

Asignaciones Familiares en Uruguay

Evaluación y Propuestas de Reforma



BPS

Instituto de Seguridad Social



Organización
Internacional
del Trabajo

**Asignaciones
Familiares en Uruguay
Evaluación y Propuestas de Reforma**

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

OIT

Asignaciones familiares en Uruguay. Evaluación y propuestas de reforma
Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2007

ISBN 978-92-2-320553-9 (impreso)

ISBN 978-92-2-320554-6 (versión web pdf)

PROTECCIÓN SOCIAL / PRESTACIONES MONETARIAS / PRESTACIONES
FAMILIARES / REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL / ASPECTO JURÍDICO /
TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS / URUGUAY

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse en Avda. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: biblioteca@oit Chile.cl

Vea nuestro sitio en la red: www.oit Chile.cl

Asignaciones Familiares en Uruguay

Evaluación y Propuestas de Reforma

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
PRIMERA PARTE	
Elementos para la Reforma del Régimen de Asignaciones Familiares en Uruguay	
<i>Gioia de Melo, Andrea Vigorito</i>	13
Introducción	15
I. Revisión bibliográfica de aspectos de diseño e impacto de los programas de transferencias condicionadas	17
A. Aspectos de diseño y alcance de los programas de transferencias de ingreso condicionadas	18
1. <i>Estructura de las transferencias</i>	18
2. <i>Criterios de ingreso y mecanismos de focalización</i>	20
3. <i>Condicionalidades</i>	20
4. <i>Aspectos de diseño institucional</i>	21
5. <i>Limitaciones de los programas de transferencias condicionadas como mecanismo de alivio de la pobreza</i>	22
B. Resultados e impactos de los programas de transferencias de ingreso condicionadas	23
1. <i>Asistencia escolar, trabajo infantil y oferta laboral de los adultos</i>	23
a) <i>Resultados e impactos en escolarización y trabajo infantil</i>	23
b) <i>Oferta laboral de adultos e informalidad</i>	25
c) <i>Dependencia de los beneficios</i>	27
2. <i>Cambios en pobreza y equidad</i>	28
3. <i>Transferencias condicionadas y fecundidad</i>	29
4. <i>Efectos sobre la distribución de los recursos y las decisiones dentro de los hogares</i>	32

II. Marco jurídico y características del sistema de asignaciones familiares	33
A. Marco jurídico	33
B. Características del sistema actual	37
III. Objetivos, población objetivo y montos otorgados	39
A. Objetivos del nuevo sistema y poblaciones objetivo consideradas	39
B. Montos de la prestación y contrapartidas	42
IV. Una estimación del costo del nuevo sistema	46
V. Potenciales impactos de la reforma sobre la indigencia, pobreza y distribución del ingreso y breve caracterización del trabajo y asistencia escolar de los adolescentes	50
A. Cambios en la indigencia, pobreza y distribución del ingreso	51
B. Trabajo y asistencia escolar de adolescentes de 14 a 17 años	53
VI. Comentarios finales	57
Anexos	59
Apéndice A: Escalas de equivalencia utilizadas	59
Apéndice B: La información utilizada	61
Apéndice C: Estimaciones adicionales	62
Referencias Bibliográficas	67
SEGUNDA PARTE	
Seminario “Reforma del sistema de asignaciones familiares del Uruguay”	71
Comentarios: Marisa Bucheli, Fabio Bertranou, Milton Silveira y Anna M. Caristo	74
TERCERA PARTE	
Proyecto de Reforma	85

PRÓLOGO

La protección social es una de las dimensiones claves para la Agenda de Trabajo Decente que promueve la OIT y que fuera adoptada por el Gobierno de Uruguay. Así lo ha definido expresamente el Presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez, en el lanzamiento del Diálogo Nacional en Seguridad Social en el país, el 6 de junio de 2007. De este modo, la protección social en general y las transferencias monetarias en la forma de asignaciones familiares en particular son elementos esenciales para la conformación de un piso social que permita reducir la vulnerabilidad de los hogares, eliminar la pobreza extrema y generar mayor inclusión. Las transferencias integradas en un sistema de protección social, por lo tanto, pueden constituir una de las formas más efectivas para garantizar que las condiciones de trabajo decente se extiendan no sólo en la economía formal, sino también a la informal.

Esta publicación aborda el caso de las asignaciones familiares en Uruguay y representa uno de los productos que surgen de las actividades que han emprendido conjuntamente el Banco de Previsión Social (BPS) del Uruguay y la OIT a partir del Acuerdo de Cooperación para la consulta técnica y la realización de actividades relativas a diversos ámbitos de la seguridad social que fuera firmado en diciembre de 2005.

El referido Acuerdo ya generó varios resultados y con ellos el espacio para atender la problemática de las transferencias monetarias en una coyuntura social particular para el Uruguay debido a que se encontraba saliendo de una importante crisis económica conjuntamente con un cambio histórico de Gobierno.

El estudio del impacto de las asignaciones familiares, conjuntamente con la búsqueda de estrategias y políticas para su modernización y ampliación, llevaron a que se realizara una evaluación por parte de académicos de la Universidad de la República en el marco de una comisión conformada por investigadores y funcionarios gubernamentales del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el BPS. Posteriormente se realizó un seminario de presentación de los resultados de la investigación conjuntamente con una propuesta de reforma del Sistema de Asignaciones Familiares que

fuera enviada al Congreso en septiembre de 2007. El nuevo sistema forma parte del Plan de Equidad Social del Gobierno.

El caso de Uruguay resulta relevante desde el punto de vista internacional debido a que ha utilizado un programa tradicional de la seguridad social, como son las asignaciones familiares, para expandir la cobertura a los trabajadores informales sin historia laboral o con registros limitados en cuanto a sus antecedentes de cotizaciones. Por otro lado, también resulta relevante la experiencia como propuesta de salida de un plan de emergencia como ha sido el PANES (Programa de Asistencia Nacional a la Emergencia) al Plan de Equidad Social; en otras palabras, la salida de un programa de corto plazo para atender la emergencia hacia un plan de mediano plazo que procura atender factores más estructurales como la equidad.

