

EVOLUCION DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES

2007 - 2010

Ec. Anna Caristo

EVOLUCION DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES

2007 - 2010

Este informe presenta algunas estadísticas recientes sobre las Asignaciones Familiares que gestiona el BPS. Los resultados preliminares que aquí se muestran reflejan que se han producido importantes logros en la consecución de los objetivos trazados en la reforma de las Asignaciones Familiares, aunque quedan algunos deberes pendientes.

La Ley N° 18.227 de 22/12/2007 crea a partir del 1 de enero de 2008 un nuevo sistema de Asignaciones Familiares en prestaciones monetarias como uno de los componentes del Plan de Equidad (AFAM_PE). Introduce modificaciones sustantivas del régimen de Asignaciones Familiares hasta entonces vigente en el país. La Ley N° 18.227 tiene como principal objetivo la extensión de la cobertura y la mejora en la suficiencia de los beneficios, mediante un enfoque en los niños y adolescentes de hogares socio-económicamente vulnerables. La mencionada ley deroga las Leyes N° 17.139 de 16/07/1999 y 17.758 de 4/05/2004 de las Asignaciones Familiares para Hogares de Menores Recursos (AFAM_HMR), las que se mantienen en régimen de transición durante el año 2008. El sistema tradicional de Asignaciones Familiares regido por el Decreto-Ley N° 15.084 de 30/11/1980 (AFAM_ley15.084) se mantiene vigente y coexiste en el tiempo con el sistema AFAM_PE.

Las principales innovaciones de las AFAM_PE respecto a las AFAM_ley15.084 son que: se focaliza en hogares con niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad socioeconómica; la condición de vulnerabilidad del hogar se mide a través de un algoritmo que estima la probabilidad de que el hogar pertenezca a la población objetivo; se consideran además del ingreso del hogar (factor determinante en las normas anteriores) condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria; se provee cobertura independientemente de si el generante del derecho se encuentra en situación de empleo formal o informal; su percepción es mensual; se incrementa sustancialmente el monto del beneficio, pero se aplica un sistema de escala de equivalencia que tiene en cuenta la cantidad de niños en el hogar; se paga un monto adicional en los casos de adolescentes que cursen enseñanza media con el objetivo de estimular la retención o el retorno al sistema educativo formal; quedan comprendidos en el beneficio también aquellos menores que se encuentran en programas de atención de tiempo completo del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU); se privilegia a la mujer como administrador de las transferencias a favor de los niños y adolescentes; para mantener el poder adquisitivo de la prestación el mecanismo de revaluación se basa en el IPC.

Las AFAM_PE comparten con el régimen de AFAM_ley15.084 que: el beneficio se sirve a partir de la constatación del estado de gravidez (prenatal) y hasta las edades de 14 años del beneficiario o hasta los 16 años si no ha finalizado la educación primaria, o hasta los 18 años cuando se esté cursando estudios secundarios; se brinda un tratamiento preferencial a los beneficiarios que padecen una discapacidad física o psíquica y estos beneficiarios no son considerados para la aplicación del sistema de escala de equivalencia; para el otorgamiento y el mantenimiento de la prestación se exigen los requisitos de inscripción y asistencia asidua a institutos de enseñanza y la periodicidad de controles de asistencia

médica; el BPS es el organismo encargado de servir la prestación y éste tiene las facultades necesarias para verificar y controlar los requisitos de elegibilidad de los beneficiarios y generantes.

Se previó que la aplicación del nuevo sistema fuera gradual: en el transcurso del año 2008 se alcanzarían hasta 330.000 beneficiarios que integraran los hogares más carenciados (hogares con ingresos *per cápita* del primer quintil de ingresos) y a partir del mes de enero de 2009 la prestación alcanzaría hasta 500.000 beneficiarios pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad, "... quedando el Poder Ejecutivo facultado para incrementar dicha cifra en consideración a la evolución de la situación socioeconómica de la población".¹

En lo que sigue se presentan y comentan la evolución en los últimos años de la incidencia de la pobreza en ingresos, las cifras de cantidad de beneficiarios de asignaciones, el gasto anual del programa, el monto promedio del beneficio y algunas características de los beneficiarios y generantes.

