# CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Oficina de Montevideo



# EQUIDAD EN LAS ASIGNACIONES FAMILIARES DE URUGUAY

NACIONES UNIDAS

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPAL
Oficina de Montevideo



# EQUIDAD EN LAS ASIGNACIONES FAMILIARES DE URUGUAY

El presente documento ha sido elaborado por Marisa Bucheli, Consultora de la Oficina de CEPAL en Montevideo. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

LC/MVD/R.149.Rev.1

Agosto de 1997

1a. edición, Agosto de 1997

---

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es un organismo regional de las Naciones Unidas, fundado en 1948 y cuya sede se encuentra en Santiago de Chile. En la CEPAL participan todos los gobiernos de la región y su Secretaría tiene por funciones cooperar y asistir a los países y a la región en su conjunto en el proceso de desarrollo.

La Oficina de CEPAL en Montevideo tiene como funciones colaborar con Uruguay mediante la realización de estudios, investigaciones y asesoría sobre aspectos del desarrollo económico y social. Su dirección es Juncal 1305 piso 10, 11000 Montevideo, Uruguay, donde puede obtenerse información sobre sus publicaciones.

# ÍNDICE

# INTRODUCCIÓN

Históricamente, la creación de las políticas de ingresos estuvo asociada al objetivo de aliviar situaciones de pobreza. Entre ellas, diversos países adoptaron sistemas de ayuda pecuniaria a las familias con niños, a veces de carácter universal y otras focalizando poblaciones de bajos ingresos. En Uruguay, a través de la legislación de la seguridad social, el "Estado procuró asegurar a los miembros de la sociedad condiciones básicas de vida sobre la base de la protección de la familia y sus miembros"[1]/. Con respecto a la creación del sistema de asignaciones familiares en particular, "la doctrina nacional definía como su espíritu y orientaciones básicas el contribuir a evitar la desigualdad económica y se le entendía como un beneficio debido a todos los menores [...]. [El beneficio] basa su función en proteger a aquellos miembros del grupo social que por su edad no producen, pero a los cuales, por ser el futuro de nuestra Nación, el Estado debe asegurar un mínimo de bienestar"[2]/. Por lo tanto, al igual que en otros países, los legisladores parecen haber buscado también crear, por esta vía, un instrumento tendiente a mejorar el bienestar de los estratos más pobres.

En diversos países y períodos, los distintos diseños han hecho referencia a diferentes condiciones para la percepción del beneficio. Uno de los aspectos más controvertidos ha sido la referencia a la co-habitación de los padres del menor, debido a su potencial influencia en las decisiones de formación de parejas. Por ejemplo, se ha argumentado que en Estados Unidos, la existencia de un programa de beneficios condicionados a la ausencia del padre (vigente hasta 1979) se constituyó en un factor explicativo del crecimiento del porcentaje de familias con jefe mujer. Asimismo, los programas sujetos a la ausencia de uno de los padres podrían tener efecto sobre la decisión de un segundo casamiento. En Uruguay, el diseño de las asignaciones familiares no contiene requisitos de aspecto familiar, pudiendo ser cobrado por un mayor a cargo del menor, incluso cuando este no tiene una relación filial con el primero. Obviamente, las tomas de decisiones son resultado de aspectos más complejos que el de ingresos estrictamente, pero el beneficio podría eventualmente, constituir un contrapeso al temor a los gastos adicionales que significa un nuevo niño y la constitución de un hogar. Sin duda, el monto del beneficio está estrechamente vinculado a que los incentivos para las tomas de decisiones operen como tales.

---

[1]/ Cámara de Representantes, Comisión de Seguridad Social, Carpeta No. 437 de 1995, repartido No. 306, agosto de 1995.

[2]/ Idem.

En Uruguay los beneficios aparecen condicionados a la asistencia escolar del menor y a aspectos ocupacionales del mayor a cargo. La ley de creación del sistema, que data de 1943, designó como beneficiario directo de la asignación a los menores de 14 años "haciéndose extensiva hasta los dieciséis en casos de estudios secundarios o preparatorio o aprendizaje de oficios en escuelas especiales". La escolaridad fue posteriormente obligatoria para generar el derecho de los mayores de seis años, y continúa siéndolo hasta hoy en que el beneficio se ha extendido a los menores de 18. Así, a través del diseño, el sistema de asignaciones familiares podría operar como incentivo a estudiar, siempre y cuando los montos del subsidio así lo justifiquen. Puesto que los desertores de la enseñanza se concentran en los estratos de ingresos más bajos, el resultado final del requisito educativo aparece imponiendo un límite al efecto redistributivo de la política de asignaciones familiares.

En cuanto al requisito ocupacional del mayor a cargo, se refiere al cumplimiento de la exigencia de aportar a la seguridad social, la cual está relacionada con su tipo de inserción en el mercado de trabajo y probablemente a su edad, puesto que es probable que el propio funcionamiento del sistema de seguridad social opere como desincentivo a aportar por parte de los jóvenes. Esta condición ocupacional es común en los estratos bajos, por lo que constituye un aspecto contradictorio con el objetivo de aliviar las situaciones de pobreza.

El objetivo de este estudio es comparar el régimen de asignaciones familiares vigente antes de 1995 con el actual, en lo que se refiere a sus efectos sobre la distribución del ingreso, así como simular el impacto de un cambio de régimen. En este informe no se pretende analizar los incentivos implícitos en el diseño, si bien los resultados sugieren que éste parece contener condiciones que van en sentido contrario a los objetivos perseguidos con una política de ingresos. En el punto I se presenta un panorama general del sistema -que incluye los aspectos institucionales sobre su creación y financiamiento- y la evolución de su cobertura y gasto en la última década. Para el análisis de los dos regímenes, se trabajó con la Encuesta de Hogares: un detalle de los datos utilizados se presenta en el punto II. Posteriormente, en el punto III se analiza la distribución de los beneficiarios entre los estratos de ingreso y la distribución del gasto en asignaciones familiares bajos los dos regímenes. Finalmente, en el punto IV, se simula los efectos de un nuevo cambio en el régimen tal como aparece en la discusión de una propuesta realizada en agosto de 1995 en el seno de la Comisión de Seguridad Social del Parlamento.

# I. EL SISTEMA DE ASIGNACIONES FAMILIARES

## A. ASPECTOS INSTITUCIONALES

En el año 1943, se instauró un sistema de asignaciones familiares a través del cual se destinó a los menores de 14 años (16 en caso de que estuvieran estudiando) una prestación en dinero. Para generar el derecho al subsidio, el mayor a cargo del menor debía ser empleado, obrero o peón de un establecimiento comercial o industrial[3]/. A partir de 1950, la cobertura fue ampliándose a través de la extensión del límite de edad y la habilitación del derecho a los menores a cargo de mayores con otras condiciones ocupacionales. Transitoriamente, en algunos períodos se previó un límite al derecho para los casos en que el salario del mayor a cargo excediera un monto determinado por la ley.

En cuanto a su financiamiento, la ley de 1943 previó la creación de aportes patronales de la industria y el comercio destinados al pago de la prestación, administrados por Cajas de Compensación. En 1950, se creó un Fondo Nacional de Compensación para atender a las Cajas deficitarias con los excedentes de las superavitarias y un Consejo Central de Asignaciones Familiares de integración tripartita, cuya función fue supervisar las diferentes Cajas. Este Consejo Central fue absorbiendo las funciones de los Consejos de las Cajas, proceso que culminó en una fuerte centralización del sistema.

En 1966, una modificación transitoria en el financiamiento creó un aporte obrero adicional al patronal, derogado en 1973. En cuanto a su administración, a partir del año 1967 el Consejo Central fue ubicado en la órbita del Banco de Previsión Social (BPS), concentrando la administración de todos los fondos recaudados.

En el año 1979, las funciones del BPS -entre ellas, la administración de las asignaciones familiares- fueron trasladadas a la nueva Dirección General de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En 1980, en el marco de unificaciones impositivas y el aumento de la tasa básica del

---

[3]/ La ley denominó destinatario al menor beneficiado por el sistema. A su vez, distinguió entre asignatario (el mayor que por sus condiciones generaba el derecho a la prestación) y atributario (quién la administraba), quienes habitualmente coincidían. En este trabajo se denomina atributario a quién cobra la prestación y beneficiario al menor u hogar cubierto, tal como se hace corrientemente en la actualidad.

