

**RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES A
HOGARES DE MENORES RECURSOS.
BENEFICIARIOS Y POTENCIALES INCORPORACIONES**

Ec. Anna Caristo

RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES A HOGARES DE MENORES RECURSOS.

BENEFICIARIOS Y POTENCIALES INCORPORACIONES

El Banco de Previsión Social (BPS) es el encargado de gestionar el programa de Asignaciones Familiares (AF) dirigido a aquellos que no reciben dicha prestación como funcionarios públicos. En la actualidad sirve dos tipos de prestaciones; aquellas que se enmarcan en el Decreto – Ley N° 15.084 de 20/11/1980 y las de Hogares de Menores Recursos (HMR) que fueron establecidas más recientemente por la Ley N° 17.139 de 16/07/1999 y la Ley N° 17.758 de 4/05/2004.

Cualquiera sea el marco legal aplicable, las AF son prestaciones de carácter no contributivas que son financiadas por transferencias de Rentas Generales.

Las prestaciones comprendidas por el Decreto - Ley 15.084 consisten en prestaciones en efectivo de pago bimensual y atención primaria de Salud en los Centros Materno – Infantiles del Area de la Salud del BPS. Los hijos o menores a cargo amparados por esta ley corresponden a trabajadores de la actividad privada cotizantes, jubilados o pensionistas. Los beneficiarios de las Asignaciones Familiares de HMR reciben sólo la prestación pecuniaria y los generantes no tienen que cumplir con el requisito de cotización¹.

La primera ley de AFHMR es más restrictiva, en el sentido que además de pertenecer a un hogar con ingresos menores a tres SMN mensuales, el generante tiene que cumplir con alguno de los requisitos adicionales: ser desempleado que dejó de percibir el seguro de paro, embarazada, o mujer único sustento del hogar. La segunda ley de AFHMR extendió la prestación a todos los hogares de ingresos menores a tres SMN no comprendidos en las leyes anteriores de AF.

EVOLUCIÓN DE BENEFICIARIOS

De acuerdo a los últimos datos disponibles se están haciendo pagos de AF a poco más de 512.000 beneficiarios, de los cuales 320.000 corresponden a menores cuyos atributarios tienen una vinculación al BPS ya sea como activos cotizantes privados o como pasivos y 192.000 pertenecen a Hogares de Menores Recursos (cuadro 1).

¹ Lazo, M., "Régimen legal y distribución de las prestaciones económicas del beneficio de Asignaciones Familiares", en BPS – AEA, Comentarios de Seguridad Social, N° 5, Octubre – Diciembre 2004.

Cuadro 1: Evolución del número de beneficiarios de Asignaciones Familiares por régimen legal. Años 2004 y 2005

	Ley 15.084	HMR (1)	Total
Año 2004			
Ene – Feb	307.922	106.859	414.781
Mar – Abr	309.437	107.967	417.404
May – Jun	314.004	149.382	463.386
Jul – Ago	319.312	167.594	486.906
Set – Oct	320.994	179.011	500.005
Nov – Dic	319.650	184.252	503.902
Año 2005			
Ene – Feb	316.236	185.774	502.010
Mar – Abr	320.335	191.936	512.271

Fuente: DW RING de Prestaciones.

(1) Hogares de Menores Recursos incluye las leyes 17.139 y 17.758. La Ley 17.139 entró en vigencia en enero de 2000 y la Ley 17.758 entró en vigencia el junio de 2004.

Los beneficiarios de HMR amparados por la primera ley del año 1999 alcanzaron su máximo nivel en el bimestre mayo – junio/2004 con casi 109.000 beneficiarios. A partir de esa fecha, que es cuando entra en vigencia la ley de extensión de las prestaciones a todos los hogares con ingresos inferiores a tres SMN sin condición adicional, el número de beneficiarios cae hasta llegar a 90.416 en el bimestre marzo – abril/2005 (cuadro 2).

