

ASIGNACIONES FAMILIARES EN LA ENCUESTA LONGITUDINAL DE PROTECCIÓN SOCIAL

Asignaciones Familiares en la Encuesta Longitudinal de Protección Social

Asesoría en Políticas de Seguridad Social
Diciembre 2016

En Uruguay el régimen de asignaciones familiares tuvo su origen en la primera mitad del siglo XX (Ley 10.449 del año 1943) bajo la forma de complemento salarial de los empleados, obreros y peones de la actividad privada con hijos o menores a cargo. Con el tiempo, las asignaciones se fueron ampliando a otros colectivos. En particular, se destaca que desde 1950 (Ley 11.490) se extienden a los funcionarios y obreros del Estado y en 1968 (Ley 13.711) se consagra la protección especial al menor con discapacidad. Más adelante, el Decreto-Ley 15.084 del año 1980 engloba a todos los colectivos de la actividad privada y a los jubilados. Más recientemente (Ley 16.697 de ajuste fiscal de 1995), las asignaciones familiares de hijos o menores a cargo de trabajadores asegurados a la previsión social adoptaron la forma de prestación focalizada en núcleos familiares con ingresos salariales (de ambos cónyuges o concubinos) inferiores a determinados montos y con niveles de beneficios diferenciados. En 2002 (Ley 17.474) se establecen las asignaciones gemelares múltiples con derechos especiales¹ desde el momento de la constatación del embarazo múltiple con independencia de la existencia de una relación laboral formal.

¹ Genera el derecho de percibir un monto de asignación por cada hijo superior al del régimen general, derecho a recibir atención médica rutinaria domiciliaria desde su nacimiento hasta los tres años a través de cobertura de institución de salud pública o privada y prioridad en la atención en consultorio hasta los nueve años de edad, cualquiera sea la cobertura.

Como paso adicional a la extensión de las asignaciones familiares a colectivos no amparados a la seguridad social, en 1999 (Ley 17.139) y luego en 2004 (Ley 17.758) se instituyeron las asignaciones familiares para Hogares de Menores Recursos que fueron beneficios monetarios de carácter asistenciales no contributivos. En 2008 se suprimieron las Asignaciones Familiares para Hogares de Menores Recursos y se crearon las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad con cambios sustanciales en cuanto al alcance, diseño y montos de las prestaciones. Estas adoptan la forma de asistencia social y se focalizan en niños y adolescentes que pertenecen a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. A fines de 2011 se creó la asignación familiar especial para hijos de personas fallecidas como consecuencia de un hecho de violencia doméstica (Ley 18.850), de características similares a las asignaciones del Plan de Equidad (periodicidad del pago y montos) las que el BPS debe depositarlas en una cuenta especial en el Banco de la República Oriental del Uruguay a nombre del beneficiario, el que podrá disponer de ellas una vez que haya alcanzado la mayoría de edad.

Actualmente, si se comparan los regímenes vigentes; los colectivos cubiertos por el Decreto-Ley 15.084 – régimen general, los correspondientes a funcionarios públicos y los del Plan de Equidad, estos últimos son los más extendidos.

La Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) en su primera ola levantada entre octubre de 2012 y mayo de 2013 consulta en el Módulo D sobre el conocimiento en general de una lista de planes y programas sociales otorgados por el Estado, entre los cuales se indaga el conocimiento que tiene la población acerca de las asignaciones familiares. Además, en ese mismo módulo el cuestionario de la Encuesta destina un bloque de preguntas específicas a las asignaciones familiares.

En este informe se exploran los resultados de la ELPS sobre las preguntas que se hacen al entrevistado en el Módulo D. Primero se muestra el grado de conocimiento que manifiestan los entrevistados sobre las asignaciones familiares. En el segundo punto se dimensiona a los hogares que indican cobrar asignaciones y la cantidad de menores en el hogar por los cuales se recibe el pago. Seguidamente se clasifica a los hogares según el tipo de régimen de asignaciones por el cual cobran. En el punto cuatro se dimensiona a la cantidad de entrevistados que cobran ellos mismos las asignaciones del hogar en relación a los entrevistados que viven en hogares perceptores de asignaciones. En el siguiente punto se resume los hallazgos de un informe previo que analizó la consistencia entre las respuestas de los entrevistados que cobraban asignaciones ellos mismos y los registros administrativos del BPS. En el punto sexto se describen las características socio económicas de los entrevistados que cobran asignaciones (sexo, edad, nivel educativo y jefatura del hogar). La parte siete explora las características de los hogares que cobran asignaciones en relación al total de hogares (tipología del hogar, sexo de la jefatura, cantidad de integrantes del núcleo familiar, ubicación de la vivienda en asentamientos, zona geográfica de la vivienda y distribución por quintiles de ingreso per cápita del hogar). En el punto ocho se explora la pregunta que se le hace al entrevistado sobre el destino que el hogar da a las asignaciones monetarias. En la parte nueve se describen las respuestas sobre desacuerdos que el entrevistado manifieste sobre el programa. Finalmente se resumen los resultados del análisis.

1. Conocimiento del programa

Es un programa ampliamente conocido por los uruguayos. El 95% de los entrevistados por la ELPS dice conocer las asignaciones familiares. El programa es más conocido entre las mujeres.

Cuadro 1.
Conocimiento del programa Asignaciones Familiares en cada sexo y total (en %)

	Hombre	Mujer	Total
Si	93,8	96,3	95,1
No	6,0	3,6	4,8
Nc	0,2	0,1	0,1
Total	100,0	100,0	100,0

Nc: No contesta

Dada la naturaleza de la prestación, los entrevistados de edades comprendidas entre 25 y 64 años son los que manifiestan mayor conocimiento del programa (97%), aunque a cualquier edad más del 90% de las personas responden afirmativamente.

Cuadro 2.
Conocimiento del programa Asignaciones Familiares en cada tramo de edades (en %)

	14-24	25-44	45-64	65 y más	Total
Si	90,4	97,5	97,1	92,9	95,1
No	9,6	2,4	2,8	6,8	4,8
Nc	0,0	0,1	0,1	0,3	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nc: No contesta

Se destaca que de la lista de planes y programas consultada a los entrevistados, las asignaciones familiares es el segundo programa social más conocido por la población, siendo el primero las jubilaciones, las que alcanzan un 95,3% de respuestas afirmativas entre la población.²

2. Hogares con menores y hogares con asignaciones

El 42,6% de los hogares entrevistados tiene menores de 18 años que integran el núcleo familiar. El 25,0% de los hogares (que representan 295.592 hogares) declaran cobrar asignaciones por menores a cargo o mayores con discapacidad.

² *Conocimiento de los Programas sociales* en Encuesta Longitudinal de Protección Social. Presentación y primeros tabulados, Ronda 2012/2013, Banco de Previsión Social, Uruguay.

Cuadro 3.
Distribución de hogares según presencia de menores de 18 años y hogares según cobro de Asignaciones Familiares (en %)

	Hogares con menores de 18 años	Hogares con Asignaciones Familiares
Si	42,6	25,0
No	57,4	74,6
Ns/Nc	-	0,4
Total	100,0	100,0

Ns/Nc: No sabe, No contesta.

La Encuesta indaga por cuántos menores o prenatales ese hogar percibe asignaciones. Del total de hogares que declara cobrar la prestación el 44% cobra por un hijo, 32% por dos menores y 24% lo hace por 3 o más menores.