Esta publicación está estructurada en tres partes. En la primera se incluye el estudio realizado por las investigadoras Gioia de Melo y Andrea Vigorito sobre las asignaciones familiares en el contexto de los nuevos programas de transferencias condicionadas implementados en América Latina. En la segunda parte se incluyen los comentarios realizados al estudio durante su presentación en un seminario organizado por el MIDES. Los comentarios fueron hechos por Anna Caristo (BPS), Marisa Bucheli (Universidad de la República), Fabio Bertranou (OIT) y Milton Silveira (MIDES). Finalmente, en la tercera parte, se incluye el proyecto de ley enviado al Congreso y que contempla numerosas modificaciones. El proyecto fue elaborado con participación de los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo y Seguridad Social, el Banco de Previsión Social y el asesoramiento del Consejo Nacional de Políticas Sociales.

Las principales modificaciones del proyecto de reforma apuntan a integrar al nuevo sistema de asignaciones familiares a todos los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad. En 2007 se estimó que alcanzaban a 500 mil personas. Otros aspectos relevantes tienen que ver con definir la titularidad de la prestación preferentemente por parte de la madre a partir de la tenencia material del menor; el pago de las nuevas prestaciones con una periodicidad mensual y el ajuste por índice de precios. También se prevé un aumento del nivel de las prestaciones que será ajustado por algoritmo que tendrá en cuenta la composición del hogar y el nivel educacional en el que se encuentren los beneficiarios. Asimismo, se establecen las contrapartidas en materia de controles de salud y asistencia a educación, como así también la administración por parte del BPS con una coordinación interinstitucional con otros organismos gubernamentales.

Finalmente, es oportuno mencionar que la coordinación de la actividad de cooperación técnica estuvo a cargo de Fabio M. Bertranou, Especialista en Seguridad Social de la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina, y la edición y publicación del libro estuvo a cargo de María de la Luz Celedón, Asistente de Comunicación de la OIT Santiago. Por parte del BPS, el economista Gabriel Lagomarsino no sólo coordinó la actividad

sino que también realizó invaluable aportes en cada etapa del proceso hasta el diseño de la propuesta de reforma. También se contó con la importante cooperación técnica del equipo de Asesoría General de la Seguridad Social del BPS, particularmente se destaca la participación de la economista Anna Caristo y la socióloga Sylvia Santos.

Ernesto Murro
Presidente
Banco de Previsión Social
Uruguay

Guillermo Miranda
Director
Oficina Subregional OIT para
el Cono Sur de América Latina

Santiago, octubre de 2007

PRIMERA PARTE

ELEMENTOS PARA LA REFORMA DEL RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES EN URUGUAY

Gioia de Melo
Andrea Vigorito*

* Con base en un conjunto de lineamientos previamente establecidos en el Plan de Equidad, se creó un grupo de trabajo conformado por integrantes del BPS (Anna Caristo y Gabriel Lagomarsino), del Ministerio de Desarrollo Social (Milton Silveira), y las autoras de este estudio, con el objetivo de profundizar en diversos aspectos vinculados a la reforma del sistema de Asignaciones Familiares. Este grupo discutió y comentó versiones previas de este trabajo. Las autoras agradecen los comentarios realizados por Fabio Bertranou, Verónica Amarante y Rodrigo Arim, rigiendo las advertencias habituales.

INTRODUCCIÓN

En el marco de la finalización del Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) y de la consiguiente supresión de la prestación monetaria Ingreso Ciudadano en diciembre de 2007, el Gobierno está considerando la instauración de un Plan de Equidad a partir de enero de 2008. Uno de sus componentes consistirá en una transferencia de ingresos a hogares con niños, basada en la reforma del actual sistema de Asignaciones Familiares.¹ La elección de esta transferencia obedece a tres argumentos principales. En primer lugar, en el caso uruguayo se destaca desde comienzos de la década de 1990 la concentración de la pobreza en hogares con niños menores de 18 años (véase, por ejemplo, Filgueira y Katzman, 1999; PNUD, 2005). En 2005 la pobreza alcanzaba al 29% de la población, a casi el 50% de los menores de 18 y al 9.2% de los adultos de 65 años y más (INE, 2006). En segundo lugar, el sistema de Asignaciones Familiares, existente en el país desde 1942, que otorga transferencias de ingresos a personas con niños a cargo, se ha orientado paulatinamente hacia la población de menores ingresos, lo que lo transforma en un instrumento potencialmente poderoso para el diseño de un sistema de carácter permanente destinado al combate a la pobreza y la deserción escolar. En tercer lugar, en diversos estudios se ha señalado que en las últimas décadas la red de protección social uruguaya no ha estado orientada hacia los sectores más carenciados (Filgueira y otros, 2006; Amarante y otros, 2004), dado que la expansión del gasto en protección social se

¹ Dado que actualmente existen diferentes leyes para el acceso a la prestación, en esta publicación utilizamos la denominación de sistema de Asignaciones Familiares para referirnos al conjunto de los regímenes. Asimismo, llamamos titular de cobro a la persona que gestiona y percibe la asignación familiar y usamos el término beneficiario para designar al niño que genera el derecho y por el que se recibe la prestación. Como se verá más adelante, según la ley a través de la cual se ha gestionado la entrada al sistema, el titular de cobro –llamado tributario por el BPS– puede ser o no cotizante del sistema de seguridad social.

destinó en buena medida a financiar el aumento del valor real de las pensiones (Ferreira-Coimbra y Forteza, 2004).

El monto de las transferencias monetarias destinadas a hogares con niños es muy bajo en relación al ingreso de los hogares (cuadro 1). Esta situación fue paliada coyunturalmente por la instauración en 2005 del PANES, orientado a los hogares que constituyen el primer quintil de la población bajo la línea de pobreza. La finalización de este plan en diciembre de 2007 y la necesidad de extender el sistema de protección social a sectores carenciados no cubiertos por el PANES pone en discusión nuevamente el diseño de un sistema de transferencias de ingreso de carácter permanente y articulado con el conjunto del sistema de protección social.

CUADRO 1

MONTO MENSUAL DEL BENEFICIO POR ASIGNACIÓN FAMILIAR, INGRESO CIUDADANO E INDICADORES DE INGRESOS DE LOS HOGARES, 2000-2006
(dólares corrientes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ^a	2006 ^b
Asignación familiar promedio	--	10	7	6	6	8	8
Transferencia mensual por Ingreso Ciudadano	--	--	--	--	--	56	60
Salario Mínimo Nacional (promedio anual)	88	82	52	41	44	93	116
Salario medio privado (ocupación principal, trabajadores formales)	623	551	355	276	299	362	421
Ingreso promedio del hogar per cápita sin valor locativo. Hogares con menores de 18	250	228	138	109	119	152	176

^a A partir de enero de 2005 todos los montos dejan de tener como referencia el Salario Mínimo Nacional (SMN) y pasan a referirse a la Base de Contribuciones y Prestaciones (BPC).

