

Comentarios de Seguridad Social N° 11

Abril – Junio 2006

La presente publicación es una recopilación trimestral en papel de los Comentarios remitidos mensualmente en formato electrónico a los señores directores del Banco de Previsión Social. Comprende informes elaborados por funcionarios de la Asesoría Económica y Actuarial, a título individual o colectivo, y artículos de otros autores, que han sido seleccionados por considerarse de interés para poner a disposición de los señores directores. Esta reunión trimestral de los informes y artículos mensuales tiene por finalidad facilitar su identificación, búsqueda y visualización.

Índice

LA INCIDENCIA DE LA FORMA DE CALCULO DEL SUELDO MEDIO BASICO JUBILATORIO EN EL EQUILIBRIO FINANCIERO INDIVIDUAL; Cr. Luis Camacho	11
Introducción.....	13
Ecuación de Equilibrio Individual	13
Sueldo Básico Jubilatorio.....	15
Sueldo Medio Básico Jubilatorio	17
Nueva formulación de la Ecuación de Equilibrio Individual.....	18
Fijación inicial de la Tasa de Reemplazo Legal	21
Conclusiones.....	24
BENEFICIARIO DE SEGURO POR DESEMPLEO: BREVE ANALISIS DE SU EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA; Soc. Silvia Santos	27
EL PAPEL DE LA FAMILIA EN LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA <i>(Preparado como apoyo documento “La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad” a ser presentado en el XXXI Período de Sesiones de CEPAL, 20 – 24 de marzo, 2006 en Montevideo, Uruguay); Guillermo Sunkel</i>	41
Resumen	43
I. La familia se ha transformado profundamente en las últimas décadas	43
A. La diversificación de las formas familiares	44
B. La transformación del “male breadwinner model”	46
C. La tendencia creciente a las familias con jefatura femenina	48
D. La reducción del tamaño promedio de las familias	50
II. Sin embargo, la familia es un pilar clave en el régimen de bienestar latinoamericano	52
A. Regímenes de bienestar	53
B. El “familismo” latinoamericano.....	56
C. La persistencia del “male breadwinner model” en la política social	59
III. Las familias responden frente a los riesgos sociales movilizand o sus activos	61
A. El enfoque activos/vulnerabilidad	62
B. La movilización de activos	66
i) El trabajo de la mujer	66
ii) El trabajo de los hijos	67
iii) Los emigrantes	69
IV. La demanda social a la familia ha aumentado en la década de los años noventa	71
A. El apoyo familiar a los adultos mayores	72
B. El apoyo familiar a los jóvenes en la “etapa de salida”	75
C. El apoyo familiar a las madres adolescentes	79
V. Pero se requieren nuevas opciones de política hacia la familia	82
A. Modelos de política de familia	83
B. Algunas áreas de intervención en una agenda de “políticas para la familia”	85
i) Conciliación entre vida laboral y vida familiar	85
ii) Conciliación con los nuevos arreglos familiares.....	86
iii) Prioridades de acción para las familias pobres que enfrentan riesgos sociales	87
MODELO BASICO UTILIZADO EN LA PROYECCION FINANCIERA DEL SISTEMA PREVISIONAL CONTRIBUTIVO; Cr. Luis Camacho	93
Introducción.....	95
Población	95
Tasas de mortalidad.....	96
Económicas generales.....	96
Evolución del Producto Bruto Interno.....	96

Tasa de empleo	96
Plan jubilatorio del régimen de reparto	96
Tasas de jubilación	96
1. Análisis de la Evolución de Cotizantes	97
1.1. Contenido	97
1.2. Dinámica de los cotizantes	97
1.2.1. Cambio en el tiempo	97
1.2.2. Apertura por niveles salariales y opciones	98
1.2.3. Ecuación básica de los cotizantes	100
1.3. Tratamiento de la dinámica de los movimientos de cotizantes	101
1.3.1. Altas	101
1.3.2. Bajas	102
1.4. Síntesis	103
2. Análisis de la Evolución de Jubilados	104
2.1. Contenido	104
2.2. Dinámica de los jubilados	104
2.2.1. Número total de Jubilados	105
2.2.2. Jubilados por categorías	105
2.2.3. Funciones asociadas	106
2.3. Síntesis	107
3. Análisis de la Dinámica de Generación de Pensionistas	107
3.1. Contenido	107
3.2. La dinámica de las pensiones	107
3.2.1. Probabilidad de Pensión de viuda/o supérstite con hijos beneficiarios	108
3.2.2. Tipología de estados posibles	108
3.2.3. Estimación de las probabilidades de los distintos estados a la fecha de fallecimiento	109
Anexo I - Notaciones utilizadas para el calculo de probabilidades de generar pensiones	112
Anexo II - Probabilidades basicas al fallecimiento de un causante masculino	113
Anexo III - Probabilidades basicas al segundo año del fallecimiento del causante y siguientes ($z > 1$)	115
4. Análisis de la Evolución de Cotizaciones de Aportes	117
4.1. Contenido	117
4.2. Evolución de la masa salarial	117
4.2.1 Masa salarial básica con salarios constantes	118
4.2.2 Masa salarial y sueldos ajustados con salarios constantes	118
4.3. Tipos de Sueldos según régimen	119
4.4. Recaudación de Aportes y Transferencias de fondos a las AFAPs	120
4.4.1 Recaudación Potencial Total	120
4.4.2 Recaudación del Régimen de Ahorro	121
4.4.3 Recaudación No obtenida por exoneración de Aportes	121
4.4.4 Recaudación del Régimen Solidario	121
4.5. Evolución salarial horizontal	122
4.6. Recaudaciones valoradas con precios constantes	122
5. Análisis de la Evolución del monto de Jubilaciones	123
5.1. Contenido	123
5.2. Altas de Jubilados por edad	123
5.3. Sueldo básico Jubilatorio por edad	124
5.4 Tasa de Reemplazo por edad	124
5.5 Importe de las jubilaciones iniciales por edad	125
5.6 Topes Jubilatorios	125
5.7 Importe de las altas de jubilaciones por edad	125
5.8 Importe de las nuevas jubilaciones por edad	126
5.9 Importe total de jubilaciones por año	126
5.10 Importe total anual de jubilaciones con precios constantes	127
6. Análisis de la Evolución del monto de Pensiones	127
6.1 Contenido	127

6.2 Aspectos metodológicos	127	
6.3 Pensionistas iniciales del stock	127	
6.4. Importes de Altas de nuevas pensiones	128	
6.4.1 Causantes Activos fallecidos en el año t.....	128	
6.4.2 Causantes de Jubilados fallecidos en el año t.....	129	
6.5 Importes de pensiones en los siguientes años al alta.....	130	
6.6 Importes de Altas acumuladas de pensiones por edad	131	
6.7 Importe total anual de pensiones con salarios constantes	132	
6.8 Importe total anual de pensiones con precios constantes.....	132	
7. Análisis global	132	
7.1. Contenido	132	
7.2. Recursos propios	133	
7.2.1 Cotizaciones de Aportes al Régimen Solidario.....	133	
7.2.2 Impuestos afectados	133	
7.3. Prestaciones y gastos de funcionamiento.....	133	
7.3.1 Importes de jubilaciones	133	
7.3.2 Importe anual de pensiones.....	134	
7.3.3 Otras prestaciones y gastos de funcionamiento.....	134	
7.4. Déficit del régimen IVS contributivo	135	
RELACION ACTIVO COTIZANTE – PASIVO		
Datos Históricos y Proyectados; Cra. María Luisa Brovia	137	
1. Introducción.....	139	
2. Importancia del factor Activo - Pasivo.....	139	
3. Datos históricos.....	140	
3.1 - Evolución de los activos cotizantes	140	
3.2 - Evolución de las pasividades.....	142	
3.3 - Relación activo Cotizante - Pasivo	144	
4. Datos proyectados	146	
5. Conclusiones.....	148	
ANALISIS DE LA EVOLUCION DE LOS BENEFICIARIOS DE ASIGNACIONES FAMILIARES EN EL PERIODO 2004 – 2005		151
Objetivo	153	
1. Evolución de la cantidad total de beneficiarios que perciben la prestación	154	
2. Evolución de los beneficiarios de Asignaciones Familiares según Régimen Legal.....	154	
3. Evolución de los beneficiarios de Asignaciones Familiares según el Nivel de la Prestación	156	
4. Evolución de la cantidad de beneficiarios de Asignaciones Familiares según Nivel Educativo	158	
5. Beneficiarios de Asignaciones Familiares según Zona Geográfica.....	160	
6. Evolución de los beneficiarios de la prestación según sexo.....	161	
7. Evolución de la cantidad de beneficiarios de Asignaciones Familiares por tramos de edad	163	
8. Evolución de los beneficiarios de Asignaciones Familiares por Régimen Legal según tramos de edad	166	
9. Comparativo de los Beneficiarios de Asignaciones Familiares cuya cobertura la brinda el B.P.S. con la Proyección de población al 30 de junio de 2005.....	169	
10. Conclusiones.....	173	
ESTUDIO DE CASOS SOBRE ASIGNACIONES FAMILIARES EN PAÍSES DE EUROPA Y AMERICA LATINA (Proyecto de Investigación de la AISS) ASIGNACIONES FAMILIARES EN EL URUGUAY; Anna M. Caristo, Gabriel Lagomarsino y Silvia Santos		
Informe de Avance - Junio, 2006	175	
Introducción.....	177	
1. Actores y acciones en relación a las políticas de infancia en Uruguay	178	
2. Evolución histórica de las Asignaciones Familiares en Uruguay	180	
2.1 Beneficios y organismo administrador	180	

2.2 Financiamiento.....	181
3. Marco jurídico de las Asignaciones Familiares administradas por el BPS	182
3.1 Régimen general de Asignaciones Familiares.....	182
3.1.1 Beneficios.....	183
3.2 Régimen de Asignaciones Familiares a Hogares de Menores Recursos.....	185
3.3 Régimen especial en situación de embarazo gemelar múltiple.....	186
4. Evolución del gasto total, de los beneficiarios y de las prestaciones económicas por hijo	186
4.1 Evolución del número de beneficiarios	186
4.2 Nivel de la prestación económica por hijo.....	187
4.2.1 Nivel en términos de poder de compra	188
4.2.2 Nivel en términos de Líneas de Indigencia y Pobreza	188
4.3 Evolución del Gasto del programa de Asignaciones Familiares.....	190
5. Participación del programa de AF del BPS en el gasto público social y grado de cobertura	192
5.1 Participación en el Gasto Público Social y el PBI	192
5.2 Cobertura	194
5.2.1 Comparativo con la proyección de población	194
5.2.2 Análisis en relación a la Línea de Pobreza	196
5.2.3 Análisis considerando el nivel de ingreso y la escolaridad	199
6. Algunas estadísticas de los beneficiarios de las prestaciones económicas y no económicas	200
6.1 Prestaciones económicas	200
6.2 Prestaciones no económicas	203
6.2.1 Área de la Salud.....	203
6.2.2 Programa de Madres Adolescentes.....	205
7. Características socioeconómicas de los hogares beneficiarios de AF	206
7.1 Características del atributario/a de la AF	206
7.2 Características de los Jefes de hogar.....	208
7.3 Características de los Hogares	211
7.4 Resumen	215
8. Efectos del programa de AF sobre la pobreza y la distribución del ingreso	216
9. Resumen y conclusiones	219
Referencias bibliográficas	224

INDICADORES BASICOS DEL REGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL

AFILIADOS - 2003 / 2005.....	227
Introducción.....	229
1. Afiliados totales	229
2. Afiliados activos	231
2.1 Afiliados activos por AFAP	231
2.2 Afiliados activos por sector de actividad	232
3. Afiliados con transferencias	233
4. Cotizantes y Afiliados.....	234
5. Conclusiones.....	235

LOS ORÍGENES DEL RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES EN EL

URUGUAY; Soc. Silvia Santos.....	237
1. Introducción.....	239
2. Naturaleza y Evolución del concepto	240
2.1 Naturaleza social.....	240
2.2 Naturaleza Jurídica	241
2.3 Naturaleza financiera	242
2.4 Naturaleza económica	243
3. Objetivos y políticas de las AF	243
4. Evolución de las AF en los distintos países	245
5. Orígenes del régimen en el Uruguay.	244
5.1 Antecedentes legislativos.....	248

5.2 Resultados de la Comisión Investigadora Parlamentaria	250
5.3 Otras razones.....	250
5.4 Causas externas	251
5.5 En los hechos.....	252
6. Las disposiciones de la ley	254
7. Críticas	256
8. Consideraciones finales	259
Referencias bibliográficas	260

**LA INCIDENCIA DE LA FORMA DE CALCULO DEL
SUELDO MEDIO BASICO JUBILATORIO EN EL
EQUILIBRIO FINANCIERO INDIVIDUAL**

Cr. Luis Camacho

LA INCIDENCIA DE LA FORMA DE CALCULO DEL SUELDO MEDIO BASICO JUBILATORIO EN EL EQUILIBRIO FINANCIERO INDIVIDUAL

Introducción

En un reciente documento sobre el equilibrio financiero individual en un sistema de prestaciones definidas¹ se descomponen las diversas variables que determinan el nivel de la tasa de contribuciones. En el primer punto de este análisis se plantean las formulaciones más significativas de la ecuación y las variables que inciden en tal equilibrio.

Se considera que la prestación jubilatoria inicial es equivalente al producto de la “Tasa de Reemplazo Legal” del sistema por un promedio de sueldos históricos que denominamos “Sueldo Básico Jubilatorio”. Además, la jubilación de los siguientes años es revalorizada a los efectos de contemplar las variaciones de los salarios, precios o una combinación de ambas que se puedan presentar en el período de goce de la prestación. Por otra parte, denominamos “Sueldo Medio Básico Jubilatorio” a un sueldo que resulta de promediar los ajustes del Sueldo Básico Jubilatorio que se verifican a lo largo del período de percepción de la prestación.

Las formulaciones que se realizarán en el presente análisis, tienen como objeto evaluar la incidencia de cada una de tales variables sobre el nivel de la tasa de contribución que equilibra el valor actual de los ingresos y los egresos esperados individuales.

Adicionalmente, se muestra cómo la ecuación básica de equilibrio individual puede ser utilizada en la etapa de diseño, especialmente para la determinación del nivel de la tasa de reemplazo legal que constituirá posteriormente la variable predefinida del sistema.

Ecuación de Equilibrio Individual

El equilibrio financiero individual se cumple con la igualdad de los valores actualizados de las cotizaciones y de las jubilaciones asociadas a la persona afectada. Como estamos considerando un sistema de prestaciones definidas, la variable de ajuste será la Tasa de Contribución (TCI), por lo que corresponde plantearlo en función TCI, resultando según el documento referido igual a:

¹ Luis Camacho. “Explicitación de las variables que intervienen en el equilibrio financiero individual de un sistema jubilatorio con prestación definida” Banco de Previsión Social. Comentarios de Seguridad Social No. 7 (abril-junio 2005)

$$\boxed{\text{TCl} = \frac{\text{SMBJ} * \text{TR}}{\text{SMC}} * \frac{\text{TMJ}}{\text{TMC}} * (1+i_s)^{(\text{ECC}-\text{ECJ})}} \quad [1]$$

Donde

- s= tasa de crecimiento anual de los salarios
- a= tasa de ajuste anual de las prestaciones
- is = tasa de interés anual real en términos de salarios
- e_i edad de ingresos a la actividad; e_r edad de retiro y e_f edad final.
- le_j = número de sobrevivientes a la edad e_j de una cohorte inicial le₀.
- Se_i = Sueldo a la edad de inicio de la actividad.
- m_j = tasa de crecimiento de salarios desde la edad e_i.

- **SBMJ** = Sueldo Básico Medio Jubilatorio, con:

$$\text{SMBJ} = \frac{\sum_{j=e_r}^{j=e_f} \text{JR}_j * l_j / l_{e_i}}{\text{TR} * \text{TMJ}} = \frac{\sum_{j=e_r}^{j=e_f} \text{SBJ} * (1+a) / (1+s) * l_j / l_{e_i}}{\text{TMJ}} \quad [2]$$

- **SMC** = Sueldo Medio de Cotización, con:

$$\text{SMC} = \frac{\sum_{j=e_i}^{j=e_{r-1}} \text{Se}_i * (1+m(e_i,j)) * l_j / l_{e_i}}{\text{TMC}}$$

- **TR** = Tasa de remplazo legal

- **TMJ** = Tiempo Medio de Jubilación, con

$$\text{TMJ} = \sum_{j=e_r}^{j=e_f} (l_j / l_{e_i})$$

- **TMC** = Tiempo Medio de Cotización, con

$$\text{TMC} = \sum_{j=e_i}^{j=e_{r-1}} l_j / l_{e_i}$$

- **ECC** = Edad Central de Cotización. Cumpliéndose la siguiente relación.

$$\text{Valor Actual de Cotizaciones} = \sum_{j=e_i}^{j=e_{r-1}} Se_j * (1+m(e_i,j)) * l_j/lei * TCI * (1+i_s)^{(e_i-ECJ)}$$

- ECJ = Edad Central de Jubilación.

$$\text{Valor Actual de Jubilaciones} = \sum_{j=e_r}^{j=e_f} SBJ * (1+a)/(1+s) * l_j/lei * TR * (1+i_s)^{(e_i-ECJ)}$$

Las diversas variables monetarias están expresadas en valores constantes en términos de salarios a la edad de inicio de la actividad

Del planteo general de la ecuación se puede apreciar que la tasa de cotización de equilibrio depende de una relación económica entre el nivel de la jubilación promedio y el sueldo medio de actividad, una relación demográfica entre los años medios de jubilación y años medios de cotización y un factor financiero en el que inciden tanto la tasa de interés real sobre salarios considerada en el análisis así como la diferencia entre los años medios de jubilación y los de cotización, que es el período en el que se recuperarían en promedio los aportes.

Sueldo Básico Jubilatorio

En este análisis consideramos que el sueldo básico jubilatorio (SBJ) se puede calcular como un promedio de ciertos sueldos de cotización sucesivos. El número de sueldos a promediar pueden ir desde uno hasta los correspondientes a toda la vida laboral. Además, para hacerlos comparables en el promedio, suele ser utilizado un índice que puede estar asociado tanto a la variación de los salarios como a la de los precios, inclusive puede ser una variable ponderada de ambos componentes. Se puede contemplar asimismo casos en que los sueldos se promedien sin actualización.

Particularmente, en la determinación del nivel del Sueldo Básico Jubilatorio a la edad de retiro SBJ(e_r) se deben considerar tres componentes:

1. Los sueldos del período a promediar. Como hemos establecido, el sueldo básico jubilatorio es el promedio de los sueldos percibidos en "h" años puede ir desde un año (h=1) hasta todo el período de cotización (e_i, e_{r-1}). En tal caso los sueldos a computar serían los siguientes

$$Se_j * (1+m_j) * (1+s)^{(j-e_i)} \quad \text{para } j = e_{r-h}, \dots, e_{r-1}$$

Donde :

- Se_j = Sueldo promedio a la edad de inicio de la actividad
- m_j = tasa de crecimiento de salarios por efecto de la movilidad vertical (ascensos y promociones en la carrera laboral)

- s = tasa de crecimiento de los salarios promedio de la economía o sector de actividad.

Téngase presente por la forma de presentación de los sueldos, éstos están expresados en valores corrientes.

2. Las probabilidades de llegar con vida a las edades en las que computan los diversos sueldos del punto 1.

l_{ej} / lei para $j = e_{r-n}; \dots, e_{r-1}$

3. La tasa de actualización "b" de los salarios de los diversos años del período que comprende entre las edades e_{r-n} y e_{r-1} , a efectos de homogeneizar a la edad e_{r-1} los salarios a promediar. Esta tasa puede ser igual al porcentaje de crecimiento de salarios, de los precios o una combinación de ambas variaciones.

La consolidación de estos tres conceptos, permite plantear la siguiente expresión general para el sueldo básico jubilatorio calculado a la edad de retiro [SBJ(er)].

$$SBJ(er) = \left[\sum_{z=e_{r-h}}^{z=e_{r-1}} Sei^i (1+m_z)^i (1+s)^{(z-ei)} * (l_z / lei) \right] (1+b)^{(er-z)} / \left[\sum_{z=e_{r-h}}^{z=e_{r-1}} (l_z / lei) \right] \quad [3]$$

Si denotamos como SBJ al sueldo básico jubilatorio al sueldo promedio anterior deflactado por la variación del índice de salarios al instante de comienzo de la actividad (ei), se cumple la siguiente relación:

$$SBJ = SBJer / (1+s)^{(er-ei)} \quad [4]$$

Si operamos con las expresiones [3] y [4], podemos plantear la siguiente formulación general para SBJ:

$$SBJ = \left[\sum_{z=e_{r-h}}^{z=e_{r-1}} [Sei^i * (1+m_z)^i * [(1+b)/(1+s)]^{(er-z)} * (l_z / lei)] \right] / \left[\sum_{z=e_{r-h}}^{z=e_{r-1}} (l_z / lei) \right]$$

A los efectos de realizar una formulación en se puedan visualizar en forma más clara los diversas variables intervinientes en el SBJ, definimos las siguientes expresiones:

- 1) $(1+b_s) = (1+b)/(1+s)$ por lo que b_s es la tasa de ajuste real de los sueldos anuales a los efectos del calculo del Sueldo Básico Jubilatorio

$$2) (1+b_s)^{(e_r-T1)} = \frac{\sum_{z=e_{r-h}}^{z=e_{r-1}} [Sei * (1+mz) * (1+b_s)^{(e_r-z)} * (lz/lei)]}{[\sum_{z=e_{r-h}}^{z=e_{r-1}} Sei * (1+mz) * (lz/lei)]}$$

donde T1 es una edad media entre eh y er-1, tal que hace equivalente la actualización de los sueldos acumulados del período a esa fecha con la de la actualización anual de los sueldos planteada en la expresión original.

$$3) SMC(e_{r-h}, e_{r-1}) = \frac{\sum_{z=e_{r-h}}^{z=e_{r-1}} Sei * (1+mz) * (lz/lei)}{\sum_{z=e_{r-h}}^{z=e_{r-1}} (lz/lei)}$$

que representa el sueldo promedio corriente anual del período [e_{r-h}, e_{r-1}].

A partir de estas tres expresiones podemos plantear una nueva formulación para el Sueldo Básico Jubilatorio:

$$SBJ = (1+b_s)^{(e_r-T1)} * SMC(e_{r-h}, e_{r-1}) \quad [5]$$

Entonces SBJ es igual al sueldo promedio constante del período de cómputo, ponderado por el factor de actualización de la tasa de ajuste real de los sueldos en el período er- T1. Esta operación es equivalente a considerar que el sueldo promedio constante se verifica en la edad T1, y para el cómputo del SBJ, ese sueldo debe ser ajustado desde T1 a la edad de retiro.

Sueldo Medio Básico Jubilatorio

Para los siguientes años al alta jubilatoria, la prestación inicial se debe reajustar, en función de una tasa “a” de crecimiento que puede ser igual a la de crecimiento de precios, la de salarios o una combinación de ambas. Si suponemos que esta tasa es constante en todo el período de análisis, podemos plantear la siguiente relación:

$$\text{Jubilación Nominal a la edad } j = SBJ * TR * (1+a)^{(j-er)}$$

Como el análisis se realiza en valores constantes en términos de salarios, en necesarios deflactar la jubilación nominal por la variación del índice de salarios “s”, de la siguientes forma:

$$\text{Jubilación Real a la edad } j = JRj = SBJ * TR * (1+a)^{(j-er)} / (1+s)^{(j-er)}$$

Resulta evidente que si las jubilaciones se revalorizan de acuerdo al crecimiento del índice general de salarios, la Jubilación Real de cada año es igual al Sueldo Básico por la Tasa de Reemplazo (JRj=SBJ*TR), por lo que la jubilación sería constante en términos reales de salarios.

De la expresión asociada a la jubilación real de cada año, podemos considerar dos factores, por un lado la tasa de remplazo legal y por otro al sueldo básico jubilatorio ajustado desde la edad inicial de retiro e_r hasta la edad j por el factor de revalorización $(1+a)^{(j-er)} / (1+s)^{(j-er)}$

Téngase presente que los exponentes en las expresiones anteriores indican que los factores de ajuste se deben aplicar sólo desde la edad del alta jubilatoria e_r , puesto que el SBJ ya está valorado a la edad de inicio de la actividad.

Lo expresado anteriormente es consistente con los términos de la formulación planteada en [2] para el Sueldo Medio Básico Jubilatorio. Entonces, a partir de tal expresión, realizaremos las siguientes definiciones que nos permitirán mostrar en forma más clara la incidencia de las diversas variables intervinientes:

1) $(1+a_s) = (1+a)/(1+s)$ donde a_s representa a la tasa de revalorización real de las jubilaciones anuales.

$$2) T_2 \text{ tal que } (1+a_s)^{(T_2-er)} = \frac{\sum_{j=ef}^{j=ef} [(1+a_s)^{(j-er)} \cdot (l_j/lei)]}{\sum_{j=er}^{j=er} [(1+a_s)^{(j-er)} \cdot (l_j/lei)]} \quad [6]$$

donde T_2 es una edad media entre e_r y e_f , tal que hace equivalente la revalorización de las jubilaciones acumulados del período a esa fecha con la de la actualización anual de las jubilaciones planteada en la expresión original.

Si incorporamos las expresiones [5] y [6] en la [2], podemos reformular el planteo del Sueldo Básico Medio Jubilatorio como sigue:

$$\text{SMBJ} = \text{SMC}(e_{r-h}, e_{r-1}) * (1+bs)^{(er-T_1)} * (1+as)^{(T_2-er)} \quad [7]$$

Entonces SBMJ será igual al Sueldo Básico Jubilatorio ponderado por el factor de revalorización de las jubilaciones aplicado desde la edad e_r hasta la edad T_2 .

Nueva formulación de la Ecuación de Equilibrio Individual

Si tenemos en cuenta los resultados del punto anterior, la ecuación básica de equilibrio individual planteada en [1], puede ser generalizada de la siguiente forma:

$$\text{TCI} = \frac{\text{SMC}(e_{r-h}, e_{r-1}) * (1+bs)^{(er-T_1)} * \text{TR}}{\text{SMC}} * \frac{\text{TMJ}}{\text{TMC}} * \frac{(1+a_s)^{(T_2-er)}}{(1+i_s)^{(ECJ-ECc)}} \quad [8]$$

En la expresión se integran todas las variables que inciden en la tasa de contribución, específicamente se muestra explícitamente la incidencia de la forma de cálculo del sueldo básico jubilatorio, tanto en lo relativo a la cantidad de años a promediar como a la forma de actualización de esos sueldos para el cálculo promedio. Además, se incorpora el factor asociado a la forma de revalorización de las jubilaciones para los años posteriores al alta de la prestación.

A los efectos ilustrar la incidencia de las diversas variables, planteamos un ejemplo en el que consideramos sólo tramos decenales de edades con las características que se muestran en el cuadro.

Cuadro I - Computo de los Valores Actuales de Cotización

I Edad	II S _j	III I _j / I _{ei}	IV 1+i(s) ^{-j+ei}	V Producto I II*III*IV	VI Producto II II*III
20	60000	1	1	60000	60000
30	72000	0.9	0.8333	54000	64800
40	78000	0.8	0.6944	43333	62400
50	84000	0.7	0.5787	34028	58800
60	90000	0.6	0.4822	26042	54000
SUMAS		4.0		217403	300000

Por lo tanto, el período de actividad va desde los 20 a los 60 años, en consecuencia la edad de retiro será igual a los 70 años de edad.

De la columna IV podemos inferir que la tasa de interés real sobre salarios aplicable es el 20% decenal.

A partir de los resultados finales del cuadro podemos estimar el valor de todas las variables relevantes relacionadas con las cotizaciones:

- En primer término calcularemos la Edad Central de Cotización, teniendo en cuenta que:

$$1/(1+0.20)^{ECC-2} = \text{Suma Columna V} / \text{Suma Columna VI} = 0.724675926.$$

por lo cual ECC= 3.766 décadas.

- El Sueldo Medio de Cotización, es igual a:

$$SMC = \text{Suma COLUMA VI} / \text{Suma COLUMA III} = 75000$$

- El tiempo medio de cotización es de:

$$TMC = \text{Suma COLUMA III} = 4 \text{ décadas}$$

Siguiendo con el ejemplo y a los efectos de visualizar los principales resultados referentes a las jubilaciones, incorporamos información en el siguiente cuadro:

Cuadro II - Computo de los Valores Actuales de Jubilación

Edad	I j / lei	(1+i(s))-j+ei	Producto I II*III IV
I	II	III	IV
70	0.5	0.40188	0.20
80	0.4	0.33490	0.13
90	0.1	0.27908	0.03
Suma	1		0.36

Si suponemos además que las jubilaciones se reajustan de acuerdo a la variación del nivel promedio de salarios, por lo que $a=s$ que tiene como consecuencia que $a_s=0$. Por lo tanto, a partir de los resultados del cuadro podemos estimar los siguientes valores:

- La Edad Central de Jubilación, teniendo en cuenta que:

$$\frac{1}{(1+0.2)^{ECJ-2}} = \text{Total 2} / \text{Total 1} = 0.36.$$

por lo que $ECJ= 7.56$

- El tiempo medio de jubilación es igual:

$$TMJ = \text{Suma Columna II} = 1 \text{ década}$$

Siguiendo con el ejemplo y suponiendo que para el cálculo del Sueldo Básico Jubilatorio se computa sólo el último año. Vemos en el Cuadro 1 que el sueldo a los 60 años es igual a 90.000 y que la tasa de ajuste de estos salarios es igual al 15% decenal, por lo tanto:

$$SMC(e_{r-n}, e_r) = 90.000$$

Si suponemos que la tasa decenal de crecimiento de salarios es del 30%, se cumple:

$$(1+b_s)^{(ert-er-1)} = [(1.15) / (1.3)] = 0.8846$$

Con ambos resultados, estamos en condiciones de aplicar la fórmula general del equilibrio, donde la variable de ajuste sería la tasa de contribución individual:

$$TCI = \frac{90.000 * 0.8846 * 0.60}{75.000} * \frac{1}{4} * \frac{1}{(1.20)^{(7.56-3.766)}} = 7.97\%$$

Lo que indica que la tasa de contribución de equilibrio financiero aplicable a los salarios, es del 7.97%.

Analizamos seguidamente la incidencia que tiene en el nivel de la tasa de contribución, la forma de cálculo del Sueldo Medio Básico Jubilatorio:

Si en el sistema la jubilación inicial se calculase como el promedio actualizado de los sueldos de toda la vida activa, $SMC(e_{r-n}, e_r)$ hubiera sido igual a SMC , por lo tanto por este concepto, se incrementaría la tasa de aportes en un 20% ($90.000/75000 = 1.20-1$). Podemos plantear que se cumple:

$$SMC(e_{r-1}) / SMC = 1.20 \quad [9]$$

Por otra parte como para el cálculo del promedio los sueldos se actualizan a la tasa de incremento de los precios en lugar de salarios, se atenúa el crecimiento en una 11.54% ($1-0.9946$). En consecuencia, en este caso se cumple que:

$$(1+b_s)^{(ert-T1)} = 0.8846 \quad [10]$$

Por lo tanto, si el sueldo básico se calculase como el promedio actualizado de acuerdo a la variación de los salarios de todos los sueldos de actividad. La tasa de contribución de equilibrio hubiera sido igual a:

$$TCI = 0.60 * \frac{1}{4} * \frac{1}{(1.20)^{(7.56-3.766)}} = 7.50\% \quad [11]$$

Podemos apreciar que si partimos de una tasa de equilibrio individual del 7.5% para el caso de que el SBJ sea igual al promedio actualizado por la tasa de crecimiento salarial de todo el período de actividad, ésta podrá ser deducida en un 20% por efecto del acortamiento del número de años a promediar para el SBJ, pero si a su vez éstos se actualizan a una tasa menor que la salarios, por ejemplo la tasa de variación de precios (en este caso supuesta igual al 15%), será preciso aumentar la tasa de contribución en un 11.54%.

Fijación inicial de la Tasa de Reemplazo Legal

En la etapa de diseño es necesario definir el nivel de la Tasa de Reemplazo legal que regirá en durante la vigencia del sistema de prestación definida. Para ello se puede operar con la ecuación de equilibrio financiero con una tasa de cotización TCI dada y considerando que la variable endógena del modelo es la Tasa de Reemplazo legal buscadas.

A los efectos de simplificar la expresión final, definimos una variable adicional que denominamos Tasa de Reemplazo Básica cuya formulación es la siguiente:

$$\text{TRB}(a) = \text{TCI} * \frac{\text{TMC}}{\text{TMJ}} * \frac{(1+i_s)^{(\text{ECJ-ECC})}}{(1+a_s)^{(T2-er)}} \quad [12]$$

Esta tasa básica depende, de la tasa de contribución, del cociente entre las tiempos medios de cotización y de jubilación de un cociente adicional que esta afectado por las tasas de interés y de revaluación de jubilaciones reales. Ambos componentes de este cociente están influenciados por el nivel de la tasa “a”, que es la variable que explícitamente planteamos en el planteo de TRB(a), en especial porque en el contexto de nuestro análisis puede ser modificada.

Si sustituimos la expresión [12] y despejamos TR en [8], la ecuación de equilibrio individual queda planteada como sigue:

$$\text{TR} = \text{TRB}(a) * (\text{SMC}/\text{SMC}(eh,er)) * (1+b_s)^{(T1-er)} \quad [13]$$

Donde TR es la tasa de reemplazo legal que permite el equilibrio financiero dado un nivel para la Tasa de Contribución Individual.. Téngase presente que estamos en la etapa de diseño del sistema, puesto que en con la puesta en práctica futura la variable de ajuste será específicamente TCI, puesto que el régimen considerado es de prestación definida.

A partir de las definiciones de los diversos factores de la expresión anterior, podemos apreciar que se cumplen las siguientes propiedades:

1. Cuando el período en el que se promedian los sueldos a los efectos del cómputo del SBJ, es igual al de actividad, es decir $h=e_{r-1}-e_i$, se cumple que $\text{SMC}(e_i, e_r)=\text{SMC}$, por lo que el segundo factor es unitario. Pero si el período n es menor al de actividad y los sueldos en la vida activa tienen una movilidad vertical creciente, el segundo factor es menor a la unidad.
2. Cuando la actualización de los sueldos en ese período se efectúa a la tasa crecimiento de salario ($b=s$), el tercer factor es unitario. Pero si la actualización de los sueldos para el cálculo del SBJ es a una tasa menor que s, el tercer factor es mayor que la unidad.
3. Además como TRB(a) depende del factor $(1+a_s)^{er-T2}$ el resultado final dependerá de la forma de ajuste de las jubilaciones. En particular, si la tasa de ajuste es igual a la de salario ($a=s$) ese primer será igual a la unidad, pero si el crecimiento de los salarios es superior a de reajuste a las jubilaciones “a”, será menor que la unidad.

Para analizar prácticamente el planteo anterior, sigamos con el ejemplo sujeto a estudio, con el agregado de que suponemos que las jubilaciones en curso de pago se reajustan decenalmente, en un 15%, mientras que estima un crecimiento de salarios del orden del 30% en esos períodos.

En este caso, el Cuadro II debe ser modificado levemente, por el siguiente:

Cuadro III - Computo de los Valores Actuales de Jubilación

Edad	I j / lei	$(1+i(s))^{j+ei}$ * $(1.15/1.30)^{(j-er)}$	producto I II*III IV
I	II	III	IV
70	0.5	0.40188	0.20
80	0.4	0.32095	0.13
90	0.1	0.25631	0.03
Sumas	1		0.355

La diferencia más importante del cuadro III con el cuadro II se presenta en la columna III, donde ahora se como consecuencia de que las jubilaciones se revalorizan a una tasa diferente a la de salarios, es necesario incorporar un nuevo factor.

Con los nuevos resultados podemos estimar el valor de todas las variables relevantes:

- Edad Central de Jubilación, teniendo en cuenta que

$$1/(1+0.2)^{ECJ-2} = \text{Total 2 / Total 1} = \mathbf{0.35495}$$

por lo que ahora **ECJ** =: **7.68** décadas

- Tiempo medio de jubilación es igual:

$$\mathbf{TMJ} = \text{Suma Columna II} = \mathbf{1 \text{ década}}$$

Aplicando la fórmula [9], podemos calcular el nivel de la tasa de reemplazo básica de equilibrio como:

$$\mathbf{TRB(a)} = (0.075) * (4 / 1) * (1+0.2)^{(7.68-3.766)} * (1+sa)^{(xr-T2)} = \mathbf{0.6125 * (1+sa)^{(er-T2)}$$

Debemos entonces calcular previamente el valor del último factor. Para ello planteamos el siguiente cuadro:

Cuadro IV - Computo de los T2

Edad	I j / lei	(1.15/1.30) ^(j-er)	producto II*III
I	II	III	IV
70	0.5	1	0.50
80	0.4	0.95833	0.3883
90	0.1	0.91840	0.0918
Sumas	1		0.9752

Podemos apreciar que es válido el siguiente resultado: $(1+sa)^{(er-T2)} = 0.9752/1 = 0.9752$

En consecuencia, la tasa de reemplazo legal sería igual a:

$$TRB(a) = 0.6125 * 0.9752 = 0.597 \quad [14]$$

Por lo tanto, para una tasa de aporte del 7.5% sobre salarios, la tasa de reemplazo básica que debería regir para que se cumpla con el equilibrio individual es igual al 59.7%, en lugar de del 60% que tendríamos en caso de que las jubilaciones se reajusten con la variación del índice de salarios (este resultado se puede visualizar en la expresión [11]).

Para hallar el nivel de la Tasa de Reemplazo legal, incluiremos en [13] los valores concretos del caso sujeto a análisis ya que los encontramos calculados en [9], [10] y [14]

$$TR = 0.597 * (1/ 1.2) * (1/ 0.8846) = 0.5627 \quad [15]$$

Podemos apreciar que si partimos de una tasa de reemplazo legal del 59.7% para el caso de que el SBJ sea igual al promedio actualizado por la tasa de crecimiento salarial de todo el período de actividad, ésta debería ser reducida en un 20% por efecto del acortamiento del número de años a promediar para el SBJ, pero si a su vez éstos se actualizan a una tasa menor que la salarios, por ejemplo la tasa de variación de precios (en este caso supuesta igual al 15%), será preciso aumentar la tasa de reemplazo legal en un 11.54%.

Conclusiones

El presente análisis se evalúa la incidencia de la forma de cálculo del Sueldo Básico Jubilatorio y de ajuste de las jubilaciones sobre el nivel de la tasa de contribución que equilibra el valor actual de los ingresos y los egresos esperados individuales.

En este análisis consideramos que el sueldo básico jubilatorio (SBJ) se puede calcular como un promedio de ciertos sueldos de cotización sucesivos, que está influido por los sueldos del período a promediar, las probabilidades de llegar con vida a las edades en las que computan los diversos sueldos; la tasa de actualización de los salarios de los diversos años del período a promediar.

Bajo tal óptica, el SBJ puede ser planteado igual al sueldo promedio constante del período de computo, ponderado por un factor de actualización de la tasa de ajuste real de los sueldos. Para los siguientes años al alta jubilatoria, la prestación inicial se debe reajustar, en función de una tasa que puede ser igual a la de crecimiento de precios, la de salarios o una combinación de ambas

Definimos como Sueldo Medio Básico Jubilatorio (SMBJ) al producto del Sueldo Básico Jubilatorio por un factor específico de revalorización de las jubilaciones.

Teniendo en cuenta la nueva definición del SMBJ, la ecuación básica de equilibrio, fue generalizada. En tal expresión se integran todas las variables que inciden en la tasa de contribución, específicamente se muestra explícitamente la incidencia de la forma de cálculo del sueldo básico jubilatorio, tanto en lo relativo a la cantidad de años a promediar como a la forma de actualización de esos sueldos para el cálculo promedio. Además, se incorpora en la ecuación del factor asociado a la forma de revalorización de las jubilaciones para los años posteriores al alta de la prestación.

Se pudo apreciar que la tasa de equilibrio individual para el caso de que el SBJ sea igual al promedio actualizado por la tasa de crecimiento salarial de todo el período de actividad, será reducida por efecto del acortamiento del número de años a promediar para el SBJ, pero si a su vez éstos se actualizan a una tasa menor que la salarios, será preciso aumentarla. En el planteo general se puede apreciar además la incidencia en la ecuación de la forma de revalorización de las jubilaciones. Mediante un ejemplo se plantea la forma de estimar la magnitud de tales variables.

Adicionalmente, se muestra cómo la ecuación básica de equilibrio individual puede ser utilizada en la etapa de diseño, especialmente para la determinación del nivel de la tasa de reemplazo legal que constituirá, en este caso se cambia la variable endógena del análisis puesto que en esta etapa se supone constante el nivel de la tasa de contribución.

**BENEFICIARIOS DE SEGURO
POR DESEMPLEO:
BREVE ANALISIS DE SU
EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA**

Soc. Silvia Santos

BENEFICIARIOS DE SEGURO POR DESEMPLEO: BREVE ANALISIS DE SU EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA

De acuerdo al informe de Desempleo correspondiente al mes de enero de 2006 y debido al aumento significativo en los valores de beneficiarios, altas y solicitudes, se realiza un breve análisis del número de beneficiarios de seguro por desempleo con el objetivo de detectar cuáles son las variables de mayor incidencia en este aumento y quiénes son los más afectados. Los datos que se analizan provienen de la Ring de Prestaciones y se trata de valores sin reliquidaciones.

Observando la evolución de beneficiarios, en su apertura por zona geográfica vemos que el principal incremento se da en el interior del país.

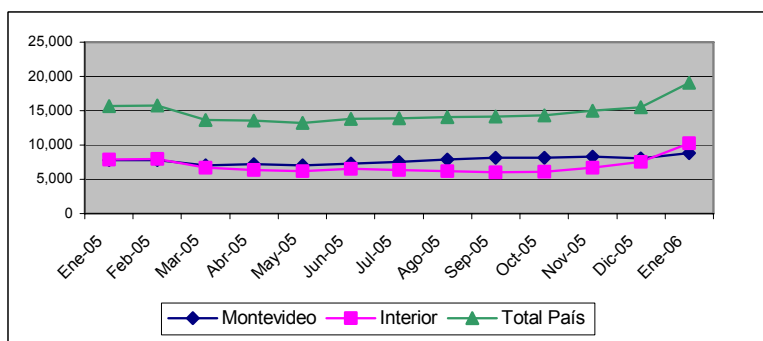
Cuadro 1

Beneficiarios del subsidio por desempleo según zona geográfica			
	Montevideo	Interior	Total País
Ene-05	7,820	7,845	15,665
Feb-05	7,810	7,975	15,785
Mar-05	6,992	6,692	13,684
Abr-05	7,205	6,372	13,577
May-05	7,040	6,181	13,221
Jun-05	7,250	6,553	13,803
Jul-05	7,571	6,328	13,899
Ago-05	7,852	6,228	14,080
Sep-05	8,152	6,041	14,193
Oct-05	8,146	6,136	14,282
Nov-05	8,273	6,728	15,001
Dic-05	8,032	7,510	15,542
Ene-06	8,823	10,275	19,098

Fuente: Ring de Prestaciones

Gráfico 1

Beneficiarios del subsidio por desempleo según zona geográfica



El incremento de los beneficiarios de desempleo en el mes de enero de 2006 con respecto al mes anterior para todo el país es del 22,9 %: Por zona geográfica, el Interior del país es la zona que presenta el mayor incremento: 36,8 %, mientras que Montevideo se incrementa en 9,8 %.

Cabe preguntarse cuáles son las actividades económicas que han registrado mayor proporción de beneficiarios en el mes de enero. En el cuadro 2 vemos como se distribuyen los beneficiarios de desempleo según rama de actividad y zona geográfica.

Cuadro 2

Beneficiarios de subsidio por desempleo según zona geográfica y rama de actividad			
	Montevideo	Interior	Total País
Sin datos	0.0%	0.2%	0.1%
Comercio, Restoranes y Hoteles	19.9%	9.4%	14.3%
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	3.1%	26.3%	15.6%
Electricidad, Gas y Agua	0.0%	0.1%	0.1%
Estab.financieros, seguros, inmobiliarias.	9.9%	3.6%	6.5%
Explotación de minas y canteras	0.0%	0.2%	0.1%
Industria de la Construcción	12.6%	20.4%	16.8%
Industrias manufactureras	26.8%	16.5%	21.3%
Servicios comunales, sociales y personales	20.6%	20.5%	20.6%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7.0%	2.8%	4.7%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: elaborado en base a Ring de Prestaciones

Nota: datos de enero de 2006

Vemos que en el Total del País la actividad con mayor proporción de beneficiarios es Industrias Manufactureras con 21.3 %, le sigue Servicios comunales, sociales y personales con 20,6%, Industria de la Construcción (16,8 %) y Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (15,6 %).

En Montevideo Industrias Manufactureras representa el 26,8 %, le sigue Servicios Comunales, Sociales y Personales con 20,6 % y Comercio, Restoranes y Hoteles con 19,9 %.

En el Interior del país la actividad con mayor proporción de beneficiarios de desempleo es Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca con 26,3 %, le sigue Servicios Comunales, Sociales y personales con 20,5 % e Industria de la Construcción con 20,4 %.

El cuadro 3 presenta la variación que experimentaron las ramas de actividad en el mes de enero de 2006 con respecto al mes inmediato anterior en su apertura por zona geográfica.

Cuadro 3

VARIACIÓN DE ENERO/2006 CON RESPECTO A DIC./2005, DE BENEFICIARIOS DE DESEMPLEO, SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA Y RAMA DE ACTIVIDAD			
	Montevideo	Interior	Total País
Sin datos	---	100.0	100.0
Comercio, Restoranes y Hoteles	0.7	-1.3	0.0
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	9.1	23.2	21.8
Electricidad, Gas y Agua	0.0	150.0	120.0
Establecim. financieros, Seguros, Inmobiliarias	-16.4	-14.8	-16.0
Explotación de Minas y Canteras	0.0	33.3	26.3
Industria de la Construcción	9.8	29.1	21.7
Industrias Manufactureras	14.9	21.1	17.4
Servicios Comunes, Sociales y Personales	37.9	268.5	107.6
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	3.7	3.6	3.7
Total	9.8	36.8	22.9

Fuente: elaborado en base a datos de Ring de Prestaciones
 Datos en porcentajes

Dejando de lado aquellas actividades que tienen muy poco peso en el total (Sin datos, Electricidad, Gas y Agua, Explotación de Minas y Canteras), se observa que en el Total de País el principal incremento le corresponde a Servicios Comunes, Sociales y Personales (107,6 %). Este incremento resulta más pronunciado en el Interior (268,5 %). En segundo lugar se incrementan las actividades Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca, Industria de la Construcción e industrias Manufactureras (21,8 %, 21,7 % y 17,4 % respectivamente). También es en el Interior del país donde estas actividades presentan los mayores incrementos.

Dado que el incremento mayor de beneficiarios en el mes de enero de 2006 se ha dado como vimos anteriormente en el Interior del país, analizaremos la evolución por departamentos y estructura por rama de actividad, sexo y edad.

En el cuadro 4 se presentan los beneficiarios de seguro de desempleo en su apertura por departamentos con la correspondiente variación del mes de enero/2006 con respecto al mes anterior.

Cuadro 4

EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE SEGURO DE DESempleo SEGÚN DEPARTAMENTOS														
	Ene-05	Feb-05	Mar-05	Abr-05	May-05	Jun-05	Ju-05	Ag-05	Sep-05	Oct-05	Nov-05	Dic-05	Ene-06	variación respecto mes anterior
ARTIGAS	343	378	319	311	302	257	239	224	193	189	204	635	860	35.4%
CANELONES	1,719	1,713	1,310	1,311	1,346	1,403	1,457	1,463	1,439	1,382	1,310	1,238	1,666	28.8%
CERROLLAR	254	272	173	166	177	192	207	201	165	167	214	211	305	44.5%
COLONA	516	511	389	375	368	417	422	420	588	640	685	592	718	21.3%
DURAZNO	159	152	101	117	104	111	107	120	141	219	138	130	266	104.6%
FLORES	103	93	115	109	106	106	123	120	135	128	104	77	100	29.9%
FLORIDA	243	239	163	154	154	143	162	141	134	145	150	125	165	48.0%
LAVALLEJA	131	207	135	164	172	174	188	196	169	147	135	110	140	27.3%
MALDONADO	734	935	1018	1289	1446	1527	1372	1337	1148	882	790	756	991	31.1%
PAYSANDÚ	792	745	833	598	470	401	368	335	254	293	545	901	1173	30.2%
RIO NEGRO	539	412	444	255	140	135	118	124	120	226	357	411	468	11.4%
RIVERA	402	413	235	216	217	208	180	188	179	185	190	210	574	173.3%
ROCHA	157	162	114	137	130	155	148	168	167	162	169	141	188	33.3%
SALTO	728	668	531	370	327	294	311	311	345	422	670	797	1052	32.0%
SAN JOSÉ	366	369	314	332	291	323	338	349	354	305	386	439	574	30.8%
SORIANO	266	268	186	192	202	216	231	225	217	200	212	201	319	58.7%
TACUAREMBO	240	273	165	163	146	193	191	179	155	239	340	384	530	38.0%
TREINTAY TRES	163	165	86	83	83	287	149	137	118	115	109	97	176	81.4%

Fuente: Ring de Prestaciones

Al indagar en el Interior del país, se observa que los departamentos que presentan más incrementos son Durazno, Rivera, Treinta y Tres y Soriano. Sin embargo estos departamentos tienen en cuanto a número de beneficiarios (en valores absolutos), poco peso el total del Interior, por lo que su elevado incremento no es el principal aporte para el interior. No obstante el departamento de Rivera aún teniendo un aporte moderado en número de beneficiarios de desempleo, en enero presenta un incremento muy importante (173,3 %). En cambio existen otros departamentos cuyo número de beneficiarios presentan un peso importante en el total y por lo tanto su incremento con respecto al mes anterior, representa un mayor aporte. Estos departamentos son: Canelones, Maldonado, Paysandú y Salto.

Cabe hacer una mención especial a Artigas cuyos números de beneficiarios son en todo el año relativamente bajos, aumenta significativamente en diciembre de 2005 y sigue aumentando en enero de 2006 (casi el 151 %).

En el cuadro 5 se presentan los beneficiarios de los departamentos que han presentado mayor incremento (en porcentajes y en números absolutos) y que además tienen un peso significativo en el total de los departamentos del interior, desagregados por rama de actividad.

Cuadro 5

VARIACIÓN DE ENERO DE 2006 CON RESPECTO AL MES ANTERIOR, DE BENEFICIARIOS DE SUBSIDIO POR DESEMPLEO, QUE PRESENTARON MAYOR INCREMENTO EN LOS DEPARTAMENTOS DEL INTERIOR EN ENERO DE 2006						
	Artigas	Canelones	Maldonado	Paysandú	Rivera	Salto
Sin datos	—	150.0	0.0	—	—	—
Comercio, restaurantes y hoteles	-12.0	3.4	-30.4	28.2	13.9	10.6
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	9.7	2.2	14.3	19.2	380.5	44.9
Electric., Gas y Agua	—	—	25.0	—	—	—
Establ. Financieros, seguros,	-40.0	-7.8	-28.1	4.8	0.0	-28.1
Minas y Canteras	0.0	0.0	0.0	500.0	0.0	-60.0
Industria de la Construcción	19.0	15.4	61.7	12.5	8.3	19.5
Industrias Manufactureras	64.7	12.4	-17.4	23.3	452.6	4.6
Serv.comunales, sociales y pers.	272.0	224.2	103.3	132.4	271.4	198.1
Transp., almacenam. y comunicaciones	50.0	-3.4	-35.7	38.5	-5.6	16.7
Total	35.4	28.8	31.1	30.2	173.3	32.0

Fuente: elaborado en base a datos de Ring de Prestaciones

Datos en porcentajes

Descontando aquellas ramas con muy poco peso en el total (sin datos, Minas y Canteras, Electricidad, Gas y Agua y Transporte y Comunicaciones), se observa que la actividad con fuerte incremento en todos los departamentos analizados es Servicios Comunales, Sociales y Personales, siendo Artigas y Rivera los departamentos que presentan mayor incremento dentro de esta rama de actividad (272,0 % y 271,4 % respectivamente). Luego, si observamos por departamento, vemos que en Artigas la segunda actividad con mayor incremento es Industrias Manufactureras (64,7 %), en Canelones y Maldonado, la segunda actividad que más se incrementa es Industria de la Construcción (15,4 % y 61,7 % respectivamente), en Paysandú se incrementa en segundo lugar Industrias Manufactureras (23,3 %) y luego Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (19,2 %). En Rivera los incrementos más elevados le corresponden a Industrias Manufactureras con 452,6 % seguida por el incremento de Agricultura, Caza, Silvicultura y pesca (380,5 %) y luego Servicios Comunales Sociales y personales (171,4 %). En Salto el principal incremento es otra vez Servicios Comunales Sociales y personales (198,1 %), seguido por Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (44,9 %).

En el cuadro 6 se analiza la estructura por rama de actividad, de los departamentos que estudiamos anteriormente.

Cuadro 6

BENEFICIARIOS DE SUBSIDIO POR DESEMPLEO SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD Y DPTOS. CON MAYOR INCREMENTO						
	Artigas	Canelones	Maldonado	Paysandú	Rivera	Salto
Sin datos	0.0	0.3	0.2	0.0	0.0	0.0
Comercio, restaurantes y hoteles	2.6	14.5	12.0	7.8	7.1	8.9
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	43.4	5.7	1.6	52.9	34.3	47.5
Electric., Gas y Agua	0.0	0.1	0.5	0.3	0.0	0.0
Establ. Financieros, seguros,	0.7	3.5	4.6	1.9	0.9	8.3
Minas y Canteras	0.2	0.1	0.1	0.5	0.2	0.2
Industria de la Construcción	5.8	17.0	65.6	6.9	9.1	8.7
Industrias Manufactureras	35.8	32.1	1.9	13.6	18.3	8.7
Serv.comunales, sociales y pers.	10.8	23.3	12.5	14.7	27.2	15.0
Transp., almacenam. y comunicaciones	0.7	3.4	0.9	1.5	3.0	2.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaborado en base a datos de Ring de Prestaciones

Datos en porcentajes

En Artigas la actividad con mayor participación en beneficiarios de desempleo es Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca con 43,4 % del total del departamento, e industria Manufacturera (35,8 %).

En Canelones la actividad con mayor beneficiarios de desempleo es Industria Manufactura (32,1 %) y Servicios comunales, sociales y personales (23,3 %).

En Maldonado es Industria de la Construcción la que presenta mayor participación en los beneficiarios de desempleo (65,6 %).

En Paysandú es Agricultura Caza, Silvicultura y Pesca la rama con mayor participación (52,9 %).

En Rivera las actividades con mayor cantidad de beneficiarios son Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (34,3 %) y Servicios Comunales, Sociales y Personales (27,2 %).

Por último, en el departamento de Salto, es la actividad Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca, la que presenta mayor proporción de beneficiarios (47,5%).

En el cuadro 7 y 8 vemos cual es la estructura por sexo y edad de los beneficiarios por desempleo del mes de enero de 2006.

Cuadro 7

BENEFICIARIOS DE SEGURO POR DESEMPLEO SEGÚN SEXO Y EDAD			
(datos en porcentajes)			
	Mujeres	Hombres	Totales
Montevideo			
Menores de 20	2.4	2.0	2.2
de 20 a 29	34.8	32.6	33.5
de 30 a 39	27.3	29.4	28.5
de 40 a 49	20.2	21.1	20.7
de 50 a 59	12.6	11.9	12.2
mayores de 60	2.7	3.0	2.9
Totales	100.0	100.0	100.0
Interior			
Menores de 20	1.6	2.5	2.2
de 20 a 29	28.1	32.8	31.0
de 30 a 39	30.5	30.1	30.3
de 40 a 49	23.8	20.3	21.6
de 50 a 59	13.1	11.3	12.0
mayores de 60	2.9	3.0	3.0
Totales	100.0	100.0	100.0
Total país			
Menores de 20	2.0	2.3	2.2
de 20 a 29	31.3	32.7	32.1
de 30 a 39	28.9	29.8	29.5
de 40 a 49	22.1	20.6	21.2
de 50 a 59	12.9	11.5	12.1
mayores de 60	2.8	3.0	2.9
Totales	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaborado en base a Ring de Prestaciones

En el total del país como en Montevideo e Interior, los beneficiarios de desempleo se concentran en las edades que van de 20 a 49 años, cubriendo así un amplio espectro de la vida activa. Los porcentajes más bajos se dan en las edades de menores de 20 años y mayores de 50 años.

Si observamos el cuadro 8 vemos que la mayoría de los beneficiarios son hombres.

Cuadro 8

BENEFICIARIOS DE SEGURO POR DESEMPLO SEGÚN SEXO Y EDAD			
(datos en porcentajes)			
	Mujeres	Hombres	Totales
Montevideo			
Menores de 20	44.6	55.4	100.0
de 20 a 29	41.6	58.4	100.0
de 30 a 39	38.3	61.7	100.0
de 40 a 49	39.1	60.9	100.0
de 50 a 59	41.6	58.4	100.0
mayores de 60	37.1	62.9	100.0
Totales	40.1	59.9	100.0
Interior			
Menores de 20	27.2	72.8	100.0
de 20 a 29	33.8	66.2	100.0
de 30 a 39	37.6	62.4	100.0
de 40 a 49	41.2	58.8	100.0
de 50 a 59	40.9	59.1	100.0
mayores de 60	37.0	63.0	100.0
Totales	37.3	62.7	100.0
Total país			
Menores de 20	35.3	64.7	100.0
de 20 a 29	37.6	62.4	100.0
de 30 a 39	37.9	62.1	100.0
de 40 a 49	40.2	59.8	100.0
de 50 a 59	41.2	58.8	100.0
mayores de 60	37.1	62.9	100.0
Totales	38.6	61.4	100.0

Fuente: elaborado en base a Ring de Prestaciones

La distribución por sexo permite notar que para todo el país y en la apertura por zona, los hombres son mayoría, no obstante esta superioridad se acentúa en el Interior del país. Mientras que no hay mayor incidencia en cuanto a la distribución por edad salvo en el tramo de menos de 20 años en el Interior del país en que las mujeres presentan un menor porcentaje.

Cuadro 9

Variaciones de beneficiarios de seguro por desempleo (enero de 2006 con respecto a diciembre de 2005), según sexo, edad y zona geográfica			
	mujeres	hombres	totales
Montevideo			
Menores de 20	11.7	7.0	9.0
de 20 a 29	14.2	3.5	7.7
de 30 a 39	15.7	4.3	8.4
de 40 a 49	19.2	8.9	12.7
de 50 a 59	22.8	10.0	15.0
mayores de 60	26.7	1.9	9.9
Totales	16.9	5.6	9.8
Interior			
Menores de 20	35.6	11.6	17.3
de 20 a 29	34.0	21.1	25.2
de 30 a 39	69.3	22.6	36.8
de 40 a 49	109.6	21.1	46.6
de 50 a 59	130.3	25.4	54.1
mayores de 60	253.1	23.1	62.2
Totales	72.4	21.8	36.8
Total País			
Menores de 20	20.5	9.8	13.3
de 20 a 29	22.7	12.5	16.1
de 30 a 39	40.0	13.7	22.5
de 40 a 49	57.2	15.2	29.1
de 50 a 59	63.1	17.7	33.0
mayores de 60	94.4	12.4	33.3
Totales	40.4	13.9	22.9

Fuente: elaborado en base a Ring de Prestaciones
Datos en porcentajes

En el cuadro 9 se presentan las variaciones de los beneficiarios de seguro por desempleo de enero de 2006 con respecto a diciembre de 2005. Los datos están desagregados por sexo, edad y zona geográfica.

En el total del país, vemos que las mujeres son las que han experimentado mayor incremento que los hombres (40,4 % y 13,9 % respectivamente). Por tramo de edad, las edades de más de 50 años son las de mayor incremento, siendo los tramos de mujeres de más de 50 años los que más se incrementan en el total del país.

En el interior del país es donde las mujeres presentan incrementos más acentuados (72,4 %). Por tramo de edad, en esta zona el mayor incremento se da en el tramo de más de 60 años (253,1 %).

En resumen:

Se verifica para el mes de enero de 2006 un marcado incremento en los beneficiarios del seguro por desempleo, siendo el Interior la zona de mayor aporte (36,8 %).

En la evolución de los últimos meses se observa que el interior se ha venido incrementando a partir del mes de septiembre de 2005; a pesar de ello sus valores hasta diciembre de 2005 son menores que los de Montevideo. En tanto que Montevideo se mantiene constante en los mismos meses a pesar de que también se incrementa en enero, pero en menor medida que en el Interior. En enero de 2006 se invierten los valores de casi todo el año, pasando a ser el Interior del país, la zona con más beneficiarios.

Si se observa la estructura de los beneficiarios según la rama de actividad para el Total del país, se destacan por su mayor proporción las Industrias Manufactureras, los Servicios Comunales, Sociales y Personales, la Industria de la Construcción y Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca.

Los mayores incrementos (descontando aquellas actividades con muy poco peso en el total), se han dado en la ramas de actividad Servicios Comunales, Sociales y personales, Industria de la Construcción, Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca e Industrias Manufactureras.

En la lectura por departamentos se destacan por su aporte de beneficiarios en el total del Interior, los departamento de Artigas, Canelones, Maldonado, Paysandú, Rivera y Salto.

Con respecto a las variaciones que han presentado estos departamentos en enero de 2006 por rama de actividad, se destaca Servicios Comunales, Sociales y Personales presentando un fuerte incremento especialmente en los departamentos de Artigas, Canelones, Maldonado, Paysandú y Salto. En Rivera también se incrementa esta actividad pero queda precedida por Industrias Manufactureras y Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca que presentan los mayores incrementos.

Al observar la estructura por rama de actividad para estos departamentos vemos que Agricultura, Caza Silvicultura y pesca presentan el mayor aporte en Artigas; Maldonado, Paysandú, Rivera y Salto. La Industria de la Construcción es la de mayor peso en Maldonado. La industria Manufactura significa el mayor aporte en Artigas y Canelones y los Servicios Comunales, Sociales y Personales son los de principal aporte en Canelones y Rivera.

Los beneficiarios que más han utilizado el beneficio están entre las edades de 20 y 49 años siendo el tramo de 20 a 29 años el de mayor aporte para Montevideo y el total del país.

En el total de país los beneficiarios hombres son mayoría en todos los tramos de edad, resultando en un 38,6 % de beneficiarias mujeres y un 61,4 % de

beneficiarios hombres. En el Interior esta brecha se acentúa levemente (37,3 % y 62,7 % respectivamente).

Esta estructura se ha venido repitiendo a lo largo de un considerable período de tiempo (ver Altas de Seguro de Desempleo en Boletín Estadístico). No obstante si observamos la variación de la cantidad de beneficiarios del mes de enero de 2006 con respecto al mes inmediato anterior, vemos que por género, las mujeres han presentado el mayor incremento en el Total del País. Por zona geográfica el incremento femenino es aún mayor en el Interior del país (72,4 %). Los tramos de edad que más se incrementan son los de más de 50 años, siendo los guarismos mas elevados los de las mujeres del interior de más de 40 años.

EL PAPEL DE LA FAMILIA EN LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Guillermo Sunkel

Preparado como apoyo al documento “La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad” a ser presentado en el XXXI Período de Sesiones de CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), a realizarse del 20-24 de marzo, 2006 en Montevideo, Uruguay. Este documento no ha sido necesariamente sometido a edición oficial.

El papel de la familia en la protección social en América Latina Guillermo Sunkel

Resumen

La familia ha sufrido profundas transformaciones en las últimas décadas. Entre ellas: se han diversificado las formas familiares, se ha transformado el modelo de hombre proveedor-mujer cuidadora, se ha desarrollado una tendencia creciente a las familias con jefatura femenina y se ha reducido el tamaño promedio de las familias. Sin embargo, la familia se mantiene como un pilar clave en el régimen de bienestar. El régimen tiene una orientación “familista” que no libera a la mujer de las responsabilidades familiares y en la política social persiste el modelo tradicional de hombre proveedor-mujer cuidadora. Por su parte, ante las insuficiencias del sistema de protección social las familias juegan roles claves en la producción y reproducción del bienestar. En respuesta a situaciones adversas las familias movilizan sus activos. En las familias más pobres se moviliza el trabajo – de la mujer, de los hijos o bien se opta por la inmigración – que es comúnmente considerado su más importante activo. Además, en la década del noventa ha aumentado la demanda social sobre la familia. Procesos de distinto tipo – como el envejecimiento de la población, la permanencia de los hijos en la familia de origen y la fecundidad adolescente – han tenido impacto sobre las estructuras familiares, generando nuevas responsabilidades que la familia se ha visto llevada a asumir. Todo lo cual indica que se requieren nuevas opciones de política hacia la familia. El presente trabajo examina el papel de la familia en la protección social y concluye destacando algunas áreas de intervención en una agenda de “políticas para la familia”. Estas incluyen: la conciliación de la vida laboral y la vida familiar, la conciliación con los nuevos arreglos familiares y algunas prioridades de acción para las familias pobres que enfrentan riesgos sociales.

I. La familia se ha transformado profundamente en las últimas décadas ¹

El tema de familia – tradicionalmente ausente de la discusión sobre políticas públicas – ha entrado recientemente al debate no solo debido a la crítica feminista de la política social sino también porque la propia familia se ha vuelto problemática. En el modelo parsoniano la familia nuclear de la post-guerra aparecía como una institución tremendamente estable e impermeable

¹ Quisiera reconocer los aportes de Irma Arriagada al tema de las estructuras familiares, los que me han sido de gran utilidad.

a los cambios, imagen que se convirtió en un lugar común durante décadas tanto en las ciencias sociales como en la cultura política. Sin embargo, en las últimas décadas grandes transformaciones en su estructura y comportamiento hacen que la familia nuclear con hombre proveedor/mujer cuidadora ya no sea el modelo clásico. En este sentido, se ha planteado que en los países más desarrollados – pero también en América Latina – existe una crisis de la familia patriarcal. Esta noción hace referencia al debilitamiento de un modelo de familia basado en el ejercicio estable de la autoridad/ dominación sobre toda la familia del hombre adulto cabeza de familia. Castells, por ejemplo, destaca los siguientes indicadores de esta crisis: la frecuencia creciente de las crisis matrimoniales y la disolución de los hogares de las parejas casadas, por divorcio o separación; el retraso en la formación de parejas y la vida en común sin matrimonio; la variedad creciente de estructuras de hogares, con lo que se diluye el predominio del modelo clásico de la familia nuclear tradicional (parejas casadas en primeras nupcias y sus hijos); la tendencia creciente a que nazcan más niños fuera del matrimonio y a que las mujeres limiten el número de hijos y retrasen el primero (Castells, 1999). El autor señala que no se trata de la disolución de la familia, como a veces se plantea, sino más bien del fin de la familia como la hemos conocido hasta ahora. No sólo de la familia nuclear (un artefacto moderno), sino la basada en la dominación patriarcal que ha sido la regla durante milenios (Castells, 1999).