Cuadro 4.
Hogares que cobran Asignaciones Familiares según cantidad de menores o prenatales (en %)

Cantidad de menores con AF en el hogar	
1	43,8
2	32,1
3	14,7
4 o más	8,9
Ns/Nc	0,4
Total	100,0

Ns/Nc: No sabe, No contesta.

3. Tipos de asignaciones familiares

Las asignaciones familiares vigentes son: las del régimen general (Decreto-Ley 15.084), las percibidas en calidad de funcionarios públicos del asignatario, las asignaciones por gemelares múltiples (Ley 17.474), las del Plan de Equidad (Ley 18.227) y las destinadas a hijos de personas fallecidas como consecuencia de un hecho de violencia doméstica (Ley 18.850).

En la Encuesta se catalogó el tipo de asignación familiar que percibe el hogar a partir de las respuestas obtenidas en las preguntas d4 y d6 del cuestionario. Se identificaron tres tipos: Decreto-Ley 15.084, Plan de Equidad y Funcionario Público^{3 4}.

En el cuadro que sigue se muestra la distribución de hogares por tipo de asignaciones que cobran. Del total de 295.592 hogares que cobran asignaciones el 68% recibe asignaciones del Plan de Equidad, el 27% cobraban asignaciones del régimen general y casi el 5% lo hacen en calidad de funcionario público.

³ En la ELPS se tipificó como asignaciones de funcionario público si se respondía de la siguiente forma: D4=cada mes, D6=si y E6=1; asignaciones Plan de Equidad si D4=cada mes y D6=no y asignaciones del régimen general si D4=cada dos meses (D4 ¿Cada cuánto tiempo este hogar cobra las asignaciones familiares?, D6 ¿Estas asignaciones las cobra conjuntamente con el salario mensual incluida en el recibo de cobro?, E6 En este trabajo es: 1. Asalariado público).

⁴ Probablemente las asignaciones gemelares múltiples se catalogaron junto a las de la Ley 15.084 y las destinadas a hijos por violencia doméstica se asimilaron a las del Plan de Equidad.

Cuadro 5.
Hogares que perciben asignaciones familiares según el tipo de prestación (en %)

AFAM Dec. - Ley 15.084	27,2
AFAM Plan de Equidad	67,9
AFAM Públicos	4,9
Total	100,0

4. Entrevistados cuyos hogares cobran asignaciones y entrevistados perceptores

La Encuesta primero consulta a los entrevistados si el hogar al que pertenece cobra asignaciones familiares. Luego indaga si el perceptor del beneficio es el propio encuestado u otra persona, que puede pertenecer o no a ese hogar.

En el apartado anterior se contabilizó la cantidad de hogares según cobro de asignaciones. En lo que sigue se cuenta la cantidad de personas entrevistadas según si el hogar cobra o no asignaciones. El 30,5% de los entrevistados (que representan 840.406 personas) integran hogares que reciben asignaciones familiares.

Cuadro 6.
Entrevistados según cobro de Asignaciones Familiares en el hogar (en %)

Si	30,5
No	68,9
Ns/Nc	0,6
Total	100,0

Ns/Nc: No sabe, No contesta.

Los entrevistados de los hogares que reciben asignaciones pueden ser ellos mismos los tributarios, asignatarios, generantes o administradores de las prestaciones, o no. Menos de la mitad de ellos (45%), que representan 375.502 personas, son los que cobran las asignaciones familiares para los menores del hogar.

Cuadro 7.
Entrevistados cuyos Hogares perciben Asignaciones Familiares según cobro del beneficio (en %)

¿Es Ud. el que cobra el beneficio?	
Si	44,7
No	55,2
Nc	0,1
Total	100,0

Nc: No contesta.

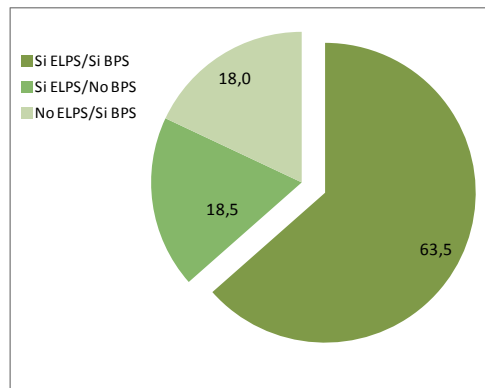
5. Consistencia entre las respuestas a la Encuesta y los registros administrativos

En un informe previo⁵ se cotejó la información brindada en la Encuesta sobre prestaciones recibidas y los registros administrativos del BPS a partir de la lista de documentos de identificación de las personas. En las asignaciones familiares se halló una alta coincidencia entre las respuestas a la Encuesta y los perceptores a los que pagaba el BPS, aunque se encontraron unos cuantos casos que figuraban solo en una de las bases, y se exploró sobre algunas posibles razones de las discrepancias.

Se compuso un total de personas sumando aquellas que declaraban percibir asignaciones en la ELPS más aquellas personas que figuraban en los registros administrativos cobrando esas prestaciones en una determinada ventana temporal. De ese total de personas, el 63,5% correspondían a coincidencias en ambas bases (Si ELPS/Si BPS) y el resto se dividía en partes iguales entre aquellos que declaraban en la Encuesta percibir la prestación pero no fueron identificados en los registros 18,5% (Si ELPS/No BPS) y viceversa 18,0% (No ELPS/Si BPS).

Gráfica 1.

Entrevistados con registro en BPS o con respuestas en la ELPS, según cobro de asignaciones familiares (en %)



Del 18,5% de entrevistados que declararon en la ELPS cobrar asignaciones y no se identificaron en los registros del BPS, el 40% correspondían a AFAM de Públicos. El 60% restante, según el informe, se podría atribuir a algunas de las siguientes hipótesis: no se tenían los datos identificatorios de los entrevistados, la información disponible era incorrecta, la ventana temporal de observación de los registros administrativos fue limitada o la respuesta del entrevistado fue incorrecta.

En relación al 18,0% de los entrevistados que figuraban en los registros del BPS y no informaron en la ELPS, se realizó un análisis de la duración en meses del cobro, lo que indicó que la mayoría de estos casos no se trataba de que el cobro fuera puntual y las personas no lo tuvieran presente al momento de responder a la Encuesta. Otras explicaciones manejadas en el informe fueron que el tipo de no coincidencias podrían atribuirse por un lado al entrevistado

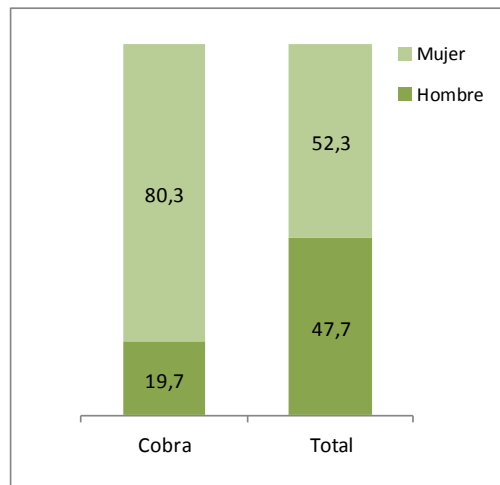
⁵ Caristo, A y Felix Bellomo. *Consistencia entre las respuestas al cuestionario de la Encuesta Longitudinal del Protección Social primera Ola y los Registros administrativos*, en Comentarios de Seguridad Social N° 53, Tercer trimestre de 2016.

(informó en forma incorrecta) o respondían a aspectos de la Encuesta (problemas del formulario en cuanto a la secuencia de preguntas⁶ o al proceso mismo del relevamiento).

