incrementaría y España probablemente pasaría a ocupar el último lugar en cuanto a gasto social.

Interesó analizar la composición de ese gasto en los programas sociales de países de la Unión Europea y en Uruguay. Para esto se tomó la información del trabajo de la UGT “El gasto social en España y la UE” para la Unión Europea y del INE para Uruguay (en el anexo se presenta el cuadro sobre Uruguay en miles de pesos y porcentajes).

Cuadro 3. Programas sociales en países de la Unión Europea como porcentaje del PBI en Gasto Social – 1998

País	Enfermedad	Invalidez	Vejez	Supervivencia	Familia	Desempleo	Alojamiento	Exclusión social	Gastos Func.	Total
Suecia	7.7	3.8	12.2	0.7	3.5	3.1	0.8	1.0	0.5	33.3
Francia	8.5	1.4	11.0	1.8	2.8	2.2	0.9	0.4	1.6	30.5
Dinamarca	5.6	3.4	11.2	0.0	3.8	3.4	0.7	1.1	0.8	30.0
Alemania	7.9	2.2	11.4	0.5	2.8	2.5	0.2	0.6	1.1	29.3
Holanda	7.6	3.2	9.6	1.4	1.2	1.9	0.4	1.4	1.7	28.5
Austria	7.2	2.4	10.4	2.8	2.8	1.5	0.1	0.3	0.9	28.4
Bélgica	6.3	2.3	8.2	2.9	2.2	3.3	--	0.7	1.6	27.5
Finlandia	6.0	3.8	8.0	1.0	3.4	3.2	0.4	0.6	0.9	27.2
Reino Unido	6.6	3.0	10.4	1.0	2.2	0.9	1.6	0.2	0.8	26.8
Italia	5.7	1.5	13.0	2.6	0.9	0.7	0.0	0.0	0.8	25.2
Grecia	5.7	1.5	10.4	2.1	1.9	1.1	0.7	0.3	0.8	24.5
Luxemburgo	5.7	2.8	9.2	1.0	3.3	0.8	0.1	0.3	0.9	24.1
Portugal	6.8	2.6	7.2	1.5	1.1	1.0	0.0	0.3	3.0	23.4
España	6.1	1.7	8.8	0.9	0.4	2.8	0.1	0.1	0.5	21.6
Irlanda	5.6	0.7	2.9	0.9	1.9	2.4	0.5	0.3	0.8	16.1

Fuente: Frades, Jaime. U.G.T. Gabinete Técnico Confederal “El gasto social en España y en la Unión Europea”. España, 2001.

Cuadro 4. Erogaciones por Programas del Sistema de Seguridad Social uruguayo, en relación al PBI

AÑOS	PBI en miles	INVALIDEZ VEJEZ Y SOBREVIVENCIA	SEGURO DESEMP.	SEGURO ENFERM.	CARGAS DE FLIA. Y MATERNIDAD	GASTOS DE FUNCION.	OTRAS PREST. Y OTROS GASTOS	TOTAL
1996	163.545.806	13.5	0.3	1.5	0.5	0.9	0.2	17.0
1997	204.925.566	13.6	0.3	1.7	0.5	0.8	0.2	17.1
1998	234.266.812	13.6	0.3	1.8	0.5	0.8	0.2	17.3
1999	237.143.036	14.7	0.4	1.9	0.5	0.9	0.2	18.7
2000	243.027.071	14.7	0.5	1.8	0.6	0.9	0.2	18.8
2001	247.211.395	14.9	0.5	1.8	0.5	0.9	0.2	19.0
2002	261.986.505	14.6	0.6	1.6	0.6	0.9	0.5	19.0

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Anuario Estadístico del INE. [pág. web: www.ine.gub.uy/socio-demografico](http://www.ine.gub.uy/socio-demografico)

El total de esta información no es el total del Gasto Público Social, porque solo están contabilizados los programas específicos de las instituciones de seguridad social (BPS, Cajas paraestatales y Servicios de Retiro Militar y Policial), por esta razón y con el objetivo de poder realizar comparaciones

más aproximadas con los programas de los países europeos, se buscaron datos sobre gasto público social del Gobierno Central (Ministerios y Organismos del 220) en Salud, Educación y Vivienda que se obtuvieron para los años 2000 y 2001. Asimismo se obtuvo para los años 1999, 2000 y 2001 información sobre prestaciones familiares (prestaciones por hijos, prima por matrimonio, prima por nacimiento y hogar constituido), otorgadas a los funcionarios públicos por las empresas públicas y organismos descentralizados, que se suman a las prestaciones familiares por hijo o menor a cargo que otorga el Banco de Previsión Social a los trabajadores de la actividad privada.¹³ Esta información se resume en el siguiente cuadro.

