

EVOLUCION DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES

Año 2007 – 2012

Ec. Anna M. Caristo

EVOLUCION DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES 2007 – 2012

Ec. Anna M. Caristo
Asesoría en Políticas de Seguridad Social
Asesoría General en Seguridad Social
Diciembre 2013

Este informe actualiza un documento anterior¹ con datos al año 2012. Se presentan algunas estadísticas recientes sobre las Asignaciones Familiares que gestiona el BPS. Los resultados preliminares que aquí se muestran reflejan que se han producido importantes logros en la consecución de los objetivos trazados en la reforma de 2008 de las Asignaciones Familiares, pero tal vez haya que revisar los objetivos de la política y su adecuación, para situarla como un instrumento de intervención permanente.

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

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

¹ Caristo, A., 2012 “Evolución de las Asignaciones Familiares 2007 - 2011” en Comentarios de Seguridad Social, N° 37, Edición Especial. Tercer trimestre 2012, AGSS – BPS.

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

Se previó que la aplicación del nuevo sistema fuera gradual: en el transcurso del año 2008 se alcanzarían hasta 330.000 beneficiarios que integraran los hogares más carenciados (hogares con ingresos *per cápita* del primer quintil de ingresos) y a partir del mes de enero de 2009 la prestación alcanzaría hasta 500.000 beneficiarios pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad "... quedando el Poder Ejecutivo facultado para incrementar dicha cifra en consideración a la evolución de la situación socioeconómica de la población" (art. 1, Ley N° 18.227).

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

1. Niveles de pobreza

Según mediciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), el nivel de la pobreza de ingresos en Uruguay en los últimos años ha bajado sostenidamente. No obstante, la pobreza de los más jóvenes se mantiene en niveles relativamente significativos. La incidencia de la pobreza ha sido mayor en las localidades urbanas del interior del país con menos de 5.000 habitantes hasta el año 2010, pero en los últimos dos años el porcentaje de población pobre es mayor en la capital.

La cantidad de personas por debajo de la línea de pobreza en el año 2012 se estima que representan un 12,4% del total de la población, lo que significa una reducción de 1,3 puntos porcentuales respecto al año anterior y de 22 puntos respecto al 2006 (cuadro 1).

En el último año, por área geográfica, se constata que la reducción de la pobreza en las localidades urbanas del Interior (Más de 5.000 habitantes (10,1%) y Menos de 5.000 habitantes (10,7%)) fue mayor que en Montevideo (16,7%), que mantuvo el porcentaje de pobreza anterior. Los niveles de pobreza más bajos siempre se ubicaron en el Interior Rural, alcanzando en 2012 el 4,1%. Por segundo año consecutivo desde 2006 se observa que en localidades urbanas de menos de 5.000 habitantes se registra un nivel de incidencia de la pobreza más bajo que el de Montevideo.

Cuadro 1:

Evolución del porcentaje de personas pobres por área geográfica, según año. Metodología de LP 2006

	<i>Total país</i>	<i>Montevideo</i>	<i>Loc. de 5.000 y + hab.</i>	<i>Loc. de menos de 5.000 hab</i>	<i>Zonas Rurales</i>
2006	34,4	34,7	34,1	45,6	23,5
2007	30,5	31,3	30,4	38,9	17,9
2008	22,4	25,1	20,6	29,9	9,7
2009	20,9	24,0	19,0	25,4	9,6
2010	18,6	21,6	16,4	23,8	6,2
2011	13,7	16,7	12,1	16,2	6,0
2012	12,4	16,7	10,1	10,7	4,1

Fuente: Estimaciones de pobreza por el método del ingreso. Año 2012, INE (abril 2013).

Al analizar la distribución de la pobreza por grupos etarios se observa que sus niveles máximos se sitúan entre los menores de 18 años y la incidencia es mayor cuanto menor es la edad (cuadro 2). Poco más de un quinto (23%) de los niños y jóvenes del país se encuentran viviendo en hogares pobres. En el caso de los menores de 6 años en el 2012, cada 100 niños 24 están en situación de pobreza de ingresos, casi duplicando la cifra promedio estimada para el total de la población. En contraste, se observa que las personas de 65 años y más tienen los menores porcentajes de pobreza. Esto se explica en parte porque el 98,7%² de ellas recibe una pensión o jubilación de seguridad social. Varios estudios nacionales e internacionales denominan a esta característica la “infantilización” de la pobreza y es un fenómeno observado en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe.

² Lazo, M., 2012 “Análisis de cobertura del régimen de previsión uruguayo 1996 - 2011” en Comentarios de Seguridad Social, N° 37, Edición Especial. Tercer trimestre 2012, AGSS – BPS.