En una línea concordante, y pensando en América Latina, Elizabeth Jelin se pregunta: “La imagen, convertida ya en lugar común, es que la familia está ‘en crisis’. Pero, ¿qué familia está en crisis? Si se habla del modelo tradicional ‘ideal’ del papá que trabaja afuera, la mamá que limpia y atiende a los hijos.. no hay dudas que hay una situación de crisis. Esa familia ‘normal’ está atravesada por mamás que trabajan, por divorcios y formación de nuevas parejas con hijos convivientes y no convivientes (‘los míos’, ‘los tuyos’, ‘los nuestros’), por transformaciones ligadas al proceso de envejecimiento (viudez y hogares unipersonales). A esto se agregan otras formas de familia más alejadas del ideal de la familia nuclear completa: madres solteras y madres con hijos sin presencia masculina, padres que se hacen cargo de sus hijos después del divorcio, personas que viven solas pero que están inmersas en densas redes familiares. Todas ellas son familias” (Jelin, 1998: 17-18). En esta sección se examinan cuatro tendencias claves que se han desarrollado en la década del noventa generando cambios en la estructura y comportamiento de “la” familia en América Latina.

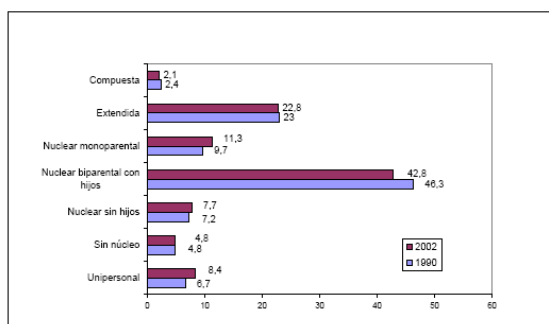
A. La diversificación de las formas familiares

Una primera tendencia es la diversificación de las formas familiares y los estilos de convivencia (Gráfico 1). Dentro de una clasificación armada a partir de las encuestas de hogares para la década del noventa (Recuadro 1), la familia nuclear biparental con hijos, que en principio representa el modelo tradicional de la post-guerra, se mantiene como el modelo predominante de

familia: en el año 1990 este representaba el 46,3% de todas las formas familiares en América Latina, proporción que disminuyó a un 42,8% el año 2002. La reducción de la participación de la familia nuclear biparental con hijos se produce en todos los países de la región². Sin embargo, este modelo coexiste con otras formas familiares.

La familia extendida, que es el modelo predominante de la sociedad pre-industrial, no desaparece –como se sostenía en la teoría de la modernización – con los procesos de industrialización y urbanización manteniendo una presencia significativa todavía a fines del siglo XX. Así, en la década del noventa las familias extensas representan poco menos de un cuarto de todas las familias latinoamericanas. En este sentido, es significativo que en varios países de la región – como Argentina, Colombia, Nicaragua, Panamá y Paraguay – la familia extensa incluso aumente su participación. Ello puede responder al hecho “que las familias extendidas oculten otros núcleos familiares secundarios: hijos/as que no habían logrado constituir sus propias familias y, en especial, la existencia de madres adolescentes” (Arriagada, 2002: 152). También pueden ocultar a adultos mayores que han buscado protección a través de nuevos arreglos familiares.

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE, 18 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LAS FAMILIAS SEGÚN TIPO, ZONAS URBANAS, 1990-2002
 (En porcentajes)



Fuente: *Panorama Social 2004*, CEPAL. Sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Se produce también un aumento de la participación de las familias nucleares monoparentales, principalmente encabezadas por mujeres, las que representan un 9,7% de las familias latinoamericanas en 1990 y un 11,3% el año 2002. Además, aumenta la participación de los hogares unipersonales de 6,7% en 1990 a 8,4% el 2002.³

² Para la información detallada por país al Panorama Social 2002 – 2003, CEPAL.

³ Respecto a la distinción familia/hogar Irma Arriagada ha señalado: “El concepto de hogar incluye el concepto de familia. Así todas las familias son hogares, pero no todos los hogares son familias. Para que un hogar sea considerado ‘familia’ al menos un miembro del hogar debe tener relaciones de parentesco con quien se declara jefe del hogar encuestado”, Arriagada, 2002, p.152

TIPOS DE HOGARES Y FAMILIAS CONSTRUIDOS A PARTIR DE ENCUESTAS DE HOGARES

Tipo de hogar:

- *Unipersonal*: integrado por una sola persona
- *Sin núcleo*: aquellos donde no existe un núcleo conyugal o una relación padre/madre-hijo/hija

Tipo de familia:

- *Nuclear biparental con hijos*: pareja casada legalmente con hijos
- *Nuclear monoparental*: integrado por uno de los padres (madre o padre) y uno o más hijos
- *Nuclear sin hijos*: pareja casada
- *Extendidas*: padre o madre o ambos, con o sin hijos, y otros parientes
- *Compuestas*: padre o madre o ambos, con o sin hijos, con o sin otros parientes, y otros no parientes

Fuente: *Panorama Social 2004*, CEPAL.

Junto a las formas señaladas coexisten también las familias nucleares sin hijos, que corresponden principalmente a familias de adultos mayores cuyos hijos ya han constituido sus propios hogares, las familias compuestas y los hogares sin núcleo conyugal. Además, “al incrementarse la frecuencia de separaciones y divorcios, las familias complejas han aparecido como un nuevo fenómeno en la región. Estas familias resultan del divorcio, la nulidad del matrimonio, la viudez o la ruptura de la convivencia de hecho y la constitución de nuevos vínculos” (Arriagada, 2002: 152). Todos estos arreglos familiares, varios de los cuales no son capturados por las categorías estadísticas de las encuestas de hogares, confirman la tendencia a una creciente diversificación de las formas familiares.

Por último, “la estructura de las familias latinoamericanas varía notablemente según el nivel de ingresos percibidos. Por ejemplo, constituir un hogar unipersonal requiere recursos económicos de los que no disponen todos los que quisieran vivir solos. En el extremo opuesto hay un mayor porcentaje de familias pobres que son extendidas y compuestas. El número de hijos marca la diferencia entre las familias nucleares pertenecientes a los quintiles más pobre y más rico.. habitualmente en los hogares pobres hay mayor número de hijos que son dependientes económicos y por otro lado, hay menor número de aportantes económicos al hogar” (Arriagada, 2001: 22).

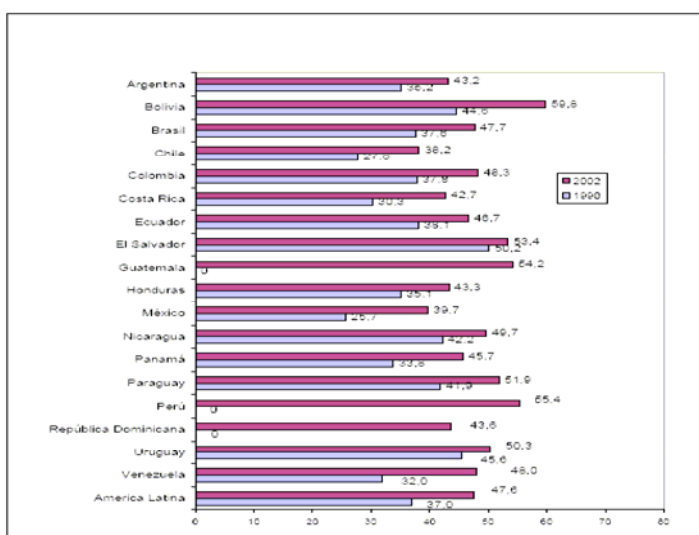
B. La transformación del “male breadwinner model”

La familia biparental con hijos puede ser definida como aquella en la que están presentes “ambos padres viviendo juntos con sus hijos matrimoniales, la madre ama de casa a tiempo completo y el padre ganando el pan” (Giddens, 2000: 71). Corresponde al denominado “male breadwinner model” (modelo “hombre proveedor”) que ha sido predominante desde el período de post-guerra hasta comienzos del siglo XXI. Sin embargo, este modelo ha sufrido una profunda transformación en las últimas décadas producto de la

masiva incorporación de la mujer al mercado laboral con lo cual se está transitando - a pesar de la ausencia de políticas que incentiven este proceso - del “modelo hombre proveedor” al “dual earner model” (familias de doble ingreso).

Gráfico 2
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE, 18 PAÍSES): OCUPACIÓN DEL CÓNYUGE EN FAMILIAS NUCLEARES BIPARENTALES, ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 1990 Y 2002

(En porcentajes)



Fuente: *Panorama Social 2004*, CEPAL. Sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En la década de los años noventa se observa una clara tendencia en las familias nucleares biparentales a que ya no sea solo el hombre quien genera los ingresos familiares (Gráfico 2). En promedio para América Latina, la participación laboral del cónyuge aumenta en diez puntos porcentuales pasando de 37% en 1990 a 47,6% en el 2002. Es decir, actualmente en casi la mitad de las familias nucleares biparentales latinoamericanas la mujer ha dejado de ser una “ama de casa a tiempo completo” para ingresar al mercado laboral y constituirse en un nuevo aportante al ingreso familiar. El aumento en la participación laboral de la mujer en este tipo de familia se produce en todos los países latinoamericanos, especialmente en Venezuela, Panamá, México, Costa Rica, Chile, Brasil y Bolivia (donde está por sobre los diez puntos porcentuales). Se trata, sin duda, de un cambio de envergadura que ha tenido impactos profundos en la estructura y comportamiento de este tipo de familia.

De hecho, en la actualidad una alta proporción de las familias en América Latina está intentando buscar un equilibrio entre las responsabilidades

laborales y aquellas relacionadas con el cuidado del hogar. Las familias se encuentran navegando en un territorio incierto donde, por una parte, existe la expectativa que las madres asuman la responsabilidad principal por los cuidados del hogar y, por otro lado, que todos los adultos participen en el mercado laboral. Pero mientras se ha ampliado el acceso de la mujer al trabajo remunerado, lo que consume tiempo que tradicionalmente ella dedicaba a cubrir las responsabilidades familiares, no se ha producido un cambio equivalente en la redistribución del tiempo que los hombres dedican al trabajo y al hogar. Así, en diversos tipos de arreglos familiares los padres intentan buscar soluciones privadas al problema: “¿Quién cuida a los hijo/as si trabajamos por ingresos?” Las soluciones privadas a este problema están generando a su vez nuevos problemas relacionados con el costo y la calidad de cuidados no parentales de los hijos/as pequeños.

Además, la relación trabajo-familia genera diversos conflictos al interior de la propia familia y no solo en trabajo doméstico. En el plano psicosocial, genera conflictos en la socialización del rol sexual, el que se produce cuando los roles aprendidos por cada sexo en una cultura no coinciden con el desempeño cotidiano de los mismos; en la alternancia de roles, conflicto que se produce en los hombres que tienden a sentirse menos masculinos si comparten las tareas domésticas y en las mujeres que tienen complejos de culpa por pasar poco tiempo con sus hijos; en la competencia entre los cónyuges, conflicto que ocurre en mayor medida cuando es la mujer quien obtiene ventaja en la comparación, puesto que la educación tradicional enseña que es el hombre quien debe sustentar económicamente a la familia; y en la restricción de la vida social y el tiempo libre.⁴ La intensificación del conflicto trabajo-familia puede estar fundamentalmente determinado por las características del mercado laboral pero es al interior de la propia familia donde esta se manifiesta con particular fuerza. Es claro, entonces, que se requieren nuevos modelos de política social que superen el esquema de hombre proveedor/mujer cuidadora y que por esa vía permitan generar una diversidad de programas orientados a apoyar los esfuerzos de las familias para combinar responsabilidades laborales y familiares.

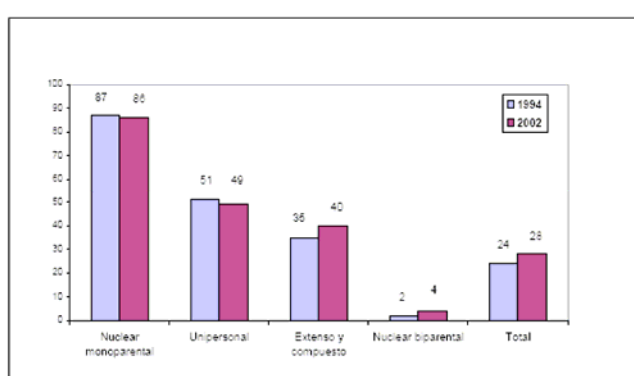
C. La tendencia creciente a las familias con jefatura femenina

En la década de los años noventa se observa también una tendencia creciente a las familias con jefatura femenina (Gráfico 3). La jefatura femenina aumenta para el total de las familias latinoamericanas de 24% en 1994 a 28% en el 2002. Es decir, actualmente más de un cuarto de las familias en América Latina están encabezadas por mujeres. Existe un predominio muy claro de la jefatura femenina en las familias nucleares monoparentales donde este llega en promedio al 86% en el 2002. En el caso de las familias extensas y compuestas (consideradas en conjunto) la jefatura

⁴ Para un mayor desarrollo de este tema, véase: Francisco Gracia, Pilar González y José M. Pieró, “El trabajo en relación con otros ámbitos de la vida”, en José M. Pieró (ed.), *Tratado de psicología social del trabajo*, Madrid, 1992;

femenina llega en promedio al 40% en el 2002. Esta situación presenta variaciones entre los distintos países alcanzando una proporción más baja en Ecuador (29%) y la proporción más alta en El Salvador (47,1%). También se observa que en promedio un 49% de los hogares unipersonales están constituidos por mujeres. Esta situación presenta algunas variaciones significativas puesto que en países como Argentina y Uruguay los hogares unipersonales están constituidos principalmente por mujeres (64,9% y 63,5% respectivamente) mientras que en Venezuela sólo llegan al 29,3%.

Gráfico 3
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE, 14 PAÍSES): JEFATURA FEMENINA
SEGÚN TIPO DE HOGAR, ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 1994 Y 2002
(En porcentajes)



Fuente: Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL. Sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Por otro lado, se observa que solo un 4% de las familias nucleares biparentales tienen jefatura femenina. Este dato contrasta con lo planteado anteriormente en el sentido que la mujer aporta al ingreso familiar en casi la mitad de este tipo de familias. Esto sugiere que el concepto de jefatura de hogar tal como se considera en las encuestas de hogares plantea problemas analíticos. De hecho, en las encuestas de hogares se considera que el jefe de hogar es la persona que se designa a sí misma como jefe o que está designada o reconocida como tal por los demás miembros del hogar, con independencia del proceso real de toma de decisiones y de la composición del aporte económico. “Así, la definición, de carácter subjetivo, responde a expectativas culturales sobre quién se considera la autoridad en la toma de decisiones, o sobre quién es el dueño de los activos, y está mediada por normas sociales que moldean los roles masculinos, como actores económicos y proveedores, y los femeninos, como responsables del cuidado y la crianza de los hijos” (Arriagada, 2002: 153). A ello se agrega el hecho que en este tipo de encuestas no se considera la categoría de jefatura compartida.

Como una forma de enfrentar las limitaciones analíticas de la definición de jefatura familiar Arriagada ha propuesto “la consideración simultánea de jefatura femenina/masculina *de facto* y *de jure*, ligando el concepto *de jure* al que se usa habitualmente en censos y encuestas y el concepto *de facto* al que se determina por el mayor aporte al ingreso familiar. Al realizar la comparación siguiendo los criterios *de jure* y *de facto*, se aprecia una mayor invisibilidad de las mujeres en la definición tradicional de jefatura de hogar, y se comprueba que en todos los países de América Latina el porcentaje de hogares cuyo aporte económico principal es realizado por una mujer supera al de hogares con jefatura femenina, excepto en el Nicaragua, donde el porcentaje es el mismo” (Arriagada, 2002: 153)

Flexibilizando el criterio se podría plantear que el mero hecho de aportar al ingreso familiar, independientemente de la cantidad del aporte, implica un cambio en el proceso de toma de decisiones y en el lugar de quien ejerce la autoridad. Desde esta perspectiva, es claro que si la mujer ha dejado de ser una “ama de casa a tiempo completo” para ingresar al mercado laboral y constituirse en un nuevo aportante al ingreso familiar en casi la mitad de las familias nucleares biparentales debiera haber un cambio correlativo en el sexo del jefe de hogar. O al menos debiera considerarse como jefatura compartida. Todo lo cual indica que los datos sobre jefatura de hogar en familias nucleares biparentales implican una significativa subestimación de la jefatura femenina.

D. La reducción del tamaño promedio de las familias

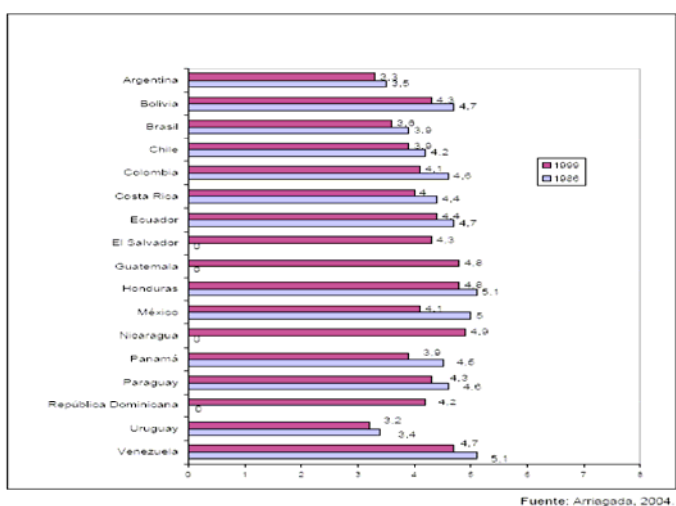
Por último, una cuarta tendencia es la reducción del tamaño promedio de las familias (gráfico 4). Entre 1987 y 1999 esta tendencia se registra en todos los países latinoamericanos aunque con variaciones significativas. Uruguay es el que registra el menor tamaño promedio por hogar (3,2 personas en 1999) mientras que Honduras y Guatemala se sitúan en el extremo opuesto (4,8 personas en 1999).

La reducción del tamaño de las familias se encuentra asociado a distintos fenómenos. Primero: a la caída en la tasa de fecundidad. La caída en la tasa de fecundidad ha sido general para toda la región aunque ha tenido diferencias por países dependiendo de la etapa de la transición demográfica en que se encuentran. La tendencia general es que mientras más avanzada la transición demográfica (por ejemplo, Argentina y Uruguay) menor es el tamaño del hogar. Los países que se encuentra en la etapa avanzada de la transición demográfica se caracterizan porque la población mayor de 60 años representa más del 10% de la población del país. Tienen, además, bajas tasas de natalidad y mortalidad.⁵

⁵ Para una tipología de las etapas de transición demográfica en América Latina, véase: Panorama Social 1999-200, CEPAL

Segundo: el tamaño de las familias depende del nivel socioeconómico. Si se comparan las familias pertenecientes al quintil de ingresos más pobre con el quintil más rico se aprecia que en algunos países (como Guatemala y México) los hogares más pobres tienen casi tres personas adicionales que los más ricos (Arriagada, 2004: 456). En parte, esta situación se debe a que en los sectores de menores ingresos hay una proporción más alta de familias extendidas y compuestas. Pero el tamaño de las familias nucleares también es mayor en los sectores más pobres, lo cual solo puede obedecer a factores de orden cultural.

Gráfico 4
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE, 17 PAÍSES): TAMAÑO MEDIO DE LAS FAMILIAS URBANAS, ALREDEDOR DE 1986 Y 1999
(Número de personas)



Tercero: la reducción del tamaño de las familias también está asociado al aumento de la jefatura femenina en la medida que el menor número de hijos significa una disminución del trabajo doméstico y, por consiguiente, un aumento de las posibilidades de opción laboral y de autonomía de la mujer. Por último, en esta tendencia también inciden factores como las uniones más tardías, la postergación de la maternidad y el distanciamiento entre los hijos. Como lo ha señalado Arriagada, se trata de procesos ligados a la modernidad tardía que se “expresarán en un incremento de la individualización que resaltará las demandas personales por sobre las institucionales, de la secularización de la acción colectiva y de reflexividad en la toma de decisiones individuales y de diversidad cultural de opciones de vida” (Arriagada, 2004: 456).

II. Sin embargo, la familia es un pilar clave en el régimen de bienestar latinoamericano

Durante las últimas décadas del siglo XX la familia en América Latina ha sido afectada por profundas transformaciones. Giddens ha planteado que en la actualidad hay “instituciones que parecen iguales que siempre desde fuera, y llevan los mismos nombres, pero por dentro son bastante diferentes. Seguimos hablando de la nación, la familia, el trabajo, la tradición, la naturaleza, como si todos fueran igual que en el pasado. No lo son. La parte exterior permanece, pero por dentro han cambiado – y esto está ocurriendo no sólo en los Estados Unidos, Gran Bretaña o Francia sino prácticamente en todas partes. Son lo que llamo *instituciones caparazón*. Son instituciones que se han vuelto inadecuadas para las tareas que están llamadas a cumplir” (Giddens, 2000: 30-31).

En relación con la situación de la familia, el mismo autor señala que “una minoría de gente vive ahora en lo que podríamos llamar la familia estándar de los años cincuenta – ambos padres viviendo junto con sus hijos matrimoniales, la madre ama de casa a tiempo completo y el padre ganando el pan. En algunos países más de una tercera parte de todos los nacimientos tienen lugar fuera del matrimonio, mientras que la proporción de gente sola ha crecido de manera exponencial y parece probable que lo haga aún más. En muchas sociedades, como Estados Unidos o Gran Bretaña, el matrimonio sigue siendo muy popular – se han calificado, adecuadamente, como sociedades de mucho divorcio y mucho matrimonio. En Escandinavia, por el contrario, una proporción alta de la gente que vive junta, incluida la que tiene hijos, no está casada” (Giddens, 2000: 71).

La pregunta es: ¿si la familia ha sufrido profundas transformaciones en las últimas décadas convirtiéndose en lo que Giddens denomina una “institución caparazón” que hace posible que, a pesar de su creciente diversidad, esta siga siendo considerada como “familia”? En su análisis cultural comparativo Ronald Inglehart plantea que: “La familia es un concepto simple y tan universal como podría ser. Sin embargo, sabemos que se refiere a una familia nuclear en Noruega – y a una muy pequeña – mientras que en Nigeria puede incluir un pueblo completo y a veces dos o tres. Pero cualquiera sea el contenido operacional que se le asigne la familia es muy importante para la gente en forma universal. A pesar de las diferencias en la definición operacional, el concepto tiene un significado esencial (un “*core meaning*”) en todas la sociedades. Es difícil pensar otra explicación posible a este extremadamente bajo grado de variación en las respuestas de casi cien mil encuestados a través del mundo” (Inglehart y otros, 2004).

Los estudios de Inglehart no aportan elementos que permitan determinar cual es ese significado esencial (o “*core meaning*”) que se le atribuye a la familia en todas las sociedades. Lo que acá se plantea es que a pesar de sus profundas transformaciones y su creciente diversidad la familia mantiene un

significado esencial que se origina en que esta constituye un pilar clave del régimen de bienestar latinoamericano. En los capítulos III y IV se examinan los roles que la familia ha estado llevada a desempeñar en la protección de sus miembros y la producción del bienestar ante las insuficiencias del sistema de protección social. Previo a ello es necesario examinar el “lugar” de la familia en el régimen de bienestar latinoamericano y la manera en que esta es concebida en las políticas sociales. Para ello se comienza con una discusión del enfoque sobre regímenes de bienestar, el que se centra en la distribución de responsabilidades entre el Estado, el mercado y la familia.

A. Regímenes de bienestar

Los estados de bienestar occidentales han emprendido diversos tipos de reforma desde comienzos de los años 80. Hacia fines de los 90 el estudio de las reformas del sector público se expandió a la investigación comparativa de los estados de bienestar. Inicialmente, esos estudios se desarrollaron para explicar por qué la expansión del estado de bienestar era tan profundamente distinta entre países relativamente similares. Estas variaciones han sido destacadas por los influyentes trabajos de Esping-Andersen quien establece una distinción entre tres regímenes de bienestar: liberal, socialdemócrata y conservador.⁶ Para el autor estos regímenes “se distinguen entre sí de acuerdo con la distribución de responsabilidades sociales entre el Estado, el mercado y la familia (los que constituyen la “tríada del bienestar”) y, como elemento residual, las instituciones sin fines de lucro del “tercer sector” (Esping-Andersen, 2001: 207-8). Se diferencian también “en las hipótesis fundamentales sobre las insuficiencias del mercado laboral y de la familia” (Esping-Andersen, 2001: 202).

El *régimen de bienestar socialdemócrata* agrupa a los países escandinavos (Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia). Según Esping-Andersen, este tipo de régimen “ejemplifica la idea de quienes consideran que los sistemas privados de bienestar social se caracterizan por la desigualdad y la inadecuación, por lo que buscan sustituirlos por un régimen de protección pública integral” (Esping-Andersen, 2001: 202) El régimen socialdemócrata se orienta hacia la cobertura universal de los ciudadanos, tiene una amplia provisión de servicios sociales y niveles generosos de beneficios. En términos de principios el régimen socialdemócrata tiende al igualitarismo intentado reducir al mínimo la distribución desigual de recursos según el origen familiar. Asimismo, tiende a la promoción del bienestar en base a la ciudadanía en vez de la demostración de necesidades o la dependencia en la relación laboral.

Junto con el acento en un sistema de protección pública e integral y el objetivo de excluir al mercado de la prestación de servicios sociales el régimen de bienestar socialdemócrata se distingue porque incentiva la

⁶ Véase, especialmente: Esping-Andersen, Gosta (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Inglaterra.

“desfamiliarización” (de-familialization). En su acepción mas general, la “desfamiliarización” se entiende como una colectivización de las necesidades de las familias, o si se prefiere como una mayor responsabilidad del conjunto de la sociedad para procurar el bienestar y satisfacción vital a los miembros de las familias. Más específicamente, la “desfamiliarización” hace referencia a aquellas políticas que minimizan la dependencia del individuo (y en particular de la mujer) en la familia y que, a la inversa, maximizan el control del individuo sobre los recursos económicos independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales. La “desfamiliarización” no es una política “anti-familia” sino más bien un tipo política que incentiva la independencia económica de la mujer liberándola de las responsabilidades familiares que restringen su participación en el mercado laboral. En ese sentido, la “desfamiliarización” hace referencia a un estado de bienestar “amistoso” con la mujer.

El *régimen de bienestar conservador* incluye los países de Europa continental (Alemania, Holanda, Austria, Francia, Italia y España). Este tipo de régimen – influenciado históricamente por el estatismo, el corporativismo tradicional y el catolicismo– “se caracteriza por proteger individualmente a los trabajadores, asegurándoles la ocupación mediante estrictas normas de contratación y despido” (Esping-Andersen, 2001: 203) El régimen conservador se estructura a partir de sistemas de seguro social vinculados al empleo y dado que se asume que “la familia depende del varón como su principal proveedor, la seguridad laboral de éste es de fundamental importancia”. Sin embargo, los planes de seguro privado son escasos.

En el régimen conservador el estado tiene un rol mínimo de intervención a través de la política social aunque de hecho interviene para proteger a quienes no logran obtener el bienestar a través del mercado. Por lo tanto, subyace un concepto de protección jerárquica orientada hacia quienes no logran funcionar como trabajadores mercantilizados (“commodified labour”, en los términos de Esping-Andersen). Los principios no son – como en el régimen socialdemócrata - el igualitarismo y la ciudadanía sino más bien la asociación de los derechos sociales a la clase y el estatus. La estratificación social sería así una noción central para distinguir entre los programas sociales segmentados del régimen conservador y los programas universales que contribuyen a la solidaridad de la ciudadanía del régimen socialdemócrata. Por otro lado, el “tercer sector” juega un papel residual que se refleja en el rol de la iglesia y las organizaciones religiosas en la provisión de ciertos arreglos de servicio social. Alemania es una notable excepción en la medida que la prestación de una importante proporción de los servicios de salud está en manos de asociaciones sin fines de lucro. (Esping-Andersen, 2001: 209).

Junto con el acento en la protección social a través del empleo y un rol mínimo de intervención estatal en la promoción del bienestar el régimen conservador se distingue porque es “explícitamente ‘familista’, en el sentido de que, asegurado el ingreso, suponen que la familia puede hacerse cargo de

la mayoría de las funciones relacionadas con el bienestar” (Esping-Andersen, 2001: 203) El “*familismo*” combina el sesgo de la protección social hacia el hombre proveedor (“male breadwinner model”) con la centralidad de la familia como protectora y responsable última del bienestar de sus miembros (principio de subsidiariedad).⁷ Existe la prescripción legal de que los padres son responsables por sus hijos lo que implica, por ejemplo, que no se dará asistencia social a los hijos si es que los padres están en condiciones económicas de poder mantenerlos. Dado que se asume el modelo de familia con hombre proveedor – y con ingreso garantizado – el régimen conservador des-incentiva la asistencia y transferencias hacia las familias. Tampoco se hace cargo de otras situaciones familiares, como es el caso de las madres solteras.

El *régimen de bienestar liberal* agrupa a los países anglosajones (Estados Unidos, Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia). Este tipo de régimen se caracteriza por un estado residual, la individualización de los riesgos y la promoción de soluciones de mercado. La política liberal es “residual” en el sentido que tiene una definición estrecha de quien tiene derecho a los beneficios sociales, lo que está muy en sintonía con la visión del siglo XIX de “dar alivio a los pobres”. Tiene un enfoque de asistencia social basado en necesidades y, en consecuencia, un sesgo hacia la focalización. Para ello desarrolla medios e instrumentos que permitan determinar y/o demostrar las necesidades de las personas/hogares. Luego, la política liberal es “residual” en el sentido que adhiere a una concepción estrecha de los riesgos que debieran ser considerados como sociales. “El enfoque más residual y focalizado que aplican los países anglosajones en el ámbito de la protección social se basa en la hipótesis de que los problemas relacionados con las fallas de mercado suelen limitarse a casos especiales, como las madres solteras, que tienen dificultades objetivas para satisfacer sus necesidades en mercados normales” (Esping-Andersen, 2001: 203)

Combinado con este acento en un estado residual, el régimen de bienestar liberal promueve el mercado como el pilar central de la tríada. “Los estados de bienestar liberales tienen en común la adopción de un componente de tributación negativa, que ofrece un piso mínimo de ingreso a los pobres y a los trabajadores de bajos sueldos, junto con el incremento de los incentivos a los sectores de mayores ingresos para que contraten servicios pagados” (Esping-Andersen, 2001: 208). Por otro lado, en la evolución histórica de este tipo de régimen destaca que la protección social del sector privado se ha ido desplazando desde “la cobertura colectiva de riesgos – los planes de seguro social por empresa – a la suscripción individual de planes de pensión y salud y a la prestación de servicios por el mercado” (Esping-Andersen, 2001: 208)

⁷ El principio de subsidiariedad viene de las enseñanzas sociales de la Iglesia Católica que proponen que las personas necesitadas solamente debieran obtener asistencia de bienestar en caso que no puedan obtener ayuda de sus familias, amigos u organizaciones no gubernamentales.

Cuadro 1
RESUMEN DE CARACTERÍSTICAS DE LOS REGÍMENES DE BIENESTAR

	Liberal	Socialdemócrata	Conservador
Familia	Marginal	Marginal	Central
Mercado	Central	Marginal	Marginal
Estado	Marginal	Central	Subsidiario

Versión simplificada del esquema de Esping-Andersen, 2001.

B. El “familismo” latinoamericano

¿Cómo se distribuyen las responsabilidades sociales entre el estado, el mercado y la familia en el régimen de bienestar en América Latina? Los sistemas de seguridad social son impulsados en América Latina por el estado desarrollista el que, junto con el crecimiento económico y la industrialización, se planteó objetivos de mejoramiento social que redundaran en una mejor calidad de vida de la población. Basados en los criterios de universalidad, solidaridad e integralidad los sistemas de seguridad social tenían un énfasis redistributivo cumpliendo una función compensatoria de las desigualdades sociales.

Los programas que surgieron de esta concepción de la seguridad social eran de tres tipos: a) Los seguros sociales – sistemas de pensiones de vejez e invalidez, seguros de desempleo, de salud, accidentes, de maternidad, etc. – que fueron la piedra angular del sistema de bienestar social sustentado en el aporte del trabajador/a, el empleador/a y el estado con una concepción solidaria; b) La asistencia social –servicios para superar la pobreza de grupos carentes de recursos, preferentemente programas tendientes a promover el pleno empleo o empleo temporal, programas de alimentación-nutrición, salud, etc.– que eran complementarios a los seguros para la población que no tenía acceso a estos por no tener un empleo formal; y, c). Las subvenciones sociales –subsidios familiares (por cargas), para la vivienda, educación, etc.– que funcionaban como derechos consagrados de manera individual.

De esta manera el estado se transformó en proveedor de servicios sociales que se consideraban estratégicos para el desarrollo social de la población. En este contexto se comienza a desarrollar un régimen de bienestar social que buscaba garantizar al total de la población un mínimo nivel de vida que se conciliara con el proyecto de desarrollo que se pretendía alcanzar. En este régimen el estado debe garantizar el pleno empleo pues, en la sociedad salarial, el empleo es el factor clave de inclusión e integración social. La condición de trabajador opera como garantía de acceso a los derechos y beneficios sociales y es la base de la política redistributiva o de garantías sociales que era implementado mediante asignaciones familiares o seguros sociales.

La noción de pleno empleo ha sido criticada desde la perspectiva feminista, la que señala que este fue un fenómeno eminentemente masculino pues se tendía a asimilar al varón como proveedor y a la mujer como dueña de casa, siendo las mujeres (en tanto establecían un vínculo legal con el trabajador asalariado) beneficiarias pasivas e indirectas de la seguridad social (Pautassi 2005; Marco 2004). Al mismo tiempo, se fortaleció un tipo de estructura familiar –la familia nuclear– que se presentaba como funcional al desarrollo. “La búsqueda por establecer a los hombres en un lugar, crear las condiciones para que formaran sus propios núcleos familiares y se hicieran responsables de ellos, se daría en forma paralela a los requerimientos de una emergente demanda de mano de obra, también estable, por parte de la industria naciente.. Las nuevas factorías requerían de una población trabajadora estable, responsable, que perseverara en el trabajo y tuviese necesidad de conservarlo. Estas condiciones se cumplirían con hombres que se identificaran con su empresa y estuvieran comprometidos con una familia que dependiera de ellos directamente” (Olavarría, 2002: 58).

Se crea de esta manera un modelo de seguridad familiar que, por un lado, favorece a un tipo particular de familia (la familia nuclear) y, por otro, discrimina a las mujeres de manera directa a través de la reproducción de ciertos roles de género que las deja a cargo del cuidado familiar. Las mujeres se transforman en dependientes y subordinadas de sus maridos accediendo a la seguridad social de manera indirecta. Además, el sistema de seguridad social basado en la noción de pleno empleo deja afuera a aquellos sectores –principalmente a los sectores más pobres– que trabajaban en el sector informal.

En definitiva, hasta fines de los 80 la región mantuvo altos niveles de protección al empleo pero que solo alcanzaba a los trabajadores del sector formal por lo que el sistema era de muy baja cobertura. Los sistemas de protección social vinculados al empleo suponían que el núcleo de la fuerza de trabajo era masculino y, en consecuencia, que la familia depende del varón como su principal proveedor. De esta manera, si bien la universalidad de la cobertura, la igualdad, la solidaridad y la integralidad de las prestaciones fueron principios que estuvieron en la base de los sistemas tradicionales de seguridad social, todos ellos estaban condicionados por la seguridad laboral del varón. Este régimen de bienestar podría ser caracterizado como “*familista*” en el sentido que combina el sesgo de la protección social hacia el hombre proveedor con la centralidad de la familia como protectora y responsable última del bienestar de sus miembros. El régimen supone que, asegurado el ingreso, la familia puede hacerse cargo de la mayoría de las funciones relacionadas con el bienestar.⁸

⁸ El régimen tiene diferencias con el tipo conservador de Esping-Andersen porque el estado tenía un fuerte rol de intervención a través de la política social transformándose en un proveedor de servicios sociales estratégicos. Sin embargo, entre esos servicios no estaban aquellos que incentivarían la incorporación de la mujer al mercado laboral.

Las reformas estructurales que se implementaron luego de la crisis de los ochenta significaron un cambio radical del paradigma que organizó la concepción de políticas públicas de seguridad social (Uthoff 2002; Pautassi 2002). En efecto, se produce un cambio desde un modelo de seguridad social que disponía de un paquete amplio de provisiones provistas por el estado, tanto en términos de servicios, regulación y financiamiento, a una concepción de protección social que implica una acción más restringida del Estado. Ello se expresa en la vinculación entre aportes y beneficios, en el descenso de los niveles de cobertura, en la exclusión de amplios grupos sociales y en la privatización de la administración del sistema. La tendencia que prima no apunta a ampliar la cobertura sino claramente a transferir más riesgos a la esfera individual (Pautassi, 2002). Se sigue que existe un desplazamiento de las provisiones que antiguamente proveía el Estado hacia las personas, las familias y las redes sociales para satisfacer la necesidad de protección social.

Los principios sobre los que se construyó el sistema de seguridad social – la universalidad, la solidaridad y la integralidad – son ahora sustituidos por una visión eminentemente técnica que se apoya en el concepto de eficiencia financiera. El nuevo sistema se basa en una concepción individual del sujeto que aporta a su bienestar y en el que, en base a sus ingresos, podrá extender la red de beneficios a su familia. Se va gestado así un régimen de bienestar que alcanza a los trabajadores del sector formal y a quienes, dependiendo de sus ingresos, pueden acceder a seguros sociales a través del mercado.

Por su parte, la política social de los años 90 ha tenido un enfoque de asistencia social basado en necesidades el que es implementado a través de la focalización. Ello ha originado una amplia gama de programas sociales orientados a aliviar o mitigar la pobreza a través de transferencias monetarias o la entrega de bienes y servicios hacia los más necesitados.⁹ Además, supone que las funciones de la política social pueden ser separadas y llevadas a cabo por otros sectores como el mercado o el sector informal. En este sentido, destaca que en “diversos países de la región se están llevando a cabo reformas que transfieren al sector privado responsabilidades en la ejecución de ciertas etapas de la implementación de las políticas sociales. Así sucede con el caso de la salud previsional, donde si bien la legislación

⁹ La focalización cobró vigor en la década del 80 cuando organismos como el Banco Mundial, en el marco de propuestas privatizadoras de las políticas sociales, abogaron por concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables mediante programas focalizados, y por dismantelar los servicios universales, evaluados negativamente mediante un giro analítico que extrapoló la regresividad de programas como los de pensiones a la generalidad de los programas universales. Se articuló una perspectiva global sobre política social: en tanto que la provisión universal era muy costosa e ineficiente, la focalización permitiría a los gobiernos reducir la pobreza con más eficiencia y menor costo. El carácter radical de esta perspectiva condujo a discusiones, incluso en el Banco Mundial, y la visión sobre política social se ha visto erosionada por consideraciones de muy diversa índole, formuladas incluso en el seno del propio Banco Mundial y de otros organismos (Sojo, 2003).

puede fijar contribuciones obligatorias a los asalariados, permite que estos elijan aquellas instituciones – públicas o privadas – que administrarán esos recursos y las que prestarán la atención de salud en caso necesario, como sucede en Chile, Argentina, Colombia y Perú. En materia de pensiones, un sistema regulatorio público, que establece el ahorro obligatorio, permite que sean empresas privadas las que administren los fondos de pensiones (en Chile, Argentina, Colombia y Perú y Uruguay)” (Franco, 1996: 14).

En definitiva, a diferencia del régimen de bienestar que predominó en América Latina hasta los años ochenta donde el estado tenía un rol protagónico en la provisión de servicios sociales, en el paradigma que emerge en la década del noventa el estado pierde ese protagonismo mientras el mercado se constituye en un pilar central de la tríada. Por su parte, se mantiene la orientación “familista” en tanto el régimen no absorbe el peso de la protección familiar liberando a la mujer de las responsabilidades familiares y promoviendo su participación en el mercado del trabajo. La masiva incorporación de la mujer al mercado del trabajo se ha producido sin que el estado haya generado las condiciones para el desarrollo de este proceso. Además, se ha producido un desplazamiento hacia las familias de provisiones que antiguamente proveía el estado, lo que constituye a la familia en el otro pilar central de la tríada.

C. La persistencia del “*male breadwinner model*” en la política social

A pesar de las grandes transformaciones que atraviesan la estructura y el comportamiento de las familias en las últimas décadas, el modelo de familia parsoniano de la post-guerra - con hombre proveedor/mujer cuidadora - sigue siendo el patrón que orienta el diseño de la política social en América Latina. “Los programas del Estado cuentan con una interlocutora preferencial, que está integralmente a cargo de la ‘casa’. Lo anterior se debe, por una parte, a que en países con alto gasto social, el acceso a programas y subsidio requiere de la dedicación de un tiempo que no es menor de parte de las mujeres a la ‘recolección’ de estos en diversas ‘ventanillas’ estatales, a lo que hay que sumar el traslado de los hijos a las escuelas, los centros de salud..” (Schkolnik, 2004: 113) En lo que sigue interesa examinar la persistencia del “male breadwinner model” en un tipo de política –los programas de transferencia condicionada– orientada a la protección social y la superación de la pobreza que surgió en la década del noventa.

Los programas de transferencia condicionada (PTC), que han marcado un cambio importante en términos de diseño de políticas públicas, se proponen la transformación de ciertas conductas familiares mediante el cumplimiento de metas.¹⁰ Así, los programas establecen condiciones para la entrega de asistencia. De esta manera, se generan incentivos a las familias que deben producir cambios significativos en el comportamiento de estos, los que deben

¹⁰ Para un análisis de los programas de transferencia condicionados, véase Villatoro, 2004.

impactar de manera estratégica en las causas de la pobreza. Entre las principales características de los programas destaca que son intervenciones multidimensionales, lo que implica que todas las iniciativas agregan a la complementación de los ingresos monetarios en el corto plazo objetivos de acumulación de capital humano en al menos una de sus dimensiones. Las diferencias radican en las dimensiones seleccionadas para la intervención (educación, salud y/o alimentación) y su combinación.

La unidad básica de intervención de los PTC es la familia y, más precisamente, la mujer. Si bien las PTC tratan de ampliar el capital humano de todos los miembros de la familia el rol de administración y gestión de los beneficios recae preferentemente en las mujeres. En algunos programas las mujeres han llegado a ser las destinatarias directas de estos, las que además han debido desempeñarse como promotoras sociales de este tipo de beneficios, con las consecuencias que esto trae aparejado en términos de tiempo y de relaciones familiares. La entrega de transferencias a las mujeres hace que en las familias participantes de los PTC sean ellas quienes asumen el rol de provisión familiar. Ello implica un mayor reconocimiento de su papel al interior de la familia y un creciente empoderamiento psicológico de éstas. Además, se debe considerar que la entrega de transferencias se dirige a las madres, lo que ha provocado una transformación parcial de los roles en la familia debido a que el ingreso estable es provisto ahora por las mujeres. Sin embargo, ello no ha cambiado sustancialmente el poder de decisión al interior de la familia puesto que los patrones de género anteriores a la intervención siguen primando (Villatoro 2004; Gonzalez de la Rocha 2005).

Por otro lado, el que toda la responsabilidad recaiga en la mujer hace que se homologue familia a mujer lo cual a su vez revela la ausencia de una visión integral respecto de todos los miembros de la familia. Además, al no tomar en cuenta los diferentes planos y roles que desempeñan las mujeres se las ha recargado con labores comunitarias de promoción social. Se presupone que las mujeres están dispuestas y disponibles para servir, aparte de sus familias, a la comunidad. Así las mujeres son utilizadas dentro del marco de un proyecto de desarrollo, donde ellas son el factor de ajuste para la implementación de políticas de promoción social de los grupos vulnerables. Se considera el trabajo femenino como trabajo gratuito y sin reconocimiento y beneficios sociales, utilizando el tiempo de las mujeres como un bien disponible sin pagar por él. En este sentido, destaca que los PTC atacan las causas de la pobreza pero no atacan las causas de la inequidad de género, anteponiendo mayores exigencias y responsabilidades al rol de madre en contextos de vulnerabilidad económica.

Por último, al tomar como base de intervención a la familia los PTC reconocen ciertos tipos de arreglos familiares como válidos y a los cuales se les diseñan apoyos respecto de las funciones que esa familia debería desempeñar. En este sentido, las críticas respecto de su bajo impacto sobre la equidad de género señalan que los modelos de familia que transportan estas políticas siguen ligando las mujeres a la reproducción (biológica y

cotidiana) aún cuando hay un mayor reconocimiento y empoderamiento femenino en algunas áreas.

III. Las familias responden frente a los riesgos sociales movilizando sus activos

Las familias han sido consideradas como objeto de las políticas sociales y en tanto receptoras de beneficios sociales. Sin embargo, las familias también han jugado roles claves en la protección de sus miembros y en la producción del bienestar. La teoría de la modernización sostenía que la familia (y la comunidad) eran los principales proveedores del bienestar hasta el surgimiento de la sociedad industrial. Pero, según esta visión, uno de los rasgos claves de las tendencias sociales del siglo XX fue la pérdida de funciones de la familia las que habrían sido transferidas total o parcialmente a otras instituciones especializadas de la sociedad. Ello se habría manifestado, en particular, en la declinación de las actividades productivas de la unidad familiar, en la transferencia de buena parte de las funciones de socialización y educación y en un desplazamiento de las responsabilidades en la protección de sus miembros y en la producción del bienestar. De esta manera, la familia “moderna” –esto es, la familia nuclear– habría quedado limitada a las funciones de integración emocional y consumo.

Pero: ¿es esa descripción adecuada? La investigación más reciente sobre familia indica que esa descripción es históricamente incorrecta, especialmente en América Latina. La investigación feminista ha mostrado que el modelo de familia clásico del período de post-guerra nunca dejó de ser una unidad productora y proveedora de servicios sociales debido en gran medida al trabajo de la mujer en el ámbito doméstico. Por otro lado, los estudios sobre redes sociales que se vienen realizando desde los años setenta y que abarcan una gran variedad de temas –como las formas de inserción en el mercado de trabajo, las estrategias matrimoniales, las redes de conocimiento y de amistad, la conformación de identidades étnicas y las redes de solidaridad y ayuda mutua– “subrayan el papel de las redes familiares de solidaridad como formas alternativas o complementarias de los servicios sociales tradicionales. Se trata de un cambio en la tendencia prevaleciente, ya que desde los años cincuenta se había asistido a un período de eclipsamiento del interés por la solidaridad familiar. Se suponía gracias a la difusión de las relaciones salariales y de la seguridad social, la familia se iría despojando de sus funciones ligadas a la sobrevivencia y sus vínculos se orientarían exclusivamente a objetivos de tipo afectivo” (Kaztman y otros, 1999: 75). Investigaciones realizadas a partir de los años setenta relativizan tal pasaje y detectan una diversificación de las formas de solidaridad familiar. En el caso latinoamericano, “la atención ha estado dirigida a las redes de subsistencia de los sectores pobres. Se trata de relaciones establecidas entre familiares, vecinos y amigos, que habitan en la misma área física y comparten la situación de carencia. Si en el caso europeo el recurso a las redes de auto ayuda aparece como una alternativa a los servicios sociales, el

déficit de políticas públicas lleva a que en América Latina se la haya considerado como la única opción que les quedaba a los marginales para sobrevivir” (Kaztman y otros, 1999: 76).

En esta sección interesará profundizar en esta perspectiva de análisis examinando algunas de estas formas de solidaridad familiar. Para ello, se comienza con una discusión del enfoque activos/vulnerabilidad, el que se centra en los recursos con que cuentan los hogares para enfrentar riesgos sociales. Luego se analizan algunas de las principales estrategias que las familias utilizan para responder frente a situaciones de crisis y vulnerabilidad.

A. El enfoque activos/vulnerabilidad

La aproximación activos/vulnerabilidad se plantea como una contribución al debate sobre estrategias de reducción de la pobreza sostenibles a nivel local que fortalezcan las propias soluciones innovadoras de las personas en vez de sustituirlas, bloquearlas o destruirlas. Desde el punto de vista de la política social “una de las principales virtudes de este enfoque es el supuesto de que cualquier acción intencional dirigida a incidir sobre los comportamientos y mecanismos espontáneos será más efectiva y viable si tiene en cuenta tales comportamientos y no si se opone a ellos. Es mejor estimular las estrategias y soluciones con que los individuos, grupos e instituciones responden a situaciones de carencia, que hacerlo mediante instrumentos que pueden ser inobjetables de acuerdo a lógicas técnicas, pero que minimizan, erosionan o bloquean los mecanismos que operan naturalmente en la trama social (Kaztman y otros, 1999: 3-4). De hecho, la evaluación de programas y políticas sociales se encuentra a menudo con resistencias u obstáculos que, en rigor, son fruto de otras lógicas diferentes a la razón técnica. Es decir, la lógica que guía los procesos de decisión al interior de la familia o el grado de involucramiento de los individuos en acciones comunitarias pueden operar como factores de resistencia al cambio cuando este es resultado de decisiones puramente técnicas.

Una segunda virtud de la aproximación activos/vulnerabilidad es que supone un avance con respecto a políticas o programas sociales que tienen efectos solo en el corto plazo. “El objetivo de la política social es estrecho cuando se limita a mejorar transitoriamente las condiciones sociales de una población. Planes de emergencia, medidas compensatorias, y programas de auxilio ante situaciones de extrema deprivación, son adoptados frecuentemente como solución a grandes cambios estructurales.. No obstante, sin perjuicio de reconocer el beneficio de esa acción inmediata, su carácter transitorio hace que los resultados de la política desaparezcan cuando el estímulo deja de actuar.. En cambio, la política social tiene un efecto mayor cuando es capaz de afectar positivamente en el largo plazo la generación de activos de individuos y familias, cuando estimula el encadenamiento positivo de la interacción entre activos.. La más efectiva función que se le debe pedir a la política social es la de quebrar los círculos viciosos de la pobreza y de su reproducción intergeneracional. Ello implica no solo dotar a los individuos con

un mayor y más efectivo conjunto de activos, sino que los mismos tengan condiciones de reproducirse” (Kaztman y otros, 1999: 4).

El enfoque considera que tras la distribución de pobres y no pobres en una sociedad se encuentra una estructura profunda de recursos que denomina activos de los hogares. Los activos de un hogar se componen del conjunto de recursos que en una instancia dada pueden ser movilizados en busca de mejoras en el bienestar o bien para evitar caídas en el nivel de bienestar de un hogar. En contraste con la visión convencional, las investigaciones de Caroline Moser – que han sido fundamentales para el desarrollo de este enfoque - muestran que los hogares pobres manejan un complejo y diversificado portafolio de activos y que para el diseño de políticas sociales es tan importante observar lo que los pobres tienen como lo que no tienen. Los activos son de distinto tipo y nivel tanto tangibles como intangibles. Moser (1996), por ejemplo, clasifica los activos en cinco tipos: trabajo, comúnmente considerado como el más importante activo de los pobres; capital humano, que incluye la salud (que determina la capacidad de trabajo) así como la educación (que determina el ingreso); activos productivos, que para los hogares pobres es principalmente la vivienda; relaciones del hogar, que es un mecanismo para aunar ingresos y compartir el consumo; y capital social, que se refiere a la reciprocidad al interior y entre los hogares la que está basada en la confianza asociada a los lazos sociales.

Luego, existe una estrecha relación entre la posesión de activos y la vulnerabilidad de los hogares. Moser define la *vulnerabilidad* como la “inseguridad en el bienestar de los individuos, hogares y comunidades frente a un contexto en proceso de cambio y, de manera implícita, la capacidad de respuesta y resistencia frente a los riesgos que enfrentan durante esos cambios negativos. Los cambios en el contexto que amenazan el bienestar pueden ser ecológicos, económicos, sociales y políticos y pueden tomar la forma de shocks repentinos, tendencias de largo plazo o cambios estacionales” (Moser, 1998: 3). Siguiendo esta definición “el análisis de la vulnerabilidad implica identificar no solo la amenaza sino también la ‘resistencia’ o capacidad de respuesta para explotar las oportunidades y, en ese resistir, la capacidad de recuperarse de los efectos negativos de un contexto en proceso de cambio. Los medios de resistencia son los activos que los individuos, hogares o comunidades pueden movilizar cuando se encuentran enfrentados a situaciones adversas” (Moser, 1998: 3). La estrecha relación entre vulnerabilidad y posesión de activos significa que mientras más activos tienen las personas menos vulnerables son y, a la inversa, que la inseguridad aumenta en la medida que disminuyen los activos. Esta relación ha sido planteada a través de una matriz de activos/vulnerabilidad en la se precisan algunos indicadores de aumento y disminución de la vulnerabilidad (Cuadro 2).

En la búsqueda de mejorar la capacidad de acción de los programas anti-pobreza Moser analiza las respuestas de los hogares y examina el desarrollo de múltiples estrategias que los individuos y los hogares ponen en funcionamiento ante situaciones de crisis, cambios económicos e

institucionales radicales y condiciones de vulnerabilidad. En esta perspectiva “la habilidad de los hogares para evitar o reducir la vulnerabilidad depende no solamente de su dotación inicial de activos sino también de su habilidad para transformar efectivamente esos activos en ingresos, alimentos o otras necesidades básicas” (Moser, 1996: 2). Los activos pueden ser transformados de dos maneras distintas: a través de la intensificación de estrategias existentes y a través del desarrollo de nuevas y diversificadas estrategias.

Por otro lado, la manera - y la efectividad - con que los activos son utilizados y las estrategias seleccionadas para enfrentar la adversidad económica están determinadas por factores a nivel del hogar y de la comunidad. A nivel del hogar situaciones relacionadas con el ciclo de vida - nacimiento, casamiento, muerte - pueden afectar la estructura y composición de las familias y con ello su capacidad para responder a cambios externos. Al mismo tiempo, asimetrías en los derechos y obligaciones en términos de género y edad se manifiestan en diferencias en la capacidad para enfrentar dificultades económicas. Por su lado, la capacidad de la comunidad para responder a cambios en el contexto externo puede depender de su “stock” de capital social, es decir, la confianza, normas y redes de reciprocidad que están incrustadas en las relaciones sociales (Moser, 1996).

Cuadro 2
MATRIZ DE ACTIVOS/VULNERABILIDAD: INDICADORES DE AUMENTO Y DISMINUCIÓN DE LA VULNERABILIDAD PARA EL INDIVIDUO, EL HOGAR Y LA COMUNIDAD

Tipo de vulnerabilidad	Indicadores de aumento de la vulnerabilidad	Indicadores de descenso de la vulnerabilidad
<i>Individuo</i>		
Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - Pérdida de trabajo - Pérdida de seguridad de ingresos - Aumento de empleos temporales o - Discapacidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento de miembros del hogar que trabajan, especialmente mujeres - Aumento de empresas familiares
Capital humano	<ul style="list-style-type: none"> - Menor acceso a infraestructura - Disminución en la tasa de asistencia escolar/aumento en la tasa de deserción - Descenso en la atención de salud 	<ul style="list-style-type: none"> - Substitución de servicios privados por servicios públicos (tales como atención privada de salud y educación privada)
<i>Hogar</i>		
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> - Percepción de amenaza de expulsión - Deterioro del stock de la vivienda - Alto nivel de hacinamiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Propiedad de la vivienda
Relaciones familiares	<ul style="list-style-type: none"> - Erosión de la familia como unidad social por cambios en la estructura, divorcios o rupturas - Extensión de la familia con empeoramiento de la relación perceptores/no-perceptores - Incapacidad de la mujer para equilibrar responsabilidades múltiples y participación en la comunidad - Hijas mayores asumen cuidado de hijos menores - Adultos mayores sin atención - Aumento de la violencia doméstica 	<ul style="list-style-type: none"> - Extensión de la familia con mejoramiento de la relación perceptores/no-perceptores - Compartir el cuidado de menores, cocina y espacio - Reducción de la violencia doméstica
<i>Comunidad</i>		
Capital social	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento de la inseguridad en lugares públicos - Descenso de la reciprocidad entre hogares - Erosión de la organización a nivel local 	<ul style="list-style-type: none"> - Soluciones a la criminalidad basadas en la comunidad - Reciprocidad inter hogares - Organizaciones activas a nivel de la comunidad

Fuente: Moser, 1996.

En definitiva, el enfoque activos/vulnerabilidad se caracteriza porque coloca a la familia y sus recursos como eje explicativo de fenómenos dinámicos de producción y reproducción de la pobreza o más en general de producción y

reproducción del bienestar de los hogares. Con este enfoque se han venido realizando en los últimos años un conjunto de investigaciones que intentan identificar los activos así como los usos que las familias hacen de los activos en respuesta a situaciones adversas. Así, se han realizado investigaciones sobre las estrategias que las familias despliegan para enfrentar situaciones de inseguridad alimentaria (Corbett, J. 1988, Davies, S. 1993 y Deveraux, S. 1993), shocks catastróficos de salud (Prescott Nicholas, 1999) o caídas de ingreso y pobreza (Moser 1996, Zaffaroni 1999, Gaviria 2002). También se han estudiado situaciones familiares particulares, como es el caso de las madres solteras (Lokshin y otros, 2000), y la capacidad (o modos) de respuesta de las familias ante crisis sistémicas, como ocurrió en Argentina (Fiszbein y otros, 2003; World Bank, 2001) y Rusia (Lokshin y Yemstov, 2001) hace algunos años.

De este conjunto de investigaciones –orientadas por la pregunta: ¿qué recursos tienen los hogares y como los movilizan para enfrentar situaciones de vulnerabilidad?– surgen algunas herramientas analíticas que es necesario mencionar. En primer lugar, la distinción entre estrategia de afrontamiento y de adaptación (Davies 1991). En las investigaciones sobre inseguridad alimentaria la noción de estrategia de afrontamiento (*coping strategy*) es entendida como una respuesta a corto plazo frente a un problema no habitual de acceso a alimentos; la estrategia de adaptación es definida como un cambio permanente del modo a través del cual se obtienen los alimentos. Ante una crisis de salud o una caída en el ingreso del jefe de hogar la familia puede desarrollar una estrategia de afrontamiento. Pero si esa crisis de salud o ese problema de ingresos se vuelve permanente entonces la familia necesariamente desarrollará una estrategia de adaptación cuyo objetivo será mantener las prácticas habituales en un contexto que ha cambiado. En segundo lugar, la distinción entre estrategias de generación de ingresos y de modificación del consumo. En las investigaciones sobre inseguridad alimentaria las “estrategias de generación de ingresos” son definidas como aquellas acciones orientadas a la adquisición de alimentos; las “estrategias de modificación de consumo” como aquellas orientadas a evitar la disminución de los recursos alimentarios. Ante una crisis de ingresos –que puede ocurrir porque el jefe/a de hogar perdió su trabajo o bien porque tuvo una caída en sus ingresos– la familia desarrollará estrategias de generación de ingresos incorporando nuevos miembros de la familia al mercado laboral, vendiendo bienes, usando ahorros, etc. También desarrollará estrategias de modificación de consumo que implican cambios en los patrones de alimentación o en el acceso a varios tipos de servicios (educación, salud). Pero, tercero: ¿Cómo se despliegan en el tiempo estas acciones? La noción de “secuencia de la estrategia” es una herramienta útil para explorar si estas respuestas siguen una secuencia lineal, si estas siguen distintas “etapas” en el tiempo que pueden ser aisladas o bien si se generan distintas respuestas simultáneamente (Deveraux, 1993).

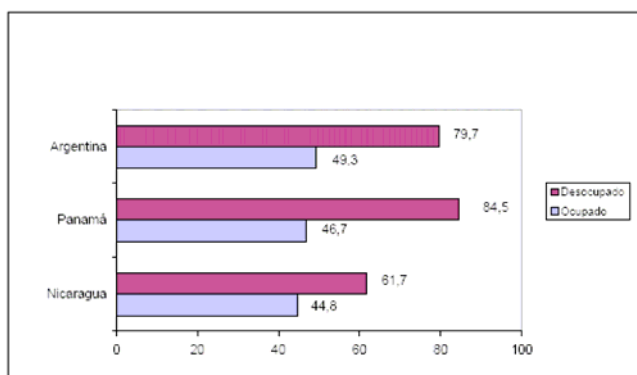
B. La movilización de activos

En esta sección se examinan algunos aspectos relevantes de una estrategia de afrontamiento ante una situación de crisis de ingresos generada por la pérdida de empleo del jefe/a de hogar. En particular, se consideran tres modalidades de generación de ingresos que se basan en el uso del trabajo en tanto activo. Por cierto, está fuera de los alcances de este trabajo dar cuenta de la diversidad de respuestas que componen una estrategia y la manera como estas se despliegan en el tiempo.

i) El trabajo de la mujer

Diversos estudios coinciden en destacar la importancia del trabajo como activo, especialmente en las familias pobres. Cuando disminuye el ingreso familiar – específicamente, cuando el jefe de hogar pierde el empleo - la respuesta más común es que las mujeres ingresen al mercado laboral. El Gráfico 5 da cuenta de la tasa de participación de la mujer en familias nucleares biparentales cuando el jefe de hogar está ocupado y desocupado en tres países de la región. La tasa de participación laboral de la mujer cuando el jefe de hogar está ocupado – es decir, en familias de doble ingreso – fluctúa entre 44,8% en Nicaragua y 49,3% en Argentina, lo que esta cerca del promedio latinoamericano para las familias nucleares biparentales (véase sección B, Capítulo I). Por otro lado, la tasa de participación de la mujer aumenta significativamente cuando el jefe de hogar esta desocupado: asciende a 84,5% en Panamá, 79,7% en Argentina y 61,7% en Nicaragua.

Gráfico 5
PARTICIPACIÓN LABORAL DE LA MUJER (CÓNYUGE) EN FAMILIAS NUCLEARES BIPARENTALES CON HIJOS, CON JEFE DE HOGAR OCUPADO Y DESOCUPADO, TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DE 2002
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Esta respuesta de la mujer – que es una forma de solidaridad familiar para compensar o sustituir la pérdida de ingresos del hombre jefe de hogar –se da en todos los estratos socio-económicos, pero muy especialmente en los más pobres. Por ejemplo, en los sectores más pobres de Argentina la participación laboral de la mujer aumenta en 34,1% cuando el jefe de hogar está desocupado; en 34,3% en Panamá; y en 21,1% en Nicaragua. Por cierto, la contribución de la mujer al ingreso familiar depende de las oportunidades laborales. A su vez, las oportunidades laborales están condicionadas por el nivel educacional y la necesidad de equilibrar el empleo con las responsabilidades familiares. Aunque se requiere de un análisis mas pormenorizado, es evidente que las mujeres de sectores pobres –enfrentadas a una situación de pérdida del empleo del jefe de hogar – se ven forzadas a aceptar empleos precarios con bajos ingresos y extensas jornadas laborales. Trabajan en el sector informal y sus ingresos son menores que los del hombre.

Pero a diferencia de la mujer que ingresa al mercado laboral cuando el jefe de hogar está ocupado, lo que es un intento por lograr mayores niveles de bienestar y puede contribuir a que las familias salgan de la pobreza, la mujer que sale a trabajar en respuesta a una situación de desocupación del jefe de hogar constituye más bien una opción por mantener a la familia fuera de la pobreza y reducir su vulnerabilidad. Se trata de una estrategia de afrontamiento orientada a adecuarse a los impactos negativos de la pérdida de ingresos una vez que este se ha materializado.

ii) El trabajo de los hijos

Para protegerse frente a la pérdida de ingresos del jefe hogar las familias - además de movilizar el trabajo de la mujer - buscarán aumentar el número de trabajadores. En familias biparentales con hijos la movilización de fuerza de trabajo adicional esta relacionada con el ciclo de vida y la edad de los hijos. Diversos estudios han mostrado que en las familias más pobres, aquellas donde los trabajadores adultos no logran satisfacer las necesidades básicas de la familia, es común que los niños sean movilizados para ingresar al mercado laboral (Moser, 1996). Según un estudio de la OIT, la tasa de ocupación infantil (personas entre 5 y 17 años como porcentaje del total de personas en el grupo de edad) varía considerablemente entre los países de la región, desde el menor nivel del 5% que se registra en Chile hasta el más alto, del 20% observado en Guatemala (Panorama Laboral 2004: 75). Para la OIT, los países deben redoblar los esfuerzos que realizan para erradicar lo que denomina “el trabajo infantil por abolir”: este es aquel que “contradice los convenios internacionales y/o las legislaciones nacionales en esta materia, porque ponen en peligro su escolaridad, su salud mental y física, y su desarrollo” (Panorama Laboral, 2004: 73). Existen tres normas internacionales sobre trabajo infantil de las cuales interesa destacar el Convenio número 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo. Este “compromete a los Estados que lo ratifican a determinar la edad mínima para admisión al empleo, siendo flexible al permitir que ésta dependa

del nivel de desarrollo del país y el tipo de trabajo realizado por los niños y niñas. Insta a establecer la edad mínima, de modo que no sea inferior a la edad de finalización de la escolaridad obligatoria, ni menor a 15 años, permitiendo que en países donde la economía y el sistema educacional no están suficientemente desarrollados sea, en principio de 14 años con el objetivo de ser incrementada a 15 años” (Panorama Laboral, 2004: 73-74).

Cuadro 3
PARTICIPACIÓN LABORAL DE ADOLESCENTES ENTRE 15 Y 19 AÑOS QUE VIVEN EN FAMILIAS NUCLEARES BIPARENTALES, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO DEL JEFE DE HOGAR, CON JEFE DE HOGAR OCUPADO Y DESOCUPADO, TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DEL 2002

(En porcentajes)

Argentina	Primaria	Secundaria	Superior	Total
Ocupado	20,8	10,2	6,7	13,7
No ocupado	27,7	27,3	6,0	16,9
Panamá				
Ocupado	39,6	20,2	13,3	27,3
No ocupado	48,5	23,3	4,3	21,6
Nicaragua				
Ocupado	52,5	25,7	29,4	48,8
No ocupado	64,1	59,8	31,9	67,1

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Algunas encuestas de hogares no registran información sobre el trabajo de menores de 15 años por lo que no es posible profundizar en un tema que debe ser prioritario en las políticas sociales de los gobiernos. El Cuadro 3 da cuenta de la tasa de participación laboral de jóvenes adolescentes entre 15 y 19 años *que viven* en familias nucleares biparentales cuando el jefe de hogar está ocupado y desocupado en tres países de la región. Se utiliza el nivel educativo del jefe de hogar como proxy de nivel socio-económico. En primer lugar, se observa que la tasa de ocupación de los jóvenes adolescentes varía considerablemente entre los tres países, alcanzando su nivel máximo en Nicaragua y su nivel mínimo en Argentina, lo que puede estar relacionado con los diferentes niveles de desarrollo de los tres países. En seguida, existe una fuerte asociación entre trabajo adolescente y nivel socio-económico. En Argentina y Panamá las mayores tasas de ocupación de los adolescentes se dan en los sectores más pobres y tienden a disminuir considerablemente en los sectores medios y altos. La excepción es Nicaragua donde la tasa de participación laboral de los adolescentes de sectores medios y altos es notoriamente alta. Tercero, la tasa de participación de los adolescentes aumenta cuando el jefe de hogar está desempleado en los sectores más pobres –donde el jefe de hogar tiene educación primaria y secundaria– pero no ocurre en los sectores medios y altos – donde el jefe de hogar tiene educación superior. Ello indica que una respuesta común ante la pérdida de ingresos en los sectores más pobres es la incorporación de los jóvenes

adolescentes al mercado del trabajo, es decir, que cuando se vuelven adolescentes los hijos se convierten en activos que son movilizados sobre todo en hogares pobres.