6. Características socioeconómicas de los entrevistados que cobran asignaciones

Los entrevistados que cobran asignaciones están sobre representados en mujeres (80,3%) en relación a la población total (52,3%).

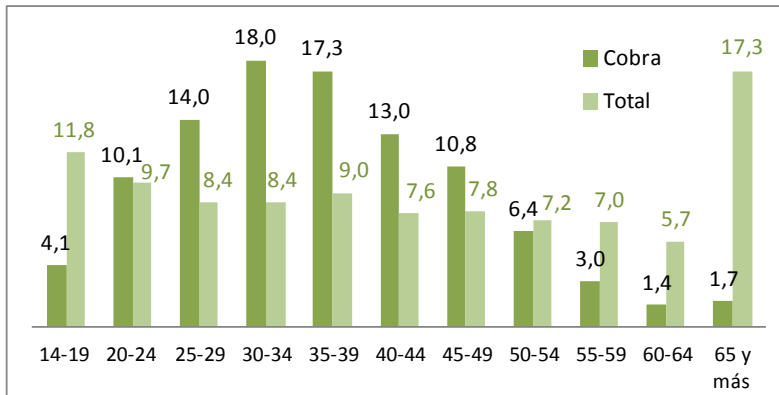
Gráfica 2.
Entrevistados que cobran Asignaciones Familiares y Totales según sexo (en %)



Como era de esperar, los entrevistados que cobran las asignaciones para los menores de su hogar se concentran en los tramos etarios de mediana edad. Tienen su mayor representación entre las edades de 30-34 y 35-39 con 18,0% y 17,3% respectivamente. Sin embargo la población total tiene una distribución por edades más homogénea entre tramos etarios y con mayor representación en los extremos: de menores (14-19 años, 11,8%) y de mayores (65 y más, 17,3%)

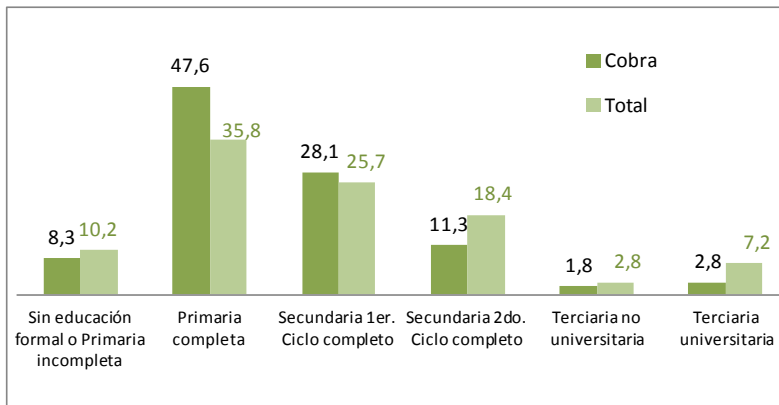
⁶ En la Encuesta se comienza preguntando por las asignaciones familiares que cobra el hogar (D1a El hogar al que usted pertenece cobra Asignaciones Familiares?) y luego se consulta si es el entrevistado el que cobra ese beneficio (D5 ¿Es usted el que cobra este beneficio?). Podría darse la situación que el entrevistado sea atributario, generante o funcionario público que cobra asignaciones para menores a cargo que no pertenezcan al hogar actual de esa persona y por dicho motivo esa información no quedó relevada en la ELPS.

Grafica 3.
Entrevistados que cobran Asignaciones Familiares y Totales por edades (en %)



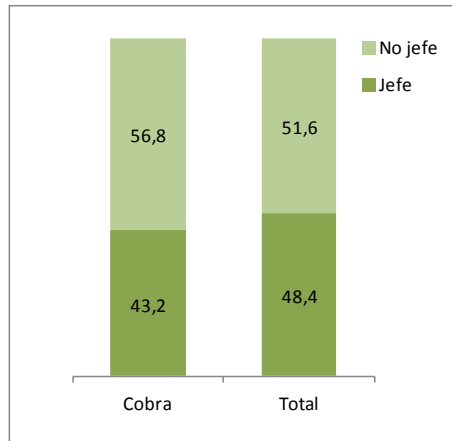
Los entrevistados que declaran ellos mismos cobrar las asignaciones familiares del hogar cuentan con menor nivel educativo que el total de entrevistados; el 84,1% de ellos alcanzó un nivel máximo de hasta secundaria primer ciclo completo cuando ese guarismo es de 71,6% para la población total. A su vez, el 47,6% tiene primaria completa y el 28,1% secundaria primer ciclo completo, mientras que esos porcentajes para la población total entrevistada es de 35,8% y 25,7%, respectivamente.

Grafica 4.
Entrevistados que cobran Asignaciones Familiares y Totales por nivel educativo (en %)



Los entrevistados que declaran cobrar las asignaciones del hogar que integran mayoritariamente no son los jefes del hogar. Esa condición de no prevalencia de jefatura también se observa para el total de entrevistados. Mientras que el 43,2% de los entrevistados que cobran asignaciones son jefes, ese porcentaje es del 48,4% para el total de las personas de 14 años y más entrevistadas.

Grafica 5.
Entrevistados que cobran Asignaciones Familiares y Totales por jefatura (en %)



7. Características de los hogares que cobran asignaciones

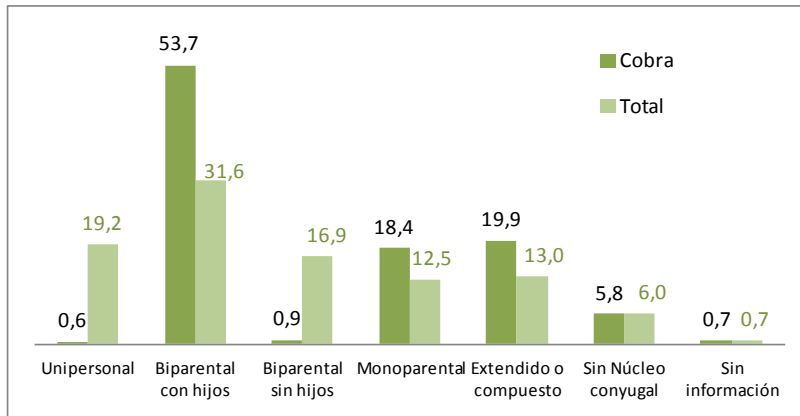
En lo que sigue se trata de caracterizar a los hogares con asignaciones familiares respecto al total de hogares en función de ciertas dimensiones tales como la tipología de hogar, el sexo de la jefatura del hogar, la cantidad de integrantes, la zona de residencia y el nivel de ingresos del hogar.

Tipología del hogar. Se clasificó a los hogares entrevistados en la Encuesta siguiendo las categorías de análisis usada por la CEPAL⁷ que capta la diversidad de arreglos familiares en cuanto a estructura, etapa del ciclo de vida y organización de sus miembros.

Los hogares con asignaciones familiares tienen una composición diferenciada respecto al total de hogares. Como era de esperar, los hogares con asignaciones son mayoritariamente Biparentales con hijos y en un porcentaje superior al promedio del total de hogares (53,7% en referencia a 31,6%, respectivamente). Además, se observa la característica de mayor presencia de los tipos de arreglos familiares con más representación entre la población pobre o vulnerable; estos son el monoparental y el extendido o compuesto. Mientras que para el total país los hogares monoparentales muestran un peso de 12,5%, entre los hogares con asignaciones ese porcentaje alcanza a 18,4%. En tanto que los hogares extendidos o compuestos son el 13,0% en el total de hogares y alcanzan el 19,9% entre los hogares con asignaciones familiares.