1. Niveles de pobreza

Según mediciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), el nivel de la pobreza de ingresos en Uruguay en los últimos años viene bajando sostenidamente. No obstante, la pobreza de los más jóvenes se mantiene en niveles significativos. La incidencia de la pobreza es mayor en las localidades urbanas del interior del país con menos de 5.000 habitantes.

Las personas por debajo de la línea de pobreza en el año 2010 se estima que representan un 18,6% del total de la población, lo que significa una reducción de 2,3 puntos porcentuales en relación a 2009 y de casi 16 puntos, si se considera respecto al 2006 (cuadro 1).

Por área geográfica, se constata una proporción mayor de personas bajo la línea de pobreza en las localidades urbanas del Interior del país con menos de 5.000 habitantes (23,8%) que en Montevideo (21,6%). Las localidades del Interior con 5.000 y más habitantes muestran una incidencia de la pobreza menor (16,4%) y la más baja se registra en el Interior Rural (6,2%).

Cuadro 1: Evolución del porcentaje de personas pobres por área geográfica, según año.
Metodología 2006

	Total país	Montevideo	Loc. De 5.000 + hab.	Loc. De menos de 5.000 hab	Zonas Rurales
2006	34,4	34,7	34,1	45,6	23,5
2007	30,5	31,3	30,4	38,9	17,9
2008	22,4	25,1	20,6	29,9	9,7
2009	20,9	24,0	19,0	25,4	9,6
2010	18,6	21,6	16,4	23,8	6,2

Fuente: Estimaciones de pobreza por el método del ingreso. Año 2010, INE.

¹ Art. 1, Ley N° 18.227.

Al analizar la distribución de la pobreza por grupos etarios se observa que sus niveles máximos se sitúan entre los menores de 18 años y la incidencia es mayor cuanto menor es la edad (cuadro 2). En el caso de los menores de 6 años en el 2010, cada 100 niños 34 están en situación de pobreza de ingresos. En contraste, se observa que las personas de 65 años y más tienen los menores porcentajes de pobreza. Esto se explica en parte porque el 97%² de ellas recibe una pensión o jubilación. Varios estudios nacionales e internacionales denominan a esta característica la “infantilización” de la pobreza y es un fenómeno observado en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe.

Cuadro 2: Porcentaje de personas pobres por grupos etarios. Total país

Tramo edad:	2007 (1)	2008 (1)	2009 (2)	2010 (2)
Menos de 6 años	46,9	39,4	37,8	33,8
De 6 a 12 años	46,8	37,3	36,2	33,4
De 13 a 17 años	38,8	30,7	31,5	29,1
De 18 a 64 años	21,4	16,7	17,5	15,4
De 65 años y más	7,2	6,2	7,4	5,4
Total	26,0	20,5	20,9	18,6

Fuente: Boletines “Estimaciones de pobreza por el método del ingreso”, INE.

(1) Estimaciones con la metodología 2002.

(2) Estimaciones con la metodología 2006.

NOTA: Los niveles de las estimaciones para los años 2007 y 2008 no son comparables con las estimaciones de los años 2009 y 2010. Las estimaciones por el método LP2002 dan en general incidencia de la pobreza más bajas que las estimaciones por el método LP2006.³

2. Erogaciones anuales

Las erogaciones anuales de Asignaciones Familiares crecieron en forma significativa luego de la implementación de la reforma. Se pasó de poco más de 100 millones de dólares (expresado a valores constantes) en 2007 a casi 190 millones de dólares en 2010 (cuadro 3). En 2008 el monto se incrementó en 43% respecto a 2007, efecto de la implementación del nuevo sistema, en 2009 creció un 17% respecto al año anterior y en 2010 un 5% en relación al 2009.

² Pereira, C., “Análisis de cobertura del régimen de previsión uruguayo 1996 - 2009” en *Comentarios de Seguridad Social*, N° 28, Julio – Setiembre 2010, AGSS – BPS.

³ Por ejemplo las estimaciones de la pobreza en personas para Total país urbano (localidades de 5.000 y más habitantes) en los años 2007 y 2008 dan, según el método utilizado:

	LP2002	LP2006
2007	25,5	29,9
2008	20,3	22,6

Cuadro 3: Erogaciones anuales de Asignaciones Familiares en dólares constantes (1) por año, según régimen legal. Años 2007-2010

	2007	2008	2009	2010
Trabajadores formales (Ley 15.084)	75.248.274	51.870.594	36.886.815	31.162.215
HMR (Leyes 17.139 y 17.758)	31.476.503	1.874.573	69.078	44.087
Plan de Equidad (Ley 18.227)	-	98.810.335	141.762.479	156.912.959
Total	106.724.777	152.555.502	178.718.373	188.119.261

Fuente: Balances del BPS (no ajustados por inflación), Repartición Finanzas.