IVA, el aporte patronal para el financiamiento de estas prestaciones fue eliminado, las cuales pasaron a ser financiadas con recursos generales. En 1986 fue reinstitucionalizado el BPS que sucedió en todos sus derechos a la Dirección General de la Seguridad Social. Desde entonces, la administración del sistema de asignaciones familiares está en la órbita del BPS y continúa financiándose a través de los recursos generales y contribuciones especiales del Estado.

En 1995, se asistió a un nuevo cambio, esta vez de cobertura y cálculo del monto de la asignación. En 1994, los beneficiarios del régimen eran menores de 18 años estudiantes, contemplándose el caso de impedimento para estudiar[4]/. Por lo menos un mayor a cargo del menor debía estar comprendido en alguna de las siguientes situaciones: ser asalariado privado, vendedor de diarios, trabajador del servicio doméstico o rural; estar amparado en el seguro de paro; ser jubilado o pensionista. También se generaba el derecho en algunas situaciones especiales, como el caso de hijos de trabajadores fallecidos o privados de libertad, o los discapacitados mayores de 18 años que no estuvieran cobrando otra prestación del BPS. El monto de la asignación familiar equivalía al 8% del salario mínimo nacional (SMN) por menor, excepto para el caso de los discapacitados en que se duplicaba. La prestación pecuniaria se acompaña del derecho a la asistencia odontológica infantil y médica de nivel primario del niño y de la mujer embarazada.

El cobro de la prestación era bimensual y lo efectivizaba el mayor a cargo, previéndose en el trámite frente al BPS la no duplicación de la prestación. Asimismo, la prestación existía para los funcionarios públicos previéndose también la no duplicación de la transferencia para el hogar. Para estos últimos, la liquidación de la asignación estaba a cargo del organismo empleador y se realizaba conjuntamente con el salario, por lo que tenía periodicidad mensual.

**A partir de 1995, la cobertura y el monto de la asignación familiar quedaron sujetos al ingreso de la pareja a cargo del menor. Este cambio en el régimen afectó también los beneficios sociales percibidos por los funcionarios públicos. Así, actualmente, en los hogares cuya pareja no supera un ingreso salarial de seis salarios mínimos nacionales (SMN) mensuales, la asignación equivale a 16% del SMN por menor a cargo. Si dicho ingreso supera los seis pero no los diez SMN, la prestación continúa siendo 8% del SMN por menor. El derecho quedó eliminado en los casos en que la pareja tiene ingresos superiores a los diez SMN, excepto que dependan de ella tres o más menores**

---

[4]/ Los jóvenes entre 16 y 18 años debían estar realizando estudios superiores al nivel de primaria.

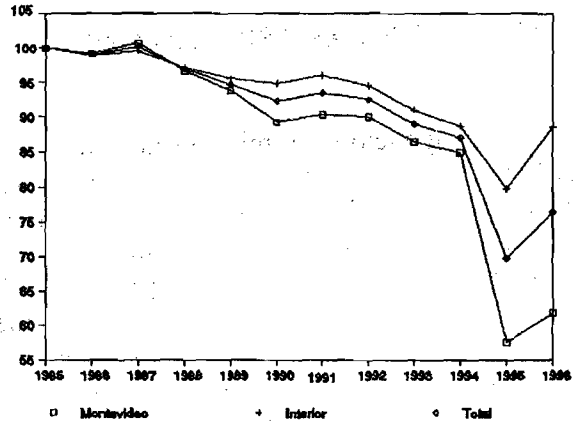
**en condición de beneficiarios. En este caso, el tope crece a razón de un SMN por cada menor estudiante que exceda un mínimo de dos.**

## B. EVOLUCIÓN DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES

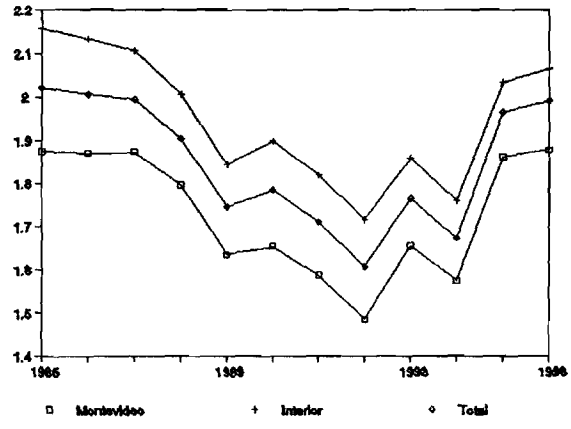
En 1985, el sistema de asignaciones familiares administrado por el BPS cubría a algo más de 470 mil menores en todo el país. Desde entonces, el número de menores beneficiarios ha ido disminuyendo paulatinamente hasta llegar en 1994 a algo menos de 410 mil, esto es, un 13% menos que en 1985 (gráfica 1). A su vez, el número de mayores que cobran la prestación (atributarios) creció en alrededor de 5% entre 1985 y 1994. Así, la relación beneficiario-atributario cayó de un valor próximo a 2 en 1985 a 1,7 en 1994 (gráfica 2). Por otra parte, el monto gastado por el BPS en estas prestaciones[5]/ descendió a menos de la mitad en términos reales entre 1985 y 1994. Esta evolución se explica no solamente por el descenso del número de beneficiarios sino también por la disminución, a menos de la mitad, del salario mínimo nacional en términos reales. Como el gasto unitario es una proporción fija del salario mínimo, existe una correspondencia entre la evolución de ambas variables (gráfica 3). Esta caída de la asignación familiar unitaria en términos reales pudo haber contribuido a desincentivar a la población a hacer uso del derecho que le correspondía, explicando así el descenso de beneficiarios entre 1985 y 1994.

---

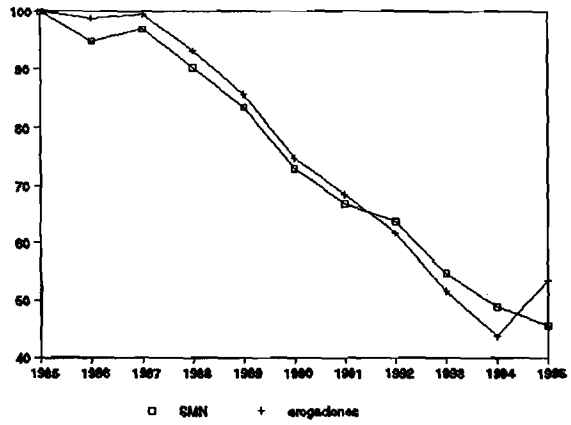
[5]/ Las prestaciones analizadas son estrictamente las destinadas al pago de las asignaciones familiares. En el rubro "Asignaciones Familiares" del BPS se incluyen, además, los pagos por maternidad y las prestaciones médicas a los beneficiarios del sistema.




*Gráfica 1. Evolución del número de menores beneficiarios. Ultimo bimestre de cada año. Dic/85=100.*
*Fuente: BPS, Boletín Estadístico, varios números.*




*Gráfica 2. Relación beneficiario/atributario. Ultimo bimestre de cada año.*
*Fuente: BPS, Boletín Estadístico, varios números.*




*Gráfica 3. Evolución real del valor de las asignaciones familiares y del salario mínimo nacional. Promedio anual. Base: dic/85 = 100.*

En 1995, con el cambio de régimen, el número de menores beneficiarios descendió un 20%. El tope de ingresos afectó en mayor medida a Montevideo, en que la disminución fue 32%, debido a que en la capital, los ingresos son superiores a los del Interior. En el Interior, la disminución de la cobertura fue del orden del 10%. Por otra parte, al eliminar el derecho a la prestación a las parejas de mayores ingresos, en un contexto en que los hogares con mayor número de hijos se concentran en los estratos más bajos, la tendencia a la disminución del promedio de beneficiarios por atributario se revirtió.