⁷ Irma Arriagada, *Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo*. Serie políticas sociales Nº 21, NACIONES UNIDAS, COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, Santiago de Chile, 1997 (LC/L.1058).

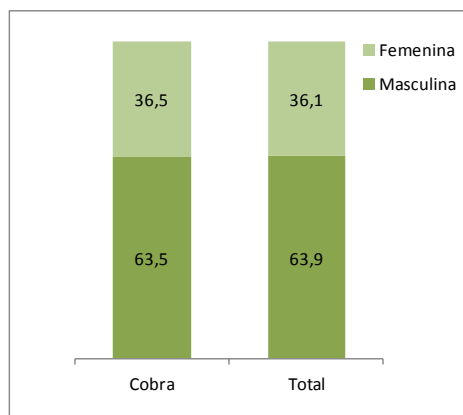
Grafica 6.
Hogares que cobran Asignaciones Familiares y Total por tipo de hogar (en %)



Sexo de la jefatura del hogar. En la Encuesta primera ola para obtener las características socio demográficas de la Jefatura del hogar (sexo, edad, estado civil, nivel educativo, condición de actividad, etc.) se tuvo que realizar un procesamiento especial porque la relación de parentesco con el jefe de hogar solo se indagó en forma directa para el entrevistado. Si el jefe de hogar no era el entrevistado se debió identificar al integrante del hogar reconocido como tal entre los integrantes del Módulo J para luego obtener sus atributos (ver Anexo).

La gráfica que sigue muestra que no se observan discrepancias entre las participaciones por sexo de la jefatura de los hogares que cobran asignaciones respecto a la jefatura del total de hogares del país. En ambos las jefaturas masculinas son mayoritarias y de similar proporción, aunque con una muy leve preponderancia de jefatura femenina entre los hogares que cobran asignaciones (36,1% para el total y 36,5% para los que cobran asignaciones). Se estimó que el 63,9% de los hogares tienen jefaturas masculinas en tanto que para los hogares que cobran asignaciones ese porcentaje es de 63,5%.

Grafica 7.
Hogares que cobran Asignaciones Familiares y Totales por sexo de la jefatura del hogar (en %)

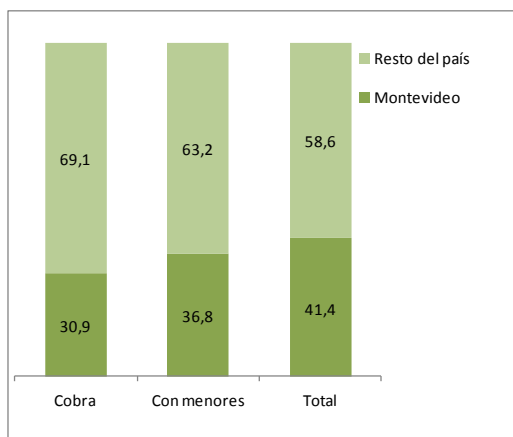


Tamaño del hogar. En promedio el tamaño de los hogares que perciben asignaciones familiares es mayor en poco más de una persona en comparación con el tamaño del hogar total país. El promedio de personas por hogar en la ELPS es de 2,9 personas.⁸ Dicho indicador para los hogares que cobran asignaciones familiares es de 4,3 personas.

Hogares con vivienda en asentamientos. Las viviendas de los hogares que cobran asignaciones familiares tienen mayor presencia relativa en asentamientos irregulares. En tanto que el 6,0% del total de hogares en el país residen en asentamientos irregulares, ese porcentaje es de casi el doble (11,9%) entre los hogares que cobran asignaciones familiares. Este resultado es de esperar porque las asignaciones familiares, cualquiera sea el régimen aplicable, son prestaciones que se focalizan en hogares de menores recursos.

Zona geográfica de la vivienda. La residencia de los hogares que cobran asignaciones familiares se concentra en mayor medida en las localidades del interior del país. Más de la mitad de los hogares se ubican en el interior del país tanto para el total de hogares (58,6%), como aquellos integrados con menores de 18 años (63,2%) y también los que cobran asignaciones (69,1%), pero la proporción de estos últimos muestra diez puntos porcentuales más en relación a la media total país y seis puntos porcentuales adicionales a los hogares con menores.

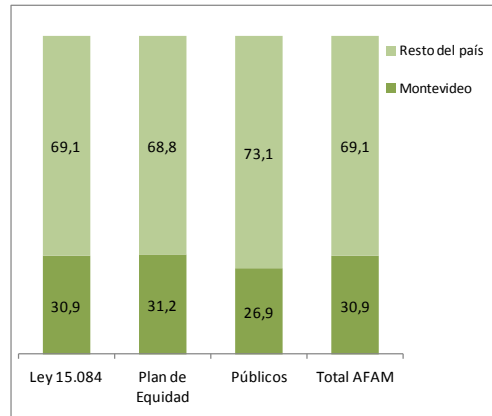
Gráfica 8.
Hogares que cobran Asignaciones Familiares, con presencia de menores de 18 años y Total por zona de residencia (en %)



El análisis por régimen aplicable no muestra diferencias significativas en la apertura por zona geográfica de los hogares perceptores. Tanto las asignaciones del régimen general como las del Plan de Equidad tienen similar composición (69% Interior y 31% Montevideo) en cambio las asignaciones de Públicos presentan una concentración mayor en el Interior (73% vs. 27%).

⁸ En la base de datos de la ELPS figuran 8.708 hogares que no cuentan con información sobre la cantidad de integrantes (Sin dato, No contesta) los cuales no fueron considerados en el denominador del indicador cantidad de personas promedio por hogar.

Gráfica 9.
Hogares que cobran Asignaciones Familiares por zona de residencia en cada régimen y Total (en %)



Sin embargo, sería de esperar que hubiera una proporción más alta de hogares con asignaciones familiares en Montevideo ya que tanto la incidencia, la brecha como la severidad de la pobreza de ingresos por zona geográfica indican que los mayores niveles se encuentran en Montevideo. De acuerdo a los datos publicados por el INE para el año 2013⁹ Montevideo presenta la mayor incidencia de pobreza de hogares (10,4%), la mayor brecha (3,0%) y la mayor severidad (1,3%) respecto a las otras áreas geográficas.

Además, la incidencia de la pobreza en personas por grupos etarios y área geográfica muestra también que los menores de 18 años pobres se localizan con mayor proporción en Montevideo¹⁰. Teniendo en cuenta que los conceptos de pobreza y de vulnerabilidad socioeconómica involucran aspectos que trascienden al simple concepto de pobreza de

⁹ La incidencia de la pobreza es la proporción de hogares o personas bajo la LP, la brecha es una medida de la proporción del ingreso faltante necesario para que quienes están por debajo de la LP, la alcancen y la severidad es un indicador de desigualdad entre la población por debajo de la LP.

Incidencia, Brecha y Severidad de la pobreza **en hogares** por área geográfica año 2013 (en %)

	Total País	Montevideo	Interior		
			Localidades de 5.000 + hab.	Localidades de menos 5.000 hab.	Zonas rurales
Incidencia	7,8	10,4	5,7	8,5	2,4
Brecha	2,1	3,0	1,3	2,1	0,5
Severidad	0,8	1,3	0,5	0,8	0,2

Fuente: INE, Estimación de la pobreza por el método del ingreso 2013, Marzo 2014.