^b Datos con fuente ENHA 2006A, período enero-agosto.

La reforma del sistema de Asignaciones Familiares requiere de un conjunto de definiciones en las que basar el nuevo diseño. Estas abarcan la discusión de los objetivos del nuevo sistema, la redefinición de su población objetivo, el monto de la prestación, así como su posible escalonamiento por ciclos educativos y las contrapartidas a exigir. A la vez, se requiere un estudio profundo tanto de su potencial impacto en

la indigencia, pobreza y la desigualdad como de los efectos que el nuevo sistema podría generar sobre el comportamiento de los hogares: en especial sobre la oferta laboral, incluyendo el posible impacto en el trabajo infantil, y la formalidad. En este trabajo se ponen en discusión los puntos anteriores con el objetivo de presentar opciones para cada uno de ellos.

A tales efectos, en la sección I se presenta una revisión bibliográfica de algunos elementos del diseño de los programas de transferencias condicionadas implementados en otros países y del impacto de regímenes de transferencias similares sobre la oferta laboral, la fecundidad, la formación de hogares y la dependencia de prestaciones. A partir de allí, se extraen elementos que deberían considerarse en la discusión y posterior monitoreo de la reforma de Asignaciones Familiares. En la sección II se presenta el marco jurídico del sistema de Asignaciones Familiares y sus principales características. En la sección III se presentan opciones para la población objetivo del nuevo sistema, propuestas de montos y formas de escalonamiento de la prestación. La sección IV contiene una estimación del costo del nuevo sistema y un análisis de la situación de la población perteneciente al PANES en función de los escenarios considerados. En la sección V se realiza un primer análisis del potencial impacto de la reforma sobre la indigencia, pobreza y la distribución del ingreso y se caracteriza muy sucintamente la situación con respecto al estudio y al trabajo de los adolescentes de 14 a 17 años. Por último, la sección VI reúne las principales conclusiones del trabajo.

En el Apéndice A se presenta el origen de las escalas de equivalencia utilizadas en las simulaciones. En el Apéndice B se presentan las características de la Encuesta Continua de Hogares y se compara su captación de las asignaciones familiares con el registro administrativo del BPS.

I. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA DE ASPECTOS DE DISEÑO E IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

En esta sección se presenta una revisión bibliográfica sobre aspectos de diseño y alcance de los programas de transferencias de ingreso que están en conexión con impactos esperados por asignaciones familiares (I.A). En segundo lugar, se analizan los resultados e impactos de algunos de dichos programas sobre la pobreza, desigualdad, oferta laboral, dependencia de prestaciones, trabajo infantil, fecundidad y distribución de ingresos y decisiones dentro de los hogares (I.B). Se presta especial atención a los programas de transferencias de ingresos condicionadas dado que se acercan en mayor medida al nuevo diseño de Asignaciones Familiares. Entre otros aspectos, los mismos difieren notoriamente del caso uruguayo en que su implementación en América Latina es muy reciente.

A. Aspectos de diseño y alcance de los programas de transferencias de ingreso condicionadas

Los programas de transferencias de ingreso condicionadas surgidos en Latinoamérica han sido catalogados por muchos autores como una nueva generación de políticas antipobreza. Estos programas se han implementado en México (Progres/Oportunidades), Colombia (Familias en Acción), Honduras (Programa de asignación familiar), Nicaragua (Red de Protección Social), Bolivia (Beca futuro), Ecuador (Bono de Desarrollo Humano), Chile (Subsidio Unitario Familiar), Brasil (PETI, Bolsa Escola, Bolsa Familia). Sus niveles de cobertura difieren notoriamente. Uno de los más extendidos es Progres/Oportunidades que abarca en el presente el 20% de la población mexicana. En CEPAL (2006) puede encontrarse una sistematización de las principales características de estos programas.

Estas intervenciones consisten en la transferencia mensual de un beneficio a los hogares con niños sujetos a contraprestaciones en educación, salud y participación en actividades formativas y comunitarias. Están centradas en niños y la inversión en capital humano en los niños para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza, mediante el cumplimiento de condicionalidades (Zepeda, 2006). De esta manera, introducen la idea de corresponsabilidad, al tiempo que favorecen el apoyo político a estas intervenciones.

Los defensores de estos programas argumentan que su virtud consiste en atacar al mismo tiempo problemas de corto y largo plazo. Su novedad principal consiste en actuar sobre la demanda, mientras que las políticas tradicionales actuaban sobre la oferta ampliando, por ejemplo, los servicios, e ignorando muchas veces problemas de costos, agencia, etc., que conducían a la subutilización de estos servicios. Según Rawlings (2005), en algunos países estos programas se han acompañado de intervenciones para mejorar la calidad de la oferta de servicios públicos en salud y educación y también para expandirla (Nicaragua, México y Honduras).

Por otro lado, su carácter altamente focalizado vuelve esta modalidad atractiva en contextos de restricción fiscal: el gasto en estos programas no supera en la mayoría de los países el 1% del PIB (Zepeda, 2006). En México, Oportunidades representa 0.32% del PIB y en Colombia, Familias en Acción constituye el 0.12% del PIB (Rawlings, 2005).

Handa y Davis (2006) señalan que estos programas recibieron un fuerte apoyo de los organismos internacionales como el BID y del Banco Mundial, que posibilitó su creación. Según estos autores, en 2001, el BID aprobó el préstamo más grande de su historia para apoyar Progres/Oportunidades.

1. Estructura de las transferencias

Las transferencias otorgadas por los programas latinoamericanos se articulan en general en dos ejes, educación y nutrición y salud. La transferencia

monetaria tiene por objetivo sostener la educación y los otros dos componentes se vehiculizan mediante transferencias en especie.

El escalonamiento de las prestaciones según el número de niños en el hogar se ha basado en dos enfoques. En algunos países se ha privilegiado la consideración de la existencia de economías de escala en el consumo, mientras que en otros ha predominado la reducción del costo de oportunidad de asistir a enseñanza secundaria. Esta contradicción es relevante para pensar el caso uruguayo y se pone de manifiesto al considerar los ingresos laborales de los adolescentes, como se verá en la sección V.B. El primer criterio obedece a aumentar el número de hogares beneficiarios y a desestimar efectos potenciales en la fecundidad. En el extremo, si el monto es fijo, como en el caso del PANES, el hogar se puede especializar enviando a algunos niños a la escuela y a otros a trabajar y aún así cobrar la prestación (Handa y Davis, 2006). Estos aspectos se analizan en mayor detalle más adelante.