En 1996, un año después de la reforma, el número de beneficiarios creció a 360.000. Este aumento pudo estar relacionado al crecimiento del valor real de la asignación unitaria. El hecho de que el incremento de beneficiarios se observa en 1996 y no en 1995 puede deberse a que las personas hayan percibido, con cierto rezago, la mejora de la asignación. Su tendencia a disminuir se quebró en 1995, año en que el monto gastado en asignaciones familiares por parte del BPS aumentó 28% en términos reales con respecto a 1994.

El aumento del gasto del BPS en 1995 se debió principalmente al cambio en la erogación unitaria, que para ciertos beneficiaros pasó de ser un 8% del salario mínimo nacional a un 16% del mismo. En el último bimestre de 1995, el monto gastado por beneficiario en términos reales creció en un 80% respecto al mismo período de 1994. El efecto del gasto unitario sobre el gasto total se suavizó por el mencionado descenso de beneficiarios ante el cambio de cobertura. A la fecha, no existían datos del último bimestre de 1996.

## II. DATOS UTILIZADOS

Una forma de evaluar el efecto de los dos regímenes de asignaciones familiares sobre la distribución del ingreso, consiste en comparar un año anterior al cambio con otro posterior. La dificultad de este tipo de análisis radica en que los ingresos y su distribución varían de un año a otro por motivos ajenos al cambio de régimen de asignaciones familiares. Por ello, se optó por trabajar con la información de la Encuesta de Hogares de 1994, último año de vigencia del antiguo régimen, y simular el cambio de régimen. Este tipo de análisis tiene como defecto no incluir las eventuales repercusiones indirectas de la reforma sobre los ingresos.

Los efectos de cada régimen se analizaron trabajando con los hogares con derecho a la prestación, independientemente de si lo ejercían efectivamente, incluyendo a los generadores del derecho a través del BPS y a los empleados públicos. Un detalle de la identificación de este grupo de hogares se presenta en la sección A. Una vez seleccionado el conjunto de hogares con derecho, se procedió a la estimación del valor de la asignación familiar de acuerdo a cada régimen. Su forma de estimación se presenta en la sección B. Por último, los aspectos referidos a los ingresos utilizados para presentar la distribución del ingreso y de las asignaciones familiares se detallan en la sección C.

### A. DETECCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS

La Encuesta de Hogares (encuesta de periodicidad mensual relevada por el Instituto Nacional de Estadística) proporciona información de los ingresos percibidos por las personas en el mes anterior a la entrevista, desagregados según algunas fuentes (salarios, jubilaciones, etc.). Las asignaciones familiares aparecen recogidas, junto con otras transferencias, bajo el concepto "beneficios sociales". Por lo tanto, una primer limitación para trabajar con los datos de la Encuesta es que no informa el valor de los ingresos por asignaciones familiares por separado.

Una segunda limitación provino de la diferencia entre la estimación del número de atributarios realizada a partir de la Encuesta y el número efectivo proporcionado por BPS. Para realizar la estimación mencionada, se trabajó con los meses pares de 1994: como los trabajadores privados cobran la asignación familiar en los impares, la frecuencia de perceptores de beneficios sociales recogida en la Encuesta presenta picos en los meses pares. El 12.5% de los hogares montevideanos y 10.5% de los del Interior urbano declararon haber

percibido beneficios sociales. A su vez, la cuarta parte de los primeros y el 29% de los segundos obtuvieron dichos beneficios sociales a través de un empleo público. La expansión de los hogares perceptores de la Encuesta, excepto los beneficiarios por un empleo público, arrojó un número estimado de atributarios significativamente menor al registrado en BPS. Algunos problemas de información de la Encuesta pueden explicar estas diferencias: de hecho, la Encuesta no ha sido diseñada a los efectos de estudiar específicamente esta fuente de ingresos. Por un lado, es probable que las personas informen correctamente el ingreso global de los miembros del hogar pero sin desagregar con exactitud entre sus diferentes fuentes. Por otro, BPS registra descensos de atributarios en los períodos en que se exige la declaración de las condiciones para el derecho a la prestación, en particular la constancia de asistencia escolar del menor. Ello implica que en algunos meses, el hogar entrevistado tiene derecho al cobro de la asignación pero no la ha efectivizado por estar pendiente el trámite.

Dadas estas limitaciones, se prefirió estudiar los dos regímenes de asignaciones familiares identificando la población de hogares con derecho para, posteriormente, estimar el valor de la asignación a percibir por cada hogar.

En 1994, el 41.1% de los hogares montevideanos y el 46.8% de los del Interior urbano contaban por lo menos con un menor de 18 años estudiante. Para el primer régimen, no todos estos hogares tenían derecho a percibir la asignación familiar debido a que ningún adulto a cargo cumplía con los requisitos ocupacionales exigidos por la ley para ser un atributario. Para identificar los hogares con derecho, se supuso que los menores estaban a cargo del jefe del hogar y/o del cónyuge o concubino(a). Así, un hogar con derecho a asignación familiar fue identificado cuando por lo menos uno de esos miembros estaba jubilado, cobrando el seguro de paro, era asalariado o se desempeñaba como canillita o en el servicio doméstico. Así, los hogares con menores estudiantes sin derecho a la asignación se caracterizaron porque el jefe del hogar y su eventual pareja combinaban ser trabajadores por cuenta propia, inactivos sin jubilación, desocupados sin amparo en el seguro de paro, patrones, trabajadores zafrales y familiares no remunerados. Algunos hogares con derecho no fueron identificados, como ser aquellos con miembros discapacitados, con menores de padres fallecidos o con menores a cargo de otro miembro del hogar con derecho a ser atributario (por ejemplo, casos en que el hogar identificaba como jefe al padre o a la madre del menor pero el atributario era un hermano, abuelo, etc.).

**De acuerdo a la estimación realizada, el antiguo régimen debía cubrir el 31.5% de los hogares montevideanos y 34.6% de los del Interior urbano. Más allá de los supuestos mencionados sobre los mayores a cargo, otros aspectos**

**influyeron en que la población de hogares con derecho no fuera la misma que la beneficiaria. Por un lado, los costos del trámite -principalmente en tiempo- podrían influir en que los hogares de altos ingresos prescindieran de la transferencia. Por otro, la exigencia de un comprobante resultaría inaccesible para los trabajadores ausentes de las planillas de trabajo de las empresas.**

A efectos de conocer las diferencias entre la población de hogares con derecho y la que lo ejercía, se comparó el número de hogares con derecho en 1994 con el número de atributarios informado por BPS en la última liquidación de dicho año. Para ello, debió hacerse un supuesto adicional sobre la opción de realizar el trámite en BPS o en un organismo estatal, para el caso de los hogares en que la pareja a cargo generaba simultáneamente el derecho frente a BPS y al empleador público. Se supuso que estos hogares optaban por realizar el trámite frente al organismo público empleador debido a que, dadas las periodicidades de cobro, parece ser la mejor opción para el hogar. Como resultado de este supuesto y para el antiguo régimen, se obtuvo que el BPS debía cubrir 22.7% de los hogares de Montevideo y 22.2% de los del Interior Urbano en el año 1994.

Estos porcentajes fueron expandidos para estimar el número de hogares con derecho a la prestación (excluidos los funcionarios públicos), el cual resultó menor que el número de atributarios informado por dicho organismo. Los hogares con derecho fueron estimados en 99.559 en Montevideo y 99.127 en el Interior urbano; la información de BPS indicó 114.166 atributarios de Montevideo y 130.648 del Interior. Los diversos supuestos señalados y los desvíos entre población con derechos y beneficiarios contribuyen a explicar las diferencias. Además, debe recordarse que la Encuesta releva información en áreas urbanas por lo que los trabajadores rurales están sub-representados en las estimaciones realizadas.

Para identificar los hogares con derecho a la prestación bajo el nuevo régimen, fueron eliminados aquellos cuyas parejas a cargo tenían ingresos del trabajo superiores a los 10 SMN, con las excepciones previstas por la nueva reglamentación.

## B. ESTIMACIONES DE INGRESO Y ASIGNACIÓN FAMILIAR

Una vez identificados los hogares con derecho a asignación familiar, se procedió a determinar el monto de la misma.