Incidencia de la pobreza en personas por área geográfica, según grupos de edades. 2013 (en %)	Interior		
	Total País	Montevideo	
< de 6	22,6	32,8	16,0
6 a 12	21,2	31,1	15,8
13 a 17	19,9	29,2	15,1
18 a 64	9,2	12,4	7,0
65 y más	2,7	4,3	1,6
Total	11,5	15,7	8,7

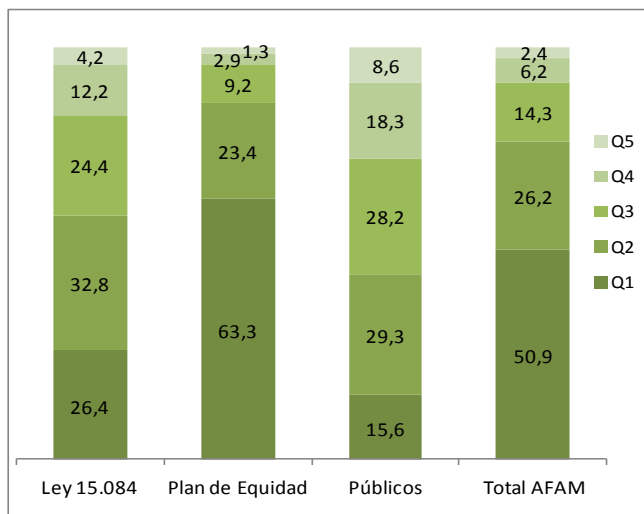
Fuente: INE, Estimación de la pobreza por el método del ingreso 2013, Marzo 2014.

ingresos y la forma de medirla, aún así similares conclusiones fueron planteadas en un informe previo sobre asignaciones familiares.¹¹

Quintiles de ingreso del hogar. La Encuesta en el Módulo Y indagaba los ingresos del hogar¹². Cuando la variable Y1, que levantaba el dato puntual del ingreso total mensual del hogar carecía de dato y no se relevó los ingresos por tramos en Y2, se procedió a la imputación de datos faltantes mediante el método de imputación múltiple¹³. A partir de las variables ingreso del hogar y cantidad de integrantes del hogar, se estimó los ingresos mensuales per cápita. En la gráfica que sigue se muestra la distribución de los hogares que perciben asignaciones familiares por quintiles del ingreso per cápita del hogar.

Se constata que la distribución de los hogares con asignaciones familiares muestra una alta concentración en los dos primeros quintiles de ingresos más bajos (el 40% de los hogares con menores ingresos acumulan el 77% de los hogares que cobran asignaciones). El primer quintil de ingresos per cápita concentra el 50,9% de los hogares que cobran asignaciones y el segundo quintil de ingresos acumula el 26,2% del total de hogares con asignaciones.

Gráfica 10.
Hogares que cobran Asignaciones Familiares por quintiles de ingreso per cápita en cada régimen (en %)



¹¹ Caristo, A. *Asignaciones Familiares 2007 - 2011*, en Comentarios de Seguridad Social Nº 37, Tercer trimestre de 2012.

¹² Y1 *Hablemos ahora de los ingresos líquidos totales que recibe el hogar. Aproximadamente, ¿cuánto fue el ingreso total del hogar el último mes? (Se espera el líquido luego de deducidos los aportes y antes de otros descuentos como créditos al consumo, Contaduría, Banco Hipotecario, etc.)*.

Y2 *(Si no sabe o no contesta) Y podría indicarme aproximadamente cuánto fue el ingreso total del hogar el último mes utilizando los siguiente tramos de ingreso:*

	Desde	Hasta
1	0	7.252
2	7.253	14.502
3	14.503	29.004
4	29.005	58.008
5	58.009	116.016
6	116.017	Y más

¹³ Sanromán, G. y Rafael Labuonora, *Imputación Múltiple de la Encuesta de Protección Social Ola 1*.

Si se analiza por régimen aplicable, las asignaciones familiares del Plan de Equidad son las que tienen una nítida concentración en el primer quintil de ingresos (63,3% del total de hogares que cobran ese tipo de prestación). En tanto que las asignaciones por la Ley 15.084 y la de Públicos tienen mayor presencia entre los hogares del segundo quintil de los ingresos per cápita (32,8% y 29,3% respectivamente) y llegan a acumular porcentajes relativamente altos de hogares del tercer quintil de ingresos (24,4% y 28,2% respectivamente).

8. Destino de las asignaciones monetarias

En la Encuesta, a los entrevistados cuyos hogares percibían asignaciones familiares fueron consultados sobre el destino que daban a esas prestaciones. Se ofrecía una lista de posibles usos del dinero y se pedía al entrevistado que respondiera para cada ítem afirmativa o negativamente. Dependiendo de su posición dentro del hogar, no todos los entrevistados estaban en condiciones de responder por el uso de esos ingresos.

Las categorías de gastos con mayores frecuencias positivas son gastos directos para el beneficiario: ropa (73,7%), educación (59,1%), salud (22,7%) y esparcimiento (14,2%), y gastos de alimentación del hogar (38,9%).

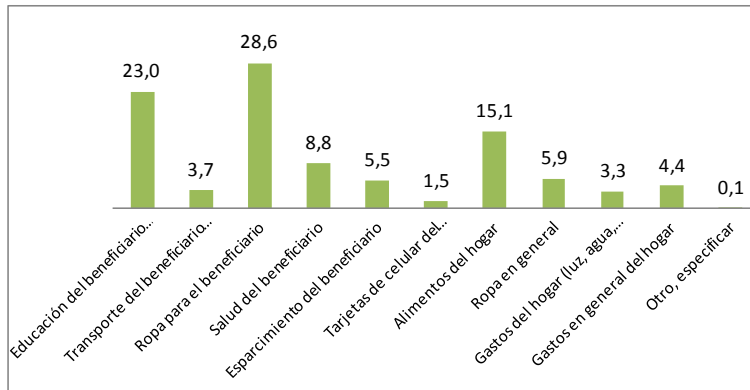
Los ítems que muestran mayores respuestas negativas son: transporte del beneficiario (90,2%), gastos del celular del beneficiario (95,8%) y gastos de servicios de luz, agua y teléfono fijo del hogar (91,1%).

Cuadro 8.
De los siguientes bienes o servicios ¿a cuál destina el dinero de las asignaciones este hogar?

	Si	No	Ns/Nc	Total
Educación del beneficiario (útiles, materiales de estudio)	59,1	40,7	0,2	100,0
Transporte del beneficiario (boletos)	9,5	90,2	0,3	100,0
Ropa para el beneficiario	73,7	26,0	0,3	100,0
Salud del beneficiario	22,7	77,0	0,3	100,0
Esparcimiento del beneficiario	14,2	85,5	0,3	100,0
Tarjetas de celular del beneficiario	3,8	95,8	0,3	100,0
Alimentos del hogar	38,9	60,8	0,3	100,0
Ropa en general	15,3	84,4	0,3	100,0
Gastos del hogar (luz, agua, teléfono)	8,6	91,1	0,3	100,0
Gastos en general del hogar	11,4	88,3	0,3	100,0
Otro	0,2	99,2	0,6	100,0

En la distribución del total de respuestas positivas, los rubros de gastos para el beneficiario que acumulan mayores frecuencias son ropa (28,6%), educación (23,0%) y salud (8,8%). Dentro de los gastos generales del hogar el principal destino es la alimentación (15,1%) y ropa en general (5,9%).