(1) Valores anuales expresados en términos reales deflactados por IPC promedio anual 2010 y convertido a dólares por tipo de cambio interbancario vendedor promedio 2010 (\$ 20,06).

Se observa en el 2010 que las erogaciones AFAM_ley15.084 se reducen un 59% en relación a las de 2007, los últimos pagos de las AFAM_HMR se dan durante el 2008 y el mayor gasto en las AFAM_PE se da en el 2010 con 157 millones de dólares anuales, lo que representa el 83,4% del gasto total en el año del programa.

El total del gasto por Asignaciones Familiares en relación al PBI se incrementó a partir de 2008 (cuadro 4). Tradicionalmente el peso de las erogaciones del BPS en estas prestaciones representaron alrededor de una tercera parte de un punto del PBI, en el 2008 se incrementan a 0,41% y en los dos últimos años la inversión en Asignaciones Familiares pasa a casi medio punto porcentual (0,47%).

Cuadro 4: Porcentaje del gasto anual de Asignaciones Familiares en proporción del PBI por año. Años 2007-2010

2007	2008	2009	2010
0,31%	0,41%	0,47%	0,47%

Fuente: Elaborado a partir del gasto anual corriente en AF y datos del PBI, BCU.

Este aumento del indicador se da además en un contexto de crecimiento económico sostenido de la economía uruguaya (cuadro 5), lo que señala el fuerte incremento del presupuesto nacional en transferencias de ingresos focalizado hacia los hogares de menores recursos con presencia de menores.

Cuadro 5: Producto Bruto Interno. Tasa de variación real anual. Años 2007-2010

2007	2008	2009	2010
7,3%	8,6%	2,6%	8,5%

Fuente: BCU.

3. Beneficiarios y generantes

En el período considerado pre y post reforma de las Asignaciones Familiares no se observa un incremento significativo en el número de beneficiarios. A diciembre de 2010 la cantidad de beneficiarios es de casi 574.000 niños y adolescentes, que respecto a diciembre de 2007 representan un incremento de 2,4% en los tres años (cuadro 6). Se

podría afirmar que en el período de la reforma hubo un proceso de trasiegos entre regímenes⁴, que en buena parte estaba previsto por la nueva normativa⁵.

Cuadro 6: Cantidad de beneficiarios de Asignaciones Familiares por año, según régimen legal a diciembre de cada año. Años 2007-2010

	2007	2008	2009	2010
Trabajadores formales (Ley 15.084)	346.258	221.456	182.047	161.000
HMR (Leyes 17.139 y 17.758)	213.758	11.313	-	-
Plan de Equidad (Ley 18.227)	-	327.913	389.678	412.707
Total	560.016	560.682	571.725	573.707

Fuente: Indicadores de la Seguridad Social, AEA – AGSS - BPS.

En los años 2007 y 2008 la cantidad total de beneficiarios se mantiene casi sin cambios, en el 2009 se incrementa en un 2% y en 2010 el aumento respecto al año anterior es no significativo. Los beneficiarios AFAM_ley15.084 en 2010 se reducen respecto a 2007 un 54%; pasan de 346.000 a 161.000, los últimos beneficiarios AFAM_HMR se registran en el 2008 y los que cobran por AFAM_PE alcanzan su mayor número a diciembre de 2010 con cerca de 413.000 niños y adolescentes, representando el 72% del total de beneficiarios de ese mes.

La meta de cobertura de 330.000 prevista para el Plan de Equidad en el 2008 fue cumplida ya que a diciembre de 2008 se tenían 327.913 beneficiarios. La meta de 500.000 no se ha alcanzado todavía a diciembre de 2010. Pero hay que tener en cuenta que esa meta fue estimada para niveles de pobreza superiores y en los últimos años los índices de pobreza se han reducido en forma continua.