En muchos países donde las tasas de asistencia escolar son menores en niñas que en niños se han dado mayores beneficios a las niñas, diseño que también puede tener efectos de desestímulo sobre la maternidad adolescente. En Colombia, el beneficio de los niños que concurren a secundaria duplica el de primaria, debido a que es ahí donde la deserción aumenta significativamente. Al mismo tiempo, el costo de oportunidad de asistir al sistema educativo aumenta considerablemente en ese ciclo. Handa y Davis (2006) señalan que la transición de primaria a secundaria es un aspecto fundamental en la vida de un niño pues allí su familia define la futura trayectoria del niño en términos de trabajo o educación, aspecto que justificaría el aumento abrupto del monto del subsidio. Así, en México y Honduras el monto de la prestación se fijó similar al costo de oportunidad de mandar a los niños a la escuela.

En síntesis, la estructura de las transferencias es variable según los programas y sus objetivos. Algunos ejemplos de posibles combinaciones son:

- Bolsa Familia, donde los hogares beneficiarios por debajo de un umbral de ingresos reciben un monto fijo que se incrementa en un 30% por niño hasta un máximo de tres. Mientras tanto, las familias con ingresos superiores al umbral, perdiendo el monto inicial fijo.
- Progresá/Oportunidades, donde el sistema de transferencias monetarias contempla una variedad de situaciones. Existe una transferencia no condicionada para adultos mayores, dinero para alimentos y becas para niños que cursan de tercer año de primaria en adelante. Las mismas consisten en un monto básico por niño en primaria y van subiendo por año aprobado hasta 600% a los doce años, hasta 1.300% para secundaria. La transferencia es mayor para las niñas y tiene un tope máximo por hogar. El dinero se entrega a las madres a cargo de los niños.

2. Criterios de ingreso y mecanismos de focalización

La focalización surge como una propuesta en contextos de restricciones de recursos, con el objetivo de destinarlos a la población más carenciada. Si bien los mecanismos de focalización pueden ser muy efectivos en seleccionar a la población pobre, también pueden aumentar los costos, generar corrupción y estigmatización (Atkinson, 1995).

Dado que en el caso uruguayo desde 1995 en adelante se ha optado por transformar las transferencias de ingresos en un sistema sujeto a verificación de medios, resulta de importancia revisar la bibliografía sobre métodos de focalización disponibles, así como evaluar las experiencias recientes. Asignaciones Familiares ha basado su focalización en requisitos de ingreso, mientras que el PANES se fundamenta en un índice de carencias críticas, que podría clasificarse dentro de aquellos que utilizan pruebas de verificación de medios (*proxy means tests*). Dado que, a diferencia del PANES, Asignaciones Familiares es un sistema de carácter permanente, quizá sea necesario rediscutir los requisitos de ingreso de forma que den cuenta de rasgos más estructurales de la pobreza. Por otra parte, como se verá más adelante, los mecanismos de focalización basados exclusivamente en el ingreso pueden conducir al aumento de la informalidad laboral.

Coady y otros (2004) realizan una sistematización sobre métodos de focalización con base en datos de 122 programas de todo el mundo. Distinguen cuatro formas de focalización: criterios geográficos, *proxy means tests*, ingreso y autoselección. En su análisis encuentran que los métodos de autoselección son los que arrojan peores resultados, seguidos de los criterios geográficos. Sin embargo, resaltan que la predominancia de unos métodos sobre otros no es tan clara, pues existe gran heterogeneidad de resultados al considerar cada método. Esto se debe a que en el desempeño del instrumento de focalización pesa mucho la capacidad institucional de implementación.

En América Latina se ha tendido a usar *proxy means tests*, los cuales fueron creados en Chile en la década de 1980, aunque en muchos países se utiliza un criterio de focalización geográfica y luego se seleccionan hogares. Mientras tanto, Bolsa Familia utiliza exclusivamente el ingreso. Progresar/Oportunidades utiliza una mezcla de criterios geográficos, *proxy means*, ingresos y grupos comunitarios, pero predomina el peso de los primeros. Chile Solidario selecciona beneficiarios en base a un índice multidimensional que incluye: vivienda, educación, trabajo e ingreso. El mismo ha sido cuestionado y revisado recientemente.

3. Condicionales

Existen dos argumentos básicos para justificar la exigencia de contrapartidas o condicionales: por el lado de la economía política, pues logra

más adhesión de los sectores medios, y por el lado de los efectos sobre el esfuerzo personal. Handa y Davis (2006) señalan que las condicionalidades son uno de los aspectos más atractivos de estos programas, pero son muy difíciles de controlar.

En el caso de Oportunidades, el costo de monitorear adecuadamente el cumplimiento de las condicionalidades representa el 18% del costo administrativo del programa, descontando las transferencias. La experiencia latinoamericana es muy diversa en cuanto al logro de este objetivo.

Por otra parte, pueden existir dificultades o malas interpretaciones de la condicionalidad, por lo cual se recomienda que las mismas sean pocas y sencillas. En relación al sistema educativo, en general se pide la asistencia a más del 80% de las clases. Esta es una diferencia importante con el actual sistema de Asignaciones Familiares, donde los requisitos están referidos a la inscripción.

Para la reducción del trabajo infantil se ha encontrado que la participación en actividades fuera del horario escolar es beneficiosa, si se la establece como una condicionalidad. En relación a los aspectos de salud, no abordados en este trabajo, se exige en general un número determinado de visitas a centros de salud y talleres sobre hábitos nutricionales.

4. Aspectos de diseño institucional

Rawlings (2005) sostiene que en los programas de transferencias de ingresos condicionadas se detectan varios aspectos de diseño que han sido modificados en relación a los programas tradicionales: a) corresponsabilidad y transparencia dado que en general son instrumentados desde el gobierno central, b) combate a la pobreza presente y futura, c) focalización en los pobres, d) provisión de dinero, e) sinergias entre distintos componentes del capital humano, f) uso estratégico de evaluaciones de impacto.