Gráfica 11.
Distribución de las respuestas positivas. Destino del dinero de las asignaciones (en %)

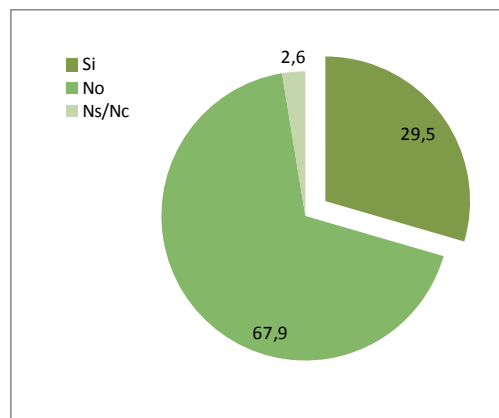


9. Desacuerdos con el programa

En los hogares que percibían asignaciones familiares, la Encuesta indagó si los entrevistados tenían desacuerdos acerca del funcionamiento del programa y cuáles eran.

De un total de 840.406 entrevistados cuyos hogares percibían asignaciones familiares el 29,5% indicó que tenía observaciones en relación a algún aspecto del programa, el 2,6% no sabía o no contestó y la mayor parte de ellos (67,9%) indicó que no tenía observaciones que realizar.

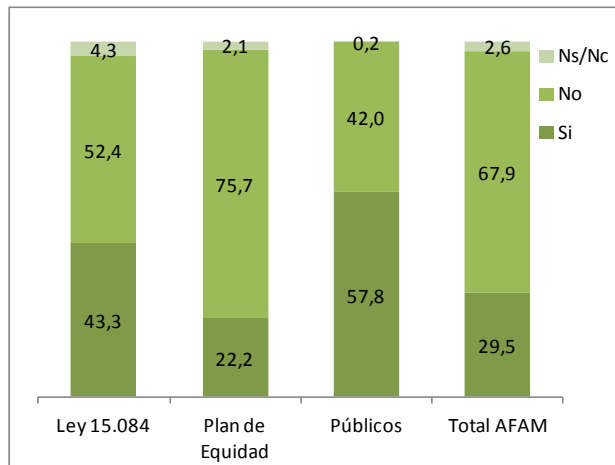
Gráfica 12.
¿Hay aspectos de este beneficio con los cuáles Ud. está en desacuerdo? (en %)



Los entrevistados de hogares que perciben asignaciones familiares Plan de Equidad fueron los que presentaron menores desacuerdos (22,2%) en tanto que los correspondientes a las asignaciones del régimen general (43,3%) y a las percibidas por los funcionarios públicos (57,8%) fueron los que manifestaron mayores porcentajes de desacuerdos.

Gráfica 13.

Aspectos de las asignaciones familiares con los cuales está en desacuerdo por tipo de régimen (en % de entrevistados)

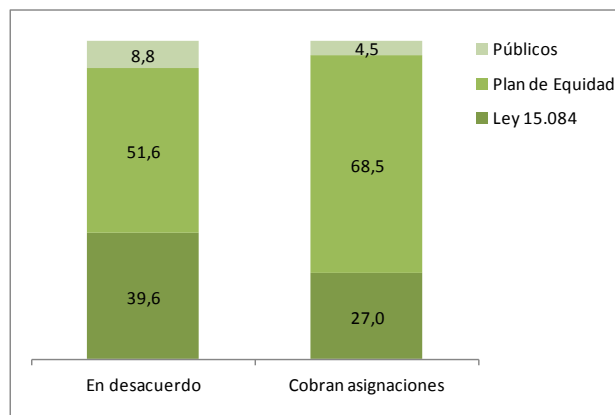


La siguiente gráfica compara la distribución de las personas entrevistadas que señalaron desacuerdo con el programa y el total de entrevistados cuyos hogares cobraban asignaciones familiares, según el tipo de régimen. Es otra forma de visualizar que los desacuerdos con las asignaciones se concentran mayoritariamente entre los que cobran por los regímenes más antiguos.

Así, de un total de 840.406 entrevistados, el 27,0% de ellos en su hogar se percibían asignaciones del Decreto-Ley 15.084, el 68,5% asignaciones del Plan de Equidad y el 4,5% asignaciones de funcionarios públicos. Sin embargo esos porcentajes se acrecientan entre los entrevistados que manifiestan desacuerdos con el programa para asignaciones del régimen general (39,6%) y de funcionarios públicos (8,8%).

Gráfica 14.

Aspectos de las asignaciones familiares con los cuales está en desacuerdo por tipo de régimen (en % de entrevistados)



Al 29,5% de entrevistados que manifestaron desacuerdo (247.968 personas) se les solicitó que identificaran el o los aspectos que le ofrecían discrepancias. El encuestador tabuló las respuestas sobre una lista preestablecida de aspectos.

Las respuestas afirmativas tienen su mayor peso en aspectos vinculados al monto de la prestación. Al monto, sin especificar (84,0%), que el monto no sea el mismo para cada hijo del hogar (18,7%), que el monto no se diferencie según la presencia o no de ambos progenitores (17,5%). Otros aspectos que fueron identificados como discrepancias sobre el diseño del programa fueron: la exigencia de un ingreso máximo determinado para acceder a la asignación (21,0%), que la edad máxima para percibir el beneficio sea 18 años (13,4%), la falta de acompañamiento o seguimiento por asistente social (13,3%) y la forma de pago (11,7%). Esta última discrepancia tal vez se asocie al pago bimensual de las asignaciones del régimen de la Ley 15.084.

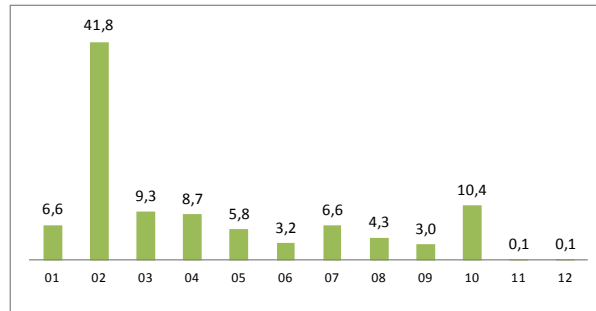
Los desacuerdos señalados con menores frecuencias se relacionan con la exigencia sobre control de salud (6,0%), sobre la educación (8,6%) y el trámite de solicitud o incorporación de nuevos hijos al pago (6,4%).

Cuadro 9.
¿Con qué aspectos está en desacuerdo?

	Si	No	Ns/Nc	Total
El tope de edad del beneficiario (18 años)	13,4	86,6	0,0	100,0
El monto de la asignación	84,0	16,0	0,0	100,0
El monto de la asignación no se incrementa proporcionalmente a la cantidad de menores	18,7	81,3	0,1	100,0
El monto no se diferencia según el tipo de hogar (presencia de uno de los padres, presencia de los dos padres)	17,5	82,4	0,1	100,0
La forma de pago	11,7	88,3	0,0	100,0
El trámite de solicitud o incorporación de nuevos hijos	6,4	93,5	0,1	100,0
La falta de acompañamiento o seguimiento por asistencia social	13,3	86,6	0,1	100,0
La exigencia sobre la educación	8,6	91,4	0,0	100,0
La exigencia sobre control de salud	6,0	93,9	0,1	100,0
La exigencia de un ingreso máximo determinado para acceder a la asignación	21,0	79,0	0,0	100,0
La difusión de los beneficios de la prestación	0,3	99,7	0,0	100,0
Otro	0,2	96,4	3,3	100,0

Cuando se analiza la distribución de las respuestas positivas, los aspectos señalados con mayor frecuencia son el monto (41,8%), la exigencia para acceder a la asignación de que los ingresos del hogar no superen determinado nivel (10,4%), el monto de la asignación no se incremente proporcionalmente a la cantidad de menores (9,3%) y el monto no se diferencie según el tipo de hogar -presencia de uno de los padres, presencia de los dos padres- (8,7%).