Cuadro 2: Evolución del número de beneficiarios de Asignaciones Familiares de Hogares de Menores Recursos. por régimen legal. Años 2004 - 2005

	Ley 17.139 (1)	Ley 17.758 (2)	Total
Año 2004			
Ene – Feb	106.859	-	106.859
Mar – Abr	107.967	-	107.967
May – Jun	108.956	40.426	149.382
Jul – Ago	107.705	59.889	167.594
Set – Oct	102.757	76.254	179.011
Nov – Dic	98.190	86.062	184.252
Año 2005			
Ene – Feb	93.479	92.295	185.774
Mar – Abr	90.416	101.520	191.936

Fuente: DW RING de Prestaciones.

(1) Vigencia a partir de enero de 2000.

(2) Vigencia a partir de junio de 2004.

Los beneficiarios AFHMR de la última ley alcanzaron en el bimestre marzo – abril/2005 a más de 100.000 menores. Comparando la evolución de los beneficiarios de las dos leyes de HMR parecería que se estuviera dando un trasiego de la primera a la segunda ley, dado que la última es más general en cuanto a la definición de los hogares amparados.

Cuadro 3: Evolución del número de beneficiarios de Asignaciones Familiares de Hogares de Menores Recursos – Ley 17.139. por generante. Años 2004 - 2005

	Ext. Desemp.	Grávida	Monoparental	Otro (1)	Total
Año 2004					
Ene – Feb	24.515	6.664	75.650	111	106.940
Mar – Abr	21.680	6.634	75.622	4.031	107.967
May – Jun	22.582	7.120	79.236	18	108.956
Jul – Ago	21.317	7.050	79.322	16	107.705
Set – Oct	20.127	6.214	76.326	90	102.757
Nov – Dic	19.531	5.535	72.979	145	98.190
Año 2005					
Ene – Feb	18.637	4.948	69.754	140	93.479
Mar – Abr	18.196	4.479	67.584	166	90.425

Fuente: DW RING de Prestaciones.

(1) Demanda y Sin Causal.

En el cuadro 3 se muestra la apertura de beneficiarios de la primera ley de HMR por generante. Se observa una baja de los beneficiarios para las tres categorías de generantes. Si bien sería de esperar que disminuyan los que corresponden a la extensión de los que cobraban Seguro de Desempleo, por la reactivación económica que se está dando, no sería así para las otras dos categorías.

BENEFICIARIOS POTENCIALES DE LA LEY 17.758

Antes de la entrada en vigencia de la última ley de AFHMR, la Asesoría Económica y Actuarial del BPS hizo una estimación de los potenciales beneficiarios (en Anexo se adjunta el informe). De acuerdo a la metodología utilizada, la extensión a hogares con ingresos menores a tres SMN incrementaría los beneficiarios en aproximadamente 88.000 niños.

Los datos de las últimas emisiones estarían mostrando que se habría alcanzado la incorporación de prácticamente la totalidad de los potenciales nuevos beneficiarios. Según el informe mencionado, el margen que estaría quedando para la incorporación son aquellos menores de 18 años que no cumplen con el requisito de concurrir a centros de enseñanza. La estimación de menores de 18 años (y mayores de 4 años) en hogares con ingresos inferiores a 10 SMN y que no estudian, serían cerca de 44.000.

De los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares de 2004 se obtuvo la distribución de menores de 18 años que declaran no asistir a instituciones de enseñanza. Habría un 17,6% de menores que obligatoriamente deberían concurrir a educación primaria y que no lo hacen. Se puede suponer que este porcentaje sea mayor dentro de la población de menores recursos, que es la amparada por las AFHMR.

Cuadro 4: Menores de 18 años de edad que no asisten a instituciones de enseñanza por tramo de edad. (datos expandidos a Total país)

Tramo edad:	Niños	%
menores de 3años	142,008	
de 3 a 5 años	40,273	
de 5 a 12 años	8,685	17,6
de 13 a 15 años	13,590	27,6
de 16 a 17 años	26,966	54,8
Total	231,522	100,0

Fuente: Elaborado a partir de microdatos de la ECH 2004.