Neuborg (2002) resalta la relevancia del diseño institucional en este tipo de programas y destaca la importancia de tomar en cuenta las características del país. Sugiere la relevancia de la realización de pruebas piloto de implementación, auditoría y actividades de monitoreo y evaluación, que permitan corregir errores de diseño.

Según este autor, existen tres razones principales por las cuales un programa puede no funcionar tal como fue diseñado: heterogeneidad de la prestación, existencia limitada de proveedores (por ejemplo, falta de liceos o problemas de calidad de la enseñanza) y dificultades de adaptar y ajustar el diseño de los programas durante la implementación. Por otro lado, puede haber tres razones por las cuales personas potencialmente elegibles pueden no solicitar el beneficio: la población objetivo lo ignora, o no entiende el programa o los costos de oportunidad de solicitarlo superan el beneficio. El PANES intentó superar el primer aspecto yendo a los lugares donde residen las personas más

vulnerables. Por otra parte, la última conjetura es aplicable al caso de Asignaciones Familiares, por lo cual sería de esperar que al aumentar el monto de la prestación se incremente notoriamente el número de postulantes. En ese sentido, sería conveniente la realización de pruebas piloto, la implantación gradual del nuevo sistema y el diseño de su evaluación de impacto desde el comienzo, que asegure contar con una línea de base adecuada.

Una pregunta relevante que también plantea Rawlings (2005) consiste en cómo se los liga al sistema de protección social. ¿Son estrategias *bypass*? En el caso uruguayo se cuenta con la ventaja de que Asignaciones Familiares es parte constitutiva del sistema de seguridad social. Sin embargo, una crítica habitual que sería pertinente en el caso uruguayo radica en la falta de coordinación con los proveedores de educación, salud y de servicios.

5. *Limitaciones de los programas de transferencias condicionadas como mecanismo de alivio de la pobreza*

Rawlings (2005) plantea dudas sobre la replicabilidad de estas experiencias, su capacidad de abarcar el rango de desafíos planteados por las poblaciones pobres y vulnerables y su efectividad en el largo plazo para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Una pregunta relevante planteada por Handa y Davis (2006) consiste en considerar en qué medida las desigualdades en salud y educación obedecen a problemas de demanda y no de oferta. En particular, hay dos aspectos que son importantes y que deberían atenderse paralelamente: el acceso a escuelas, especialmente en áreas rurales, y la calidad de la enseñanza impartida. En este sentido, los autores argumentan que la calidad de la enseñanza es una variable que los hogares toman en cuenta para decidir si envían a los niños a la escuela y que cambios en la misma podrían traducirse en cambios en los niveles de escolarización. Esto llama la atención sobre la importancia de complementar los esfuerzos de generación de demanda con mejoras en la oferta, especialmente en la calidad de la enseñanza de las escuelas localizadas en contextos más carenciados. Se plantean argumentos similares en el caso de la salud.

Otra crítica a estos programas consiste en que, por su énfasis en el largo plazo, están centrados en los niños y descuidan la situación de los adultos y la acumulación de activos productivos. ¿En qué medida la transferencia se gasta en activos productivos? Esto es relevante porque, a veces, los objetivos de reducción de la pobreza en el corto plazo pueden ser contradictorios con los objetivos de su reducción en el largo plazo. Por último, una pregunta relevante radica en la traducción de educación en empleos futuros. Así, en CEPAL (2006) se plantea la pregunta: ¿Cómo se transforma mayor educación en mayor empleo en el contexto latinoamericano en que la creación de empleos de buena calidad tiene problemas?

B. Resultados e impactos de los programas de transferencias de ingreso condicionadas

En esta sección se busca dar cuenta de resultados e impactos deseados y no deseados de los programas de transferencias condicionadas. En el caso latinoamericano, estos programas comparten el rasgo distintivo de que han sido evaluados cuidadosamente e incluso algunos, como Progresar/Oportunidades, fueron implementados previendo su evaluación (mediante un proceso de aleatorización). En CEPAL (2006) se presenta una sistematización de los resultados de las evaluaciones de impacto de los principales programas de la región en un amplio espectro de desempeños.

En esta sección se revisa el impacto de los programas de transferencias de ingreso condicionadas en la educación, el trabajo infantil y la oferta laboral de los adultos (II.2.1), en la pobreza y la desigualdad (II.2.2), en la fecundidad (II.2.3) y en la toma de decisiones dentro de los hogares (II.2.4).

1. *Asistencia escolar, trabajo infantil y oferta laboral de los adultos*

a) Resultados e impactos en escolarización y trabajo infantil

En su análisis del impacto sobre la escolarización y el trabajo infantil de un programa de transferencias alimentarias para escolares en Bangladesh, Ravallion y Wodon (2000) presentan un modelo teórico que permite determinar las condiciones necesarias para que un programa que fomente la asistencia escolar conlleve una reducción en el trabajo infantil. Según estos autores, si existe sustitución entre trabajo infantil y asistencia escolar, un programa que abarate los costos de la asistencia escolar debería traer como consecuencia una reducción del trabajo infantil. Esto podría disminuir la eficiencia del programa en términos de reducción de la pobreza, dado que los hogares verían reducidos sus ingresos por trabajo infantil, aunque es probable que el subsidio por hogar sea mayor que los ingresos perdidos.

Sin embargo, la hipótesis del desplazamiento del trabajo infantil no tendría por qué asumirse pues, en cambio, podría reducirse el tiempo de estudio fuera de la escuela o el tiempo de ocio de los niños. Si el tiempo de ocio y escolarización constituye (en conjunto) un bien normal, el tiempo destinado a ambos aumentará cuando el precio de la escolarización se abarate a expensas del trabajo infantil. De acuerdo a esta perspectiva, la clave del problema consistirá en determinar el signo de la elasticidad cruzada de cambios en el precio de la escolarización sobre el ocio de los niños. Si escolarización y ocio son complementarios, el programa reducirá el trabajo infantil; mientras que, si son sustitutos, reducirá el tiempo de ocio. En el caso de Bangladesh, Ravallion y Wodon (2000) encuentran que, efectivamente, el subsidio reduce el tiempo de trabajo infantil y aumenta el tiempo destinado a la escolarización.

Sin embargo, el primero disminuye menos de lo que aumenta el segundo. El ingreso perdido por un hogar integrado por un niño y una niña representa el 19% del subsidio. Este punto es importante para indicar que la ganancia de los hogares no es similar al monto del subsidio, como podría desprenderse de un análisis que no tuviera en cuenta efectos comportamentales.