Cuadro 4
PARTICIPACIÓN LABORAL DE JÓVENES ENTRE 20 Y 29 AÑOS QUE VIVEN EN FAMILIAS NUCLEARES BIPARENTALES, CON JEFE DE HOGAR OCUPADO Y DESOCUPADO, TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DEL 2002
(En porcentajes)

Argentina	Primaria	Secundaria	Superior	Total
Ocupado	73,3	69,4	64,1	69,7
No ocupado	92,5	95,8	93,4	90,8
Panamá				
Ocupado	81,3	80,8	63,5	78,6
No ocupado	83,0	76,8	81,9	78,6
Nicaragua				
Ocupado	70,9	60,1	57,9	69,8
No ocupado	83,7	31,2	58,5	74,4

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Como es de esperar, la tasa de ocupación de los jóvenes entre 20 y 29 años que aún viven en su familia de origen –es decir, que no han formado un hogar autónomo – es mucho más alta que la de los jóvenes adolescentes. Se observa también que las variaciones por países y por nivel socio-económico han disminuido considerablemente. Por último, se ratifica la tendencia a que la tasa de participación aumenta cuando el jefe de hogar está desocupado, lo que sin duda constituye una estrategia familiar para afrontar la pérdida de ingresos.

iii) Los emigrantes

Otra respuesta frente a la pérdida de ingresos, el empleo precario y las limitadas posibilidades de progreso económico es la emigración de trabajadores hacia el exterior en busca de mejores condiciones económicas para ellos y sus familias. Aunque la migración voluntaria es un fenómeno complejo que responde a diversos factores entre los fenómenos de “empuje” destaca el insuficiente crecimiento económico en los últimos 15 o 20 años en la mayoría de los países de la región que genera pocos empleos, muchos de ellos precarios, y el lento aumento de los salarios reales e ingresos. El alto nivel y la persistencia de la pobreza, el desempleo crónico, subempleo e informalidad de la región son los principales incentivos para buscar mejores oportunidades laborales en el extranjero.

El perfil de los emigrantes de América Latina y el Caribe se caracteriza porque tiene un sesgo masculino en la emigración laboral extrarregional aunque un rasgo particular de la migración intrarregional latinoamericana es el predominio de las mujeres. Desde el punto de vista de la composición

etaria la migración latinoamericana está compuesta mayoritariamente por adultos. Por otro lado, aunque existen variaciones en el grado de calificación y las ocupaciones de emigrantes según países la evidencia empírica disponible muestra que la mayor parte de los trabajadores de la región que emigra a los países desarrollados se inserta en las franjas menos calificadas de la estructura ocupacional (Panorama Laboral, 2004).

Según un estudio de la CEPAL, las remesas tienen un impacto en el bienestar de las familias receptoras, en particular de las familias pobres (Panorama Social, 2005). El estudio señala “que, en 9 de 11 países analizados, el 50% o más de las personas que residen en hogares receptores se encontrarían bajo la línea de pobreza si no contaran con el aporte de estos ingresos. Más notable aún es el efecto de reducción de la extrema pobreza en los hogares receptores que tienen estos ingresos provenientes del exterior. Las áreas urbanas de Uruguay presentan el ejemplo extremo, ya que cuando se consideran las remesas como parte del ingreso de los hogares, ninguno de ellos queda bajo la línea de indigencia. En Ecuador (área urbana), El Salvador, México y República Dominicana, el porcentaje de personas indigentes en cuyos hogares se reciben remesas equivale a menos de la mitad del que se registraría si no las recibieran, y en Bolivia, Honduras y Perú equivale aproximadamente a la mitad. El importante efecto que tienen las remesas en el poder adquisitivo de los hogares se percibe claramente al observar que el promedio de remesas que reciben los hogares es similar o superior a la línea de indigencia en la mayoría de los países estudiados.. Por lo tanto, en un conjunto significativo de hogares bastan las remesas recibidas para salir de la condición de pobreza extrema” (Panorama Social, 2005: 14-15).

El monto de las remesas que envían los inmigrantes a sus familias y países de origen en América Latina ha crecido significativamente en años recientes. Según CEPAL, en varios países las remesas en dinero equivalen al 10% del producto interno bruto (PIB), lo que sugiere una elevada dependencia de estos flujos como motores de la economía (Panorama Social, 2005). Los porcentajes más elevados se dan en Haití (29%), Nicaragua (18%), Guayana y Jamaica (17%) y El Salvador (16%). Por otro lado, el aporte de las remesas habría permitido que no menos de 2,5 millones de latinoamericanos salieran de la pobreza en el 2002 (Panorama Social, 2005).

Un estudio de la OIT señala algunas de las motivaciones de los inmigrantes para enviar remesas a sus países de origen. Entre ellas: (a) “El emigrante... envía remesas para ayudar a sus parientes como forma de solidaridad o ‘responsabilidad’ familiar. Busca proteger a sus familiares de ciclos económicos adversos, del desempleo o simplemente de los bajos salarios en los países de origen. Si es el jefe de hogar, las remesas pueden ser entendidas como parte de la obligación implícita de contribuir a financiar el gasto familiar”; (b) “Los emigrantes tienen un nivel educacional relativo más alto que otros miembros de la familia debido a una inversión generalmente realizada por la familia; en este contexto, el envío de remesas es percibido

por el emigrante y la familia receptora como el retorno de una inversión previa en el emigrante, que lo dejó mejor equipado para tener éxito en el exterior. La remesa sería como el 'dividendo' para la familia de esta inversión"; y, (c) "La emigración es como una estrategia racional de diversificación internacional de fuentes de ingresos, una suerte de 'seguro' familiar. La familia decide diversificar geográficamente las fuentes de ingresos y 'envía' a uno de sus miembros a trabajar en el exterior, a mercados donde las posibilidades de empleo y el nivel de salarios e ingresos son mejores. Así, la remesa es el equivalente al pago (en flujo) de adquirir este seguro" (Panorama Laboral 2004: 50).

Desde esta perspectiva, el envío de remesas es concebido como una forma de solidaridad familiar o un "seguro" que permite a las familias enfrentar ciclos económicos adversos, el desempleo y los bajos salarios. Se requeriría de un estudio más pormenorizado para indagar como se decide acerca de esta estrategia familiar (por ejemplo: ¿quién emigra –el jefe/a de hogar, ambos miembros de la pareja, un hijo?) y cuales son los impactos sociales que las migraciones tienen sobre las familias que las viven (por ejemplo: ¿cuál es el impacto de la emigración del jefe de hogar sobre la madre y los hijos que permanecen en el país de origen? ¿cuáles son los nuevos arreglos familiares que resultan de la emigración de los jefes de hogar? ¿cómo afecta la cohesión de las familias?). Aunque se requiere más investigación para conocer los aspectos sociales de la inmigración es claro que en gran medida esta es una estrategia familiar para enfrentar situaciones de riesgo y vulnerabilidad.

IV. La demanda social a la familia ha aumentado en la década de los años noventa

Investigaciones recientes indican que la individualización y la desregulación han provocado en los últimos años un aumento en la demanda social a la familia (Guell, 1999).¹¹ A la inversa de lo que plantea la teoría de la modernización, esta perspectiva –desarrollada en algunos informes recientes del PNUD– sostiene que la familia estaría operando como "amortiguador" o "fusible" de la modernización asumiendo responsabilidades que antaño asumía el estado. "Hoy día se vuelve a insistir que para superar el problema de la droga y la delincuencia la clave y responsabilidad básica radica en la familia. Lo mismo se oye respecto de la delincuencia, de la educación o de la sexualidad. Ante la dificultad de generar un discurso de responsabilidad pública, por ejemplo frente a la sexualidad, independiente del derecho a la autonomía en el campo de la intimidad, se renuncia a ello afirmando que se trata de un tema privado. Y cuando en una sociedad con públicos y ciudadanías 'débiles' se dice 'privado', en los hechos se está diciendo 'familia'. Es, sin duda, bueno que la familia asuma mayores

¹¹ Esta perspectiva ha sido desarrollada en recientes informes del PNUD. Véase: PNUD (1998), *Desarrollo Humano en Chile. Las paradojas de la modernización*, Santiago.

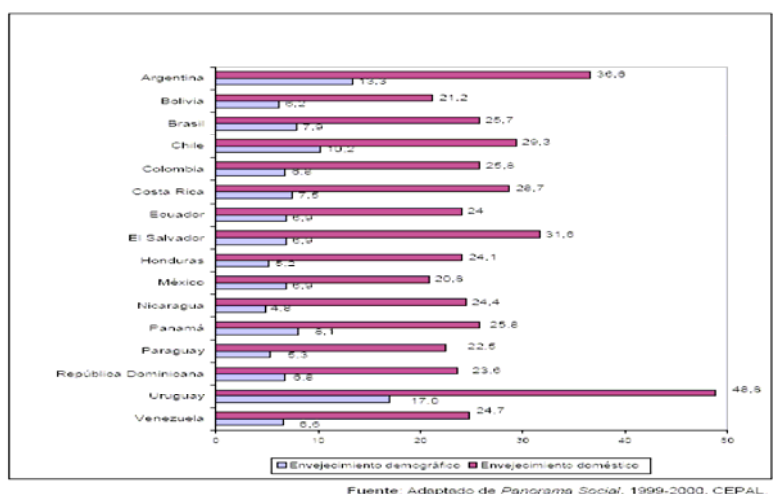
responsabilidades en este campo, pero ¿la sociedad le otorga recursos para el ejercicio de estas responsabilidades?” (Guell, 1999: 7) La hipótesis es que mientras por una parte surgen nuevas demandas de la sociedad hacia la familia, ésta no cuenta con nuevos recursos para enfrentarlas, lo que genera tensiones e incertidumbre al interior de ella.

En esta sección se analizan tres tipos de demandas sobre la familia que han cobrado particular fuerza en la década del noventa: el tema de los adultos mayores producto de la tendencia demográfica hacia el envejecimiento de la población; la prolongación de la permanencia de los hijos en su familia de origen asociado al “síndrome de autonomía postergada”; y el caso de las madres adolescentes que representa un caso especial dentro de una tendencia general de descenso de la tasa de fecundidad. Lo que se intenta dar cuenta es el impacto que estas demandas tienen sobre la estructura familiar, el que se encuentra asociado a las nuevas responsabilidades de protección que la familia se ha visto llevada a asumir.

A. El apoyo familiar a los adultos mayores

Diversos estudios revelan que el envejecimiento de la población en América Latina ha tenido un fuerte impacto en la estructura familiar (Panorama Social 1999-2000, CEPAL; Saad, 2003; Rodríguez, 2005; Goldani, 1992). En particular, las familias han debido asumir nuevas responsabilidades como consecuencia de la existencia de sistemas de seguridad social con escaso desarrollo y el hecho que la mayor parte de los países de la región no han logrado establecer sistemas específicos de protección para adultos mayores que se han vuelto dependientes ya sea por razones económicas o de salud. Así, se ha dejado que las familias resuelvan el problema de la protección de los adultos mayores por sí mismas desarrollando estrategias de solidaridad intergeneracional que implican una redefinición de la pertenencia a los hogares. Es decir, las familias han asumido la responsabilidad por la asistencia económica y el cuidado de los adultos mayores mientras el Estado y las organizaciones de la sociedad civil han jugado un rol secundario (Panorama Social, 1999-2000).

Gráfico 6
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO Y ENVEJECIMIENTO DOMÉSTICO, TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DEL 2000,
(En porcentajes)



Como primera aproximación destaca que el envejecimiento doméstico (usado como indicador de la proporción de hogares con uno o más adultos mayores) está bastante más extendido que el envejecimiento demográfico (adultos mayores como porcentaje del total de la población) (Rodríguez, 2005). Esta mayor extensión –que da cuenta de la distribución de los adultos mayores a nivel de los hogares– se verifica en todos los países independientemente de la etapa de la transición demográfica en la que se encuentren (Gráfico 6). En los países que se encuentran en la etapa más avanzada de la transición, donde la proporción de adultos mayores está por sobre el 10% de la población (Uruguay, Argentina y Chile) el envejecimiento doméstico es casi tres veces superior al demográfico. Ello significa, por ejemplo, que en casi la mitad de los hogares uruguayos vive al menos un adulto mayor. Por su parte, en países que se encuentran en una etapa incipiente de la transición demográfica, donde la proporción de adultos mayores se encuentra en alrededor del 5%, el envejecimiento doméstico puede llegar a ser casi cinco veces superior al demográfico (como en Panamá, Nicaragua y Honduras). En estos casos, la proporción de hogares con adultos mayores alcanza aproximadamente un cuarto del total de los hogares.

Cuadro 5
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LOS ADULTOS
MAYORES SEGÚN ARREGLO RESIDENCIAL, ÁREAS URBANAS, 1997
 (En porcentajes)

	Solo	Con la pareja	Con otros adultos mayores	Multi-generacionales
Argentina	16,7	28,6	8,7	46,0
Bolivia	11,3	15,9	4,1	68,8
Brasil	9,9	16,3	4,3	69,5
Chile	9,7	16,9	5,9	67,5
Colombia	6,2	8,7	3,8	81,2
Costa Rica	9,8	16,5	7,0	66,8
Ecuador	6,3	12,0	3,1	78,5
El Salvador	8,0	8,5	4,4	79,1
Honduras	6,3	5,1	1,3	87,4
México	8,7	13,3	3,8	74,2
Nicaragua	5,5	7,9	3,1	83,4
Panamá	9,8	12,6	5,2	72,2
Paraguay	7,0	13,7	2,9	76,3
República Dominicana	7,4	7,6	2,6	82,4
Uruguay	17,1	28,3	8,7	45,9
Venezuela	6,4	8,9	2,6	84,1

Fuente: *Panorama Social 1999-2000*, CEPAL. Sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Al examinar la distribución de los adultos mayores según arreglo residencial resaltan tres aspectos. En primer lugar, el que una escasa proporción de adultos mayores viven solos en América Latina. Salvo las excepciones de Uruguay y Argentina (y en cierta medida también Bolivia), donde la proporción de adultos mayores que viven solos es significativamente mayor (17,1% y 16,7% respectivamente), los valores extremos se encuentran en Brasil (9,9%) y Nicaragua (5,5%). Esta situación contrasta fuertemente con lo que ocurre en los países desarrollados donde “Según una investigación de alcance mundial llevada a cabo por las Naciones Unidas y basada en datos de principios de los años noventa, el 9% de los adultos mayores de la región vivía solo contra un 25% en Europa, Oceanía y América del Norte” (Rodríguez, 2005: 34)

En segundo lugar, destaca que la gran mayoría de los adultos mayores en América Latina vive en hogares multigeneracionales (es decir, hogares donde conviven personas de 60 años y más con personas menores de 60 años). Nuevamente con las excepciones de Uruguay y Argentina, donde la proporción de hogares multigeneracionales es significativamente menor, los valores extremos en los restantes países fluctúan entre el 67% y el 87%. Al respecto “Diversos estudios muestran que los adultos mayores reciben apoyo de redes informales, siendo las familias las más importantes. Y entre los apoyos que reciben el más relevante es la coresidencia con hijos u otros parientes. La coresidencia involucra, además de albergue y comida, tiempo y servicios para los adultos mayores, convirtiéndose en una fuente de múltiples apoyos para los adultos mayores sin ingresos. Entre los adultos mayores de la región la situación doméstica predominante es la coresidencia intergeneracional intrafamiliar” (Rodríguez, 2005: 24).

Por último, el impacto del envejecimiento sobre los arreglos residenciales y la calidad de vida de los miembros de la familia tiene una doble cara. La imagen más extendida es aquella según la cual una creciente proporción de adultos mayores que no están en condiciones de mantener sus propios hogares debido a la insuficiencia de sus pensiones o al deterioro de su salud no tiene otra opción sino entrar en arreglos residenciales con otras personas (principalmente sus hijos u otros parientes) construyendo hogares multigeneracionales. La coresidencia es entendida aquí como un “favor” o una transferencia unidireccional de jóvenes a adultos. Los adultos mayores pasarían a vivir en los hogares de sus hijos u otros parientes generando nuevos gastos y tensiones en familias que se encuentran enfrentando el ingreso masivo de la mujer al mercado laboral y a las cuales les resulta difícil proporcionar el cuidado que los adultos mayores a menudo requieren.

Pero esa imagen del impacto del envejecimiento sobre los arreglos familiares, la que ciertamente da cuenta de una tendencia, no toma en cuenta los aportes que los adultos mayores a menudo hacen a los grupos familiares. En primer lugar, la readecuación de los arreglos familiares no significa necesariamente que los adultos mayores se vayan a vivir a los hogares de sus hijos u otros parientes. A menudo ocurre que los hijos adultos que no perciben suficientes ingresos o que deben pagar arriendos muy caros deben mudarse con sus propias familias al hogar de sus padres. Esos casos representan una tendencia contraria en la dirección de la solidaridad intergeneracional, de adultos mayores a jóvenes. Luego, aunque las pensiones sean insuficientes para mantener al grupo familiar completo, estas pueden ser la única fuente de ingresos en el hogar cuando los trabajos son inestables y representan una alta proporción del ingreso familiar total. Según datos de CEPAL, los adultos mayores contribuyen casi la mitad del ingreso familiar en uno de cada tres hogares multigeneracionales. Por último, los adultos mayores que gozan de buena salud no son una carga y pueden contribuir al cuidado de los hijos menores de la familia cuando la madre trabaja fuera del hogar.

En definitiva, la importancia de los arreglos residenciales multigeneracionales (particularmente los familiares), e independientemente de la dirección de la transferencia de los recursos, indica que en América Latina y el Caribe la familia juega un papel clave en materia de protección durante la vejez. La debilidad de sistemas públicos de protección para los adultos mayores ha llevado a las familias a desarrollar estrategias de solidaridad intergeneracional situación que, como se ha señalado, contrasta fuertemente con lo que ocurre en países desarrollados donde los adultos mayores tienden a vivir en hogares unipersonales o en parejas.

B. El apoyo familiar a los jóvenes en la “etapa de salida”

Desde el lado de los jóvenes también surgen presiones que impactan sobre la estructura familiar. Un estudio reciente realizado por CEPAL-OIJ –al igual que otras investigaciones realizadas por Institutos de Juventud en diversos

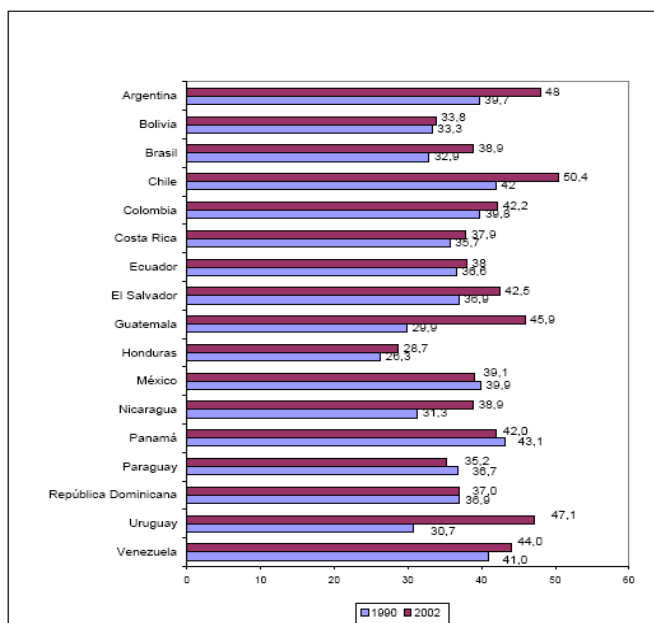
países de la región– resalta el fenómeno de prolongación de la permanencia en la familia de origen, que se ha denominado como el “síndrome de la autonomía postergada”, y que se refiere a la dificultad de los jóvenes para independizarse. Este fenómeno implica que actualmente las familias estarían alargando el período de protección de sus hijos, en circunstancias que la tendencia hace algunas décadas atrás era – por el contrario– que los hijos adelantarán la edad en que buscaban autonomizarse respecto de sus padres.

El impacto del “síndrome de autonomía postergada” sobre la estructura familiar se aprecia con claridad en los arreglos familiares de los jóvenes en “etapa de salida”. Estos corresponden a aquellos jóvenes que se encuentran en condiciones de ingresar al mercado laboral y, por tanto, de independizarse tanto económica como residencialmente. Se podría considerar que la “etapa de salida” comienza con los hijos mayores de 18 años. Sin embargo, teniendo en cuenta las actuales demandas por mayor calificación impuestas por el mercado laboral consideramos como “etapa de salida” el momento en que finaliza la juventud, es decir, el segmento de los 25 a 29 años.

Comparando dos puntos en el tiempo se aprecia una clara tendencia a que una creciente proporción de jóvenes entre 25 y 29 años prolongue su permanencia en la familia de origen (Gráfico 7). En catorce de los diecisiete países considerados en el año 2002 hay una mayor proporción de jóvenes en “etapa de salida” que viven con sus padres respecto a lo que ocurría en 1990. Chile es el país donde el “síndrome de la autonomía postergada” es más evidente: 50,4% de los jóvenes entre 25 y 29 años aún viven con sus padres. Pero las proporciones también son muy altas en Uruguay (47,1%), Argentina (46%) y Guatemala (45,9%). En los restantes países los extremos fluctúan entre 28% (Honduras) y 44% (Venezuela). Los tres países en que esta tendencia no se verifica son –México, Panamá y Paraguay– aunque la variación durante la década es poco significativa.

¿A que responde el “síndrome de la autonomía postergada”? Al contrario de lo que cabría esperar, este fenómeno no responde fundamentalmente a factores asociados al mercado laboral pues, como lo indica el estudio CEPAL-OIJ, durante la década del noventa “el conjunto de los jóvenes registró un leve aumento de su participación laboral” (CEPAL-OIJ, 2004: 210). Ciertamente, en algunos segmentos la familia puede estar operando como una red de protección contra el desempleo y subempleo juveniles, la precariedad de quienes logran ocuparse y las bajas remuneraciones. Pero la clave parece estar más bien en factores socio-culturales. El estudio citado señala que si bien se ha producido un inicio más temprano de las relaciones sexuales se advierte una creciente postergación de la iniciación nupcial, reflejada en el aumento de la proporción de solteras al finalizar la juventud en todos los países latinoamericanos. A ello se agrega que los jóvenes que han constituido su propia familia representan una proporción relativamente baja del total. En definitiva, tenemos la paradoja que los jóvenes estarían en condiciones materiales de independizarse pero, por factores socio-culturales, optan por prolongar su permanencia en la familia de origen.

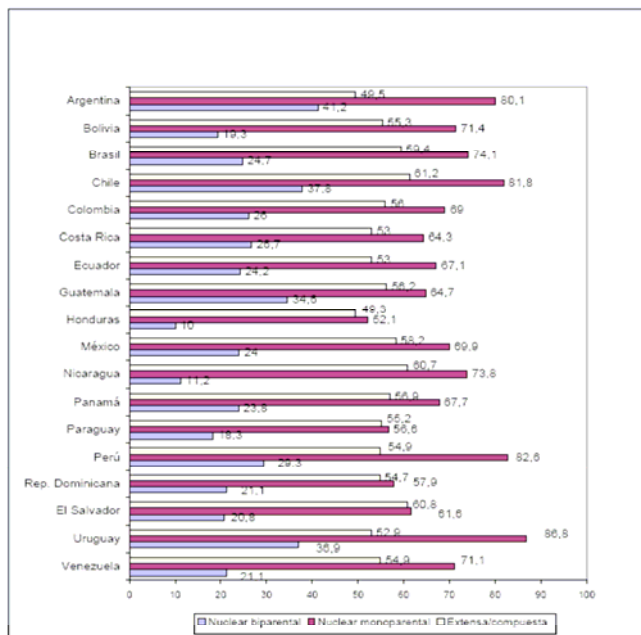
Gráfico 7
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): JÓVENES ENTRE 25 Y 29 AÑOS QUE VIVEN EN SU FAMILIA DE ORIGEN, TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DE 1990 Y 2002
 (Porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Por otro lado, resalta que la permanencia en el hogar de origen no es homogénea. La información sobre los jóvenes entre 25 y 29 años que viven con sus padres revela que existen diferencias significativas según el tipo de familia del cual estos provienen (Gráfico 8). En los dieciocho países considerados la permanencia en la familia de origen se da en una proporción mucho mayor cuando esta es de tipo nuclear monoparental; le sigue en una posición intermedia los jóvenes que provienen de familias extensas y/o compuestas; por último, los jóvenes que provienen de familias nucleares biparentales tienden a permanecer con la familia de origen en una proporción mucho menor.

Gráfico 8
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): JÓVENES ENTRE 25 Y 29 AÑOS QUE VIVEN
CON SUS PADRES SEGÚN TIPO DE FAMILIAS, TOTAL NACIONAL,
ALREDEDOR DEL 2002
 (Porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Para extraer conclusiones respecto a estas diferencias según tipo de familia se requeriría de un análisis más pormenorizado. Sin embargo, siguiendo la lógica del análisis sobre los arreglos residenciales de los adultos mayores se puede plantear un par de hipótesis. La primera es que efectivamente existe una tendencia a prolongar el período de protección de los hijos sobre la base de estrategias de solidaridad intergeneracional, de padres a hijos. Ya sea por dificultades de inserción al mercado laboral, por las demandas de mayor formación impuesta por la mayor competitividad en el empleo o por los factores socio-culturales antes mencionados, la familia de origen alargaría el período de protección como un “favor” o una transferencia unidireccional. Los hijos en “etapa de salida” se quedarían viviendo en el hogar de sus padres generando gastos y tensiones en familias que ya se encuentran presionadas por distintos tipos de conflictos. Se trata de una postergación de la autonomía de los jóvenes. Pero también de nuevas responsabilidades que debe asumir la familia ante las nuevas condiciones impuestas por la competitividad en el empleo.

Por otro lado, dado que la permanencia en la familia de origen ocurre en mucho mayor medida en los núcleos monoparentales y en los extensas y/o

compuestas, que son precisamente aquellas donde hay una mayor incidencia de la pobreza, se hace necesario considerar el aporte que los jóvenes hacen a su familia de origen. Datos proporcionados por el estudio CEPAL-OIJ indican que el 40,5% de los jóvenes de 15 a 29 años además de trabajar estudian, 23% solo estudian, 13% no estudian ni trabajan, algo más de un 13% se dedican exclusivamente a los quehaceres domésticos y 9,3% solo trabajan. Desde esta perspectiva, la participación en las labores domésticas y en el trabajo remunerado, ambos factores que se diferencian significativamente según sexo, solo pueden ser considerados como aportes que los jóvenes hacen a sus grupos familiares. Por ejemplo, “alrededor de un cuarto de las mujeres jóvenes de 15 a 29 años se dedican a quehaceres domésticos (25,6%), en tanto que en los hombres esa proporción no alcanza al 2%. Así, un grupo importante de mujeres jóvenes está desarrollando trabajo doméstico, esencial para el funcionamiento de sus hogares” (CEPAL-OIJ, 2004: 89-90). En el caso del trabajo doméstico, pero también del trabajo remunerado, se trataría de una solidaridad intergeneracional pero en sentido inverso, de jóvenes a adultos, que puede ser considerada como una estrategia desarrollada precisamente en aquellos tipos de familias que requieren optimizar el uso de sus recursos para enfrentar situaciones de pobreza y diversos riesgos sociales.

En definitiva, la mayor permanencia de los jóvenes en “etapa de salida” responde a un fenómeno de “autonomía” postergada que impone nuevas responsabilidades y presiones en las familias. A través de estrategias de solidaridad intergeneracional las familias estarían alargando el período de protección de sus hijos como respuesta factores socio-culturales y del mercado laboral. Por otro lado, en el caso de aquellas familias más vulnerables y con mayor incidencia de la pobreza es significativo el aporte de los propios jóvenes a sus familias de origen lo que respondería a una estrategia de protección de determinadas familias contra los riesgos sociales.

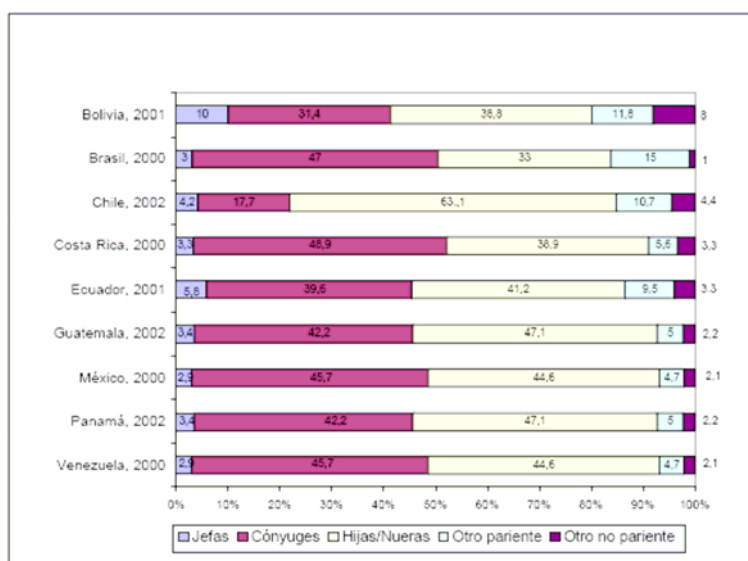
C. El apoyo familiar a las madres adolescentes

Diversos estudios han mostrado que las tasas de fecundidad en América Latina han caído fuertemente en todas las edades, salvo entre las menores de 20 años. “La evidencia reciente proporcionada por censos y encuestas especializadas (www.measuredhs.com) sugiere que la fecundidad adolescente aumentó en los últimos años en la mayoría de los países, en particular entre las menores de 18 años” (Rodríguez, 2005). Ello implica que el cambio en los niveles reproductivos no se ha manifestado en los patrones de inicio de la maternidad y que, por tanto, la tasa de fecundidad adolescente tiene una autonomía relativa respecto a la fecundidad total (Rodríguez, 2005).

Esta tendencia al aumento de la fecundidad adolescente en América Latina en la última década también ha tenido un fuerte impacto sobre la estructura familiar. En primer lugar, la maternidad temprana aún se asocia a procesos de formación de pareja y de hogar autónomo (gráfico N° 9). A excepción de Chile y Bolivia, donde la condición de cónyuge de las madres adolescentes

es significativamente menor (17,7% y 31,4% respectivamente), en los restantes países esta posición dentro del hogar fluctúa entre 39,6% (Ecuador) y 48,9% (Costa Rica). La posición de jefa de hogar entre las madres adolescentes es poco significativa en todos los países con la excepción de Bolivia donde llega al 10%.

Gráfico 9
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): MADRES ADOLESCENTES DE 15 A 19 AÑOS
SEGÚN RELACIÓN DE PARENTESCO CON EL JEFE HOGAR
 (En porcentajes)



Fuente: Procesamiento especial de bases de microdatos censales. Adaptado de Rodríguez, 2005. CEPAL.

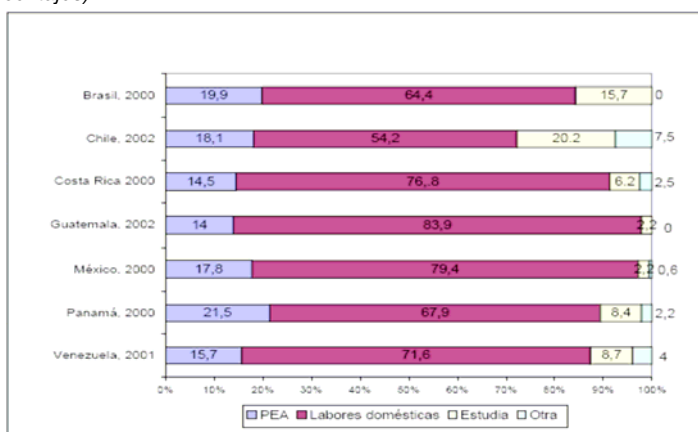
En segundo lugar, la maternidad adolescente se asocia muy fuertemente a la cohabitación con padres o suegros y, en menor medida, con otros parientes (principalmente abuelos). Nuevamente con la excepción de Chile, donde un 63,1% de las madres adolescentes viven con sus padres o suegros, la proporción varía entre 33% (Brasil) y 47,1% (Guatemala). Si a la condición de cohabitación con padres o suegros agregamos aquella de quienes viven con otros parientes se obtiene que en promedio un 52,2% de madres adolescentes no ha logrado formar un hogar autónomo. A su vez, estas madres adolescentes se ven en dificultades para enfrentar la crianza de manera independiente pues la cohabitación implica añadir un tercer actor en tanto la crianza se desarrolla al margen del hogar parental.

De las dos tendencias destacadas sin duda la tendencia creciente (y más preocupante) es la maternidad adolescente que no va asociada a procesos de formación de pareja y de construcción de un hogar autónomo. Es la maternidad que debe ser asumida en condiciones de cohabitación donde una

de las familias de los progenitores pasa a asumir la responsabilidad por la asistencia económica y a compartir la crianza. La situación es preocupante por varias razones. En primer lugar, la actividad principal que realizan las madres adolescentes son las labores domésticas (Gráfico 10). Ello implica, por una parte, que existe una baja compatibilidad entre maternidad y permanencia en el sistema escolar. La maternidad temprana se asocia con deserción escolar sin que esto signifique que la principal causa de salida precoz del sistema escolar sea la maternidad, pues en la mayor parte de los casos la deserción es previa al embarazo (Cepal-Oij, 2004: 92). Esta menor probabilidad de seguir estudiando evidentemente limita las posibilidades de desarrollo futuro de la madre adolescente y su futura inserción a un trabajo de calidad. Por otro lado, se observa que una proporción relativamente pequeña de las madres adolescentes que fluctúa entre el 14% (Guatemala) y el 21,5% (Panamá) ha ingresado al mercado del trabajo. Sin embargo, dado sus bajos niveles de escolaridad es evidente que ellas solo pueden acceder a trabajos precarios posiblemente como una forma de compensar por los múltiples apoyos prestados a través de la cohabitación. A su vez, la participación en esos trabajos precarios solo puede ser un obstáculo para una mayor certificación y calificación para un mercado laboral crecientemente competitivo.

Gráfico 10
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): MADRES ADOLESCENTES DE 15 A 19 AÑOS
SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD

(En porcentajes)



Fuente: Procesamiento especial de bases de microdatos censales. Adaptado de Rodríguez, 2005. CEPAL.

En segundo lugar, la maternidad adolescente fuera de uniones o matrimonio –y, por tanto aquella que no va asociada a procesos de formación de un hogar autónomo – es altamente estratificada. Entre los grupos socioeconómicos superiores menos del 5% de las muchachas ha sido madre a los 17 años, mientras que entre los grupos socioeconómicos desaventajados la incidencia alcanza entre un 20 y un 35% de las

muchachas, dependiendo del país. Esto lleva a la reproducción intergeneracional de la pobreza, por cuanto una fracción importante de las muchachas pobres tiene su primer hijo a una edad en que debieran estar recién terminando la secundaria, truncando con ello su progresión educativa.

Por último, la maternidad adolescente no está cubierta por los programas de protección social. A excepción de algunos programas recientes destinados a retener a las madres adolescentes en la escuela la maternidad temprana no es considerada un “riesgo” a cubrir por los programas de protección social. Así, son las familias de los adolescentes, en particular las familias de los progenitores de los adolescentes, las que deben asumir “parte importante de la responsabilidad de la crianza así como el apoyo a sus hijos para evitar que la maternidad/paternidad temprana trunque sus proyectos de vida” (Rodríguez, 2005: 42). En definitiva, al igual que con los adultos mayores y los jóvenes en “etapa de salida”, en el caso de las madres adolescentes también son las familias las que deben desarrollar estrategias para responder frente a nuevas responsabilidades que no están suficientemente cubiertas por los sistemas públicos de protección social.

V. Pero se requieren nuevas opciones de política hacia la familia

En los dos capítulos anteriores se han examinado los modos en que la familia responde ante situaciones de vulnerabilidad ya sea movilizando sus activos o construyendo nuevos arreglos familiares. ¿Significa esto una sobreestimación de los “sistemas informales” de protección social? Restituir a la familia como el pilar olvidado de la protección social no significa exaltar los rasgos positivos de una institución que en los últimos años ha sido objeto de un aumento en la demanda social y que precariamente asume nuevas responsabilidades. La sobreestimación de los rasgos positivos de este proceso es una lectura liberal que ciertamente está presente en los análisis de algunas instituciones. La lectura opuesta de este proceso señala que todo esto es simplemente evidencia de la desprotección social de amplios sectores de la población que no están integrados a los mecanismos formales de protección social.

Lo que aquí se afirma es diferente: apunta a la necesidad de reconocer el hogar y la familia como una red básica de protección. Resaltar que la producción y reproducción del bienestar depende en buena medida de las capacidades de la familia para hacer uso de los recursos y oportunidades disponibles no implica en modo alguno centrar la responsabilidad en quienes padecen situaciones de vulnerabilidad y privación. La existencia de desigualdades en el acceso a las oportunidades y a los recursos es un problema de la sociedad en su conjunto que tiene claras implicancias para la política social. En efecto, es responsabilidad de la sociedad definir e implementar políticas que aseguren equidad en el acceso a las oportunidades, asumiendo la existencia de sectores que parten de dotaciones diferentes y que por tanto requieren de estímulos y de apoyos también

diferentes para aprovecharlas. Estos no deben sin embargo anular o desconocer la responsabilidad de los individuos y las familias, ya que hacerlo implicaría dejar de lado un factor esencial para salir de esa “zona de fragilidad” que es la vulnerabilidad, como es el desarrollo de sus capacidades. Ello implica también que las políticas sectoriales que se orientan a responder a una necesidad específica sin considerar la situación de la familia en forma integral, pueden generar efectos no deseados y hasta inversos a los buscados. Es el caso de los programas que en lugar de potenciar las capacidades existentes las ignoran y, a través de ello, de algún modo contribuyen a anularlas.

A. Modelos de política de familia

¿Cuales son los principales modelos de políticas hacia la familia que se han implementado en América Latina? En un trabajo reciente Goldani plantea una tipología de tres tipos de políticas hacia la familia. En primer lugar, las “políticas de familia” que son definidas como “el conjunto de medidas o instrumentos que intentan intervenir en el modelo de familia existente, tratando de ‘conformar’ estructuras familiares para lograr un cierto modelo ideal de familia. Este ideal correspondería tanto a los valores culturales dominantes como a una concepción de desarrollo económico y del papel que se le atribuye a la población en este modelo” (Goldani, 2005: 326). Paradigmático de este tipo de políticas fueron las medidas tendientes al control de la natalidad en la región en la década de los años sesenta, las que fueron promovidas por la Alianza para el Progreso y las visiones funcionalistas. En este tipo de políticas la familia es objeto de intervención en tanto se busca un “ajuste” entre el modelo de desarrollo y el tipo de familia que le sería funcional (la familia nuclear). En este tipo de políticas la familia está por sobre sus miembros, es decir, se protege un arreglo familiar por sobre los sujetos.

En segundo lugar, las “políticas referidas a la familia” que son entendidas como “el conjunto de medidas e instrumentos de políticas públicas cuyo objetivo es fortalecer las funciones que cumplen las familias”, destacándose entre ellas “la reproducción y socialización de sus miembros, filiación y la herencia, garantizar de las condiciones materiales de vida, la construcción de la subjetividad de sus integrantes (sistemas de valores, actitudes, ideologías y personalidades)” (Goldani, 2005: 327). Este es el tipo de política más extendida en la región en el cual “cabría un conjunto amplio de políticas públicas, que van desde las políticas universales de educación, salud.. hasta las políticas focalizadas en el combate a la pobreza, la violencia doméstica, entre otras” (Goldani, 2005: 327). Existe, por tanto, una continuidad en las políticas referidas a la familia en diversos modelos de desarrollo, donde la diferencia ha estado más bien en el tipo de cobertura.

Goldani sugiere que un “problema que presentan estas políticas públicas ‘referidas a familia’ estaría en la noción de familia que manejan los diversos programas sociales. Esta continua siendo de un tipo fijo, y muchas veces

idealizado, de familia nuclear, aunque otras veces, al tratarse de programas para individuos en las familias (el joven, el anciano, la mujer), se reconocen las diferencias e inequidades al interior de la familia” (Goldani, 2005). Pero además, plantea que las rápidas transformaciones en la estructura del empleo y las estructuras familiares han levantado una serie de demandas y requerimientos que por la rigidez de las definiciones de familia las políticas públicas no han podido integrar (Goldani, 2005). Así, “los programas de seguridad social, de salud, o de vivienda social, así como las normas que regulan la herencia, estaban basados en una exigencia de relaciones familiares formalmente establecidas, lo cual resulta discriminatorio y desigual para quienes optan por otra forma de establecimiento de familias. En la medida en que aumenta la cohabitación como forma estable de pareja, se requiere una transformación en los criterios de titularidad de derechos que se adapte a las realidades cambiantes” (Jelin, 2005: 76).

Goldani concluye “que en lugar de optar por una política pública ‘de’ familia – .. que trata de redefinir las estructuras familiares –, o de una política pública ‘referida a la familia’ – que.. busca ‘fortalecer’ las funciones sociales de la familia –, deberíamos hablar de nuevas políticas públicas orientadas ‘para la familia’. Estas nuevas políticas partirían de una concepción amplia de familia y, al mismo tiempo, representarían una nueva articulación entre el trabajo para el mercado, el trabajo doméstico y la provisión de bienestar por parte del estado (Goldani, 2005: 328). El tipo de elementos que se integran en la perspectiva de las “políticas para la familia” incluyen: a) la emergencia de nuevos arreglos familiares, donde destaca la cohabitación como alternativa al matrimonio; b) la redefinición del cuidado y la protección intergeneracionales, conformando un reparto más equitativo de las responsabilidades reproductivas; c) una mayor conciliación entre trabajo y reproducción doméstica que no rezague o postergue social, cultural y económicamente a las mujeres; y, d) un ajuste a los nuevos fenómenos emergentes que han reordenado el espectro de posibilidades de los sujetos, como son el divorcio y la consecuente mayor fragilidad de los arreglos familiares, los avances de la tecnología (fertilización asistida), la migración, etc.

Cabe destacar que la propuesta de “políticas para la familia” se sustenta en una concepción de derechos, pues su vulneración pone en tela de juicio el grado de legitimidad de políticas públicas que excluyen, discriminan o postergan a sujetos o familias que no calcen con los modelos o paradigmas socio-culturales de lo que es una familia para el Estado. Desde esta perspectiva, Goldani opta por la noción de derechos humanos basados en el género, proponiendo modelos que buscarían una mayor equidad de género en la definición de los arreglos familiares, lo que sería determinante para el diseño e implementación de las “políticas públicas para las familias”.

B. Algunas áreas de intervención en una agenda de “políticas para la familia”

A partir de los aspectos analizados en este trabajo, y tomando en consideración la propuesta de “políticas para la familia” basada en una concepción de derechos que no excluye a familias que no calcen con los paradigmas de lo que es una familia para el estado, interesa concluir resaltando algunos temas que debieran ser prioritarios en una agenda de políticas.

i) Conciliación entre vida laboral y vida familiar

La CEPAL ha destacado que en las últimas décadas se produjeron transformaciones significativas en el paradigma de producción que caracterizó el capitalismo industrial y que transformaron los patrones del empleo.¹ Paralelamente, las mujeres emergieron en el escenario público, incorporándose masivamente al mercado de trabajo con dobles jornadas, en el hogar y en el mundo laboral. En una sociedad que ha asignado a las mujeres en forma exclusiva las tareas domésticas y de cuidado familiar, y el trabajo reproductivo en la esfera privada, y donde el hombre ha de ser el proveedor económico, estos procesos han generado profundas tensiones en las formas de conciliar el trabajo y la familia que se habían consolidado durante siglos. Este modelo está cambiando. Si antes la familia debía ser el soporte del sistema productivo mediante la división de roles y funciones, hoy esta división se presenta como un obstáculo y una carga para las exigencias de producción individual para el mercado. Esto produce una fuerte tensión entre vida familiar y vida laboral.

En la actualidad una alta proporción de las familias en América Latina está intentando buscar un equilibrio entre las responsabilidades laborales y familiares. Las familias se encuentran navegando en un territorio incierto donde aún existe la expectativa que las madres asuman la responsabilidad principal en los cuidados del hogar y, por otro lado, que todos los adultos participen en el mercado laboral. Pero mientras ha aumentado la participación de la mujer en el mercado laboral, lo que consume tiempo que tradicionalmente dedicaba a la familia, no se ha producido un cambio equivalente en la redistribución del tiempo que los hombres asignan al trabajo y al hogar. Las soluciones privadas a este problema están generando a su vez nuevos problemas relacionados con el costo y la calidad de los cuidados no parentales de los hijos/as pequeños.

El conflicto trabajo-familia tiene consecuencias negativas. Entre ellas es posible mencionar los mayores riesgos de deterioro de la salud de los padres que trabajan, un mal desempeño en la función parental, la tensión psicológica, la ansiedad, la irritación frecuente, la depresión, el estrés laboral

¹ Varios de los párrafos que se incluyen en esta y la próxima sección han sido tomados del *Panorama Social de América Latina 2004*, CEPAL.

y los diversos problemas psicosomáticos. La dificultad derivada de la ejecución de múltiples roles no solo afecta a las personas, sino también a las empresas. La insatisfacción con el trabajo, el menor desempeño y compromiso con la organización, junto con mayores niveles de ausentismo y rotación, pueden ser efectos derivados de las tensiones provocadas por el desempeño simultáneo de los roles laboral y familiar.

La flexibilidad laboral que se expresa en la oferta de trabajos a tiempo parcial y temporal, ha sido en la práctica un incentivo para el ingreso o retorno de las mujeres al mercado de trabajo, por cuanto permite combinar las tareas domésticas, en particular el cuidado infantil, con el trabajo remunerado. Representa sin duda un instrumento importante porque permite continuar en contacto con el mercado y las actividades remuneradas. Sin embargo, es necesario cautelar que dicha flexibilidad no agudice desigualdades laborales y domésticas de hombres y mujeres al aumentar las brechas salariales entre este tipo de empleo y los de tiempo completo, ni constituye una forma de precarizar el empleo en general.

A partir de las consideraciones anteriores se puede inferir que existen campos de intervención orientados a la definición e implementación de políticas de conciliación trabajo-familia. Estas medidas pueden ser concebidas bajo el concepto de “des-familización” (Esping-Andersen) el que hace referencia a aquellos sistemas de protección que incentivan la independencia económica de la mujer liberándola de las responsabilidades familiares que restringen su participación en el mercado laboral. Incluyen:

Medidas relacionadas con la organización del tiempo de trabajo, que incluyen la flexibilización de horarios y la regulación de la extensión y duración de la jornada, la regulación del trabajo domiciliario y el teletrabajo.

Servicios de asistencia en labores domésticas, como el apoyo a las necesidades familiares y domésticas, la ampliación de la cobertura a los niños en edad escolar y preescolar.

Medidas de asesoramiento y apoyo profesional, como los permisos parentales cuando nacen o hay hijos enfermos.

ii) Conciliación con los nuevos arreglos familiares

La CEPAL ha destacado que existen fuertes interrelaciones entre las decisiones que se toman en las familias y la propia sociedad. Al estado no le es indiferente que las familias decidan tener menos hijos y que las mujeres decidan acceder al mercado del trabajo, y dividir su tiempo entre el cuidado de sus hijos y de sus mayores y su actividad profesional. Estas y otras decisiones, así como las pautas de comportamiento de las familias, pueden suponer cambios en la demanda de los bienes y servicios públicos, y pueden modificar las políticas públicas en un sentido y otro. Hay algunos ámbitos especialmente significativos en esta interrelación entre familia y política pública.

En primer lugar, cuando se trata de familia y de políticas de conciliación, no solo se piensa en los hijos sino también en la existencia de personas dependientes en el seno de la familia, sobre todo los adultos mayores. La población dependiente, según las pirámides poblacionales y el aumento de la esperanza de vida, tiende a crecer. La modificación del equilibrio entre personas jóvenes dependientes y personas mayores dependientes pone de manifiesto la necesidad de una revisión de los apoyos de las políticas públicas destinadas a ayudar a aquellas familias con personas dependientes a cargo.

En segundo lugar, por razones de distinto tipo las familias se han visto llevadas a tomar decisiones importantes como retrasar el matrimonio, disminuir la tasa de natalidad, ampliar los años de instrucción y, por lo tanto, retrasar el ingreso a la población activa. En lo que respecta a este último aspecto, en algunos casos la maternidad es uno de los condicionantes por los que la mujer se ve obligada a abandonar la actividad remunerada, sobre todo cuando se acompaña de otros factores como la subsidiariedad del salario femenino, es decir, cuando su ingreso no es el principal de la familia y cuando el empleo femenino es precario e informal. Por otro lado, la fecundidad adolescente –especialmente en los sectores de menores recursos– ha tenido un impacto en las estructuras familiares y debe ser considerado como un tema prioritario en las políticas públicas.

En tercer lugar, en la actualidad ha aumentado la cantidad de hogares monoparentales con jefas, por lo que entran y permanecen en el mercado de trabajo muchas mujeres con hijos e hijas menores, lo que advierte sobre la dificultad de muchas familias para compatibilizar las responsabilidades familiares con las laborales. Las guarderías, los centros de educación infantil y los colegios deberían ser uno de los recursos principales para ayudar a compatibilizar familia y trabajo. Sin embargo, a menudo las mujeres se ven obligadas a buscar estrategias individuales basadas en la red familiar.

iii) Prioridades de acción para las familias pobres que enfrentan riesgos sociales

El estudio de las respuestas de las familias pobres ante situaciones de adversidad económica revela su precariedad. Las estrategias que estas familias implementan son insuficientes para contrarrestar la erosión de su base de activos y meramente constituyen una opción por mantener a su familia fuera de la pobreza y reducir su vulnerabilidad. Hay diversas acciones que podrían apoyar a las familias pobres en sus intentos por reducir la vulnerabilidad.

En primer lugar, aquellas intervenciones que intentan apoyar a los hogares en su rol de red de protección requieren tomar en cuenta dos aspectos. Por una parte, estas deben dar prioridad a intervenciones estructurales que tienen efectos de largo plazo (por ejemplo, fortaleciendo su base de activos) en vez de centrarse en medidas compensatorias de corto plazo. Por otro

lado, dado que una proporción importante de los hogares más pobres están encabezados por mujeres es importante focalizar la intervención en esas mujeres o sus hijos.

Segundo: es necesario eliminar las restricciones al trabajo de la mujer. Como se ha destacado, ante situaciones de caída de ingresos del jefe de hogar en hogares biparentales la respuesta más común es que la mujer ingrese al mercado laboral como una forma de reducir la vulnerabilidad del hogar. Sin embargo, es necesario considerar las restricciones a su capacidad para responder a múltiples responsabilidades, lo que puede dañar el desarrollo de sus hijos. Para promover el bienestar de las familias se requieren intervenciones para reducir esas limitaciones: por ejemplo, una mayor provisión para el cuidado de los niños.

Tercero: dado que entre sus estrategias las familias más pobres a menudo movilizan a los niños como fuente de generación de ingresos se debe intervenir para erradicar lo que la OIT denomina “el trabajo infantil por abolir”. La aspiración de un mundo sin trabajo infantil debiera ser incluida en los programas sociales como una de las condiciones para la entrega de prestaciones.

Por último: es necesario que la política social integre capital humano y capital social. Aumentar la productividad de los sectores pobres requiere una política social comprensiva e integral que reconozca la compleja interdependencia del capital humano y social. En la última década la política social ha asumido la importancia del capital humano en el desarrollo económico. Pero se requiere un reconocimiento mayor de la importancia del capital social en el desarrollo económico. Los efectos que tiene la erosión del capital social en períodos de adversidad económica plantea la necesidad de combinar creativamente la práctica individual con la participación comunitaria, el desarrollo humano con el desarrollo social.

Bibliografía

Arriagada, Irma (2004), "Cambios y continuidades en las familias latinoamericanas. Efectos del descenso de la fecundidad" en *La fecundidad en América Latina: ¿Transición o revolución?* en Serie Seminarios y Conferencias N° 36, Celade.

- (2002), "Cambios y desigualdad en las familias latinoamericanas" en *Revista de la Cepal*, N° 77, agosto.

- (2001), "Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo", Serie Políticas Sociales, N° 57, Castells, Manuel (1999), *La era de la información. El poder de la identidad*, Vol. II, Siglo XXI editores, España.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005), *Panorama Social de América Latina 2005*, Síntesis informativa, Santiago, Chile.

- (2004), *Panorama Social de América Latina 2004*, Santiago, Chile.

- (2002-2003), *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, Santiago, Chile

- (1999-2000), *Panorama Social de América Latina 1999-2000*, Santiago, Chile.

CEPAL-OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Organización Iberoamericana de la Juventud), (2004), *La Juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*, Santiago de Chile, 2004.

Corbett, J. (1988), "Famine and Household Coping Strategies", *World Development*, 16 (9).

Davies, S. (1993), "Are Coping Strategies a Cop Out?", *Institute of Development Studies Bulletin*, 24(4), 60-72.

Departamento Nacional de Planeación, PNUD, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Misión Social "*Familias Colombianas: estrategias frente al riesgo*"

Deveraux, S. (1993), "Goats before Ploughs: Dilemmas of Household Response Sequencing during Food Shortage", *Institute of Development Studies Bulletin*, 24(4), 52-59.

Esping-Andersen, Gosta (1999), *Social Foundations of Post-industrial Economies*, Oxford University Press, Inglaterra.

Esping-Andersen, Gosta (2001), "Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados" en Franco, R. (coord.) *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia*, Cepal-Siglo XXI editores, México.

Franco, Rolando (1996), "Los paradigmas de la política social en América Latina" en *Revista de la Cepal* N° 58, Santiago.

Fiszbein, Ariel., Giovagnoli, Paula Inés y Adúriz, Isidro (2003), "El impacto de la crisis argentina en el bienestar de los hogares" en *Revista de la Cepal* N° 79, Santiago.

Gaviria, Alejandro (2002), "Household Responses to Adverse Income Shocks in Latin America", *Revista Desarrollo y Sociedad*, Universidad de los Andes, N° 42, Bogotá.

- Giddens, Anthony (2000), *Un Mundo Desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Taurus, Madrid.
- Goldani, Ana María (2005) "Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la 'realidad' brasileña y la 'utopía'" en Arriagada, Irma (editora) *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*, Serie Seminarios y Conferencias N° 46, División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago.
- (1992), "Families in Later Years: Burdens of Family Care Living to the Elderly and the Role of Public Policy" en Diana Oya Sawyer y Stephen McCracken *The Young and the Elderly*, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1992.
- González de la Rocha, Mercedes, (2005), "Familias y política social en México, en Arriagada, Irma (editora) *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*, Serie Políticas Sociales N 46, División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago de Chile.
- Gracia, Francisco., Gonzalez, Pilar y Peiró, José M., (1992), "El trabajo en relación con otros ámbitos de la vida", en José M. Peiró (ed.), *Tratado de psicología social del trabajo*, Madrid.
- Güell, Pedro (1999), "*Familia y modernización en Chile*". Exposición ante la Comisión de Expertos en Temas de Familia, SERNAM, Santiago.
- Inglehart, R., Basañez, M., Diez-Medrano, J., Halman, L. y Luijkx, R. Editors (2004), *Human Beliefs and Values. A cross Cultural Sourcebook Based on the 1999-2002 Values Surveys*, Siglo XXI.
- Jelin, Elizabeth (2005), "Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales. Hacia una nueva agenda de políticas públicas" en Arriagada, Irma (editora) *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*, Serie Seminarios y Conferencias N° 46, División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago.
- (1998), *Pan y afectos. La transformación de las familias*, Fondo de Cultura Económica, Chile.
- Katzman, R., Beccaria, L., Filgueira, F., Golbert, L., y Kessler, G. (1999), *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*, Oficina Internacional del Trabajo – Fundación Ford, Documento de Trabajo 107, Santiago.
- Lokshin, Michael & Yemstov, Ruslan (2001), "*Household Strategies for Coping with Poverty and Social Exclusion in Post-crisis Russia*", Policy Research Working Paper 2556, The World Bank.
- Lokshin, Michael., Mullan, Kathleen & Popkin, Barry (2000) "*Single Mothers in Russia. Households Strategies for Coping with Poverty*", Policy Research Working Paper 2300, The World Bank.
- Moser, Caroline (1998) "The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies" en *World Development*, Vol. 26, N°1.
- (1996) *Confronting Crisis. A Summary of Household Responses to Poverty and Vulnerability Ogoin Four Poor Urban Communities*, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series N° 7, The World Bank.

- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2004), *Panorama Laboral 2004*, Santiago, Chile.
- Pautassi, Laura (2002), "Legislación previsional y equidad de género en América Latina", Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.
- Olavarría, José (2004), "¿Dónde está el nuevo padre? Trabajo doméstico: de la retórica a la práctica?" en Valdés, Ximena y Valdés, Teresa (eds.) *Familia y vida privada. ¿Transformaciones, tensiones, resistencias o nuevos sentidos?*, FLACSO, Santiago.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1998), *Desarrollo Humano en Chile. Las paradojas de la modernización*, Santiago, Chile.
- Prescott Nicholas (1999), "Coping with Catastrophic Health Shocks", The World Bank, Presented at the Conference on Social Protection and Poverty, Inter-American Development Bank.
- Rodríguez, Jorge (2005), "Protección social: trabajo, seguridad, ingresos y familia", CEPAL.
- Saad, Pablo (2003), "Transferencias informales de apoyo de los adultos mayores en América Latina y el Caribe: Estudio comparativo de las encuestas SABE" en *Notas de Población*, Número Especial "Redes de apoyo social de las personas mayores", Celade, CEPAL.
- Sánchez Torres, Fabio y Salas Bahamón, Luz Magdalena "¿Cómo responden las familias colombianas a los cambios en las condiciones de la economía?", (mimeo)
- Schkolnik, Mariana (2004), "Tensión entre familia y trabajo" en Arriagada, I. y Aranda, V. (comp.) *Cambio de las Familias en el Marco de las Transformaciones Globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Serie Seminarios y Conferencias, DDS, Cepal, Santiago.
- Sojo, Ana (2003), "Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe", *Revista de la Cepal* N° 80, Santiago.
- Uthoff, Andras (2002), "Mercado del trabajo y sistema de pensiones" en *Revista de la Cepal*, N° 78, Santiago.
- Villatoro, Pablo (2004), "Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias", Serie Políticas Sociales N° 87, División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago.
- World Bank (2001), "Argentina Household risk, Self-insurance and Coping Strategies in Urban Argentina", Report N° 22426-AR, Document of the World Bank.
- Zaffaroni, Cecilia (1999), Los Recursos de las Familias Urbanas de Bajos Ingresos para Enfrentar Situaciones Críticas, Oficina CEPAL en Montevideo.

**MODELO BASICO
UTILIZADO EN LA PROYECCION FINANCIERA
DEL SISTEMA PREVISIONAL CONTRIBUTIVO**

Cr. Luis Camacho

MODELO BASICO UTILIZADO EN LA PROYECCION FINANCIERA DEL SISTEMA PREVISIONAL CONTRIBUTIVO

Introducción

En los análisis metodológicos que figuran en la presentación de los principales resultados de la proyección financiera del sistema previsional contributivo administrado por el BPS, se indican una serie de funciones recursivas que permiten relacionar en el tiempo las diversas variables exógenas y endógenas que inciden directa o indirectamente en los resultados finales.

La agrupación de tales funciones permiten definir el modelo específico utilizado en la proyección financiera del sistema de reparto administrado por el Banco de Previsión Social, que hemos denominado *PRESOL* a los efectos de su más sencilla identificación.

En el presente documento se presentan los principales desarrollos del modelo, iniciando el análisis de las variables físicas para luego plantear las funciones que permiten calcular los diversos movimientos financieros de cada año. En el último capítulo se consolidan los resultados financieros previamente analizados, agregándose además los impuestos afectados, gastos de administración y otras prestaciones.

Es de destacar que el modelo pretende reflejar exclusivamente la evolución de las diversas variables en el escenario base, el cual presenta las siguientes características.

Población

En todas las proyecciones (de cotizantes, jubilados y pensionistas) se utilizaron los datos por sexo y edad simple que resultan de la finalización de la fase 1 del Censo 2004 y las estimaciones y proyecciones de población para Uruguay del INE – CELADE.

Tasas de mortalidad

A efectos de calcular las bajas por fallecimiento de cotizantes, jubilados y pensionistas se consideraron las tasas de mortalidad variables calculadas a partir de las publicadas por el INE para los años 2004 y 2050¹.

Económicas generales

Las proyecciones de los salarios reales, impuestos afectados y puestos de trabajo cotizantes se asocian al producto bruto interno y a la población activa ocupada.

Evolución del Producto Bruto Interno

El crecimiento anual del PBI se supone constante a partir del año 2007

Tasa de empleo

Las tasas de desempleo por edad y sexo varían en el corto plazo (2005 y 2006) siguiendo las pautas del MEF, y se mantienen invariables a partir del 2007, por lo que los cambios en las tasas de empleo a partir de este año son los que resultan de la trayectoria de las tasas de actividad.

Se estima que la tasa global de empleo masculina decrecerá desde el año 2004 hasta el año 2050 un 1.33% puesto que pasará de 66.4% a un 65.5%. Por otra parte, se verificará una mayor disminución relativa en la tasa de empleo de las mujeres del orden del 1.68%, considerando que el mismo pasará el 43.6% a un 42.9% en el año 2050.

Plan jubilatorio del régimen de reparto

Todas las cotizaciones y las prestaciones por jubilaciones y pensiones del pilar solidario se proyectan bajo el supuesto de vigencia de la Ley 16.713 de reforma previsional, y bajo el supuesto de que no hay cambios en la evasión y/o cobertura.

Tasas de jubilación

La tasa de jubilación es la proporción de activos cotizantes que en un determinado lapso de tiempo (por ejemplo, en un año) se jubilan. Se utiliza para determinar el ingreso de las nuevas jubilaciones. Esta tasa varía por sexo, edad y causal jubilatoria.

¹ Tablas abreviadas de mortalidad masculina y femenina por edad, 2004 y 2050. INE, Proyecciones de población por sexo y edad.

Para el análisis de sensibilidad y la proyección financiera de los escenarios alternativos, fue necesario modificar algunas de las funciones utilizadas, las que no serán incluidos en el presente análisis.

1. Análisis de la Evolución de Cotizantes

1.1. Contenido

En este capítulo se analiza en primer término la dinámica prevista para el análisis de los puestos cotizantes, en cuanto a su cambio en el tiempo, las opciones por régimen previsional, los pases de categoría salarial, para llegar por último al planteo de las ecuaciones de recurrencia asociadas a los mismos.

Se describe luego la metodología seguida para la proyección demográfica de los puestos cotizantes. En tal sentido se muestran las ecuaciones que modelan la dinámica del número de cotizantes, el procedimiento utilizado y los supuestos realizados respecto a cada uno de los componentes que definen la evolución de la población cotizante.

1.2. Dinámica de los cotizantes

1.2.1. Cambio en el tiempo

El número de cotizantes en un momento dado del tiempo se lo define como el número de cotizantes del año anterior incrementado por la tasa de crecimiento (decrecimiento) en el período.

$$C(t) = C(t-1) * (1 + c(t)) \quad (1)$$

Donde:

C(t-1): Población promedio de cotizantes en el período anterior

C(t): Población promedio de cotizantes en el período t

c(t): Tasa de variación de los cotizantes en el período t

Desde otro punto de vista, se tiene que los cotizantes de un año son iguales al número de cotizantes del año anterior, descontados aquellos que fallecen, se invalidan en forma permanente o se jubilan en el período, y adicionando las altas brutas en el año. En particular, los activos que se invalidan en forma permanente para todo trabajo, no se los considera como un componente independiente sino que se supone que pasan a recibir una jubilación por incapacidad total y por lo tanto quedan comprendidos en las altas de jubilaciones.

$$C(t) = C(t-1) + AC(t) - MC(t) - AJ(t) \quad (2)$$

Donde:

AC: Altas de cotizantes

MC: Defunciones de cotizantes

AJ: Altas por Jubilaciones de cotizantes por invalidez, vejez y edad avanzada

Si se igualan las ecuaciones (1) y (2) y se despeja AC(t), se tiene que las altas totales de cotizantes que se verifican en un período equivalen al crecimiento neto de la población ocupada en el período más las bajas del período. Dicho de otra forma, para que la población cotizante pueda crecer al ritmo de la población ocupada de la economía, las altas de cotizantes debe crecer a una tasa superior de forma que compensen las bajas del período.

$$AC(t) = c(t) * C(t-1) + MC(t) + AJ(t) \quad (3)$$

Para modelar la evolución de la población cotizante se utilizan las ecuaciones (2) y (3). El cambio del total de cotizantes del período anterior al siguiente se estima a partir de la evolución de cada componente; los nuevos ingresos al mercado laboral, las bajas por mortalidad y las jubilaciones. La evolución temporal de cada componente se estima en forma separada.

1.2.2. Apertura por niveles salariales y opciones

La complejidad del régimen jubilatorio definido en la Ley 16.713 requiere considerar además de las categorías mencionadas, la apertura de los cotizantes por niveles de salarios y las opciones del afiliado.

En el modelo se distinguen cuatro niveles salariales. A efectos de considerar el perfil salarial de los trabajadores a lo largo de la vida laboral se definió una dinámica de trasiegos entre niveles de salarios a los que se los denominó "pases". Los pases son el número de cotizantes que a consecuencia de la movilidad salarial, pasan de una categoría de ingreso a la siguiente.

Las opciones se refieren a que un cotizante puede elegir pertenecer solo al régimen solidario o formar parte del mixto (solidario más ahorro individual). Esta decisión de opción también se considera dinámica en el tiempo.

1.2.2.1 Pases a un nivel de ingreso superior

La apertura de cotizantes por niveles de salarios hace que sea necesario reformular la ecuación (2) e incorporar la dinámica de los "pases" entre categorías de ingreso.

$$C(n, t) = C(n, t-1) + AC(n, t) - MC(n, t) - AJ(n, t) + PC(n, t) - PC(n+1, t) \quad (4)$$

Donde:

$PC(n, t)$: Pases de cotizantes del nivel n-1 al nivel de ingreso n (1,2,3 ó 4)

El número de cotizantes en el período t de la categoría de ingreso n es igual al número de cotizantes de esa misma categoría en el período anterior, más las altas que ingresan a esta categoría n de ingreso en este período, menos las bajas (por muerte o jubilación) en esta categoría n de ingreso en el período, más los pases de los cotizantes que en el período anterior estuvieron en la categoría de ingreso inferior n-1 menos los cotizantes que en este período pasan a la siguiente categoría de ingreso n+1.

Los pases se dan para los niveles de ingresos 2, 3 y 4. Para los cotizantes del Nivel 4, la diferencia es que se tienen pases que provienen del nivel 3, pero no hay pases al nivel superior, ya que este es el máximo nivel de ingresos de aportación.

En la ecuación (4) se plantea la lógica de los pases entre categorías de salarios, pero advirtiendo que la formulación es más compleja ya que los pases se efectúan dentro de cada régimen (solidario y mixto) y luego se consideran en conjunto.

1.2.2.2 Cambios por opciones

Los optantes son los cotizantes que de acuerdo al artículo 8 de la Ley 16.713 eligen aportar en ambos pilares. Están en condiciones de efectuar esta opción los cotizantes que se encuentran en el Nivel 1 de salarios. Se diferencian dos clases de cotizantes: los del stock y las altas de cada año. A cada uno de ellos se les aplica los coeficientes de opción correspondiente para obtener el número total de optantes de cada año.

$$OC(1, m, t) = [C(1, s, t-1) - MC(1, s, t) - AJ(1, s, t) - PC(2, s, t)] * w1(t) + AC(1, s, t) * w2(t) \quad (5)$$

Donde:

$OC(1, m, t)$: Número de cotizantes del nivel n =1 que optan por el régimen r =m mixto en el período t

$w1(t)$: tasa global de incorporación (u opción) de cotizantes preexistentes del régimen solidario r =s del nivel 1, al régimen mixto de nivel 1, en el período t.