⁴ Para verificar esta hipótesis se debería contabilizar bajas y altas de beneficiarios por régimen aplicable identificando los pasajes. Este ejercicio en parte se hizo con la emisión de AFAM_PE de Julio/2008 donde se solicitó a la RING de Prestaciones la apertura de los beneficiarios por origen: Ex PANES que cobraban AFAM_HMR, Ex PANES que cobraban AFAM_Ley15.084, Ex AFAM_HMR, Ex AFAM_Ley15.084, Ex Públicos, INAU y Sin AF anterior. Dicho análisis concluyó que la mayor parte de los beneficiarios AFAM_PE correspondían a bajas de las leyes vigentes al 31/12/2007 (Caristo, A., "Las estadísticas de beneficiarios de Asignaciones Familiares a Julio de 2008" en *Comentarios de Seguridad Social, AGSS- BPS, N° 21, Octubre-Diciembre, 2008*).

⁵ A partir de enero de 2008 ingresaban al nuevo régimen en forma automática los niños y adolescentes que integraban hogares visitados y relevados en el marco del PANES y que, o bien percibían asignaciones familiares, o bien integraban hogares que eran beneficiarios del Ingreso Ciudadano al 31/12/2007, o bien reunían ambas condiciones (art. 1 literal a, Decreto 322/008 de 2/07/2008). El art. 9 de la Ley 18.227 establece la posibilidad de optar por la nueva prestación si se reúnen los requisitos y se estaba percibiendo una asignación regida por la Ley 15.084 o una asignación familiar generada en calidad de funcionario público del asignatario y las servidas por el INAU. Para preservar los derechos adquiridos por los beneficiarios regulados por la Ley 15.084, el art. 13 de la Ley 18.227 previó que aquellos que optaran por la nueva prestación no perderían por tal motivo sus derechos a hacer uso del servicio de atención materno infantil a cargo del BPS. El art. 13 de la Ley 18.227 que deroga a partir del 1° de enero de 2008 las dos leyes de AFAM_HMR establece que los beneficiarios de dichas prestaciones continuarán percibiendo una asignación equivalente a la que recibirían de haberse mantenido vigentes las mismas, hasta que el BPS se expida respecto de si tienen o no derecho a la prestación establecida por la nueva ley.

La distribución por zona geográfica de los beneficiarios de Asignaciones Familiares históricamente muestra una mayor concentración en el Interior. Con datos a diciembre de 2010 se verifica que del total, una tercera parte residen en la capital (32,3%) y dos terceras partes en el interior (67,7%). Esta distribución se mantiene tanto para AFAM_ley15.084 como en AFAM_PE (cuadro 7).

Cuadro 7: Cantidad y distribución de beneficiarios de Asignaciones Familiares por zona geográfica, según régimen legal a diciembre de 2010

	<i>Montevideo</i>	<i>Interior</i>	<i>Total</i>
Cantidad			
Trabajadores formales (Ley 15.084)	53.383	107.617	161.000
Plan de Equidad (Ley 18.227)	131.730	208.977	412.707
Total	185.113	388.594	573.707
Distribución			
Trabajadores formales (Ley 15.084)	33,2	66,8	100,0
Plan de Equidad (Ley 18.227)	31,9	68,1	100,0
Total	32,3	67,7	100,0

Fuente: DW RING de Prestaciones.

La distribución por zona geográfica de los beneficiarios se asemeja más a la distribución de la población de menores de 18 años que a la distribución de niños y jóvenes pobres (cuadro 8). De acuerdo a datos de la ECH 2010 del INE, que tiene cobertura nacional, el 32,5% de los menores de 18 años residen en hogares de Montevideo y el 67,5% en hogares del Interior. La distribución de los menores pobres si bien es mayor en el interior se distribuye en forma más homogénea respecto a la distribución del total de niños y jóvenes: es mayor en la capital (40,6%) y menor en el interior (59,4%). La pobreza de este colectivo de la población es mayor en Montevideo (40,2%) que en el interior (28,3%).

Cuadro 8: Personas menores de 18 años: total y pobres y su distribución por zona geográfica de residencia. Año 2010

	<i>Montevideo</i>	<i>Interior</i>	<i>Total País</i>
Menores de 18 años	304.459	632.574	937.033
Distribución de menores de 18 años	32,5	67,5	100,0
Menores pobres de 18 años	122.242	178.717	300.959
Distribución de menores pobres de 18 años	40,6	59,4	100,0
Porcentaje de menores pobres	40,2	28,3	32,1

Fuente: Elaborado a partir de micro datos de la ECH 2010 del INE.