En el caso latinoamericano, las evaluaciones disponibles indican que los programas de transferencias condicionadas generan aumentos significativos en la matriculación pero no necesariamente en la asistencia escolar (CEPAL, 2006; Villatoro, 2005; Rawlings, 2005).

Específicamente, Progres/Oportunidades, PETI (Brasil), RPS (Nicaragua) y Familias en Acción (Colombia) generaron aumentos en la matriculación (Skoufias y Parker, 2001; Rawlings, 2005; Villatoro, 2005; CEPAL, 2006). En México las tasas de asistencia a primaria y en mayor medida a secundaria se elevaron para varones y más aún para las niñas. En Colombia las tasas de matriculación aumentaron en los niños de 7 a 17 en áreas rurales y en áreas urbanas se incrementaron en el grupo de 10 a 12. En Nicaragua se elevaron 22 puntos partiendo de 68.5%. En Honduras no se detectaron efectos en la matriculación (Villatoro, 2005).

Sin embargo, en el caso de Progres/Oportunidades se encontró que la asistencia a clases no se incrementó significativamente y los resultados obtenidos en términos de mejoramiento del aprendizaje fueron modestos, aunque disminuyó el rezago escolar (CEPAL, 2006). Al mismo tiempo, quienes se incorporaron al sistema educativo como resultado del programa desertaron más adelante. Estos aspectos son especialmente relevantes para pensar en el caso uruguayo.

En relación al trabajo infantil, si bien ha habido efectos, éstos han sido menores que los obtenidos en educación, resultado que se asemeja a lo obtenido por Ravallion y Wodon (2000) para Bangladesh y que lleva a pensar que una parte del aumento de la asistencia escolar se produce en detrimento del tiempo de ocio de los niños.

En México, las evaluaciones de impacto de Progres/Oportunidades indican que en el grupo de edad 8 a 17 el trabajo infantil disminuyó entre el 10 y el 14%, especialmente para las niñas (Skoufias y Parker, 2001). Se encontró también una reducción importante del trabajo doméstico entre las niñas. Entre varones de 12 a 13 bajó de 15 a 20% en relación a la línea de base, pero no se logró reducirlo para varones de 16 a 17. CEPAL (2006) indica que existieron efectos significativos en la reducción del trabajo de jóvenes urbanos de 19 a 20 años. En el caso de las niñas rurales, también se encontraron disminuciones del trabajo.

El PETI de Brasil redujo de 4 a 7% la probabilidad de trabajar en Pernambuco, 13 en Sergipe y 26 en Bahia (Soares y otros, 2006). También el programa redujo la probabilidad de que los niños trabajaran en actividades de alto riesgo. Mientras tanto, Bolsa Escola no redujo el trabajo infantil. Zepeda

(2006) indica que las diferencias en los resultados entre ambos programas podrían radicar en que el primero era de menor escala y en que se diseñaron actividades fuera del horario escolar. En Colombia, Familias en Acción no produjo efectos en el trabajo infantil. Por último, en Nicaragua se encontró una reducción del 5% en el trabajo de niños de 7 a 13 años.

b) Oferta laboral de adultos e informalidad

Uno de los temas que suele destacarse entre los efectos potencialmente adversos de las transferencias de ingreso radica en sus potenciales desestímulos a la participación laboral de los adultos receptores del beneficio (Moffit, 1992). Según Tabor (2002), la evidencia empírica proveniente de los países desarrollados indica que las transferencias de ingreso pueden traducirse en presiones sobre los salarios y reducción de la búsqueda de trabajo. En el caso de los países en desarrollo, los efectos podrían ser diferentes, en tanto los programas de transferencias focalizadas podrían incentivar el pasaje a la informalidad por parte de los adultos, de forma de recibir los beneficios (Villatoro, 2005; Tabor, 2002). En el contexto de los países en desarrollo, el monto de las transferencias es bajo y, por ende, no justifica cambios en la oferta laboral de los adultos, dado que el efecto ingreso predominaría sobre el efecto sustitución en tanto, aun con la transferencia, los hogares no alcanzarían el umbral de pobreza.

Tabor (2002) sugiere la distinción de las acciones en dos grupos separados: unas destinadas a aquellas personas que no son empleables, donde no existen efectos de este tipo, y otras destinadas a quienes son empleables. Dicho autor sugiere generar incentivos que aseguren que el trabajo genera mayores ingresos que recibir las prestaciones y presenta una lista de instrumentos como, por ejemplo, incrementar el pago a aquellos que trabajan un mínimo, devolución de impuestos a hogares de bajos ingresos, políticas hacia la reinserción laboral de los adultos, etc. Sin embargo, no presenta información sobre la efectividad de estas medidas en los países en los que fueron implementadas.

Se dispone de un conjunto mayor de estudios sobre estos efectos para los países desarrollados. Moffit (1992) realiza una revisión bibliográfica de investigaciones sobre los efectos de los principales programas de transferencias en Estados Unidos sujetos a verificación de medios, en particular del programa de transferencias a mujeres jefas de hogar, *Aid For Families with Dependent Children* (AFDC), sobre los incentivos laborales, la dependencia de programas de bienestar, transmisión intergeneracional de la dependencia, entre otros aspectos. Posteriormente realiza una actualización de dicha revisión (Moffit, 2002) y se detiene en los aspectos teóricos que justificarían la relación entre recepción de transferencias en dinero y cambios en la oferta laboral.

Se observa que la participación laboral de las beneficiarias del programa AFDC es notoriamente menor que las del conjunto de las mujeres, al paso que a lo largo del tiempo varía significativamente el volumen de beneficiarios del programa.

Así, en el trabajo empírico se busca determinar si las horas de trabajo se reducen por la presencia de programas de transferencia y su magnitud. Para realizar estos estudios el principal problema econométrico consiste en que existe endogeneidad en las estimaciones debido al fuerte sesgo de selección de quienes reciben el beneficio. Si bien se encuentra un efecto de desincentivo, en el caso del programa AFDC, los resultados de los estudios varían mucho. La incertidumbre en la magnitud de los efectos va desde 1 a 9.8 horas por semana. Esto significa de un 10 a un 50% de desestímulo en los niveles de horas trabajadas por beneficio. Pero es importante destacar que este problema no significa demasiado en los niveles de pobreza pues su ingreso está tan alejado de la línea de pobreza que lo que ganarían sin programa o con el programa y sus ingresos no los haría superar el umbral de pobreza. Por cada dólar, 3% se pierde en la forma de ingresos laborales reducidos. 1.6 dólares deben ser gastados en las mujeres para que su ingreso crezca en 1 dólar (*leaky bucket effect*). En general, quienes salen del AFDC lo hacen porque cambia su situación conyugal, no porque consigan trabajo. Otro punto importante a rescatar es que muy poco de la reducción de la oferta laboral proviene de mujeres inicialmente no elegibles pero que reducen su oferta laboral para entrar al programa: 95% estarían igual. De esta manera, la dependencia de las prestaciones no puede ser adjudicada a los incentivos perversos del programa.