Cuadro 5. Erogaciones por programas de protección social en Uruguay, en proporciones del PBI

AÑOS	INVALIDEZ VEJEZ Y SOBREVIVENCIA	SEGURO DESEMP.	SALUD.	CARGAS DE FLIA. Y MATERNIDAD	VIVIENDA	EDUCACIÓN	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO*	OTRAS PREST. Y OTROS GASTOS	TOTAL
1999	14.7	0.4	1.9	0.7	---	---	0.9	0.2	18.9
2000	14.7	0.5	4.1	0.9	0.5	3.2	0.9	0.2	25.0
2001	14.9	0.5	3.9	0.8	0.5	3.5	0.9	0.2	25.3

* Los gastos de funcionamiento son de las instituciones del sistema de seguridad social
 FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Anuario Estadístico del INE. pág. web: www.ine.gub.uy/socio-demografico e información de la Contaduría General de la Nación (C.G.N.)

Con la información agregada el total del gasto llega a valores del 25% del producto bruto interno. En el caso que la información de 1998 para la UE, se mantuviera en similares valores en el año 2001, Uruguay se encontraría por encima de cinco países de la misma (Irlanda, España, Portugal, Luxemburgo, Grecia e Italia).

Se realizó un análisis comparativo de la información sobre cada programa en Uruguay y países de la Unión Europea, para lo cual fue necesario definir los programas sociales según las fuentes, explicitando las diferencias a fin de que la comparación de los datos estadísticos resultara lo más rigurosa posible. El detalle de este comparativo se presenta en el Anexo.

La distribución del gasto en Programas de Seguridad Social en Uruguay

Para acotar el estudio a nuestro objeto de investigación, nos preguntamos ¿cómo se distribuye el gasto en el Sistema de Seguridad Social? Para responder a esta pregunta se analizan series cronológicas de la proporción

¹³ No se obtuvo información de lo gastado por concepto de salarios en los tres meses de pre y postparto, que se pagan a las funcionarias públicas, con cargo al presupuesto de cada organismo del Estado y que representa el 100% del salario de la funcionaria. Esta información completaría el gasto en prestaciones familiares por parte del Estado.

de las erogaciones por programas de seguridad social, limitando el análisis a los programas específicos que brindan las instituciones de este sistema en Uruguay¹⁴ (sin contar otras políticas sociales que desarrollan instituciones ajenas al sistema).

Cuadro 6. Erogaciones por Programas del Sistema de Seguridad Social

AÑOS	Invalidez Vejez y Supervivencia	Subsidio Desempleo	Subsidio Enfermedad	Cargas de flia. y maternidad	Otras prestaciones y otros gastos*	Gastos de funcionam.
1996	79.5	1.9	8.9	2.9	1.3	5.4
1997	79.6	1.7	9.9	2.9	1.4	4.6
1998	79.0	1.6	10.4	3.0	1.4	4.6
1999	78.5	2.3	10.1	2.9	1.5	4.7
2000	78.2	2.4	9.8	3.3	1.4	4.9
2001	78.6	2.9	9.5	2.9	1.2	5.0
2002	77.1	3.3	8.6	3.2	2.8	5.0

*Están contadas, entre otras las Prestaciones de Asistencia Social del BPS
Fuente: Anuario Estadístico del INE, pág. web: www.ine.gub.uy/socio-demografico

Para los años 1999, 2000 y 2001, se agregó información de las prestaciones familiares otorgadas a sus empleados por los organismos públicos, en el entendido que se trata de prestaciones similares a las que el BPS otorga a los trabajadores privados por el programa de Asignaciones Familiares, y que el no contarlas estaría restando información sobre la cantidad del gasto por concepto de “carga de familia”, que es una prestación importante de la Seguridad Social, especialmente a los efectos de este estudio.

Cuadro 7. Erogaciones de protección social con datos agregados de las prestaciones familiares a funcionarios estatales

AÑOS	Invalidez Vejez y Supervivencia	Subsidio Desempleo	Subsidio Enfermedad	Cargas de flia. y maternidad	Otras prest. y otros gastos*	Gastos de funcionam.
1999	77.8	2.2	10.0	3.8	1.5	4.6
2000	77.2	2.4	9.6	4.5	1.4	4.8
2001	77.7	2.8	9.3	4.0	1.2	4.9

*Están contadas, entre otras las Prestaciones de Asistencia Social del BPS
FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Anuario Estadístico del INE. pág. web: www.ine.gub.uy/socio-demografico e información de la Contaduría General de la Nación (C.G.N.)