El concepto de vulnerabilidad socio económico es más amplio e involucra aspectos que trascienden al simple concepto de pobreza de ingresos. En el 2010 la cantidad de beneficiarios AFAM_PE (413.000) supera en poco más de 100.000 menores a las estimaciones de niños y jóvenes pobres en ingresos, incorporando tal vez una mayor cantidad de menores que superando esa línea, residen en el interior del país.

Si se compara la cantidad de generantes de Asignaciones Familiares a diciembre de 2007 respecto a 2010 se observa que no hubo aumento significativo y que en 2008 y 2009 se redujeron respecto al año pre reforma (cuadro 9).

Cuadro 9: Cantidad de generantes de Asignaciones Familiares por año, según régimen legal a diciembre de cada año. Años 2007-2010

	2007	2008	2009	2010
Trabajadores formales (Ley 15.084)	195.955	142.440	119.943	108.577
HMR (Leyes 17.139 y 17.758)	108.877	8.519		
Plan de Equidad (Ley 18.227)		151.396	183.663	198.113
Total	304.832	302.355	303.606	306.690

Fuente: Indicadores de la Seguridad Social, AEA – AGSS - BPS.

La distribución por sexo es claramente pro administrador femenino en AFAM_PE, pero esta característica ya estaba presente en las AFAM_HMR (cuadro 10). En 2007 el 77,6% de los generantes AFAM_HMR eran del sexo femenino y en el 2010 el 93,3% de los generantes de AFAM_PE son mujeres.

Cuadro 10: Distribución de generantes de Asignaciones Familiares por año y sexo, según régimen legal a diciembre de cada año. Años 2007 y 2010

	2007		2010	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Trabajadores formales (Ley 15.084)	54,8	45,2	48,1	51,9
HMR (Leyes 17.139 y 17.758)	22,4	77,6	-	-
Plan de Equidad (Ley 18.227)	-	-	6,7	93,3
Total	42,9	57,1	21,0	79,0

Fuente: Elaborado a partir de Proceso especial RING de Prestaciones.

En cambio, en AFAM_ley15.084 históricamente los mayores porcentajes correspondían a trabajadores hombres. En el 2007 las mujeres representaban el 45,2% del total de atributarios, sin embargo en el 2010 dicha relación se invierte y se observa que las atributarias representan el 51,9%. Esta nueva proporción llama la atención porque históricamente en la distribución por sexo de los cotizantes dependientes predomina el sexo masculino⁶ en cerca de 10 puntos porcentuales (cuadro 11), aunque en el último año esa brecha se ha reducido. Podría suponerse algún efecto emulación entre las asignaciones de ambos regímenes.

⁶ Santos, S., "Cotizantes al BPS por corte de género. Años 2004 – 2008" en *Comentarios de Seguridad Social*, N° 25, Octubre – Diciembre 2009.

Cuadro 11: Puestos cotizantes de trabajadores dependientes declarados en nómina por sexo, según año. Años 2007 y 2010

	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>
Promedio anual			
2007	512.565	423.436	936.001
2010	585.336	506.602	1.091.938
Estructura			
2007	54,8	45,2	100,0
2010	53,6	46,4	100,0

Fuente: Boletín Evolución de los cotizantes 2011, AGSS – BPS.

El número de beneficiarios promedio por generante creció levemente de 1,8 en 2007 a 1,9 en el 2010 (cuadro 12). El tipo de régimen incide en este parámetro. Los generantes de AFAM_HMR mostraban un índice de 2,0 menores por generante, los de AFAM_PE 2,1 menores por generante y los de AFAM_ley15.084 muestran una baja: en 2007 significaron 1,8 y en 2010 representa 1,5.

Cuadro 12: Número de beneficiarios promedio (1) por generante de Asignaciones Familiares por año, según régimen legal a diciembre de cada año. Años 2007 - 2010

	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Trabajadores formales (Ley 15.084)	1,8	1,6	1,5	1,5
HMR (Leyes 17.139 y 17.758)	2,0	1,3	-	-
Plan de Equidad (Ley 18.227)	-	2,2	2,1	2,1
Total	1,8	1,9	1,9	1,9

Fuente: Elaborado a partir de Indicadores de la Seguridad Social, AEA – AGSS - BPS.