En la década pasada se dio una discusión en la sociedad norteamericana sobre el papel del esfuerzo individual en la obtención de ingresos. Esta discusión llevó a introducir cambios en el sistema de protección social. Bajo la hipótesis de que el sistema de transferencias de ese país desestimulaba la oferta laboral de las beneficiarias de AFDC, en 1996 se introdujeron requisitos de trabajo en el programa, que pasó a denominarse *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF). Con el objetivo de incentivar la participación laboral se creó EITC, un programa de empleo subsidiado que otorga hasta el 40% de devolución de impuestos. Sin embargo, los resultados de los cambios no son claros y requieren mayores estudios (Moffit, 2002).

Otro de los aspectos analizados por Moffit (2002) consistió en el efecto de la elegibilidad para la entrada a los programas de transferencias basado en límites de ingresos. Este punto es de especial interés para el caso uruguayo, donde el acceso al actual sistema de Asignaciones Familiares se basa en varios umbrales de ingreso. Los programas pueden significar desestímulos a la oferta laboral por elegibilidad basada en el ingreso, en tanto quienes están cerca del punto de corte podrían verse desestimulados de aumentar sus horas trabajadas o trasladarse al sector informal.

Gurgand y Margolis (2002) analizan un programa de ingreso mínimo garantido en Francia en relación a los ingresos perdidos de los beneficiarios por pertenecer al programa, desarrollando una metodología que permite estimar una densidad de remuneraciones contrafactual de los beneficiarios del programa. Si bien incorporan elementos de oferta laboral en sus densidades contrafactuales, no analizan efectos comportamentales. Según estos autores, entre 74 y 89% de los hogares beneficiarios tendrían un aumento potencial de sus ingresos asociado al trabajo. Si bien en promedio las ganancias son significativas, una proporción importante tendría incrementos muy pequeños, pero que podrían ser significativos dados los bajos ingresos iniciales. El grupo que menos ganaría es el de los hogares monoparentales. En estos segmentos de la población, variaciones pequeñas en el monto de la prestación y de los ingresos laborales llevan a modificaciones importantes en los resultados. Una de las principales determinantes para que el incremento de las remuneraciones sea pequeño radica en que la población estudiada obtendría trabajos de tiempo parcial.

En las evaluaciones de impacto disponibles para América Latina no se ha encontrado evidencia empírica que concluya que los programas de transferencias condicionadas conducen a una reducción del esfuerzo laboral. En el caso de Colombia, la evaluación de Familias en Acción analizó el impacto del programa sobre la oferta laboral de las madres, encontrando un efecto positivo en las madres de niños mayores de 7 y no significativo en niños pequeños (Villatoro, 2005). Mientras tanto, en el caso de Progres/Oportunidades, no se encontraron efectos sobre la oferta laboral de los adultos.

En Gasparini y otros (2007) se presenta evidencia empírica que indica que niveles de prestación altos en relación a los salarios formales aunados al requisito de mantenerse desempleado para recibir la transferencia podrían inducir a leves aumentos en la informalidad mediante una evaluación del impacto del programa Jefes de Hogar instaurado en Argentina recientemente. Más adelante, el crecimiento económico y el aumento de salarios hizo que el efecto desapareciera.

c) Dependencia de los beneficios

Dado que los programas latinoamericanos se han implementado hace poco y no se dispone en muchos casos de datos de panel, hay pocos trabajos que analicen la dependencia de beneficios en la región. Moffit (1992) reseña estudios que han analizado las entradas y salidas al programa AFDC/TANF de Estados Unidos. En general, los estudios allí revisados encuentran que la participación aumenta con el monto del beneficio y se reduce cuando el salario aumenta (aunque esto último en la mitad de los estudios no es significativo). Los estudios dinámicos encuentran que las entradas y salidas están fuertemente correlacionadas con el valor del beneficio. Por otra parte, los cambios

en el nivel de beneficio hacen entrar a personas con características distintas y eso produce cambios en la participación laboral, etc. De esta manera, el programa puede constituir un seguro de desempleo para receptores en mejores condiciones y es un estado permanente para quienes están en peores condiciones. Dice Moffit (1992): “La falla en encontrar fuertes efectos de los beneficios es la característica más notoria de esta literatura”.

En cuanto a la transmisión intergeneracional de la recepción de beneficios, ésta podría afectar de dos formas: por un lado, si se crece en un hogar que recibe beneficios, esto impacta las preferencias. Por otro, podría haber un impacto si recibir el beneficio afecta la oferta laboral, el ingreso de la familia parental y su inversión en capital humano. Los datos de panel indican una fuerte correlación entre haber vivido en un hogar que recibe transferencias y recibir transferencias, pero la evidencia sobre la oferta laboral es débil. Cuando se utilizan variables instrumentales para determinar efectos parentales, los mismos desaparecen.

Álvarez y otros (2006) analizan las salidas de Progres/Oportunidades y encuentran que quienes abandonan el programa son los hogares de mayores recursos relativos.

2. *Cambios en pobreza y equidad*

En los países de Europa se han realizado análisis de impacto de los programas de transferencias en dinero sobre la pobreza y la distribución del ingreso, encontrándose una variedad de situaciones. En los trece países miembros de la Unión Europea analizados en Heady y otros (2001) se encontró que las transferencias en dinero tienen un impacto significativo en la reducción de la pobreza y la desigualdad. En términos generales, se ha encontrado que los países con beneficios sujetos a la verificación de medios presentan un mayor impacto.

Si bien los programas de transferencias condicionadas en la región se han traducido en un aumento del ingreso de los hogares, los resultados han sido poco significativos en términos de la incidencia de la pobreza, dada la magnitud de las transferencias (CEPAL, 2006) y dado que la disminución del trabajo infantil podría reducir su impacto neto. Si bien están fuertemente focalizados y pocos recursos se filtran hacia la población de mayores ingresos, se les critica que su contribución a la reducción de la pobreza es baja. Sin embargo, Oportunidades reduce la incidencia de la pobreza en aproximadamente 20% y en Brasil las transferencias de ingreso aproximadamente un 15%, pero actúan más sobre su severidad e intensidad.