$w2(t)$: tasa global de incorporación (u opción) de nuevos cotizantes del régimen solidario r =s del nivel 1, al régimen mixto de nivel 1, en el período t.

En (5) el número total de nuevos optantes por el régimen mixto m en el período t es una proporción $w1(t)$ del número de cotizantes del régimen solidario del Nivel 1 del año anterior que siguen activos, más una proporción $w2(t)$ de las altas de los nuevos cotizantes del período.

1.2.3. Ecuación básica de los cotizantes

Tomando en consideración los elementos reseñados y desagregando por sexo y edad, se puede plantear en términos generales dos ecuaciones que resumen la dinámica del número de cotizantes.

La ecuación que define la evolución de los cotizantes en el régimen solidario es la siguiente (afiliados que se mantienen en el sistema solidario exclusivamente):

$$C(x, e, n, s, t) = C(x, e-1, n, s, t-1) + AC(x, e, n, s, t) - MC(x, e, n, s, t) - AJ(x, e, n, s, t) + PC(x, e, n, s, t) - PC(x, e, n+1, s, t) - OC(x, e, n, s, t) \quad (6.1)$$

Con :

$$OC(x, e, n, s, t) = 0 \text{ para } n = 2, 3, 4$$

$$PC(x, e, n, s, t) = 0 \text{ para } n = 1$$

$$PC(x, e, n+1, s, t) = 0 \text{ para } n = 4$$

$$AC(x, e, n, s, t) = 0 \text{ para } n = 2, 3, 4$$

La ecuación que define la evolución de los cotizantes en el régimen mixto es la siguiente (afiliados que están en ambos regímenes, por haber optado por integrarse además al ahorro individual):

$$C(x, e, n, m, t) = C(x, e-1, n, m, t-1) - MC(x, e, n, m, t) - AJ(x, e, n, m, t) + PC(x, e, n, m, t) - PC(x, e, n+1, m, t) + OC(x, e, n, s, t) \quad (6.2)$$

Con :

$$OC(x, e, n, s, t) = 0 \text{ para } n = 2, 3, 4$$

$$PC(x, e, n+1, m, s, t) = 0 \text{ para } n = 4$$

$$PC(x, e, n, m, t) = 0 \text{ para } n = 1$$

Las variables están indexadas en cinco categorías: el sexo, la edad, el nivel de ingreso, el régimen aplicable y el tiempo. El recorrido de cada índice es el siguiente:

x : sexo, h para hombres y m para mujeres

e : edad, comprendidas entre 14 y 99 años

n : nivel de ingreso, se determinada en base a los niveles establecidos en la Ley 16.713 (a valores de Mayo de 1995)

r : tipo de régimen aplicable; s para el solidario y m para el régimen mixto

t : año de la proyección; de (2005 a 2050)

1.3. Tratamiento de la dinámica de los movimientos de cotizantes

A continuación se describe el procedimiento para el cálculo de los componentes de las ecuaciones (6.1) y (6.2) definidas en el capítulo anterior.

Se parte de la población de cotizantes al BPS promedio 2003 y se simularon las bajas y altas anuales para los años siguientes. El período de simulación se extendió hasta el año 2050.

La población promedio del período anterior se merma a partir de las tablas de mortalidad y las bajas por jubilación. Las altas anuales son las suficientes de manera que luego de compensar las bajas por mortalidad y jubilación permiten crecer a los cotizantes al ritmo de la población ocupada.

A continuación se detallan el procedimiento utilizado y los supuestos realizados respecto a cada uno de los componentes modelados en la proyección.

1.3.1. Altas

La **población inicial** de cotizantes, año base, corresponde al promedio del 2003. Se discriminó por edad simple, sexo, nivel de ingreso y régimen aplicable. Los datos fueron obtenidos de salidas especiales de las bases de datos de ATYR.

$$C(x, e, n, r, 0) \quad (7)$$

Las **altas** de cada año son el número de nuevos cotizantes. La desagregación de las altas queda determinada por la ecuación (8). El ingreso a la cotización se supone que se produce a edades tempranas siguiendo una distribución por sexo y edad que se mantiene constante en el tiempo. Los nuevos cotizantes se supone que se incorporan al régimen solidario y al Nivel 1.

$$AC(x, e, 1, s, t) = ATC(t) * yc(x, e) \quad (8)$$

Donde:

$ACT(t)$: Altas de cotizantes totales en el año t

$yc(x, e)$: Proporción de las altas de cotizantes desagregadas por sexo y edad. La suma de yc es igual a uno. Esta estructura es invariable en el tiempo.

El valor $ACT(t)$ se obtiene de acuerdo a la fórmula (3) presentada en el capítulo anterior.

La tasa de crecimiento del número total de cotizantes $c(t)$ corresponde a la tasa de crecimiento de la población ocupada total país. El supuesto implícito es que las tasas de afiliación no cambian en el sentido de modificar los niveles de evasión por no declaración existentes en el año base.

1.3.2. Bajas

La población cotizante del año anterior se sometió a bajas por mortalidad y por jubilación.

El flujo anual de **fallecimientos** se determina a partir de la evolución de la población cotizantes sujeta durante los años de vida activa a las probabilidades de muerte.

$$MC(x, e, n, r, t) = C(x, e-1, n, r, t-1) * q(x, e) \quad (9)$$

Donde:

$q(x, e)$: tasa de mortalidad por sexo y edad.

Se utilizaron las tablas de mortalidad publicadas por el INE para los años 2004 y 2050. Se abrieron por edad simple y por año. Los datos publicados fueron ajustados para reproducir la mortalidad de la población amparada al BPS.

Los nuevos **jubilados** de cada año se determinan a partir de los cotizantes del año anterior al que se les aplican las tasas de jubilación por sexo y edad.

$$AJ(x, e, n, r, t) = C(x, e-1, n, r, t-1) * j(x, e) \quad (10)$$

Donde:

$j(x, e)$: tasa de jubilación por sexo y edad.

La tasa de jubilación varía por sexo, edad y causal jubilatoria. Las tasas de jubilaciones a edades menores a los mínimos legales de la causal por vejez (común) se supone que corresponden a la causal por invalidez total. Estos valores se determinaron a partir de las altas de jubilaciones observadas entre los años 2003 - 2004.

Los **pases** de cotizantes de un nivel de ingreso al siguiente vienen dados por la siguiente expresión.

$$PC(x, e, n, r, t) = PT(n, t) * z(x, e, n, r) \quad (11)$$

Donde:

$PT(n, t)$: Total de pases al nivel superior n en el año t , que se obtienen de la siguiente expresión:

$$PT(n, t) = AC(n) + PT(n-1, t) + C(n, t-1) * c(t) - MC(n, t) - AJ(n, t) \quad (12)$$

Con:

$AC(n)=0$ para $n = 2, 3, 4$

$PT(n-1, t)=0$ para $n=1$

$z(x, e, n, r)$: es la proporción de pases desagregados por sexo, edad, nivel de ingreso y régimen. Para un nivel de ingreso n la suma es igual a uno. Ese porcentaje es idéntico al que representan los cotizantes de esa edad en el total de cotizantes del nivel n , luego que se ajustan los cotizantes del año anterior por las variaciones correspondientes a fallecidos, jubilaciones y altas de ese año.

El valor de los pases totales de cada nivel al superior en cada año $PT(n, t)$ se obtienen aplicando rutinas específicas que difieren según el nivel de ingreso y el régimen aplicable. La lógica general es que los pases se efectúan dentro de cada régimen (solidario y mixto) y luego se consideran en conjunto. En el caso particular de los cotizantes del régimen solidario y del Nivel 1, los pases se dan al Nivel 2 y hacia el régimen mixto.

Los **optantes** del primer año y siguientes se calcularon a partir de la expresión (5) desarrollada en el capítulo anterior. Las tasas globales de opción fueron estimadas para todo el período de proyección en $w1(t)=0.001$ y $w2(t)=0.89$ en función del análisis de la información histórica.

1.4. Síntesis

El resultado más significativo de este capítulo es el planteo global de la función recursiva que permite estimar el nivel de cotizantes para cada una de las categorías definidas en todo el horizonte de tiempo de la proyección. Esta expresión final es la siguiente:

La ecuación que define la evolución de los cotizantes es la siguiente (afiliados que se mantienen en el sistema solidario exclusivamente):

$$C(x, e, n, r, t) = C(x, e-1, n, r, t-1) + AC(x, e, n, r, t) - MC(x, e, n, r, t) - AJ(x, e, n, r, t) + PC(x, e, n, r, t) - PC(x, e, n+1, r, t) - OC(x, e, n, r, t)$$

Las variables de la función reflejan: el sexo, la edad, el nivel de ingreso, el régimen aplicable y el año en el que están estimados los cotizantes. Existen además ciertas condiciones básicas para las diversas funciones asociadas a las opciones, pases de categoría y altas.

La ecuación que define la evolución de los cotizantes en el régimen mixto es la siguiente (afiliados que están en ambos regímenes, por haber optado por integrarse además al ahorro individual):

$$C(x, e, n, m, t) = C(x, e-1, n, m, t-1) - MC(x, e, n, m, t) - AJ(x, e, n, m, t) + PC(x, e, n, m, t) - PC(x, e, n+1, m, t) + OC(x, e, n, s, t)$$

Existen para ambos casos ciertas condiciones básicas que deben cumplir las diversas funciones asociadas a las opciones, pases de categoría y altas.

Por lo tanto, el número total de cotizantes para cada régimen lo podemos obtener planteado la siguientes expresión:

$$C(t) = \sum_x \sum_e \sum_n [C(x, e, n, s, t) + C(x, e, n, m, t)]$$

Donde las sumatorias se realizan para todo el recorrido de las tres variables consideradas.

2. Análisis de la Evolución de Jubilados

2.1. Contenido

Se analizan los aspectos metodológicos más significativos asociados al número de jubilados, en particular se plantean las relaciones funcionales más relevantes entre las diversas variables físicas que inciden en la estimación del nivel de las jubilaciones de diversos tipos.

Las proyecciones parten del stock actual incorporándole las jubilaciones generadas a partir de la aplicación de las tasas de jubilaciones a los cotizantes por edad simple y por año.

2.2. Dinámica de los jubilados

Para poder analizar y proyectar la población de jubilados de nuestro sistema de Seguridad Social, debemos tener en cuenta que es un sistema contributivo, por lo cual para poder obtener una jubilación por causal común se requiere tener 60 años de edad y un mínimo de 35 años de servicios con cotización efectiva (para los períodos cumplidos en carácter de trabajador no dependiente) o con registración en la historia laboral (para los períodos cumplidos en carácter de trabajador dependiente). Se otorgan además jubilaciones por incapacidad o por edad avanzada.

2.2.1. Número total de Jubilados

$$SJ(t) = SJ(t-1) + J(t) - MJ(t) \quad (1)$$

Donde **SJ** representan al número de jubilados de dos años sucesivos y **J** y **MJ** el número de altas y de bajas de un año a otro, puesto que suponemos que la evolución de la cantidad de beneficiarios del sistema tiene a las altas de jubilaciones de cotizantes y las bajas por fallecimiento como causas únicas de ingresos y salidas del sistema.

Este planteo de carácter general, nos permite obtener el número total de jubilados, pero en la proyección financiera se operó con una muy amplia variedad de categorías tal cual se explicitó seguidamente.

2.2.2. Jubilados por categorías

La cantidad de jubilados desagregados por categorías, al momento "t" estará dada por la fórmula siguiente:

$$SJ(x, e, n, r, t) = SJ(x, e-1, n, r, t-1) + J(x, e, n, r, t) - MJ(x, e, n, r, t) \quad (2)$$

Las variables están indexadas en cinco categorías: el sexo, la edad, el nivel de ingreso, el régimen aplicable y el tiempo. El recorrido de cada índice es el siguiente:

- **x**: sexo, "h" para hombres y "m" para mujeres
- **e**: edad, comprendidas entre 21 y 95 años
- **n**: nivel de ingreso, se determina en base a los niveles establecidos en la Ley 16.713
- **r**: tipo de régimen aplicable; "s" para el solidario y "m" para el régimen mixto
- **t**: año de la proyección; de 2005 a 2050

Adicionalmente, las diferentes causales jubilatorias (invalidez, vejez y edad avanzada), deben ser consideradas en forma separada puesto que tienen diferente tipo de evolución. Consecuentemente la fórmula anterior será igualmente válida, pero con la salvedad de que la aplicaremos a los tres tipos de beneficiarios mencionadas. Por lo tanto, se debe agregar una nueva dimensión a las ecuaciones tal cual se plantea a continuación:

$$SJ(x, e, n, r, c, t) = SJ(x, e-1, n, r, c, t-1) + J(x, e, n, r, c, t) - MJ(x, e, n, r, c, t) \quad (3)$$

Donde "c" indica el tipo de causal jubilatoria (I = Invalidez; V = Vejez y A = edad avanzada)

2.2.3. Funciones asociadas

Veamos el desarrollo general de las diferentes funciones asociadas a la población en estudio.

En primer término, la asociada a las bajas del stock de jubilados por fallecimiento. En tal sentido cabe apreciar que el flujo anual de fallecimientos se determina a partir de la aplicación de la tasa de mortalidad a la población jubilados según las diversas categorías de la siguiente forma:

$$MJ(x, e, n, r, c, t) = SJ(x, e-1, n, r, c, t-1) * q(x, e) \quad (4)$$

donde:

- **q**: tasa de mortalidad por sexo y edad.

Se utilizaron las tablas de mortalidad publicadas por el INE para los años 2004 y 2050². Se abrieron por edad simple y por año. Los datos publicados fueron ajustados para reproducir la mortalidad de la población amparada al BPS.

En segundo lugar, debemos considerar para cada año las altas de jubilaciones. Las nuevas jubilaciones de cada año se determinan a partir de los cotizantes del año anterior a los que se les aplican las tasas de jubilación por sexo y edad.

$$J(x, e, n, r, t) = C(x, e-1, n, r, t-1) * j(x, e) \quad (5)$$

donde:

- **j(x, e)**: tasa de jubilación por sexo y edad.

La tasa de jubilación varía por sexo y edad del cotizante. De aquí en adelante utilizaremos el término jubilados en lugar de jubilaciones, es decir efectuaremos el análisis refiriéndonos a la persona y no a la prestación.

Para la estimación de las altas por causal, se utiliza la función de distribución de las altas: $d(x, e, c)$, que permite dividir el número de altas totales de jubilaciones de la siguiente forma:

$$J(x, e, n, r, c, t) = J(x, e, n, r, t) * d(x, c, e) \quad (6)$$

² Tablas abreviadas de mortalidad masculina y femenina por edad, 2004 y 2050. INE, proyecciones de población por sexo y edad.

donde:

- $d(x, I, e) + d(x, V, e) + d(x, A, e) = 1$ para todo x y e .

Los valores asociados tanto a “J” y “d” se estimaron a partir de las altas de jubilaciones observadas entre los años 2003 - 2004.

2.3. Síntesis

El resultado más significativo de este capítulo lo podemos visualizar en la función que permite estimar en el horizonte de análisis el número de jubilados totales, para ello se utiliza la relación básica siguiente:

$$SJ(x, e, n, r, t) = SJ(x, e-1, n, r, t-1) + J(x, e, n, r, t) - MJ(x, e, n, r, t)$$

Las variables son: el sexo, la edad, el nivel de ingreso, el régimen aplicable y el tiempo.

Por lo tanto, el número total de jubilados lo podemos obtener planteado la siguientes expresión:

$$SJ(t) = \sum_x \sum_e \sum_n [SJ(x, e, n, r, t)]$$

Donde las sumatorias se realizan para todo el recorrido de las tres variables consideradas.

3. Análisis de la Dinámica de Generación de Pensionistas

3.1. Contenido

El presente estudio analiza específicamente las relaciones funcionales que permiten modelar las características de los pensionistas, considerando diferentes variables que se consideraron relevantes: su sexo, su edad, el tipo de beneficiario (de viudez o de orfandad) y el tipo de causante (activos, nuevos jubilados, o jubilados del stock).

Esta prestación, a diferencia de las otras, no es sólo una relación que definiríamos de “uno a uno”, ya que el fallecimiento de un activo (o jubilado) genera “una pensión” que puede estar constituida por uno o varios “pensionistas”. Es así que tenemos una “cédula pensionaria”, generada por el fallecido, y constituida por la concurrencia de beneficiarios entre los que se distribuirá la asignación de pensión.

3.2. La dinámica de las pensiones

Se parte del “stock” inicial de pensiones de sobrevivencia, desagregado por sexo y edad, y se incorporan las nuevas pensiones ocasionadas por un

fallecimiento, de acuerdo a las categorías que la generan: activos, pasivos del stock actual de jubilaciones y pasivos de las nuevas jubilaciones. Las “altas” se determinan a partir de las probabilidades de generar pensión a diferentes edades y según la integración de la cédula pensionaria.

Hay tres condiciones del generante que intervienen en el cálculo: el nivel de ingreso, el sexo y el tipo de beneficiarios (viuda/o, con copartícipe hijo varón, con copartícipe hija mujer o con ambos). La dinámica es compleja porque estas probabilidades no solo difieren al momento de la causal pensionaria sino también porque varían con el cambio de la estructura de la cédula pensionaria en cada año posterior a la fecha de fallecimiento del causante.

3.2.1. Probabilidad de Pensión de viuda/o supérstite con hijos beneficiarios

En este caso, en las proyecciones hay que superar una doble dificultad: primero distinguir la categoría de la viuda/o: viuda/o de activos, viuda/o del stock de jubilados o viuda de nuevas jubilaciones. La segunda dificultad, viene de que las viudas/os son clasificadas según su edad, que no es dada sino indirectamente como función de la edad del esposo/a muerto/a.

También en el caso de hijos beneficiarios, nos encontramos con la misma dificultad que en el caso de las viudas: éstos son clasificados según su edad, que no es dada sino indirectamente como función de la edad del esposo/a muerto/a.

Es por ello, que se realizó, a partir de las estadísticas vitales, una estimación de las probabilidades condicionales aplicables, puesto que existen varias condiciones que se deben cumplir a la vez para que se pueda generar una pensión de supervivencia por parte de un cónyuge supérstite.

En los anexo II y III, figura el detalle de las probabilidades asociadas al fallecimiento de todas las edades consideradas en el análisis.

3.2.2. Tipología de estados posibles

Las probabilidades que se requieren calcular para la estimación del costo de las pensiones de sobrevivencia deben estar referidas a la situación o estado en que se encuentra el grupo familiar del afiliado fallecido, en el momento del fallecimiento y en los años siguientes a dicho suceso.

Como consideramos la posible coparticipación de la esposa, un hijo y una hija, los estados a tener en cuenta estarán referidos a los diversos casos posibles en cuanto a la integración de la cédula pensionaria.

En tal sentido se presentan una serie de combinaciones. A modo de ejemplo, tenemos los siguientes casos, para un año cualquiera a partir del fallecimiento del causante, donde las tres letras finales representarán, en nuestra notación, el caso considerado:

VVV : En este caso existen tres copartícipes : viuda, hijo e hijas.
La viuda(viudo) cumple con los requisitos de ingresos y los hijos son menores de 21 años.

VMM: Tiene derecho la viuda y no los hijos. La viuda(viudo) cumple con los requisitos de ingresos y los hijos son mayores de 21 años o están fallecidos.

VMV: En este caso, tiene derecho la viuda y la hija mujer, y no el hijo varón. La viuda(viudo) cumple con los requisitos de ingresos y el hijo varón es mayor de 21 años o está fallecido, mientras que la hija es menor de 21 años.

Así como en los tres casos ejemplificados, se combinarán todas las situaciones posibles entre viuda/o e hijos, los que darán lugar a pensiones de sobrevivencia, con la única excepción de que la viuda supere el límite de ingresos, o ya haya fallecido, y que ambos hijos sean mayores de 21 años o hayan fallecido: **MMM**.

3.2.3 Estimación de las probabilidades de los distintos estados a la fecha de fallecimiento

- Pensionistas del año inicial

Se parte de la información histórica con la información disponible sobre los pensionistas clasificados por edad simple y sexo, sin apertura por causante ni cédulas pensionarias.

A esta categoría de beneficiarios, las proyectamos aplicando las probabilidades de sobrevivencia anual que están asociadas a las tablas de mortalidad utilizadas en todo el horizonte de análisis.

- Pensiones y Pensionistas Generadas a partir del año siguiente

En principio se utilizaron estadísticas básicas:

- Probabilidad de estar casado al fallecimiento: PC(e)
- Probabilidad de que el esposo/a tenga derecho a pensión PD(e) según el ingreso.
- Edades de los esposos a la fecha de nacimiento de los hijos: Hijo varón e Hija mujer.

Adicionalmente, se establecieron relaciones de recurrencia, que fueron utilizadas en el cálculo de Probabilidad de los diversos estados posibles, para percibir pensiones de sobrevivencia.

En el año de fallecimiento:

$$Po(X) = PE(y) * PH(z) * PHM(w)$$

Donde:

- $X=(y,z,w)$ con y, z, w variables binarias asociadas a la condición de tener derecho a la pensión de la/el viuda/o, hijo mayor e hija menor del/de la causante en condiciones de acceder a una pensión.

- $PE(y)$ es la probabilidad de que el esposo esté en el estado que indica la variable y .

- $PH(z)$ es la probabilidad de que el hijo varón esté en el estado que indica la variable z .

- $PHM(w)$ es la probabilidad de que la hija mujer esté en el estado que indica la variable w .

Téngase presente que $PE(y)$ está condicionada a las probabilidades $PC(e)$ y $PD(e)$, mientras que las asociadas a los hijos que estén con vida a la fecha de fallecimiento están condicionadas a no tener cumplidos los 21 años de edad.

En los años sucesivos:

$$Pt(X) = Pt-1(X) * tPt-1(X,X) + P t-1(NX) * tPt-1(NX,X) \quad \text{con } (t>1)$$

Donde

- NX está compuesto por el siguiente conjunto de situaciones:

$$NX = \{ (ny, z, w); (y, nz, w); (y, z, nw); (ny, nz, w); (ny, z, nw); (y, nz, nw); (ny, nz, nw) \}$$

- $tPt-1(Y,Z)$ es la probabilidad de pasaje del conjunto de estados Y a estados Z entre los años $t-1$ y t .

También se realizó la estimación del número de cédulas pensionarias asociadas a los causantes a una edad "e" dada luego de transcurridos "n" años

fallecimiento de activos en el año t

$$CP(e,t+n) = MC(e,t) * Pn(X)$$

fallecimiento de pasivos

$$CP(e,t+n) = MJ(e,t) * Pn(X)$$

Donde :

-CP(e,t+n) número de cédulas pensionarias luego de transcurridos “n” años luego del fallecimiento del causante.

-MC(e,t) número de cotizantes muertos de edad e en el año t

-MJ(e,t) número de jubilados muertos de edad e en el año t

Estas expresiones se calculan para los diversos años de la proyección y por sexo, y según el afiliados estuviese en actividad o en goce de pasividad.

A partir del número de cédulas pensionarias se realiza una estimación del número de pensionistas, siempre teniendo en cuenta que se verifican X. Suponemos que se cumple la siguiente expresión: $X = (y, z, w)$ donde y, z, w son variables binarias que expresan respectivamente si el esposo/sa, el hijo varón y por última la hija mujer tienen derecho a pensión. Para que ello ocurra cada variable debe ser igual a 1, en caso contrario la variable respectiva será nula.

Por lo tanto, si $y = 1$, el/la esposo/a tiene derecho a pensión por lo que las cédulas pensionarias CP(e,t+n) dan lugar a idéntico número de esposos/as beneficiarias, en caso contrario esas cédulas no dan lugar a beneficiarios esposos/as.

$$NPE(e,t+n) = \begin{cases} CP(e,n) & \text{si } y=1 \\ 0 & \text{si } y=0 \end{cases}$$

Para el cálculo de los hijos e hijas pensionistas debemos tener en cuenta si z y w son iguales a 1 ó 0, en el primer casos CP(e,n) dará lugar a idéntico número de pensionistas hijos o a un número nulo.

$$NPH(e,t+n) = \begin{cases} CP(e,n) & \text{si } z=1 \\ 0 & \text{si } z=0 \end{cases}$$

$$NPHM(e,t+n) = \begin{cases} CP(e,n) & \text{si } w=1 \\ 0 & \text{si } w=0 \end{cases}$$

Donde:

- NPE (e,t+n) es el número de pensionistas esposos en t+n a partir del fallecimiento en t del causante de edad e.

- NPH (e,t+n) es el número de pensionistas hijos varones en t+n a partir del fallecimiento en t del causante de edad e.

- NPHM (e,t+n) es el número de pensionistas hijas mujeres en t+n a partir del fallecimiento en t del causante de edad e.

Anexo I

NOTACIONES UTILIZADAS PARA EL CALCULO DE PROBABILIDADES DE GENERAR PENSIONES

Probabilidades conjunta de vida de esposa, hijo e hija supérstites en el año z del fallecimiento

$v_{vv}(edad, z)$ = PROBABILIDAD DE QUE VIVAN ESPOSA, HIJO E HIJA

$v_{vm}(edad, z)$ = PROBABILIDAD DE QUE VIVAN ESPOSA, HIJO Y MUERA LA HIJA

$v_{mv}(edad, z)$ = PROBABILIDAD DE QUE VIVAN ESPOSA, MUERA EL HIJO Y VIVA LA HIJA

$v_{mm}(edad, z)$ = PROBABILIDAD DE QUE VIVAN ESPOSA, MUERAN EL HIJO Y LA HIJA

$m_{vv}(edad, z)$ = PROBABILIDAD DE QUE MUERA LA ESPOSA, VIVAN HIJO E HIJ

$m_{vm}(edad, z)$ = PROBABILIDAD DE QUE MUERA LA ESPOSA, VIVA EL HIJO Y MUERA LA HIJA

$m_{mv}(edad, z)$ = PROBABILIDAD DE QUE MUERA LA ESPOSA, MUERA EL HIJO Y VIVA LA HIJA

$m_{mm}(edad, z)$ = PROBABILIDAD DE QUE MUERAN LA ESPOSA, EI HIJO Y LA HIJA

Probabilidad de tener esposa al fallecimiento

$probEsposa(edad, 1)$ = Probabilidad de tener una esposa de “edad –3” con derecho a pensión

Probabilidad de tener un hijo vivo de “edad –27” al fallecimiento

$ProbHijo(edad-27)=LH(edad-27)/LH(0)$

Se supone que tiene un hijo varón a los 27 años de edad

Probabilidad de tener un hijo vivo de “edad –30” al fallecimiento

$ProbHija(edad-30)= LH(edad-30)/LH(0)$

Se supone que tiene una hija a los 30 años de edad

Probabilidad de vida de un año más:

$PM(y) = LM(y)/LM(y-1)$ Si es mujer

$PH(y) = LH(y)/LH(y-1)$ Si es hombre

Anexo II

PROBABILIDADES BASICAS AL FALLECIMIENTO DE UN CAUSANTE MASCULINO

(Años completos de edad al fallecimiento del causante de la pensión = "edad")

* Para edad <= 27

$v_{vv}(edad, 1) = 0$
 $v_{vm}(edad, 1) = 0$
 $v_{mv}(edad, 1) = 0$
 $v_{mm}(edad, 1) = probEsposa(edad, 1)$
 $m_{vv}(edad, 1) = 0$
 $m_{vm}(edad, 1) = 0$
 $m_{mv}(edad, 1) = 0$
 $m_{mm}(edad, 1) = 1 - probEsposa(edad, 1)$

*Para 27 < edad <= 30

$v_{vv}(edad, 1) = 0$
 $v_{vm}(edad, 1) = probEsposa(edad, 1) * LH(edad - 27) / LH(0)$
 $v_{mv}(edad, 1) = 0$
 $v_{mm}(edad, 1) = probEsposa(edad, 1) * (1 - LH(edad - 27) / LH(0))$
 $m_{vv}(edad, 1) = 0$
 $m_{vm}(edad, 1) = (1 - probEsposa(edad, 1)) * LH(edad - 27) / LH(0)$
 $m_{mv}(edad, 1) = 0$
 $m_{mm}(edad, 1) = (1 - probEsposa(edad, 1)) * (1 - LH(edad - 27) / LH(0))$

* Para edad > 30 And edad < 27 +21

$v_{vv}(edad, 1) = probEsposa(edad, 1) * LH(edad-27) / LH(0) * LM(edad-30) / LM(0)$
 $v_{vm}(edad, 1) = probEsposa(edad, 1) * LH(edad-27) / LH(0) * (1 - LM(edad-30) / LM(0))$
 $v_{mv}(edad, 1) = probEsposa(edad, 1) * (1 - LH(edad-27) / LH(0)) * LM(edad-30) / LM(0)$
 $v_{mm}(edad, 1) = probEsposa(edad, 1) * (1 - LH(edad-27) / LH(0)) * (1 - LM(edad-30) / LM(0))$
 $m_{vv}(edad, 1) = (1 - probEsposa(edad, 1)) * LH(edad-27) / LH(0) * LM(edad-30) / LM(0)$
 $m_{vm}(edad, 1) = (1 - probEsposa(edad, 1)) * LH(edad-27) / LH(0) * (1 - LM(edad-30) / LM(0))$
 $m_{mv}(edad, 1) = (1 - probEsposa(edad, 1)) * (1 - LH(edad-27) / LH(0)) * LM(edad-30) / LM(0)$
 $m_{mm}(edad, 1) = (1 - probEsposa(edad, 1)) * (1 - LH(edad-27) / LH(0)) * (1 - LM(edad-30) / LM(0))$

$$\text{mmm}(\text{edad}, 1) = (1 - \text{probEsposa}(\text{edad}, 1)) * (1 - \text{LH}(\text{edad}-27) / \text{LH}(0)) * (1 - \text{LM}(\text{edad}-30) / \text{LM}(0))$$

*Para edad >= 27 + 21 And edad < 30 + 21

$$\text{vvv}(\text{edad}, 1) = 0$$

$$\text{vvm}(\text{edad}, 1) = 0$$

$$\text{vmv}(\text{edad}, 1) = \text{probEsposa}(\text{edad}, 1) * \text{LM}(\text{edad}-30) / \text{LM}(0)$$

$$\text{vmm}(\text{edad}, 1) = \text{probEsposa}(\text{edad}, 1) * (1 - \text{LM}(\text{edad}-30) / \text{LM}(0))$$

$$\text{mvv}(\text{edad}, 1) = 0$$

$$\text{mvm}(\text{edad}, 1) = 0$$

$$\text{mmv}(\text{edad}, 1) = (1 - \text{probEsposa}(\text{edad}, 1)) * \text{LM}(\text{edad}-30) / \text{LM}(0)$$

$$\text{mmm}(\text{edad}, 1) = (1 - \text{probEsposa}(\text{edad}, 1)) * (1 - \text{LM}(\text{edad}-30) / \text{LM}(0))$$

*Para edad >= 30 + 21

$$\text{vvv}(\text{edad}, 1) = 0$$

$$\text{vvm}(\text{edad}, 1) = 0$$

$$\text{vmv}(\text{edad}, 1) = 0$$

$$\text{vmm}(\text{edad}, 1) = \text{probEsposa}(\text{edad}, 1)$$

$$\text{mvv}(\text{edad}, 1) = 0$$

$$\text{mvm}(\text{edad}, 1) = 0$$

$$\text{mmv}(\text{edad}, 1) = 0$$

$$\text{mmm}(\text{edad}, 1) = (1 - \text{probEsposa}(\text{edad}, 1))$$

Anexo III

PROBABILIDADES BASICAS AL SEGUNDO AÑO DEL FALLECIMIENTO DEL CAUSANTE Y SIGUIENTES (z >1)

$$vvv(\text{edad}, z) = PM(\text{EdadEsposa}(\text{edad}, 1) + Z - 2) * PH(\text{edad}-27+ Z - 2) * PM(\text{Edad}-30 + Z - 2) * vvv(\text{edad}, z - 1)$$

$$vvm(\text{edad}, z) = PM(\text{EdadEsposa}(\text{edad}, 1) + Z - 2) * PH(\text{Edad}-27 + Z - 2) * vvm(\text{EDAD}, Z - 1) + PM(\text{EdadEsposa}(\text{edad}, 1) + Z-2) * PH(\text{Edad}-27 + Z - 2) * (1 - PM(\text{Edad}-30+Z-2)) * vvv(\text{EDAD}, Z - 1)$$

$$vmv(\text{edad}, z) = PM(\text{EdadEsposa}(\text{edad}, 1) + Z - 2) * PM(\text{Edad}-30 + Z - 2) * vmv(\text{EDAD}, Z - 1) + PM(\text{EdadEsposa}(\text{edad}, 1) + Z - 2) * (1 - PH(\text{Edad}-27+Z-2)) * PM(\text{Edad}-30 + Z - 2) * vvv(\text{EDAD}, Z - 1)$$

$$vmm(\text{edad}, z) = PM(\text{EdadEsposa}(\text{edad}, 1)+Z-2) * vmm(\text{EDAD}, Z-1) + PM(\text{EdadEsposa}(\text{edad}, 1)+ Z-2) * (1-PM(\text{Edad}-30+Z-2))*vmv(\text{EDAD}, Z-1)+PM(\text{EdadEsposa}(\text{edad}, 1)+ Z-2)*(1-PH(\text{Edad}-27+Z-2))* vvm(\text{EDAD}, Z-1)+PM(\text{EdadEsposa}(\text{edad}, 1)+Z-2) * (1- PH(\text{Edad}-27+ Z-2)) * (1-PM(\text{Edad}-30 + Z -2)) * vvv(\text{EDAD}, Z - 1)$$

$$mvv(\text{edad}, z) = PH(\text{Edad}-27+Z-2)*PM(\text{Edad}-30+ Z-2)*mvv(\text{EDAD}, Z- 1)+(1-PM(\text{EdadEsposa}(\text{edad}, 1) + Z-2))* PH(\text{Edad}-27+Z-2) * PM(\text{Edad}-30+ Z - 2) * vvv(\text{EDAD}, Z - 1)$$

$$mvm(\text{edad}, z) = PH(\text{Edad}-27 +z-2)*mvm(\text{EDAD}, Z -1)+PH(\text{Edad}-27+ z - 2)* (1-PM(\text{Edad}-30+ z - 2)) * mvv(\text{EDAD}, z - 1)+ (1-PM(\text{EdadEsposa}(\text{edad}, 1)+ z-2)) * PH(\text{Edad}-27+ z - 2)* vvm(\text{EDAD}, Z-1)+ (1- PM(\text{EdadEsposa}(\text{edad}, 1)+ z-2)) * PH(\text{Edad}-27 + z - 2) * (1 - PM(\text{Edad}-30 + z - 2)) * vvv(\text{EDAD}, z - 1)$$

$$mmv(\text{edad}, z) = PM(\text{Edad}-30+ Z-2)*mmv(\text{EDAD}, Z-1)+ (1- PH(\text{Edad}-27 + Z - 2)) * PM(\text{Edad}-30 + Z - 2) * mvv(\text{EDAD}, Z-1) + (1- PM(\text{EdadEsposa}(\text{edad}, 1)+ Z- 2))* PM(\text{Edad}-30+Z-2)* vvm(\text{EDAD}, Z- 1)+ (1-PM(\text{EdadEsposa}(\text{edad}, 1) + Z -2))* (1- PH(\text{Edad}-27 + Z - 2)) * PM(\text{Edad}-30 + Z - 2) * vvv(\text{EDAD}, Z - 1)$$

$$mmm(\text{edad}, z) = (1 - PM(\text{Edad}-30+ Z-2)) * mmm(\text{EDAD}, Z - 1) + mmm(\text{EDAD}, Z - 1) + (1 - PH(\text{Edad}-27 + Z - 2)) * mvm(\text{EDAD}, Z - 1) + (1 - PH(\text{Edad}-27 + Z - 2)) * (1 - PM(\text{Edad}-30 + Z - 2)) * mvv(\text{EDAD}, Z - 1) + (1 - PM(\text{EdadEsposa}(\text{edad}, 1) + Z - 2)) * vmm(\text{EDAD}, Z - 1) + (1 - PM(\text{EdadEsposa}(\text{edad}, 1) + Z - 2)) * (1 - PM(\text{Edad}-30 + Z - 2)) * vvm(\text{EDAD}, Z - 1) + (1 - PM(\text{EdadEsposa}(\text{edad}, 1) + Z - 2)) * (1 - PH(\text{Edad}-27 + Z - 2)) * vvm(\text{EDAD}, Z - 1) + (1 - PM(\text{EdadEsposa}(\text{edad}, 1) + Z - 2)) * (1 - PH(\text{Edad}-27 + Z - 2)) * (1 - PM(\text{Edad}-30 + Z - 2)) * vvv(\text{EDAD}, Z - 1)$$

Para $(\text{edad}-27 + Z - 2) > 21$

$\text{vmv}(\text{edad}, z) = \text{vmv}(\text{edad}) + \text{vvv}(\text{edad})$
 $\text{vvv}(\text{edad}, z) = 0$
 $\text{vmm}(\text{edad}, z) = \text{vmm}(\text{edad}) + \text{vvm}(\text{edad})$
 $\text{vvm}(\text{edad}, z) = 0$
 $\text{mmv}(\text{edad}, z) = \text{mmv}(\text{edad}) + \text{mvv}(\text{edad})$
 $\text{mvv}(\text{edad}, z) = 0$
 $\text{mmm}(\text{edad}, z) = \text{mmm}(\text{edad}) + \text{mvm}(\text{edad})$
 $\text{mvm}(\text{edad}, z) = 0$

Para $(\text{edad}-30 + Z - 2) \geq 21$

$\text{vmm}(\text{edad}, z) = \text{vmm}(\text{edad}) + \text{vmv}(\text{edad})$
 $\text{vmv}(\text{edad}, z) = 0$
 $\text{mmm}(\text{edad}, z) = \text{mmm}(\text{edad}) + \text{mmv}(\text{edad})$
 $\text{mmv}(\text{edad}, z) = 0$

4. Análisis de la Evolución de Cotizaciones de Aportes

4.1. Contenido

En este capítulo se describe en primer término, la metodología seguida para la proyección de la recaudación de aportes de afiliados activos al sistema. En tal sentido se muestran las relaciones funcionales que permiten visualizar en forma más significativa la dinámica de las evoluciones salariales verticales y horizontales, las masas salariales y por último la forma de calculo de las cotizaciones.

En este punto se analizarán los tratamientos cuantitativos dados a aspectos tales como la evolución salarial y tipos de recaudación que estimamos en la proyección financiera de los recursos del sistema.

4.2. Evolución de la masa salarial

El salario presenta dos tipos de movimientos en el tiempo, el vertical y el horizontal. La movilidad vertical refleja el cambio de capacidades, experiencia y destrezas individuales a lo largo de la vida laboral del trabajador. La movilidad horizontal se refiere al cambio en el tiempo de la productividad general por efecto de la mejora tecnológica a nivel global de la economía.

Asociadas a cada una de las categorías de cotizantes se establece un salario medio que cambia con la edad del trabajador por la tasa de movilidad vertical y anualmente, con el salario real. Esta última variable refleja la productividad y se determina como la diferencia entre el crecimiento del PBI y de la PEA.

Si suponemos un sueldo a la edad inicial de Se_i y que este sueldo crece por efecto de la movilidad salarial vertical producto de las promociones y ascensos que se puedan verificar durante la vida activa del cotizante que denotamos, para el período comprendido entre las edades " e_i " y " j ", por la tasa de crecimiento " $m(e_i, j)$ ". Crece además, por efecto de cambios en la productividad general, sin embargo este crecimiento lo obviamos puesto que trabajaremos valores monetarios constantes en términos de salarios. Por lo tanto, el sueldo promedio a una edad " j " cualquiera comprendida entre la edad de inicio y la edad de retiro, será igual

$$S_j = Se_i * (1+m(e_i, j)) \quad \text{para} \quad e_i - 1 \geq j \geq e_i$$

En la primer parte de este análisis no se consideran las variaciones de los salarios por efecto de las movilidad horizontal, por lo que decimos que en términos globales que operaremos con salarios constantes. Como se verá, luego introduciremos en las ecuaciones planteadas las variaciones salariales reales en el tiempo, puesto que finalmente los resultados serán presentados en términos constantes de precios y no de salarios.

A los efectos de compatibilizar el siguiente planteo con el de los cotizantes del sistema debemos realizar una mayor apertura de los niveles salariales individuales, de tal forma que tengamos la siguiente expresión general:

Salario por sexo, edad para el nivel $n = S(x,e,n,t)$

Las variables están indexadas en tres categorías: el sexo, la edad y el nivel de ingreso. El recorrido de cada índice es el siguiente:

x : sexo, h para hombres y m para mujeres

e : edad, comprendidas entre 14 y 99 años

n : nivel de ingreso, se determinada en base a los niveles establecidos en la Ley 16.713 (a valores de Mayo de 1995);

t : año de proyección

4.2.1 Masa salarial básica con salarios constantes

A partir de la información correspondiente a los niveles salariales, por edad y del número de cotizantes, del año anterior, es posible calcular la masa salarial total potencial básica del sistema, de acuerdo a la siguiente expresión:

$$MSB(t) = \text{SUMA } S(x, e, n, t-1) * C(x, e, n, t)$$

donde $C(x, e, n)$ es igual al número de cotizantes por sexo, edad y nivel salarial y año de proyección y el resultado es la suma de todos los valores posibles ante cambios de variables excepto t , de los factores que figuran en el segundo miembro.

El crecimiento relativo de la masa básica del año t respecto a la Masa ajustada del año anterior lo podemos obtener a partir del cociente :

$$MSB(t) / MSA(t-1)$$

Donde MSA es la masa salarial del año anterior.

4.2.2 Masa salarial y sueldos ajustados con salarios constantes.

La masa salarial ajustada para el año t debe cumplir la siguiente relación básica:

$$MSA(t) = MSA(t-1) * (PEA(t)/PEA(t-1))$$

Que indica que el crecimiento de las masas salariales totales de cotización debe tener un nivel igual al del crecimiento de la PEA ocupada de ese año respecto al anterior.

Si el cociente $MSB(t) / MSA(t-1)$ es igual al cociente de las PEAs de los dos años consecutivos, se presentan dos situaciones:

si los salarios de los dos años por edad serán iguales por lo que se cumpliría que:

$$S(x, e, n, t) = S(x, e, n, t-1)$$

Si el crecimiento es diferente, será necesario hallar un coeficiente de ajuste $CA(t)$, que permita tal aumento

$$S(x, e, n, t) = S(x, e, n, t-1) * CA(t)$$

Este coeficiente lo hallamos de tal forma que se cumpla la siguiente relación:

$$MSB(t) * CA(t) / MSA(t-1) = PEA(t)/PEA(t-1)$$

Por lo tanto :

$$CA(t) = (PEA(t)/PEA(t-1)) / (MSB(t)/MSA(t-1))$$

Con la nueva expresión para los sueldos por edad, nos aseguramos un crecimiento anual de la masa salarial ajustada igual al crecimiento de la PEA ocupada del año correspondiente. Este supuesto es el establecido para el escenario básico que estamos considerando.

4.3. Tipos de Sueldos según régimen

Para la proyección financiera de los recursos por aportes es necesario descomponer el salario total de cotización en tres tipos:

- En primer término, los sueldos afectados al sistema solidario (*SBPS*).
- Luego los afectados al sistema de ahorro individual (*AFA*)
- Los sueldos que superan el nivel 3 de previsto en la ley 16.713, puesto que por el excedente de ese nivel existen exoneraciones de aportes (*EXON*).

Debemos tener presente que en todos los casos los salarios comprendidos varían según el nivel salarial y según la opción efectuada por el afiliado por lo que es necesario plantear la siguiente relación general que comprenda a las diversas situaciones:

$$S(x, e, n, r, t) = SBPS(x, e, n, r, t) + SAFAP(x, e, n, r, t) + SEXON(x, e, n, r, t)$$

donde $r = \{1,2\}$ es el régimen por el que se opta; es decir mantenerse totalmente en el sistema solidario, ó integrarse el régimen mixto, en cuanto a pertenecer tanto el régimen de reparto como al de ahorro individual.

Los niveles de los sueldos parciales, pueden ser obtenidos del sueldo total por categoría de acuerdo a los siguientes criterios:

Cuando el afiliado se mantiene exclusivamente en el régimen de reparto:

$$\begin{aligned} SBPS(x, e, n, 1, t) &= S(x, e, n, r, t) \\ SAFAP(x, e, n, 1, t) &= 0 \\ SEXON(x, e, n, 1, t) &= 0 \end{aligned}$$

Esta situación se puede dar sólo para los afiliados incluidos en el régimen de transición y de quienes estén comprendidos por edad en el régimen mixto, tengan ingresos inferiores al nivel 1 y no hagan la opción por integrarse al régimen de ahorro individual.

Cuando el afiliado realiza la opción por integrarse al régimen de ahorro individual:

Sueldo total menor al nivel 1

$$\begin{aligned} SBPS(x, e, 1, 2, t) &= S(x, e, 1, 2, t)/2 \\ SAFAP(x, e, 1, 2, t) &= S(x, e, 1, 2, t)/2 \\ SEXON(x, e, 1, 2, t) &= 0 \end{aligned}$$

Sueldo total mayor al nivel 1 y menor del nivel 2

$$\begin{aligned} SBPS(x, e, 2, 2, t) &= S(x, e, 2, 2, t) - N/2 \\ SAFAP(x, e, 2, 2, t) &= N/2 \\ SEXON(x, e, 2, 2, t) &= 0 \end{aligned}$$

Sueldo total mayor al nivel 2 y menor del nivel 3

$$\begin{aligned} SBPS(x, e, 3, 2, t) &= N \\ SAFAP(x, e, 3, 2, t) &= S(x, e, 2, 2, t) - N \\ SEXON(x, e, 3, 2, t) &= 0 \end{aligned}$$

Sueldo total mayor al nivel 3

$$\begin{aligned} SBPS(x, e, 4, 2, t) &= N \\ SAFAP(x, e, 4, 2, t) &= N*2 \\ SEXON(x, e, 4, 2, t) &= S(x, e, 2, 2, t) - N*3 \end{aligned}$$

Donde los niveles 1, 2, y 3 están asociados a los valores que fija la ley 16.713 para afectar los sueldos de los cotizantes a los dos regímenes. Originalmente sus valores eran respectivamente, 5.000; 7.500 y 15.000. En la proyección se computan tales valores al año 2003.

4.4. Recaudación de Aportes y Transferencias de fondos a las AFAPs

A partir de la información disponible sobre cotizantes totales y sueldos es posible estimar los diversos tipos de recaudación obtenibles sobre las masas salariales.

4.4.1 Recaudación Potencial Total

La recaudación total posible del sistema en su conjunto se obtiene aplicando a la masa salarial ajustada la tasa total de aportes, que incluye tanto las contribuciones patronales como personales.

$$\mathbf{RECATOT(t) = MSA(t) * TASATOT}$$

Donde TASATOT es la tasa de aportes promedio total del sistema que para el año 2003, fue del 25.2% que se descompone de un 10.2% de aporte patronal (TASAPAT) y de un 15% de aporte personal (TASAPER).

La recaudación potencial total, debe evolucionar, en términos relativos, de la misma forma que la PEA ocupada. Téngase presente que aún no hemos incorporado al análisis el crecimiento salarial que se operará por aumentos de la productividad general.

4.4.2 Recaudación del Régimen de Ahorro

El BPS deberá transferir a las AFAPs , de la recaudación potencial, la cuota parte correspondiente a los aportes personales sobre los sueldos afectados al régimen de ahorro individual, por lo que el nivel total lo podemos hallar en la siguiente expresión:

$$\mathbf{RECAAFAP(t)=SUMA (SAFAP(x, e, n, 2, t)*C(x, e, n, 2, t) *TASAPER)}$$

La suma de los productos corresponde a todos los casos, sexos, edades y niveles para el r=2 (opción en la que los trabajadores se integran tanto al sistema solidario como al de ahorro individual) y el año t.

4.4.3 Recaudación No obtenida por exoneración de Aportes.

En el sistema mixto, quienes se integran al régimen de ahorro individual con salarios superiores al nivel 3, por el excedente a ese nivel se exoneran tanto los aportes patronales como personales, por lo que de la recaudación potencial se debe deducir el siguiente guarismo:

$$\mathbf{RECAEXON(t)= SUMA (SAEXON(x, e, n, 2, t)*C(x, e, n, 2, t) *TASATOT)}$$

El sistema de la ley 16.713 no grava este tipo de remuneraciones por lo que consideramos que es una nueva exoneración respecto a la situación general anterior.

4.4.4 Recaudación del Régimen Solidario

La recaudación del nuevo régimen solidario puede ser obtenida sustrayendo de la recaudación potencial los aportes al régimen de ahorro individual y la recaudación exonerada, por lo que se cumple:

$$\mathbf{RECABPS(t)= RECATOT(t)- RECAAFAP(t)- RECAEXON(t)}$$

Otra forma de calcular la recaudación de este régimen es considerando las masas salariales que quedan afectadas a él, teniendo en cuenta que existirán aportes a él no sólo para r =1 sino que también para r =2, puesto que es el régimen obligatorio para todos los casos.

La otra particularidad es que los aportes patronales son la fuente exclusiva de recursos del régimen solidario, aportes que se calculan sobre el salario total, con excepción de los sueldos exonerados, no importando si el afiliado tiene parte del sueldo afectado al ahorro individual.

4.5. Evolución salarial horizontal

La evolución salarial horizontal contempla los cambios en los niveles de salarios por efecto de los cambios en la productividad general. El crecimiento anual real de salarios, lo proyectamos en función del mayor aumento del Producto Bruto anual respecto al de la Población Económicamente Activa ocupada.

Para ello debemos calcular un coeficiente de incremento del salario real anual bajo la siguiente expresión:

$$\text{SALR}(t) = \frac{\text{PBI}(t) / \text{PBI}(t-1)}{\text{PEA}(t) / \text{PEA}(t-1)}$$

donde PEA(t) y PEA(t-1) representan los niveles de la Población Económicamente Activa ocupada y PBI(t) y PBI(t-1) los niveles del Producto Interno Bruto en los años t y t-1 respectivamente.

El incremento acumulado del salario real entre el año 0 y el t, se obtiene mediante la siguiente productoria:

$$\text{SALRAC}(t) = \text{SALR}(1) * \dots * \text{SALR}(t-1) * \text{SALR}(t)$$

Estos coeficientes de crecimiento salariales se aplican a los resultados finales, luego de realizadas todas las operaciones internas y relaciones de recurrencia de la proyección anual.

Se optó por este criterio como consecuencia de que en el sistema todas las variables están afectadas por los cambios reales de los salarios y además de los niveles salariales de cotización, las jubilaciones y pensiones también se ajustan de acuerdo a la variación del índice general de salarios. Además como los Sueldos Básicos Jubilatorios se calculan a partir de promedios de sueldos básicos jubilatorios actualizados de acuerdo a la variación del índice medio de salarios, resulta más sencillo operar desde un punto de vista monetario con las altas de prestaciones en términos de salarios constantes.

4.6. Recaudaciones valoradas con precios constantes.

El planteo anterior tiene implícito el supuesto que de la masa salarial varía, cuando se suponen salarios generales constantes, a igual tasa que la asociada al crecimiento del número de cotizantes totales del sistema.

Sin embargo, cuando se incorpora a la proyección el supuesto de variabilidad de los salarios generales por efecto del crecimiento del salario

real de la economía, la masa salarial a considerar debe tener la siguiente expresión general:

$$\mathbf{MSR(t) = MSA(t) * SALRAC(t)}$$

De las expresiones anteriores se puede deducir que la tasa de crecimiento de la MSR(t) respecto a MSR(t-1) es igual a la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto del mismo año, que para el escenario básico considerado es en general una al 2% anual constante.

Podemos proyectar además los diversos tipos de recaudación a precios constantes y salarios variables multiplicando las expresiones establecidas en el punto 3, por SALRAC(t), resultando:

$$\begin{aligned} RECATOTREAL(t) &= RECATOT(t)*SALRAC(T) \\ RECAAFAPREAL(t) &= RECAAFAP(t)*SALRAC(T) \\ RECAEXONREAL(t) &= RECAEXON(t)*SALRAC(T) \\ RECABPSREAL(t) &= RECABPS(t)*SALRAC(T) \end{aligned}$$

Que representan respectivamente las recaudaciones reales del año t, potencial total, con destino al régimen de ahorro, exonerada y con destino al régimen solidario.

5. Análisis de la Evolución del monto de Jubilaciones

5.1. Contenido

En la primera parte se analiza la metodología utilizada para el tratamiento de relaciones que permiten proyectar, los sueldos básicos jubilatorios, el nivel de los importes de las altas por categoría computando los mínimos jubilatorios, para luego plantear la principales funciones que permiten proyectar las diversas variables monetarias asociadas a las jubilaciones

Las proyecciones parten del stock actual incorporándole las jubilaciones generadas a partir de la aplicación de las tasas de jubilaciones a los cotizantes por edad simple y por año.

5.2. Altas de Jubilados por edad

Los nuevos jubilados de cada año se determinan a partir de los cotizantes del año anterior a los que se les aplican la tasa de jubilación por sexo y edad. Se estiman además las altas por causal utilizando la función de distribución de las altas.¹ A estas las habíamos definido como

$$\mathbf{J(x, e, n, r, c, t) = C(x, e-1, n, r, t-1) * j(x, e) * d(x, c, e)}$$

¹ Capítulo II; Análisis de la Evolución del Número de Jubilados.

Tenemos entonces la variable indexada en las diferentes categorías: sexo (x), edad (e), nivel de ingreso (n), el régimen aplicable (r), causal jubilatoria (c), y el tiempo (t).

5.3. Sueldo básico Jubilatorio por edad

En el modelo se distinguen cuatro niveles salariales.² Asociados a cada uno de los niveles se establece un salario medio que cambia con la edad del trabajador por la tasa de movilidad vertical. El cómputo del sueldo básico fue de 10 años, el que fue limitado al promedio mensual de los 20 mejores años incrementados en un 5%. Al trabajar sobre el supuesto de que el salario tiene un crecimiento sostenido y constante al final de la vida laboral, para el cálculo de los mejores años se promedian los últimos 20 años obteniendo. Como resultado de esta operación llegamos a la siguiente expresión para el Sueldo Básico Jubilatorio:

$$SBJ(x, e, n, r, c, t) = \min [\text{suma1}(S(x, e, n, t)/10); 1.05^* \text{suma2}(S(x, e, n, t)/20)]$$

Donde suma1 y suma2 representan respectivamente las sumas de los sueldos de los últimos 10 y 20 años de actividad anteriores a la edad e.

Se debe cumplir la siguiente condición adicional:

$$SBJ(x, e, n, r, c, t) \geq \text{suma2}(S(x, e, n, t)/20)$$

Puesto que el sueldo básico jubilatorio no puede ser inferior al promedio de los sueldos de los 20 años.

5.4 Tasa de Reemplazo por edad

En el modelo la tasa de reemplazo se diferencia según la causal jubilatoria y la edad del afiliado al momento de retiro. Así para la jubilación de causal común a los 60 años se ha supuesto una tasa de reemplazo de 51.5%. Esta tiene implícito el supuesto de que el cotizante ha ingresado a la edad media de cotización (22 años) con lo cual tiene 38 años de servicios. Es decir que estamos trabajando con una densidad de cotización de 100%. En el caso de que esta fuera menor, el cotizante no se puede jubilar hasta que no tiene 35 años de servicios. Esto nos estaría dando que a los 60 años con 35 años de servicios y habiendo ingresado a la edad promedio le correspondería una tasa de reemplazo del 50% y una densidad de cotización del 92. La pérdida entre esta tasa de reemplazo y la utilizada es menor al 3%, diferencia que no invalida nuestros cálculos.

² Capítulo II; Escenario base - Análisis de la Evolución de Cotizantes.

Nuestra variable esta indexada en edad y causal:

$$TR(e, c)$$

5.5 Importe de las jubilaciones iniciales por edad

En la dinámica de la proyección las bajas se producen por fallecimiento. En tal sentido cabe apreciar que el flujo anual de fallecimientos se determina a partir de la aplicación de la tasa de mortalidad a los montos de jubilaciones del stock según las diversas categorías de la siguiente forma:

$$SJ(x, e, r, c, t) = SJ(x, e-1, r, c, t-1) * (1-q(x, e, t))$$

donde: $q(x, e, t)$ es tasa de mortalidad por sexo y edad y año.

Como en el año base la cantidad de afiliados jubilados por el régimen mixto no es significativa, se ha supuesto que el stock de jubilados sea del régimen solidario.

5.6 Topes Jubilatorios

La ley 16.713 en sus artículos 75 y 76 fija los montos mínimos y máximos de jubilación. Teniendo en cuenta esto se definieron coeficientes que ajustan los montos de las altas de jubilaciones por edad y nivel de ingreso, que definimos como.

$$CMin(e, n)$$

La estimación de los niveles de estos coeficientes se realizó en función de la comparación entre los valores de las altas de afiliados normales y las de quienes se vieron beneficiados por los topes. Este análisis por edad permitió estimar la incidencia promedio de los mínimos en el nivel de las altas por edad ($CMin$). Como se supone que el efecto relativo de las jubilaciones llevadas a mínimo se mantendrá en el futuro, los coeficientes se deberán aplicar al costo de altas normales.

5.7 Importe de las altas de jubilaciones por edad

Para modelar la evolución del monto de las altas de jubilaciones utilizamos la siguiente expresión:

$$J(x, e, r, c, t) = SBJ(x, e, n, r, c, t) * TR(e, c) * CMin(e, n)$$

Donde $J(x, e, r, c, t)$ es igual al monto de altas de jubilaciones por diferentes categorías: sexo (x), edad (e), el régimen aplicable (r), causal jubilatoria (c), y el año de proyección (t).

5.8 Importe de las nuevas jubilaciones por edad

Para proyectar el nivel del importe asociado a las nuevas jubilaciones por edad, debemos agregar a las altas a la edad considerada, el importe correspondiente a las jubilaciones del año anterior de un año menos de edad y que haya sobrevivido. Por lo tanto se debe cumplir la siguiente relación:

$$NJ\$ (x, e, r, c, t) = J\$ (x, e, r, c, t) - NJ\$ (x, e-1, r, c, t-1) * (1-q(x, e, t))$$

Donde:

$NJ\$ (x, e, r, c, t)$ es importe total asociado a los jubilados de edad e en el año t

5.9 Importe total de jubilaciones por año

El monto total de jubilaciones nuevas de un año lo obtenemos realizando las siguientes sumas:

$$TNJ\$ (x, e, r, c, t) = \text{Sumas } (NJ\$ (x, e, r, c, t))$$

Por otra parte, el monto total de las jubilaciones que restan del stock inicial se obtiene de la siguiente expresión:

$$TSJ\$ (x, e, r, c, t) = \text{Sumas } (SJ\$ (x, e, r, c, t))$$

Las sumas de cada expresión se realiza para todas las variables, excepto t , por que se debe considerar:

- x suma de hombres y mujeres
- e varía entre 21 y 95 años
- r suma de los regímenes aplicables: solidario y mixto
- c suma de las diferentes causales jubilatorias: invalidez, vejez y edad avanzada

Por lo tanto, el importe total anual de jubilaciones se obtiene sumando las expresiones particulares para todas las combinaciones posibles de las diversas variables intervinientes, excepto “ t ” que indica el año de la proyección que estamos considerando.

La particularidad de la proyección es que todos los valores que internamente se manejan en los diversos algoritmos y relaciones de recurrencia están expresados en términos de salarios constantes. Esta propiedad es de aplicación puesto que tanto salarios de cotización como las jubilaciones y pensiones del sistema contributivo uruguayo se ajustan en términos generales de acuerdo a la variación del IMSN (Índice Medio de Salarios Nominal). Se opera de esta forma puesto que es posible integrar las altas de cotizantes y de prestaciones a los stocks sin mayores inconvenientes puesto que están expresados en idénticos términos de salarios.

5.10 Importe total anual de jubilaciones con precios constantes

No obstante, para la presentación de los resultados se integran los crecimientos reales de salarios a todas las variables monetarias, teniendo en cuenta que en análisis de los recursos proyectados se ha definido en tal sentido a la variable SALRAC(t). Por lo tanto, los resultados totales cuando consideramos crecimiento real de salarios son los siguientes:

$$TR\$(t) = (TNJ\$ (x, e, r, c, t) + TSJ\$ (x, e, r, c, t)) * SALRAC(t)$$

Estos valores tienen especial relevancia cuando se los expresan en términos del Producto Bruto Interno, el cual se supone creciente a precios constantes al 2% anual.

6. Análisis de la Evolución del monto de Pensiones

6.1 Contenido

La pensión, como ya se ha explicado, a diferencia de las otras prestaciones, no es sólo una relación que definiríamos de “uno a uno”, ya que el fallecimiento de un activo (o jubilado) genera “una pensión” que puede estar constituida por uno o varios “pensionistas”. Es así que tenemos una “cédula pensionaria”, generada por el fallecido, y constituida por la concurrencia de beneficiarios entre los que se distribuirá la asignación de pensión.

El presente estudio presenta las relaciones funcionales que estiman el nivel de la evolución del importe de las pensiones del stock, las nuevas pensiones según origen y por tipo de causal, la estimación prevista del gastos total.

6.2 Aspectos metodológicos

Se partió del “stock” de pensiones de sobrevivencia del año 2003, al que se incorporan las nuevas pensiones ocasionadas por un fallecimiento, de acuerdo a las categorías que la generan: activos, pasivos del stock actual de jubilaciones y pasivos de las nuevas jubilaciones. Las “altas” se determinan a partir de las probabilidades de generar pensión a diferentes edades y según la integración de la cédula pensionaria.

Hay tres condiciones del generante que intervienen en el cálculo: el nivel de ingreso, el sexo y el tipo de beneficiarios (viuda/o, con copartícipe hijo varón, con copartícipe hija mujer o con ambos). La dinámica es compleja porque estas probabilidades no solo difieren al momento de la causal pensionaria sino también porque varían con el cambio de la estructura de la cédula pensionaria en cada año posterior a la fecha de fallecimiento del causante.

6.3 Pensionistas iniciales del stock

Se parte de la información histórica con la información disponible sobre los pensionistas clasificados por edad simple y sexo, sin apertura por causante ni cédulas pensionarias.

A esta categoría de beneficiarios, para cada edad y sexo, las proyectamos aplicando las probabilidades de sobrevivencia anual que están asociadas a las tablas de mortalidad utilizadas en todo el horizonte de análisis.

$$STOCKPENS\$ (x,e,t) = STOCKPENS\$ (x,e-1,t-1) * (1-TM (x,e-1, t-1))$$

Donde

“x” es el sexo del beneficiario

“e” es la edad del beneficiario, comprendida entre 0 y 99 años

“t” es el año de proyección

TM es la tasa de mortalidad para la edad, sexo y año correspondiente

6.4. Importes de Altas de nuevas pensiones

Las altas monetarias asociadas a las pensiones de sobrevivencia, pueden tener múltiples beneficiarios (viudas/os, hijas/os, padres, etc.) además de provenir de múltiples tipos de causahabientes (jubilados en curso de pago, nuevas altas de jubilación, activos cotizantes)³. Además en esta caso incide también en nivel monetario individual de las pensiones, el cual depende de si el causante fallece en actividad o cuando está en goce de su jubilación. Por tal motivo dividimos el análisis en estos casos específicos, uno correspondiente a fallecidos en actividad y dos a fallecidos jubilados.

6.4.1 Causantes Activos fallecidos en el año t

En este caso, es preciso “jubilarse” al fallecido, para ello se debe calcular su Sueldo Básico Jubilatorio SBJ⁴, aplicar la tasa de reemplazo jubilatoria que corresponde y a ese resultado se le aplica el 75% o 66% según las características del grupo de beneficiarios supervivientes, tal cual se estableció precedentemente.

Por lo tanto, en el caso de pensiones generadas por fallecimientos de activos del sistema, en primera instancia se realizó la ficción de que se les jubilaba, encontrando el SBJ correspondiente y su asignación de jubilación, la cual fue la base para determinar su SBP y la asignación de pensión.

La expresión general para la determinación del costo del alta es la siguiente:

$$PA\$_0(x,e,n,r,c,t,y,z,w) = JS(x,e,n,r,c,t) * MC((x,e,n,r,t) * TP_0(x,e,y,z,w) * P_0(x,e,y,z,w)$$

Donde

“x” es el sexo del causante

“e” es la edad del causante al momento del fallecimiento

“n” es el nivel de ingreso del causante

“r” es el régimen

“c” es la causal (en caso de fallecimiento de actividad se aplica la causal invalidez) que en este caso es igual a 1.

³ Capítulo IV; Escenario base - “Análisis de la evolución de pensiones”.

⁴ Capítulo III; Escenario base - “Análisis de la evolución monetaria de jubilaciones”.

“t” es el año de proyección

“y,z,w” son variables binarias asociadas a la condición de tener derecho a la pensión de la/el viuda/o, hijo mayor e hija menor del/de la causante en condiciones de acceder a una pensión.

En cuanto los cuatro factores del segundo miembro de la expresión podemos establecer:

- a) $J\$(x,e,n,r,c,t)$ es igual al importe del alta jubilatoria asociada a los causantes de sexo “x” y edad “e” en el año “t”. Se aplican los mismos criterios que siguen en el análisis de las jubilaciones por causal invalidez. No obstante, en términos generales podemos establecer que el alta individual se calcula a partir de la determinación del Sueldo Básico Jubilatorio al cual se le aplica la tasa de reemplazo jubilatorio correspondiente.
- b) $MC((x,e,n,r,t))$ es igual al número de cotizantes fallecidos; expresión definida explícitamente en oportunidad del análisis de la evolución del número de cotizantes.
- c) $TP_0(x,e,y,z,w)$ en la proyección esta expresión representa el nivel de la tasa de pensión aplicable a la jubilación del causante. Los valores correspondientes depende de y, z y w, de la siguiente forma:

$$TP\{(1,1,1); (1,1,0); (1,0,1)\} = 0.75$$

$$TP\{(1,0,0); (0,1,1); (0,0,1); (0,1,0)\} = 0.66$$

$$TP\{(0,0,0)\} = 0$$

- d) $P_0(x,e,y,z,w)$ expresa la probabilidad de generar pensión a partir del fallecimiento de un afiliado. Esta función fue definida en oportunidad del análisis de la evolución física de los pensionistas.

6.4.2 Causantes de Jubilados fallecidos en el año t

Para el caso de las altas de pensiones provenientes de las jubilaciones en curso de pago, consideramos por edad simple y sexo los fallecidos del año, con el valor de su jubilación asociada, y obtenemos así el valor de las cédulas pensionarias generadas.

$$PSS_0(x,e,n,r,c,t,y,z,w) = MJ\$((x,e,n,r,t)) * TP_0(x,e,y,z,w) * P_0(x,e,y,z,w)$$

Los dos últimos factores de la expresión fueron definidos anteriormente, mientras que el primero expresa, el importe del nivel de jubilaciones de los fallecidos en el año “t” a la edad “e” y de sexo “x”, función definida en oportunidad del análisis del número de jubilados.

Existe una diferencia que no afecta el planteo general anterior, y es que cuando fallece un jubilado del stock inicial no interesa el régimen en que se encuentra puesto que la gran mayoría está comprendida en la leyes

anteriores a la 16.713 en una categoría común. Cuando los generantes provienen de los nuevos jubilados, la diferencia con lo descrito consiste en que además de las variables ya mencionadas, contamos con el dato acerca del régimen que los amparaba (mixto o solidario).