Los programas de jubilaciones y pensiones representan en promedio en los últimos años el 78% de las erogaciones del sistema de seguridad social, siendo los programas que tienen menor asignación los de prestaciones de asistencia social, los de desocupación y los de carga de familia y maternidad.

¹⁴ Instituciones que componen el sistema de seguridad social uruguayo: Banco de Previsión Social, Cajas paraestatales (Notarial, Bancaria, Profesionales Universitarios), Servicios de Retiro Militar y Policial. No se incluye información de las AFAPS (Administradoras de Fondos de Pensiones), por no haber registro de sus erogaciones en la información del INE.

La información anual sobre cantidad de personas que reciben pasividades se encuentra en el entorno de las 575.000, mientras que los beneficiarios de asignaciones familiares son aproximadamente 400.000, las trabajadoras privadas que han recibido salario por maternidad son aproximadamente 1.000 y en el servicio de salud materno infantil se atienden promedialmente 11.000 partos, 90.000 atenciones pediátricas, 29.000 de obstetricia, además de otras especialidades médicas. Si bien hay más pasivos que niños y madres beneficiarios la diferencia no es tan significativa como para explicar el enorme peso de los programas de IVS con relación a ellos y a los otros programas de prestaciones de actividad.

Para explicar esta situación Rosario Aguirre (2003) cita a Esping-Andersen refiriéndose a la inadecuación de los sistemas de protección social a la actual estructura de necesidades y riesgos que es producto de la inestabilidad familiar, el incremento de hogares atípicos y las bajas posibilidades de generar ingresos de los trabajadores más jóvenes. En la década del 60 se suponía que los riesgos sociales más graves ocurrían en la vejez que era sinónimo de pobreza, por eso se atendió tanto al mejoramiento de las jubilaciones, sin embargo, la incidencia del riesgo social se ha ido desplazando hacia la juventud y las familias jóvenes, pero esta situación no ha sido contemplada por los sistemas de seguridad social, que siguieron aumentando la importancia asignada a las jubilaciones. La falta de atención a los requerimiento de la institución familiar ha llevado a que los Estados transfieran responsabilidades de prestación de servicios hacia las familias o al mercado.

No obstante se debe realizar una puntualización con respecto a la cuestión del desbalance generacional en la asignación del gasto público, estudiando la distribución de los ingresos por pasividad. Si bien las jubilaciones y pensiones representan más del 70% de las erogaciones que realiza el BPS, al estudiar cómo se distribuyen los ingresos por pasividades se constata que el 74% de los pasivos (aproximadamente 424.000 jubilados y pensionistas) no llega a cobrar \$U 5.000, sólo el 26% (unos 147.000) supera esta cifra.

Cuadro 8. Pasivos por tramos de ingreso según sexo. Dic. 2002

	HASTA 1 SMNL \$943.50	1 A 2 SMNL \$ 1.887	2 A 5 SMNL \$ 4.717.50	MAS DE 5 SMNL	TOTAL
HOMBRES	2.476	23.490	112.200	57.671	195.837
MUJERES	46.787	68.361	170.853	89.349	375.350
TOTAL	49.263	91.851	283.053	147.020	571.187

Fuente: Elaborado en base a información de la Asesoría Económica y Actuarial - BPS.

Nota: Valor del Salario mínimo nacional líquido: \$U 943.50 (1.110 x 0.85)

Los relativamente bajos ingresos que por sus pasividades reciben los adultos mayores del BPS¹⁵, relativiza en cierta manera la situación de “privilegio” en que podría considerarse que están por la concentración de las erogaciones del sistema en jubilaciones y pensiones.