Cuadro 2:

Evolución del porcentaje de personas pobres por grupos etarios, según año. Total país.
Metodología LP 2006

	Menos de 6	6 a 12	13 a 17	18 a 64	65 y más	Total
2006	53,5	52,6	45,2	28,6	13,9	34,4
2007	51,7	52,2	43,8	25,9	11,0	30,5
2008	38,8	37,2	32,6	18,7	8,5	22,4
2009	37,8	36,2	31,5	17,5	7,4	20,9
2010	33,8	33,4	29,1	15,4	5,4	18,6
2011	26,1	24,9	22,8	11,1	4,3	13,7
2012	24,5	23,3	20,4	9,9	3,2	12,4

Fuente: INE, Estimación de pobreza por el método del ingreso, varios números.

Nota: Años 2006-2008 proceso especial solicitado al INE.

2. Erogaciones anuales

Las erogaciones anuales de Asignaciones Familiares crecieron en forma significativa luego de la implementación de la reforma, casi duplicándose el gasto. Se pasó de 123 millones de dólares (expresado a valores constantes de 2012) en 2007 a casi 219 millones de dólares en 2011, reduciéndose levemente en el año 2012 (cuadro 3). En 2008 el monto se incrementó en 43% respecto a 2007, efecto de la implementación del nuevo sistema, en 2009 creció un 17% respecto al año anterior, en 2010 un 5%, en 2011 solo un 1% y en el último año se tuvo una leve reducción anual.

Cuadro 3:

Erogaciones anuales de Asignaciones Familiares en dólares constantes (1) por régimen legal, según año. Años 2007-2012

	Trabajadores formales (Ley 15.084)	HMR (Leyes 17.139 y 17.758)	Plan de Equidad (Ley 18.227)	Total
2007	86.839.019	36.324.935	-	123.163.954
2008	59.860.397	2.163.320	114.030.424	176.054.140
2009	42.568.616	79.718	163.598.632	206.246.966
2010	35.962.236	50.878	181.082.791	217.095.905
2011	30.864.024	17.678	187.844.235	218.725.937
2012	28.490.945	2.388	186.448.427	214.941.760

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

(1) Valores anuales expresados en términos reales deflactados por IPC promedio anual 2012 y convertido a dólares por tipo de cambio interbancario vendedor promedio 2012 (\$ 20,31).

Se observa que los últimos pagos de las AFAM_HMR se dan durante el 2008, que en el 2012 las erogaciones AFAM_ley15.084 se reducen un 67% en relación a las de 2007, y el mayor gasto en las AFAM_PE se da en el 2011 con 188 millones de dólares anuales expresados a valores del año 2012. En el último año las AFAM_PE representan el 87% del gasto total del programa en el año.

El total del gasto por Asignaciones Familiares en relación al PBI se incrementó a partir de 2008, manteniéndose actualmente cercano a medio punto porcentual (cuadro 4). Tradicionalmente, el peso de las erogaciones del BPS en estas prestaciones representaba alrededor de una tercera parte de un punto del PBI, en el 2008 se incrementó a 0,42%. La mayor participación se alcanza en 2009 con casi medio punto porcentual (0,49%), bajando levemente en los años siguientes. En 2012 las Asignaciones Familiares representan el 0,43% del PBI.

Cuadro 4:

Porcentaje del gasto anual de Asignaciones Familiares en proporción del PBI por año. Años 2007-2012

2007	2008	2009	2010	2011	2012
0,32%	0,42%	0,49%	0,48%	0,46%	0,43%

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

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

Cuadro 5:

Producto Bruto Interno. Tasa de variación real anual. Años 2007-2012

2007	2008	2009	2010	2011	2012
6,5%	7,2%	2,2%	8,9%	6,5%	3,9%

Fuente: BCU.

3. Beneficiarios

Considerando los años pre y post reforma de las Asignaciones Familiares, no se observa variaciones significativas en el número de beneficios otorgados, a excepción de los dos últimos años donde bajan. En los años 2007 y 2008 la cantidad total de beneficios se mantiene casi sin cambios, en 2009 el aumento respecto al año anterior es un 2%, en 2010 el incremento es no significativo, en 2011 se observa un baja de -4,3% y en 2012 una nueva baja de casi -4%, que representa respecto al año 2010 46.000 beneficios menos (cuadro 6).