6.5 Importes de pensiones en los siguientes años al alta.

La estimación del importe de pensiones de uno o más años siguiente al año de alta, no se calcula de igual forma de que el de las jubilaciones, donde basta aplicar tasas de mortalidad a los sobrevivientes para obtenerlas, y por ende los importes jubilatorios correspondientes. Ello es posible porque para el caso de jubilaciones hemos supuesto una sola causal de baja: la muerte.

Cuando consideramos las pensiones, al existir cambios en la estructura familiar que no depende de la mortalidad e inclusive como existen además probabilidades conjuntas de muerte de ese grupo, el tratamiento de los años siguientes es más complejo.

Para ello fue necesario recalculamos la probabilidad de tener derecho a pensión en los años siguientes al fallecimiento. En el análisis realizado en oportunidad de evaluar el número de pensiones y pensionistas definimos la función $P_d(y,z,w)$ que indica la probabilidad deseada para el año "n" de la muerte del causante ante diversos valores de y,z,w.

Podemos ahora, calcular el importe de las pensiones, por fallecimiento de activos, generadas años anteriores de la siguiente forma, ante fallecimientos a la edad e en el año t:

$$PA\$_d(x,e+d,n,r,c,t+d, y,z,w) = J\$ (x,e,n,r,c,t) * MC((x,e,n,r,t)) * TP_d(x,w+sy,z,w) * P_d(x,e+d,y,z,w)$$

Con los pensionistas surgidos como consecuencia de fallecimiento de pasivos la expresión sería la siguiente:

$$PJ\$_d(x,e+d,n,r,c,t+d,y,z,w) = MJ\$ (x,e,n,r,t) * TP_d(x,e+d,y,z,w) * P_d(x,e+d,y,z,w)$$

Estas expresiones se calculan para los diversos años de la proyección y por sexo, y según el afiliados estuviese en actividad o en goce de pasividad.

Se recalca que las expresiones anteriores indican los importes generados a partir del fallecimiento de un afiliado de edad "e" en el año "t", por lo que en el año "t+d" el causante hubiera tenido "e+d" años. Como desde el fallecimiento han transcurrido "d" años, TP y P deben reflejar en el año "t+d" tanto las probabilidades de pensión como las tasas de pensión correspondiente al grupo familiar.

6.6 Importes de Altas acumuladas de pensiones por edad

El cálculo de las altas acumuladas año a año en la proyección cuentan con una dificultad adicional: debemos considerar la acumulación de los diferentes estados en los que puede encontrarse cada pensionista en cada momento de la proyección.

Es así que, por ejemplo en el año 2, para una tipología dada (por ejemplo: pensión de viuda únicamente), deberemos considerar el valor del alta que se generó en el año anterior revaluado, al que le sumaremos el valor del alta que se generó en el año en curso, a valores de dicho año. Trataremos de ejemplificarlo, para que sea más simple de entender:

Esquema del Nivel de importes por edad del causante y año

	EDAD	Año t	Año t+1	Año t+2	Año t+3
Altas de año t	e	aa	bb	cc	dd
Altas de año t+1	e+1	--	a'a'	b'b'	c'c'
Altas de año t+3	e+2	--	--	a''a''	b''b''

Las expresiones aa son iguales a la definida para las altas en el año de fallecimiento del causante y las bb, cc y dd son iguales a los importes asociados a las pensiones correspondientes a los años siguientes de esas altas, cuyas expresiones las definimos en el punto anterior.

Por otra parte, en este ejemplo, las altas acumuladas del año t+1 para la edad e+1 del causante, se obtienen sumando (bb+a'a'), cada una al valor que corresponda de acuerdo a las definiciones dadas anteriormente.

En este caso la expresión resultante para el ejemplo sería, para el caso de pensionistas de activos fallecidos, igual a:

$$PA\$_0(x,e+1,n,r,c,t+1, y,z,w)) + PA\$_1(x,e+1,n,r,c,t+1, y,z,w))$$

Genéricamente, podemos plantear los importes asociados a cédulas pensionarias para las diversas edades de los causantes de la siguiente forma:

$$SPA\$ (x,e,n,r,c,t, y,z,w)) = \sum_j (PA\$_j(x,e,n,r,c,t, y,z,w))$$

La suma de las expresiones PA\$ se realiza para j comprendido entre j=0 y J =f-e, donde f es el final de la tabla de mortalidad correspondiente.

Si consideramos a pensiones asociadas al fallecimiento de pasivos la expresión sería igual a:

$$SPJ\$ (x,e,n,r,c,t, y,z,w)) = \sum_j (PJ\$_j(x,e,n,r,c,t, y,z,w))$$

También la sumatoria se debe realizar para j comprendido entre $j=0$ y $J=f-e$, donde f es el final de la tabla de mortalidad correspondiente.

6.7 Importe total anual de pensiones con salarios constantes

El importe total anual de pensiones se obtiene sumando las expresiones anteriores para todas las combinaciones posibles de las diversas variables intervinientes, excepto "t" que indica el año de la proyección que estamos considerando.

$$SPT(t) = \text{SUMAS}(SPA(x, e, n, r, c, t, y, z, w)) + SPJ(x, e, n, r, c, t, y, z, w)$$

La particularidad de la proyección es que todos los valores que internamente se manejan en los diversos algoritmos y relaciones de recurrencia están expresados en términos de salarios constantes. Esta propiedad es de aplicación puesto que tanto salarios de cotización como las jubilaciones y pensiones del sistema contributivo uruguayo se ajustan en términos generales de acuerdo a la variación del IMSN (Índice Medio de Salarios Nominal). Se opera de esta forma puesto que es posible integrar las altas de cotizantes y de prestaciones a los stocks sin mayores inconvenientes puesto que están expresados en idénticos términos de salarios.

6.8 Importe total anual de pensiones con precios constantes.

No obstante, para la presentación de los resultados de los importes se integran los crecimientos reales de salarios a todas las variables monetarias, teniendo en cuenta que en el análisis de los recursos proyectados se ha definido en tal sentido a la variable **SALRAC(t)**. Por lo tanto, los resultados totales cuando consideramos crecimiento real de salarios son los siguientes:

$$SPTR(t) = SPT(t) * SALRAC(t)$$

Estos valores tienen especial relevancia cuando se los expresan en términos del Producto Bruto Interno, el cual se supone creciente a precios constante al 2% anual.

7. Análisis global

7.1. Contenido

La consolidación de los recursos y erogaciones del régimen previsional, comprende la evaluación de recursos por aportes jubilatorios, la cuota parte de impuestos afectados y las prestaciones de jubilaciones, pensiones, subsidios para expensas funerarias, subsidios transitorios, rentas permanentes y los correspondientes gastos de administración.

Seguidamente se plantean los principales funciones asociadas a cada uno de los conceptos de ingresos que deben ser integrados en la consolidación final.

7.2. Recursos propios

Se considera los recursos por aportes afectados a solidaridad (personales, patronales jubilatorios) y los impuestos afectados al BPS.

7.2.1 Cotizaciones de Aportes al Régimen Solidario

Como hemos visto, los aportes se determinan a partir de las tasas de cotización, los salarios promedio y el número de cotizantes, de forma que la masa salarial total evolucione a la misma tasa que el PBI. La masa salarial cambia con los salarios reales y los puestos de trabajo cotizantes. Sin embargo, como sólo parte de esa masa salarial queda afectada al BPS, las contribuciones al régimen solidario tienen una evolución descendente en términos de PBI, como consecuencia del aumento sostenido del número de afiliados que opta por integrarse al régimen de ahorro individual

La función que expresa la recaudación referida⁵, es la siguiente

$$RECABPSREAL(t)$$

Esta función expresa la recaudación del BPS en valores constantes del año 2003.

7.2.2 Impuestos afectados

Los impuestos afectados IVA y COFIS evolucionan con el nivel de actividad económica. La mayor parte de la recaudación del COFIS se asigna al programa IVS contributivo. Del total del IVA afectado al BPS (7 puntos de la tasa básica) se asigna al régimen jubilatorio contributivo una proporción que se determinó a partir de la estructura de egresos del año 1996.

Por lo tanto podemos plantear la siguiente expresión para la estimación de los impuestos:

$$IA(t) = (IVA(0) + COFIS(0)) * CRECIPBI(t)$$

Donde :

- IVA(0) y COFIS(0) son los impuestos afectados del año base
- CRECIOBI(t) es la tasa de crecimiento real acumulado del PBI entre el año base y el año t.

7.3. Prestaciones y gastos de funcionamiento

7.3.1 Importes de jubilaciones

Se simularon solo las jubilaciones del régimen solidario. Las proyecciones parten del stock actual y se incorporan los importes de las jubilaciones

⁵ Ver Capítulo IV

generadas a partir de la aplicación de las tasas de jubilaciones a los cotizantes por edad simple y por año. En la dinámica de la proyección las bajas se producen por fallecimiento.

La función que asociada al total de gastos en jubilaciones fue la siguiente⁶:

$$TR\$(t)$$

Estos valores tienen especial relevancia cuando se los expresan en términos del Producto Bruto Interno, el cual se supone creciente a precios constantes.

7.3.2 Importe anual de pensiones

Al igual que las jubilaciones, se parte del stock actual de pensiones al que se incorporan las nuevas pensiones por el fallecimiento de las categorías que las generan (activos, pasivos del stock actual de jubilaciones y pasivos de las nuevas jubilaciones). Las altas se determinan a partir de las probabilidades de generar pensión a diferentes edades y según la integración de la cédula pensionaria. Si bien la dinámica es compleja porque estas probabilidades no solo difieren al momento de la causal pensionaria sino también porque varían con el cambio de la estructura de la cédula pensionaria en cada año posterior a la fecha de fallecimiento del causante, se ha podido plantear la siguiente expresión única para el costo asociado a este tipo de prestación⁷:

$$SPTR\$(t)$$

Estos valores están expresados en precios constantes del año 2003.

7.3.3 Otras prestaciones y gastos de funcionamiento.

Los egresos correspondientes a las otras prestaciones (subsidios por expensas funerarias, subsidios transitorios, etc.) y los gastos de administración asociados, se proyectaron como una proporción de los egresos por jubilaciones y pensiones. Estos coeficientes se determinaron a partir de los datos efectivos del año 2003 y se mantiene constante a lo largo de toda la proyección.

Por lo tanto, podemos plantear las dos siguientes funciones:

$$GA(t) = [TR\$(t) + SPTR\$(t)] * KGA$$

$$OP(t) = [TR\$(t) + SPTR\$(t)] * KOP$$

Donde :

- GA(t) y OP(t) son los gastos de administración y otras prestaciones del año t

⁶ ver Capítulo V

⁷ ver Capítulo VI

- KGA y KGP son las constantes de gastos de administración y de otras prestaciones calculadas para el año base.

7.4. Déficit del régimen IVS contributivo

De la consolidación de ingresos por aportes e impuestos afectados y los egresos por prestaciones y gastos de funcionamiento, se determina anualmente el resultado financiero que, en el caso de déficit, tiene que ser cubierto con asistencia financiera del gobierno central.

Las expresión final del déficit anual puede ser planteada como:

$$\mathbf{DÉFICIT(t) = EGRESOS(t) - INGRESOS (t)}$$

Donde :

$$\begin{aligned} - \mathbf{EGRESOS(t)} &= \mathbf{TR\$(t) + SPTR\$(t) + GA(t) + OP(t)} \\ - \mathbf{INGRESOS(t)} &= \mathbf{RECABPSREAL(t) + IA (t)} \end{aligned}$$

Puesto que por una parte los ingresos están compuestos de la recaudación de aportes del sistema solidario y los impuestos afectados a este régimen y por otro, en los egresos se computan las prestaciones jubilatorias, las pensionarias y las otras prestaciones menores (por ejemplo subsidios por expensas funerarias) y los gastos de administración.

Por otra parte, todos los valores monetarios que figuran en todas las expresiones anteriores están expresados en valores constantes, términos de precios, computando como año base el IPC del año 2003.

RELACION ACTIVO COTIZANTE – PASIVO
Datos Históricos y Projectados

Cra. María Luisa Brovia
Sector Valuaciones Actuariales

RELACION ACTIVO COTIZANTE – PASIVO

1. Introducción

El análisis financiero del sistema I.V.S., en el corto, mediano y largo plazo, se efectúa a través de la ecuación de equilibrio, la que permite visualizar la tendencia que tendrán las principales variables involucradas.

El equilibrio financiero para un sistema de reparto, se obtiene cuando se igualan los Ingresos y los Egresos anuales.

$$T * S * N = J * P * z$$

Siendo:

T - Tasa de aportes

S - Sueldo medio anual de los cotizantes del subsistema

N - Número de activos cotizantes

J - Número de pasividades

P - Monto de la pasividad promedio

z - Coeficiente de ajuste de egresos que corresponde a los gastos de funcionamiento

Trabajando con la ecuación de equilibrio financiero, despejando la tasa de aporte global de equilibrio se obtiene:

$$T = \frac{z * (P/S)}{(N/J)}$$

Siendo N/J la relación demográfica de la ecuación que expresa la proporción de cotizantes activos respecto al número de jubilados equivalentes totales.

Es decir que la tasa media de aporte quedaría determinada por la relación entre el número promedio de pasivos por la pasividad anual promedio, y el número de activos cotizantes promedio por el salario anual promedio. Vemos entonces, la intervención de dos factores: la relación activo/pasivo y la relación entre el salario y la pasividad.

Analizaremos en este trabajo, la relación activo – pasivo. Veremos la evolución de los cotizantes, la de los pasivos y por último la evolución de la relación en sí misma. Para ello analizaremos datos históricos y proyectados.

2. Importancia del factor Activo - Pasivo

Existen dos conceptos que debemos diferenciar: el coeficiente de dependencia de los ancianos y el coeficiente de dependencia del sistema.

El primero lo definimos como el cociente entre los individuos en edad de trabajar y las personas inactivas mayores de 65 años; el segundo como la proporción entre los trabajadores que efectúan aportes al sistema de seguridad social y las personas que reciben una prestación del mismo.

En términos generales podemos plantear que respecto a la financiación de la seguridad social, es necesario centrarse en el coeficiente de dependencia del sistema, es decir lo que llamamos la relación demográfica de la ecuación de equilibrio.

Uno de los factores que inciden negativamente sobre esta relación es el envejecimiento de la población. Según estudios realizados¹ existe un descenso de la tasa de natalidad concomitantemente con una estabilización de la tasa de mortalidad, lo que hace que la esperanza de vida vaya aumentando y en consecuencia aumente la relación de dependencia de los mayores de edad. El comportamiento de estas variables, llevará en un futuro cercano a que el crecimiento de la población esté en las proximidades de cero. Además la migración ha constituido y puede constituir en el futuro un factor de relevante incidencia en el cambio demográfico.

El deterioro de la relación activo-pasivo, dado el distinto ritmo de crecimiento de los factores, implicará desde el punto de vista previsional, que la proporción de potenciales pasivos cuyas prestaciones deban ser financiadas por los activos, sea persistentemente creciente. Consecuentemente el coeficiente de dependencia del sistema será cada vez más chico lo que hará que la tasa de equilibrio del sistema sea creciente.

3. Datos históricos

3.1 - Evolución de los activos cotizantes

Nos referiremos al total de cotizantes del BPS, privados y públicos.

AÑO	COTIZANTES (*)	Variación	Acumulada
1995	925,984		
1996	960,590	3.7%	
1997	946,880	2.3%	
1998	966,528	4.4%	
1999	956,623	3.3%	
2000	936,587	1.1%	
2001	910,661	-1.7%	
2002	847,405	-8.5%	
2003	865,966	-6.8%	
2004	915,340	-1.1%	
2005	1.019.341	10.1%	

(*) Promedio anual

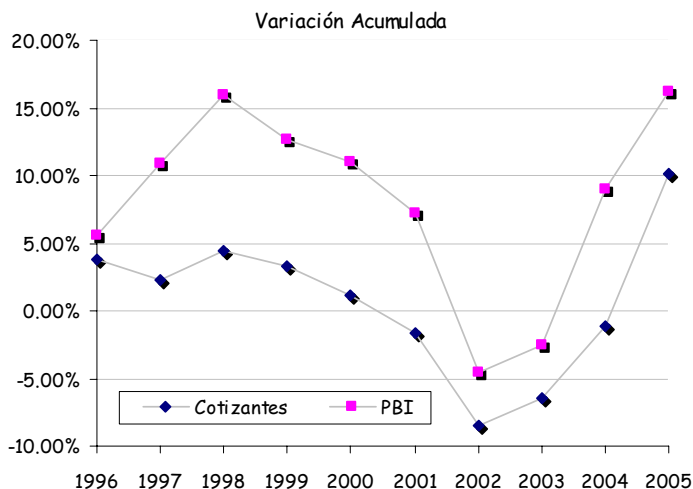
¹ L. Camacho .- El envejecimiento demográfico en Uruguay. Su incidencia en el financiamiento del Sistema Previsional

En 1995, año previo a la reforma previsional, el BPS tenía 925.984 cotizantes.

Al comparar el año 1996 con respecto a 1995 vemos un incremento del 3.7% en el número de cotizantes. El aumento en este período podría ser el efecto inducido por la difusión de la obligatoriedad de recaudación nominada y de la necesidad de registros en Historia Laboral para acreditar años efectivos de aportación a la hora de hacer uso del derecho jubilatorio en el nuevo sistema de seguridad social implementado por la vigencia de la Ley 16.713 a partir del 1° de abril de 1996. Además se debe tener en cuenta que en este período existió una evolución favorable del nivel de actividad económica, ya que el PBI en este período tuvo un crecimiento del entorno del 5%.²

A partir de 1995, año tomado como base para el estudio, los cotizantes han crecido teniendo un pico en 1998, llegando a un crecimiento acumulado del entorno del 4%, lo que expresado en cifras asciende a los 966.528. A partir de este año, si bien seguimos teniendo un crecimiento hasta el año 2000 al compararlos con el año base, en realidad comienza un descenso sostenido de los mismos, hasta llegar al año 2003, en el cual existen 865.966 cotizantes. A partir de este momento se ha revertido la situación y ha comenzado un crecimiento el cual llega a su punto máximo en el año 2005 con 1.019.341 cotizantes promedio, lo que está significando un aumento del 10.1% con respecto al año base.

En realidad la evolución de los cotizantes, está relacionada entre otras cosas, con la evolución de la economía. Si observamos la variación acumulada del PBI en el período 1995 – 2005, vemos que su comportamiento es acompañado por la evolución de los cotizantes.



² "Análisis de los ingresos y egresos efectivos del período 1995-1997" publicado en Indicadores de la Seguridad Social, AEA – BPS N°154, Junio 1998

Luego de la recesión de la economía del período 1999 – 2002 los puestos de trabajo comenzaron a crecer acompañando el proceso de reactivación económica. Lo niveles más bajos de puestos cotizantes se registraron en el 2002 y 2003 respectivamente.

La recuperación de los puestos cotizantes ha llegado a un nivel nunca antes registrado.

Este crecimiento de los puestos de trabajo puede atribuirse a diferentes razones, entre las cuales podemos citar: la mejora en el nivel de actividad económica que llevó a aumentar el empleo y la creación de nuevos puestos de trabajo, la convocatoria de los Consejos de Salarios que propició la formalización de trabajadores no registrados, el cambio en la gestión inspectiva del organismo y por último podemos mencionar las expectativas en general favorables de la población hacia la gestión del nuevo gobierno nacional.

3.2. - Evolución de las pasividades

En primer lugar debemos aclarar que utilizaremos el concepto de pasividades y no de pasivos para compatibilizarlo luego con el concepto de cotizantes.

Sabemos que un pasivo puede tener más de una pasividad, así como un activo puede ocupar más de un puesto de trabajo. Al utilizar el concepto de pasividades y cotizantes estaremos comparando conceptos equiparables.

En términos generales se entiende que el total de pasividades está dado por la suma de las jubilaciones más las pensiones. Sin embargo a los efectos de poder trabajar con elementos comparables, expresaremos a las pensiones en unidades de jubilaciones. Es decir que utilizaremos la siguiente definición:

Jubilaciones equivalentes = N° de jubilaciones + (N° de pensiones X Pensión promedio/Jubilación Promedio)

Veamos entonces, en la siguiente tabla, la evolución de la variable definida.

AÑO	Jubilaciones Equivalentes (*)	Variación Acumulada
1995	440,675	
1996	452,546	2.7%
1997	475.718	8.0%
1998	485,664	10.2%
1999	486,936	10.5%
2000	484,072	9.8%
2001	479,808	8.9%
2002	471.193	6.9%
2003	481.015	9.2%
2004	479.981	8.9%
2005	482.785	9.6%

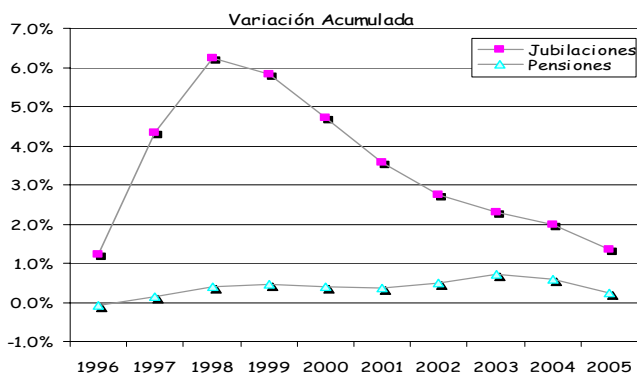
(*) Promedio anual

En 1995, año previo a la reforma previsional, teníamos 440.675 jubilaciones equivalentes. Esta cantidad ha ido subiendo hasta llegar a su máximo en el año 1999, en el cual existieron 486.936 jubilaciones equivalentes. A partir de este momento, en el cual si bien siguen creciendo al tener en cuenta el año base, comienzan a bajar hasta llegar en el año 2005 en el cual vuelve a tener un incremento ubicándose en las 482.785 jubilaciones equivalentes pagas, lo que en términos relativos implica un incremento del 9.6% con respecto al año base.

Evidentemente la variable definida ha sido afectada, en los primeros años por el aumento significativo de las altas a partir de 1996, debido al cambio de comportamiento de los trabajadores en actividad con causal jubilatoria configurada, inducido probablemente por el efecto de la entrada en vigencia de la Ley 16.713 y a los retiros incentivados por la reforma del Estado. En los dos primeros años de entrada en vigencia de la Ley 16.713 el número de altas de jubilaciones fue del orden del 17.5% y 34.7%, con relación a las altas del año previo a la reforma.³

A partir del año 2000, si bien las jubilaciones equivalentes siguen creciendo, lo hacen en menor medida, seguramente como consecuencia del comportamiento del número de jubilaciones el cual decrece ya que las pensiones no tuvieron grandes cambios.

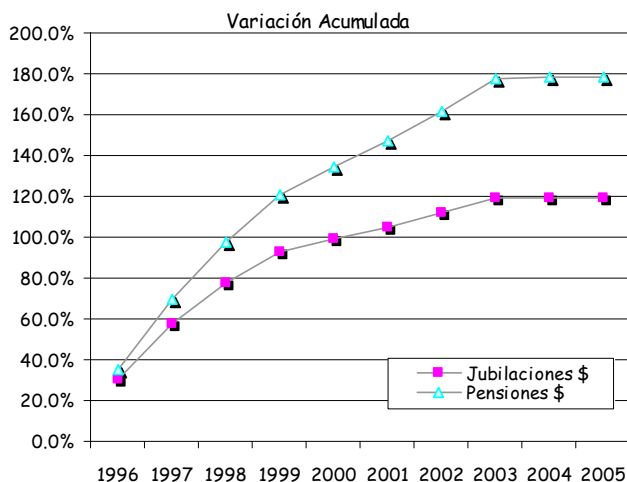
En la siguiente gráfica podemos observar la variación acumulada de ambas prestaciones, tomando como base el año 1995.



La explicación del crecimiento de las jubilaciones equivalentes del año 2005 con respecto al año base del orden del 9.6%, lo podemos encontrar en el crecimiento sostenido de las pensiones. Desde el año 1995 a la fecha, las pensiones han crecido tanto en número como el monto promedio que se paga por ellas. Además cuando estudiamos los promedios de altas de pensiones, encontramos que éste es muy superior al promedio del stock. Este monto promedio de pensiones, expresado en valores corrientes, se ha incrementado respecto al año 2004 en un 5.5% frente a un aumento del 4.0% del monto promedio de las jubilaciones.

En la siguiente gráfica podemos observar la variación acumulada de ambos promedios, tomando como base el año 1995.

³ A.Caristo – “Principales resultados del nuevo sistema previsional uruguayo”



3.3. - Relación activo Cotizante - Pasivo

La relación activo cotizante – pasivo, determina los sectores de la comunidad que, por un lado costean el subsistema y por otro son beneficiarios del mismo. Es decir, esta relación define la cantidad de activos cotizantes existentes o necesarios para financiar cada pasivo.

Esta relación puede ser definida de tres maneras básicas:

Definición N° 1

ACTIVOS COTIZANTES – PASIVIDADES IVS definiendo a esta última como:

NUMERO DE JUBILACIONES + NUMERO DE PENSIONES + NUMERO DE PENSIONES A LA VEJEZ E INVALIDEZ

La crítica que se le hace a esta definición, es que se incluyen las pensiones a la vejez. Esta es una prestación no contributiva, por la cual no existen cotizaciones personales ni patronales, por lo cual estaría fuera del fondo IVS.

Definición N° 2

ACTIVOS COTIZANTES – PASIVIDADES IVS definiendo a esta última como:

NUMERO DE JUBILACIONES + NUMERO DE PENSIONES

Esta definición mezcla el número de pensiones con el número de jubilaciones. La crítica que se le efectúa es que estaríamos sumando cosas que no son comparables, ya que una pensión no equivale a una jubilación.

Definición N° 3

ACTIVOS COTIZANTES – JUBILACIONES EQUIVALENTES definiendo a esta última como:

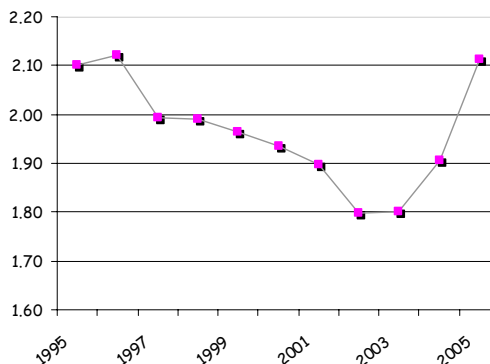
$$\text{NUMERO DE JUBILACIONES} + (\text{NUMERO DE PENSIONES} \times \text{PENSION PROMEDIO} / \text{JUBILACION PROMEDIO})$$

En esta definición las pensiones se expresan en término de jubilaciones, a efectos como ya dijimos de poder sumar conceptos comparables.

Utilizando esta definición, por considerarla la más conveniente desde el punto de vista técnico por las razones expuestas, veremos la evolución del coeficiente.

En la siguiente gráfica se puede visualizar una disminución sostenida de la relación activo/pasivo hasta el año 2003, la cual ha evolucionado desde el año 1995 en donde existían 2.1 activos para financiar a un pasivo, al año 2003 en el cual encontramos que 1.79 activos financian a un pasivo. Si bien tanto el numerador como el denominador del coeficiente, hasta el año 2002, venían descendiendo, lo estaban haciendo a distinto ritmo: el número de cotizantes estaba decreciendo más rápidamente que el de pasivos

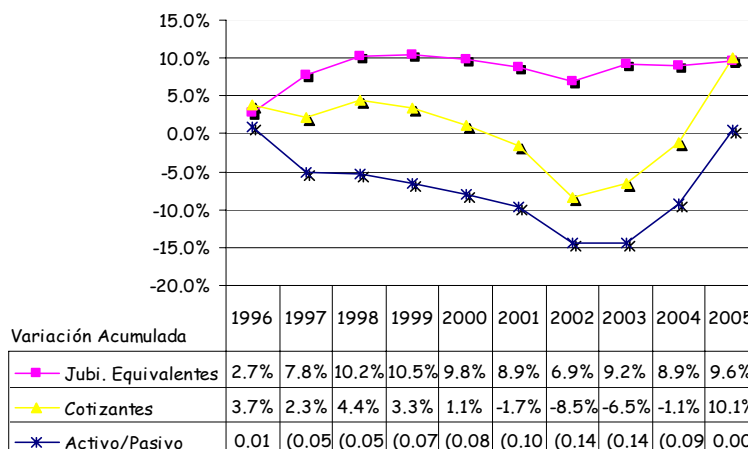
AÑO	Activo/Pasivo
1995	2.10
1996	2.12
1997	1.99
1998	1.99
1999	1.96
2000	1.93
2001	1.90
2002	1.80
2003	1.79
2004	1.91
2005	2.11



En el año 2003 se revierte la situación y ambos factores, cotizantes y pasivos, crecen con respecto al año anterior en 2.2% y 2.1% respectivamente. En términos absolutos estamos hablando de 18.562 cotizantes y 9.822 jubilaciones equivalentes. Esto lleva a que la relación activo – pasivo se mantenga prácticamente en el mismo nivel.

Ahora bien, a partir del año 2004 ambos factores, cotizantes y pasivos se comportan en forma diferente. Mientras los cotizantes tienen un despegue de crecimiento, aumentando un 5.7% y un 10.1% cuando comparamos el año 2004 con 2003 y 2005 con 2004 respectivamente. En términos absolutos nos está dando un crecimiento de 49.374 puestos de trabajo en el año 2004 y de 104.000 en el año 2005. Frente a esta situación encontramos que las jubilaciones equivalentes han tenido un descenso del orden de 0.2% en el año 2004 y apenas si han crecido un 0.6% en el año 2005. Esto lleva a que la relación activo pasivo llegue prácticamente al valor del año base, ubicándose en que 2.11 activos financian a un pasivo.

Para poder observar el comportamiento de los factores que intervienen en la relación activo/pasivo, graficamos los valores de las variaciones acumuladas de los mismos, mencionados en los ítems 3.1 y 3.2 y agregamos la variación acumulada de la propia relación.

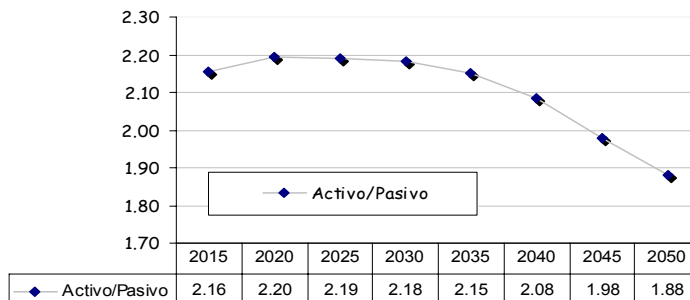


Vemos entonces que si bien las jubilaciones equivalentes tienen un crecimiento con respecto al año 1995, este viene disminuyendo de año en año, hasta el año 2003 en el cual la situación se revierte. En cambio los cotizantes no sólo han disminuido su decrecimiento, sino que a partir del año 2002 han empezado a crecer. En el año 2005 han superado al año base, de tal forma que se ha mejorado la relación activo-pasivo.

4. Datos proyectados

Para el siguiente análisis se utilizará la Proyección Financiera del Sistema Previsional Contributivo Administrado por el Banco de Previsión Social, realizada por esta Asesoría.

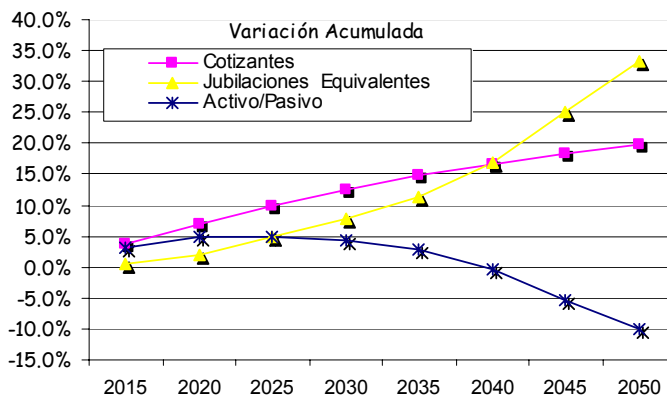
En el siguiente gráfico se observa la evolución del ratio activo /pasivo para el período proyectado 2015 – 2050.



Observamos que el indicador muestra un crecimiento hasta el año 2020, luego comienza un lento decrecimiento hasta el final del período proyectado. La relación activo cotizante /jubilados equivalentes pasaría de 2.16 en el año 2015 a 1.88 en el 2050.

Esta baja del indicador se da por efecto de que el stock de jubilaciones aumenta más que el número de cotizantes. Este decrecimiento se ve atenuado en el largo plazo, ya que las pensiones bajan y contrarrestan el aumento de las jubilaciones.

Para poder observar el comportamiento de los factores que intervienen en la relación activo/pasivo, graficamos los valores de las variaciones acumuladas de los activos cotizantes y las jubilaciones equivalentes y agregamos la variación acumulada de la propia relación.



Observamos que el número de cotizantes es creciente en todo el período. El aumento anual promedio sería de 0.45%.

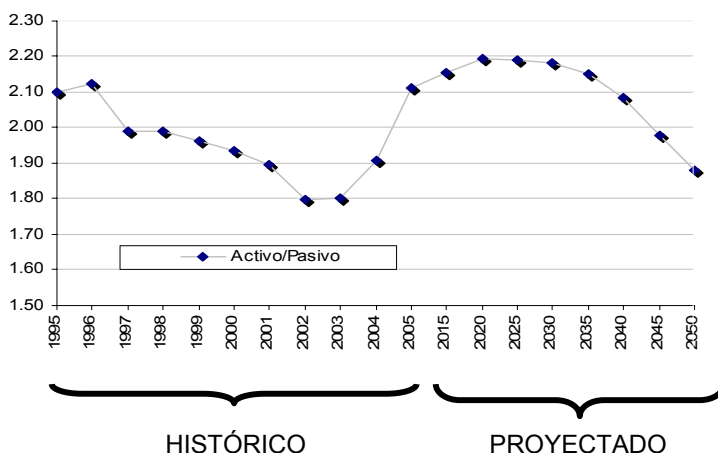
Los jubilados bajan hasta el 2020 y luego comienzan a subir. El crecimiento anual promedio del período es de 1.07%. En cambio los pensionistas muestran decrementos anuales de 1.4%. El aumento de jubilados se atribuye al aumento de la esperanza de vida, y la baja en el número de pensionistas se produciría por el fallecimiento de los pensionistas del régimen anterior al Acto 9 y a la menor cantidad de pensiones generadas en el marco de la Ley 16.713 ya sea por el requisito de recibir ingresos menores a un determinado tope como debido a limitación temporal condicionada a la edad de la viuda.⁴

De esto podemos concluir que a partir del año 2020 si bien existe crecimiento de ambas variables –cotizantes, jubilaciones equivalentes– los primeros lo harían en una forma más lenta lo que llevará a un deterioro de la relación activo/pasivo.

5. Conclusiones

La relación demográfica de la ecuación expresa la proporción de cotizantes activos respecto al número de jubilados equivalentes totales.

En el siguiente gráfico podemos observar el comportamiento de este ratio cuando observamos los datos históricos con los proyectados.



Diversos factores inciden sobre esta relación:

- Envejecimiento de la población
- Evolución de los activos cotizantes
- Evolución de los pasivos

⁴ “Proyección Financiera del Sistema Provisional Contributivo Administrado por el Banco de Previsión Social” capítulos: I, III, IV

La incidencia de estos factores sobre la relación demográfica de la ecuación de equilibrio del sistema dependerá del momento del tiempo en que se realice el estudio.

Al efectuar el estudio con los **datos históricos** encontramos:

La evolución de los activos cotizantes, en el período estudiado, ha tenido un crecimiento sostenido hasta el año 1998 causado por la entrada en vigencia de la Ley 16.713 y por el favorable nivel de actividad económica. A partir del año 1999, el descenso del PBI es acompañado por el comportamiento de los activos cotizantes.

Luego de la recesión de la economía del período 1999 – 2002 los puestos de trabajo comenzaron a crecer acompañando el proceso de reactivación económica. Lo niveles más bajos de puestos cotizantes se registraron en el 2002 y 2003 respectivamente.

A partir de este momento se ha revertido la situación y ha comenzado un crecimiento el cual llega a su punto máximo en el año 2005 con 1.019.341 cotizantes promedio, lo que está significando una aumento del 10.1% con respecto al año base.

La recuperación de los puestos cotizantes ha llegado a un nivel nunca antes registrado.

En cuanto a la evolución de las pasividades, se han tomado medidas para poder mejorar la relación demográfica de la ecuación de equilibrio:

- se aumentaron los requisitos para reconocer las actividades computables
- se modificaron las tasas de remplazo
- se aumentó la edad jubilatoria mínima de retiro de las mujeres
- se aumentó el número de años de actividad mínima requeridos para generar causal jubilatoria,

Todas estas medidas están llevando a que el número de pasividades descienda de una forma gradual a medida que se van sustituyendo las pasividades del régimen anterior por las nueva.

El comportamiento de estas dos variables ha mejorado el coeficiente de dependencia del sistema, el cual ha llegado en el año 2005 a que 2.11 activos financien un pasivo. Este nivel al que ha llegado el ratio se debe fundamentalmente al crecimiento nunca antes registrado de los activos cotizantes.

Cuando efectuamos el estudio sobre los **datos proyectados**, encontramos que el factor que más incidirá en la relación demográfica de la ecuación de equilibrio financiero del sistema será el envejecimiento de la población. Si bien tanto los activos cotizantes como los jubilados equivalentes aumentarían en el período 2015 – 2050, estos últimos lo harían en forma más rápida. Esto llevará a que la relación activo/pasivo tenga un

decrecimiento constante hasta el final de la proyección, en la cual llegaría a ubicarse en que 1.88 activos financiarían a un pasivo.

Evidentemente las medidas tomadas por la Ley 16.713 para poder mejorar esta relación no tuvieron en cuenta el envejecimiento demográfico de la población. Se debe tener en cuenta que este envejecimiento no se visualiza en toda su magnitud debido a la baja en el total de pensiones que se produciría por las causas ya mencionadas. Además en algún momento este efecto dejará de actuar y en el largo plazo más allá de los años de la proyección, el efecto de la longevidad será más intenso y afectará el equilibrio del régimen de reparto.

El deterioro de la relación activo/pasivo, dado el distinto ritmo de crecimiento de los factores, implicará desde el punto de vista previsional, que la proporción de potenciales pasivos cuyas prestaciones deban ser financiadas por los activos, sea persistentemente creciente. Consecuentemente el coeficiente de dependencia del sistema será cada vez más chico lo que hará que la tasa de equilibrio del sistema sea creciente.

**ANALISIS DE LA EVOLUCION DE LOS
BENEFICIARIOS DE ASIGNACIONES FAMILIARES
EN EL PERIODO 2004 – 2005**

ANALISIS DE LA EVOLUCION DE LOS BENEFICIARIOS DE ASIGNACIONES

FAMILIARES EN EL PERIODO 2004 – 2005

Objetivo

En el presente trabajo analizaremos la cohorte compuesta por los beneficiarios de Asignaciones Familiares durante el periodo de tiempo comprendido entre los años 2004 - 2005.

Definimos como cohorte al conjunto de individuos de una población que comparten el mismo acontecimiento durante un periodo de tiempo específico. En el presente análisis, el acontecimiento consiste en la cobertura que brinda el B.P.S. por la prestación de asignaciones familiares a través de prestaciones económicas.

El análisis se centrará en el estado y dinámica de dicha cohorte o población. Cuando se habla de estado, se hace referencia al tamaño, distribución territorial, estructura por edad y sexo y otros grupos de interés que serán estudiados y visualizados seguidamente a través de diferentes cuadros y gráficos. Existen elementos que pueden provocar cambios en el estado de la población en un periodo de tiempo, por lo que también se analizará la incidencia derivada de cambios en los regimenes legales.

Los beneficiarios de Asignaciones Familiares han tenido variaciones negativas y positivas, esta evolución está explicada a través del tamaño, la estructura de edad y el ritmo de crecimiento de los mismos. A efectos de realizar diferentes comparaciones entre diferentes momentos del tiempo, se utilizarán medidas o indicadores demográficos absolutos y relativos, utilizándose los siguientes:

- Tamaño de la población
- Composición por edad y sexo
- Composición por zona geográfica (Montevideo e Interior)
- Composición por nivel educativo
- Composición según el régimen legal por el cual perciben la prestación
- Gráficos de los distintos grupos de interés que se analizan

Los datos utilizados provienen de las siguientes fuentes de información: Reingeniería de Prestaciones del B.P.S. y Proyecciones de Población por edad y sexo realizadas por el Instituto Nacional de Estadística al 30 de junio de 2005, ajustadas por la Asesoría Económica y Actuarial según Fase I Censo 2004.

1. Evolución de la cantidad total de beneficiarios que perciben la prestación.

En el siguiente cuadro se visualiza la cantidad de beneficiarios por bimestre en el periodo 2004 – 2005 y las variaciones correspondientes.

Cuadro 1 - Evolución de la cantidad total de beneficiarios que perciben la prestación

	2004	2005	Variaciones
			2005/2004
Ene - Feb	414,780	502,928	21.25%
Mar - Abr	417,407	513,117	22.93%
May - Jun	463,387	519,266	12.06%
Jul - Ago	486,907	529,738	8.80%
Set - Oct	500,006	532,653	6.53%
Nov - Dic	503,903	533,725	5.92%

Fuente: RING de Prestaciones

Si observamos la evolución de los beneficiarios para los años 2004 y 2005, constatamos un aumento progresivo de estos, siendo el más alto el registrado en el segundo bimestre 22,9%, 95.700 beneficiarios más que a igual bimestre del año 2004. Si comparamos el último y primer bimestre del año 2004, el incremento de beneficiarios en términos absolutos es de 89.123 beneficiarios un 21,5% superior. Al realizar la misma comparación pero ahora sobre los beneficiarios del año 2005.

Al comparar el promedio de beneficiarios de ambos años, se observa un crecimiento, que en términos relativos es de un 12,4%, o sea que por cada 100 beneficiarios del año 2004 se incorporan en el 2005 en promedio 12 beneficiarios. Este crecimiento se relaciona directamente con la incorporación de nuevos beneficiarios a través de la Ley 17.758 a partir de junio de 2004

2. Evolución de los beneficiarios de Asignaciones Familiares según Régimen Legal

A continuación se expone en primer lugar la evolución del promedio anual de los beneficiarios por el régimen original y Hogares de Menores Recursos (éste último incluye las leyes N° 17.139 y 17.758). Posteriormente se desagregará el régimen de Hogares de Menores Recursos en ambas leyes.

Cuadro 2.1. Evolución del número promedio de Beneficiarios según Régimen Legal Promedio Anual

Año	Total	Ley 15.084	HMR (*)	Participación en el Total	
				Ley 15.084	HMR (*)
2004	464,397	315,220	171,063	67.88%	36.84%
2005	521,905	324,001	197,903	62.08%	37.92%

(*) Hogares de Menores incluye las leyes 17.139 y 17.758.

- la Ley 17.139 entra en vigencia el 1° de Enero de 2000

- la Ley 17.758 entra en vigencia el 1° de Junio de 2004

Fuente: RING de Prestaciones

A través del Cuadro 2.1. se observa que en el régimen original, Ley 15.084, en el periodo analizado se produce un incremento promedio de 2,8%. En cambio en HMR, el aumento en el número promedio de beneficiarios es más significativo, siendo de un 15,7% alrededor de 26.800 beneficiarios más en promedio.

Cuando analizamos la participación en el total de los beneficiarios, ésta sufre modificaciones en el periodo. En el año 2004 la Ley 15084 tenía en promedio un total de 315.220 beneficiarios lo que se traducía en una participación del 67,9% en el total de beneficiarios; dicha participación para el año 2005 disminuye, llegando a ser de un 62,1%. En sentido inverso, el régimen de HMR incrementa su participación dentro del total en forma constante, pasando de un 36,8% (171.063 beneficiarios promedio) hasta llegar a tener en el año 2005 una participación del 37,9% (197.903 beneficiarios promedio).

Este incremento de los beneficiarios de HMR respecto a la disminución de los beneficiarios de la Ley 15.084, es un efecto de la entrada en vigencia de la nueva Ley de Hogares de Menores Recursos, produciéndose también un pasaje de los beneficiarios de una ley a otra por ser más beneficiosa la prestación económica. Esto se podría asimilar a un efecto del saldo migratorio, inmigración y emigración de beneficiarios de un régimen legal a otro.

Como consecuencia de este aumento en el número de beneficiarios y del costo que implica, se cree oportuno mostrar en forma desagregada, el número de beneficiarios promedio en cada año para el régimen legal de Hogares de Menores Recursos discriminado según las leyes correspondientes.

A continuación en el Cuadro 2.2 se muestra la evolución en el número de beneficiarios durante igual periodo en el régimen de Hogares de Menores Recursos.

Cuadro 2.2. Evolución del número promedio de Beneficiarios según Régimen de Hogares de Menores Recursos

Promedio Anual	HMR (*)	Ley 17139	Ley 17758	Participación en el Total	
				Ley 17139	Ley 17758
2004	171,063	105,406	65,658	61.62%	38.38%
2005	197,903	85,396	112,508	43.15%	56.85%

(*) Hogares de Menores incluye las leyes 17.139 y 17.758.

- la Ley 17.139 entra en vigencia el 1° de Enero de 2000

- la Ley 17.758 entra en vigencia el 1° de Junio de 2004

Fuente: RING de Prestaciones

Los beneficiarios totales de Hogares de Menores Recursos se fueron incrementando anualmente, pasando de 171.063 a 197.903, lo que representa un incremento del 15,7%, produciéndose el mayor incremento al entrar en vigencia la Ley 17.758.

Si analizamos la participación de cada Ley dentro del régimen de Hogares de Menores Recursos a partir del año 2004, en la Ley 17.139 se produce una disminución en el número promedio de beneficiarios, los que pasan de una participación del 62% en promedio (105.406 beneficiarios) en el año 2004 a un 43,2% en el año 2005 (85.396 beneficiarios). En forma opuesta, la Ley 17.758 verifica un incremento del número promedio de beneficiarios, el cual en términos relativos asciende a 71,4% (46.850 beneficiarios más en promedio), registrando una participación en el año 2005 de un 56,9%.

3. Evolución de los beneficiarios de Asignaciones Familiares según el Nivel de la Prestación

La ley 15.084 en su Art. 2 estableció el monto mensual a servir por beneficiario, éste no podría ser inferior al 8% del SMN.

Posteriormente la Ley 16.697 de abril de 1995, en su artículo 26 fijó el monto de la Asignación Familiar, éste se establece en un 16% del SMN por cada beneficiario, siempre que el atributario no perciba ingresos superiores al equivalente de seis SMN, y en el 8% del SMN por cada beneficiario en el caso de que el atributario perciba ingresos superiores a seis y hasta diez SMN.

A continuación se visualizará a través del cuadro, la evolución en el número de beneficiarios desagregados según el nivel de la prestación 8%, 16%, 8% doble y 16% doble (menores discapacitados).

Cuadro 3 - Evolución del número total de beneficiarios de Asignaciones Familiares según Nivel de la Prestación

3.1.1. 8% del SMN

			Variaciones
	2004	2005	2005/2004
Ene - Feb	33,160	35,007	5.57%
Mar - Abr	34,478	36,936	7.13%
May - Jun	36,911	38,235	3.59%
Jul - Ago	34,183	39,641	15.97%
Set - Oct	36,211	41,924	15.78%
Nov - Dic	36,890	46,537	26.15%

3.2.2. 8% Doble del SMN

			Variaciones
	2004	2005	2005/2004
Ene - Feb	176	170	-3.41%
Mar - Abr	141	208	47.52%
May - Jun	172	193	12.21%
Jul - Ago	167	213	27.54%
Set - Oct	182	248	36.26%
Nov - Dic	204	252	23.53%

3.2.3. 16% del SMN

			Variaciones
	2004	2005	2005/2004
Ene - Feb	378,600	464,307	22.64%
Mar - Abr	380,117	472,407	24.28%
May - Jun	423,321	477,290	12.75%
Jul - Ago	449,537	486,074	8.13%
Set - Oct	460,485	486,642	5.68%
Nov - Dic	463,467	482,976	4.21%

3.2.4. 16% Doble del SMN

			Variaciones
	2004	2005	2005/2004
Ene - Feb	2,845	3,444	21.05%
Mar - Abr	2,668	3,566	33.66%
May - Jun	2,981	3,548	19.02%
Jul - Ago	3,018	3,810	26.24%
Set - Oct	3,127	3,839	22.77%
Nov - Dic	3,341	3,960	18.53%

Fuente: RING de Prestaciones

Cuando analizamos las variaciones del año 2005 respecto al 2004, se verifican incrementos positivos en la mayoría de los niveles, siendo los más altos los correspondientes al bimestre marzo – abril de los siguientes niveles: 8% doble (47,5%), 16% doble (33,7%) y 16% (24,3%).

Para el nivel del 8% el aumento más importante se verifica en el último bimestre, ascendiendo en términos relativos a un 26,2%, equivalente en términos absolutos a casi 9.700 beneficiarios más.

Si consideramos el promedio anual de los beneficiarios por cada nivel para los años 2004 y 2005, y analizamos su participación dentro del total de beneficiarios promedio, concluimos que la misma se mantiene estable en los dos años de análisis, siendo la participación del nivel del 16% del SMN la más alta, 91,7% y 91,6% para los años 2004 y 2005 respectivamente. En cambio, la menor participación se verifica en los niveles del 8% doble 0,04% para ambos años y el 16% doble del SMN, 0,65% y 0,71% para los años 2004 y 2005 respectivamente.

4. Evolución de la cantidad de beneficiarios de Asignaciones Familiares según Nivel Educativo

En este apartado se analizará en forma descriptiva información estadística acerca del número de beneficiarios según el nivel educativo en que se encuentre el beneficiario.

En primer lugar se mostrara el número promedio de beneficiarios correspondientes a los sectores: preescolar que incluye a los prenatales, escolar que incluye a aquellos escolares que asisten a escuelas a más de 5 Km, y al sector liceal, en este último también se incluye a aquellos estudiantes que cursan estudios dentro de la Universidad del Trabajo (UTU). Se incluye dentro de la información a los beneficiarios de acuerdo a que presenten o no discapacidad.

En el cuadro 4.1. se muestra la evolución del número de beneficiarios promedio de acuerdo al nivel educativo para los años en estudio. El número de beneficiarios correspondiente a cada nivel incluye a los beneficiarios que cobran la prestación común y doble.

Cuadro 4.1 - Evolución del Número de Beneficiarios Promedio por Nivel Educativo (*)

	2004	2005	Variaciones
			2005/2004
Preescolar, Prenatal y Otros	182,669	203,375	11.3%
Escolar Común (**)	206,045	251,914	22.3%
Liceal y UTU Común	75,685	66,616	-12.0%

(*) Incluye a los que cobran la prestación común y con discapacidad

(**) Incluye Escuela a más de 5 Km.

Fuente: RING de Prestaciones

Al analizar las variaciones surgidas de comparar los años 2005 y 2004 se observa que para los sectores correspondientes a los preescolares, prenatales y otros, y escolares, ésta es positiva en 11,3% y 22,3% respectivamente, en cambio para aquellos beneficiarios que se encuentran

cursando el segundo nivel de enseñanza, registran una disminución en términos relativos de

-12,0%, equivalentes en términos absolutos a un poco más de 9.000 beneficiarios promedio menos.

Seguidamente en el cuadro 4.2, se muestra la participación de cada nivel educativo dentro del total de beneficiarios.

**Cuadro 4.2. Composición comparada por nivel educativo
Promedio Anual**

	Año 2004	Año 2005
Preescolar (*)	39.3%	39.0%
Escolar (**)	44.4%	48.3%
Liceal y UTU	16.3%	12.8%

(*) Incluye Prenatal y otros

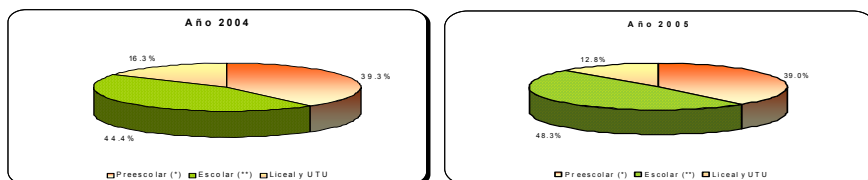
(**) Incluye Escuela a más de 5 Km.

Fuente: RING de Prestaciones

Como se aprecia en el cuadro, la participación mayoritaria para ambos años corresponde a los escolares, 44,4% y 48,3%, seguido por el sector preescolar, que en el periodo en estudio presenta una mínima diferencia, 39,3% y 39,0% y por último los estudiantes liceales y de la Universidad Trabajo con una participación del 16,3% y 12,8% para los años 2004 y 2005 respectivamente.

Seguidamente se muestra a través de la gráfica la participación de los distintos niveles educativos dentro del total de beneficiarios.

**Gráfico 4
Composición de los beneficiarios de Asignaciones Familiares
por nivel educativo - Promedio Anual**



5. Beneficiarios de Asignaciones Familiares según Zona Geográfica

A continuación se presenta la evolución de la cantidad de beneficiarios desagregados según zona geográfica.

Cuadro 5.1. Evolución de los Beneficiarios de Asignaciones Familiares de Montevideo

			Variaciones
	2004	2005	2005/2004
Ene - Feb	136,989	161,322	17.8%
Mar - Abr	136,837	164,319	20.1%
May - Jun	145,587	165,785	13.9%
Jul - Ago	155,227	168,836	8.8%
Set - Oct	158,597	170,880	7.7%
Nov - Dic	161,570	170,346	5.4%

Fuente: RING de Prestaciones

Al efectuar las comparaciones entre iguales bimestres de los años en estudio, se registra un incremento positivo, destacándose los correspondientes a los dos primeros bimestres, 20,1% correspondiente al segundo bimestre, seguido por el primer bimestre 17,8%, siendo los aumentos correspondientes a los tres últimos bimestres de menor cuantía.

Si ahora nos centramos en el promedio de cada año y efectuamos la comparación respecto a los años en el periodo en estudio, la variación positiva es de 11,9%, cerca de 17.800 beneficiarios promedio más.

En el cuadro 5.2 se analizará la evolución correspondiente a los beneficiarios del interior del país.

Cuadro 5.2. Evolución de los Beneficiarios de Asignaciones Familiares de Interior

			Variaciones
	2004	2005	2005/2004
Ene - Feb	277,792	341,606	22.97%
Mar - Abr	280,567	348,798	24.32%
May - Jun	317,799	353,481	11.23%
Jul - Ago	331,679	360,902	8.81%
Set - Oct	341,408	361,773	5.97%
Nov - Dic	342,332	363,379	6.15%

Fuente: RING de Prestaciones

Las variaciones que se observan son todas positivas, destacándose las que surgen de la comparación efectuada en el segundo y primer bimestre, 24,3%

y 23,0% respectivamente, disminuyendo luego en los siguientes bimestres, registrándose la más baja en el bimestre setiembre - octubre, 5,97%. Seguidamente a través del Cuadro 5.3 analizaremos la composición por zona geográfica correspondiente al periodo en estudio.

Cuadro 5.3 - Composición comparada de los beneficiarios por zona Geográfica de ambos años

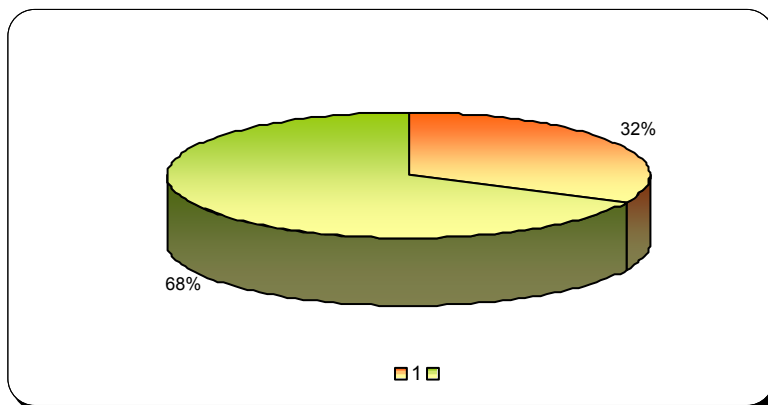
	Promedio anual		2004	2005
	2004	2005		
Montevideo	149,135	166,915	32.1%	32.0%
Interior	315,263	354,990	67.9%	68.0%
Total del País	464,397	521,905		

Fuente: RING de Prestaciones

Como se visualiza en el cuadro, la composición de los beneficiarios por zona geográfica en el periodo en análisis no ha tenido una variación significativa, predominando el número de beneficiarios en el interior en promedio 68,0% y un 32,0% para Montevideo.

A través del gráfico 5, visualizamos la composición por zona geográfica de los beneficiarios de la prestación.

Gráfico 5 - Estructura de los beneficiarios de Asignaciones Familiares por Zona Geográfica - Promedio año 2005



6. Evolución de los beneficiarios de la prestación según sexo

La evolución de la población se explica a través de diferentes efectos demográficos, siendo la estructura por sexo uno de ellos. La información que se utilizará para efectuar el análisis corresponde al promedio anual del periodo 2004 - 2005. En el análisis por género no se incluiremos a los

prenatales por desconocer el sexo de los mismos. Éstos totalizan 10.650 y 10.987 en promedio para los años 2004 y 2005 respectivamente.

**Cuadro 6 - Evolución en la cantidad de Beneficiarios de Asignaciones Familiares
por sexo - Promedio Anual**

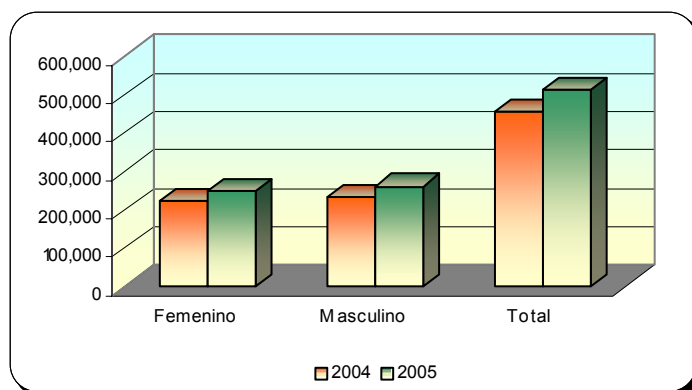
	2004	2005	Variaciones
			2005/2004
Femenino	222,036	249,664	12.4%
Masculino	231,709	261,252	12.8%
Total	453,745	510,916	

Fuente: RING de Prestaciones

Al efectuar las comparaciones de los años en estudio se verifican variaciones positivas para ambos sexos. Dicho incremento no se destaca por ser diferencial por sexo, denotando además una estabilización en el número de los beneficiarios de ambos sexos, 12,4% para el sexo femenino y 12,8% para el masculino.

A continuación en el gráfico 6.1 se visualiza la evolución de los beneficiarios por sexo para el periodo en estudio.

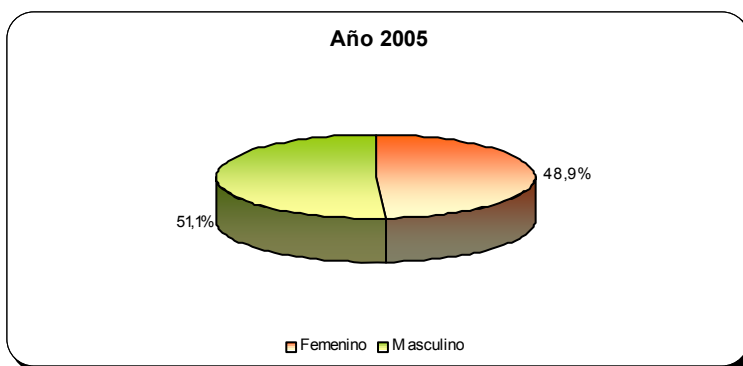
**Gráfico 6.1 - Evolución de los beneficiarios por sexo en el periodo
2004– 2005
Promedio Anual**



Seguidamente en el gráfico 6.2 se muestra la composición por sexo de los beneficiarios, esta composición es constante en ambos años en estudio, por lo que solo se visualizará gráficamente la misma para el año 2005. Del total

de beneficiarios promedio del último año en estudio, corresponde una participación al sexo masculino del 51,1% y del 48,9% al sexo femenino.

Gráfico 6.2 Estructura de los beneficiarios de Asignaciones Familiares por sexo Promedio Anual



7. Evolución de la cantidad de beneficiarios de Asignaciones Familiares por tramos de edad

La evolución en el número de beneficiarios también se explica a través de la estructura por edad de la población. Al igual que la composición por sexo, la composición por edad es un indicador del estado de una población.

El análisis se realizará para los beneficiarios promedio del periodo 2004 – 2005.

Cuadro 7.1 - Evolución de Beneficiarios de Asignaciones Familiares Promedio Anual

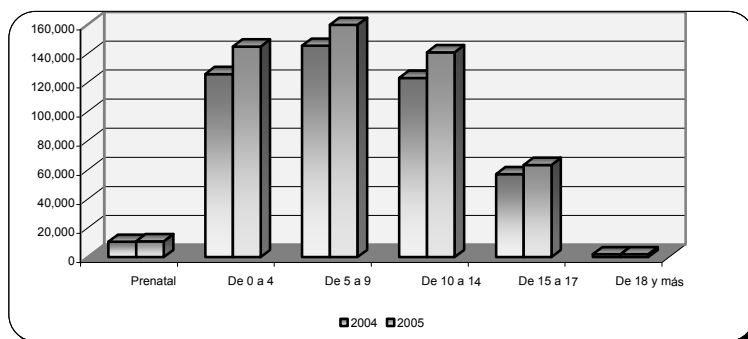
Tramos de Edad	2004	2005	Variaciones
			2005/2004
Prenatal	10,650	10,987	3.2%
De 0 a 4	125,904	144,847	15.0%
De 5 a 9	145,438	159,716	9.8%
De 10 a 14	123,272	140,899	14.3%
De 15 a 17	57,136	63,359	10.9%
De 18 y más	1,998	2,097	5.0%
Total	464,398	521,905	12.4%

Fuente: RING de Prestaciones

En la comparación efectuada para los años 2005 y 2004, se verifica un aumento en términos relativos para todos los tramos, destacándose el incremento en los intervalos correspondientes a las edades de 0 a 4, 10 a 14, y 15 a 17 años (15,0%; 14,3%; y 10,9%), registrándose la menor variación positiva en el grupo correspondiente a los prenatales 3,2%.

En el siguiente gráfico se visualizará la evolución de los beneficiarios promedio por tramos de edad para el periodo 2004 – 2005.

Gráfico 7 - Evolución de los beneficiarios por tramos de edad Promedio Anual



En el Cuadro 7.2 se analiza la composición del total de beneficiarios por tramos de edad para el periodo en estudio.

Cuadro 7.2 - Composición de los Beneficiarios por tramos de edad - Promedio Anual

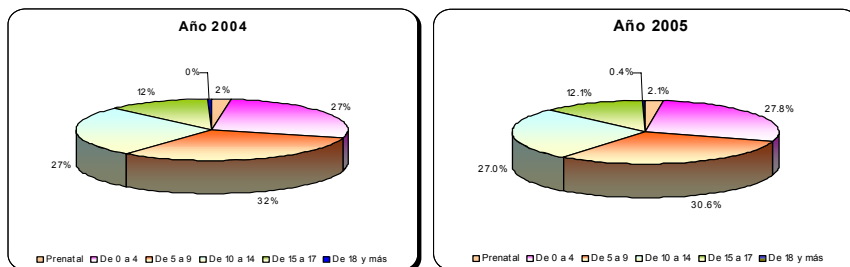
Tramos de Edad	2004	2005
Prenatal	2.3%	2.1%
De 0 a 4	27.1%	27.8%
De 5 a 9	31.3%	30.6%
De 10 a 14	26.5%	27.0%
De 15 a 17	12.3%	12.1%
De 18 y más	0.4%	0.4%

Fuente: RING de Prestaciones

Se verifica cierta estabilidad en la composición por tramos de edad en el periodo. Los prenatales constituyen en promedio un 2,2%. Se destacan por su participación en el total de cada año los beneficiarios comprendidos en los siguientes tramos de edad: 5 a 9 años (31,1% y 30,6%), 0 a 4 años (27,1% y 27,8%) y por último de 10 a 14 años (26,5% y 27,0%).

En el gráfico 7.2 se visualizará la composición por tramos de edad para los beneficiarios promedio del año 2005.

Gráfico 7.2 - Composición de los beneficiarios de Asignaciones Familiares por Tramos de edad – Promedio Anual



Seguidamente en el Cuadro 7.3 se analiza la composición por tramos de edad y sexo de los beneficiarios promedio de los años 2004 – 2005. En el análisis no se incluyen a los prenatales por desconocer el sexo de los mismos.

Cuadro 7.3 - Cantidad de Beneficiarios de Asignaciones Familiares por Sexo y Tramos de Edad - Promedio Anual 2005

	Femenino	Masculino	Total
De 0 a 4	70,220	74,626	144,846
De 5 a 9	77,657	82,059	159,716
De 10 a 14	69,090	71,809	140,899
De 15 a 17	31,663	31,696	63,359
De 18 y más	1,035	1,062	2,097
Total	249,665	261,252	510,917

	Femenino	Masculino	Total
De 0 a 4	28.1%	28.6%	28.4%
De 5 a 9	31.1%	31.4%	31.3%
De 10 a 14	27.7%	27.5%	27.6%
De 15 a 17	12.7%	12.1%	12.4%
De 18 y más	0.4%	0.4%	0.4%

Fuente: RING de Prestaciones

La composición por tramos de edad es levemente diferenciada en ambos sexos, el tramo de edad de 5 a 9 años es el mayoritario, 31,1% para el sexo femenino y 31,4% para el sexo masculino.

Lo sigue el tramo de 0 a 4 años, 28,1% para mujeres y 28,6% para varones.

Los beneficiarios cuyas edades están comprendidos entre 10 y 14 años se compone de un 27,7% de mujeres y de un 27,5% de varones.

En los tramos de 15 a 17 años y de 18 y más años, la composición para ambos sexos es en promedio del 12,4% y 0,4% respectivamente.

8. Evolución de los beneficiarios de Asignaciones Familiares por Régimen Legal según tramos de edad

Analizaremos la evolución y composición de aquellos beneficiarios incluidos en el régimen legal original, Ley 15.084, por tramos de edad, que se visualizará a través del Cuadro 8.1.

**Cuadro 8.1 - Evolución de los Beneficiarios de Asignaciones Familiares
por Tramos de Edad - Promedios anuales**

Tramos de Edad	Ley 15.084		
	2004	2005	Variaciones
	2005/2004		
Prenatal	7,042	6,998	-0.6%
De 0 a 4	80,881	84,241	4.2%
De 5 a 9	94,359	94,437	0.1%
De 10 a 14	87,393	91,098	4.2%
De 15 a 17	43,901	45,588	3.8%
De 18 y más	1,644	1,639	-0.3%
Total	315,220	324,001	

	2004	2005
Prenatal	2.2%	2.2%
De 0 a 4	25.7%	26.0%
De 5 a 9	29.9%	29.1%
De 10 a 14	27.7%	28.1%
De 15 a 17	13.9%	14.1%
De 18 y más	0.5%	0.5%

Fuente: RING de Prestaciones

Al analizar las variaciones originadas de comparar los años 2005 y 2004, se registra una leve disminución no llegando la misma al -1,0% de los beneficiarios prenatales y de aquellos comprendidos en el intervalo correspondiente a las edades de 18 y más años.

En los restantes intervalos de edad las variaciones son positivas oscilando éstas desde 0,1% hasta un 4,2%.