Distribución de las prestaciones económicas de seguridad social por estratos de ingresos

Cuadro 9. Participación (%) de prestaciones en el ingresos de los hogares según estrato

	Asignaciones Familiares		Jubilaciones		Pensiones		Seguro de Desempleo	
	Mdeo.	Interior	Mdeo.	Interior	Mdeo.	Interior	Mdeo.	Interior
Decil 1	0.570	0.928	13.391	14.470	9.110	11.473	1.349	0.235
Quintil 1	0.515	0.703	14.218	17.172	9.306	10.857	1.256	0.635
Quintil 2	0.353	0.761	18.911	19.394	7.096	8.978	1.084	0.975
Quintil 3	0.180	0.563	18.249	18.561	5.456	6.182	0.760	0.639
Quintil 4	0.067	0.325	16.153	18.104	4.339	4.062	0.443	0.644
Quintil 5	0.013	0.084	11.790	14.493	2.494	2.313	0.116	0.407
Decil 10	0.002	0.049	10.085	12.904	1.722	1.937	0.046	0.389
Total	0.114	0.334	14.556	16.686	4.212	4.679	0.450	0.577

Fuente: Procesamientos realizados por el Banco de datos del Dpto. de Sociología - UDELAR de la Encuesta Continua de Hogares del INE, año 2002

La información de la encuesta continua de hogares del Instituto Nacional de Estadística permite desagregar algunas prestaciones económicas de la seguridad social, jubilaciones, pensiones, seguro de paro y asignaciones familiares y analizar su participación en el total de ingresos de los hogares.

De la lectura del cuadro se desprende que la participación de las prestaciones es bastante reducida en el total de ingresos de los hogares. La prestación por jubilaciones, que es la de mayor impacto relativo en dichos ingresos oscila entre 14.5% y 16.6% en Montevideo y el Interior respectivamente, mientras que las asignaciones familiares son las que tienen el menor impacto encontrándose muy por debajo del 1%, apenas 0.114% y 0.334% en Montevideo e Interior respectivamente.

No obstante esta reducida contribución en la formación de los ingresos, se encuentra cierta progresividad, ya que la participación aumenta a medida que desciende la ubicación de los hogares en los tramos de quintiles o deciles¹⁶. Esto sucede fundamentalmente con las Asignaciones Familiares que en el primer decil presentan una participación del 0.570% y 0.928 (Mdeo. e Interior

¹⁵ Si bien no contamos con datos actualizados de los restantes organismos de previsión social se puede afirmar que su incidencia no cambiaría la estructura del gasto ya que la prevalencia del BPS con relación a ellos es muy alta: la población pasiva cubierta por el BPS es el 88% del total y las erogaciones representan el 81% del total del sistema.

¹⁶ Las prestaciones de seguro de desempleo presentan un comportamiento diferente en el Interior del país, apareciendo como menos progresivas.

respectivamente) y en el último solamente del 0.002% y 0.049. El orden de progresividad está dado por las asignaciones familiares en primer lugar, seguidas por las pensiones, el seguro de desempleo en Montevideo y por último las jubilaciones.

Que las jubilaciones sean las prestaciones económicas menos progresivas y que las asignaciones sean las que muestren una progresividad mayor obedece a la conformación del sistema de seguridad social, que como vimos en el apartado “*El caso uruguayo*”, fundamentalmente brinda protección y amparo a quienes logran insertarse en el mercado laboral formal, desde sus inicios, mediante la modalidad “*asegurativa*”.

Las jubilaciones son el principal de los “seguros sociales”; los que acceden a ellas y los que logran mejores niveles de reemplazo de sus ingresos de actividad son por lo general sectores medios, principalmente asalariados. Las pensiones si son por sobrevivencia de un trabajador o jubilado fallecido siguen la misma lógica de reemplazo de ingresos; es diferente el caso de las pensiones a la vejez e invalidez que no son asegurativas sino asistenciales, no reemplazan ingresos sino que brindan un subsidio fijo. La información que estamos analizando incluye ambos tipos de pensiones lo que explica que presenten mayor progresividad que las jubilaciones. El seguro por desempleo si bien está dirigido a los trabajadores formales y asalariados, la estabilidad laboral, el riesgo de quedar desempleado, es menor en aquellas ocupaciones que generan mayores ingresos, y que por lo tanto recurren en menor medida a esta prestación estatal, esto podría estar explicando la progresividad encontrada en los datos que estamos analizando. Las asignaciones familiares prestan un subsidio fijo por niño a cargo, a las familias de los trabajadores y con tendencia a cubrir también a hogares de menores recursos independientemente de la relación laboral de sus integrantes. Sus montos son exiguos por lo cual es ínfimo el porcentaje de participación en la masa de ingresos de los hogares, sin embargo es claramente la prestación más progresiva del sistema.