Para el antiguo régimen, la prestación se calculó multiplicando el salario mínimo por 0.08 y por el número de menores estudiantes. El ingreso del hogar, neto de la transferencia, se calculó como la diferencia entre el ingreso total informado por el hogar y el valor estimado de la asignación familiar. Debido a que el cobro de las asignaciones se realiza en los meses impares, esta forma de estimación exigió trabajar únicamente con los meses pares de 1994. Obviamente, el ingreso neto fue sub-estimado para los hogares con derecho a la prestación pero que no lo ejercían y sobre-estimado para los hogares beneficiarios no identificados.

Para determinar la asignación de 1994 de haber regido el nuevo régimen, era necesario conocer los ingresos del trabajo de la pareja a cargo del hogar -netos de la prestación-. Para estimarlos, se calculó la suma de los ingresos del trabajo del jefe y su pareja incluyendo los beneficios sociales relevados en la Encuesta. A este monto se le sustrajo la estimación del valor estimado previamente de la asignación familiar. Para los hogares generadores del derecho, la prestación se estimó como 16% del salario mínimo por menor cuando el ingreso neto del trabajo de la pareja era menor a 6 salarios mínimos. Una segunda franja de hogares, cuyas parejas percibían ingresos netos del trabajo superiores a los 6 salarios mínimos pero inferiores a 10, mantuvo el valor estimado para el antiguo régimen. También se mantuvo para los hogares en los que, habiendo más de tres menores estudiantes, el ingreso de la pareja excedía los 10 salarios mínimos pero no los 11; para los que, habiendo más de cuatro menores estudiantes, dicho ingreso superaba los 11 salarios mínimos pero no los 12 y así sucesivamente. Para el resto de los hogares, el valor de la asignación fue nulo.

El ingreso total fue calculado como la suma del ingreso declarado en 1994 menos la asignación estimada para el antiguo régimen más la prestación estimada para el nuevo.

## C. EL CONCEPTO DE INGRESO UTILIZADO

Para construir indicadores de la distribución del ingreso, se asignó a cada persona una cuota parte del ingreso del hogar deflactado por el índice de precios al consumo. Esta deflactación fue necesaria porque los datos de ingreso fueron relevados en encuestas realizadas a lo largo de 1994. A cada miembro del hogar se le imputó un ingreso resultado de dividir el ingreso real del hogar entre una escala de adulto equivalente en la que el jefe del hogar se computó como 1, el resto de los mayores de 14 años como el 70% del jefe y los menores, como 50% del jefe. Se trabajó con Montevideo e Interior urbano por

separado, de forma que los estratos fueron definidos según la distribución de cada región.

La asignación deflactada también fue dividida por la escala de adulto equivalente e imputada a cada miembro del hogar. Si bien de acuerdo a la ley, el beneficiario directo es el menor de 18 años estudiante cuyo mayor a cargo cumple con determinados requisitos ocupacionales, la asignación familiar beneficia a todos los miembros del hogar al que pertenece. De allí que se haya imputado a todos los miembros, una cuota parte de la prestación como componente del ingreso imputado. Finalmente, el ingreso individual neto de transferencias, deflactado y dividido por la escala equivalente, fue idéntico a la diferencia del ingreso total y prestación imputados.

Así, la comparación supuso que el cambio en las asignaciones familiares no tuvo otro impacto sobre el ingreso que el directo, proveniente del cambio del monto de la prestación para los distintos hogares. Así, el ingreso total de 1994 difiere del ingreso de la simulación del segundo régimen en un monto idéntico a la diferencia entre el valor total de las asignaciones familiares. Ello se manifestó en un ingreso superior para la simulación del nuevo régimen, del orden de 0.1% en Montevideo y 0.4% en el Interior. Ahora bien, si el ingreso no aumentó efectivamente, este crecimiento fue ficticio y debió ser compensado con la disminución de los ingresos de algún grupo de la población, del cual se desconoce el estrato de pertenencia. Este tipo de transferencias entre la población no han sido recogidas por esta simulación. A su vez, el valor de las asignaciones familiares creció 14% en Montevideo y 56% en el Interior. Si los recursos generales del Estado no crecieron, algún otro rubro debió contribuir a su financiamiento, desconociéndose también el estrato del grupo poblacional al que estaba dirigido[6]/.

---

[6]/ Este aumento estimado es superior al incremento real de las erogaciones del BPS en 1995, que fue 28%. Una diferencia entre estos crecimientos era esperable debido a que la estimación realizada con hogares con derecho cubre los cambios ocasionados en las asignaciones familiares de los empleados públicos. Por otra parte, se podría esperar un aumento inferior en esta estimación debido a que es probable que hogares de ingresos relativamente altos no ejercieran su derecho a cobrar la asignación en el pasado, por lo que su eliminación legal estuviera refrendando una situación de hecho para ellos. Pero otros aspectos influyen para que el incremento estimado fuera superior al real. Por un lado, si el número de beneficiarios en 1996 creció por un rezago en la toma de decisiones, el aumento del gasto descontado el período de ajuste podría ser superior a dicho 28%. Por otro, el salario mínimo utilizado para la simulación del nuevo régimen fue el de 1994 y este cayó en términos reales un 7% en 1995 respecto al año anterior.

## III. LAS ASIGNACIONES FAMILIARES Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

### A. LOS BENEFICIARIOS DE ASIGNACIONES FAMILIARES

La información de 1994 presentada en el cuadro 1 muestra una mayor concentración de los menores de 18 años en los estratos de menores ingresos. Esta característica no es particular a dicho año sino que es señalada en diversos trabajos sobre Uruguay para distintos períodos. Ello hace que todas las políticas destinadas a los niños y adolescentes tengan un efecto progresivo de redistribución. Este será aún mayor cuando para tener derecho a una transferencia se imponga un tope máximo de ingreso salarial de las personas a cargo del menor, tal como ocurre en el nuevo régimen de asignaciones familiares.

Cuadro 1. Distribución de los menores de 18 años y de los menores beneficiarios del sistema de asignaciones familiares entre estratos. Porcentajes.

| | Montevideo | | Interior urbano | |
|---|---|---|---|---|
| | Menores | Benef. | Menores | Benef. |
| | (1) | (2) | (3) | (4) |
| **ANTIGUO RÉGIMEN** | | | | |
| Decil 1 | 16.8 | 15.0 | 15.4 | 12.7 |
| Quintil 1 | 30.1 | 27.8 | 27.8 | 24.9 |
| Quintil 2 | 21.5 | 23.4 | 22.0 | 22.8 |
| Quintil 3 | 17.4 | 16.6 | 18.4 | 20.0 |
| Quintil 4 | 15.8 | 17.0 | 16.9 | 17.7 |
| Quintil 5 | 15.2 | 15.2 | 14.8 | 14.7 |
| Decil 10 | 7.8 | 7.8 | 7.2 | 7.1 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| **NUEVO RÉGIMEN** | | | | |
| Decil 1 | 16.5 | 20.1 | 15.3 | 13.3 |
| Quintil 1 | 29.9 | 37.7 | 27.4 | 26.3 |
| Quintil 2 | 21.6 | 31.5 | 22.1 | 25.5 |
| Quintil 3 | 17.5 | 18.0 | 18.8 | 22.6 |
| Quintil 4 | 15.8 | 10.3 | 16.9 | 17.9 |
| Quintil 5 | 15.2 | 2.5 | 14.8 | 7.7 |
| Decil 10 | 7.7 | 0.3 | 7.2 | 1.8 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Elaboración propia en base a INE.

Las diferencias entre la distribución de menores de 18 años y los que se benefician de la asignación familiar provienen de los requisitos legales. En el cuadro 2 se presentan algunos indicadores que intentan aislar el impacto de dichos requisitos.

Tal como surge de la columna (2) del cuadro 2, la exigencia de asistencia a establecimientos educativos afectó levemente el número de beneficiarios potenciales de la política de asignaciones familiares. Los menores de 18 que no estudiaban representaron alrededor del 2% de la población, esto es, 7% de los menores montevideanos y 9% de los menores del Interior urbano. La inasistencia fue más intensa en los estratos más pobres: en el primer decil de la distribución de cada región, aproximadamente 12% de los menores de 18 años no asistían al sistema de enseñanza, porcentaje similar en Montevideo y en el Interior. La mayor intensidad de la inasistencia en los estratos de menores ingresos es también una característica señalada en diversos trabajos que no es particular del año 1994.