El mayor número alcanzado fue en diciembre de 2010 con 573.707 beneficiarios. Luego de esa fecha la cantidad de beneficios comienza a reducirse. El dato de diciembre de 2010 respecto a diciembre de 2007 representa un incremento de 2,4%. Se podría afirmar que en el período de la reforma hubo un proceso de trasiegos entre regímenes³, que en buena parte estaba previsto por la nueva normativa⁴. En diciembre de 2012 se registran 527.704 beneficiarios, que representan una reducción de casi 6% respecto a 2007.

³ Para verificar esta hipótesis se debería contabilizar bajas y altas de beneficiarios por régimen aplicable identificando los pasajes. Este ejercicio en parte se hizo con la emisión de AFAM_PE de Julio/2008 donde se solicitó a la RING de Prestaciones la apertura de los beneficiarios por origen: Ex PANES que cobraban AFAM_HMR, Ex PANES que cobraban AFAM_Ley15.084, Ex AFAM_HMR, Ex AFAM_Ley15.084, Ex Públicos, INAU y Sin AF anterior. Dicho análisis concluyó que la mayor parte de los beneficiarios AFAM_PE correspondían a bajas de las leyes vigentes al 31/12/2007 (Caristo, A., "Las estadísticas de beneficiarios de Asignaciones Familiares a Julio de 2008" en Comentarios de Seguridad Social, AGSS- BPS, N° 21, Octubre-Diciembre, 2008).

⁴ A partir de enero de 2008 ingresaban al nuevo régimen en forma automática los niños y adolescentes que integraban hogares visitados y relevados en el marco del PANES y que, o bien percibían asignaciones familiares, o bien integraban hogares que eran beneficiarios del Ingreso Ciudadano al 31/12/2007, o bien reunían ambas condiciones (art. 1 literal a, Decreto 322/008 de 2/07/2008). El art. 9 de la Ley 18.227 establece la posibilidad de optar por la nueva prestación si se reúnen los requisitos y se estaba percibiendo una asignación regida por la Ley 15.084 o una asignación familiar generada en calidad de funcionario público del asignatario y las servidas por el INAU. Para preservar los derechos adquiridos por los beneficiarios regulados por la Ley 15.084, el art. 13 de la Ley 18.227 previó que aquellos que optaran por la nueva prestación no perderían por tal motivo sus derechos a hacer uso del servicio de atención materno infantil a cargo del BPS. El art. 13 de la Ley 18.227 que deroga a partir del 1° de enero de 2008 las dos leyes de AFAM_HMR establece que los beneficiarios de dichas prestaciones continuarán percibiendo una asignación equivalente a la que recibirían de haberse mantenido vigentes las mismas, hasta que el BPS se expida respecto de si tienen o no derecho a la prestación establecida por la nueva ley.

Cuadro 6:**Cantidad de beneficios de Asignaciones Familiares por régimen legal, según año a diciembre. Años 2007-2011**

	Trabajadores formales (Ley 15.084)	HMR (Leyes 17.139 y 17.758)	Plan de Equidad (Ley 18.227)	Total
2007	346.258	213.758	-	560.016
2008	221.456	11.313	327.913	560.682
2009	182.047	-	389.678	571.725
2010	161.000	-	412.707	573.707
2011	135.676	-	413.619	549.295
2012	124.806	-	402.898	527.704

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

Los beneficios AFAM_ley15.084 en 2012 se reducen respecto a 2007 un 64%; pasan de 346.258 a 124.806, los últimos beneficios AFAM_HMR se registran en el 2008. Los beneficios por AFAM_PE crecen siempre hasta el 2011. Alcanzan su mayor número en abril de 2011 con 420.128 niños y adolescentes, representando el 74% del total de beneficios de ese mes y en diciembre de 2012 bajan a 402.898.

La distribución por zona geográfica de los beneficios de Asignaciones Familiares históricamente muestra una mayor concentración en el Interior. Con datos a diciembre de 2012 se verifica que del total, casi una tercera parte corresponden a la capital (31,5%) y poco más de dos terceras partes al interior (68,5%). Esta distribución se mantiene tanto para AFAM_ley15.084 como en AFAM_PE. Y esa distribución también se observaba en 2007 para AFAM_ley15.084 y AFAM_HMR (cuadro 7).

Cuadro 7:**Cantidad y distribución de beneficios de Asignaciones Familiares por régimen legal, según año y zona geográfica. Años 2007 y 2012**

		Trabajadores formales (Ley 15.084)	HMR (Leyes 17.139 y 17.758)	Plan de Equidad (Ley 18.227)	Total
2007	<i>Cantidad</i>	Montevideo	113.580	67.082	180.662
		Interior	232.678	146.676	379.354
		Total	346.258	213.758	560.016
<i>Distribución</i>	Montevideo	32,8%	31,4%	32,3%	
	Interior	67,2%	68,6%	67,7%	

	Total		100,0%	100,0%	100,0%	
2012	<i>Cantidad</i>	Montevideo	39.192	-	127.198	166.390
		Interior	85.614	-	275.700	361.314
		Total	124.806	-	402.898	527.704
	<i>Distribución</i>	Montevideo	31,4%		31,6%	31,5%
		Interior	68,6%		68,4%	68,5%
		Total	100,0%		100,0%	100,0%

Fuente: DW RING de Prestaciones.