Esta información resulta coherente con estudios antecedentes, principalmente un trabajo de Augusto Longhi (1997, pp. 47 y 49) donde se analizan resultados de una investigación realizada en 1996: “*Los resultados obtenidos de la investigación muestran que el sistema de Seguridad Social ejerce o cumple una función redistributiva del ingreso y atenuante de las desigualdades, pero de carácter muy limitado o reducido. Son las prestaciones “asistencialistas” las que tienen un sesgo, selectividad o dirección más favorable a los estratos pobres, y es a través de dichas prestaciones que se revierte o atenúa la fuerte determinación que ejerce el mercado de trabajo en la distribución de los gastos de la Seguridad Social. Es sin duda a través de este tipo de prestaciones que se cumple el impacto redistributivo del sistema y que se atenúa el patrón de distribución de ingreso y de las prestaciones de los denominados “seguros” que deriva del funcionamiento del mercado de trabajo. Pero, obviamente, su impacto redistributivo o corrector es sumamente limitado, precisamente por el bajo valor de dichas prestaciones y de los montos totales asignados a las mismas*”

en comparación con la cuota parte que corresponde a jubilaciones y a los seguros de salud de DISSE.”

ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS

Realizar comparaciones entre la distribución del gasto público social en nuestro país con otros países de la región y del mundo es de utilidad a efectos de ver como se posiciona Uruguay en la redistribución del ingreso nacional teniendo en cuenta el nivel de desarrollo. Asimismo es útil para confirmar la ubicación de Uruguay en las tipologías estudiadas del espectro de regímenes de bienestar.

En este sentido se puede explicar que el gasto social público de Uruguay se encuentra en los mismos niveles que España, Portugal, Grecia y bastante cercano a Italia, porque comparte con esos países la ubicación en tipologías familiaristas y corporativistas. Estos países presentan menores niveles de gasto en términos comparativos con los demás países de la Unión Europea en razón de que el Estado destina escasos recursos a las políticas sociales optando por delegar en la familia muchas de las funciones de bienestar social.

Jerarquizando los países por los niveles del gasto público social Uruguay se ubica en forma intermedia entre los que tienen mayor nivel de desarrollo en la región latinoamericana y aquellos países de la Unión Europea que presentan economías de menor desarrollo en relación a sus pares europeos.

La proporción del PBI para los programas de “*Invalidez, Vejez y Sobrevivencia*” (que se presenta detallado en el Anexo) lleva a que Uruguay supere a varios de los países de la Unión Europea y a todos los países latinoamericanos. Esto podría explicarse - entre otras razones - por una similar composición demográfica de nuestro país con los países desarrollados. en contraposición con la estructura demográfica de la mayoría de los países de Latinoamérica, donde prevalece la población joven; y fundamentalmente por las particularidades del desarrollo de la seguridad social que como se vio en el apartado “*Aproximaciones tipológicas para América Latina*” tiene su explicación en el modelo de sustitución de importaciones y el rol del Estado como paternalista y negociador con los trabajadores asalariados, sindicalizados y afiliados. En cambio el gasto en programas de apoyo a la “*familia*” posiciona a Uruguay en valores cercanos a los de España e Italia, que son los únicos países de la Unión Europea que no llegan al 1% del gasto en familia. Esto coincide con lo analizado en la discusión conceptual donde estos países aparecen comprendidos en las tipologías familiaristas. En los programas que cubren los riesgos “*Enfermedad*” y “*Desempleo*” todos los países de la Unión Europea destinan mayor proporción del producto bruto interno que Uruguay.

En la región latinoamericana se diferencia del resto en que tiene la más alta proporción del producto en el gasto en Seguridad Social y la menor en

Asistencia Social. Esto es un indicador de la alta importancia que se le atribuye a los programas de seguro social en relación a los programas asistenciales. Situación que puede ser explicada además de lo ya señalado sobre la participación de los trabajadores que en forma corporativista lograron incidir en su diseño, por una política generalizada en los países con estados de bienestar que dieron prioridad a los riesgos de vejez y que en la actualidad presentan inadecuaciones a la actual estructura de necesidades y riesgos.

No obstante en el sistema de seguridad social coexisten programas asistencialistas que, aunque con mucha menor cantidad de recursos que los destinados a los programas asegurativos, presentan una participación progresiva en los ingresos de los hogares uruguayos. Esto sucede fundamentalmente con las Asignaciones Familiares cuya participación aumenta a medida que desciende la ubicación de los hogares en los tramos de quintiles y deciles. El orden de progresividad está dado por las asignaciones familiares en primer lugar, seguidas por el seguro de paro, luego las pensiones y por último las jubilaciones.