(1) Se calculó como el cociente entre el número de beneficiarios y el número de generantes a diciembre de cada año.

4. Beneficio promedio

El nuevo régimen de Asignaciones Familiares ha incrementado sustantivamente los montos de las prestaciones. El beneficio promedio que se paga en AFAM_PE más que duplica el monto de una asignación promedio de AFAM_ley15.084 (cuadro 13). Además se observa que el mecanismo de indexación mantuvo el poder adquisitivo del beneficio promedio en el tiempo.

Cuadro 13: Beneficio mensual promedio (1) en términos constantes (2) de las Asignaciones Familiares por año, según régimen legal. Años 2007 - 2010

	2007	2008	2009	2010
<i>En Pesos constantes</i>				
Trabajadores formales (Ley 15.084)	323,2	312,5	312,2	307,8
HMR (Leyes 17.139 y 17.758)	328,5	331,5	-	-
Plan de Equidad (Ley 18.227)	-	629,2	651,3	654,6
<i>En Dólares constantes</i>				
Trabajadores formales (Ley 15.084)	16,1	15,6	15,6	15,3
HMR (Leyes 17.139 y 17.758)	16,4	16,5	-	-
Plan de Equidad (Ley 18.227)	-	31,4	32,5	32,6

Fuente: Elaborado a partir de datos de RING de Prestaciones.

(1) Se calculó como el cociente entre el importe total de la emisión y la cantidad de beneficiarios a diciembre de cada año.

(2) Valor mensual promedio en pesos corrientes expresado en términos reales deflactado por IPC promedio anual 2010 y convertido a dólares por tipo de cambio interbancario vendedor promedio 2010 (\$ 20,06).

En AFAM_ley15.084, según el nivel de ingresos salariales del contribuyente y de su cónyuge o concubino, el monto de la prestación por hijo es de 8% ó 16% de la BPC. En caso de discapacidad es doble. Más de dos terceras partes de los beneficiarios de este régimen cobran al 16% (cuadro 14). Por esta razón si bien el monto de la asignación mínima en 2010 fue de \$ 164,88 ($\$ 2.061 \times 0.08$), el beneficio promedio fue de \$ 307,8.

Cuadro 14: Cantidad de beneficiarios de Asignaciones Familiares Ley 15.084 por monto de la prestación a diciembre de 2010

	Número	Porcentaje
Al 8%	50.189	31,2
Al 16%	110.002	68,3
Al 32%	808	0,5
Total	161.000	100,0

Fuente: Indicadores de la Seguridad Social, AEA – AGSS - BPS.

En AFAM_PE las prestaciones varían según la cantidad de hijos por hogar y el nivel educativo de cada uno. Se utiliza un sistema de escala de equivalencia que calcula el monto transferido al hogar siguiendo un patrón de incrementos, pero a tasas decrecientes en el número de hijos, hasta alcanzar un monto máximo a partir del cual no varía. En el 2010 el monto mensual para el primer hijo en enseñanza primaria fue \$ 809,44 y para el primero en enseñanza secundaria fue \$ 1.156,35. El menor del INAU que reside en hogares con atención las 24 horas cobra un monto fijo de \$ 809,44 y el beneficiario con discapacidad un monto fijo de \$ 1.156,34.

En el cuadro que sigue se muestra la distribución de beneficiarios AFAM_PE por categoría y el beneficio promedio a diciembre de 2010. El monto promedio por beneficiario es de \$ 654,6 debido al efecto de la forma de cálculo de la transferencia al hogar, que decrece con el número de hijos.

Cuadro 15: Beneficiarios y beneficio promedio mensual de Asignaciones Familiares Plan de Equidad según categoría a diciembre de 2010

	<i>Beneficiarios</i>	<i>Beneficio promedio (en pesos)</i>
INAU	2.704	809,4
Primaria y menos de 5 años	331.027	586,7
Enseñanza media (adicional)	69.175	315,4
Menores con discapacidad	9.801	1.156,3
Total	412.707	654,6

Fuente: RING de Prestaciones.

5. Consideraciones finales

A partir del 1 de enero de 2008 coexisten dos regímenes de asignaciones familiares administrados por el BPS: el régimen tradicional para los trabajadores formales (Ley N° 15.084 de 1980) y el régimen destinado a los hogares con vulnerabilidad socioeconómica (Ley N° 18.227 de 2007). El régimen AFAM_PE complementa otros instrumentos de protección e inclusión social y provee cobertura independientemente de si el jefe de hogar se encuentra en situación de empleo formal o informal.