La distribución por zona geográfica de los beneficios se asemeja más a la distribución de la población de menores de 18 años, o a la distribución de los menores que viven en hogares que pertenecen al primer quintil de ingreso per cápita, y se aparta de la distribución de niños y jóvenes pobres (cuadro 8).

De acuerdo a datos de la ECH 2012 del INE, que tiene cobertura nacional, el 36,2% de los menores de 18 años residen en hogares de Montevideo y el 63,8% en hogares del Interior. La distribución de los menores pobres si bien es mayor en el interior se distribuye en forma más homogénea respecto a la distribución del total de niños y jóvenes: 52,2% en la capital y 47,8% en el interior. El porcentaje de pobres de este grupo etario es mayor en Montevideo (32,8%) que en el interior (17,1%). Si se considera el primer quintil de ingreso per cápita del hogar se observa que la mayoría de menores que pertenecen a esos hogares residen en el interior (68,2%).⁵

⁵ El límite superior del primer quintil de ingreso per cápita sin Valor Locativo (6.456 pesos) es mayor que la Canasta Básica Total per cápita (sin considerar las economías de escala del tamaño de hogar en los gastos no alimentarios) del Interior Urbano (5.460 pesos) y del Interior Rural (3.645 pesos). Por ello en el Interior la cantidad de menores de 18 años que pertenecen al primer quintil es más del doble que los menores bajo la línea de pobreza.

Interior: Cantidad de menores de 18 años por quintil, según condición de pobreza

	1 Q	Resto	Total
Pobre	95.391	0	95.391
No pobre	168.334	295.140	463.474
Total	263.725	295.140	558.865

En Montevideo se da lo contrario, la línea de pobreza (8.139 pesos) está por arriba del límite del primer quintil - abarcando parte del segundo quintil-. Sin embargo, como en la estimación de la pobreza, se compara la Línea de Pobreza del Hogar con el Ingreso Total del Hogar con Valor Locativo, la cantidad de menores bajo la línea de pobreza es el 85% de los que integran hogares del primer quintil.

Montevideo: Cantidad de menores de 18 años por quintil, según pobreza

	1 Q	2 Q	Resto	Total
Pobre	102.839	1.330	0	104.169
No pobre	19.976	64.546	128.648	213.170
Total	122.815	65.876	128.648	317.339

Cuadro 8:

Personas menores de 18 años: total, pobres y pertenecientes a hogares del primer quintil de ingresos 1/ y su distribución por zona geográfica de residencia. Año 2012

	Montevideo	Interior	Total País
<i>Menores de 18 años</i>	317.339	558.865	876.204
Distribución por zona geográfica	36,2	63,8	100,0
<i>Menores de 18 años pobres</i>	104.169	95.391	199.560
Distribución por zona geográfica	52,2	47,8	100,0
Porcentaje de menores pobres en el total	32,8	17,1	22,8
<i>Menores de 18 años en hogares 1er. quintil</i>	122.815	263.725	386.540
Distribución por zona geográfica	31,8	68,2	100,0
Porcentaje de menores 1er. Q en el total	38,7	47,2	44,1

Fuente: Elaborado a partir de micro datos de la ECH 2012 del INE.

1/ Se consideró el ingreso per cápita del hogar sin valor locativo.

El concepto de vulnerabilidad socio económico aplicado en AFAM_PE es más amplio e involucra aspectos que trascienden al simple concepto de pobreza de ingresos. En el 2012 la cantidad de beneficios promedio de AFAM_PE (407.000) superaba en poco más de 200.000 menores a las estimaciones de niños y jóvenes pobres de ingresos, y la diferencia se origina principalmente en el Interior. El número de beneficios AFAM_PE se acerca más a la cantidad y a la distribución por zona geográfica de menores que viven en hogares del primer quintil de ingresos.