Esto demuestra que a pesar de obtener valores muy limitados (porcentajes que solo son significativos si se leen con tres dígitos) no dejan de ejercer una función redistributiva del ingreso y atenuante de las desigualdades, pero de carácter muy limitado, como también se ha señalado en estudios antecedentes (Longhi, 1997; Buchelli, 1997), que también señalan que el reforzamiento de estos programas contribuiría a combatir la desigualdad social mejorando los niveles de vida de los estratos más bajos de la sociedad.

ANEXO

DISTRIBUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN PROPORCIÓN DEL PBI

(En miles de pesos y porcentajes)

Con datos agregados de la Contaduría General de la Nación en cargas de familia (años 1999, 2000, 2001) salud y vivienda (años 2000 y 2001)

AÑOS	PBI en miles	Invalidez, Vejez y Sobrevivencia		Desocupación		Subsidio		Cargas de flia. y maternidad		Gastos de funcionamiento		Vivienda y Serv. Comun.	
		IVS	% PBI	% PBI	% PBI	% PBI	% PBI	% PBI	% PBI	% PBI	% PBI	% PBI	
1996	163.545.806	22.136.266	13,5	526.067	0,3	2.466.274	1,5	810.160	0,5	1.515.960	0,9		
1997	204.925.566	27.851.513	13,6	582.439	0,3	3.473.664	1,7	1.003.040	0,5	1.598.104	0,8		
1998	234.266.812	31.956.704	13,6	651.327	0,3	4.205.976	1,8	1.207.206	0,5	1.869.853	0,8		
1999	237.143.036	34.830.960	14,7	1.005.502	0,4	4.468.151	1,9	1.717.709	0,7	2.078.837	0,9		
2000	243.027.071	35.726.927	14,7	1.105.836	0,5	9.893.690	4,1	2.081.146	0,9	2.232.022	0,9	1.143.674	0,5
2001	247.211.395	36.840.590	14,9	1.341.372	0,5	9.658.534	3,9	1.921.134	0,8	2.320.230	0,9	1.259.616	0,5
2002	261.986.505	38.277.140	14,6	1.643.180	0,6	4.251.210	1,6	1.580.322	0,6	2.485.720	0,9		

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) y de la Contaduría General de la Nación (CGN)

Educación	% PBI	Otras		Gastos especiales		TOTAL	% PBI
		prestaciones	% PBI	y otros gastos	% PBI		
		38.326	0,02	343.559	0,2	27.836.612	17,0
		66.315	0,03	422.868	0,2	34.997.944	17,1
		78.873	0,03	500.039	0,2	40.469.979	17,3
		98.391	0,04	572.000	0,2	44.771.550	18,9
7.882.758	3,2	103.765	0,04	544.504	0,2	60.714.322	25,0
8.596.705	3,5	110.070	0,04	478.830	0,2	62.527.081	25,3
		122.260	0,05	1.295.940	0,5	49.655.772	19,0

COMPARACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES DE URUGUAY Y DE PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Con el objetivo de realizar el análisis comparativo de la información sobre Uruguay (fuentes: INE y CGN/MEF) y países de la Unión Europea (fuente: Jaime Frades, 2001), se hizo necesario definir los programas sociales según las fuentes, explicitando las diferencias a fin de que la comparación de los datos estadísticos sea lo más rigurosa posible.

1. Enfermedad – Atención sanitaria. En la Unión Europea: incluye tanto las prestaciones económicas por incapacidad temporal como los gastos de asistencia sanitaria. Incluyendo “enfermedad”, “accidente de trabajo”, “invalidez y “maternidad”.

En Uruguay *accidentes de trabajo* es un riesgo cubierto por el *Banco de Seguros del Estado*, y en forma residual por el Banco de Previsión Social, como complemento del monto en los casos en que éste sea menor que el subsidio por enfermedad que le hubiera correspondido al trabajador, hasta alcanzar dicho monto.

El riesgo de *enfermedad* es cubierto – en lo que refiere a gasto público - especialmente por el *Ministerio de Salud Pública*. El BPS aporta la cuota mutual en una institución de asistencia médica colectiva, a los afiliados activos del sector privado y a los pasivos de menores ingresos. También le paga a los activos un subsidio correspondiente al 70% del salario básico, con un tope de tres SMN, por los días no trabajados por enfermedad, a partir del 4to. día que comenzó la ausencia por enfermedad. Asimismo se realizan prestaciones complementarias como reintegros por gastos de lentes, prótesis, implementos ortopédicos, audífonos, sillones de ruedas y bastones, así como gastos de internación psiquiátrica por determinados plazos.