Si analizamos la composición del total de beneficiarios de la ley, ésta permanece estable dentro del periodo en estudio. Se destacan los tramos de edad de 5 a 9 años casi un 30,0%, 27,9% en promedio para el intervalo de 10 a 14 años, y los comprendidos en e tramo de 0 a 4 años, 26,0%.

Seguidamente en el cuadro 8.2 se realiza el mismo análisis, pero para aquellos beneficiarios cuya cobertura la brinda la Ley 17.139, Hogares de Menores Recursos.

**Cuadro 8 .2 - Evolución de los Beneficiarios de Asignaciones Familiares
por Tramos de Edad - Promedios anuales**

Tramos de Edad	Ley 17.139		
	2004	2005	Variaciones
			2005/2004
Prenatal	2,157	905	-58.0%
De 0 a 4	29,556	19,906	-32.6%
De 5 a 9	37,080	31,119	-16.1%
De 10 a 14	25,686	23,466	-8.6%
De 15 a 17	10,614	9,738	-8.3%
De 18 y más	313	262	-16.3%
Total	105,406	85,396	

	2004	2005
Prenatal	2.0%	1.1%
De 0 a 4	28.0%	23.3%
De 5 a 9	35.2%	36.4%
De 10 a 14	24.4%	27.5%
De 15 a 17	10.1%	11.4%
De 18 y más	0.3%	0.3%

Fuente: RING de Prestaciones

Las variaciones surgidas de la comparación de los años en estudio son todas negativas, resaltando la disminución de los beneficiarios prenatales (-58,0%), -32,6% los beneficiarios comprendidos en el intervalo de edad de 0 a 4 años y aquellos cuyas edades están comprendidas en el tramo de 18 y más años (-16,3%). Los restantes tramos verifican disminuciones que oscilan desde -8,3% hasta -16,1%. A través de este análisis se visualiza una clara migración de los beneficiarios incluidos en esta primer ley de hogares menores recursos a la ley 17.758 vigente a partir del 1° de junio de 2004.

Si se analiza la estructura por tramos de edad en la presente ley, se observa que la composición por tramos de edad oscila en el periodo analizado. Destacándose las verificadas en los siguientes tramos de edad: el intervalo de 0 a 4 años pasa de constituir dentro del total un 28,0% en el año 2004 a un 20,3% en el año 2005 y el de los beneficiarios cuyas edades se encuentran entre 10 y 14 años de 24,4% a 27,5% en el año 2005. En el resto de tramos de edad la composición varía en forma positiva pero muy levemente.

Seguidamente en el cuadro 8.3 se presenta la evolución por tramos de edad de aquellos beneficiarios que están comprendidos en la nueva ley de hogares de menores recursos, la Ley 17.758 de junio de 2004.

**Cuadro 8.3 - Evolución de los Beneficiarios de Asignaciones Familiares
por Tramos de Edad - Promedios anuales**

Tramos de Edad	Ley 17.758		
	2004	2005	Variaciones
	2005/2004		
Prenatal	1,451	3,085	112.6%
De 0 a 4	15,467	40,700	163.1%
De 5 a 9	13,999	34,160	144.0%
De 10 a 14	10,193	26,335	158.4%
De 15 a 17	2,621	8,033	206.5%
De 18 y más	41	195	375.6%
Total	43,772	112,508	

	2004	2005
Prenatal	3.3%	2.7%
De 0 a 4	35.3%	36.2%
De 5 a 9	32.0%	30.4%
De 10 a 14	23.3%	23.4%
De 15 a 17	6.0%	7.1%
De 18 y más	0.1%	0.2%

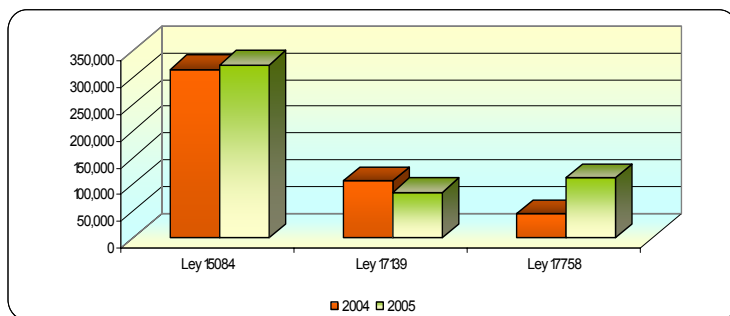
Fuente: RING de Prestaciones

Las variaciones resultantes de la comparación efectuada entre el primer y segundo año de vigencia de la presente ley es elevada en todos los tramos de edad, siendo las más altas las verificadas en los dos últimos tramos, beneficiarios que tienen 18 y más años, 375,6% equivalente en términos absolutos a 154 beneficiarios promedio más y los comprendidos en el tramo de 15 a 17 años, 206,5%, equivalente a un aumento aproximado a un poco más de 5.400 beneficiarios promedio. Debemos tener en cuenta que estamos analizando los beneficiarios promedio de cada año, y ésta ley comenzó su vigencia el 1° de junio de 2004.

Si analizamos la composición promedio de los años en estudio por tramos de edad, el tramo de 0 a 4 años totaliza el 35,8%, seguido por el tramo de 5 a 9 años (31,2%), de 10 a 14 años (23,3%). Los beneficiarios que presentan una menor participación son los comprendidos en el tramo de 15 a 17 (6,6%), los prenatales (3,0%) y los de 18 y más años (0,1%).

Seguidamente en el gráfico 8.1 se visualiza la composición por régimen legal de los beneficiarios de Asignaciones Familiares.

Gráfico 8.1 – Composición por Régimen Legal de los Beneficiarios de Asignaciones Familiares Promedio Anual



9. Comparativo de los Beneficiarios de Asignaciones Familiares cuya cobertura la brinda el B.P.S. con la Proyección de población al 30 de junio de 2005

Seguidamente a través del Cuadro 9 se visualizará que porcentaje de la población de 0 a 17 años, percibe la prestación de asignaciones familiares cuya cobertura es abonada por el Banco de Previsión Social.

El análisis se realiza por edades simples. Los datos utilizados provienen de la Proyección de Población al 30 de junio de 2005 efectuada por el Instituto Nacional de Estadística ajustadas por la Asesoría Económica y Actuarial según Fase I Censo 2004.y los proporcionados por Data Warehouse de Prestaciones del B.P.S..

Se aclara que no se incluirán en el análisis a los beneficiarios prenatales y los de 18 y más años, para que de esta forma los datos puedan ser comparables entre si.

Cuadro 9 Cobertura de la prestación de Asignaciones Familiares brindada por el B.P.S.

Edades simples	Población Total			Beneficiarios de AFAM			Porcentaje de la población con cobertura del B.P.S.		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
0	50,314	25,597	24,717	25,957	13,373	12,584	51.6%	52.2%	50.9%
1	43,822	22,324	21,498	28,532	14,646	13,886	65.1%	65.6%	64.6%
2	44,875	23,006	21,869	30,172	15,507	14,665	67.2%	67.4%	67.1%
3	50,598	25,843	24,755	29,957	15,519	14,437	59.2%	60.1%	58.3%
4	51,023	26,080	24,944	30,228	15,580	14,648	59.2%	59.7%	58.7%
5	52,057	26,501	25,556	30,461	15,634	14,827	58.5%	59.0%	58.0%
6	51,516	26,479	25,036	31,225	16,104	15,121	60.6%	60.8%	60.4%
7	51,785	26,511	25,275	31,983	16,498	15,485	61.8%	62.2%	61.3%
8	54,466	27,623	26,843	33,079	16,923	16,157	60.7%	61.3%	60.2%
9	55,831	28,590	27,240	32,968	16,900	16,067	59.0%	59.1%	59.0%
10	55,236	28,194	27,042	32,143	16,459	15,684	58.2%	58.4%	58.0%
11	55,207	28,273	26,934	30,874	15,736	15,138	55.9%	55.7%	56.2%
12	51,803	26,719	25,084	26,589	13,614	12,974	51.3%	51.0%	51.7%
13	52,705	26,850	25,856	26,165	13,264	12,901	49.6%	49.4%	49.9%
14	51,198	26,020	25,179	25,127	12,736	12,391	49.1%	48.9%	49.2%
15	52,923	26,875	26,048	23,501	11,779	11,722	44.4%	43.8%	45.0%
16	52,946	26,797	26,149	21,347	10,633	10,715	40.3%	39.7%	41.0%
17	51,220	26,088	25,131	18,511	9,285	9,226	36.1%	35.6%	36.7%
Total	929,527	474,370	455,157	508,819	260,190	248,629	54.7%	54.8%	54.6%

FUENTE: Proyecciones de la Población Total por Sexo y Edad - INE - A.E.A.
Ring de Prestaciones - B.P.S.

Los resultados a los cuales se llega, se deben relativizar debido a que en la proyección de población se incluyen:

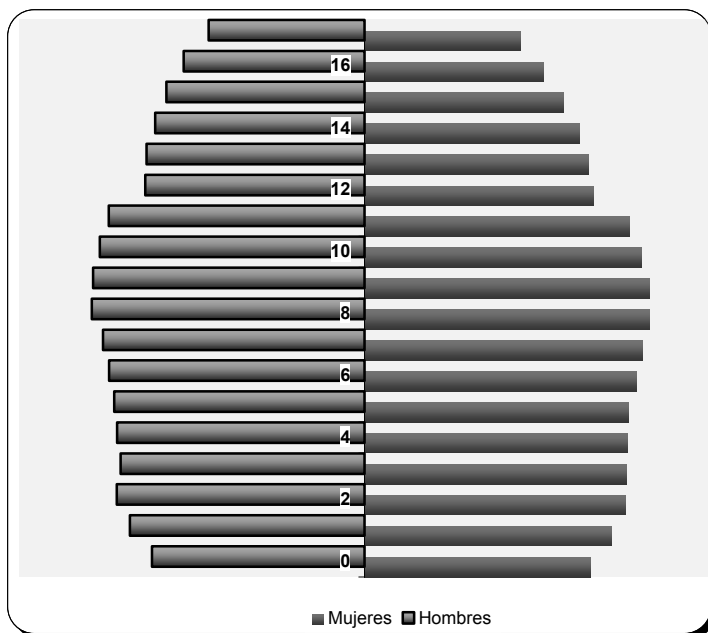
- a hijos de empleados públicos, por lo que la prestación la perciben a través del organismo donde prestan servicios
- menores que se han incorporado al mercado laboral
- menores que pertenecen a hogares cuyo ingresos son mayores o iguales a 10 S.M.N..

El B.P.S. brinda cobertura al 54,7% de la población total considerada para el análisis, que desagregando por género, corresponde al sexo masculino un 54,8% y al femenino el 54,6%.

Como se observa en el cuadro, los porcentajes de población con cobertura del B.P.S., oscilan desde un 36,1% para los que tienen 17 años hasta un 67,2% a la edad de 2 años, porcentaje más elevado en el total. Si desagregamos por sexo, a la edad de 2 años en ambos sexos, se registra el mayor porcentaje de cobertura, 67,4% y 67,1% respectivamente. Las edades en que la población presenta un menor cobertura es a los 17 años, que en el caso de los varones es de un 35,6% y en el caso de las mujeres es 36,7%.

A continuación se presenta la Pirámide Poblacional de los beneficiarios promedio de asignaciones familiares, en la cual se grafica la distribución por edad y sexo para el año 2005.

Gráfico 9 - Pirámide Poblacional de los Beneficiarios de Asignaciones Familiares Promedio Anual año 2005



La pirámide poblacional nos permite realizar un análisis visual del comportamiento de la dinámica de una población, permitiendo además establecer comparaciones en la evolución de esta población en el año o entre diferentes poblaciones en un mismo año. Por lo que utilizaremos este instrumento para analizar el comportamiento de una cohorte específica, los beneficiarios de Asignaciones Familiares, no se incluyen en este análisis a los prenatales y tampoco a aquellos beneficiarios de 18 y más años.

Visualmente concluimos que la pirámide tiende a tomar una forma rectangular, por lo cual es esperado que la incorporación de nuevos beneficiarios de un periodo a otro presente pocas variaciones.

Se visualiza un abultamiento en la pirámide en el tramo correspondiente al tramo de 5 a 10 años, lo que se corresponde con un incremento en el número de beneficiarios, el que se relaciona al nivel educativo escolar, nivel cuya participación dentro del total de los beneficiarios es mayoritaria, 48,3% del total.

En la base de la pirámide se observa un mayor número de beneficiarios del sexo masculino, lo que verifica visualmente la Relación de Masculinidad existente para los beneficiarios de asignaciones familiares.

Relación de masculinidad de los beneficiarios de la prestación

La relación de masculinidad se la define como el cociente entre la población masculina y la población femenina en un periodo dado del tiempo.

Relación de masculinidad = RM = (P_m / P_f) * 100

Analizaremos seguidamente a través de Cuadro 9.1 la relación de masculinidad, tomando como población a aquella constituida por la cohorte de los beneficiarios que perciben la prestación de asignaciones familiares, no se tomará en cuenta para el análisis a los prenatales (por desconocer el sexo de los mismos) ni tampoco a los beneficiarios de 18 y más años para que los datos puedan ser comparables entre si.

Cuadro 9.1 Relación de Masculinidad

Edades simples	Beneficiarios Asignaciones Familiares		
	Promedio Año 2005		
	Hombres	Mujeres	R.M.
0	13,373	12,584	94.10
1	14,646	13,886	94.81
2	15,507	14,665	94.57
3	15,519	14,437	93.03
4	15,580	14,648	94.02
5	15,634	14,827	94.84
6	16,104	15,121	93.90
7	16,498	15,485	93.86
8	16,923	16,157	95.47
9	16,900	16,067	95.07
10	16,459	15,684	95.30
11	15,736	15,138	96.20
12	13,614	12,974	95.30
13	13,264	12,901	97.27
14	12,736	12,391	97.29
15	11,779	11,722	99.52
16	10,633	10,715	100.77
17	9,285	9,226	99.36
Total	260,190	248,629	95.6

FUENTE: RING de prestaciones - B.P.S.

La relación de masculinidad para los beneficiarios promedio del año 2005 por edad simple varía desde 93,03 a 100.77. Al considerar el total de beneficiarios promedio (sólo aquellos comprendidos entre 0 y 17 años) ésta es de 95,6. Lo que significa que para el año 2005, hay 96 beneficiarios femeninos por cada 100 del sexo masculino.

10. Conclusiones

A través del régimen legal de asignaciones familiares, podemos afirmar que en dicho régimen la cobertura se realiza siguiendo dos principios generales:

- de la Universalidad, lo que significa que todos los individuos con menores a cargo pueden aspirar a recibir la prestación de asignaciones familiares independientemente del hecho de pertenecer al mercado formal de trabajo y de su nivel de ingresos
- de la Selectividad, o sea que se concede prioridad a ciertas categorías de beneficiarios, pudiendo tener como consecuencia el rechazar, suprimir o limitar el derecho en función de ciertos criterios.

Podemos concluir a través del presente artículo, que se verifica un crecimiento en los beneficiarios totales, crecimiento relacionado directamente con el crecimiento de los beneficiarios de asignaciones que cobran el 16% del SMN, los cual se vincula directamente a la incorporación de beneficiarios a través de la Ley 17.758 del 1° de junio de 2004.

Respecto a la evolución de los beneficiarios por nivel educativo, podemos afirmar a través de los datos estadísticos analizados, que tanto en el sector preescolar como escolar el aumento de los mismos se relaciona directamente al nuevo régimen legal. El sector preescolar y escolar es el que ha mantenido un mayor crecimiento en relación a los beneficiarios y montos pagados, lo que no se ha verificado para el nivel de secundaria en el cual se produce deserción. Se verifica que el crecimiento de los beneficiarios a partir de la Ley 17.758, es superior en el nivel escolar y preescolar, que en el liceal.

A nivel de desagregación geográfica, el interior cuenta con el mayor porcentaje de beneficiarios, 68,0%, lo cual esta relacionado con el nivel salarial existente.

Surge al analizar los beneficiarios por sexo para los años 2004 - 2005, que el 51,1% de los beneficiarios son varones y el 48,9% mujeres. La Relación de Masculinidad de los beneficiarios en este bimestre es de 100 beneficiarios del sexo masculino por cada 96 del sexo femenino.

Cuando analizamos la composición por tramos de edad la misma es estable, siendo las edades comprendidas entre 5 y 9 años el tramo con mayor peso en el total de beneficiarios (31,0%), seguido por los siguientes tramos: de 0 a 4 (27,8%), 10 a 14 (27,0%), 15 a 17 (12,1%).

En relación a los beneficiarios por régimen legal, se verifica a partir de la entrada en vigencia de la Ley 17.758 un incremento en el número de beneficiarios, existiendo la posible migración de un régimen legal a otro por ser más beneficiosa la prestación económica.

**ESTUDIO DE CASOS SOBRE
ASIGNACIONES FAMILIARES
EN PAÍSES DE EUROPA Y AMERICA LATINA**
(Proyecto de Investigación de la AISS)

ASIGNACIONES FAMILIARES EN EL URUGUAY

Anna M. Caristo, Gabriel Lagomarsino y Silvia Santos

Informe de Avance - Junio, 2006

**ESTUDIO DE CASOS SOBRE ASIGNACIONES FAMILIARES
EN PAÍSES DE EUROPA Y AMERICA LATINA**
(Proyecto de Investigación de la AISS)

ASIGNACIONES FAMILIARES EN EL URUGUAY

Anna M. Caristo, Gabriel Lagomarsino y Silvia Santos

Informe de Avance

Junio, 2006

Introducción

Las asignaciones familiares es una de las primeras políticas de protección dirigidas a la infancia en el Uruguay. En la actualidad el Banco de Previsión Social (BPS) es el encargado de gestionar el régimen de asignaciones familiares dirigido al sector privado. Administra dos tipos de programas que se diferencian por las condiciones exigidas para el acceso y por el tipo de prestaciones que se brindan: el programa que se creó en 1943 y que fue objeto de adecuaciones en el tiempo, pero que siempre se había dirigido a los trabajadores privados que realizan aportes de seguridad social, y otro programa que se empezó a aplicar en el 2000 dirigido a Hogares de Menores Recursos (HMR). Los funcionarios públicos (incluidos militares y policiales) reciben el beneficio de AF en forma directa de la institución estatal en la cual el padre o mayor a cargo de los menores, presta servicios y se atiende con partidas presupuestales.

En este informe se ha tratado de elaborar y sistematizar algunos trabajos que describen, contextualizan y evalúan el programa de Asignaciones Familiares (AF) en el país. En el primer capítulo se hace una breve enumeración de las acciones y los actores que intervienen en las políticas sociales dirigidas a la infancia. En el segundo capítulo se hace referencia a la evolución histórica del programa, describiendo los antecedentes de las AF en el Uruguay y su evolución tanto en términos de los institutos que lo administraron, los beneficios que comprendieron y la forma de su financiamiento. En el capítulo siguiente se describe el marco jurídico vigente gestionado por el BPS, detallando las condiciones de acceso y los beneficios que se brindan. En la cuarta sección se presentan estadísticas sobre la evolución del programa de AF en términos del gasto, el número de beneficiarios atendidos por el programa y el nivel absoluto y relativo de la prestación monetaria por hijo. En la sección quinta se muestra la evolución del gasto del programa de AF administrado por el BPS en relación a otras variables vinculadas al gasto social y al producto bruto interno y se presenta algunas estimaciones de cobertura del programa de AF. En el capítulo que sigue se presentan algunas estadísticas que describen las características de los beneficiarios de AF por régimen aplicable teniendo en cuenta las dimensiones de zona geográfica de residencia, sexo, edad, nivel de la prestación que recibe y nivel de educación alcanzado. También se muestran algunas estadísticas de los centros materno - infantiles. En el apartado siguiente a partir de los datos de la encuesta de

hogares se hace una caracterización socioeconómica de los contribuyentes, de los jefes y de los hogares beneficiarios de las asignaciones familiares. En el capítulo octavo se sintetizan los resultados encontrados por investigaciones que cuantificaron los efectos del programa de AF sobre la pobreza y la distribución del ingreso. En el último capítulo se presenta un resumen y algunas conclusiones.

1. Actores y acciones en relación a las políticas de infancia en Uruguay

En esta sección se hace una muy somera enumeración de las instituciones involucradas en acciones tendientes a mejorar las condiciones de vida de los niños y adolescentes a efectos de contextualizar el programa de asignaciones familiares.

En Uruguay, las políticas sociales de protección a la infancia en sus inicios se enmarcaron en las políticas genéricas dirigidas principalmente en los campos de educación pública y en la asistencia pública de salud. En la primera mitad del siglo XX se crea un instituto público especializado que dirige las políticas de protección a la infancia y en el marco de la previsión social, se instaura el programa de asignaciones familiares. Más recientemente, el desmejoramiento del nivel de vida de la población infantil ha generado un cambio de orientación en las políticas dirigidas a la infancia que se traduce en una amplia gama de intervenciones específicas, muchas de ellas gestionadas por organizaciones privadas sin fines de lucro en distintos ámbitos de actividades y en una nueva articulación entre la órbita pública y privada (Midaglia, 2000).

Los servicios de atención a la infancia se mantuvieron dispersos en una gama de organismos públicos hasta el año 1934 que fue cuando se aprobó el Código del Niño y se creó el Consejo del Niño como instituto público rector de las políticas dirigidas a la infancia. Este organismo fue cambiando en el tiempo en cuanto a su dependencia ministerial, autonomía administrativa y atribuciones, pero siguió siendo el eje central de las políticas de minoridad en el país. En 1987 en su lugar se crea por ley el Instituto Nacional del Menor (INAME) dependiente del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), como Servicio Descentralizado con autonomía financiera. En 2004 se aprueba un nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia que si bien cambia la denominación del INAME, que pasa a llamarse Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), mantiene todas sus competencias. En el 2005 el INAU queda adscrito al nuevo Ministerio de Desarrollo Social.

Entre los principales gestores de políticas de protección a la infancia en la actualidad, se pueden señalar: a) en el ámbito público; el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Ministerio de Salud Pública (MSP), los gobiernos municipales y el Banco de Previsión Social (BPS), b) a nivel de la sociedad civil las instituciones de carácter filantrópico de atención a la infancia y juventud y c) los organismos internacionales que colaboran en esta temática (UNICEF, Instituto Interamericano del Niño, etc.) (ERT, 1999 y UNIPS - CLAEH, 2005).

A efectos de presentar un mapa de las intervenciones dirigidas a la infancia y los riesgos que cada una de ellas cubre, se retoma un cuadro de Banco Mundial, 2004 que es referenciado por Amarante y Arim, 2005.

Cuadro 1: Políticas sociales dirigidas a la infancia, Año 2002

Grupo etario	Riesgos sociales	Programas requeridos	Programas disponibles (Institución)	Tipo (1)
0-5 años	- Salud/Mortalidad	- Salud Materno-infantil - Programas de alimentación	Salud Materno-infantil (MSP) PNCA-M (INDA)	TE A
	- Desarrollo insuficiente /carencias nutricionales	- Desarrollo infantil - Educación pre escolar	CAIF (INAME) Educación pre escolar obligatoria (ANEP)	TE TE
6-11 años Educación primaria	- Educación de baja calidad	-Calidad de la educación	Todos los Niños pueden Aprender –TNPA (ANEP) Escuelas de tiempo completo (ANEP)	TE
	- Carencias en las habilidades cognitivas	- Programas de alimentación	Programa de Alimentación Escolar, PAE (ANEP)	A
12-18 años Educación secundaria	- Educación de baja calidad	-Educación compensatoria - Transferencias sujetas a la asistencia al programa	MESYFOD (Mejora de la calidad en la Educación Secundaria, ANEP)	TE
	- Inactividad - Maternidad adolescente - Jóvenes en situación de calle	- Educación sobre salud reproductiva - Educación técnica	Maternidad adolescente (MSP) Universidad Técnica (UTU)	TE TE

Fuente: Banco Mundial, 2004 citado en Amarante y Arim, 2005

(1) TE = Transferencias en especie y A = Alimentación.

Entre las políticas reseñadas en el cuadro anterior, y sin perjuicio de que haya otras políticas a destacar, se resaltan las dos siguientes:

a) Las acciones llevadas a cabo por el Plan CAIF debido a que es una propuesta innovadora en nuestro medio de trabajo con la familia y con la red zonal y donde participan en forma articulada el sector público y privado. Las instituciones que participan son el INAU, MSP, ANEP, INDA, MEC, representantes de los gobiernos municipales y asociaciones civiles. La particularidad del plan es que su ejecución es a través de asociaciones civiles, las que firman convenios con el INAU y a las cuales se les transfiere recursos financieros para llevar adelante los proyectos propuestos.

b) El otro programa que ha significado avances importantes orientado al logro de una mayor equidad es la extensión del preescolar y la implementación de escuelas de tiempo completo por parte de la ANEP. En el marco de la reforma educativa que se ha instrumentado en la década de los noventa se han realizado importantes esfuerzos con el objetivo de incorporar a los niños en edad preescolar al sistema educativo.

En el cuadro de Banco Mundial, 2004 no figura el BPS y el programa de AF, si bien es reconocido por su antigüedad, cobertura y los cambios recientes

que ha tenido, como una de las intervenciones medulares de las políticas sociales a la infancia en el país. Además es la única intervención que brinda una prestación monetaria dirigida al niño.

2. Evolución histórica de las Asignaciones Familiares en Uruguay

En este apartado se describe muy brevemente los antecedentes de las AF en el Uruguay y su evolución tanto en términos de los institutos que lo administraron, los beneficios que comprendieron y la forma de su financiamiento.

2.1 Beneficios y organismo administrador

El programa de AF en el Uruguay ya tiene varias décadas funcionando y la primera ley data del año 1943. A diferencia de los otros seguros sociales, éste programa se instaura en el país en forma relativamente tardía (Chile fue el primer país latinoamericano que estableció las AF en 1934 y Brasil en 1941).

Los causas y antecedentes que llevaron a la instauración de las AF en nuestro país son varias. Siguiendo la enumeración de Cardozo y Foladori, 1970, se pueden destacar: a) implantación del sistema en países europeos, b) compromisos internacionales, c) antecedentes legislativos en el país con proyectos desde 1936, d) consecuencias de la investigación parlamentaria de 1940, e) generalizar el régimen ya existente en algunos organismos públicos y empresas privadas, f) combatir el bajo salario de los trabajadores, g) combatir la morbilidad y mortalidad infantil, h) ayudar a familias humildes, i) compensar y ayudar financiera y sanitariamente a la mujer gravida.

En noviembre de 1943 se crea la Ley N° 10.449 sobre Consejos de Salarios y Asignaciones Familiares. La creación de los Consejos de Salarios tenía la finalidad de mejorar las remuneraciones y la obligatoriedad de la formación de Cajas de Compensación de Asignaciones Familiares fue para apoyar a los hogares de trabajadores con carga de familia.

La ley de 1943 establecía estos beneficios a menores de 14 años (16 años si estaban estudiando) a hijos de empleados, obreros o peones de establecimientos del comercio y la industria de la actividad privada. En sus inicios estaban excluidos los trabajadores rurales y el servicio doméstico. A partir de 1950 la cobertura se fue ampliando extendiendo el límite de edad del menor y admitiendo el derecho a otras actividades ocupacionales. En algunos períodos en forma transitoria se condicionó el derecho a un límite del salario del trabajador a cargo.

El 18 de setiembre de 1950 la Ley N° 11.490 otorgó el derecho a los funcionarios públicos.

La Ley N° 12.257 del 22 de octubre de 1954 incluyó la AF para el trabajador rural y a los trabajadores domésticos en establecimientos rurales. Esta misma ley incluyó como beneficiarios a los hijos de propietarios, arrendatarios,

medianeros o aparceros que realizaran actividad agropecuaria en pequeños predios.

En la Ley N° 12.543 del 16 de octubre de 1958 se incluyó como beneficiarios de AF a los hijos de trabajadores desocupados en forma involuntaria, mientras estos cobraran el subsidio por desempleo.

En años siguientes, a través de sucesivas leyes se fueron agregando nuevos servicios y prestaciones adicionales. Además de un pago mensual por hijo, en el año 1958 se estableció el Salario por Maternidad. Otros beneficios fueron: el Servicio Materno – Infantil (pre-natal, parto y post-natal), el Hogar Constituido, la Prima por Matrimonio, la Prima por Nacimiento de cada hijo, colonia infantil de vacaciones, becas de estudio y el Salario Familiar.

Entonces, en los inicios hubo un instituto especializado que gestionaba lo que se denominaba el Régimen de AF, que fue el Consejo Central de Asignaciones Familiares y los organismos dependientes de él que fueron las Cajas de Compensaciones. Se trataba de un número de cajas por gremio que administraban fondos independientes. Desde su creación hasta la década de los setenta, este organismo tenía naturaleza de persona pública no estatal. Luego fue intervenido y se suprimieron algunos beneficios. Aquellos beneficios que siguieron prestándose fueron: el pago de la AF por hijo, el subsidio por maternidad y los servicios materno – infantiles. En 1967 cuando se unifican las diferentes cajas de jubilaciones y los Seguros por Enfermedad en un único organismo, el Banco de Previsión Social, el Consejo de Asignaciones Familiares pasa también a integrar el BPS que es actualmente el principal organismo estatal gestor de la seguridad social en el Uruguay.

2.2 Financiamiento

Originariamente fue un programa contributivo, pero actualmente se financia con recursos de rentas generales. La forma de financiamiento del régimen de AF tuvo su evolución. En nuestro país se puede distinguir cinco etapas.

- a. En un primer período la AF se fija por Convenio Colectivo o acuerdo obrero – patronal por el cual se convenía que el patrono pagaría a los trabajadores con menores a su cargo determinada suma por cada hijo. Este régimen fue sustituido poco tiempo después por considerárselo inconveniente porque discriminaba contra el trabajador con familia (se lo despedía o se evitaba su contratación).
- b. Un segundo paso, pero de muy corta duración, buscó corregir que el patrono que contrataba mayor número de trabajadores con cargas familiares se perjudicara. Se estableció una contribución patronal porcentual igual para todos los patronos. El órgano administrador realizaba una “compensación” entre los patronos que tenían déficit con los que tenían superávit.
- c. La tercera etapa fue cuando la aplicación del régimen de compensación entre déficit y superávit pasó de patronos a realizarse entre Cajas. Las Cajas de Compensaciones que tenían suficientes fondos

financiaban a las que tenían resultados deficitarios. Este fue el régimen implantado en 1950 y fue el sistema de financiamiento característico del régimen da AF.

d. El cuarto período, en el año 1967 es cuando se elimina el régimen de compensación. El régimen de AF se centralizó y concentró en el Consejo Central de Asignaciones Familiares que pasó a administrar todos los fondos recaudados. En todo este período el aporte fue básicamente del patrono. A vía de ejemplo en la primera ley de 1943 la tasa de aportes fue fijada en 3%. Luego, en el año 1950 se aumentó la tasa a un 4%. En las últimas etapas, donde las tasas se unificaron llegó a ser del 10% y luego bajó al 8%, antes de su eliminación.

e. En la etapa actual, a partir de enero de 1980, en un contexto de política de desgravación del costo de la mana de obra, se eliminaron estas contribuciones y el programa de AF pasó a ser no contributivo. Comienza a ser financiado con recursos de Rentas Generales.

3. Marco jurídico de las Asignaciones Familiares administradas por el BPS

En la actualidad el BPS administra dos programas de AF dirigido a niños y a embarazadas¹. El régimen dispuesto por el Decreto - Ley 15.084 de 28/11/1980 y el programa más reciente dirigido a niños pertenecientes a Hogares de Menores Recursos que se enmarca en dos leyes, la Ley N° 17.139 de 16/07/1999 que lo crea y la Ley N° 17.758 de 4/05/2004 que lo extiende.

La Ley N° 17.474 de 14/05/2002 estableció un régimen especial de AF más beneficioso para el embarazo gemelar múltiple y niños nacidos de embarazo gemelar múltiple, que se enmarca en el régimen general de AF, pero es menos exigente en cuanto a los requisitos de elegibilidad.

Tanto el régimen general de AF como el dirigido a Hogares de Menores Recursos son no contributivos y se financian con recursos de Rentas Generales.

3.1 Régimen general de Asignaciones Familiares

El régimen del Decreto - Ley 15.084 comprende a hijos o menores a cargo de los empleados de la actividad privada, desocupados con seguro de desempleo, servicio doméstico, vendedores de diarios, pequeños productores rurales, jubilados y pensionistas de la actividad privada. Como condición de calificación se exige que el beneficiario sea menor de 18 años, esté cursando estudios de primaria o secundaria en instituciones habilitadas y que el núcleo familiar perciba ingresos menores a determinados topes.

¹ La descripción del marco legal de las asignaciones familiares vigente fue extractada de Caristo, 2005.

3.1.1 Beneficios

El beneficio tiene dos componentes: una prestación monetaria y ayudas extraordinarias de carácter no económicas, que comprende el acceso a la asistencia médica de nivel primario y facilitar la concurrencia a escuelas especiales.

3.1.1.1 Beneficios a niños

3.1.1.1.1 Beneficio monetario

La Ley N° 16.697 de 25/04/1995 estableció que el monto de la asignación es un valor diferencial que depende del nivel de ingresos de ambos cónyuges o concubinos que residan en el mismo domicilio del atributario. Si los ingresos del grupo no exceden los 6 Salarios Mínimos Nacionales² la asignación mensual es equivalente al 16% de este último y si se encuentra entre los 6 y 10 SMN su valor es del 8%. Para ingresos superiores a los 10 SMN mensuales no se genera derecho al beneficio, excepto en el caso en el cual, de un atributario dependan tres o más beneficiarios, en cuyo caso el tope se incrementa a razón de un SMN por cada beneficiario que exceda el número de dos.

3.1.1.1.2 Beneficios no monetarios

Los niños beneficiarios de Asignaciones Familiares tienen derecho a la asistencia médica de nivel primario, que proporciona el BPS en sus Centros Materno - Infantiles (5 en Montevideo y 1 en Pando), o por medio de las IAMC en el resto del país. La asistencia comprende servicio médico, alimentario y de medicamentos a niños de hasta 6 años, cobertura odontológica hasta los 9 años y servicios de atención integral a los niños que padecen malformaciones congénitas. El Departamento de Especialidades Médico Quirúrgicas (DEMEQUI) brinda la asistencia especial a los beneficiarios de Asignaciones Familiares que presenten malformaciones congénitas o patológicas emergentes de riesgos perinatales.

La asistencia médica de nivel primario comprende:

- a) desde los 91 días hasta 1 día antes de cumplir 6 años:
 - Control del recién nacido
 - Control médico pediátrico
 - Pase a especialistas
 - Vacunas

- b) desde los 91 días hasta los 9 años:
 - Asistencia Social

² A partir de enero de 2005 se sustituye la referencia al Salario Mínimo Nacional (SMN) por la Base de Prestaciones y Contribuciones. La Ley 17.856 de 20/12/2004 establece que todas las prestaciones indexadas al SMN se sustituyen por la nueva base. Ésta, se actualizará en las mismas oportunidades que los ajustes generales de remuneraciones de la Administración Central y el porcentaje de variación será la variación del Índice de Precios al Consumo o la variación del Índice Medio de Salarios, a opción del Poder Ejecutivo, y cualquiera sea la alternativa elegida, podrá modificar la tasa en defecto o en exceso hasta un 20%.

- Asistencia odontológica y servicio de ortodoncia, al que se puede acceder hasta el día antes de cumplir los 10 años. La atención odontológica infantil se realiza en clínicas ubicadas en Montevideo y Pando exclusivamente. La atención de ortodoncia se realiza en el Centro Materno - Infantil N° 3 de Montevideo, siendo de cargo de los interesados los traslados y alojamiento.

c) Desde el nacimiento hasta los 13 años, 11 meses y 29 días, sin límite de edad para el alta:

- Asistencia de especialidades y malformaciones congénitas, a través de Policlínica Pediátrica Especializada, que los deriva a diferentes servicios:
 - Otorrinolaringología
 - Cirugía infantil y plástica
 - Neuropediatría
 - Urología
 - Traumatología
 - Endocrinología
 - Dermatología, etc.

Los exámenes y medicamentos se brindan en forma gratuita, así como los elementos y prótesis que se requieran (lentes, audífonos, sillas de ruedas, etc.)

Cuando el tratamiento médico exige el traslado del paciente del interior, éste y un acompañante tienen derecho a pasaje y hospedaje gratuito.

3.1.1.2 Beneficios a embarazadas

Las embarazadas no amparadas al Seguro de Enfermedad y sin afiliación particular a una IAMC, cuyos hijos serán futuros beneficiarios tienen derecho desde la comprobación del embarazo a la cobertura por Asignaciones Familiares. El servicio se brinda a las trabajadoras que lo soliciten, esposas o concubinas de trabajadores y a hijas solteras sin cobertura médica. La prestación cubre la atención integral a la embarazada y el recién nacido hasta los 90 días.

Los beneficios son la prestación monetaria y los servicios de asistencia materno – infantil. El pago del beneficio monetario prenatal queda condicionado al control periódico del embarazo (por lo menos 4 controles durante la gestación). La asistencia integral en los Servicios Materno – Infantiles del BPS comprende:

- vigilancia obstétrica del embarazo, mediante controles clínicos y exámenes periódicos, incluyendo tratamientos especiales, análisis, internaciones, atención odontológica, etc.
- asistencia del parto
- asistencia integral para el recién nacido hasta los 90 días.

3.1.1.3 Beneficios a niños con discapacidad

En el caso de niños con discapacidad física o mental el monto del beneficio monetario se duplica, es decir equivale a 32% o 16% del SMN, según el nivel de ingreso del núcleo familiar. Esta asignación se otorga de por vida o hasta que se perciba otra prestación del BPS.

Además de la asignación familiar duplicada, los niños o adolescentes con discapacidad reciben ayudas económicas especiales para cubrir los costos de cuotas a escuelas especiales y locomoción a escuelas e institutos de rehabilitación.

3.2 Régimen de Asignaciones Familiares a Hogares de Menores Recursos

A partir de la vigencia de la Ley N° 17.139 en enero de 2000 la asignación familiar se extendió a los Hogares de Menores Recursos, entendiendo por tales aquellos núcleos familiares que perciben ingresos mensuales de cualquier naturaleza, monetarios o no monetarios, no superiores a los tres Salarios Mínimos Nacionales, pero además el generante del derecho tiene que cumplir con alguno de los requisitos adicionales:

- la mujer que constituya el único sustento del hogar monoparental.
- los trabajadores, hombres o mujeres, amparados al seguro de desempleo y una vez agotada dicha cobertura.
- la mujer embarazada

En el caso de mujer embarazada se sirve una prestación prenatal desde el comienzo del embarazo, y luego una prestación por un período de doce meses inmediatos y posteriores al nacimiento.

A partir de la vigencia de la Ley N° 17.758 en junio de 2004 se extiende la prestación de Asignaciones Familiares a Hogares de Menores Recursos a todos los núcleos familiares con ingresos de cualquier naturaleza inferiores a tres SMN que no estuvieran comprendidos dentro del alcance de las dos leyes anteriores (Ley 15.084 de 1980 o Ley 17.139 de 1999).

Los beneficios de Asignaciones Familiares a Hogares de Menores Recursos son más limitados que los del régimen general. Consiste en una prestación monetaria fija equivalente al 16% del SMN. No tienen acceso a beneficios no económicos En el caso de niños con discapacidad física o psíquica, al igual que en el régimen general, la asignación mensual se duplica.

Sin perjuicio de los controles que realiza el BPS, el Instituto Nacional del Menor (INAME), hoy Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU) se encarga de realizar el seguimiento del bienestar del menor y particularmente que se cumpla con la asistencia escolar obligatoria.

3.3 Régimen especial en situación de embarazo gemelar múltiple

En el marco de la política general de facilitar el mejoramiento de las condiciones económicas de las familias numerosas, la Ley N° 17.474 de 14/05/2002 prevé un régimen especial de AF más generoso para el embarazo gemelar múltiple (gestación de tres o más hijos) y para aquellos que tengan a su cargo hijos producto de un nacimiento gemelar múltiple.

De acuerdo a esta ley los requisitos para generar el derecho son más flexibles que en el régimen general de AF. Además de requerirse la certificación de la condición de embarazo o nacimiento gemelar múltiple, se condiciona al nivel de ingresos familiar, pero el tope se amplía de 10 SMN hasta 15 SMN y no se supedita a la existencia de relación laboral formal de los padres.

Los beneficiarios son: a) la embarazada gemelar múltiple que tendrá derecho al cobro de una asignación prenatal a partir del momento en que se determine el mismo y b) los hijos de nacimientos gemelar múltiple hasta la edad de 18 años.

Los beneficios que se prevén son monetarios y no monetarios. El beneficio monetario es un múltiplo de la prestación común, que varía con la edad y está asociado al monto de lo que le hubiera correspondido de acuerdo al régimen general. La embarazada percibe una asignación familiar prenatal equivalente al triple de la establecida en el régimen general por cada hijo en gestación. El beneficio unitario de los menores de nacimiento gemelar depende de la edad: a) hasta los 5 años, al triple de la asignación, b) entre los 6 y los 12 años al doble, c) entre los 13 y los 18 años, la prestación común.

En los beneficios no monetarios se prevé que los niños tendrán derecho a recibir "atención médica rutinaria domiciliaria, desde su nacimiento hasta los tres años de edad, a través de la cobertura de instituciones de salud pública y privada" y "tendrán prioridad en la atención en consultorio hasta los nueve años de edad cualquiera sea la cobertura de salud" (art.4, Ley 17.474).

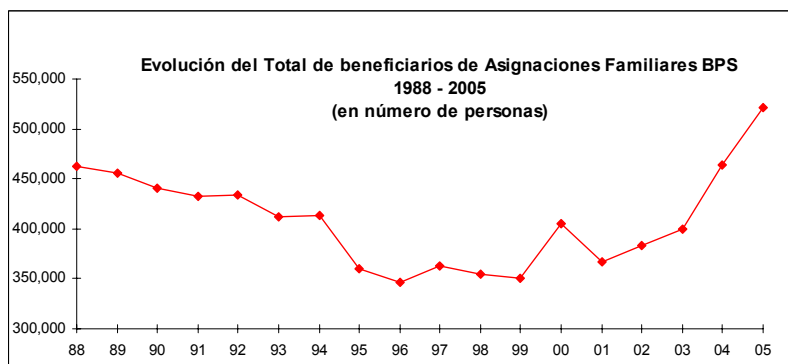
4. Evolución del gasto total, de los beneficiarios y de las prestaciones económicas por hijo

En esta sección se presentan estadísticas sobre la evolución del programa de AF en términos del gasto, del número de beneficiarios atendidos por el programa y el nivel absoluto y relativo de la prestación monetaria por hijo.

4.1 Evolución del número de beneficiarios

En una perspectiva histórica del número de beneficiarios de AF gestionado por el BPS en el período 1988 - 2005, la evolución muestra una tendencia descendente hasta el año 1996 y luego un crecimiento, principalmente a partir de 2000 que llega a tasas significativas en los dos últimos años analizados.

El número de beneficiarios cayó en cerca de 117.000 niños y adolescentes desde 1988 a 1996 (pasa de 463.090 a 346.361 beneficiarios promedio, respectivamente). Antes de la reforma del régimen de AF del año 1995 no existía condicionalidad de ingresos de los cónyuges para acceder al beneficio y el número de trabajadores cotizantes no presentó disminuciones importantes, por lo que esta disminución de beneficiarios podría atribuirse al bajo monto de la prestación monetaria por hijo (8% SMN) aunada a la pérdida de poder adquisitivo que tuvo el SMN en el período, que fue desestimulando a realizar los trámites para mantener el cobro de la prestación.



En el período 1996 – 1999, aún mediando los cambios legales de la Ley 16.597 en el año 1995 (aumento de la prestación por hijo al 16% para las familias con ingresos menores a 6 SMN y en general supresión del beneficio para los que perciben más de 10 SMN)³, el número de beneficiarios se mantuvo relativamente estable a consecuencia que la población amparada siguió siendo el colectivo de trabajadores formalizados.

A partir del año 2000 se observa un crecimiento de beneficiarios promedio anual, explicado por la entrada en vigencia de la primera ley de AFHMR que incorpora a hijos de trabajadores desempleados, mujer único sustento del hogar y embarazadas, sin condicionarlo a la cotización previsional. En particular, las tasas de crecimiento significativas del 2004 y 2005 (16,1% y 12,4%, respectivamente) se deben a la segunda ley de AFHMR que entra en vigencia en el segundo semestre del 2004. El número de beneficiarios promedio en el 2004 alcanzó a 464.397 que supera por primera vez a los registrados en el año 1988. Finalmente, en el 2005 se llega a poco más de medio millón de beneficiarios (521.905) que cobran la prestación familiar.

4.2 Nivel de la prestación económica por hijo

Como se mencionó con anterioridad la prestación monetaria está vinculada al valor del Salario Mínimo Nacional que se fija en forma administrativa por el

³ De acuerdo a ERT, 1999 que comparó el número de beneficiarios de 1997 respecto a 1994, estimó que el cambio en la composición pre y post reforma del año 1995 habría duplicado la asignación al 77% del total (318.278 beneficiarios), habrían mantenido la asignación el 11% (44.326 beneficiarios) y perdieron la asignación el 12% del total (50.000 beneficiarios).

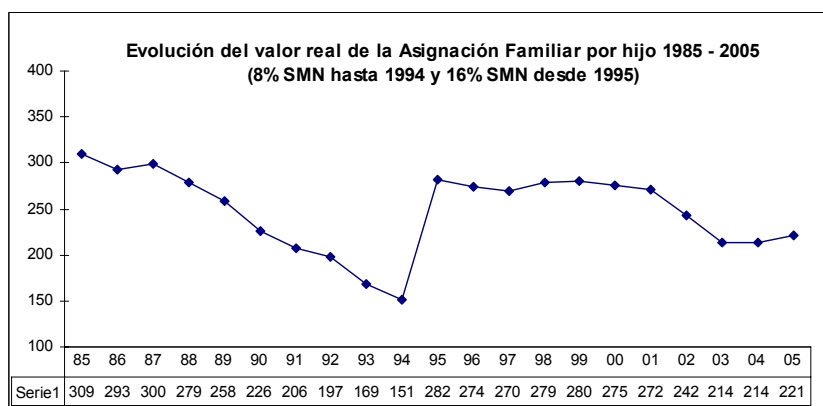
Poder Ejecutivo y este salario tuvo una pérdida significativa de poder de compra en los últimos años.

Por otra parte, lo relevante es cuantificar la capacidad de la prestación monetaria en términos de satisfacer una canasta básica de bienes y servicios alimentarios y no alimentarios. Para ello se compara con las líneas de indigencia (LI) y la línea de pobreza (LP) que define el INE en las estimaciones de pobreza para Uruguay.

4.2.1 Nivel en términos de poder de compra

En el gráfico siguiente se visualiza la evolución de la prestación monetaria real en el período 1985 - 2005. Entre los años 1985 y 1994 la prestación unitaria perdió un 50% de poder de compra (de un índice de poco más de 300 en el año 1985 se llegó a un valor de 151 en 1994). Esta trayectoria se vincula al hecho que el monto de la prestación está ligada a la evolución del salario mínimo legal y éste ha sufrido una caída muy importante en términos reales porque fue utilizado como un mecanismo de contención del gasto público.

En el año 1995 se duplicó el valor de la prestación unitaria a 16% para una proporción alta de beneficiarios, recuperándose el poder adquisitivo, pero la crisis económica que se inició en 1999 volvió a deteriorar el valor de la prestación hasta el 2004. En el año 2005 se visualiza una cierta recuperación, pero de todas formas la prestación por hijo sólo representa el 70% del valor real que tuvo en el año 1985.



4.2.2 Nivel en términos de Líneas de Indigencia y Pobreza

En el cuadro siguiente se muestra el valor de la prestación unitaria de AF a diciembre de 2004 y se lo compara con los umbrales de las líneas de indigencia y de pobreza por zona geográfica.

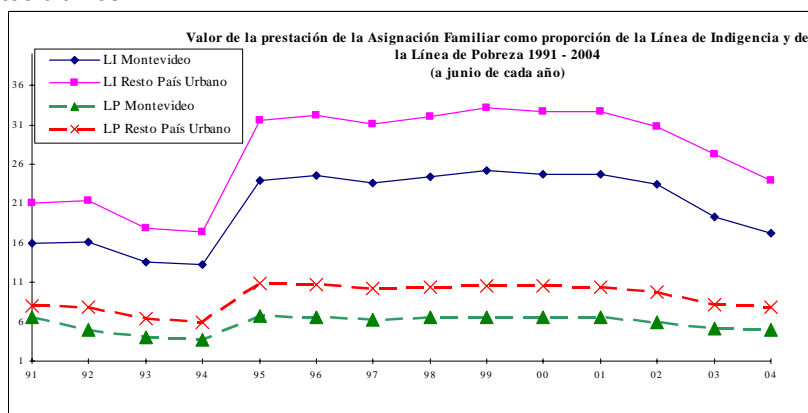
Cuadro 2: Prestación monetaria de AF en términos relativos a las líneas de indigencia y pobreza por zona geográfica (valores a Diciembre de 2004)

	Montevideo	Resto País Urbano
* Línea de Indigencia		
- En pesos uruguayos	1.113,9	846,3
- En dólares americanos	41,9	31,8
* Línea de Pobreza		
- En pesos uruguayos	3.329,0	2.232,0
- En dólares americanos	125,3	84,0
* Asignación Familiar Al 16% BPyC		
- En pesos uruguayos	209,6	
- En dólares americanos	7,9	
- En relación a LI	18,8%	24,8%
- En relación a LP	6,3%	9,4%

Elaborado a partir de AEA-BPS y Estimaciones de Pobreza por el Método del Ingreso, Año 2004, INE

La Canasta Básica Alimentaria (CBA) o línea de indigencia de Montevideo a diciembre de 2004 se valuó en 42 dólares mensuales y la del Resto del País Urbano en 32 dólares. La línea de pobreza representó 125 dólares en Montevideo y 84 dólares en el Resto del País Urbano. El monto de la prestación unitaria de AF al 16% a diciembre de 2004 equivalía a 8 dólares. El valor de la prestación mensual de la AF representa un 18,8% del valor de la LI en Montevideo y el 24,8% en el Interior del país. Si se considera la LP estos valores bajan a 6,3% en Montevideo y 9,4% en el Resto del País.

En el gráfico siguiente se visualiza la evolución de los dos umbrales por zona geográfica en el período 1991 – 2004. Dado que la prestación monetaria de AF es uniforme en todo el país, tiene mayor relevancia en el resto del país urbano que en Montevideo donde los valores de LI y LP son superiores. También se observa que la prestación unitaria por hijo en el período económico recesivo ha perdido capacidad de contribuir al ingreso familiar tanto de los indigentes como de los pobres, pero en mayor proporción de estos últimos.



Fuente: Elaborado a partir de datos de Vigorito, 2005.

Entonces, la prestación monetaria de AF tuvo una pérdida de poder adquisitivo importante y actualmente es muy baja, cubriendo poco menos de la quinta parte de la CBA o LI. Si se consideran la LP el valor de la prestación unitaria por hijo no alcanza a representar un 10% del valor de los bienes y servicios alimentarios y no alimentarios básicos. La contribución de la prestación tiene mayor impacto en el interior del país que en Montevideo. En el período recesivo el valor unitario cayó y principalmente en términos del umbral de pobreza. Estas comparaciones evidencian la poca capacidad que tiene en estos momentos la prestación monetario de AF para contribuir al sustento de niños y adolescentes.

Si el objetivo de este tipo de intervenciones es contribuir a una red de protección básica que asegure ciertas necesidades elementales, resulta relevante que las prestaciones a las que acceden las personas a través de estos programas mantenga determinados niveles mínimos adecuados y no se deteriore. En particular, debería asegurarse que este tipo de transferencias tengan un patrón contracíclico de ahí que se torna relevante la discusión del mecanismo de indexación de la prestación monetaria (Amarante y Arim, 2005).

4.3 Evolución del Gasto del programa de Asignaciones Familiares

En el cuadro 3 se presenta la evolución en el período 1990 – 2005 del gasto total del programa de AF en dólares constantes expresados a valores de 2005, considerando los dos componentes; las prestaciones económicas y las no económicas.

La evolución del gasto en AF es el resultado de la evolución del número de beneficiarios y de la prestación unitaria en términos reales. El gasto total decrece hasta 1994. En el año 1995 las erogaciones crecen un 20,8% cuando entra en vigencia la Ley 16.697 que establece la focalización del programa y duplica la prestación por hijo para hogares con ingresos inferiores a 6 SMN. En el año 2000 las erogaciones crecen un 12,0% con la entrada en vigencia de la Ley 17.139 de AF a hogares de menores recursos y vuelve a crecer en los dos últimos años con la nueva ley de AFHMR. En el año 2005 se alcanza el mayor monto del gasto en este programa del período considerado con 90 millones de dólares anuales.

Cuadro 3: Uruguay: Gasto en el Programa de Asignaciones Familiares por régimen aplicable (en miles de dólares constantes) (*)

	Ley 15.084		Ley 17.139	Ley 17.758	Total	Variación (en %)
	Prestación Monetaria	Prestaciones En Especie (1)	Prestación Monetaria	Prestación Monetaria		
1990	54.819	7.771			62.590	
1991	50.181	8.468			58.649	-6,3
1992	45.182	13.045			58.227	-0,7
1993	37.788	15.357			53.145	-8,7
1994	32.012	17.418			49.430	-7,0
1995	39.076	20.633			59.708	20,8
1996	46.911	23.485			70.396	17,9
1997	47.883	24.611			72.494	3,0
1998	49.112	29.714			78.826	8,7
1999	49.346	29.225			78.571	-0,3
2000	50.188	30.704	7.100		87.992	12,0
2001	39.111	28.593	7.764		75.468	-14,2
2002	36.993	33.169	9.220		79.383	5,2
2003	30.618	28.455	9.576		68.650	-13,5
2004	35.961	31.122	10.774	4.413	82.269	19,8
2005	35.583	33.500	8.509	12.547	90.138	9,6

Fuente: Elaborado a partir de Balances Generales e información contable patrimonial del BPS

(*) Valores corrientes deflactados por IPC y expresados en dólares del año 2005

(1) Incluye gasto de los Centros Materno – Infantiles, ayudas extraordinarias y programa madres adolescentes.

Los montos erogados en las prestaciones monetarias siempre que entra en vigencia una nueva ley bajan para los regímenes aplicables anteriores. Esto se explica en parte por un cierto traslape de beneficiarios de un régimen a otro en la medida que cada nueva ley establece requisitos menos exigentes para ser elegible. Por ejemplo en el año 2000 la Ley 15.084 alcanza su máximo nivel erogado del período analizado con 50 millones de dólares anuales, pero en los años sucesivos cae a un monto promedio anual de 36 millones de dólares. El gasto en la primera ley de AFHMR alcanza su mayor nivel en el 2004 con casi 11 millones de dólares anuales cuando entra en vigencia la segunda ley de AFHMR y al año siguiente el importe erogado por la Ley 17.139 se reduce en un 21%.

En el año 2005 el gasto en la prestación monetaria del régimen general de AF fue de 36 millones de dólares y el gasto en las prestaciones de AFHMR fue de 21 millones, que representa el 37,2% del total de erogaciones por prestaciones monetarias.

El gasto en el Área de la Salud ascendió a 33,5 millones de dólares en el 2005 que representó el 37,2% del total del programa AF. El año en que este componente tuvo la mayor participación en el total del gasto de AF fue en el 2002 con 41,8% y el menor peso relativo fue en 1990 con un 12,4% del total del gasto en el programa de AF.

5. Participación del programa de AF del BPS en el gasto público social y grado de cobertura

En este apartado primero se muestra la evolución del gasto del programa de AF administrado por el BPS en relación a otras variables vinculadas al gasto social y al producto bruto interno: las erogaciones del BPS, el total del gasto de las instituciones de seguridad social, el gasto público social y el PBI. Luego se presenta algunas estimaciones de cobertura del programa de AF.

5.1 Participación en el Gasto Público Social y el PBI

El programa de AF tiene un peso relativamente bajo en el total del gasto anual del BPS. Si se considera el período 1990 – 2005 se observa una pérdida de participación hasta 1994 y luego crece hasta el año 2005 donde alcanzó su mayor participación del período considerado, representando un 4,7% del total de las erogaciones de la institución.

Cuadro 4: Uruguay: Gasto del Programa de Asignaciones Familiares en términos del Gasto en Seguridad Social, Gasto Público Social y PBI (en porcentajes)

	Erogaciones de Asignaciones Familiares en proporción de:				
	Erogaciones del BPS	Erogaciones del S.S.S.	Gasto Público Social (1)	Gasto Público Social (2)	PBI
1990	4,20	3,47	3,12		0,43
1991	3,40	2,86	2,67		0,39
1992	3,09	2,59	2,41		0,38
1993	2,67	2,17	2,03		0,35
1994	2,37	1,94	1,80		0,32
1995	2,83	2,30	2,12		0,39
1996	3,21	2,60	2,41		0,44
1997	3,16	2,55	2,40		0,44
1998	3,31	2,65	2,50		0,46
1999	3,18	2,55	2,32	1,88	0,48
2000	3,64	2,91	2,61	2,16	0,55
2001	3,19	2,54	2,24	1,89	0,48
2002	3,70	2,87	2,48	2,17	0,55
2003	3,67	2,83	2,39	2,08	0,47
2004	4,51	3,46	2,94		0,51
2005	4,73				0,54

Fuente: Elaborado a partir del Boletín Estadístico AEA - BPS, Anuario Estadístico, INE, Ferreira-Coimbra y Forteza (2004), Gasto Público Social en el Uruguay, OPP y División Política Económica - Área de Estadísticas Económicas, BCU.

(1) Estimación realizada por Ferreira-Coimbra y Forteza(2004). Se consolida el gasto del Gobierno Central e Instituciones Públicas de Seguridad Social. Incluye el gasto en educación, salud, vivienda, seguridad, seguro y asistencia social y otros servicios sociales.

(2) Estimación realizada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Se consolida el gasto del Gobierno General (Gobierno Central, Instituciones de Seguridad Social y Gobiernos Locales o Municipales) y Empresas Públicas. Incluye el gasto en educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda y desarrollo comunitario y otros gastos sociales.

Si se considera el total de erogaciones en previsión social del país, las AF representaron en el 2004 un 3,5% del total erogado en los programas de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia y de los seguros a activos (Seguros por Enfermedad, Maternidad y Desempleo).

Si se considera las AF en proporción del gasto público social que incluye el gasto del gobierno en educación, vivienda, seguridad, salud pública y asistencia social, según la serie utilizada (erogaciones del gobierno central o erogaciones de todas las instituciones públicas centrales y municipales), las AF participan en el 2004 entre el 3% y 2%, respectivamente. Si se mide en términos de PBI el gasto en AF representa aproximadamente medio punto del producto.

5.2 Cobertura

A efectos de visualizar el grado de cobertura del programa de AF se presentan tres mediciones muy preliminares y las estimaciones de Amarante y Arim, 2005. La primera compara al total de beneficiarios con el total de la población de menos de 18 años. En esta alternativa se hace omisión de las condicionantes del nivel de ingresos del núcleo, de la exigencia de escolaridad y del requisito ocupacional de los mayores a cargo. Amarante y Arim, cuantifican la cobertura alcanzada en el 2003 utilizando los microdatos de la ECH y desagregando la población pobre y no pobre. En la segunda estimación se considera sólo a los beneficiarios de AFHMR y se los contrasta con la población pobre de menos de 18 años, buscando tener una aproximación de cuantos menores pobres estarían amparados. La última medición se ciñe a las condicionantes legales y muestra el grado de cobertura formal que habría alcanzado el programa de AF.

5.2.1 Comparativo con la proyección de población

En una primera aproximación del análisis de cobertura del programa de AF administrado por el BPS se compara el número de niños y adolescentes beneficiarios de AF con las proyecciones de población en edad de ser elegible.

Las estimaciones muestran que los beneficiarios de AF del BPS representan en el 2005 cerca del 55% de la población total de menores de 18 años.

Cuadro 5: Uruguay: Estimación de la Cobertura de beneficiarios de Asignaciones Familiares administrado por el BPS. Comparación con Proyecciones de Población, Año 2005 (en número de personas y porcentajes)

Tramo de edad	Femenino	Masculino	Total
Beneficiarios de AF (1)			
Menos de 1	12.574	13.282	25.856
De 1 a 4	59.054	62.808	121.862
De 5 a 12	123.663	130.518	254.181
De 13 a 17	58.474	59.359	117.833
Total	253.765	265.967	519.732
Población total			
Menos de 1	23.830	25.052	48.882
De 1 a 4	97.369	101.642	199.011
De 5 a 12	213.296	222.843	436.139
De 13 a 17	130.711	136.177	266.888
Total	465.206	485.714	950.920
Nivel de Cobertura (en porcentajes)			
Menos de 1	52,8	53,0	52,9
De 1 a 4	60,6	61,8	61,2
De 5 a 12	58,0	58,6	58,3
De 13 a 17	44,7	43,6	44,2
Total	54,5	54,8	54,7

Fuente: RING de Prestaciones, BPS y Proyecciones de Población 1996-2025, INE

(1) No se considera a los beneficiarios de AF Prenatales y a los de 18 años y más de edad.

NOTAS: El número de beneficiarios de AF corresponde a la emisión de Diciembre de 2005.

Las proyecciones de población corresponden al 30 de junio de 2005.

Este enfoque muestra una estimación de mínima de la cobertura del programa gestionado por el BPS por varias razones, entre las cuales se pueden mencionar: a) no deduce de la población total a los menores hijos de funcionarios públicos que cobran AF directamente del gobierno como empleador, b) no considera el requisito del nivel de ingresos de los hogares para generar el derecho, c) no excluye a los niños o adolescentes menores de 18 años que no estudian o que ya integran un núcleo familiar propio y d) no se tiene en cuenta el requisito ocupacional de los mayores a cargo para aquellos hogares con ingresos que superan los tres SMN. Si en lugar de considerar solo a los beneficiarios de AF del BPS en el numerador, se considera también a los hijos de funcionarios públicos (que son cerca de 102.000), entonces esta estimación de cobertura daría cercana al 65%.

Sin embargo esta estimación muy primaria permite observar algunos características de la cobertura por sexo y edad. Con excepción de los niños menores de 1 año, la cobertura a edades tempranas es mayor y luego va disminuyendo lo que se explicaría, entre otras razones, porque la escolaridad cae con la edad y principalmente en el nivel educativo secundario, comienza la incorporación al mercado laboral y la separación de la familia de origen. La apertura de los datos por género muestra una leve diferencia privilegiando la cobertura de los varones hasta los 12 años y se revierte en el último tramo de edad donde las mujeres presentan una cobertura superior a los varones.

5.2.2 Análisis en relación a la Línea de Pobreza

Amarante y Arim, 2005 mostraron la evolución favorable que había tenido la primera ley de AFHMR en términos de la cobertura de niños pobres. En base a datos de la ECH estimaron para años seleccionados 1991 a 2003 qué proporción de la población infantil recibía la prestación monetaria de AF, separando la población pobre de la no pobre.

Cuadro 6: Cobertura de AF entre los niños en situación de pobreza, Años seleccionados

	No pobres			Pobres			Total		
	No reciben	Reciben	Total	No reciben	Reciben	Total	No reciben	Reciben	Total
1991	86,42	13,58	100,00	85,29	14,71	100,00	85,99	14,01	100,00
1994	88,61	11,39	100,00	90,36	9,64	100,00	89,19	10,81	100,00
1998	94,65	5,35	100,00	93,55	6,45	100,00	94,23	5,77	100,00
1999	94,34	5,66	100,00	90,86	9,14	100,00	93,05	6,95	100,00
2000	95,46	4,54	100,00	89,66	10,34	100,00	93,08	6,92	100,00
2001	85,36	14,64	100,00	68,95	31,05	100,00	76,93	23,07	100,00
2002	85,36	14,64	100,00	68,95	31,05	100,00	76,93	23,07	100,00
2003	87,21	12,79	100,00	70,96	29,04	100,00	77,45	22,55	100,00
1991		59,94			40,06				100,00
1994		70,62			29,38				100,00
1998		57,43			42,57				100,00
1999		51,15			48,85				100,00
2000		38,66			61,34				100,00
2001		40,56			59,44				100,00
2002		30,85			69,15				100,00
2003		22,62			77,38				100,00

Fuente: Extractado de Cuadro A.6, Amarante y Arim, 2005

Los autores comentaban que “... a principio de la década, un 40% de los niños que vivían en hogares que recibían las transferencias eran pobres, en 2003, esta cifra asciende a 77%. El importante aumento de la incidencia de la pobreza entre los niños explica esta evolución. Si consideramos la cobertura de las transferencias entre los niños más vulnerables, en 1991 un 15% de los niños pobres residían en hogares que recibían la transferencia. En 2003 esta cifra asciende a 30%. Es decir que el programa ha mejorado su focalización, ...”.

La información de cobertura que muestra Amarante y Arim visualiza el efecto de la primera ley de AFHMR cuyos primeros pagos se hicieron a comienzos de 2000, pero no llega a cuantificar los efectos de la segunda ley de AFHMR que entró en vigencia en el segundo semestre de 2004.

A efectos de tener una cuantificación con datos del 2005 de la cobertura de los beneficiarios de AF en relación a la población infantil pobre se consideró las estimaciones de la población pobre de edades menores a 18 años y se las comparó con los beneficiarios de las dos leyes de AFHMR.

Este comparativo tiene limitaciones, pero tiene la bondad de dar una cuantificación primaria de la efectiva cobertura del programa de AFHMR en términos de los niños y adolescentes con privaciones.

Una dificultad de esta comparación es que los beneficiarios de AFHMR son total país y el denominador cuenta solo personas pobres residentes en centros poblados con 5.000 y más habitantes, es decir, que esta medición de la pobreza infantil no incluye a los niños de las localidades urbanas menores y rurales, lo que estaría sobreestimando el indicador de cobertura. Otra limitación es que al considerar en el numerador sólo a los beneficiarios de AFHMR se estaría omitiendo a algunos menores que quedan cubiertos por el régimen general o a hijos de funcionarios públicos, cuyos padres o tutores pertenecen a estratos de ingresos bajos (como sería el caso de parte del personal militar y policial o trabajadores rurales y del servicio doméstico), y en este caso se estaría subestimando el grado de cobertura.

Además, hay que tener en cuenta que los grupos que se comparan se definen a partir de criterios diferentes. La población pobre se define a partir de la comparación del ingreso per cápita del hogar con el umbral de pobreza, que además difiere por región (por ejemplo a diciembre de 2004 la línea de pobreza en Montevideo fue 125,3 dólares mensuales por persona y en el Interior Urbano 84,0 dólares). Mientras que la población beneficiaria de AFHMR es aquella con ingresos familiares menores a 3 SMN y no se tiene en cuenta el número de integrantes del hogar ni la zona geográfica de residencia (a diciembre de 2004 el tope para ser elegible el hogar equivalía a 147,9 dólares). Este umbral genérico y tan bajo para acceder a las AFHMR hace que una parte de los menores de 18 años que viven en hogares pobres no sean elegibles por el programa de AF.