La meta de cobertura de 330.000 prevista para el Plan de Equidad en el 2008 fue cumplida ya que a diciembre de 2008 se tenían 327.913 beneficios. La meta de ampliar hasta 500.000 niños y adolescentes que integraran hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica a partir de 2009 no se alcanzó. Cabe aclarar que esa meta fue estimada para niveles de pobreza superiores y mayor desigualdad de ingresos, y en los últimos años el índice de pobreza se ha reducido en forma continua y ha caído la desigualdad. Con datos de la ECHA 2006 el nivel de beneficiarios potenciales pertenecientes al primer quintil de ingresos era inferior en 160.000 al número de menores en situación de pobreza⁶. En

⁶ En el informe de consultoría G. de Melo y A. Vigorito *Elementos para la reforma del Régimen de Asignaciones Familiares en Uruguay* (2007), que sirvió de base para el proyecto de ley de reforma de las Asignaciones Familiares, se plantearon los siguientes poblaciones objetivos potenciales y su cuantificación:

cambio las estimaciones de la ECH 2012 muestran que los menores de 18 años pobres bajaron en términos absolutos, y la cantidad de menores que viven en hogares del primer quintil de ingresos son 187.000 más que los menores pobres.

Si bien buena parte de la reducción de los niveles de pobreza de ingresos de los hogares con niños y adolescentes podría atribuirse a las transferencias de ingresos de AFAM_PE, se observa que todavía el 42% de los menores de 18 años que reciben esa prestación mantendrían su condición de pobres (cuadro 9).

Cuadro 9:

Cantidad estimada de beneficiarios de Asignaciones Familiares por régimen legal, según condición de pobreza (línea 2006). Año 2012

	Trabajadores formales (Ley 15.084)		Plan de Equidad (Ley 18.227)	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Pobre	9.697	8,6	147.996	42,4
No pobre	102.682	91,4	200.886	57,6
Total	112.379	100,0	348.882	100,0

Fuente: Elaborado a partir de micro datos de la ECH 2012 del INE.

Nota: No se incluye las estimaciones de las AF percibidas por funcionarios públicos.

4. Generantes

Si se compara la cantidad de generantes de Asignaciones Familiares a diciembre de 2007 respecto a igual mes de 2010 -momento en que se registró el mayor número del período- se observa que no hubo aumento significativo y que en 2008 y 2009 se redujeron respecto al año pre reforma (cuadro 10). En 2011 y 2012, en la medida que se redujo la cantidad de beneficios servidos, también bajaron la cantidad de generantes a 296.234, un -3,4%

Cuadro 7: Potenciales beneficiarios de Asignaciones Familiares por población objetivo, 2006 a/

Universo	Total menores de 18 años	Beneficiarios actuales de AF	Menores de 18 años que no reciben AF	Porcentaje de ampliación
Total país				
Pobreza b/	488.978	324.088	64.891	50,9
1er. Quintil c/	328.795	224.558	104.236	46,4
1er. Quintil bajo la LPd/	121.375	72.636	48.739	67,7
Indigencia e/	65.896	36.094	29.802	82,6

Fuente: Elaborado con base en la ENHA 2006A del INE e INE-CELADE, Proyecciones de Población.

a/ En el caso de los datos que sólo pueden estimarse para áreas urbanas se multiplicaron las cifras resultantes de la ENHA 2006 por un factor de 1,2.

b/ Línea de pobreza 2002.

c/ Hogares pertenecientes al primer quintil de ingreso per cápita sin valor imputado de la vivienda.

d/ Primer quintil de población bajo la línea de pobreza: población objetivo del PANES.

e/ Línea de indigencia 2002.

respecto al año anterior y 287.536, un -2,9% anual, respectivamente. En AFAM_PE el mayor número se alcanzó en julio de 2011 con 204.409 generantes.

Cuadro 10:**Cantidad de generantes de Asignaciones Familiares por régimen legal, según año a diciembre. Años 2007-2012**

	Trabajadores formales (Ley 15.084)	HMR (Leyes 17.139 y 17.758)	Plan de Equidad (Ley 18.227)	Total
2007	195.955	108.877		304.832
2008	142.440	8.519	151.396	302.355
2009	119.943		183.663	303.606
2010	108.577		198.113	306.690
2011	93.893		202.341	296.234
2012	88.275		199.261	287.536

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

La distribución por sexo es claramente pro administrador femenino en AFAM_PE, pero esta característica ya estaba presente en las AFAM_HMR (cuadro 11). En 2007 el 77,6% de los generantes AFAM_HMR eran del sexo femenino y en el 2012 el 94,1% de los generantes de AFAM_PE son mujeres.