Cuadro 2. Indicadores sobre el derecho a la asignación familiar de los menores de 18 años por estrato de ingreso. Porcentajes.

| | Montevideo | | | | Interior Urbano | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (1) | (2) | (3) | (4) |
| **ANTIGUO RÉGIMEN** | | | | | | | | |
| Decil 1 | 43 | 12 | 28 | 36 | 46 | 12 | 36 | 44 |
| Quintil 1 | 38 | 11 | 26 | 34 | 42 | 12 | 30 | 39 |
| Quintil 2 | 27 | 8 | 15 | 22 | 33 | 10 | 22 | 30 |
| Quintil 3 | 22 | 8 | 27 | 32 | 27 | 9 | 19 | 26 |
| Quintil 4 | 20 | 3 | 21 | 23 | 25 | 7 | 24 | 29 |
| Quintil 5 | 19 | 2 | 28 | 29 | 22 | 4 | 29 | 32 |
| Decil 10 | 20 | 1 | 28 | 29 | 21 | 2 | 31 | 33 |
| Total | 25 | 7 | 23 | 29 | 30 | 9 | 25 | 32 |
| **NUEVO RÉGIMEN** | | | | | | | | |
| Decil 1 | 42 | 12 | 30 | 38 | 46 | 13 | 39 | 47 |
| Quintil 1 | 38 | 11 | 28 | 36 | 41 | 13 | 33 | 42 |
| Quintil 2 | 27 | 8 | 20 | 26 | 33 | 10 | 22 | 30 |
| Quintil 3 | 22 | 8 | 44 | 48 | 28 | 9 | 20 | 27 |
| Quintil 4 | 20 | 3 | 66 | 67 | 25 | 7 | 31 | 36 |
| Quintil 5 | 19 | 2 | 92 | 92 | 22 | 4 | 67 | 68 |
| Decil 10 | 20 | 1 | 98 | 98 | 21 | 2 | 85 | 85 |
| Total | 25 | 7 | 45 | 49 | 30 | 9 | 33 | 39 |

Notas: (1) Porcentaje de menores en el estrato.
(2) Porcentaje de menores que no asisten al sistema de educativo.
(3) Porcentaje de menores estudiantes sin derecho a la asignación familiar debido al tipo de ocupació de los mayores a cargo.
(4) Porcentaje total de menores sin derecho a la asignación familiar.
Fuente: Elaboración propia en base a INE.

Por otra parte, con el antiguo régimen, al grupo de no asistentes se le sumaba otro conjunto de menores sin cobertura debido al tipo de ocupación de los mayores a cargo. En Montevideo, un 23% de menores estudiantes se encontraba en esta situación y en el Interior urbano, un 25%. Las ocupaciones que no generaban el derecho eran más intensas en los estratos bajos: para el 10% más pobre montevideano, un 28% de los menores pertenecía a un hogar sin derecho por este concepto; en el Interior, el porcentaje se elevaba a 36%.

En síntesis, **el antiguo régimen no cubría alrededor de 29% de los menores de 18 años en Montevideo y 32% en el Interior. En el estrato más bajo de cada región, la cobertura era menor al promedio: a la mayor deserción de la enseñanza se le sumaba un mayor porcentaje de adultos no generadores del derecho por razones de inserción laboral. Así, el 36% de los menores montevideanos del primer decil y el 44% de los del Interior urbano del mismo estrato no contaban con cobertura. Como consecuencia, la comparación de la distribución de los menores de 18 años y la de los menores beneficiarios mostró que el carácter progresivo de la cobertura para el régimen vigente antes de 1995, estaba altamente relacionado con la concentración de los menores de 18 años en los estratos bajos y no con un diseño de atención a los más pobres. Se observaba así que los menores se concentraban en mayor proporción en el primer quintil que el sub-grupo de beneficiarios del sistema.**

El nuevo régimen quitó el derecho a los hogares cuya pareja a cargo percibía ingresos por encima de topes establecidos por ley. Obviamente, en la simulación para el año 1994 el porcentaje de inasistentes se mantuvo y cayó el porcentaje promedio de menores cubiertos. En el primer decil, el porcentaje de cobertura se vio influido por el aumento del valor de la asignación de 8% a 16% del salario mínimo, permitiendo a un pequeño grupo de miembros de hogares perceptores (2%) mejorar su posición trasladándose al segundo decil de la nueva distribución. Puesto que entre ellos había menores de 18 años con derecho a la asignación familiar, el porcentaje de menores en el estrato más bajo disminuyó levemente al tiempo que aumentó la participación de menores sin derecho a la prestación. Por otra parte, los topes de ingreso de la pareja a cargo del menor comenzarían a operar, es decir a disminuir el porcentaje de cobertura a partir del tercer quintil montevideano y del cuarto del Interior.

En síntesis, **con el nuevo régimen la cobertura se concentró en los estratos más pobres con mayor intensidad debido a la eliminación de cobertura en los más ricos, manteniendo un porcentaje significativo de menores sin derecho a la prestación en los primeros: 36% de los menores del primer quintil montevideano y 42% de los del Interior. Puesto que en este estrato las parejas a cargo tenían ingresos inferiores a los límites impuestos por la ley, las limitaciones de cobertura provinieron de la inasistencia al sistema de**

enseñanza y a la no generación del derecho debido al tipo de inserción laboral de los mayores a cargo. Esta última causa explicó la no cobertura de alrededor del 70% de los menores sin derecho a la prestación del primer quintil en ambas regiones.

A su vez, la participación de las asignaciones familiares en el ingreso de toda la población resultó muy pequeña para los dos regímenes, pero no parecieron ser despreciables para los miembros de hogares perceptores de los estratos bajos, tal como surge del cuadro 3. En particular, de acuerdo a la simulación del nuevo régimen, la participación de la asignación se habría duplicado, representando el 9% del ingreso de los perceptores del primer decil montevideano y el 15% de los mismos del Interior urbano.

Cuadro 3. Participación de las asignaciones familiares en el ingreso según estrato.

| | Montevideo | | | Interior Urbano | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Participación de las AF en el ingreso de: | | | | | |
| | (1) | (2) | (3) | (1) | (2) | (3) |
| **ANTIGUO RÉGIMEN** | | | | | | |
| Decil 1 | 2.8 | 3.5 | 4.7 | 4.3 | 5.1 | 7.7 |
| Quintil 1 | 1.9 | 2.6 | 3.4 | 3.1 | 4.0 | 5.6 |
| Quintil 2 | 0.9 | 1.4 | 1.7 | 1.6 | 2.3 | 3.1 |
| Quintil 3 | 0.4 | 0.8 | 1.1 | 1.0 | 1.7 | 2.1 |
| Quintil 4 | 0.3 | 0.7 | 0.8 | 0.7 | 1.1 | 1.5 |
| Quintil 5 | 0.1 | 0.3 | 0.5 | 0.3 | 0.6 | 0.8 |
| Decil 10 | 0.1 | 0.3 | 0.4 | 0.2 | 0.4 | 0.6 |
| Total | 0.4 | 0.8 | 1.1 | 0.8 | 1.4 | 1.9 |
| **NUEVO RÉGIMEN** | | | | | | |
| Decil 1 | 5.0 | 6.4 | 8.8 | 7.6 | 9.2 | 14.6 |
| Quintil 1 | 3.4 | 4.6 | 6.3 | 5.6 | 7.4 | 10.7 |
| Quintil 2 | 1.3 | 2.0 | 2.5 | 3.1 | 4.5 | 5.9 |
| Quintil 3 | 0.5 | 0.9 | 1.4 | 1.8 | 2.8 | 3.6 |
| Quintil 4 | 0.2 | 0.4 | 0.9 | 0.8 | 1.4 | 2.0 |
| Quintil 5 | 0.0 | 0.0 | 0.2 | 0.2 | 0.3 | 1.0 |
| Decil 10 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.6 |
| Total | 0.5 | 1.0 | 2.2 | 1.3 | 2.2 | 3.8 |

Notas:
(1) Participación en el ingreso del estrato.
(2) Participación en el ingreso de los miembros en hogares con menores estudiantes del estrato.
(3) Participación en el ingreso de los miembros en hogares con derecho a la A.F del estrato.