Cuadro 7: Uruguay: Estimación de la Cobertura de beneficiarios de AFHMR. Comparación con la Población Urbana debajo de la Línea de Pobreza, Año 2005

(en número de personas y porcentajes)

Tramo de edad	Interior (1)	Montevideo	Total
Beneficiarios de AFHMR (2)			
Menos de 6	53.266	22.704	75.970
De 6 a 12	59.469	29.453	88.922
De 13 a 17	24.019	13.031	37.050
Total	136.754	65.188	201.942
Población urbana debajo la Línea de Pobreza			
Menos de 6	78.940	57.930	136.870
De 6 a 12	93.030	71.100	164.130
De 13 a 17	50.300	47.100	97.400
Total	222.270	176.130	398.400
Nivel de Cobertura (en porcentajes)			
Menos de 6	67,5	39,2	55,5
De 6 a 12	63,9	41,4	54,2
De 13 a 17	47,8	27,7	38,0
Total	61,5	37,0	50,7

Fuente: RING de Prestaciones, BPS y Estimación de la cantidad de personas pobres en el país urbano (5.000 o más habitantes), en Comunicado de Prensa - ECH - Incidencia de la Pobreza en 2005, INE

(1) Para los datos de población pobre corresponde a Resto país urbano en localidades con más de 5.000 habitantes.

(2) Corresponde a beneficiarios de las leyes 17.139 y 17.758. No se considera a los beneficiarios de AF Prenatales y a los de 18 años y más de edad.

De acuerdo a los datos estimados por el INE, en el 2005 cerca de 400.000 niños y adolescentes que viven en localidades urbanas de más de 5.000 habitantes integran hogares bajo la línea de pobreza. Los beneficiarios de AFHMR representan cerca del 50% de los menores de 18 años que se encuentran bajo el umbral de pobreza. Volvemos a encontrar que los niveles de cobertura son mayores en las regiones del país fuera de la capital y en las edades tempranas.

El hecho que la mitad de los niños y adolescentes pobres no reciban AF se explica en buena parte porque el tope de ingresos para generar el derecho es bajo. El programa de AF estaría alcanzando solo a hogares próximos al tramo más bajo (línea de indigencia o pobreza extrema) o, dicho en otros términos, a aquellos hogares con mayor brecha respecto a la línea de pobreza. Para ello alcanza con observar que si el ingreso del hogar es el tope para generar AF (147,9 dólares), para ser tipificado como pobre alcanzaría con que el hogar estuviera formado con por lo menos 1,2 integrantes en el caso de Montevideo y 1,8 integrantes si el hogar se ubica en el resto del país urbano.

El requisito de asistencia educativa del menor puede ser otra limitante para alcanzar una mayor cobertura, principalmente porque actúa de manera más intensa en los estratos bajos y se acentúa con la edad; los jóvenes abandonan más tempranamente el sistema educativo y en mayor proporción los varones. El costo de oportunidad de la espera para la inserción laboral no puede ser compensada con el monto de una asignación familiar que representa el 16% de un SMN¹. Bucheli, 1997 señala este aspecto y argumenta que esta condición actúa en un sentido regresivo de la política y en especial menciona que este hecho podría estar enfrentando un conflicto al plantearse el doble objetivo de alivio a la pobreza e incentivar la asistencia educativa.

En relación al objetivo de incentivar la asistencia al sistema educativo, en parte puede ser visto como tributario del origen histórico de las asignaciones familiares. La cobertura a nivel de primaria es alta en el país, y los problemas de asistencia se presentan principalmente en el ciclo secundario. En todo caso, habría que evaluar si este condicionamiento es aún relevante como política educativa en el nivel escolar entre los perceptores de asignaciones familiares de hogares de menores recursos.

Amarante y Arim, 2005 se plantean la validez de las asignaciones familiares como incentivo para la retención de los adolescentes en el sistema educativo. *“... Cabe entonces preguntarse si este tipo de políticas puede contribuir a la solución del problema. ... Habría que preguntarse en qué medida estas transferencias que se dirigen a los adultos a cargo del menor logran incidir en el comportamiento de los adolescentes. Por otro lado, en este caso los mecanismos de control de los condicionamientos que se incluyen para brindar la prestación adquieren relevancia. En la actualidad esos controles no*

¹ A partir del año 2005, la brecha entre el SMN y la prestación de AF se distancia más debido a que el monto del beneficio monetario pasa a equivaler el 16% de la BPyC, y esta nueva base tuvo un incremento menor al del SMN.

se encuentran operativos, fundamentalmente por problemas administrativos vinculados con su implementación.”

5.2.3 Análisis considerando el nivel de ingreso y la escolaridad

Un análisis más preciso de cobertura es un estudio que hizo la Asesoría Económica y Actuarial del BPS antes de la entrada en vigencia de la segunda ley de AFHMR, para disponer de una cuantificación de los potenciales nuevos beneficiarios. La estimación se hizo con datos del año 2002 y utilizando información de proyecciones de población y de la Encuesta Continua de Hogares del INE existentes a esa fecha.

En el 2002 se proyectaba cerca de un millón de menores de 18 años (982.567). De ese total 365.260 eran menores que pertenecían a hogares con ingresos mayores a 10 BPyC, que se podría asumir que no cumplían con el requisito de ingresos. Los potenciales beneficiarios se estimaron como la diferencia de 617.307 menores.

Cuadro 8: Uruguay: Estimación de Cobertura AEA, Año 2002

Población de menos de 18 años	982.567
Menores de 18 años en hogares de ingresos superiores a 10 SMN	-365.260
Potenciales beneficiarios	617.307
Beneficiarios de AF (1)	485.656
Cobertura	78,7%
Menores sin cobertura	131.651
Menores de 18 años que NO estudian (Mayores de 4 años)	44.064
Potenciales beneficiarios para extensión	87.587

Fuente: AEA – BPS, 2003

(1) Incluye beneficiarios de AF de atributarios cotizantes (305.790), de HMR (77.950) y de funcionarios públicos (101.916).

El total de beneficiarios de AF (considerando los beneficiarios por atributarios públicos, de privados cotizantes y de generantes de la primera ley de AFHMR) ascendía a casi medio millón (485.656). Según estas estimaciones, en el 2002, la cobertura se ubicaba en cerca del 80% de los potenciales menores de 18 años y los potenciales beneficiarios que podrían quedar enmarcados en la segunda ley de AFHMR eran cerca de 90.000 menores. Las incorporaciones que se dieron en el transcurso de los años 2004 y 2005 permitirían afirmar que la proporción de menores no cubiertos dentro de la normativa actual, sería muy baja.

Sin embargo cabe resaltar que si se tiene en cuenta que uno de los objetivos señalado por el programa de asignaciones familiares a hogares de menores recursos fue brindar apoyo económico a las familias con menores a cargo en situación más vulnerable, la universalización de las AF supondría revisar la definición de los requisitos de ingresos del núcleo familiar para generar el derecho a la prestación ya que habría un número todavía importante de niños que estarían excluidos del programa.

6. Algunas estadísticas de los beneficiarios de las prestaciones económicas y no económicas

6.1 Prestaciones económicas

En este apartado se presentan algunas estadísticas que describen las características de los beneficiarios de AF por régimen aplicable teniendo en cuenta la zona geográfica de residencia, el sexo, la edad, el nivel de la prestación que recibe y el nivel de educación alcanzado.

El número total de beneficiarios a diciembre de 2005 fue de 533.725 niños y adolescentes. En los dos últimos años ha cambiando en forma importante la composición histórica del tipo de beneficiarios asistidos. En años anteriores eran mayoritarios los hijos y menores a cargo de familias que integraban el mercado formal de trabajo, pero han perdido peso relativo debido al ingreso de los menores amparados en el régimen de AFHMR. A fines del 2005 poco más del 60% de los mismos corresponden al régimen general de AF y el restante 40% son beneficiarios de Hogares de Menores Recursos.

Cuadro 9: Uruguay: Beneficiarios de Asignaciones Familiares administrado por el BPS, por régimen aplicable y zona geográfica. Año 2005 (1) **(en número de beneficiarios y porcentajes)**

	Interior	Montevideo	Total	Estructura
Beneficiarios (2)				
Ley 15.084	223.376	103.767	327.143	61,3
Ley 17.139	49.596	28.319	77.915	14,6
Ley 17.758	90.407	38.260	128.667	24,1
Total	363.379	170.346	533.725	100,0
Estructura				
Ley 15.084	68,3	31,7	100,0	
Ley 17.139	63,7	36,3	100,0	
Ley 17.758	70,3	29,7	100,0	
Total	68,1	31,9	100,0	

Fuente: Elaborado a partir de RING de Prestaciones.

(1) Dato a Diciembre.

(2) Incluye beneficiarios con discapacidad y prenatal.

Los beneficiarios se concentran en el interior del país debido a que los ingresos son relativamente más bajos fuera de la capital² y los requisitos de ingresos para acceder al derecho son uniformes. Poco más de dos tercios de los beneficiarios de AF residen en el interior del país (68,1%) mientras que los datos del último Censo de Población realizado en el 2004 mostraban que el 63,6% de los menores de 19 años residían fuera de Montevideo.

En la apertura por género se observa una proporción mayor de beneficiarios varones que de mujeres (51,2% y 48,8% respectivamente, sin considerar a

² Según datos de la ECH 2004 el ingreso medio mensual de los hogares (con valor locativo) en Montevideo fue de 690,0 dólares y en el Resto del país urbano de 434,5 dólares.

los prenatales) y en todos los regímenes aplicables. Esta característica es la observada en el total de población de menores de 18 años en las proyecciones de población (51,1% y 48,9%, respectivamente).

**Cuadro 10: Uruguay: Beneficiarios de Asignaciones Familiares administrado por el BPS, por régimen aplicable y sexo. Año 2005 (1)
(en número de beneficiarios y porcentajes)**

	Prenatal	Femenino	Masculino	Total
Beneficiarios				
Ley 15.084	5.039	157.670	164.434	327.143
Ley 17.139	616	37.756	39.543	77.915
Ley 17.758	2.457	61.242	64.968	128.667
Total	8.112	256.668	268.945	533.725
Estructura				
Ley 15.084	1,5	48,2	50,3	100,0
Ley 17.139	0,8	48,5	50,8	100,0
Ley 17.758	1,9	47,6	50,5	100,0
Total	1,5	48,1	50,4	100,0

Fuente: Elaborado a partir de RING de Prestaciones.

(1) Dato a Diciembre.

La apertura por tramo de edades muestra que los beneficiarios del régimen de AFHMR se concentra en edades más bajas que en el régimen general de AF y principalmente la segunda ley de AFHMR. Casi el 40% de los beneficiarios de la Ley 17.758 tienen menos de 5 años. En cambio la Ley 15.084 aglutina una mayor proporción de beneficiarios de edades mayores a 13 años.

Cuadro 11: Uruguay: Beneficiarios de Asignaciones Familiares administrado por el BPS, por régimen aplicable y tramo de edad. Año 2005 (1)
(en número de beneficiarios y porcentajes)

	Prenatal	Menos de 1	De 1 a 4	De 5 a 12	De 13 a 17	De 18 y +	Total
Beneficiarios (1)							
Ley 15.084	7.306	15.530	69.889	152.013	80.783	1.622	327.143
Ley 17.139	852	1.911	14.050	43.713	17.172	217	77.915
Ley 17.758	3.321	8.835	37.927	58.456	19.878	250	128.667
Total	11.479	26.276	121.866	254.182	117.833	2.089	533.725
Acumulado por edad							
Ley 15.084	2,2	7,0	28,3	74,8	99,5	100,0	
Ley 17.139	1,1	3,5	21,6	77,7	99,7	100,0	
Ley 17.758	2,6	9,4	38,9	84,4	99,8	100,0	
Total	2,2	7,1	29,9	77,5	99,6	100,0	
Estructura							
Ley 15.084	2,2	4,7	21,4	46,5	24,7	0,5	100,0
Ley 17.139	1,1	2,5	18,0	56,1	22,0	0,3	100,0
Ley 17.758	2,6	6,9	29,5	45,4	15,4	0,2	100,0
Total	2,2	4,9	22,8	47,6	22,1	0,4	100,0

Fuente: Elaborado a partir de RING de Prestaciones.
(1) Dato a Diciembre.

En la apertura por nivel de la prestación se observa que la mayoría de los beneficiarios cobran la prestación más alta (el 8,8% de los beneficiarios totales percibe la prestación al 8% del SMN y el 91,2% restante cobra al 16% SMN). Esto es así debido a que los únicos que pueden percibir la asignación familiar unitaria más baja son los menores que integran núcleos familiares con ingresos superiores a 6 SMN.

La cantidad de menores que perciben la prestación doble debido a incapacidad física o mental es 4.210 menores¹, que representa un 0,8% del total y el 94% de ellos cobra al 32% del SMN.

Cuadro 12: Uruguay: Beneficiarios de Asignaciones Familiares administrado por el BPS, por régimen aplicable y nivel de la prestación mensual. Año 2005 (1)
(en número de beneficiarios)

	Al 8%	Al 8% Doble	Al 16%	Al 16% Doble	Total
Ley 15.084	46.537	250	277.528	2.827	327.143
Ley 17.139	0	0	77.381	534	77.915
Ley 17.758	0	0	128.068	599	128.667
Total	46.537	250	482.977	3.960	533.725

Fuente: Elaborado a partir de RING de Prestaciones.

(1) Dato a Diciembre.

6.2 Prestaciones no económicas

Dentro de las prestaciones no económicas que brinda el régimen general de AF a los beneficiarios se destaca la atención en salud materno – infantil y las ayudas extraordinarias. Otro programa de reciente creación es el programa piloto dirigido a apoyar a madres adolescentes.

6.2.1 Área de la Salud

El área de la salud del BPS brinda atención médica directa a las madres y niños dirigida, en principio, a los beneficiarios de las prestaciones económicas de AF del régimen general. Además de la atención integral a la embarazada y al niño (con algunas limitaciones en edad) y a la asistencia especial por malformaciones y enfermedades congénitas que son las funciones principales de esta unidad especializada, se brinda también asistencia social que cumple un rol educativo y preventivo.

En los Cuadros 12 a 15 se presentan algunas estadísticas de las erogaciones del Área de la Salud y de los servicios de atención médica correspondiente al régimen general de Asignaciones Familiares.

Los gastos en el Área de la Salud y ayudas especiales en el 2005 significaron 33,5 millones de dólares anuales.

¹ Los niños y adolescentes que perciben pensión asistencial por invalidez no reciben asignación doble.

Cuadro 13: Erogaciones Anuales de Ayudas Extraordinarias, Programa Madres Adolescentes y Gastos Área de la Salud, Año 2005 (en dólares corrientes)

Ayudas Extraordinarias	9.193.594
Programa Madres Adolescentes	20.940
Gastos Área de la Salud	24.285.035
Total Prestaciones Médicas	33.499.570

Fuente: Elaborado a partir del Balance General del BPS.

Los servicios médicos del Área de la Salud en el año 2004 atendieron 10.162 partos y 10.263 nacimientos que representan cerca de la quinta parte del total de nacimientos del país (el total de nacimientos en el 2003, de acuerdo a datos publicados en el Anuario Estadístico del INE, fueron 50.538).

Cuadro 14: Número de partos y nacimientos en Sanatorios, por zona geográfica, Año 2004

	Partos	Nacimientos
Interior	7.198	7.272
Montevideo	2.964	2.991
Total	10.162	10.263

Fuente: Boletín Estadístico 2005, AEA – BPS, N° 60.

En los Centros Materno – Infantiles del BPS en el año 2004 se realizaron casi 196.000 consultas, de las cuales la mayoría son de Pediatría y Odontológicas.

Cuadro 15: Número de Consultas en Centros Materno Infantiles, por tipo de especialidad, Año 2004

Pediatría	87.133
Obstetricia	23.818
Medicina General	9.491
Odontológicas	75.481
Total	195.923

Fuente: Boletín Estadístico 2005, AEA – BPS, N° 60.

En el Departamento de Especialidades Médico Quirúrgicas (DEMEQUI) en el 2004 se hicieron 84.300 consultas y cerca de 1.300 actividades quirúrgicas.

Cuadro 16: Estadísticas Asistenciales DEMEQUI, Año 2004

Servicio	Nro. de Consultas	Actividad quirúrgica
Cardiología	3.748	
Cirugía pediátrica	2.094	371
Cirugía plástica	1.645	180
Dermatología	1.334	
Endocrinología	1.645	
Fisiatria	800	
Foniatría	1.572	
Gastroenterología	1.480	
Hepatología	703	
Neumología	1.509	
Neurocirugía	267	82
Neuropediatría	18.789	
Oftalmología	10.266	192
Ortopedia	5.642	174
Otorrinolaringología	7.503	124
Pediatría	4.308	
Pediatría externa	701	
Psicología	9.681	
Psiquiatría adultos	1.302	
Psiquiatría infantil	4.096	
Urología	5.273	163
Total	84.358	1.286

Fuente: Boletín Estadístico 2005, AEA – BPS, N° 60.

6.2.2 Programa de Madres Adolescentes

En el Área de la Salud desde el año 2002 se viene desarrollando un programa piloto diseñado e implementado por asistentes sociales para la atención a madres adolescentes. La finalidad de este servicio es contribuir a la inserción laboral de las madres adolescentes de ingresos bajos con hijos que están siendo atendidos en los Centro Materno-Infantiles del BPS (Pugliese, 2004).

El programa ofrece un sistema de apoyo que tiene en cuenta dos tipos de cobertura; uno económico y otro social. El apoyo económico busca cubrir los costos que implica la capacitación: locomoción, materiales de estudio, cuidados del hijo, institutos privados de capacitación, clases de apoyo y situaciones imprevistas. El apoyo social está centrado en favorecer el crecimiento y el desarrollo personal - social de las madres y de su entorno.

A fines de 2003 pensando en la futura inserción laboral de las madres, se realizaron contactos con el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) para la incorporación de las madres en los cursos que se dictan para facilitar la primera experiencia laboral.

Este programa inicialmente tuvo un presupuesto asignado de 30.000 dólares anuales y atendía cerca de 30 adolescentes.

7. Características socioeconómicas de los hogares beneficiarios de AF

En el presente apartado se indaga sobre algunas de las características de los hogares beneficiarios de AF. Estas características se refieren al hogar beneficiario de AF en su conjunto, así como al Jefe del Hogar y al atributario de la AF. Esta metodología también se aplica para el total de la población, a los efectos de tener un marco de referencia y poder comparar ambas poblaciones.

El análisis se realiza a partir de la Base de Datos de la ECH 2004. Las características a estudiar son:

- características del atributario/a de la AF: edad, sexo, relación de parentesco con el Jefe de Hogar, situación ocupacional. Se debe precisar que el atributo de percibir Asignaciones Familiares es una característica que se incluye en el formulario de la ECH².
- características del jefe de hogar beneficiario de la AF: edad, sexo, nivel educativo, situación ocupacional;
- características de los hogares beneficiarios de AF : distribución del ingreso de los hogares, cantidad de integrantes, cantidad de preceptores de ingresos, cantidad de menores de 14 años, cantidad de mayores de 60 años, cantidad de ocupados, cantidad de inactivos.

7.1 Características del atributario/a de la AF

Cuadro 17: Distribución de atributarios de AF según tramo de edad

Tramo de edad	(en %)
15 a 24 años	7,6
25 a 34 años	31,0
35 a 44 años	34,5
45 a 54 años	19,8
55 a 64 años	4,2
65 a 74 años	1,9
75 años en adelante	1,0
Total	100,0

Fuente: elaborado en base a ECH 2004

Vemos que los atributarios de AF se concentran principalmente en el tramo de edad de 35 a 44 años (34.5 %) y también hay un porcentaje estimable en el tramo de 25 a 34 años (31,0 %).

² La pregunta correspondiente en dicho formulario es: ¿Cobra Asignación Familiar por menores a su cargo?, si contesta "Sí" se pregunta ¿Por cuántos? y si ¿Está incluido en el monto declarado en el sueldo?.

Cuadro 18: Distribución de contribuyentes de AF por sexo, según tramo de edad (en porcentajes)

Tramo de edad	Hombres	Mujeres	Total
15 a 24 años	27,6	72,4	100,0
25 a 34 años	42,4	57,6	100,0
35 a 44 años	51,8	48,2	100,0
45 a 54 años	58,6	41,4	100,0
55 a 64 años	70,5	29,5	100,0
65 a 74 años	65,0	35,0	100,0
75 años en adelante	45,8	54,2	100,0
Total	49,4	50,6	100,0

Fuente: elaborado en base a ECH 2004

En la apertura por género vemos que el total de los contribuyentes se reparten en forma casi pareja entre hombres y mujeres.

En cambio en la lectura por tramos de edad se distingue una mayor concentración de mujeres en los tramos más jóvenes, siendo el tramo de 15 a 24 años el que presenta mayor porcentaje femenino (72.4 %). En el tramo de 35 a 44 años hay una tendencia a la equiparación y en los tramos de 55 a 74 años se observa mayoría masculina, mientras que el último tramo vuelve a observarse una mayoría femenina.

Cuadro 19: Distribución de contribuyentes de AF según su relación de parentesco con el Jefe de Hogar

Relación de parentesco:	(en %)
Jefe de Hogar	62,1
Esposo/a o compañero/a	21,9
Hijo de ambos	4,1
Hijo sólo del jefe	6,3
Hijo sólo del cónyuge	0,4
Yerno o nuera	2,3
Nieto	0,7
Padres o suegros	0,5
Otro pariente	1,3
Servicio doméstico o familiar de éste	0,1
No pariente	0,4
Total	100,0

Fuente: elaborado en base a ECH 2004

Con respecto a la relación de parentesco que detentan los contribuyentes de AF, vemos que el 62.1% de los contribuyentes son Jefes de Hogar y el 21.9% son esposos/a o compañeros/a. Entre ambos suman el 84.1%.

Cuadro 20: Distribución de los atributarios de AF según su situación ocupacional

Tipo de ocupación de atributario:	(en %)
Ocupados	81,9
Desocupado (Busca trabajo por primera vez)	0,4
Desocupados propiamente dichos	5,1
Desocupados en Seguro de Paro	0,4
Inactivo, realiza quehaceres del hogar	6,7
Inactivo, estudiante	0,3
Inactivo, rentista	0,0
Pensionista	2,1
Jubilado	2,7
Otro	0,5
Total	100,0

Fuente: elaborado en base a ECH 2004

Casi el 82 % de los atributarios están ocupados. El 6.7 % de atributarios son inactivos que realizan los quehaceres del hogar y el 5.1 % son desocupados propiamente dichos. El total atributarios desocupados es de 12.2 %.

7.2 Características de los Jefes de hogar

En los siguientes cuadros se indagará sobre las características de los Jefes de Hogares beneficiarios de AF y sobre las características de los Jefes de Hogar de Todo el País, en el entendido de que la situación socio económica del menor está fuertemente asociada con determinadas características del jefe de hogar como por ejemplo el nivel educativo y la situación ocupacional. Veremos si hay diferencias importantes entre hogares con y sin AF.

Cuadro 21: Distribución de Jefes de Hogares beneficiarios de AF y de hogares del Total del País según tramo de edad (en porcentajes)

Tramo de edad	Jefes de Hogares beneficiarios de AF	Jefes de Hogares de todo el País
15 a 24 años	3,1	2,1
25 a 34 años	22,5	11,3
35 a 44 años	33,2	17,5
45 a 54 años	22,9	19,9
55 a 64 años	9,6	17,5
65 a 74 años	5,8	17,5
75 a 84 años	2,5	11,5
85 años en adelante	0,5	2,8
Total	100,0	100,0

Fuente: elaborado en base a ECH 2004

Los Jefes de Hogares beneficiarios de AF se concentran en el tramo de 35 a 44 años (33.2 %) y también hay una fuerte proporción en los tramos de 25 a 34 años (22.5 %) y 45 a 54 años (22.9 %).

La distribución de los Jefes de Hogar del total de País se distribuye en forma más homogénea, en la mayoría de los tramos de edad, siendo el tramo con más concentración, el de 45 a 54 años con casi el 20 % del total.

Cuadro 22: Distribución de Jefes de Hogares beneficiarios de AF y de hogares del Total del País, según sexo y tramo de edad (en porcentajes)

Tramo de edad	Jefes de Hogares beneficiarios de AF			Jefes de Hogares de todo el País		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
15 a 24 años	77,2	22,8	100,0	71,6	28,4	100,0
25 a 34 años	77,2	22,8	100,0	78,3	21,7	100,0
35 a 44 años	76,8	23,2	100,0	77,0	23,0	100,0
45 a 54 años	76,5	23,5	100,0	72,5	27,5	100,0
55 a 64 años	67,8	32,2	100,0	67,2	32,8	100,0
65 a 74 años	55,5	44,5	100,0	59,5	40,5	100,0
75 a 84 años	55,2	44,8	100,0	51,5	48,5	100,0
85 años en adelante	90,8	9,2	100,0	40,7	59,3	100,0
Total	74,3	25,7	100,0	67,5	32,5	100,0

Fuente: elaborado en base a ECH 2004

Al observar el total de la distribución por género vemos que a diferencia de lo que sucedía con los atributarios en donde el total de hombres y mujeres era bastante parejo, para los Jefes de Hogar con beneficiarios de AF, hay una fuerte concentración de hombres (74.3 %). Sucede algo parecido con los Jefes de Hogares de todo el País, aunque con menor intensidad. Los Jefes de Hogar hombres son el 67.5 %. En la apertura por tramos de edad también se da una concentración en los hombres en todos los tramos.

Cuadro 23: Distribución de Jefes de Hogares beneficiarios de AF y del Total del País, según su situación ocupacional (en porcentajes)

	Jefes de Hogares beneficiarios de AF	Jefes de Hogares de todo el País
Ocupados	81,0	60,5
Desocupado (B T 1ra vez)	0,2	0,1
Desocupado propiamente dicho	3,4	2,9
Desocupado en Seguro de Paro	0,4	0,3
Inactivo, quehaceres del hogar	2,9	2,0
Inactivo, estudiante	0,1	0,2
Inactivo, rentista	0,2	0,6
Pensionista	3,8	6,5
Jubilado	7,6	26,4
Otro	0,4	0,4
Total	100,0	100,0

Fuente: elaborado en base a ECH 2004

Los Jefes de Hogares beneficiarios de AF que están ocupados son el 81 %, luego los porcentajes se distribuyen en forma baja y bastante pareja siendo los jubilados los que presentan el siguiente mayor porcentaje (7.6 %). Los Jefes de Hogar de todo el país que están ocupados son el 60.5 %, a esta proporción le sigue los jefes de Hogar Jubilados que son el 26.4 % y Jefes de Hogar Pensionistas (6.5 %).

Cuadro 24: Distribución de Jefes de Hogar por nivel educativo (1) (en porcentajes)

	Jefes de Hogares beneficiarios de AF	Jefes de Hogares de todo el País
No asistió a establecimiento de enseñanza	0,9	1,5
Primaria incompleta	12,1	15,5
Primaria completa	30,3	26,3
Secundaria incompleta	29,6	22,4
Secundaria completa	5,1	7,7
Enseñanza Técnica incompleta	7,2	4,7
Enseñanza Técnica completa	9,3	8,2
Magisterio o Profesorado	1,3	2,5
Universidad incompleta	1,9	4,8
Universidad completa	2,4	6,5
Total	100,0	100,0

Fuente: elaborado en base a ECH 2004

(1) Aquellos individuos que tienen más de un estudio se los registra en uno sólo. Esta circunstancia se dio mayoritariamente en estudios de Secundaria y Enseñanza Técnica, en cuyo caso se optó por el registro en esta última categoría.

Con respecto a la educación del Jefe de Hogar en donde hay beneficiarios de AF, el 43,3 % de los mismos no alcanzó un nivel educativo superior a primaria. Hay un 29,6 % de Jefes de Hogar con secundaria incompleta y un 5,1 % que finalizó la enseñanza secundaria. El 16,5 % registra estudios de Enseñanza Técnica dentro del cual el 9,3 % finalizó dichos estudios.

En cuanto a los Jefes de Hogares de todo el País, se observa un 26,3 % con primaria completa solamente, un 22,4 % con Secundaria incompleta y un 7,7 % con estudio de secundaria completos.

7.3 Características de los Hogares

Se analizan algunas de las características más relevantes de los hogares en donde hay menores que perciben AF.

Cuadro 25: Distribución de hogares beneficiarios de AF por cantidad de perceptores de ingresos según cantidad de integrantes del hogar (en porcentajes)

Cantidad de Integrantes	Cantidad de perceptores de ingresos							Total
	1	2	3	4	5	6	7	
1	0,2							0,2
2	3,2	0,6						3,8
3	8,5	13,0	0,4					21,9
4	8,2	17,8	4,7					30,8
5	4,2	9,3	4,8	1,4				19,8
6	1,5	4,5	2,9	1,1	0,5			10,5
7	0,6	2,5	1,5	1,2	0,4			6,2
8	0,3	1,0	0,9	0,6	0,3	0,1		3,2
9		0,5	0,4	0,3	0,2			1,5
10	0,1	0,4	0,2	0,1	0,1	0,1		1,0
11		0,2	0,1	0,1		0,1		0,6
12								0,2
13		0,1		0,1				0,2
14								0,1
15								0,1
Total	26,8	50,0	16,0	5,1	1,6	0,4	0,1	100,0

Fuente: elaborado en base a ECH 2004

La mayor concentración de gente se produce en el cruce de hogares con 4 integrantes y 2 perceptores de ingresos (17,8 %). Le sigue aquellos hogares con 3 integrantes y 2 perceptores de ingresos (13,0 %) y 5 integrantes y 2 perceptores (9,3 %).

Luego, los mayores porcentajes se dan en los hogares con 3 integrantes y un solo perceptor y (8,5 %) y 4 integrantes y 1 solo perceptor (8,2 %).

Cuadro 26: Distribución de hogares Total País, por cantidad de perceptores de ingresos según cantidad de integrantes del hogar (en porcentajes)

Cantidad De Integrantes	Cantidad de perceptores de ingresos						Total
	1	2	3	4	5	6	
1	18,3						18,3
2	8,3	17,9					26,2
3	5,1	10,1	4,9				20,1
4	3,9	8,8	3,9	1,4			18,0
5	1,8	4,0	2,4	0,9	0,3		9,4
6	0,6	1,5	1,2	0,6	0,2		4,3
7	0,2	0,7	0,5	0,4	0,2		2,0
8	0,1	0,3	0,2	0,2	0,1		0,9
9		0,1	0,1	0,1	0,1		0,4
10		0,1	0,1				0,3
11							0,1
12							0,1
Total	38,4	43,6	13,3	3,6	0,9	0,1	100,0

Fuente: elaborado en base a ECH 2004

Sin tener en cuenta los hogares con 1 solo integrante, la mayor proporción de gente se concentra en hogares con 2 integrantes y 2 perceptores de ingresos (17,9 %). Le sigue los hogares con 3 integrantes y 2 perceptores de ingresos (10,1 %) y 4 integrantes y 2 perceptores.

Por último con 1 solo perceptor de ingresos y 2 integrantes hay un 8,3 %.

Cuadro 27: Distribución de hogares con beneficiarios de AF y Total del País por cantidad de integrantes desocupados (en porcentajes)

Cantidad de desocupados	Jefes de Hogares beneficiarios de AF	Jefes de Hogares de todo el País
Ninguna	76,2	84,2
Una persona	20,1	13,4
Dos personas	3,1	2,1
Tres personas	0,6	0,0
Cuatro personas	0,1	0,0
Total	100,0	100,0

Fuente: elaborado en base a ECH 2004

En los hogares con beneficiarios de AF hay un 20,1 % con una persona desocupada. Mientras que en el 76,2 % de hogares no hay ninguna persona desocupada.

En el total del País el 13,4 % de Jefes de Hogar están desempleados.

En los hogares con beneficiarios de AF se evidencia mayor frecuencia de integrantes desocupados.

Cuadro 28: Hogares beneficiarios de AF y Total País por cantidad de integrantes inactivos (en porcentajes)

Personas inactivas	Jefes de Hogares beneficiarios de AF	Jefes de Hogares de todo el País
Ninguna	35,9	38,4
Una persona	38,1	48,6
Dos personas	18,3	25,5
Tres personas	5,7	5,1
Cuatro personas	1,4	1,0
Cinco personas	0,4	0,1
Total	100,0	100,0

Fuente: elaborado en base a ECH 2004

Casi el 36 % de hogares con beneficiarios de AF, no tiene personas inactivas, mientras que en el total del país es un 38,4 %. El porcentaje de hogares con una persona inactiva es del 38,1 % en los Hogares beneficiarios de AF y 48,6 en los hogares del total País. El porcentaje con 2 personas inactivas es de 18,3 % y 25,5 % respectivamente.

Cuadro 29: Distribución de hogares con beneficiarios de AF, por cantidad de integrantes mayores de 60 años, según cantidad de menores de 14 años (en porcentajes)

Cantidad de Integrantes Menores de 14 años	Cantidad de integrantes del hogar mayores de 60 años				
	Ninguna	1 persona	2 personas	3 personas	Total
Ningún menor 14	8,6	2,1	0,5	0,0	11,2
1 menor	30,8	5,6	1,7	0,1	38,3
2 menores	24,8	3,6	1,0	0,0	29,4
3 menores	11,4	1,2	0,3	0,0	12,9
4 menores	3,7	0,7	0,1	0,0	4,5
5 menores	1,8	0,2	0,0	0,0	2,1
6 menores	1,1	0,1	0,0	0,0	1,2
7 menores	0,3	0,0	0,0	0,0	0,3
8 menores	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
9 menores	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Total	82,7	13,6	3,6	0,1	100,0

Fuente: elaborado en base a ECH 2004

Del total de hogares con AF el 38,3 % tiene un menor de 14 años, el 29,4 % tiene 2 menores de 14 años y el 12,9 % tiene 3 menores de 14 años.

El 80,6 % tiene entre 1 y 3 integrantes menores de 14 años.

El 13,6 % de hogares con AF tiene un integrante mayor de 60 años.

Cuadro 30: Distribución de hogares Total País, por integrantes mayores de 60 años según cantidad de integrantes menores de 14 años (en porcentajes)

Cantidad de Integrantes menores de 14 años	Cantidad de integrantes del hogar mayores de 60 años				
	Ninguna	1 persona	2 personas	3 personas	Total
Ningún menor 14	26,4	24,2	13,1	0,6	64,4
1 menor	14,5	2,8	1,0		18,4
2 menores	9,4	1,2	0,4		11,0
3 menores	3,5	0,5	0,1		4,0
4 menores	1,2	0,2			1,4
5 menores	0,4				0,5
6 menores	0,2				0,3
7 menores					0,1
8 menores					
9 menores					
Total	55,7	29,0	14,6	0,6	100,0

Fuente: elaborado en base a ECH 2004

Del total de hogares de todo el País, el 18,4 % tiene 1 menor de 14 años, el 11 % tiene 2 menores de 14 años y el 4 % tiene 3 menores. El 33,4 % tiene entre 1 y 3 integrantes menores de 14 años. El 29,0 % de hogares tiene 1 integrante mayor de 60 años. En los hogares beneficiarios de AF se encuentra mayor concentración de menores de 14 años.

Cuadro 31: Distribución y nivel promedio del ingreso mensual de los hogares beneficiarios de AF y Total País por quintales de ingreso

Quintiles	Jefes de Hogares beneficiarios de AF			Jefes de Hogares de Todo el País		
	% de ingreso	Ingreso promedio mensual del hogar (en dólares)(1)	Límite inferior del quintil (en dólares)(1)	% de ingreso	Ingreso promedio mensual del hogar (en dólares)(1)	Límite inferior del quintil (en dólares)(1)
1er quintil	8,4	185,0	245,5	6,0	171,3	235,1
2do quintil	13,2	284,7	331,7	10,2	288,6	344,6
3er quintil	17,2	370,9	426,9	14,6	413,6	490,0
4to quintil	22,8	504,9	586,1	21,4	606,4	765,3
5to quintil	38,4	895,8	3790,7	47,9	1358,0	18654,6
Totales	100,0			100,0		

Fuente: elaborado en base a ECH 2004

(1) Moneda nacional expresada en dólares Promedio Dic/03 a Nov/04= \$ 28,925

El cuadro muestra como se distribuyen los ingresos de los hogares por quintiles.

Con respecto a los hogares beneficiarios de AF, vemos que el primer quintil acumula el 8,4 % de los ingresos, siendo el ingreso promedio de ese quintil

U\$S 185,0 y el límite inferior U\$S 245.5. El quintil que más acumula es el último (38,4 %), con un ingreso promedio de U\$S 896 siendo el límite inferior U\$S 3790,7.

En cuanto a los hogares del Total País, el quintil que más acumula ingresos es el quinto (casi 50 %) con un promedio de U\$S 1.358 siendo el ingreso más alto de U\$S 18.654.

7.4 Resumen

Con respecto a las personas tributarias de AF, éstas se concentran en las edades que van de los 25 a los 54 años y se dividen en forma equilibrada entre hombres y mujeres en el total. No obstante en la apertura por tramos de edad se observa que hay más mujeres tributarias en las edades más jóvenes y más hombres tributarios en las edades superiores a los 44 años.

Los tributarios que son Jefes de Hogar y esposos o compañeros del Jefe de Hogar, son mayoría (84,1%).

En cuanto a los Jefes de Hogar, vemos que aquellos Jefes en donde hay beneficiarios de AF se observa mayor concentración en las edades que van entre los 25 a 54 años y son mayoritariamente hombres. Dentro de cada tramo de edad también hay una mayoría masculina. En el Total del País la jefatura del Hogar se distribuye con mayor proporción para los hombres y esta distribución se mantiene en casi todos los tramos de edad.

Con respecto a la situación ocupacional de los Jefes de Hogares beneficiarios vemos que hay un 81 % de ocupados mientras que en el total del país los jefes de Hogar ocupados son el 60,5 %.

Con respecto al nivel educativo de los Jefes de Hogar beneficiarios de AF, el mismo se concentra principalmente en primaria completa y secundaria incompleta, entre ambos niveles representan casi el 60 % del total. En los niveles de estudio superiores, se registra porcentajes más bajos que en la población de los Jefes de Hogares del Total País. En esta población la mayor concentración se reparte entre primaria incompleta, primaria completa y secundaria incompleta.

Observando las características de los Hogares, vemos que aquellos que tienen beneficiarios de AF presentan mayor porcentaje en donde hay 4 integrantes con 2 perceptores de ingresos y 3 integrantes con 2 perceptores de ingresos. En los Hogares del Total País se presenta mayor concentración de aquellos hogares con un integrante y con 2 integrantes y 2 perceptores de ingresos.

En los Hogares con beneficiarios de AF se evidencia mayor frecuencia de integrantes desocupados que el resto de los hogares. En estos hogares además se observa menor proporción de personas inactivas.

Con respecto a la constitución de los hogares según tenga integrantes mayores de 60 años o menores de 14 años, en aquellos hogares

beneficiarios de AF, la concentración se da en la integración con 1 a 3 personas menores de 14 años, mientras que casi el 83 % de estos hogares no tienen integrantes mayores de 60 años.

En los hogares del Total País la concentración de hogares con menores de 14 años se da en aquellos que tienen 1 sólo menor de 14 años, con casi un 65 % de hogares sin menores de 14 años.

Los hogares con mayores de 60 años se concentran en aquellos que tienen 1 persona mayor.

Si comparamos la distribución del ingreso de hogares con y sin beneficiarios de AF, se observa que hay una mayor concentración del ingreso en el último quintil, para los hogares del Total País.

Este análisis nos da una imagen de hogares beneficiarios y vemos que mayoritariamente tienen entre 3 y 4 integrantes, siendo por lo menos dos de ellos preceptores de ingresos. En estos hogares hay mayor proporción de integrantes desocupados que en el Total de País, así como una menor proporción de integrantes inactivos. Estos hogares están integrados mayoritariamente con 1 a 3 personas menores de 14 años y en su mayoría no tienen integrantes mayores de 60 años.

La distribución del ingreso en los hogares beneficiarios de AF, es más pareja que en el Total del País.

Los Jefes de Hogares beneficiarios de AF son principalmente hombres entre 25 y 54 años de edad. El nivel educativo de estas personas se limita a primaria completa y secundaria incompleta. Hay más proporción de Jefes beneficiarios de AF ocupados que en el Total del País.

Hay una importante proporción de atributarios (el 84 %) de AF que son Jefes de hogar o esposos/as o compañeros/as de estos.

8. Efectos del programa de AF sobre la pobreza y la distribución del ingreso

Al tener las prestaciones del programa de AF un componente monetario y ser este el único beneficio que reciben los hogares de menores recursos, cabe preguntarse cual es el impacto que tiene en la distribución del ingreso y en el alivio de la pobreza.

Salvo algunas excepciones, en el país en general no ha habido muchos trabajos de investigación que hayan evaluado los impactos redistributivos de las AF. Una de las razones es que para hacer este tipo de análisis usualmente se utiliza como instrumento estadístico las Encuestas a Hogares, y en el caso uruguayo varios investigadores (Bucheli, 1997, Amarante y Arim, 2005 y Vigorito, 2005, entre otros) han mencionado que esta fuente de datos presenta limitantes porque subestima las transferencias monetarias de AF.

Un primer trabajo reseñado es el de Bucheli, 1997 que a partir de los microdatos de la ECH de 1994 estudió los efectos sobre la distribución del ingreso simulando la población de hogares con derecho bajo el régimen de AF vigente antes de 1995 y el reformado a esa fecha. En esta primer investigación se encontró que “... las asignaciones funcionarían como

desconcentradoras del ingreso en los dos regímenes, pero en forma más acusada en el nuevo, aunque su contribución al índice de Gini no superó el 1% para ninguno de los dos regímenes.”

En las conclusiones la autora afirmaba: “...La proporción de las asignaciones familiares en el ingreso total de los beneficiarios se habría duplicado a partir de 1995, alcanzando niveles importantes para los estratos bajos, representando el 8,8% y 14,6% para el primer decil de Montevideo e Interior urbano respectivamente. Así las asignaciones familiares se han constituido en una política de tratamiento desigual a desiguales, apoyando a las familias de bajos ingresos. Si bien en términos de impacto sobre los índices de distribución el efecto desconcentrador parece muy menor, la proporción de la asignación familiar en el ingreso total de los hogares con derecho sugiere que la política no es despreciable en términos de alivio a situaciones de pobreza.”

Otros investigadores, Amarante y Arim, 2005 realizaron una simulación a partir de la ECH del año 2003 para apreciar el efecto de la prestación de AF sobre la incidencia de la pobreza y la brecha de pobreza¹, considerando la población total y los menores de 18 años.

Cuadro 32: Incremento en la pobreza (incidencia y brecha) si no existieran las AF (en puntos porcentuales)

	Todos		Niños	
	Pobreza	Brecha	Pobreza	Brecha
1991	1,30	1,60	2,16	3,12
1994	0,78	0,63	1,30	1,13
1998	0,52	0,58	0,85	1,13
1999	0,54	0,76	0,94	1,51
2000	0,61	1,02	1,06	2,17
2001	1,14	1,09	1,55	1,97
2002	1,02	1,71	1,39	3,42
2003	0,99	1,61	1,19	3,07

Fuente: Cuadro 7, Amarante y Arim, 2005

Estos autores encuentran que “... si no existieran las AF la incidencia de la pobreza sería un 1% mayor entre el total de la población y un 1,19% mayor entre los niños en 2003.”

Vigorito, 2005 investigó los efectos del programa de Asignaciones Familiares sobre la distribución del ingreso y la pobreza. Se presentan los principales resultados del trabajo, los cuales que se basaron en los datos aportados por la ECH del INE.

Uruguay sufrió una severa crisis en el año 2002 que impactó fuertemente en los niveles de desigualdad y en la incidencia de la pobreza, esta última se duplicó como puede observarse en el siguiente cuadro.

¹ Se entiende por *incidencia de la pobreza* a la proporción de personas que viven en hogares cuyo ingreso es menor al ingreso mínimo para acceder a un nivel de vida básico representado por la línea de pobreza. Se denomina *brecha de pobreza* a la diferencia en términos porcentuales que en promedio separa el ingreso de los pobres del valor de la línea de pobreza.

Cuadro 33: Medición de desigualdad y pobreza de ingresos, para todos los hogares y para hogares con menores de 18 años, Años seleccionados

Indice	Todos lo hogares			Hogares con menores de 18 años		
	1999	2002	2004	1999	2002	2004
Coficiente de Gini	43,5	45,0	45,1	41,5	44,4	43,3
Incidencia pobreza	15,8	23,6	31,7	26,2	34,8	45,8

Fuente: Vigorito, 2005

Se observa que los hogares con menores de 18 años tienen niveles de pobreza sensiblemente mayores si se los compara con el conjunto de los hogares.

Vigorito realiza un análisis de las fuentes que contribuyen a la concentración del ingreso. Encuentra que las Asignaciones Familiares es la única fuente que tiene un efecto desconcentrador, aunque de escasa relevancia.

Cuadro 34: Contribución de las fuentes de ingreso a la desigualdad. Descomposición de Shapley. Índice de Theil, Segundo semestre 2004

Fuente	Todos lo hogares	Hogares con menores de 18 años
Salarios privados	18,0	31,6
Salarios públicos	12,1	17,4
Ingresos patronales	13,2	21,9
Ingr. Por cuenta propia	11,1	9,1
Jubilaciones	20,7	3,3
Transferencias	1,2	1,2
Ingresos de capital	9,0	2,9
Asignaciones familiares	-0,1	-0,3
Valor locativo	14,9	12,9
Total	100,0	100,0

Fuente: Vigorito, 2005

Respecto al impacto del programa en relación a la pobreza e indigencia, Vigorito lo evalúa sobre la base de tres indicadores: a partir de la proporción de personas bajo la línea de pobreza e indigencia (FGT0); la brecha relativa o intensidad de la pobreza e indigencia (FGT1); y la severidad de la pobreza e indigencia (FGT2).

Cuadro 35: Incidencia de la asignación familiar en las medidas de pobreza e indigencia. Segundo semestre del 2004

Indicador	Sin Asignaciones			Con Asignaciones			Variación porcentual		
	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2
Pobreza	0,313	0,114	0,056	0,309	0,110	0,053	1,2	4,0	6,6
Indigencia	0,041	0,009	0,003	0,035	0,008	0,003	16,8	22,5	26,7

Fuente: Vigorito, 2005

Se encontró que la contribución de las asignaciones al alivio de la pobreza es muy reducida. Se halló un efecto mayor sobre la severidad y la intensidad de la pobreza que el relativo a la incidencia, lo que muestra que la prestación está aumentando los ingresos de los hogares más alejados del umbral de pobreza.

La contribución de la asignación familiar al alivio de la indigencia es más relevante.

En resumen: *“...se encontró que la prestación por asignación familiar ejerce un efecto muy leve sobre la condición de pobreza de los hogares pero actúa en mayor medida sobre la indigencia y sobre la brecha y severidad de la pobreza. Estos efectos se han fortalecido con la reforma introducida en 2004, la cual, en especial, ha actuado notoriamente frente a situaciones de indigencia.”*

En cuanto a la focalización de la prestación en los hogares pobres, la ampliación del 2004 logró un incremento sustancial de la misma. En efecto, en el año 2001 el 66,6% de los hogares pobres no percibían la asignación familiar, mientras que en el segundo semestre del 2004 esa proporción descendió al 38%.

9. Resumen y conclusiones

En Uruguay, en sus inicios las políticas sociales de protección a la infancia se enmarcaron en las políticas genéricas de educación y asistencia sanitaria estatal. En 1934 se crea el Consejo del Niño, instituto público especializado que, desde entonces con cambios de denominación y atribuciones, dirige las políticas de protección a la infancia. En 1943 se instaura el programa de asignaciones familiares que con varios cambios a nivel institucional, condiciones de acceso, tipo de beneficios y alcance de cobertura, llega hasta nuestros días.

Actualmente existen varios actores y acciones dirigidas a la infancia donde se coordinan esfuerzos entre organizaciones privadas sin fines de lucro e instituciones estatales. Entre los principales gestores de políticas de protección a la infancia en la actualidad, se pueden señalar: en el ámbito público; el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Ministerio de Salud Pública (MSP), los gobiernos municipales y el Banco de Previsión Social (BPS).

En este marco de referencia, las asignaciones familiares juegan un rol importante debido a su antigüedad, cobertura y adecuación a los cambios experimentados en la población protegida, y en particular al denominado proceso de infantilización de la pobreza.

Los requisitos para obtener el beneficio de asignaciones familiares se han modificado en el tiempo. En sus inicios la doctrina nacional concebía a las asignaciones familiares como un beneficio debido a todos los menores y no sólo a los hijos de los trabajadores asalariados. A pesar de ello, la legislación por razones de financiamiento, vinculó el beneficio a la existencia de un contrato formal de trabajo.

Hasta 1995 se trataba de una política casi universal en el sentido que no discriminaba por nivel de ingresos. Estaba asociados a que los tributarios fueran trabajadores formalizados y los menores estuvieran matriculados en el sistema educativo. Los beneficiarios eran los menores de 18 años, los discapacitados sin límite de edad y las embarazadas. Estos recibían una prestación monetaria mensual y atención sanitaria de primer nivel en los Centros Materno – Infantiles del BPS en Montevideo, o en las IAMC en el resto del país. Los servicios sanitarios consisten en la atención a la embarazada y al recién nacido hasta el primer año y a los niños atención pediátrica hasta los seis años y odontológica hasta los nueve años de edad.

En 1995 se realizó una reforma al sistema, buscando focalizar la prestación. Pasan a percibir asignaciones familiares, en principio solamente los tributarios con menos de diez SMN, y se establecen montos diferenciales de la prestación según si el hogar percibe menos de seis SMN (16%) o entre seis y diez SMN (8%).

En 2000 entra en vigencia una nueva ley especial que complementa el régimen general y que brinda asignaciones familiares a hogares de menores recursos sin necesidad de cumplir con el requisito de trabajo formal. La prestación se extiende a todos aquellos hogares con ingresos mensuales de tres SMN o inferior y que cumplen con la condición de: hogar monoparental con mujer jefa; desocupado que dejó de percibir el subsidio por desempleo y mujer embarazada. Se mantienen los requisitos de asistencia al sistema educativo de los menores, y concurrencia a los controles médicos en el caso de las mujeres embarazadas. En 2004 se realiza una nueva modificación al sistema, y quedan comprendidos todos los hogares con ingresos menores de tres SMN, lo que lleva a una fuerte ampliación de la cobertura del sistema. Hay que recordar que si bien se extiende el derecho al acceso a hogares de menores recursos, estos sólo acceden al beneficio monetario quedando excluidos de las ayudas extraordinarias y atención materno infantil.

En una perspectiva histórica, los beneficiarios en el período 1988 – 2005 han tenido una tendencia descendente hasta el año 1996 y luego un crecimiento a partir de 2000 hasta la fecha. El número de beneficiarios cayó en cerca de 117.000 niños y adolescentes desde 1988 a 1996. El crecimiento a partir de 2000 se explica por la vigencia de la primera ley de AFHMR. Las tasas de crecimiento significativas de 2004 y 2005 (16,1% y 12,4% respectivamente) se deben a la segunda ley de AFHMR que entró en vigencia en el segundo

semestre de 2004. El número de beneficiarios promedio en 2004 (464.397) supera por primera vez a los registrados en el año 1988. En 2005 se llega a poco más de medio millón beneficiarios (521.905).

El nivel de la prestación monetaria tuvo una pérdida de poder adquisitivo importante en las últimas décadas. Entre los años 1985 y 1994 el monto del beneficio se redujo un 50% en términos reales porque el beneficio está ligado a la evolución del salario mínimo legal y esta variable fue utilizada como mecanismo de ajuste fiscal. A pesar que la reforma de 1995 elevó la prestación unitaria al doble para una proporción alta de beneficiarios, la crisis económica que se inició en 1999 volvió a deteriorar el valor de la prestación. En 2005 hubo una leve recuperación, pero la prestación por hijo solo representó el 70% del valor real de 1985.

Si se compara la prestación unitaria con las líneas de indigencia y de pobreza nacionales a diciembre de 2004 el valor mensual representa un 19% del valor de la línea de indigencia en Montevideo y el 25% en el Interior del país. Si se considera el umbral de pobreza estos valores bajan a 6% en Montevideo y 9% en el resto del país urbano.

Entonces, la prestación monetaria de AF tuvo una pérdida de poder adquisitivo importante y actualmente es muy baja, cubriendo poco menos de la quinta parte de la canasta básica alimentaria (LI) y poco menos del 10% del valor de los bienes y servicios alimentarios y no alimentarios básicos (LP). La contribución de la prestación tiene mayor impacto en el interior del país que en Montevideo. En el período recesivo el valor unitario cayó y principalmente en términos del umbral de pobreza. Estas comparaciones evidencian la poca capacidad que tiene en estos momentos la prestación monetaria de AF para contribuir al sustento de niños y adolescentes. Si el objetivo de este tipo de intervención es constituir a una red de protección mínima y que funcione como mecanismo contra cíclico en períodos recesivos, es necesario fijar un monto de la prestación monetaria que asegure la provisión de una canasta básica aceptable y definir un mecanismo de indexación que no lo deteriore.

El programa de AF administrado por el BPS en el 2005 alcanzó el mayor monto erogado del período 1990 – 2005 con un valor de 90 millones de dólares anuales. Si se lo mira en términos relativos, las asignaciones familiares tienen un peso relativamente bajo.

Si se mide en términos del gasto total del BPS en el período 1990 – 2005, tuvo una pérdida de participación hasta 1994 en que representó 2,4% de las erogaciones de la institución, luego crece hasta el 2005 donde alcanzó su mayor participación, representando un 4,7% del total.

Si se considera el total de erogaciones en previsión social en Uruguay, en el 2004 las AF representaron un 3,5% del total erogado en los programas de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia y de los seguros a activos (Seguros por Enfermedad, Maternidad y Desempleo).

Si se considera las AF en proporción del gasto público social que incluye el gasto del gobierno en educación, vivienda, seguridad, salud pública y asistencia social, según la serie utilizada (erogaciones del gobierno central o erogaciones de todas las instituciones públicas centrales y municipales), las AF participan en el 2004 3% y 2%, respectivamente.

Finalmente, si se mide en términos de PBI, el gasto en AF representa aproximadamente medio punto del producto.

En relación a la cobertura se ha ensayado varias aproximaciones. Si se compara el total de beneficiarios con las proyecciones de población en edades de ser elegibles, en el 2005 se estima una cobertura de cerca del 55% de los menores de 18 años. Esta alternativa es una estimación de mínima porque no se deducen del denominador a los menores hijos de funcionarios públicos y se omite considerar en la población potencial las condicionalidades del nivel de ingresos del núcleo, la exigencia de escolaridad y el requisito ocupacional de los mayores a cargo para aquellos hogares con ingresos que superan los tres SMN. El porcentaje de cobertura alcanzaría a 65% si se considera en el numerador a los hijos de funcionarios públicos.

Sin embargo esta estimación permite observar que la cobertura a edades temprana es mayor, lo que se explicaría porque la deserción estudiantil se verifica en el ciclo secundario y hay una leve diferencia que privilegia la cobertura de varones hasta los 12 años.

En el otro extremo, si el análisis de cobertura se ciñe a las condicionalidades legales y se considera el nivel de ingreso y la escolaridad, una estimación realizada con datos al 2002, previamente a la aprobación de la segunda ley de AFHMR, cuantificaba que la cobertura que se había alcanzado a esa fecha se ubicaba cerca del 80% de los potenciales beneficiarios y la extensión de la última ley abarcaría a cerca de 90.000 nuevos beneficiarios. Las incorporaciones que se dieron en los años 2004 y 2005 permitirían afirmar que la proporción de menores no cubiertos dentro de la normativa sería marginal.

Sin embargo si se hace un análisis de cobertura en términos de la población infantil pobre los resultados muestran que todavía queda una proporción significativa de niños sin beneficio. Si se compara los beneficiarios de las dos leyes de AFHMR con la población pobre de edades menores a 18 años que viven en localidades urbanas, en el 2005 se encuentra que los que reciben la transferencia representan el 50% de un total de 400.000 niños y adolescentes que viven en hogares pobres. Este comparativo tiene limitaciones, pero tiene la bondad de dar una cuantificación primaria de la efectiva cobertura del programa de AFHMR en términos de los niños y adolescentes con privaciones.

Esta baja cobertura se explica en buena parte porque el tope para generar el derecho es bajo en relación al umbral de pobreza. El programa de AF estaría alcanzando solo a hogares próximos a la línea de indigencia o a aquellos hogares con mayor brecha respecto al umbral de pobreza. En este sentido

habría que revisar la definición legal de “hogar de menores recursos” y en lugar de determinar un nivel absoluto de ingresos como tope (tres SMN), se debería establecer un tope referirlo a un nivel per cápita. De lo contrario, se está discriminando contra los hogares numerosos que es precisamente la realidad de los hogares donde residen menores pobres. Otra explicación de esta baja cobertura de AF entre la población infantil pobre podría deberse al requisito de escolaridad, porque la deserción actúa de manera más intensa en los estratos bajos y se acentúa con la edad del menor. Algunos investigadores se preguntan sobre la conveniencia de mantener esta exigencia en el programa de AF porque podría estar enfrentando un conflicto al plantearse el doble objetivo de alivio a la pobreza e incentivo a la asistencia educativa.

En relación al número de beneficiarios, a diciembre de 2005 el BPS brindó prestaciones monetarias a 533.725 niños y adolescentes. En los dos últimos años ha cambiando en forma importante la composición histórica del tipo de beneficiarios asistidos. En años anteriores eran mayoritarios los hijos y menores a cargo de familias que integraban el mercado formal de trabajo, pero han perdido peso relativo debido al ingreso de los menores amparados en el régimen de AFHMR. A fines del 2005 poco más del 60% de los mismos corresponden al régimen general de AF y el restante 40% eran beneficiarios de Hogares de Menores Recursos.

Si se analiza a los beneficiarios de acuerdo a las características de zona de residencia, género, tramo de edad y nivel de la prestación se tienen los siguientes resultados a diciembre de 2005. Los beneficiarios se concentran en el interior del país (68%) debido a que los ingresos son relativamente más bajos fuera de la capital y el requisito de ingreso para acceder al derecho es uniforme. En la apertura por género se observa una proporción mayor de beneficiarios varones que de mujeres (51% y 49% respectivamente) y para todos los regímenes aplicables. La apertura por tramo de edades se observa que los beneficiarios del régimen de AFHMR se concentran en edades más bajas que en el régimen general y esto es más notorio para los amparados en la última ley. En la apertura por nivel de la prestación se encuentra que la mayoría de los beneficiarios cobran la prestación más alta, inclusive los amparados por el régimen general (el 91% del total de beneficiarios cobra al 16% del SMN y el 9% restante cobra al 8% del SMN).

El gasto en las prestaciones no económica en el 2005 ascendió a 33,5 millones de dólares. representó el 37,2% del total del programa AF. El año en que este componente tuvo la mayor participación en el total del gasto de AF fue en el 2002 con 41,8% y el menor peso relativo fue en 1990 con un 12,4% del total del gasto en el programa de AF. Estas erogaciones se destinan a ayudas especiales, gastos operativos de los centros materno - infantiles y los pagos a las IAMC por los servicios de salud en el interior del país. El área de la salud del BPS brinda atención médica directa a las madres y niños dirigida, en principio, a los beneficiarios del régimen general de AF. La maternidad del Área de la Salud atiende a cerca de la quinta parte del total de nacimientos del país. Además de la atención integral a la embarazada y al niño (con algunas limitaciones en edad) y a la asistencia especial por malformaciones y enfermedades congénitas que son las funciones principales de esta unidad

especializada, se brinda también asistencia social que cumple un rol educativo y preventivo. En la medida que este servicio gratuito se mantiene exclusivamente para los hijos de los trabajadores formales se estaría haciendo transferencias regresivas ya que estos gastos son financiados con recursos de rentas generales. Si esta discriminación contra los hijos de trabajadores informales y de menores recursos es un resabio de la evolución histórica del régimen de AF, cabría rediscutir el objetivo que cumple este servicio en el marco actual del programa de asignaciones familiares.

En relación a los estudios de impacto de las AF en la distribución del ingreso y la situación de pobreza, las investigaciones disponibles han señalado que las asignaciones familiares funcionan como desconcentradoras del ingreso, aunque con poco impacto por el bajo monto de la prestación monetaria. Este rol desconcentrador se torna significativo a medida que el programa se fue focalizando en la población de estratos bajos como fue el caso de la reforma de 1995, la primera ley de HMR de 2000 y la segunda ley de HMR de 2004. En el mismo sentido, los estudios encuentran que la incidencia de la pobreza sería mayor entre los hogares pobres si estos no recibieran las transferencias de AF. Sin embargo señalan que la contribución de las asignaciones al alivio de la pobreza es reducida y actúa en mayor medida sobre la indigencia y sobre la brecha y severidad de la pobreza.

En la recopilación de información que se hizo quedaron algunos puntos que no fueron tratados. No se presentó datos sobre la evolución de los beneficiarios y el gasto de las AF a cargo de partidas presupuestarias (tributarios funcionarios públicos). No se hizo mención a la coordinación de las acciones entre el MIDES y el BPS en relación a los programas de atención a los niños pobres. Un capítulo aparte que sería de interés es brindar una descripción de los aspectos de gestión tales como la forma en que se organiza la atención al solicitante de la prestación y la instrumentación de los controles legales, tiempos de espera, indicadores de eficiencia y costos administrativos, tanto en el área de las prestaciones económicas como en el área de la salud de los centros materno - infantiles.

Referencias bibliográficas

Amarante, V. y Rodrigo Arim, 2005. "Las políticas sociales dirigidas hacia la infancia", en UNICEF (ed), *Inversión Social en la infancia en el Uruguay. Análisis del gasto público y las políticas sociales dirigidas a la infancia*, Montevideo, UNICEF.

Banco Mundial, 2004. *Uruguay Poverty Update 2003*, Report N 26223 – UR. Official Document, Washington, D.C.

Banco de Previsión Social, Asesoría Económica y Actuarial. Boletín Estadístico. Varios Números, www.bps.gub.uy.

Banco de Previsión Social, Asesoría Económica y Actuarial, 2004. Estimación del número de beneficiarios del Régimen de Asignaciones Familiares previsto por la Ley 17.758. Informe interno, Junio.

Bucheli, M., 1997, *Equidad en las Asignaciones Familiares de Uruguay*, LC/MV/R149, Montevideo, CEPAL.

Caja 23, 1971. *Asignaciones Familiares*. Legislación. Curso para Concurso.

Cardozo, R. y Walter Foladori, 1970. *Régimen de Asignaciones Familiares del Uruguay*, Montevideo, Imprenta Nacional.

Caristo, A., 2005. *Prestaciones del Banco de Previsión Social a niños y embarazadas*, en Comentarios de Seguridad Social AEA – BPS N ° 9, octubre - diciembre de 2005.

Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS (ERT)/Instituto Cuesta – Duarte PIT-CNT, 1999. *Infancia y Seguridad Social. Un estudio sobre la exclusión del sistema a niños en situación de pobreza*, Informe final, Diciembre, Montevideo.

Ferreira-Coimbra, N y A. Forteza, 2004. *La red de protección social uruguaya*, Santiago de Chile, OIT.

Instituto Nacional de Estadística (INE), 2004. *Estimaciones de pobreza por el método del ingreso. Año 2004*, Abril, www.ine.gub.uy.

Instituto Nacional de Estadística (INE), 2004. *Encuesta Continua de Hogares, Principales Resultados. Año 2004*, www.ine.gub.uy.

Midaglia, C., 2000. *Alternativas de protección para la infancia carenciada*, Buenos Aires, CLACSO.

Presidencia de la República, Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP), 2004. *El gasto público social en el Uruguay (1999 – 2003)*, Octubre.

Pugliese, L., 2004. *Programas no contributivos en la seguridad social uruguaya, Asistenciales, Compensatorios y Complementarios*. Maestría en Sociología, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Unidad de Investigación en Políticas Sociales (UNIPS) - CLAEH, 2005. *Relevamiento de Programas y Políticas Sociales del Uruguay*.

Vigorito, A., 2005. “Asignaciones Familiares, distribución del ingreso y pobreza en Uruguay. Un análisis para el período 2001 – 2004”, en UNICEF – Universidad de la República, *Asignaciones familiares, pensiones alimenticias y bienestar de la infancia en Uruguay*, Montevideo.

**INDICADORES BASICOS
DEL REGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL**

AFILIADOS - 2003 / 2005

INDICADORES BASICOS DEL REGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL

AFILIADOS - 2003 / 2005

Introducción

El sistema previsional que se creó por la Ley 16.713 está basado en un régimen mixto, por una parte un régimen de reparto administrado por el Banco de Previsión Social que cubre obligatoriamente a toda la población activa y por otra parte un régimen de jubilación por ahorro individual en el cual la aportación de cada afiliado se va acumulando en una cuenta personal con la rentabilidad que ésta genere a lo largo de la vida laboral del trabajador. Este régimen de ahorro es administrado por entidades receptoras de ahorros denominadas Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), las cuales están sujetas a requisitos, normas y controles previstos en la Ley 16.713. Estos controles y la difusión sobre la gestión del nuevo sistema son ejercidos por el Banco Central del Uruguay.

Tomando en cuenta el número de afiliados, el volumen del fondo que administran, y la rentabilidad que obtienen, se puede visualizar un orden relativo de las administradoras entre sí.

En el presente trabajo analizaremos los afiliados considerando diferentes características de los mismos, por lo que consideramos a los afiliados totales, los afiliados activos y los afiliados con transferencias, los que serán definidos a continuación.

Para efectuar el análisis se cuenta con información proporcionada por el Sistema de Distribución del B.P.S..

1. Afiliados totales

Se entiende por afiliados totales al número de personas que están afiliadas a una administradora, tengan o no actividad, considerando que dicha afiliación tenga vigencia en el momento que se está analizando, y sin considerar el hecho que tengan o no depósitos en sus cuentas.

Si nos detenemos a analizar la evolución los afiliados a las AFAP entre diciembre de 2003 y diciembre del año 2005, vemos que los mismos se han incrementado en algo más de 51.000 personas lo que equivale en términos porcentuales a un aumento levemente superior al 8%. De esta forma se sigue manteniendo la tendencia creciente que se ha manifestado desde la creación del nuevo pilar de capitalización individual obligatoria.

Cuadro 1. Cantidad de afiliados a las AFAP

	Total	Afinidad	Integración	República	Unión - Capital
2003	635.888	187.004	86.439	241.495	120.950
2004	659.774	190.579	92.208	249.227	127.760
2005	687.100	194.896	99.478	257.458	135.268

NOTA: Datos a diciembre de cada año.

Si analizamos la evolución de las afiliaciones en estos últimos años estudiados, haciéndolo por AFAP, observamos que a principios del período, República tenía el 38.0% del total del mercado para llegar al 2005 con un 37,5%. Situación similar se da con Afinidad que de un 29,4% en 2003 pasa a un 28,4%.

En sentido contrario han evolucionado Capital e Integración ya que de un 19,0% y 13,6% con que participaban a principio del período pasaron a fines del mismo a un 19,7% y 14,5% respectivamente.

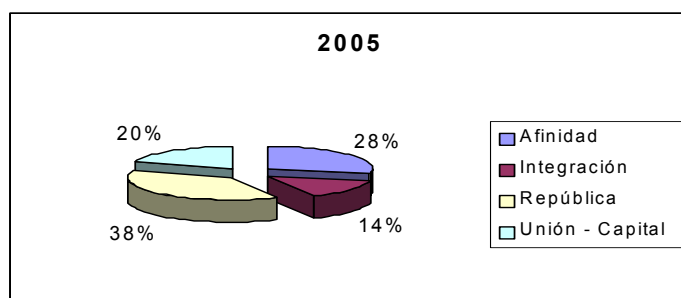
Entre los años 2003 y 2005, el ranking de las AFAP se mantiene incambiado al igual que en periodos anteriores, destacándose en esta oportunidad la pérdida de peso relativo de República y Afinidad y la ganancia de participación de Integración y de Unión – Capital.