Cuadro 11:**Distribución de generantes de Asignaciones Familiares por régimen legal, según año y sexo, a diciembre. Años 2007 y 2012 (en porcentajes)**

		Trabajadores formales (Ley 15.084)	HMR (Leyes 17.139 y 17.758)	Plan de Equidad (Ley 18.227)	Total
2007	Hombre	54,8	22,4		42,9
	Mujer	45,2	77,6		57,1
	Total	100,0	100,0		100,0
2012	Hombre	42,8		5,9	16,8
	Mujer	57,2		94,1	83,2
	Total	100,0		100,0	100,0

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

En cambio, en AFAM_ley15.084 históricamente los mayores porcentajes correspondían a trabajadores hombres. En el 2007 las mujeres representaban el 45,2% del total de afiliados, dicha relación aumenta y se invierte en el tiempo de forma que la participación de las mujeres generantes del derecho en 2012 representan el 57,2% (cuadro 11a).

Cuadro 11a:

Proporción de mujeres generantes en relación al total de generantes de Asignaciones Familiares Ley 15.084 a diciembre de cada año. Años 2005 y 2012 (en porcentajes)

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
46,4	45,8	45,2	47,7	48,3	51,9	54,4	57,2

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

Esta nueva proporción llama la atención porque históricamente en la distribución por sexo de los cotizantes dependientes predomina el sexo masculino⁷ en cerca de 10 puntos porcentuales (cuadro 12), aunque en los últimos años esa brecha se viene reduciendo, pero lentamente (cuadro 12a). Podría suponerse algún efecto emulación entre las asignaciones de ambos regímenes.

Cuadro 12:

Puestos cotizantes de trabajadores dependientes declarados en nómina por sexo, según año. Años 2007 y 2012

	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>
Promedio anual			
2007	512.565	423.436	936.001
2012	642.432	562.386	1.204.818
Estructura			
2007	54,8	45,2	100,0
2012	53,3	46,7	100,0

Fuente: Boletín Evolución de los cotizantes 2013, AGSS – BPS.

⁷ Santos, S., “Cotizantes al BPS por corte de género. Años 2004 – 2008” en Comentarios de Seguridad Social, N° 25, Octubre – Diciembre 2009.

Cuadro 12a:

Proporción de mujeres trabajadoras dependientes en relación al total de cotizantes, por año. Años 2004 y 2012 (en porcentajes)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
46,4	45,9	45,3	45,2	45,3	46,1	46,4	46,4	46,7

Fuente: En base a Boletín Evolución de los cotizantes 2013, AGSS – BPS

El número de beneficios promedio por generante fue de 1,9 en los años 2008 a 2011 y de 1,8 en 2007 y en 2012 (cuadro 13). El tipo de régimen incide en este parámetro. Los generantes de AFAM_HMR mostraban un índice de 2,0 menores por generante, los de AFAM_PE 2,1 menores por generante y los de AFAM_ley15.084 muestran una baja: en 2007 significaron 1,8 y en 2011 y 2012 representaron 1,4.

Cuadro 13:

Número de beneficios promedio 1/ por generante de Asignaciones Familiares por régimen legal, según año a diciembre. Años 2007 – 2012

	Trabajadores formales (Ley 15.084)	HMR (Leyes 17.139 y 17.758)	Plan de Equidad (Ley 18.227)	Total
2007	1,8	2,0		1,8
2008	1,6	1,3	2,2	1,9
2009	1,5		2,1	1,9
2010	1,5		2,1	1,9
2011	1,4		2,0	1,9
2012	1,4		2,0	1,8

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

1/ Se calculó como el cociente entre el número de beneficios y el número de generantes a diciembre de cada año.

5. Beneficio promedio

El nuevo régimen de Asignaciones Familiares ha incrementado sustantivamente los montos de las prestaciones. El beneficio promedio que se paga en AFAM_PE más que duplica el monto de una asignación promedio de AFAM_ley15.084 (cuadro 14). Además se observa que el mecanismo de indexación de las AFAM_PE mantuvo el poder adquisitivo del beneficio promedio en el tiempo.

Cuadro 14:
Beneficio mensual promedio 1/ en términos constantes 2/ de las Asignaciones Familiares por régimen legal, según tipo de moneda y año. Años 2007 – 2012

	Trabajadores formales (Ley 15.084)	HMR (Leyes 17.139 y 17.758)	Plan de Equidad (Ley 18.227)
<i>En Pesos constantes</i>			
2007	377,6	383,9	
2008	365,1	387,3	735,2
2009	364,8		761,0
2010	359,7		764,9
2011	358,0		767,0
2012	362,1		775,2
<i>En Dólares constantes</i>			
2007	18,6	18,9	
2008	18,0	19,1	36,2
2009	18,0		37,5
2010	17,7		37,7
2011	17,6		37,8
2012	17,8		38,2

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

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

2/ Valor mensual promedio en pesos corrientes expresado en términos reales deflactado por IPC promedio anual 2012 y convertido a dólares por tipo de cambio interbancario vendedor promedio 2012 (\$ 20,31).