Fuente: Elaboración propia en base a INE.

## B. LA DISTRIBUCIÓN DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES

Para estudiar el impacto de las asignaciones familiares en la distribución del ingreso, se calculó un índice de concentración ($C_j$) para el ingreso neto y para la asignación familiar, resultado de aplicar la fórmula del índice de Gini (G) a los datos ordenados según el ingreso total en forma ascendente. El índice $C_j$

indica cuan desigual está distribuida la fuente de ingreso "j" con respecto a la distribución del ingreso individual total. Un signo negativo significa que dicha fuente se concentra en los ingresos más bajos y tiene por lo tanto un efecto desconcentrador.

El índice de Gini es una suma ponderada de los de concentración:

$$G = (\mu_j / \mu) * (\Sigma \mu_j \ C_j)$$

dónde las letras "$\mu_j$" y "$\mu$" representan la media de cada fuente de ingreso y del ingreso total individual respectivamente. Así, un índice de concentración negativo contribuirá a desconcentrar el ingreso total en mayor medida cuanto mayor sea el promedio para toda la población de dicha fuente de ingresos.

Tal como se presenta en el cuadro 4, en 1994 el índice de concentración $C_j$ de las asignaciones familiares fue negativo tanto en Montevideo como en el Interior urbano. El valor absoluto del índice para la simulación del nuevo régimen fue superior que el calculado para el antiguo. Así, **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.** Coherentemente, no se obtuvieron diferencias relevantes entre el índice de Gini calculado para el ingreso total y para el ingreso neto de la prestación. Ello tampoco sucedió con otros índices, como los de entropía de orden 0 y 1, presentados en el cuadro 4 [7].

En el mismo cuadro aparece además la distribución del valor de las asignaciones entre los diferentes estratos del ingreso. **Para el antiguo régimen, el 20% de las personas con menor ingreso en cada región -las cuales captaban menos del 7% del ingreso total regional- percibían el 29% y 25% del valor de las asignaciones familiares generadas en Montevideo e Interior, respectivamente.** Con la simulación del segundo régimen, al ser eliminados los derechos de hogares con mayores ingresos del trabajo y crecer el monto de la transferencia para los de menores ingresos, la concentración de las asignaciones en los estratos más pobres creció. **Así, con el cambio de cobertura y determinación del monto de la asignación, en Montevideo el 20% más pobre captaría el 45% del total de asignaciones destinadas a la capital. En el Interior, al ser los ingresos menores que en Montevideo, la distribución de las asignaciones bajo los dos regímenes presentaría diferencias menores: ante el**

---

[7] Se calcularon diferentes índices de concentración debido a que ellos difieren en su sensibilidad al estrato en que se producen las transferencias.

**cambio de cobertura y valor unitario de la prestación, el 30% del monto total se dirigiría al primer quintil.**

En síntesis, coherentemente con los índices de concentración encontrados, las asignaciones familiares se concentraban en los estratos bajos de ingreso en ambos regímenes, pero presentando un menor destino relativo hacia los estratos altos con el nuevo. En consecuencia, en el nuevo régimen, el sistema de asignaciones familiares se constituiría como una política con un efecto redistribuidor más progresivo que el antiguo[8]/.

---

[8]/ Debe recordarse que se ha trabajado con la población generadora del derecho a la asignación familiar. El incentivo a cobrar la asignación crece cuanto mayor es la proporción del subsidio en el ingreso familiar. Ello significa que probablemente, el antiguo régimen de asignaciones familiares presentara en la realidad un gasto más concentrado en los estratos bajos que el que aparece cuando se analiza la población generadora del derecho. Las cuotas diferenciales también inciden en la sub-declaración de ingresos de la pareja a cargo, lo que afectaría el efecto redistribuidor del nuevo régimen.

Cuadro 4. Índices de distribución y participación de las asignaciones familiares y del ingreso neto en los estratos de ingreso.

| | Montevideo | | | Interior Urbano | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Ingreso | A. Fam. | Ingreso neto | Ingreso | A. Fam. | Ingreso neto |
| **ANTIGUO RÉGIMEN** | | | | | | |
| I. Participaciones en los estratos del ingreso | | | | | | |
| Decil 1 | 2.4 | 15.6 | 2.3 | 2.5 | 13.0 | 2.4 |
| Quintil 1 | 6.5 | 28.6 | 6.4 | 6.8 | 25.2 | 6.6 |
| Quintil 2 | 11.2 | 23.3 | 11.2 | 11.7 | 22.9 | 11.7 |
| Quintil 3 | 15.6 | 16.1 | 15.6 | 16.1 | 19.8 | 16.0 |
| Quintil 4 | 22.0 | 17.0 | 22.1 | 22.3 | 17.5 | 22.3 |
| Quintil 5 | 44.6 | 14.9 | 44.7 | 43.2 | 14.5 | 43.4 |
| Decil 10 | 28.6 | 7.8 | 28.7 | 27.7 | 7.1 | 27.8 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| II. Índices de distribución | | | | | | |
| Gini | 37.5 | 66.5 | 37.7 | 35.9 | 63.5 | 36.3 |
| Entropía 0 | 24 | | 24.4 | | | 22.7 |
| Entropía 1 | 24.6 | | 24.9 | | | 23.7 |
| Cj | | -14.3 | 37.7 | | -11.4 | 36.3 |
| III. Contribución al Indice de Gini | | | | | | |
| Contrib. | 37.5 | -0.1 | 37.5 | 35.9 | -0.1 | 36.0 |
| % | 100.0 | -0.2 | 100.2 | 100.0 | -0.3 | 100.3 |
| **NUEVO RÉGIMEN** | | | | | | |
| I. Participaciones en los estratos del ingreso | | | | | | |
| Decil 1 | 2.5 | 25.0 | 2.3 | 2.6 | 15.4 | 2.4 |
| Quintil 1 | 6.6 | 45.1 | 6.4 | 6.9 | 30.2 | 6.6 |
| Quintil 2 | 11.3 | 29.4 | 11.2 | 11.9 | 28.6 | 11.6 |
| Quintil 3 | 15.6 | 15.1 | 15.6 | 16.1 | 21.9 | 16.0 |
| Quintil 4 | 22.0 | 8.5 | 22.1 | 22.3 | 14.0 | 22.4 |
| Quintil 5 | 44.5 | 1.8 | 44.7 | 42.9 | 5.4 | 43.4 |
| Decil 10 | 28.5 | 0.2 | 28.7 | 27.5 | 1.3 | 27.8 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| II. Índices de distribución | | | | | | |
| Gini | 37.3 | 78.3 | 37.7 | 35.5 | 69.4 | 36.3 |
| Entropía 0 | 23.6 | | 24.4 | 21.4 | | 22.7 |
| Entropía 1 | 24.4 | | 24.9 | 22.7 | | 23.7 |
| Cj | | -44.8 | 37.7 | | -26.8 | 36.3 |
| III. Contribución al Indice de Gini | | | | | | |
| Contrib. | 37.3 | -0.2 | 37.5 | 35.5 | -0.3 | 35.8 |
| % | 100.0 | -0.6 | 100.6 | 100.0 | -1.0 | 101.0 |

Fuente: Elaboración propia en base a INE.

## IV. SIMULACIÓN DE LA PROPUESTA DE AGOSTO DE 1995

En la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Representantes se discutió una modificación al régimen vigente, que extendería el beneficio de la prestación a toda la población menor de 18 años independientemente de la ocupación de los mayores a cargo, manteniendo el requisito de asistencia escolar y tope de ingreso. La forma de cálculo del valor de la asignación familiar para quienes ya generaron el derecho se mantendría mientras que, para los nuevos beneficiarios, se fijaría en 8% del salario mínimo nacional.