Cuadro 2. Participación de cada AFAP en el total de afiliados

	Total	Afinidad	Integración	República	Unión - Capital
2003	100,0	29,4	13,6	38,0	19,0
2004	100,0	28,9	14,0	37,8	19,4
2005	100,0	28,4	14,5	37,5	19,7

NOTA: Datos a diciembre de cada año.

El hecho de que la administradora con mayor cantidad de afiliados sea República, se sigue manteniendo en los años estudiados y como ya dijimos podría deberse a que esta administradora está integrada por el Banco de Previsión Social, el Banco de la República Oriental del Uruguay y el Banco de Seguros del Estado, lo cual parecería dar a los afiliados algún tipo de seguridad mayor que en los casos de las otras administradoras que son únicamente de capitales privados.



2. Afiliados activos

Los afiliados activos son las personas registradas en una AFAP que tienen una actividad registrada en el B.P.S., vigente en el período que se estudia, sin importar si tiene o no transferencia a su cuenta en la administradora. Es importante destacar que aquellas personas que cuentan con más de un trabajo, se consideran una sola vez, con el siguiente criterio:

- se consideran las actividades que no son subsidios, si la persona tiene registrada una actividad y un subsidio, se considera la actividad,
- si la persona tiene más de una actividad se tiene en cuenta una sola, la más antigua.

2.1 Afiliados activos por AFAP

Al estudiar los afiliados activos, observamos que al fin de 2005 alcanzaban a los 436.000 personas presentando un crecimiento durante el período analizado de casi 63.000 lo que expresado en términos porcentuales equivale a un 16,8%. Debemos destacar que en el trienio anterior se había verificado un descenso del 12,7%.

Cuadro 3. Afiliados Activos por AFAP

	Total	Afinidad	Integración	República	Unión - Capital
2003	373.237	91.036	47.427	173.060	61.714
2004	404.050	98.876	53.484	182.678	69.012
2005	436.059	106.586	60.135	192.886	76.452

NOTA: Datos a diciembre de cada año.

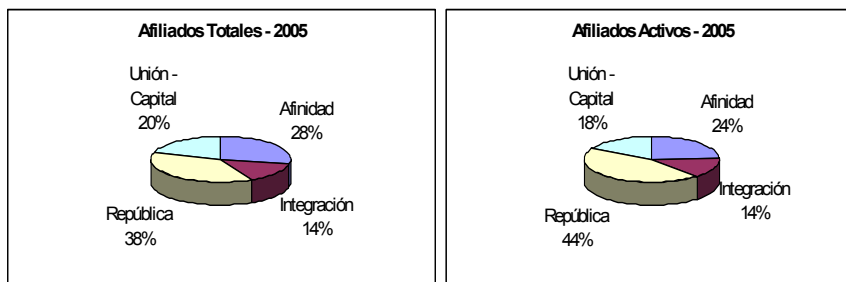
Si hacemos un análisis a nivel de cada una de las administradoras se visualizan situaciones disímiles. Por un lado, dos de ellas, Integración y Unión - Capital presentan crecimientos muy por encima del promedio (27% y 24%) en tanto que Afinidad se mantiene algo por encima del mismo con un 17% y, por último, República por debajo del mismo alcanza un crecimiento del 11%. Si comparamos el total de afiliados activos con el total de afiliados, vemos que en el año 2003 el 58,7% de los afiliados eran activos llegando a fines del período a un 63,5% revirtiendo la tendencia que se había manifestado hasta el año 2002.

El ranking de las AFAP, teniendo en cuenta a los afiliados activos, se mantiene incambiado con una importante diferencia a favor de República, luego Afinidad, Unión - Capital, y finalmente Integración.

Cuadro 4. Participación de cada AFAP en el total de afiliados activos.

	Total	Afinidad	Integración	República	Unión - Capital
2003	100,0	24,4	12,7	46,4	16,5
2004	100,0	24,5	13,2	45,2	17,1
2005	100,0	24,4	13,8	44,2	17,5

NOTA: Datos a diciembre de cada año.



Si comparamos la participación de cada AFAP en el total de afiliados activos y en el total de afiliados, vemos que en los años estudiados, en promedio República es bastante mayor en el caso de los activos que en total de afiliados, 45,3% y 37,7% respectivamente.

En el resto de las administradoras la situación es inversa, tienen una mayor participación en el total de afiliados que en los afiliados activos. Aunque la diferencia no es tan marcada como en el caso de República.

2.2 Afiliados activos por sector de actividad

Si analizamos los afiliados a las AFAP, teniendo en cuenta el sector en el cual desempeñan su actividad, vemos que en el período objeto de estudio y sin considerar Trabajo a Domicilio ya que por su número de afiliados es no significativo, el resto de los sectores han presentado un crecimiento que en promedio es del 16,8%.

CUADRO 5 Afiliados Activos por Sector de Ocupación

	Total	Ind. y Com.	Civil	Rural	Construcción	Trab. a Dom.	Serv. Dom.
2003	373.237	238.952	78.987	36.740	11.036	8	7.514
2004	404.050	259.226	82.739	39.883	14.343	6	7.853
2005	436.059	283.378	84.539	41.844	18.032	6	8.260

NOTA: Datos a diciembre de cada año.

El sector Construcción es quien presenta el mayor dinamismo en cuanto a crecimiento se refiere ya que el mismo alcanzó al 63,4%, notoriamente superior al promedio, seguido por Industria y Comercio con un 18,6% y por

Rural con un 13,9%. Por último los sectores Servicio Doméstico y Civil presentan crecimientos del orden del 9,9% y 7,0% respectivamente.

CUADRO 6 Participación de cada Sector en el total de Afiliados Activos

	Total	Ind. y Com.	Civil	Rural	Construcción	Trab. a Dom.	Serv. Dom.
2003	100.0	64.0	21.2	9.8	3.0	0.0	2.0
2004	100.0	64.2	20.5	9.9	3.5	0.0	1.9
2005	100.0	65.0	19.4	9.6	4.1	0.0	1.9

NOTA: Datos a diciembre de cada año.

Analizando la participación de cada uno de los sectores en el total, observamos que en el promedio del período de los tres años objeto de estudio, el 64,4% trabajan en el sector de la industria y el comercio, el 20,3% en el sector civil, el 9,8% en el sector rural, el 3,5% en la construcción, y el 2,0% en el sector del servicio doméstico.

3. Afiliados con transferencias

Entendemos por afiliados con transferencia aquellos afiliados activos que tuvieron depósitos en su cuenta personal en cada período estudiado.

Como se ha establecido, el Banco de Previsión Social es el encargado de la recaudación de los aportes de los trabajadores, y de la transferencia de la parte correspondiente al sistema de ahorro a las administradoras.

La información que se muestra en el siguiente cuadro corresponde al mes de Diciembre de cada año como fecha de cargo, que equivale al mes de Febrero como mes de transferencia. Elegimos esos meses a los efectos de poderla comparar con la información correspondiente a la de los afiliados.

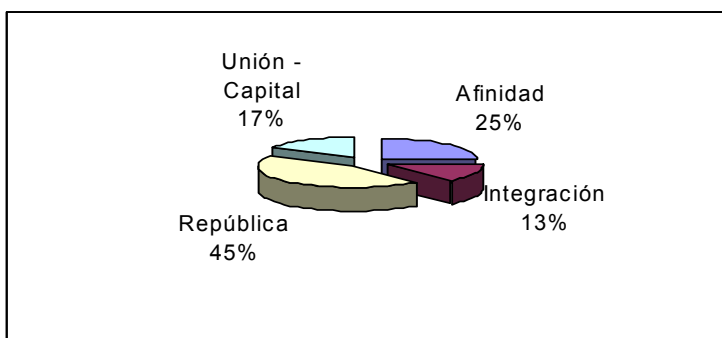
CUADRO 7 Afiliados con transferencias según AFAP

Mes de cargo	Total	Afinidad	Integración	República	Unión - Capital
2003	356,503	90,312	44,706	162,035	59,450
2004	396,270	98,329	53,750	176,631	67,560
2005	427,207	104,865	60,610	186,945	74,787

De acuerdo al cuadro anterior se observa un crecimiento de la cantidad de afiliados con transferencia de un 19,8%. Al igual que en la consideración de otras variables el comportamiento no es homogéneo en cada una de las administradoras. Mientras Afinidad y República presentan incrementos del 35,6% y 25,8% respectivamente, Unión - Capital e Integración lo hicieron un 16,1% y 15,4%.

La participación de las distintas administradoras en el total de afiliados con transferencias es coincidente con la que se registra en el caso del total afiliados y de los afiliados activos.

En el promedio del período seleccionado nos muestra a República una participación del 44,6%, Afinidad con un 24,9%, Unión - Capital con un 17,1%, y por último Integración con una participación del 13,4%.



Si comparamos los afiliados con transferencias con los afiliados totales, vemos que en promedio, en los períodos seleccionados para el análisis, el 59,5% de los afiliados registró movimiento en su cuenta en la AFAP.

Si efectuamos la comparación con los afiliados activos, obtenemos que el 97,3% registró transferencia en su cuenta. Al desglosar la información por administradora, observamos que en Afinidad el porcentaje se eleva al 99,0%, en Integración se ubica en el 98,8%, en Unión - Capital en el 97,4% y llega al 95,8% en República.

4. Cotizantes y Afiliados

Los cotizantes totales al B.P.S., para el promedio del período, se ubicaron en los 987.228, de los cuales 185.360 correspondían al sector público y 801.868 al sector privado. El 66,9 por ciento estaban afiliados al nuevo sistema de jubilaciones y el 39,8 por ciento tenían transferencias de aportes a las AFAP.

CUADRO 8 Cotizantes al B.P.S.

	Cotizantes al B.P.S.			Af. Totales/ Cotizantes	Af. Activos/ Cotizantes	Af. Con Transf./ Cotizantes
	Total	Públicos	Privados			
2003	925.253	182.478	742.775	68,7%	40,3%	38,5%
2004	940.526	186.640	753.886	70,1%	43,0%	42,1%
2005	1.095.904	186.962	908.942	62,7%	39,8%	39,0%

NOTA: Datos a diciembre de cada año.

Sobre fines del período se observa un descenso de los anteriores indicadores como consecuencia del fuerte crecimiento de los cotizantes no acompañado por uno similar tanto en el número de afiliados como en el de los que tuvieron transferencias.

5. Conclusiones

El sistema previsional creado por la ley 16.713, se basa en un régimen mixto, un régimen de solidaridad intergeneracional y otro de ahorro individual administrado por entidades receptoras de ahorros denominadas Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (A.F.A.P.).

Los afiliados al sistema alcanzaban en Diciembre de 2005 a los 687.100, un 8,1% más que los existentes a principios del período considerado.

Analizados los mismos en su distribución entre las distintas administradoras se sigue manteniendo una mayor participación de República AFAP con un 37,7% promedio. Tal situación podría estar relacionada con el hecho que esta AFAP está conformada por el Banco de Previsión Social, el Banco de la República y el Banco de Seguros, lo que parecería dar a los afiliados algún tipo de seguridad mayor que en los casos de las administradoras que son integradas con capitales privados únicamente.

El análisis de afiliados activos muestra un crecimiento sostenido en cada año, culminando el 2005 con 436.059 personas con esa característica. El crecimiento para el período a estudio fue de un 16,8%.

Si comparamos el total de afiliados activos con el total de afiliados, vemos que la relación ha crecido pasando de un 58,7% en 2003 a un 63,5% en 2005. Este comportamiento podría ser reflejo del aumento del número de cotizantes al sistema de Seguridad Social.

En el período 2003 - 2005, el promedio de participación de los dos grandes sectores de actividad se mantiene en guarismos bastantes similares al de períodos anteriores ubicándose el sector de la Industria y el Comercio con un 64,4% y el Sector Civil en un 20,3%. Se destaca el crecimiento de los afiliados activos del Sector Construcción del orden del 63,4% que determinó que la participación del sector se elevara de un 3,0% en 2003 a un 4,1% en 2005.

El número total de afiliados con transferencia presenta un crecimiento del orden del 19,8% en el 2005 con respecto a 2003. Todas las administradoras han crecido destacándose el que presentaron Integración y Unión – Capital con un 35,6% y 25,8% respectivamente.

Si se compara el total de afiliados con transferencia con el total de afiliados activos, obtenemos que el 97,3% registró movimiento en su cuenta. Al desglosar la información por administradora, observamos que República llega al 95,8%, Unión - Capital al 97,4%, Integración al 98,8% y Afinidad al 99,0%.

Los cotizantes totales al B.P.S., en el promedio de los 3 años, fueron 987.228, de los cuales 185.360 correspondían al sector público y 801.868 al sector privado. El 67,2% estaban afiliados al nuevo sistema de jubilaciones y el 39,9% tenían transferencias de aportes a las AFAP.

**LOS ORÍGENES DEL RÉGIMEN DE
ASIGNACIONES FAMILIARES EN EL URUGUAY**

Soc. Silvia Santos

LOS ORÍGENES DEL RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES EN EL URUGUAY

1. Introducción

La implantación del régimen de Asignaciones Familiares (AF) en Uruguay tuvo una diversidad de causas. Como en todo fenómeno social, económico y cultural hay una multiplicidad de factores que subyacen en su génesis ya que en todos los planos de la vida existe una multicausalidad que determina la realidad de lo social.

Con respecto al tema que nos ocupa, nos interesa conocer el porqué y el cómo se plasma en la ley este régimen: su ocurrencia en el tiempo, su inicial y tímida incorporación como apéndice o complemento de otra ley, su escueto y circunspecto articulado inicial. Para ello estudiaremos las circunstancias y coyuntura de la época así como los antecedentes nacionales e internacionales que marcaron el proceso de surgimiento y su posterior desarrollo.

Veremos que había en la época un movimiento fermental en apoyo de la instauración de un régimen de AF, pero también se levantaban críticas y voces en contra. En este sentido había un debate en varios niveles; no sólo a nivel parlamentario sino también a nivel del hombre común, había un intenso movimiento de prensa escrita, radial y callejera. Se discutían argumentos a favor y en contra. Se trataba de un concepto nuevo que generaba desconfianza incluso para aquellos que serían los futuros favorecidos.

En muchos hogares, tanto en la ciudad como en el campo, existía una realidad acuciante en cuanto a los salarios de los trabajadores los cuales no podían cubrir los gastos básicos de una familia común y menos los de una numerosa. Se había detectado en forma fehaciente la desnutrición en niños, la cual iba en aumento. Preocupaba el bajo índice de natalidad.

A nivel internacional el Uruguay había asistido a congresos y convenciones en las que se había comprometido con la instauración de un régimen de AF.

En los hechos algunas empresas estatales y también privadas ya estaban efectuando el pago de subsidios familiares.

Es decir había una realidad social, económica y de política internacional que no podía esperar más la intervención del legislador para la creación de una ley que se ocupara de la carga familiar del trabajador.

Pero una vez que la ley N° 10449 de Consejos de Salarios es promulgada el 12 de noviembre de 1943, se plantean nuevas interrogantes; ¿fue una ley incompleta, adosada a otra por falta de capacidad del legislador que no supo comprender el sustrato o fundamento social de la materia que promulgaba? o ¿el hecho de plasmar junto a la tan esperada ley sobre salarios, un

complemento -que por otra parte podía ser mejorado- fue una estrategia para ingresar una ley que por sí sola generaría interminables críticas e incluso rechazos?

Antes de indagar sobre los motivos y las necesidades que se presentaron en el Uruguay de la época, veremos la naturaleza, evolución y objetivos del instituto. Iremos un poco más atrás en el tiempo y exploraremos los orígenes del régimen en el mundo. Ya que en nuestro país había estudiosos, profesionales, y legisladores interesados en la temática, que estaban abiertos a las influencias de otros países.

Con respecto al Uruguay, veremos los orígenes, antecedentes legislativos, las razones internas que tuvo en mente el legislador así como los condicionamientos internacionales. Por último estudiaremos la crítica y su réplica.

2. Naturaleza y Evolución del concepto

Al indagar en la naturaleza del concepto y su evolución conoceremos las consecuencias prácticas que de ellas se derivan.

2.1 Naturaleza social

El concepto de AF surge en el mundo, formando parte del salario familiar a instancias de los sectores cristianos preocupados por la situación de obreros y trabajadores humildes con cargas familiares. Por lo tanto surge como una parte del salario. Luego la AF evoluciona hacia la independencia del mismo.

Todo comienza con el trabajador y su salario. Este debía ser justo en el sentido de que debía contemplar sus necesidades de subsistencia (comida, vestido y habitación) y la de los suyos. Luego se añade la idea del salario familiar; el salario debía hacer frente también a las cargas familiares. Es decir que hay un principio de justicia salarial y también un concepto moral por el cual el salario debía contemplar las obligaciones a que está sujeto el padre de familia.

Este principio de equidad era incuestionable, sin embargo fue problemática la implantación de un salario familiar. El principio tiene una raíz social, filosófica, moral y religiosa. Lo evidencia las primeras experiencias de implantación privada que estuvieron a cargo de patronos con tendencias cristianas. Como ejemplo tenemos las Cajas de Harmel en Francia que fueron una solución dada a la problemática que representaba la implantación de un salario familiar. El principio de equidad que sustentaba el salario familiar era incuestionable pero si se remuneraba mejor a los obreros con familia, las empresas iban a tender a tomar a obreros jóvenes y sin familia. Las Cajas de Harmel eran una solución para atender las necesidades de la familia del trabajador dado que los salarios eran insuficientes. Veremos su funcionamiento más adelante.

2.2 Naturaleza Jurídica

En Francia la AF surge como una liberalidad o facultad de la iniciativa privada a favor de los trabajadores con cargas familiares. Esto implicaba que la AF tuviera una naturaleza salarial.

En cuanto a la doctrina, hay estudiosos que sostienen que la AF aparece como un accesorio del salario y por tanto tendría la misma causa jurídica y las mismas condicionantes del salario. Esta tesis no era compartida por todos ya que no existía un texto legal que declarara obligatorio el beneficio y por lo tanto el mismo quedaba librado a la voluntad del patrono el otorgarlo. Expresaban que no había relación jurídica entre el salario y la asignación entre otras razones porque la asignación también se percibía estando el obrero desocupado mientras que el salario no.

Quienes defendían la naturaleza salarial de la asignación expresaban que la "AF tenía su origen en el contrato de trabajo y la causa jurídica fue la obligación del obrero de prestar un trabajo y el interés que encontró el patrono en la ejecución de esta obligación".

Existieron muchos argumentos a favor y en contra pero a partir de la ley del 11 de marzo de 1932 que declaraba obligatorio el pago de AF en Francia, se entendió que las mismas no formaban parte del salario. Más adelante en el tiempo, un fallo de la Corte de Casación del 11 de febrero de 1948 decía: "La Corte, ha decidido que la asignación familiar siendo acordada, no a título de retribución del trabajo cumplido por el obrero, sino a toda persona asalariada o no, con el fin de asegurar la guarda y alimentación de los niños que son los verdaderos beneficiarios, no pueden constituir un suplemento del salario". Esta sentencia está incorporando las AF al sistema de seguridad social.

La doctrina belga no consideró las AF como salario ya que la ley del 4 de agosto de 1930 dispuso la obligatoriedad de las mismas y dispuso expresamente que no eran un suplemento del sueldo. Además el Parlamento lo califica de "servicio social".

En la doctrina italiana la asignación aparece como una parte complementaria del salario pero con carácter social. Las distintas doctrinas también la consideran como "elementos de la retribución", "indemnización sui-géneris", "instituto asistencial", "una especie de seguro", "medida asistencial con tendencia a la forma asegurativa".

La doctrina española parece converger en el entendido de que la AF constituye una medida asistencial con tendencia a la forma de seguro como en uno de los conceptos italianos.

Nuestra doctrina consideró a las AF como un elemento desvinculado del salario. El Dr. Francisco de Ferrari que determinó algunas características del régimen, opinaba que el salario estaba destinado a retribuir el trabajo mientras que las AF debían garantizar los medios de existencia de las familias numerosas.

El Dr. Ruben Caggiani, catedrático y Abogado Asesor del Consejo Central de Asignaciones Familiares, en la Revista de Derecho Laboral de abril - junio, de 1953 expresaba: "La asignación familiar constituye una prestación complementaria normalmente de la remuneración personal del trabajador, que atiende no a su productividad individual, sino a sus cargas infantiles y por ello es independiente del salario, tendiendo a aumentar los recursos con que normalmente el trabajador debe hacer frente a los gastos que demandan sus hijos o menores a su cargo... presentando ciertos aspectos semejantes a un tipo de seguro social". También hace una definición del subsidio desprendiéndose de la misma una serie de consecuencias prácticas. Define a las AF como una prestación en dinero o en especie, entregada periódicamente a quien tenga a su cargo los menores de todo trabajador de recursos limitados, destinada a la alimentación, vestido, educación y asistencia médica de los beneficiarios".

Las consecuencias prácticas de esta definición tienen que ver con los cálculos para indemnización por accidentes del trabajo o enfermedad profesional, para determinar el salario mínimo, para calcular la indemnización por despido, para determinar la pensión alimenticia que fija el Juez de Menores, para fijar las cotizaciones sobre las remuneraciones a los efectos jubilatorios. En estos cálculos y fijación de montos, la AF no se toma en cuenta en virtud de que no se la considera como integrante el salario base.

2.3 Naturaleza financiera

En los orígenes las AF se financiaban con aportes patronales por lo que se estudiará la naturaleza u origen de dicho aporte. Las opiniones se centraban en la discusión sobre si éstos aportes constituían un impuesto o no.

Al igual que en el apartado anterior, veremos algunas doctrinas de distintos países para luego estudiar la de nuestro país; veremos que en todos hay divergencias de conceptos.

En la doctrina francesa había opiniones encontradas en cuanto a si la contribución patronal era un impuesto. Se hablaba de para-fiscalidad del impuesto. Se trataba de recursos no contabilizados en el presupuesto y de imposiciones establecidas y recaudadas por organismos distintos al Estado. De todos modos la doctrina francesa mayoritaria entendió el aporte como un impuesto.

La doctrina Belga, también contiene opiniones encontradas. Algunos autores sostenían que las cotizaciones, aún siendo legalmente obligatorias no eran destinadas a cubrir las cargas públicas, sino que conservaban su carácter propio de contribuciones a una obra de ayuda mutua solidaria y no participaban de la naturaleza de los impuestos. Decían que no se trataba de un impuesto sino de un salario solidario.

La doctrina italiana varía entre considerar a los aportes como un impuesto o como un aporte para-fiscal.

En la doctrina nacional, se mantenía la controversia que había a nivel internacional. Los especialistas sobre seguridad social lo consideraban aporte, contribución o cotización. Los técnicos en finanzas lo consideraban como un impuesto.

Tanto el Dr. De Ferrari como el Dr. Ruben Caggiani no la consideran un impuesto. El primero las considera como aportes, ya que originariamente fueron prestaciones voluntarias. El Dr. Caggiani afirmaba que “Es una contribución de derecho público de origen gremial o profesional, a cargo del patrono que del punto de vista jurídico, económico y social puede considerarse como un complemento del salario, constituyendo un “salario” solidario o socializado que encuentra su fundamento en el trabajo prestado por el trabajador”.

Dentro de los que opinaban que era un impuesto, había quienes a raíz del creciente intervencionismo del Estado hablaban del nuevo concepto de parafiscalidad. Consideraban que si bien ciertos elementos de forma le quitaban al aporte patronal su calidad de impuesto, no era suficiente para anular su naturaleza íntima, y que por lo tanto sería un impuesto especial, llamado parafiscal.

2.4 Naturaleza económica

Según Cardozo y Foladori (“Régimen de Asignaciones Familiares en el Uruguay”), en un principio el papel que desempeña la AF dentro de la economía del país no fue suficientemente considerada. A pesar de su importancia creciente no se la consideró como un elemento relevante y en consecuencia no hubo en la época estudios técnicos sobre el rol económico del instituto y su participación o peso en la economía del país.

Los autores intentaban determinar donde intervenían los seguros sociales (y dentro de éstos las AF), dentro de la circulación de las unidades económicas del país. Expresaban que por un lado había un flujo de pago de seguros sociales e impuestos hacia el Estado por parte de empresas y unidades de consumo y por otro lado el Estado volcaba prestaciones sociales, como Rentas de Transferencias hacia las unidades de consumo. Las transferencias se distribuían sin contrapartida directa en razón de su naturaleza y de su finalidad y las AF figuraban dentro de estas transferencias. Por lo tanto podía considerarse un reparto financiero.

3. Objetivos y políticas de las AF

Como se puede apreciar, en la lista de países en donde más tempranamente se fueron implantando las AF, el objetivo global o primigenio era aliviar las cargas familiares. Luego el instituto va evolucionando en cada país según la realidad que lo condiciona y se van fijando otros objetivos más mediatos. De todas formas las asignaciones mantienen a través del tiempo la finalidad primaria: hacer que la sociedad reconociendo los derechos del niño y las obligaciones que tiene para él, asuma parcialmente la carga de alguno de sus miembros.

Por lo general en la mayoría de los países en donde surge el régimen (es también el caso nuestro), los salarios resultan insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de las familias numerosas haciendo peligrar el desarrollo mental y físico de los niños. En los países subdesarrollados juega un papel importante la inflación que hace que los salarios no alcancen, en especial a las familias con muchos hijos que son aquellas de más bajos ingresos. En los países europeos las guerras han jugado un papel que ha intensificado las penurias de familias pobres. A partir de estas situaciones penosas y de riesgo, las AF surgen y evolucionan con el principal objetivo de mejorar las condiciones en que son criados los niños y fortalecer el medio familiar en que viven.

Pero además, se puede enumerar otros objetivos o políticas nacionales.

Desde que surgen como un complemento del salario y por lo tanto están ligadas al desempeño de una actividad profesional el legislador busca como finalidad el estímulo al trabajo beneficiando a aquellos trabajadores que desarrollan un oficio o trabajo técnico.

Algunas legislaciones como la francesa tendieron a favorecer el afincamiento de la familia en el país natal protegiendo al nativo, no otorgándole el derecho de las AF al nacido en el extranjero. Sin embargo en otros países se tendió a beneficiar a todo niño aún siendo hijo de trabajador no asalariado y de extranjero, después de algunos años de residencia en el país y ejerciendo alguna actividad laboral, constituyendo esta una política de expansión nacional.

A medida que los salarios se separan de las asignaciones, se pudo frenar el aumento de los salarios al otorgar asignaciones a familias con hijos. Esta es una de las razones por las cuales fueron combatidas incluso por aquellos a quienes favorecían. Los sindicatos entendían que el aumento de las asignaciones frenaban la suba de salarios. Esta oposición fue revirtiéndose en la medida en que las asignaciones constituyen un régimen nuevo y separado. Sin duda en épocas de inflación se trató de contemplar principalmente a los jefes de familia más necesitados, aquellos con varios hijos, tratando de enlentecer la suba de los salarios mediante la aplicación de las AF.

Otro objetivo fue paliar el bajo índice de natalidad constatado en numerosos países (el Uruguay como veremos más adelante, también tuvo el mismo inconveniente). En algunos países como Francia o Brasil, se otorgaban las AF a partir del segundo hijo en el primer caso y del octavo en el segundo. En otros países se aumentaba el porcentaje de la asignación a medida que aumentaba la cantidad de hijos.

Estas medidas no tuvieron tanto éxito como aquellas de carácter más especializado ya que se constató que al aumentar el estándar de vida la natalidad disminuye. En cambio hay otras medidas relacionadas con las AF con mayor focalización sobre las políticas natalistas. Las asignaciones

prenatales estaban pensadas para desestimular el aborto y lograr que se cumpliera con los controles médicos prescritos.

Desde el punto de vista económico, teniendo en cuenta que las familias más numerosas son aquellas de menores ingresos, se observa un objetivo de modificar la distribución del ingreso. Este objetivo depende de cómo se financian estas prestaciones. En este sentido, el resultado no será el mismo si la prestaciones son financiadas por el empleador, por los trabajadores mismos o por el Estado.

Otro objetivo económico similar al anterior es mantener el poder de compra de las familias de bajos ingresos. En los momentos de aumento del costo de vida las AF que se otorgan a quienes más lo necesitan permiten que no se repercuta en los precios.

El fomento de la educación es otro objetivo que no por comentarlo en último lugar deja de ser fundamental. En algunos países este aspecto educativo ha sido fundamental como por ejemplo en Nueva Zelandia donde las asignaciones deben de servir únicamente al mantenimiento y educación de los niños.

En muchos países, como en el nuestro la legislación propendió a la formación intelectual del niño y se exigió controles de asistencia a establecimientos correspondientes. Al comienzo los límites de edad del beneficiario eran entre 12 y 14 años y luego se fueron extendiendo en función de la continuidad de los estudios. Las edades en algunos países llegan hasta 20 años e incluso 25 años con la condición de que el joven continuara estudios secundarios e incluso superiores.

El aspecto educativo e incluso formativo está estrechamente ligado a la formación y mantenimiento de ciertos valores de responsabilidad, superación mediante el esfuerzo del trabajo y el estudio para propender a una vida digna en lo personal y lo social.

4. Evolución de las AF en los distintos países

Con la revolución industrial aparece el proletariado, el cual trabajó en sus inicios en condiciones denigrantes y penosas. El movimiento de industrialización provocó la afluencia de trabajadores a las ciudades muchas veces separados de sus familias y desprovistos de los medios para sobrevivir. El maquinismo aumentó la frecuencia y gravedad de los accidentes de trabajo. Se producen crisis económicas cíclicas. A esto se suma la primera guerra mundial y la depreciación monetaria que afectó grandes grupos de población y especialmente a individuos de edad avanzada y jefes de familia numerosa, imposibilitándolos de protegerse contra los riesgos sociales.

Surgen entonces partidos políticos, escuelas económicas y pensadores sociales con inquietudes en cuanto a la instauración de protecciones a favor de los trabajadores. Este pensamiento económico tiene la idea latente de atender las cargas de familia de los obreros. Pero son las doctrinas

inspiradas en el cristianismo las más comprometidas con la creación de formas de propender al desarrollo de la familia y atender a sus necesidades. Los economistas católicos desarrollaron sus ideas en Francia, Bélgica, Inglaterra, Italia, Suiza y EEUU. Varios de ellos seguían los principios expuestos en 1891 por el Papa León XIII en sus encíclica *Rerum Novarum* sobre la condición de los obreros.

En Francia los orígenes del régimen de las AF estuvo en la iniciativa privada. Hubo iniciativas aisladas que se remontan a la segunda mitad del siglo XIX. En 1860 el Ministerio de la Marina establecía una asignación diaria por hijo a favor del personal marino con cargas de familia. Antes de la primera guerra Mundial diversas empresas adoptaron la iniciativa de conceder AF a su personal. El número de empresas fue en aumento a partir de 1910. Se trataba de empresas públicas o privadas con monopolios, por lo que la institución de las AF no repercutía sobre los precios. Eran empresas ferrocarrileras, minas de carbón y firmas dedicadas a la fabricación de armas. Alrededor de 1920 hay una ampliación de las AF en la industria privada. Luego de la primera Guerra Mundial los precios subían rápidamente y los salarios no podían ascender a la par. El poder de compra de los trabajadores retrocedía y la situación de los asalariados con cargas de familia era dramática.

En 1919 se crean las primeras Cajas de Compensación que fue una solución para el problema de los empresarios que tenían personal con cargas de familia y debían elevar los precios de venta a fin de hacer posible el pago a estos empleados. Dos industriales, el Sr. Romanet en Grenoble y el Sr. Marcesche en Lorient, cada uno por su lado, idearon la forma de crear organismos encargados de distribuir entre las empresas adheridas la carga del pago de las AF, así se originan las Cajas de Compensación.

Bélgica inició el régimen alrededor de 1924 después de la primera guerra Mundial. Los empleadores para otorgar AF y no estar en situación de inferioridad frente a sus competidores, se agruparon en una Caja común comprometiéndose a efectuar pagos proporcionados con el total de los salarios abonados a su personal, encargándose la Caja Común de asumir el pago de asignaciones.

En Italia las AF se iniciaron en 1934. El régimen era obligatorio pero limitado a los trabajadores de la industria. También se estableció una Caja de Compensación financiada por cotizaciones de patronos y obreros en partes iguales.

En Gran Bretaña existían regímenes voluntarios de poco alcance. El más importante fue creado en 1926 por Sir William Beveridge, director de la Escuela de Ciencias Económicas de Londres y para el personal de dicha escuela. En este país, la creación del régimen legal de AF es más tardío, en 1945 constituyendo la condición previa para la introducción de un régimen unificador y general del seguro social.

En lo que era la República Federal de Alemania, hasta el año 1953 no se reglamentó las AF por ley, pero habían asignaciones para los hijos de

funcionarios, empleados y obreros al servicio del Estado y de los Municipios y Organismos de Derecho Público. En el sector privado las empresas mineras eran las precursoras del sistema pero también hubo esfuerzos en las industrias químicas y en las industrias de la tierra y de la piedra. Se trataba de convenios entre los empleadores y los trabajadores.

En los Países Bajos desde 1917 existieron reglamentaciones introduciendo el pago de AF a favor de ciertos grupos de funcionarios.

En Nueva Zelandia en 1926 aparece la ley de AF con amplia base nacional. El estado decide asumir la responsabilidad del bienestar de las familias de modesta condición. El pago no estaba sujeto a cotizaciones y se concedía previo cálculo de los medios de subsistencia.

En general las primeras iniciativas de AF se remontan a fines del siglo XIX y se afirman y perfeccionan en la primera mitad del siglo XX, siendo un acontecimiento económico de amplia trascendencia social. Para los países europeos, la primera guerra mundial tuvo un especial papel en la concesión de subsidios para las cargas familiares. Por un lado las empresas involucradas en la economía de guerra tenían disponibilidad como para compensar a los obreros que trabajaban muchas horas por día pero por otro lado el alto costo de vida provocado por la guerra hacía que los salarios no fueran suficientes; tuvo que existir una consideración especial los jefes de familia.

Una vez terminada la etapa de las iniciativas privadas de carácter voluntario, en la medida de que el régimen de AF comienza a ser creado y regulado por normas jurídicas a través de las reglamentaciones en los distintos países aparecen otros objetivos y políticas algunas con objetivos demográficos destinadas a combatir la baja natalidad, propender la constitución legítima de las uniones maritales, amparar en lo económico, social, cultural y moral a la niñez y adolescencia.

Al constatarse la incidencia del régimen en el mejoramiento de las condiciones de la familia en el mantenimiento de una población estable, los gobiernos utilizaron las prestaciones de asignaciones como medida para lo que denominaron "batalla demográfica". Luego con la segunda guerra mundial, hubo que integrar las asignaciones en los regímenes de seguridad social para enfrentar problemas de hambre, desocupación y muerte, protegiendo a las familias numerosas mediante planes nacionales.

Para el año 1947 los países que habían implantado el régimen en el continente europeo eran Bélgica, Bulgaria, Checoslovaquia, España, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Rumania, Suecia, Suiza, URSS, Yugoslavia, Reino Unido e Irlanda.

En América del Norte, tenemos a Canadá, habiendo en EEUU solamente un subsidio para huérfanos. En América del Sur tomaron la iniciativa Chile, Brasil, Uruguay, Argentina y Bolivia y Perú con una sola categoría de trabajadores amparados. En extremo Oriente Australia y Nueva Zelandia

implantaron la obligatoriedad del pago de subsidios familiares. En Oriente Central, sólo se registra el Líbano.

5. Orígenes del régimen en el Uruguay

En este capítulo veremos las causas que llevaron a la aplicación de la ley de AF en nuestro país. Como se dijo antes, las mismas son múltiples y en algunos casos tienen características similares con los orígenes de otros países europeos. Comenzaremos por aquellas que están directamente relacionadas con la realidad social y económica uruguaya y luego veremos acontecimientos que influyeron desde el exterior.

En el plano interno había un gran debate sobre la temática de AF pero aún así se necesitó diez años para que se concretara en ley el anhelo de muchos. Entre los años 1932 y 1933 surgen movimientos sociales liderados por la Unión Democrática Cristiana a favor de la implantación de las AF, para fortalecer los salarios de las familias de los trabajadores y favorecer la natalidad. Los principios cristianos evocaban la Encíclica del Papa Pío XI “Quadragesimo Anno” en donde se reivindicaba un salario familiar para todo hombre y una vivienda decorosa para la persona humana. Se entendía que estos postulados eran esenciales para todos, eran mandatos fundamentales.

Con el surgimiento del Código del Niño en 1934, se había producido un intenso debate sobre esta materia con propaganda de prensa, radial y callejera, publicación de folletos, varios proyectos de ley e informes de comisiones.

También existía la urgente necesidad de estructurar un régimen de fijación de salarios con la creación de organismos que garantizaran una mayor justicia social. Surgen entonces varios proyectos de ley pero ninguno de ellos llega a ser promulgado hasta el año 1943.

5.1 Antecedentes legislativos

Antes de entrar en ámbito relacionado con las leyes, hay que recordar que también el constituyente tuvo presente la situación de las familias y sus hijos. Está dispuesto en la Constitución de la República de 1934 en su artículo 41: “el cuidado y educación de los hijos para que éstos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social, es un deber y un derecho de los padres. Quienes tengan a su cargo numerosa prole tienen derecho a auxilios compensatorios siempre que los necesiten.”

En 1936 se presenta en la Cámara de Representantes, el proyecto de los diputados Regules y Tarabal redactado por los señores Dr. Tomás Brena, Julio César Pandolfo y Juan Rey Bouzamayor, que establecía la obligatoriedad de las Cajas de Compensación. Este proyecto tiene su antecedente en el folleto redactado por el Dr. Brena y los señores Rey y Pandolfo titulado “Las Asignaciones Familiares y las Cajas de Compensación” del año 1935, el cual resumía los estudios realizados por la

Unión Democrática Cristina. El proyecto Regules-Tarabal se aprueba en dicha cámara pero no llega a ser sancionado.

En este mismo año también surge el proyecto de Casas Araújo con lineamientos generales sobre pago de subsidios familiares pero no se aprueba. En 1941 el Dr. Emilio Frugoni presenta un proyecto sobre régimen de AF. En setiembre de 1941 el Poder Ejecutivo presenta un proyecto sobre salario rural y doméstico. En noviembre del mismo año se presenta otro proyecto, fruto de los resultados de la Investigación Parlamentaria (este punto se desarrolla más adelante), que unifica los proyectos del Dr. E. Frugoni, del Poder Ejecutivo y del proyecto de los diputados Regules-Tarabal. Este proyecto que se aprueba en la Cámara de Representantes, plantea la obligación de crear Cajas de Compensación, proyecta la Institución de los Consejos de Salarios tripartitos para la fijación de salarios, el salario del trabajo rural y el doméstico. Tampoco llega a ser sancionado. En abril de 1942 el Poder Ejecutivo envía un proyecto al Consejo de Estado en donde se eliminaba el salario rural y doméstico pero se mantenían las AF. Tampoco es sancionado pero el 22 de marzo 1943 el Poder Ejecutivo, siendo presidente el Dr. Juan José de Amézaga, vuelve a presentar un proyecto a la Asamblea General con un contenido más depurado pero abarcador de todos los puntos claves del problema: Consejos de Salarios, salario legal base, salario rural, salario doméstico y Asignaciones Familiares. La Comisión parlamentaria elabora un nuevo proyecto en junio de 1943; el mismo se aprueba en cámara de Diputados con exclusión del salario rural y salario doméstico, en octubre éste pasa a la Comisión de Previsión y Asistencia la que aconseja aprobarlo sin modificaciones y el Poder Ejecutivo lo promulga el 12 de noviembre de 1943.

Se consideró la disyuntiva de incluir las AF dentro de la legislación específica del salario o seguir el concepto moderno de Seguridad Social y mientras no existiera un agrupamiento común dentro de un sistema de seguridad, ir al dictado progresivo de estas normas. Se manejó la posibilidad de separar las AF del proyecto de salarios y unirlos al proyecto de seguro de maternidad y crear así la Caja de Maternidad y Asignaciones Familiares, fundamentando que la AF era independiente del salario ya que éste era la retribución de un servicio prestado mientras la AF estaba basada en lazos de solidaridad colectiva. Se consideró oportuno aprovechar la ley de salarios que no iba a ser resistida para poder dar origen a un instituto que de otra forma, de esperar una sanción independiente o junto al seguro de Maternidad, hubiera demorado aún más en el tiempo.

A pesar de idas y venidas, de la entrada y salida de las AF en los proyectos de ley presentados y de sus múltiples modificaciones, los estudiosos coinciden en considerar como fuente de las disposiciones sobre AF que se plasmaron en ley en 1943, al proyecto presentado en el año 1936 por los diputados Dr. Dardo Regules y José María Tarabal. El proyecto tenía los siguientes capítulos: 1) De la Afiliación a las Cajas, 2) De las AF, de los tributarios y beneficiarios y los sueldos, 3) De las primas de nacimiento, 4) De la Dirección y Administración, 5) De la capacidad y personería, 6) De los sueldos fictos e integración de las remuneraciones, 7) De los recursos de las

Cajas, 8) del Comité Central y sus atribuciones, 9) De la Conciliación y el Arbitraje, 10) Del Seguro Familiar, 11) Del Ministerio de Industrias y Trabajo, 12) De las Sanciones, 13) De las Asambleas y Elecciones, 14) Disposiciones Generales y 15) De las organización de la ley. Tenía 54 artículos.

5.2 Resultados de la Comisión Investigadora Parlamentaria

Otro antecedente de las AF fue el informe de la Comisión investigadora designada en el año 1939 con el cometido de estudiar las "Condiciones de vida, trabajo y salario de la clase obrera" .

Existía en la época un incremento de huelgas fruto de los exiguos salarios y malas condiciones de trabajo. Se solicita y se aprueba la creación de una Comisión Investigadora Parlamentaria. La mismo presenta un informe en mayo de 1940 que pone en evidencia indiscutible la situación de los trabajadores. La Comisión estaba integrada con diputados de todos los sectores políticos y recorrió todo el país recogiendo informes in situ de una realidad apremiante.

Los temas sobre los que trabajó la Comisión fueron: vivienda, salario, ambiente de trabajo, protección industrial y desequilibrio entre capital y trabajo. AF. La investigación reveló que los salarios eran insuficientes desde el punto de vista individual y familiar por lo que no alcanzaban para mantener una familia poco numerosa. La vivienda era misérrima y en ubicación inadecuada. La alimentación era insuficiente. El sistema de trabajo era agotador. Los ambientes de trabajo no cumplían con condiciones mínimas de higiene y seguridad. El desequilibrio entre el salario masculino y femenino era muy marcado; cuando el salario masculino oscilaba entre 37 y 45 pesos mensuales, el salario femenino oscilaba entre 9 y 15 pesos. También se constató falta de coordinación de la actividad industrial y desequilibrio entre capital y trabajo.

La Comisión tenía funciones de proposición legislativa por lo que sus conclusiones se tradujeron en un proyecto de ley, el cual fusionaba otros tres proyectos anteriores: dos sobre Consejos de Salarios del Dr. Emilio Frugoni y del Poder Ejecutivo y uno del sector de la Unión Cívica presentado en 1936 por los Dres. Regules-Tarabal sobre AF y Cajas de Compensación. Como vimos más arriba, el proyecto fue sancionado en cámara de Diputados pasando al Senado en 1941, donde queda detenido hasta el golpe de Estado de 1942.

5.3 Otras razones

Otra razón para el surgimiento de las AF fue utilizarlas como medio para combatir el bajo índice de natalidad. Este punto no es más que la continuación del que se desarrolló cuando se trató el tema de los objetivos, ya que la legislación en materia de AF siempre está relacionada con una política demográfica. Nuestra país, al igual de lo que sucedía en muchos países en el mundo, existía una natalidad decreciente. La Comisión de

Legislación Social en 1943 planteaba que el sistema de AF era absolutamente necesario para paliar el fenómeno de la desnatalidad.

Se había constatado que la natalidad decrecía rápidamente mientras la mortalidad decrecía con ritmo lento. Era mayor la mortalidad de hijos naturales que de hijos legítimos. La nupcialidad se había quedado estancada. El crecimiento vegetativo era cada vez menor.

A esta situación se agrega la situación de extrema pobreza en que se desarrollaban y crecían los niños. El miembro informante de la Comisión, Roberto Berro, expresaba los promedios crecientes de desnutrición en niños hijos de familias obreras y hogares humildes, basado en datos estadísticos.

Con respecto a la baja nupcialidad, las AF tendían indirectamente al aumento de los matrimonios. Pero la legislación de todos modos amparaba tanto a los hijos legítimos como naturales ya que era prioritario favorecer el crecimiento, alimentación y educación de los niños, sin importar el origen legítimo o ilegítimo, teniendo en cuenta además que gran proporción de hijos naturales provenía del sector obrero.

5.4 Causas externas

Con respecto a las causas que influyeron desde el exterior, el Uruguay se había comprometido con varios compromisos internacionales, no sólo en América sino también con la Organización Internacional del Trabajo, organización que preconizaba la implantación de subsidios familiares. Además existían otros regímenes legales en América Latina y Europa.

Cronológicamente el primer compromiso que adquiere nuestro país es en la Conferencia Panamericana celebrada en Lima en 1928. El Uruguay no sólo estuvo presente sino que dio su voto afirmativo en cuanto al establecimiento de subsidios familiares. Cabe destacar que la primer ley sobre AF en el continente Americano es aprobada en Chile en el año 1937.

En la undécima conferencia General de la OIT realizada en Ginebra en 1928 nuestro país suscribió y ratificó el Convenio No. 26 por el cual el Uruguay quedaba comprometido a establecer métodos para la fijación de salarios mínimos. Precisamente las AF surgieron conjuntamente con la implantación de los Consejos de Salarios y la fijación del salario mínimo.

En 1934 el miembro informante de la Cámara de Senadores, Senador Roberto Berro, participa en el Segundo Congreso Americano de Eugenesia en Buenos Aires. En este congreso se precisa el principio de la AF.

En octubre-noviembre de 1941 el Uruguay asiste junto a 40 países, a la Conferencia de la OIT en Nueva York. Allí se aprobó una resolución en donde se planteaba la necesidad de que los organismos encargados de resolver problemas relativos a intereses de empleadores y trabajadores, debían incluir a representantes de ambas partes. El caso típico fue la fijación del salario, el cual estaba estrechamente relacionado con las AF.

También hubo otros documentos y declaraciones que tuvieron influencia en nuestro país y en otras naciones como la Carta del Atlántico del 12 de agosto de 1941. Como se vio más arriba, la OIT antes y después de la guerra mundial realizaba conferencias y recomendaciones. En América había un espíritu favorable a la seguridad social que se plasmó en varias conferencias. En Santiago de Chile en 1936 y 1942 (año en que se celebró la primera Conferencia Internacional de Seguridad Social), en la Habana en 1939, en Lima en 1940.

Antes de salir de nuestro continente se debe destacar como antecedentes, las leyes surgidas en Chile y Brasil; esta última se tuvo en cuenta con respecto a la financiación.

También tuvieron influencia en la ley que nos ocupa los principios aplicados en algunos países europeos. En sus exposiciones de motivos los miembros informantes hacían referencias al sistema francés, elogiando la actitud de algunos industriales católicos y expresando que ellos mismos compensaban los gastos de los obreros con familia numerosa a través del salario familiar. Se evocaba a Emilio Romanet de Grenoble el cual había ideado las Cajas de Compensación.

La influencia del sistema inglés también se evidencia en los informes a las Cámaras del informante Roberto Berro, quien citaba el plan Beveridge que establecía la necesidad de las asignaciones infantiles. La ley belga de agosto de 1930 también fue tomada en cuenta.

Si bien no se tomaron en cuenta todas las ventajas y experiencia de esos regímenes, la influencia que ejerció sobre los legisladores fue decisiva para sentar las bases de la nueva ley.

5.5 En los hechos...

Expresamos anteriormente que ya por principios de la década del 30 había un movimiento de prensa muy intenso, se había presentado un proyecto de ley en 1936 y luego otros. Pero en los hechos el régimen ya estaba instaurado en forma privada por empresas particulares y por algunos organismos públicos, siguiendo los pasos de Francia y Bélgica.

En Francia León Harmel creó la "Caja de Familia" era un sistema (empezó a funcionar en 1891 y luego se propagó por toda Francia), sostenido por la propia empresa que con sus fondos cubría las diferencias de cargas familiares de sus obreros pagando un suplemento familiar. El problema era que al quedar librado a la iniciativa privada, podía dar lugar a que los obreros solteros tuvieran preferencia sobre los casados con hijos y según los cambios de la economía podía convertirse en un sistema con costos demasiado elevados. Más adelante Emilio Romanet buscó una fórmula que no produjera desigualdad de costos por desigualdad de cargas familiares dentro de cada establecimiento. Romanet ideó el mecanismo de la compensación de cargas. Se trataba de un sistema en el cual las cargas son soportadas por la "Caja" compuesta por el conjunto de empresas. En 1918 el industrial católico

mencionado creó la primer caja pero hay que mencionar que unas semanas antes se había establecido una Caja con igual mecanismo en Lorient por M. Marcesche.

Al comienzo tanto en Francia como en Bélgica, los contribuyentes del sistema eran los patronos, luego contribuyó el Estado creando impuestos. Por otro lado los beneficios que al comienzo se servían a los hijos de los trabajadores, luego alcanzó a los hijos de quienes no estaban ligados por relaciones de trabajo. Es decir que el sistema fue adquiriendo un carácter de universalidad.

El Uruguay siguió los pasos de estos países que fueron en cierta forma sus inspiradores. Mucho antes de promulgada la ley, el régimen ya estaba funcionando en forma privada en establecimientos particulares y también en organismos públicos. Se trataba de la incorporación al salario de una especie de sobresalario graduado, no según el rendimiento del trabajador sino según sus cargas familiares.

Había tres tipos de sistemas funcionando en los hechos:

a) la prestación de una cantidad fija de dinero por cada hijo cualquiera sea el número de hijos. Como ejemplo se puede nombrar el Banco República y el Banco de Seguros.

b) la prestación de una cantidad uniforme de dinero por el total de hijos. El ejemplo se encuentra en el presupuesto municipal de 1926.

c) la prestación de un monto progresivo que se gradúa según los hijos. Por ejemplo, por un hijo \$3.00, por dos hijos \$5.00 y por tres hijos \$7.00. Este sistema estaba generalizado en industrias y comercios.

Entre las instituciones públicas que implantaron el régimen antes de la aparición de la ley se destacaban ANCAP, Caja Nacional de Ahorro Postal, Banco República, Banco Hipotecario, Caja Civil de Jubilaciones. Por lo general se les otorgaba el beneficio a aquellos padres de familia con sueldos inferiores a \$200.00 con excepción del Banco República cuyo tope era de \$150.00. También se pagaba una prima por natalidad (entre \$40.00 y \$50.00 según el organismo). La asignación oscilaba entre los \$4.50 y \$6.00. Los beneficiarios eran los menores hasta los 18 años.

Dentro de las empresas particulares se encontraban el Banco La Caja Obrera y el Banco de Cobranzas, Banco de San José y Cajas Populares. Empresas industriales como Funsa, Textil Uruguaya, Barreiro y Ramos, Fábricas el "Acero", "Campomar y Soulas", "Pizzorno y Castro", la sociedad mutual "Círculo Católico de Obreros". El tope de sueldo oscilaba entre \$100.00 y \$200.00. La prima por nacimiento oscilaba entre \$25.00 y \$50.00 y la asignación familiar oscilaba entre \$3.00 y \$5.00.

Al igual de lo que sucedía en otros países estos sistemas dependían del buen funcionamiento de la economía. Si había deterioro económico la empresa podía suprimir el beneficio. Además se podía prever que las consecuencias

de las post guerra no serían favorables para nuestro país. Esto llevó al requerimiento de una institución que otorgara estabilidad al régimen y garantizara de esa forma la protección de la familia. El instituto surgió como derecho consuetudinario, es decir primero se plasmó en los hechos, en la práctica. Luego hubo que reglamentarlo.

6. Las disposiciones de la ley

Dentro de la ley del 12 de noviembre de 1943, la materia sobre AF se desarrolla entre los artículos 21 y 27.

El artículo 21 declara obligatorio el régimen de Cajas de Compensación para el pago de asignaciones familiares a todo empleado, obrero o peón por cada hijo legítimo o natural.

No fueron tenidos en cuenta el trabajador rural, el servicio doméstico ni tampoco los funcionarios del Estado. La obligatoriedad se aplicaba solamente a industria y comercio, por lo que el régimen no era general.

Se amparaba tanto al hijo legítimo como al natural, pero se exigía como requisito el reconocimiento de hijo natural o la declaración judicial correspondiente. Esto era consecuente con la realidad de las familias modestas en las que eran más alto el número de hijos naturales.

Mediante un Consejo Directivo Honorario renovable cada dos años se administraría las Cajas. El mismo tendría representación obrera, patronal y del Estado por partes iguales y se debería cumplir con ciertos requisitos de edad y ciudadanía. También se establecían ciertas limitaciones en cuanto a posibles situaciones dentro de la empresa, en cuanto a cargo de dirección o situaciones de despido.

El artículo 22 establecía que “el beneficiario directo de la asignación es el hijo a cargo del empleado, obrero o peón, hasta la edad de catorce años haciéndose extensiva hasta los dieciséis en casos de estudios secundarios o preparatorios o aprendizajes de oficios en escuelas especiales. El administrador de las asignaciones es el empleado, obrero o peón”. El administrador de la asignación era el mismo que percibía el salario.

Con respecto a los límites de edad se seguía la política social de los países europeos, a pesar de que como vimos más arriba en muchos de ellos la edad límite era más elevada.

Se fijaba un límite monetario: “las asignaciones familiares se servirán hasta completar \$ 200.00 con el sueldo que perciba el jefe de familia” Si ambos cónyuges trabajan se suman los sueldos. Se buscaba así que la madre permaneciera en el hogar justificando el trabajo de la mujer sólo cuando el sueldo del esposo era insuficiente para cubrir los gastos del hogar.

En el artículo 23 se ampliaban los lazos de parentesco. También podía recibir subsidios el hermano mayor para sus hermanos menores si estaban a su

cargo y el trabajador/a que tuviera a su cargo menores huérfanos o abandonados. Se exigía la configuración de un hogar para dar lugar a los beneficios.

El resto de los artículos se referían a las Cajas y a la necesidad de fijar normas para la transición a partir de un régimen que ya existía en los hechos.

En el artículo 24 se permitía que las empresas que organizaban en forma particular o colectivamente sus Cajas, en condiciones financieras iguales o superiores a las legales quedaban exoneradas de afiliarse a las Cajas Oficiales. Este artículo preveía la situación futura de nuestra país una vez finalizada la guerra. Era posible que muchas empresas que en el momento de promulgación de la ley se encontraban en buenas condiciones para hacer frente a las erogaciones que significaban las AF, y que más adelante no pudieran hacerlo. Por lo que se permitía que las empresas privadas continuaran con su régimen siempre que prestaran el servicio en iguales o mejores condiciones que las legalmente constituidas.

En cuanto a la financiación, el artículo 25 estableció como único recurso la cotización patronal. La misma se fijaba en $1 \frac{1}{2} \%$ a $3 \frac{1}{2} \%$ sobre las remuneraciones de los trabajadores. Este porcentaje sería fijado cada tres meses. Pero en definitiva el aporte patronal adoptado fue de 3% en virtud del artículo 26 que disponía que dentro del término de 8 meses a partir de la promulgación de la ley, el Poder Ejecutivo adoptaría las providencias necesarias para constituir los Consejos de las Cajas de Compensación. En ese lapso los patronos contribuirían con un 3 % mensual sobre el monto de las remuneraciones que paguen, para formar el fondo inicial de dichas Cajas, luego entraría en vigencia el sistema.

El artículo 25 establece la forma de determinar la tasa de aporte trimestral. El mecanismo consiste en sumar: a) los montos necesarias para cubrir las asignaciones servidas por la Caja, b) los gastos de administración, que no serán superiores al 3 % de las entradas brutas y c) un fondo de reserva con el cinco por ciento de las asignaciones servidas. Esta suma se divide por el monto total de sueldos pagados por los empleadotes pertenecientes a la Caja. El cociente de esas dos cantidades representaría el porcentaje que quedaba fijado para el trimestre y este se aplicaría al monto de salarios declarados por cada adherente, a fin de determinar su contribución.

El artículo 27 fijaba la obligatoriedad de los empleadores de remitir una vez al año, al Instituto Nacional del Trabajo y Servicios Anexados, las planillas completas de sus obreros y empleados, con indicación detallada del número de casados o solteros tributarios de esta ley, sus nombres, cantidad de hijos, estado civil de los mismos y edades respectivas. La planilla también debía indicar los despidos de obreros y empleados y sus causas.

El decreto de noviembre de 1943 reglamenta la forma de administrar el Fondo inicial.

El decreto de mayo de 1944 confirma la calidad de atributivo al empleado, obrero o peón, de ambos sexos que tenga a su cargo a) hijos legítimos o naturales menores de 14 años y hasta 16 cuando siguen cursos; b) hermanos menores de 14 o 16 años , siempre que el empleado u obrero constituya el sostén del hogar; c) huérfanos o abandonados menores de 14 o 16 años en su caso, siempre que el empleado u obrero casado o viudo tenga a su cargo los mismo, cualquiera sea su número.

La reglamentación delimita el ámbito de aplicación del régimen: “comprende a todo empleado, obrero o peón ocupado en establecimientos comerciales o industriales de cualquier naturaleza, a los trabajadores a domicilio, a los empleados, obreros y peones ocupados en cooperativas, entidades deportivas, sociedades mutuales, culturales o recreativas o en establecimientos de enseñanza y en general a toda persona que preste servicios o entidades semejantes y similares o a profesionales”.

La reglamentación constituye cuatro tipos de Cajas:

- a) Caja de Compensación,
- b) Caja Propia,
- c) Caja Oficial y
- d) Caja Departamental.

7. Críticas

Una de las principales críticas que se efectuaron tiene que ver con el hecho de que al implantar el régimen en el Uruguay, no se contempló la evolución que ya había tenido el instituto principalmente en países europeos; teniendo las modificaciones operadas un substrato social.

El profesor Fco. De Ferrari expresaba en la Revista de Derecho Laboral de abril de 1949 que la ley había seguido las ideas y los procedimientos ideados por Romanet pero estas habían sido abandonadas cuando el legislador uruguayo las recogía. El legislador había elegido el modelo francés pero ya en 1943 se conocían muchos defectos y el Parlamento francés estaba corrigiéndolos. La AF no significaba una carga que corría por cuenta del patrono para ayudar a los trabajadores modestos con familia numerosa. Se trataba de la solidaridad del más pudiente con el más necesitado, tendiendo a beneficiar al trabajador asalariado y no asalariado teniendo en cuenta que en definitiva el beneficiario era el niño.

Cardoso y Foladori en su libro “Régimen de Asignaciones Familiares del Uruguay” sostienen que el legislador pretendió seguir las ideas de Romanet pero implantó otra cosa distinta. La compensación de Romanet hacía posible que los patronos agrupados en actividades afines destinaran al pago de los subsidios familiares una suma proporcional a la dimensión económica del establecimiento, no tomando en cuenta el número de obreros ocupados por el mismo. Las sumas reunidas debían dividirse por el número de hijos a cargo de los obreros incluidos en el plan. Los patronos, una vez pagados los subsidios, vertían los remanentes a la Caja, y ésta a su vez ayudaba a

aquellos patronos de establecimientos cuyas sumas reunidas no alcanzaban a cubrir los montos adeudados a todos sus trabajadores. Se denominaban Cajas de Compensación porque realizaban una compensación de las cargas entre las empresas interesadas. El legislador no aplicó el sistema en su integridad a pesar de haberlo citado en las discusiones parlamentarias. El Dr. De Ferrari expresa en el libro citado “parece evidente que el legislador creyó que tales cajas se llamaban de compensación porque “compensaban” con complementos especiales a los obreros que soportaban cargas familiares. Esto explica por qué la ley no establece ninguna diferencia entre las cajas de compensación organizadas por el Estado y las cajas de compensación organizadas por particulares... ni las sometió a normas y regímenes distintos, como hubiera correspondido.”

Los autores agregan que las Cajas creadas por el artículo 25 de la ley no son órganos que intervengan en una operación de compensación ya que poseen recursos propios, los recaudan, fijan el monto de la asignación y la pagan.

En cuanto a la financiación se opinaba que la forma de nutrir los fondos en base de las cotizaciones de los empleadores no era la única, ni la más conveniente. En Francia que tenía un sistema basado en las cotizaciones de los empleadores, de todos modos reservaba subvenciones del Estado para otorgar beneficios a trabajadores independientes. Había regímenes como el brasileño (surgido dos años antes que el nuestro), que preveía el financiamiento totalmente a cargo del Estado. Los autores estimaban que hubiera sido más adecuado una posición intermedia de mutua participación entre trabajadores y empleadores.

Expresan los autores que desde el punto de vista doctrinario no se tuvo en cuenta la amplitud del concepto de la AF. No solamente el hijo del trabajador asalariado debía ser comprendido sino también el del no asalariado. En la ley aún ciertos sectores de trabajadores asalariados no estaban considerados. La asignación debía considerarse una carga que debía asumirla el Estado y no la industria. La asignación no debía considerarse una simple ayuda sino un apoyo económico de importancia que cumpliera su verdadera función: servir como medida contra la extrema pobreza.

La asignación quedaba vinculada al salario. En Francia surge la ley en 1932 también como algo que se agrega al salario aunque no se incorpora a él. Luego evoluciona considerándola una retribución de solidaridad nacional en interés del menor. Sucede lo mismo en Bélgica, Italia y España entre otros países. En nuestro país cuando nace la ley ya se tenía conocimiento de la doctrina europea.

Desde el punto de vista legal se critica el haber dejado que siguieran rigiendo ciertos sistemas privados, situación que sólo podía mantenerse mientras la economía estuviera saneada. La coexistencia de Cajas oficiales y privadas sometidas a un mismo régimen legal no era conveniente.

También se veía inconveniente que el porcentaje de la contribución patronal fuera fijado cada tres meses.

Los decretos reglamentarios posteriores del 19 de noviembre de 1943 y del 17 de mayo de 1944 no podían apartarse de las normas legales y por lo tanto adolecieron de los mismos defectos.

Quienes fueron en gran medida responsables de la elaboración y surgimiento de la ley respondían a estas críticas.

Manifestaban que no se ignoraba la legislación positiva en la materia, que habían contactos con la "Serie Legislativa" de la OIT y su "Revista Internacional del Trabajo". No se pensaba en copiar realidades distintas a las nuestras. Se consideraba que se debía aprovechar el movimiento desatado a favor de las AF por las empresas privadas pero también conducirse con cautela ya que también habían rechazos por quienes suponían que iban a surgir cargas sociales de consecuencias no previstas. Por eso se pensó en una ley de pocos artículos que consagrara lo esencial del sistema Romanet y de las leyes belga y francesa. Sobre estos fundamentos básicos se levantaría y mejoraría el sistema.

En ese momento político, al Poder Ejecutivo le interesaba darle andamio a la fórmula de Consejos de Salarios que tenía abierto el camino parlamentario debido a los resultados de la investigación de la Comisión Investigadora. En tanto, ya se habían rechazado otros proyectos sobre AF. No había interés en una fórmula de AF adicionada a la principal. La tenacidad de un miembro informante, el Dr. Brena, hizo posible su incorporación; él consideraba que si las asignaciones no salían aprobadas conjuntamente con la fórmula de Consejos de Salarios, no saldrían por muchos años.

Con respecto a la reglamentación de la ley también surgieron discrepancias en cuanto a cuál fue la más coherente, si ley o reglamentación.

De todos modos el propósito de los legisladores de 1943 era institucionalizar las AF, aunque fuera en forma imperfecta debido a las circunstancias coyunturales de las que vimos algunas. El perfeccionamiento vendría después con las modificaciones que impusiera la experiencia.

Sin duda la fórmula presentada en el proyecto del Dr. Dardo Regules y José María Tarabal de 1936 con 54 artículos, hubiera escapado a las críticas que vimos más arriba, pero el insistir con ese proyecto hubiera sido negativo para el mismo. Los autores entonces promovieron una fórmula abreviada.

Continuando con las respuestas a las críticas, con respecto a no haber tenido en cuenta la legislación de otros países, en el momento de proyectada la ley no había muchas leyes anteriores. Existían la ley belga de 1930, la francesa de 1932, la de Nueva Zelandia de 1926 y Nueva Gales del Sur de 1927. En el momento en que la ley entra nuevamente a las cámaras a consideración, había más leyes en la materia pero hubiera sido perjudicial modificar los siete artículos ya conocidas por los parlamentarios.

El Decreto del 17 de mayo de 1944 se vio obligado a introducir fórmulas para mejorar la ley. Esta crítica no sería relevante porque eso suele suceder con muchos decretos.

Con respecto a la ausencia de los trabajadores rurales en la ley, se responde que los mismos estaban incluidos en la fórmula primitiva. La exclusión particular de la ley de 1943, resultó como consecuencia de la exclusión general de esos trabajadores de todo el régimen de Salarios y de Asignaciones.

Con respecto a que el régimen debió alcanzar a todos los menores y no solamente a los menores hijos de trabajadores y que el Estado debía ser quien financiara y no los patronos. Se responde que no se sabía cuáles eran las posibilidades financieras del país y las posibilidades de respuesta del Ministerio de Hacienda eran mínimas, frente a un interlocutor que era un partido minoritario.

8. Consideraciones finales

- Aún con sus limitaciones le ley pudo cumplir con sus principales objetivos.
- Concreción del régimen legalmente establecido por primera vez en el país.
- Cumplimiento con los compromisos internacionales contraídos.
- Se pudo contemplar la situación acuciante de numerosas familias.
- Cumplir con los objetivos pedagógicos.
- Constituyó un primer intento en cuanto a los fines demográficos.

Por todo lo anterior los autores de la ley optaron por proceder con moderación y simplicidad, sin perjuicio de que siguieran su desarrollo y planearan su modificación.

En octubre de 1945 se presenta al Parlamento el proyecto del Dr. Tomás Brena, redactado por las mismas personas que habían redactado el proyecto de 1936. Fue tomado como base por el Poder Ejecutivo para redactar el que luego se convirtió en la ley 11.618 del 20 de octubre de 1950.

Muy sintéticamente podemos decir que nuestro régimen de AF en sus orígenes, tuvo prácticamente las mismas causas y las mismas dificultades que en el resto del mundo. Las raíces más profundas provienen de doctrinas inspiradas en el cristianismo mientras que su evolución responde a un nuevo concepto de Seguridad Social.

La ley tuvo que ser escueta, a riesgo de no poder surgir en ese momento.

Debemos destacar la labor desarrollada por el Dr. Tomás G. Brena, en pro de un régimen de AF. Como vimos, su persona estuvo presente en la génesis y en el desarrollo de la ley. Fue abogado, legislador (como Diputado y Senador), director del diario "El Bien Público", representó al país en las Naciones Unidas (años 1956 y 1957). Fue Vicepresidente y luego Presidente del Banco de Previsión Social. Dictó cátedra de Sociología durante más de

20 años en la Escuela de Servicio Social del Uruguay y en el Instituto de Promoción Familiar.

Referencias bibliográficas

Brena, T. y Juan Rey Bouzamayor , 1977 *La primera ley de Asignaciones Familiares*

Cardozo, R y Walter Foladori, 1970 *Régimen de Asignaciones Familiares* , Montevideo, Imprenta Nacional.

Caggiani, R, 1953 *Naturaleza Jurídica de la Asignación Familiar* Revista de Derecho Laboral

De Ferrari, Francisco, 1949 *El régimen de las Asignaciones Familiares y su reforma*. Revista de Derecho Laboral