Gráfica 15.
Distribución de las respuestas positivas sobre aspectos en que está en desacuerdo (en %)



Referencia:

01. El tope de edad del beneficiario (18 años)
02. El monto de la asignación
03. El monto de la asignación no se incrementa proporcionalmente a la cantidad de menores
04. El monto no se diferencia según el tipo de hogar (presencia de uno de los padres, presencia de los dos padres)
05. La forma de pago
06. El trámite de solicitud o incorporación de nuevos hijos
07. La falta de acompañamiento o seguimiento por asistencia social
08. La exigencia sobre la educación
09. La exigencia sobre control de salud
10. La exigencia de un ingreso máximo determinado para acceder a la asignación
11. La difusión de los beneficios de la prestación
12. Otro

10. A modo de resumen

Las asignaciones familiares es un programa de larga data en el país dirigido a los niños y adolescentes. Las reformulaciones realizadas a partir de 1995 en adelante lo transformaron en prestaciones monetarias focalizadas y básicamente de carácter asistencial. Actualmente está integrado mayoritariamente por tres tipos de regímenes que amparan a diferentes colectivos: régimen general para privados que cotizan, funcionarios del Estado y Plan de Equidad dirigido a hogares vulnerables.

Es un programa ampliamente difundido entre la población uruguaya, casi al mismo nivel que las jubilaciones; más del 95% de las personas lo conocen.

Mientras el 43% del total de hogares del país están integrados con menores de 18 años, el 25% declaran cobrar asignaciones familiares. De este total de 295.592 hogares, 68% recibe asignaciones del Plan de Equidad, 27% cobra asignaciones del régimen general y casi 5% lo hace en calidad de funcionario público.

De un total de 840.406 entrevistados que vivían en hogares que cobraban asignaciones familiares, menos de la mitad de ellos (45%) eran los que indicaron cobrar ellos las asignaciones para los menores de su hogar. Un informe previo, que realizó un análisis de consistencia entre las respuestas a la Encuesta y los registros administrativos del BPS, constataron que una alta proporción de los entrevistados que indicaron que cobraban asignaciones familiares (63,5%) fueron efectivamente confirmados por los datos administrativos como atributarios o generantes.

Los entrevistados que cobran asignaciones familiares son en una alta proporción (80,3%) mujeres. Son mayoritariamente de edades medianas entre 30 y 39 años; 35% frente a 17% para la población total. Cuentan con menor nivel educativo que el promedio de la población; el 84% de ellos alcanzó un nivel máximo de hasta secundaria primer ciclo completo, cuando ese guarismo es de 72% para la población total. No son mayoritariamente los jefes del hogar; el

43% de los entrevistados que cobran asignaciones son jefes, mientras que del total de entrevistados el 48% se refirió como el jefe del hogar.

Los hogares que cobran asignaciones familiares son en una alta proporción Biparentales con hijos (54%), pero en comparación con el total de hogares tienen mayor representación los tipos de arreglos familiares Monoparentales (18,4% en relación al 12,5% para el total) y Extendidos o compuestos (19,9% frente a 13,0% para el total). En relación al sexo de la jefatura del hogar, no se observa discrepancias entre aquellos hogares que cobran asignaciones y el total de hogares (63,5% jefatura masculina, en relación a 63,9% para el total). En cuanto al tamaño, los hogares que cobran asignaciones tienen mayor número de integrantes (4,3 personas promedio en relación a 2,9 personas para el total). Las viviendas de los hogares que cobran asignaciones familiares duplican su presencia relativa en asentamientos irregulares (11,9% en comparación a 6,0% para el total). La residencia de los hogares que cobran asignaciones se concentran en mayor proporción en localidades del interior del país en relación a los hogares integrados con menores de 18 años (69,1% en relación al 63,2%, respectivamente). La apertura por régimen aplicable no revela diferencias significativas en la distribución por zona geográfica. Se observa una alta concentración de los hogares que cobran asignaciones familiares en los dos primeros quintiles más bajos de ingresos per cápita (el 40% de los hogares de menores ingresos acumulan el 77% de los hogares que cobran asignaciones). Las asignaciones familiares del Plan de Equidad son las que muestran una fuerte concentración en el primer quintil de ingresos (63,3% del total de hogares que cobran ese tipo de prestación), en tanto que los hogares perceptores de la Ley 15.084 y de Públicos tienen una distribución más homogénea alcanzando porcentajes significativos hasta el tercer quintil de ingresos.

La Encuesta indagó sobre el destino de las asignaciones monetarias. Las categorías de gastos con mayor frecuencia positivas indicadas son los gastos directos para el beneficiario: ropa, útiles y materiales de estudio y salud. Entre los destinos de gastos para el hogar se señalaron con mayor frecuencia la compra de alimentación. Los gastos con menores frecuencias fueron transporte del beneficiario, gastos del celular del beneficiario y gastos de servicios de luz, agua y teléfono fijo del hogar.

Se consultó al entrevistado de hogares que cobran asignaciones si tenía desacuerdos acerca del funcionamiento del programa. El 29,5% de los entrevistados de dichos hogares indicaron tener algún tipo de desacuerdo. Los entrevistados que señalaron desacuerdos pertenecían en mayor proporción a hogares que cobraban asignaciones del régimen general o de funcionarios públicos, en tanto que los que percibían asignaciones del Plan de Equidad fueron los que mostraron menos desacuerdos. Los aspectos señalados por los entrevistados con mayor frecuencia de desacuerdos fueron en relación al monto: sin especificar (41,8%), la exigencia para acceder a la asignación de que los ingresos del hogar no superen determinado nivel (10,4%), el monto de la asignación no se incremente proporcionalmente a la cantidad de menores (9,3%) y el monto no se diferencie según el tipo de hogar -presencia de uno de los padres, presencia de los dos padres- (8,7%). Los aspectos listados en el cuestionario que presentaron menores desacuerdos se relacionan con las exigencias sobre los controles de salud o sobre la educación del beneficiario y el trámite de solicitud o incorporación de nuevos hijos al pago de la asignación.

ANEXO¹⁴

Construcción de la variable Jefe de hogar en la ELPS

El cuestionario de la ELPS primera ola consulta por la jefatura del hogar en el *Módulo A Caracterización socio-demográfica del entrevistado*, pregunta A2 *¿Qué relación de parentesco tiene usted con el jefe de hogar?* Las opciones de respuesta previstas son: 1. Jefe de hogar, 2. Esposo(a), 3. Compañero(a), 4. Hijo de ambos (jefe y cónyuge), 5. Hijo(a) sólo del jefe de hogar, 6. Hijo(a) sólo del esposo(a) o compañero(a), 7. Yerno/nuera, 8. Padre/madre, 9. Suegro(a), 10. Hermano(a), 11. Nieto(a), 12. Otro pariente, 13. Otro no pariente, 99. No contesta. De esta forma el entrevistado identifica a la persona que considera que es el jefe de hogar.