Siempre considerando a la población con derecho, con esta propuesta el monto gastado en asignaciones familiares crecería 33% en Montevideo y 84% en el Interior urbano con respecto al gasto estimado para el antiguo régimen. En comparación con el nuevo régimen, de acuerdo a estas estimaciones, las erogaciones crecerían alrededor de 17% en Montevideo y 18% en el Interior urbano. La variación del ingreso total de esta nueva simulación con respecto al ingreso relevado en 1994 continúa siendo muy pequeña: 0.1% en Montevideo y 0.6% en el Interior.

En la nueva simulación, la distribución de los menores entre los estratos se mantendría, así como la de los no asistentes al sistema de enseñanza. Pero la eliminación del requisito laboral del mayor a cargo aumentaría la cobertura (cuadro 5). **En relación al nuevo régimen, la cobertura crecería de 55% a 69% de los menores montevideanos y de 61% a 80% de los del Interior.**

Como los actuales topes de ingreso para la generación del derecho no imperan para el primer quintil de la distribución, los menores no cubiertos por la prestación -12% en Montevideo y 13% en el Interior en dicho estrato- serían los que han abandonado el sistema escolar. La propuesta significaría entonces un crecimiento de la cobertura en el estrato más bajo, de 62% a 88% en Montevideo y de 53% a 87% en el Interior. A su vez, la ampliación de cobertura sería poco importante para los menores del cuarto y quinto quintil de ambas regiones. **La mayor cobertura en los estratos bajos combinada con pocos cambios en los altos conduciría a una mayor concentración de beneficiarios en los estratos bajos.**

Cuadro 5. Simulación para el proyecto de ley de agosto de 1995: indicadores sobre el derecho a la asignación familiar de los menores de 18 años por estrato de ingreso. Porcentajes.

| | Montevideo | | | | Interior Urbano | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (1) | (2) | (3) | (4) |
| **NUEVO RÉGIMEN** | | | | | | | | |
| Decil 1 | 42 | 12 | 30 | 38 | 46 | 13 | 39 | 47 |
| Quintil 1 | 38 | 11 | 28 | 36 | 41 | 13 | 33 | 42 |
| Quintil 2 | 27 | 8 | 20 | 26 | 33 | 10 | 22 | 30 |
| Quintil 3 | 22 | 8 | 44 | 48 | 28 | 9 | 20 | 27 |
| Quintil 4 | 20 | 3 | 66 | 67 | 25 | 7 | 31 | 36 |
| Quintil 5 | 19 | 2 | 92 | 92 | 22 | 4 | 67 | 68 |
| Decil 10 | 20 | 1 | 98 | 98 | 21 | 2 | 85 | 85 |
| Total | 25 | 7 | 45 | 49 | 30 | 9 | 33 | 39 |
| **NUEVO PROYECTO** | | | | | | | | |
| Decil 1 | 42 | 12 | 0 | 12 | 45 | 13 | 0 | 13 |
| Quintil 1 | 38 | 11 | 1 | 12 | 41 | 13 | 0 | 13 |
| Quintil 2 | 28 | 8 | 6 | 13 | 33 | 10 | 1 | 10 |
| Quintil 3 | 22 | 8 | 29 | 34 | 28 | 9 | 2 | 11 |
| Quintil 4 | 20 | 3 | 59 | 61 | 25 | 7 | 13 | 19 |
| Quintil 5 | 19 | 2 | 89 | 89 | 22 | 4 | 58 | 60 |
| Decil 10 | 20 | 1 | 95 | 95 | 22 | 2 | 79 | 79 |
| Total | 25 | 7 | 31 | 36 | 30 | 9 | 12 | 20 |

Notas:
(1) Porcentaje de menores en el estrato.
(2) Porcentaje de menores que no asisten al sistema de educativo.
(3) Porcentaje de menores estudiantes sin derecho a la asignación familiar.
(4) Porcentaje de menores sin derecho a la asignación familiar.

Fuente: Elaboración propia en base a INE.

El aumento de cobertura propuesto conduciría obviamente a aumentar la participación de las asignaciones familiares en el total de los ingresos (cuadro 6). Dicha participación crecería de 6.4% a 7.8% en las familias con menores estudiantes de Montevideo y de 9 a 12% en las mismas del Interior. Debido a que los nuevos beneficiarios percibirían un 8% del salario mínimo y no un 16%, como los antiguos, la participación de las asignaciones en el ingreso de los hogares beneficiarios es inferior en la simulación de la propuesta que en el régimen actual.

Cuadro 6. Participación de las asignaciones familiares en el ingreso según estrato.

| | Montevideo | | | Interior Urbano | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | (1) | (2) | (3) | (1) | (2) | (3) |
| **NUEVO RÉGIMEN** | | | | | | |
| Decil 1 | 5.0 | 6.4 | 8.8 | 7.6 | 9.2 | 14.6 |
| Quintil 1 | 3.4 | 4.6 | 6.3 | 5.6 | 7.4 | 10.7 |
| Quintil 2 | 1.3 | 2.0 | 2.5 | 3.1 | 4.5 | 5.9 |
| Quintil 3 | 0.5 | 0.9 | 1.4 | 1.8 | 2.8 | 3.6 |
| Quintil 4 | 0.2 | 0.4 | 0.9 | 0.8 | 1.4 | 2.0 |
| Quintil 5 | 0.0 | 0.0 | 0.2 | 0.2 | 0.3 | 1.0 |
| Decil 10 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.6 |
| Total | 0.5 | 1.0 | 2.2 | 1.3 | 2.2 | 3.8 |
| **NUEVO PROYECTO** | | | | | | |
| Decil 1 | 6.0 | 7.8 | 7.8 | 9.8 | 12.1 | 12.1 |
| Quintil 1 | 4.0 | 5.5 | 5.6 | 6.9 | 9.1 | 9.1 |
| Quintil 2 | 1.4 | 2.2 | 2.3 | 3.5 | 5.2 | 5.2 |
| Quintil 3 | 0.6 | 1.0 | 1.4 | 2.0 | 3.1 | 3.2 |
| Quintil 4 | 0.2 | 0.4 | 1.0 | 1.0 | 1.6 | 1.8 |
| Quintil 5 | 0.0 | 0.1 | 0.6 | 0.2 | 0.4 | 1.1 |
| Decil 10 | 0.0 | 0.0 | 0.5 | 0.1 | 0.2 | 0.9 |
| Total | 0.6 | 1.1 | 2.3 | 1.5 | 2.6 | 3.6 |

Notas:
(1) Participación en el ingreso del estrato.
(2) Participación en el ingreso de los miembros en hogares con menores estudiantes del estrato.
(3) Participación en el ingreso de los miembros en hogares con derecho a la A.F del estrato.
Fuente: Elaboración propia en base a INE.

En términos de la distribución del gasto en cambio, las diferencias entre la propuesta y el nuevo régimen serían menores que entre este último y el antiguo régimen (cuadro 7). En este resultado influye la aparición de nuevos beneficiarios en el estrato más bajo que cobrarían un 8% del salario mínimo por menor, al tiempo que personas de su mismo estrato y superiores estarían percibiendo el doble. De todas maneras, los índices $C_j$ calculados para las asignaciones familiares indican un mayor efecto desconcentrador, aunque leve, de la propuesta que los estimados para el nuevo régimen.