La información que se presenta para Uruguay sobre gasto público social en Enfermedad - en el cuadro 6 - corresponde a los gastos realizados por el Banco de Previsión Social, no están contados los gastos realizados por el Banco de Seguros del Estado ni por el Ministerio de Salud Pública. Entre los años 1996 y 2002 el gasto en Enfermedad del BPS osciló entre 1.5% y 1.9% del PBI.

Para los años 2000 y 2001 en que se cuenta con información adicional (como los gastos en salud del MSP) el gasto público en Salud para Uruguay corresponde a valores cercanos al 4% del porcentaje del PBI (cuadro 7).

En la Unión Europea, para el año 1998, el gasto en Enfermedad oscila entre un mínimo de 5.6% a un máximo de 8.5%. Se podría ubicar a nuestro país por debajo de todos los países de la UE en relación a las erogaciones en programas que atienden los riesgos de enfermedad.

2. Invalidez. Para la Unión Europea: Recoge todos los gastos en pensiones por incapacidad permanente cualquiera que sea su grado y exclusivamente de los beneficiarios menores de 65 años. En Uruguay: las pensiones por

invalidez están dirigidas a todas las personas que están incapacitadas en forma absoluta y permanente para todo trabajo. No hay límites de edad ni se requiere estar afiliado al sistema de seguridad social. También se incluyen en esta categoría las jubilaciones por incapacidad absoluta o parcial.

En la Unión Europea el gasto en este rubro oscila entre un mínimo de 0.7 para Irlanda a un máximo de 3.8 en Finlandia y Suecia.

3. Vejez. En la Unión Europea incluye todos los gastos en pensiones (sea cual fueren) para los beneficiarios mayores de 65 años. Incluye asimismo los gastos en pensiones de jubilación anticipada, excepto las ayuda previas a la jubilación ordinaria (lo que en terminología europea se denomina prejubilación) que figuran en la función desempleo. Asimismo, en esta función se recogen los gastos en prestaciones de servicios sociales (residencias geriátricas, ayuda a domicilio, ...) prestadas a las personas mayores de 65 años. También se incluyen en esta función las pensiones de viudedad y de accidente de trabajo para los mayores de 65 años.

En Uruguay, incluye las jubilaciones comunes, las jubilaciones por edad avanzada y las pensiones a la vejez. Las Pensiones a la Vejez cubre a ancianos que carezcan de recursos, no tengan capacidad contributiva o no le alcanzan los años de trabajo para obtener derecho a jubilarse, y se otorga a partir de los 70 años de edad.

En la Unión Europea los gastos por Vejez oscilan entre 2.9% para Irlanda y 13% para Italia.

4. Supervivencia. En la Unión Europea este programa corresponde a los gastos en pensiones de orfandad y viudedad de los beneficiarios menores de 65 años. En Uruguay corresponde a las pensiones de orfandad y viudedad con determinadas condicionantes, referidas a ingresos del superviviente, pero sin límite máximo de edad.

En la Unión Europea los gastos por Pensiones de Supervivencia oscilan entre 0.5% y 2.9%. En Dinamarca no hay gasto por este Programa.

En Uruguay la información de las erogaciones del sistema se encuentra agregada en los tres programas "Invalidez, Vejez y Supervivencia", y se encuentra entre 13.5% y 14.9% del PBI. La suma de los gastos en los programas de Invalidez, Vejez y Supervivencia para los países de la Unión Europea, estaría mostrando que Uruguay supera a varios de esos países, los valores para estos se ubican en 4.5% en el caso de Irlanda y en el resto de ellos la proporción oscila entre 11.3% y 17% del PBI. Esto podría explicarse por una similar composición demográfica de nuestro país con los países desarrollados. en contraposición con la estructura demográfica de la mayoría de los países de latinoamérica, donde prevalece la población joven. Y también podría ayudar a explicar por qué algunos de ellos (como Costa Rica, Panamá, Nicaragua y Argentina) tienen en Salud y Educación mayores proporciones del gasto con respecto al PBI que Uruguay (cuadro N° 3), a pesar del mayor gasto en programas sociales que realiza nuestro país.

5. Familia: En la Unión Europea este programa incluye el gasto en asignaciones por hijo a cargo y por maternidad, sean las pagadas por el Sistema de Seguridad Social, las empresas y las administraciones públicas a sus empleados. En España también se incluyen los gastos de comedores escolares (que figuran en el presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencia) y ciertas prestaciones del Plan Concertado de prestaciones básicas.