Entrevistados según relación de parentesco con el jefe de hogar (en %) ¹⁵

1. Jefe de hogar	48,8
2. Esposo(a)	17,6
3. Compañero(a)	5,2
4. Hijo de ambos (jefe y cónyuge)	13,4
5. Hijo(a) sólo del jefe de hogar	8,0
6. Hijo(a) sólo del esposo(a) o compañero(a)	1,0
7. Yerno/nuera	0,7
8. Padre/madre	1,1
9. Suegro(a)	0,4
10. Hermano(a)	0,7
11. Nieto(a)	1,2
12. Otro pariente	0,9
13. Otro no pariente	0,7
14. No contesta	0,3
Total	100,0

Si la respuesta es 1, se tiene identificado al jefe de hogar, siendo el entrevistado (el 48,8% de los casos). Sin embargo si la respuesta son opciones 2 a 13 se obtiene la relación que tiene el respondiente respecto al jefe de hogar. Si se quiere identificar a la persona jefa del hogar se debe ir al *Módulo J Composición y Características del Hogar* y buscar en el listado de personas del hogar el número de integrante que le corresponda para observar sus características personales. La pregunta J5 es la que indica la relación que tiene cada uno de los integrantes del hogar con la persona entrevistada. J5. *Cuál es la relación de parentesco de ... (nombre de la persona) con Ud. (el entrevistado)*. Las opciones de respuesta previstas son: 1. Esposo(a), 2. Compañero(a), 3. Hijo de ambos (jefe y cónyuge), 4. Hijo(a) sólo del jefe de hogar, 5. Hijo(a) sólo del esposo(a) o compañero(a), 6. Padre/madre, 7. Suegro(a), 8. Yerno/nuera, 9. Nieto(a), 10. Hermano(a), 11. Cuñado(a), 12. Abuelo(a), 13. Otro pariente, 14. Otro no pariente, 99. No contesta.

Se puede observar que la pregunta “a2” y “j5” tienen como referencia a personas diferentes. En a2 se pide que el entrevistado se identifique en relación al jefe de hogar y en j5 se solicita que se ubique a cada integrante del hogar respecto al entrevistado. Esta disparidad de criterios hizo más compleja la tarea de asignar jefaturas de hogar en los casos que el jefe no fuera el

¹⁴ El procesamiento de la base de la ELPS, Ola 1 para la construcción de la categoría jefe de hogar fue realizada por el Soc. Santiago Sosa en el año 2015.

¹⁵ Esta distribución se obtuvo utilizando los ponderadores preliminares de la población entrevistada de la ELPS.

propio entrevistado. Para un primer borrador de la variable Jefe surgieron una serie de criterios del análisis lógico de las variables “a2” y “j5” y de la exploración de la base de datos de la ELPS según se detalla.

- 1) *Si el entrevistado contesta jefe, lo imputamos como jefe.*
- 2) *Si el entrevistado contesta esposo/a del jefe, imputamos como jefe al integrante esposo/a del entrevistado*
- 3) *Si el entrevistado contesta compañero/a del jefe, imputamos como jefe al integrante compañero/a del entrevistado*
- 4) *Si el entrevistado contesta hijo/a de ambos (jefe y cónyuge), imputamos como jefe al primer padre/madre que aparece en la lista de integrantes¹⁶.*
- 5) *Si el entrevistado contesta hijo/a del jefe, imputamos como jefe al primer padre/madre que aparece en la lista de integrantes.*
- 6) *Si el entrevistado contesta hijo/a del esposo/a o compañero/a del jefe, debemos buscar la pareja del padre/madre del entrevistado. De la exploración de los datos surge que esa persona parece tener al menos 3 posibilidades de parentesco con relación al entrevistado. La más común es la presencia de un ‘no pariente’ en el hogar, quien generalmente forma pareja con el padre del entrevistado. En otros casos esa persona aparece como ‘otro pariente’. Finalmente, existen casos en que aparecen dos padre/madre en el hogar. Entonces imputamos como jefe al no pariente, al pariente o al primer padre/madre señalado, respectivamente y en ese orden de prioridad. Este criterio parece cubrir bien todos los casos, incluso los que pueden caer bajo más de una de estas interpretaciones.*
- 7) *Si el entrevistado contesta yerno/nuera, imputamos como jefe al primer integrante suegro/a del hogar.*
- 8) *Si el entrevistado contesta padre/madre, imputamos como jefe al primer integrante hijo/a de ambos o solo del entrevistado.*
- 9) *Si el entrevistado contesta suegro/a, imputamos como jefe al primer integrante yerno/nuera del hogar.*
- 10) *Si el entrevistado contesta hermano/a, imputamos como jefe al primer integrante hermano/a del hogar¹⁷.*
- 11) *Si el entrevistado contesta nieto/a, imputamos como jefe al primer integrante abuelo/a del hogar¹⁸.*
- 12) *Si el entrevistado contesta otro pariente, imputamos como jefe al primer integrante ‘otro pariente’ del hogar.*

¹⁶ En casi un cuarto de los casos (23,3%) no aparecen ambos padres en el hogar. Si aparece solo uno, queda imputado como jefe. Si no aparece ninguno, el hogar queda momentáneamente sin jefe hasta el último barrido, en donde se imputa al miembro del hogar con mayor edad. En algunos casos también aparecen personas con esta respuesta en hogares unipersonales, las cuales se imputan al final de la sintaxis como jefes. Esta situación de incoherencia entre la respuesta de la variable a2 (parentesco en relación al jefe) respecto al parentesco de los integrantes del hogar (j5), se repite en mayor o menor medida en los otros tipos de casos, para los cuales realizamos las mismas operaciones.

¹⁷ En estos casos coincide que el primer hermano en la lista de integrantes del hogar siempre es el de mayor edad.

¹⁸ En su gran mayoría el primer abuelo/a de la lista de integrantes del hogar es varón.

- 13) Si el entrevistado contesta otro no pariente, imputamos como jefe al primer integrante 'no pariente' del hogar.
- 14) Si el hogar es unipersonal, imputamos al entrevistado como jefe.
- 15) Si en el hogar hay dos personas, y el entrevistado contesta que no es jefe, imputamos al otro integrante como jefe del hogar.
- 16) Finalmente, en los casos en que, aplicando los criterios anteriores, no quedó ningún jefe de hogar o quedó más de uno, o que el jefe que quedó imputado es un integrante menor de 16 años, dejamos como jefe al integrante de mayor edad.

El elevado número de inconsistencias de los datos, junto al diseño de las preguntas que refieren a la jefatura, que solo permiten identificar en la mayoría de los casos al jefe de forma indirecta (a través de su relación de parentesco con el entrevistado), llevan a que el número de errores en la base sea inicialmente alto. Los criterios listados nos permiten aproximarnos a la identificación del jefe a través de algunos supuestos, particularmente a través de la edad y del ordenamiento de la aparición de los miembros del hogar, en los casos en que había más de una posibilidad lógica¹⁹.

Sin embargo, la referencia principal para considerar jefes de hogar sigue siendo la de la Encuesta de Hogares del INE, que tiene una metodología más estable. Del análisis comparativo de la jefatura de hogar encontrados en la ELPS con este procedimiento, y el que aparece en la ECH correspondiente al 2012, resulta que la estructura de edades es parecida y que existe una mayor proporción de hombres jefe en la ELPS, con el 4% de diferencia entre ambas encuestas.

Comparativo de las jefaturas por sexo en la ELPS²⁰ y en la ECH 2012

	Hombre	Mujer	Total
ELPS			
Jefes	63,5	36,5	100,0
Total Población	48,3	51,7	100,0
ECH			
Jefes	59,5	40,5	100,0
Total Población	48,0	52,0	100,0

¹⁹ En algunos casos de inconsistencias se priorizó la información de la variable a2 sobre la j5 (criterio15), por ser la pregunta que aborda más directamente el concepto de jefatura.

²⁰ Los datos de la ELPS se obtuvieron utilizando los ponderadores preliminares de la población total.