En AFAM_ley15.084, según el nivel de ingresos salariales del atributario y de su cónyuge o concubino, el monto de la prestación por hijo es de 8% ó 16% de la BPC. En caso de discapacidad es doble. Cerca de dos terceras partes de los beneficiarios de este régimen cobran al 16% (cuadro 15). Por esta razón si bien el monto de la asignación mínima en 2012 fue de \$ 193,36 ($\$ 2.417 \cdot 0,08$), el beneficio promedio fue de \$ 362,1.

Cuadro 15:**Cantidad de beneficios de Asignaciones Familiares Ley 15.084 por monto de la prestación a diciembre de 2012**

	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Al 8%	44.746	35,9
Al 16%	79.450	63,7
Al 32%	610	0,5
Total	124.806	100,0

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

En AFAM_PE las prestaciones varían según la cantidad de hijos por hogar y el nivel educativo de cada uno. Se utiliza un sistema de escala de equivalencia que calcula el monto transferido al hogar siguiendo un patrón de incrementos, pero a tasas decrecientes en el número de hijos, hasta alcanzar un monto máximo a partir del cual no varía. En el 2012 el monto mensual para el primer hijo en enseñanza primaria fue \$ 940,0 y para el primero en enseñanza secundaria fue \$ 1.342,8. El menor del INAU que reside en hogares con atención las 24 horas cobra un monto fijo de \$ 940,0 y el beneficiario con discapacidad un monto fijo de \$ 1.342,8.

En el cuadro que sigue se muestra la distribución de beneficios AFAM_PE por categoría y el beneficio promedio a diciembre de 2012. A esa fecha se pagaron 2.745 beneficios a menores del INAU, casi 10.500 beneficios a menores con discapacidad, cerca de 72.000 beneficios a liceales y la gran mayoría (317.694) a menores de cinco años, o que están cursando primaria.

Cuadro 16:**Beneficiarios y beneficio promedio mensual de Asignaciones Familiares Plan de Equidad según categoría a diciembre de 2012**

	<i>Beneficiarios</i>	<i>Beneficio promedio (en pesos)</i>
INAU	2.745	940,0
Primaria y menos de 5 años	317.694	691,1
Enseñanza media (adicional)	71.974	366,4
Menores con discapacidad	10.485	1342,8
Total	402.898	775,2

Fuente: RING de Prestaciones.

El monto promedio por beneficiario es de \$ 775,2 debido al efecto de la forma de cálculo de la transferencia al hogar, que decrece con el número de hijos, un menor que concurre a la escuela cobra en promedio \$ 691,1 y un menor que cursa secundaria \$ 1.057,5.

6. Consideraciones finales

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

El gasto total en Asignaciones Familiares en el 2012 fue de casi 215 millones de dólares y se ha incrementado significativamente a partir de 2008, año en que entró en vigencia el nuevo régimen. El 87% de esas erogaciones corresponden a las AFAM_PE (186 millones de dólares) y el resto a las asignaciones de la Ley 15.084 (28,5 millones de dólares). Con la reforma del sistema, las erogaciones pasaron a representar en el 2009 casi medio punto porcentual del PBI (0,49%) cuando históricamente participaban un 0,3%. En los dos últimos años este indicador bajó levemente, pero se da en un contexto de crecimiento económico sostenido de la economía uruguaya.

El máximo de beneficiarios de Asignaciones Familiares en el período 2007 – 2012 se alcanzó a fines del año 2010 con 573.707 beneficios. Si se compara el total de beneficios a diciembre de 2007 con los registrados a diciembre de 2010, el incremento en los tres años fue relativamente reducido (2,4%). En diciembre de 2012 bajaron a 527.704 beneficios, que representa una reducción de 6% respecto a 2007 y una baja de 3,9% respecto al año anterior. El mayor número de beneficios en AFAM_PE se registró en abril de 2011 con 420.128 que representó el 74% del total. La mayor parte de los beneficios comprendidos en el nuevo régimen corresponderían a pasajes de los otros regímenes vigentes al 31/12/2007.

El objetivo de brindar cobertura bajo el Plan de Equidad a unos 500.000 menores no se alcanzó, lo que podría atribuirse a la reducción de la incidencia de la pobreza en estos últimos años respecto a las metas evaluadas en el proyecto de ley de 2007. Sin embargo, a pesar de la reducción de la pobreza y la mejora en la distribución del ingreso, la cantidad de beneficios otorgados por AFAM_PE siguió creciendo hasta abril de 2011 y se mantuvo la tendencia a la baja en la cantidad de beneficios de AFAM_ley15.084.