En Uruguay, se incluyen las asignaciones familiares por hijo o menor a cargo, así como el subsidio por maternidad, prestados por el Banco de Previsión Social a los trabajadores de la actividad privada. En los años 1999, 2000 y 2001, también se incluyen las asignaciones familiares que los organismos públicos les pagan a sus funcionarios, con cargo a su propio presupuesto. No se incluyó la licencia por maternidad abonada por los organismos públicos a sus empleadas, quienes reciben el 100% de su salario en los tres meses fijados por la ley, porque no se obtuvo información de lo gastado por este concepto, lo cual disminuye en cierta medida la proporción real de las erogaciones en políticas familiares.

En la Unión Europea estas prestaciones oscilan entre 0.4% en España, hasta 3.8% en Dinamarca.

En Uruguay en los últimos años los porcentajes oscilaron entre 0.6% y 0.9% del producto bruto interno. Estos porcentajes se acercan a los de España e Italia, que son los únicos países de la UE analizados que no llegan al 1% del gasto en "familia". Recordemos que según se analizó en el marco teórico, estos países se sitúan en tipos de regímenes "familiaristas", por lo que el Estado no toma a su cargo políticas que liberen a la familia, sino que por el contrario delega en ella gran parte de la provisión del bienestar de sus miembros.

6. Desempleo. En la Unión Europea, además del subsidio por desempleo, se incluye en este ítem las ayudas equivalentes a la jubilación anticipada y los gastos en Formación Profesional, así como las indemnizaciones por despido. En Uruguay este programa refiere a la prestación del subsidio que el Banco de Previsión Social otorga por un período determinado y en ciertas condiciones, a los desocupados de la actividad privada.

En la Unión Europea estas prestaciones oscilaron entre 0.7% del PBI para Italia y 3.4% para Dinamarca.

En Uruguay la proporción de las erogaciones en seguro por desempleo con relación al PBI osciló entre 0.3% y 0.6%. Es decir, que nuestro país está más abajo que todos los países de la UE en la cobertura de este riesgo social.

7. Vivienda. En la Unión Europea la función vivienda comprende aquellas intervenciones públicas para ayudar a las familias a sufragar el costo del alojamiento, especialmente a las familias de menores recursos.

En Uruguay este gasto lo realiza fundamentalmente el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. El Banco de Previsión Social tiene un programa de adjudicación de viviendas a pasivos de bajos ingresos en coparticipación con el Ministerio citado. El gasto registrado en Uruguay por este concepto correspondió a un 0.5% del PBI en el bienio 1996-1997 (cuadro N° 3), pero esta información no registra lo invertido en el programa de viviendas para pasivos, a la que no se tuvo acceso.

En la Unión Europea, el gasto para 1998 osciló entre 0.1 en Luxemburgo y 1.6 en el Reino Unido, mientras que en Italia, Portugal y Bélgica no se registraron gastos por este concepto.

En lo que respecta a la cobertura que presta los programas de vivienda, se podría situar a Uruguay en un punto intermedio en comparación con los países de la UE estudiados.

8. Exclusión Social. En la Unión Europea se clasifica en este concepto al gasto en prestaciones económicas dirigidas a colectivos con insuficiencia de recursos (fundamentalmente las rentas mínimas de inserción y otras prestaciones económicas concedidas por las Comunidades Autónomas y de las instituciones privadas sin fines de lucro). Asimismo se recogen otras ayudas en servicios y bienes básicos. Estos gastos oscilan entre 0.1% del PBI en España y 1.4% en Holanda. En Italia no se registran gastos por este concepto.

Para Uruguay se obtuvo información para el año 2001 de lo gastado por el Gobierno Central en Asistencia Social (que incluye Alimentación), que se ubicaba en \$U 1.380.594, lo que representa un 0.6% del PBI de ese año. Con las salvedades de que esta comparación no es precisa, debido a la diversidad de conceptos que incluye este riesgo, y tomando solamente la información obtenida para el año 2001, se podría ubicar a nuestro país en similares condiciones que la mayoría de los países de la UE en gastos de asistencia social a sectores excluidos.

9. Gastos de funcionamiento. En la Unión Europea estos gastos oscilan entre 0.5% del PBI en España y Suecia, hasta un 3% en Portugal, encontrándose la mayoría entre 1% y 2%. En Uruguay, para las instituciones de seguridad social, estos gastos fluctúan entre un 0.8% y 0.9% del producto bruto interno, lo cual lo coloca en valores similares a la mayoría de los países de la UE en el gasto en funcionamiento de las instituciones gestoras de políticas sociales.