Para quedar comprendido en el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), además de considerarse el nivel socio económico de la familia hay una serie de condiciones que los titulares deben comprometerse a cumplir, una de ellas es la reincorporación y continuidad de la asistencia de los niños en el sistema educativo. A media que avance la implementación del PANES, ésta es una probable fuente de nuevas incorporaciones de niños al programa de AF.

Si se supone que de los 44.000 menores de 18 años un 20% corresponden a niños en edad escolar, habría un potencial de cerca de 9.000 ($8.813 = 44.064 * 0.20$) para incorporar al programa de AF.

En la solicitud de AF, el BPS requiere que los menores para los que se solicita el beneficio tengan Cédula de Identidad. En la recolección del formulario de inscripción al PANES se detectó que un alto porcentaje de menores integrantes del núcleo familiar no contaban con el documento de identificación.

Cuadro 5: PANES - Formularios de Solicitudes: Menores de 18 años por tenencia de documento de identificación, según tramo de edad.

	Indeterminado	Sin C.I.	Con C.I.	Total	Sin C.I./Total
Menores de 5 años	6,998	18,320	42,328	67,646	27.1%
de 5 a 12 años	7,427	16,343	87,313	111,083	14.7%
de 13 a 15 años	1,555	1,587	28,723	31,865	5.0%
de 16 a 17 años	1,046	1,017	16,908	18,971	5.4%
Total	17,026	37,267	175,272	229,565	16.2%

Fuente: Centro de Desarrollo de Prestaciones Económicas - PANES - BPS.

C.I. = Documento de Identidad.

De acuerdo a los formularios de solicitudes de inscripción al PANES, habría cerca de 18.300 menores de 5 años que estarían en condiciones de acceder a una AFHMR en forma inmediata siempre que pertenezcan a hogares con ingresos inferiores a tres SMN.

Entonces, otra posible fuente de ingresos de niños al programa de AF puede derivar de esta falta de formalidad ya que el PANES instrumentará el registro de todas las personas, sin costos.

ACCIONES PARA NUEVAS INCORPORACIONES AL PROGRAMA DE AFHMR

De acuerdo a los datos manejados una proporción muy alta de las familias elegibles ya están integradas al programa de AFHMR. El margen que restaría sería bajo y derivaría del no cumplimiento de las condiciones exigidas por la ley, el desconocimiento del programa de AFHMR, y/o falta de la documentación exigida para la solicitud del beneficio.

En la medida que el PANES cumpla con los objetivos para el cual fue diseñado, es posible que facilite el acceso de nuevos beneficiarios al sistema AF, por lo menos a través de:

- la difusión del programa de AFHMR y brindando las condiciones para que los generantes hagan el trámite de solicitud

- propiciar el compromiso de padres o mayores a cargo para la escolarización y la atención sanitaria de los menores, requisitos exigidos por las leyes de AF.

Por su parte el BPS puede instrumentar acciones para acercar a nuevos beneficiarios en dos aspectos importantes.

a) En el marco de la legislación vigente, teniendo una actitud proactiva de difusión del programa de AF mediante una campaña publicitaria a nivel general y en forma focalizada en escuelas con distribución de folletos informativos.

Podría también utilizar la información de los formularios de inscripción al PANES o el pago del salario ciudadano, como canales para captar potenciales beneficiarios.

b) Haciendo una propuesta de proyecto de ley para reformar los requisitos de ingresos al programa de AFHMR de manera de que sean compatibles con los que maneja el PANES.

Bajo las leyes de AFHMR vigentes una familia accede al beneficio por hijo si sus ingresos son menores a tres SMN, independientemente del número de personas que integran el núcleo familiar. Las condiciones que exige el PANES son en términos de ingreso per cápita. Esta disparidad de criterios hace que una familia numerosa con ingresos superiores a tres SMN pueda ser beneficiaria del PANES, pero no sea elegible por el programa de AFHMR.