Cuadro 7. Simulación para el proyecto de ley de agosto de 1995: índices de distribución y participación de las asignaciones familiares y del ingreso neto en los estratos de ingreso.

| | Montevideo | | | Interior Urbano | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Ingreso (1) | A. Fam. (2) | Ingreso neto (3) | Ingreso (1) | A. Fam. (2) | Ingreso neto (3) |
| **NUEVO RÉGIMEN** | | | | | | |
| I. Participaciones en los estratos del ingreso | | | | | | |
| Decil 1 | 2.5 | 25.0 | 2.3 | 2.6 | 15.4 | 2.4 |
| Quintil 1 | 6.6 | 45.1 | 6.4 | 6.9 | 30.2 | 6.6 |
| Quintil 2 | 11.3 | 29.4 | 11.2 | 11.9 | 28.6 | 11.6 |
| Quintil 3 | 15.6 | 15.1 | 15.6 | 16.1 | 21.9 | 16.0 |
| Quintil 4 | 22.0 | 8.5 | 22.1 | 22.3 | 14.0 | 22.4 |
| Quintil 5 | 44.5 | 1.8 | 44.7 | 42.9 | 5.4 | 43.4 |
| Decil 10 | 28.5 | 0.2 | 28.7 | 27.5 | 1.3 | 27.8 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| II. Índices de distribución | | | | | | |
| Gini | 37.3 | 78.3 | 37.7 | 35.5 | 69.4 | 36.3 |
| Entropía 0 | 23.6 | | 24.4 | 21.4 | | 22.7 |
| Entropía 1 | 24.4 | | 24.9 | 22.7 | | 23.7 |
| Cj | | -44.8 | 37.7 | | -26.8 | 36.3 |
| III. Contribución al Indice de Gini | | | | | | |
| Contrib. | 37.3 | -0.2 | 37.5 | 35.5 | -0.3 | 35.8 |
| % | 100.0 | -0.6 | 100.6 | 100.0 | -1.0 | 101.0 |
| **NUEVO PROYECTO** | | | | | | |
| I. Participaciones en los estratos de ingreso | | | | | | |
| Decil 1 | 2.5 | 26.4 | 2.4 | 2.7 | 17.4 | 2.5 |
| Quintil 1 | 6.6 | 46.4 | 6.4 | 7.1 | 32.0 | 6.7 |
| Quintil 2 | 11.3 | 28.0 | 11.2 | 11.9 | 27.5 | 11.7 |
| Quintil 3 | 15.6 | 15.5 | 15.6 | 16.1 | 21.0 | 16.0 |
| Quintil 4 | 22.0 | 8.3 | 22.1 | 22.2 | 14.0 | 22.3 |
| Quintil 5 | 44.5 | 2.0 | 44.7 | 42.8 | 5.6 | 43.3 |
| Decil 10 | 28.5 | 0.4 | 28.7 | 27.4 | 1.5 | 27.8 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| II. Índices de distribución | | | | | | |
| Gini | 37.2 | 72.7 | 37.7 | 35.3 | 60.6 | 36.3 |
| Entropía | 23.5 | | | | | |
| Entropía | 24.3 | | | | | |
| Cj | | -45.3 | 37.7 | | -27.9 | 36.3 |
| III. Contribución a la desigualdad | | | | | | |
| Contrib. | | -0.3 | 37.5 | | -0.4 | 35.7 |
| % | 100.0 | -0.7 | 100.7 | 100.0 | -1.2 | 101.2 |

Fuente: Elaboración propia en base a INE.

## V. CONCLUSIONES

1. En términos de cobertura, las asignaciones familiares constituyen un instrumento dirigido con mayor intensidad hacia los estratos bajos debido a que en ellos se concentra su población objetivo, esto es, los menores de 18 años. **Bajo el régimen vigente desde 1995, la política focalizó, dentro del subgrupo de menores, a los pertenecientes a los estratos más bajos. La disminución de la cobertura, que afectó a los estratos más altos, fue mayor en Montevideo, ya que los ingresos de la población son inferiores en el Interior que en la capital.**

Así, desde 1995 la cobertura alcanzaría al 62% de los menores del estrato montevideano más bajo y al 53% de los mismos en el Interior urbano. En la otra punta de la distribución, esto es, en el estrato más alto, se estima una cobertura de tan sólo 2% y 15% de los menores en cada región. Antes de 1995, en cambio, el diseño preveía la cobertura de aproximadamente el 70% de los menores del estrato más alto.

2. **Hasta 1995, la asignación era idéntica para todos los menores. Desde entonces, al condicionar el derecho y monto del subsidio al ingreso familiar, la concentración del gasto en los estratos bajos se agudizó.** De acuerdo a la simulación, en Montevideo, el 25% del gasto se estaría dirigiendo hacia el primer decil mientras que solamente el 0.2% se canalizaría hacia el más alto; en el Interior urbano, los porcentajes serían 15% y 1.3% para cada estrato respectivamente. **A pesar de ello, el impacto desconcentrador de las asignaciones familiares sobre la distribución de los ingresos totales parecería ser muy leve, incluso luego de 1995.**

3. 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% y 14% 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.**

4. La población de menores cubiertos por el sistema está acotada por el requisito de asistencia educativa del menor y por la condición ocupacional del mayor a cargo. **Con respecto al primer requisito, actúa de manera más intensa en los estratos bajos ya que en éstos, los jóvenes abandonan más tempranamente el sistema de enseñanza. Ello hace que la condición de**

**estudiante actúe en un sentido regresivo de la política.** El aspecto positivo del requisito es que funcione como un incentivo a estudiar apoyando así, posibilidades futuras de inserción laboral más exitosas. Sin embargo, resta cuestionarse sobre la efectividad de este diseño como incentivo a los éxitos educativos. A una familia con un joven mayor de 14 años y menor de 18, se le plantea el problema de posponer su inserción laboral y por lo tanto abstenerse de un ingreso, en espera que en el futuro, el joven obtenga las credenciales educativas que en principio le permitirían una mejor inserción en el mercado de trabajo. Para solventar esta espera, existiría la asignación familiar, cuyo monto es, en el mejor de los casos, el 16% de un salario mínimo. Es altamente probable que este ingreso no sea competitivo con un ingreso laboral y por lo tanto, su papel de incentivo para continuar los estudios sea muy pequeño. Así, **la política de asignaciones familiares podría estar enfrentando un conflicto al plantearse el doble objetivo de aliviar situaciones de pobreza e incentivar la asistencia educativa.**

**El requisito ocupacional de los mayores a cargo del menor limita la cobertura de los estratos bajos en forma más importante que la obligatoriedad de estudiar.**

En la propuesta de agosto de 1995, en que las condiciones ocupacionales para generar el derecho son eliminadas, prácticamente el 90% de los menores del primer decil de la distribución de cada región quedarían cubiertos por el sistema, frente a los actuales 62% y 53% en Montevideo e Interior, respectivamente.

Debido a que en este estrato el ingreso es bajo y el número de niños es alto, la participación de las asignaciones familiares es relevante en términos del porcentaje que significa en el ingreso familiar. El efecto de la eliminación del requisito afectaría en forma positiva a la población de menores del primer quintil montevideano y del primero y segundo del Interior urbano. Por otra parte, al mantenerse los topes de ingreso para generar el derecho, los estratos altos se mantendrían fuera de la cobertura.

Anexo 1
Cantidad de atributarios y beneficiarios de las prestaciones de Asignaciones Familiares (último bimestre de cada año)

| | Atributarios | | | Beneficiarios | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Mvdeo. | Interior | Total | Mvdeo. | Interior | Total |
| 1985 | 112917 | 120051 | 232968 | 211866 | 258907 | 470773 |
| 1986 | 112279 | 120170 | 232449 | 210258 | 256451 | 466709 |
| 1987 | 113845 | 122506 | 236351 | 213478 | 258064 | 471542 |
| 1988 | 114063 | 125411 | 239474 | 204915 | 251644 | 456559 |
| 1989 | 121545 | 134176 | 255721 | 198769 | 247595 | 446364 |
| 1990 | 114267 | 129282 | 243549 | 189088 | 245583 | 434671 |
| 1991 | 120530 | 136729 | 257259 | 191383 | 248798 | 440181 |
| 1992 (1) | 128502 | 142752 | 271254 | 190856 | 245041 | 435897 |
| 1993 | 110567 | 126694 | 237261 | 183147 | 235735 | 418882 |
| 1994 | 114166 | 130648 | 244814 | 179821 | 229892 | 409713 |
| 1995 | 65430 | 101595 | 167025 | 121801 | 206636 | 328437 |
| 1996 | 69601 | 110993 | 180594 | 130890 | 229111 | 360001 |

(1) A partir de 1992 se incluye beneficiarios prenatales y se modifica el criterio para la registración de los recursos, considerándolos por el criterio de lo devengado en el ejercicio.
Fuente: Boletín Estadístico, Asesoría Económica y Actuarial, BPS.

NACIONES UNIDAS