El gasto total en Asignaciones Familiares en el 2010 fue de casi 190 millones de dólares y se ha incrementado significativamente a partir de 2008, año en que entró en vigencia el nuevo régimen. El 83% de esas erogaciones corresponden a las AFAM_PE (157 millones de dólares) y el resto a las asignaciones de la Ley 15.084 (31 millones de dólares). Con la reforma del sistema, las erogaciones pasan a representar en el 2010 casi medio punto porcentual del PBI (0,47%) cuando históricamente participaban un 0,3%, y este cambio del indicador se da en un contexto de crecimiento económico sostenido de la economía uruguaya.

A fines del año 2010 la cantidad de beneficiarios de Asignaciones Familiares fue de 573.707, de los cuales 412.707 corresponden a AFAM_PE (el 72% del total). Si se compara el total de beneficiarios a diciembre de 2007 con los registrados a diciembre de 2010, el incremento en los tres años fue relativamente reducido (2,4%). La mayor parte de los beneficiarios comprendidos en el nuevo régimen corresponderían a pasajes de los otros regímenes vigentes al 31/12/2007. El objetivo de brindar cobertura bajo el Plan de Equidad a unos 500.000 menores no se alcanzó, lo que podría atribuirse a la reducción de la incidencia de la pobreza en estos últimos años.

En el 2010 la residencia por zona geográfica de los beneficiarios de Asignaciones Familiares mantiene en general la distribución histórica de estos beneficiarios: un tercio residente en Montevideo y dos tercios en el interior del país, tanto para la Ley 15.084 como para el Plan de Equidad. La distribución por zona geográfica de los beneficiarios se asemeja más a la distribución de la población de menores de 18 años que a la distribución de niños y jóvenes pobres.

La cantidad de generantes de Asignaciones Familiares entre los años 2007 y 2010 no muestra cambios significativos. A diciembre de 2010 se tienen 306.700 generantes. En AFAM_PE se ha obtenido una representación femenina importante del administrador del beneficio, dado que el 93% de los generantes son mujeres. Incluso puede suponerse que

ha tenido algún efecto en el cambio de participación en el régimen de la Ley 15.084. Todavía no hay estudios que analicen los impactos intra hogares de esta medida.

La cantidad de beneficiarios por generante en el total de las Asignaciones Familiares ha aumentado levemente de un promedio de 1,8 beneficiarios en 2007 a 1,9 beneficiarios en 2010. Esto se explica por la mayor cobertura del Plan de Equidad donde la cantidad de hijos por atributario es mayor.

La reforma de las Asignaciones Familiares ha incrementado los montos de las prestaciones sustantivamente. En AFAM_PE el beneficio promedio es más del doble respecto a lo que se percibe por el régimen tradicional. En 2010 el beneficio promedio de AFAM_PE es de 32,6 dólares y el de AFAM_ley15.084 de 15,3 dólares. Se ha mostrado que la forma de indexación propuesta mantiene el poder de compra de la prestación.

Las estimaciones de pobreza de ingresos total país del INE verifican una reducción considerable en los últimos años. Respecto al 2006 el nivel de pobreza general en 2010 se ha reducido en 16 puntos porcentuales y se ubica en 18,6%. Por tramos de edad, las estimaciones para los menores de 18 años también muestran reducciones significativas en la pobreza de ingresos, pero al 2010 todavía la tercera parte de los menores de 18 años (32,1%) se mantienen por debajo de la línea de pobreza de ingresos. Esto marca que el desafío de una significativa y duradera reducción de la pobreza infantil a largo plazo está todavía presente.

El concepto de vulnerabilidad socio económica trasciende a la medida de pobreza de ingresos. En 2010 se verifica que la cantidad de beneficiarios Plan de Equidad supera en poco más de 100.000 a las estimaciones de niños y jóvenes que residen en hogares con pobreza de ingresos.

Para dar cumplimiento a lo que establece la ley en cuanto al control de la asistencia a los centros de estudio, el BPS continúa en la búsqueda de información automática proveniente de las instituciones de enseñanza para verificar la asiduidad de la escolaridad de los beneficiarios.