Los estudios disponibles sobre la realidad uruguaya muestran que la indigencia y la pobreza se focalizan principalmente en hogares con niños y adolescentes. Las Asignaciones Familiares es un programa permanente dirigida a esta población que prevé una prestación monetaria a cambio del compromiso de cumplir con educación y cuidados de salud. Podría potenciarse este instrumento aumentándose el monto de la prestación y cambiarse los requisitos de ingreso de manera de focalizarlo a la población objetivo.

ANEXO

Estimación del número de beneficiarios del Régimen de Asignaciones Familiares previsto por la Ley 17.758

LOS NUEVOS BENEFICIARIOS

El régimen establecido en la ley 17.758, extiende las prestaciones de asignaciones familiares previstas en el artículo 2° del Decreto Ley N° 15.084 de 28 de noviembre de 1980, a los hogares con ingresos de cualquier naturaleza inferiores a tres salarios mínimos nacionales.

LA METODOLOGÍA

La fuente básica de información utilizada para estimar los potenciales beneficiarios fueron los microdatos expandidos de la Encuesta Continua de Hogares del INE, para el año 2002.

Para determinar el número de beneficiarios se partió del total de menores de 18 años, dato que fue expandido al total de población, teniendo en cuenta la proyección de población al 30/06/2002 realizada por el INE. Estos potenciales beneficiarios fueron distribuidos según el ingreso del hogar al que pertenecen. A efectos de identificar los hogares de menores recursos en la ECH solo se pudo tener en cuenta los ingresos monetarios del núcleo familiar. Aquí pudo haber por un sesgo de subestimación porque el número de casos seleccionados podría ser inferior al real por no considerar ingresos no monetarios. Pero por otro lado se incurre en una sobrestimación derivada de los sesgos propios de encuestas de ingresos en los cuales las personas entrevistadas por diferentes razones subdeclaran sus verdaderos ingresos.

En tercer lugar los datos extraídos de la ECH se basan en una muestra representativa que se expande de acuerdo a la metodología señalada por el INE y cuyo margen de error es de orden no significativo.

A este dato se le dedujeron los beneficiarios de asignaciones familiares correspondientes a tributarios privados y públicos, así como los de hogares de menores recursos.

Adicionalmente fueron descontados todos aquellos menores incluidos en hogares cuyos ingresos son superiores a 10 SMN. Finalmente fueron deducidos aquellos menores de 18 años, que siendo mayores de 4 años, declaran no estudiar.

RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES

De acuerdo a la metodología utilizada, la extensión a hogares de menos de 3 SMN de ingresos, según las estimaciones realizadas supondrá un incremento en lo beneficiarios de aproximadamente 88.000 niños, resultado que puede apreciarse en el cuadro que se adjunta:

ESTIMACION DE POTENCIALES BENEFICIARIOS DE ASIGNACIONES FAMILIARES SEGÚN LEY 17.758

Población de Menores de 18 años Total País	982,567	982,567
Población de menores ciudades con > 5000 Habitantes	652,309	
coeficiente de expansión a país total	1.50629	
Beneficiarios de Asignaciones Familiares		485,656
Beneficiarios de Asignaciones familiares B P S	305,790	
Beneficiarios de Asignaciones familiares Hogares M.Recursos	77,950	
Beneficiarios de Asignaciones familiares Públicos	101,916	
Menores de 18 en hogares con ingresos >10smn		365,260
Menores de 18 (y mayores de 4) en hogares con ingresos < 10 smn que no estudian		44,064
Sin cobertura de Asignaciones Familiares		87,587

Notas:

1. Estimaciones a partir de la encuesta continua de hogares de 2002
2. La población del total del país corresponde a la última proyección del INE al 30/6/2002.