En el 2012 la residencia por zona geográfica de los beneficiarios de Asignaciones Familiares mantiene en general la distribución histórica de estos beneficiarios: un tercio residente en Montevideo y dos tercios en el interior del país, tanto para la Ley 15.084 como para el Plan de Equidad. La distribución por zona geográfica de los beneficiarios se asemeja más a la distribución de la población de menores de 18 años o a la distribución de menores que viven en hogares del primer quintil de ingresos.

La cantidad de generantes de Asignaciones Familiares entre los años 2007 y 2012 no muestra cambios significativos. A diciembre de 2010 se tienen 306.690 generantes y en 2012 bajan a 287.536. En AFAM_PE se ha obtenido una representación femenina importante como administrador del beneficio, dado que en 2012 el 94% de los generantes son mujeres. Incluso puede suponerse que ha tenido algún efecto en el cambio de participación en el régimen de la Ley 15.084. Todavía no hay estudios que analicen los impactos intra hogares de esta medida.

La cantidad de beneficios por generante en el total de las Asignaciones Familiares ha aumentado levemente de un promedio de 1,8 beneficiarios en 2007 a 1,9 beneficiarios a partir de 2009, excepto en el último año que vuelve a 1,8. Esto se explica por la mayor cobertura del Plan de Equidad donde la cantidad de hijos por generante es mayor (mientras que los beneficios por generante en la Ley 15.084 es 1,4, en Plan de equidad es 2,0%).

La reforma de las Asignaciones Familiares ha incrementado los montos de las prestaciones sustantivamente. En AFAM_PE el beneficio promedio es más del doble respecto a lo que se percibe por el régimen tradicional. En 2012 el beneficio promedio de AFAM_PE es de 38,2 dólares y el de AFAM_ley15.084 de 17,8 dólares. Se ha mostrado que la forma de indexación propuesta en AFAM_PE mantuvo el poder de compra de la prestación.

Las estimaciones de pobreza de ingresos total país del INE verifican una reducción considerable en los últimos años. Respecto al 2006 el nivel de pobreza general en 2012 se ha reducido casi 22 puntos porcentuales y se ubica en 12,4%. Por tramos de edad, las estimaciones para los menores de 18 años también muestran reducciones significativas en la pobreza de ingresos, pero al 2012 todavía poco menos de la cuarta parte de los menores de 18 años (23%) se mantienen por debajo de la línea de pobreza de ingresos. Según estimaciones, el 74% de los menores pobres estarían recibiendo una prestación AFAM_PE. Esto señala que aún con una intervención del tipo AFAM_PE no alcanzaría para superar la pobreza y el desafío de una significativa y duradera reducción de la pobreza infantil a largo plazo todavía está presente, aunque se observan logros año a año.

Si la población objetivo de AFAM_PE se aproxima a los menores que viven en hogares del primer quintil de ingresos per cápita, ésta al ser una medida relativa, hace que el número de potenciales beneficiarios se mantenga relativamente estable en el tiempo y dependerá de la distribución de ingresos y de la evolución demográfica. Por el contrario, si el concepto de vulnerabilidad socioeconómica se entiende que debe acercarse al nivel de pobreza de ingresos, al ser ésta una medida absoluta, los beneficiarios potenciales tendrán más oscilaciones en el tiempo cubriendo solo a aquellos que presenten condiciones más críticas y acompañando el ciclo económico. La elección entre estas alternativas se relaciona en parte con cual sea el objetivo perseguido por el instrumento de política social (por ejemplo, provisión de ingresos para satisfacer niveles mínimos de consumo presente o apoyo para propiciar la acumulación de capital humano en el mediano plazo).

Para dar cumplimiento a lo que establecen las leyes N° 15.084 y N° 18.227 en cuanto al control de la asistencia a los centros de estudio, que había quedado suspendido desde el año 2000, en 2012 el BPS comenzó a recibir información automática de matriculación y asistencia proveniente de las instituciones de enseñanza (Programa de Gestión Unificada de Registros e Información (GURÍ) de educación inicial y Primaria, UTU y Secundaria) a través del proyecto Sistema de Información Integrada del Área Social (SIIAS). En 2013 se recabó información de los colegios y liceos privados. Ello permitió realizar al 30 de abril y al 31 de julio de este año el control del progreso educativo de los beneficiarios de Asignaciones Familiares del BPS. El cruzamiento de datos entre el BPS y los organismos de la enseñanza produjo listados de beneficiarios que serían suspendidos en el pago del beneficio si no acreditaban estar cursando estudios en centros de enseñanza públicos o privados.