Si bien estas intervenciones no han sido pensadas para reducir la desigualdad, se las puede evaluar desde esta perspectiva. En un ejercicio estático, Soares y otros (2006) indican que de la reducción de la desigualdad experimentada por Brasil y México entre mediados de 1990 y mediados de

2000, Progres y Bolsa Familia dan cuenta del 25%. La reducción total fue de 2 puntos del Índice de Gini (0.5985 a 0.5711 en Brasil; 0.5374 a 0.5103 en México). Esta contribución sólo fue sobrepasada en importancia por los ingresos laborales. En el caso chileno el efecto ha sido notoriamente inferior debido a que el programa es más pequeño.

Handa y Davis (2006) sostienen que en épocas de crisis las transferencias de ingresos condicionadas pueden servir como redes de contención. Pero en esos períodos son elegibles hogares pobres que podrían considerarse transicionales. Pero como entran y salen, no son compatibles con los objetivos de largo plazo de los programas, por lo que sugieren que hay que pensar otros instrumentos para las épocas de crisis. Pese a ello, Davis y otros (2004), citados en Handa y Davis (2006), señalan que, de haber operado Progres y durante la crisis de 1995 en México, hubiese mitigado el impacto de la crisis en el bienestar de los hogares. Este punto debería discutirse para el caso uruguayo: ¿se requieren otros instrumentos –específicos– de transferencias de ingresos en épocas de crisis o se debe recurrir a asignaciones familiares en un funcionamiento del estilo del recién reseñado?

3. *Transferencias condicionadas y fecundidad*

El efecto de las transferencias de ingreso sobre la fecundidad ha sido largamente discutido en la bibliografía sobre protección social y es un aspecto manifiesto en la discusión en Uruguay sobre asignaciones familiares.

Malthus señalaba que las transferencias a los hogares pobres sólo exacerbarían su pobreza por la vía del aumento de la procreación (Stecklov y otros, 2006). En la teoría económica ha predominado el análisis en base al modelo de Becker (1960) donde se establece que la demanda de niños es una función de las preferencias individuales y los niveles de ingreso. Así, cuando el costo de la crianza de los niños se reduce por la presencia de políticas públicas, existe una tensión entre la calidad y la cantidad de hijos que las personas deciden tener, según predomine el efecto ingreso o el efecto sustitución. Los programas de transferencias de ingresos condicionadas actuarían sobre la calidad de los hijos: ¿pero cuáles serían sus efectos sobre la cantidad? Partiendo del modelo de Becker, Stecklov y otros (2006) plantean que si las preferencias sobre los niños se comportan como bienes normales (las personas tienen más niños cuando sus ingresos aumentan), la suma de las elasticidades ingreso con respecto a la calidad y a la cantidad de niños debe ser igual a 1.² Ello da lugar a dos posibilidades: ambas son positivas o el efecto positivo sobre la calidad puede compensar un efecto negativo sobre la cantidad.

² La introducción de no linealidades en la restricción presupuestal explica este resultado ambiguo.

De considerarse que las decisiones reproductivas pueden ser afectadas por el costo de los niños, el gobierno mediante el establecimiento de políticas públicas puede alterar el costo de los niños y por esa vía impactar los niveles globales de fecundidad, aun cuando sean efectos no queridos de la política.

En el caso de las transferencias de ingreso, al estar atados a comportamientos por parte de los hogares, reducen el precio de los niños. De esta manera, las condiciones relativas enfatizadas por el programa pueden dar lugar a incentivos sobre la fecundidad distintos. Si se priorizan aspectos que reducen los costos de crianza de los niños, el efecto podría ser un incremento de la fecundidad. Si se reducen los costos de calidad, por ejemplo proporcionando conocimientos de higiene a los hogares, es posible que la fecundidad baje. A la vez, los programas actúan proveyendo conocimientos sobre planificación familiar y contracepción, lo que puede tener un efecto directo de reducción de la fecundidad al bajar los costos de la planificación familiar para las personas incluidas en el programa. Lo mismo podría operar en relación al amamantamiento, en tanto forma indirecta de control de la natalidad. Los autores notan otra vía más de alteración de patrones de fecundidad que puede operar si el programa tiene efectos sobre la migración.

Por otra parte, entre los argumentos citados por Cardozo y Foladori (1970) para la creación del sistema de asignaciones familiares en Francia y en Uruguay se indica su papel como estímulo a la fecundidad. Si tal efecto no es un objetivo de la política, se deben buscar diseños que no impliquen tal estímulo.

Se han encontrado resultados empíricos controvertidos en varias partes del mundo. En Estados Unidos se criticaba al programa AFDC por proveer incentivos a la fecundidad por parte de las madres jóvenes. Por esa razón se realizó un experimento en Nueva Jersey, poniéndose un tope al número de beneficios por madre inmodificable aunque la mujer tuviese nuevos hijos posteriormente. Acs (1996) estudió los efectos del programa sobre la natalidad y encontró que no hay efectos sobre estas variables en programas de transferencias a madres jóvenes. Mientras tanto, otros autores, como, por ejemplo, Whittington y otros (1990), encuentran efectos pro natalistas en las políticas de exoneración impositiva llevadas adelante en Estados Unidos.

Laroque y Salanié (2005) llegan a conclusiones similares para Francia, analizando conjuntamente la estructura de impuestos y beneficios sociales: los cambios realizados en 2004 en el sistema de transferencias habrían incrementado la fecundidad en un 5%. Gauthier y Hatzius (1997) obtienen resultados similares en una muestra de panel de 22 países de la OCDE y además encuentran que otras políticas, como las licencias maternales, no tienen efectos significativos sobre los niveles de fecundidad.

D'Addio y d'Ercole (2005) analizan los determinantes de los patrones de fecundidad en los países de la OCDE, donde, como es sabido, en muchos de los países miembros las tasas de fecundidad se sitúan por debajo de los

niveles de reemplazo, deteniéndose en el rol de las políticas públicas en la evolución de la fecundidad y el aplazamiento de la edad en que las mujeres tienen su primer hijo. En general, encuentran un efecto positivo de las políticas que reducen el costo de los niños, tales como oferta de centros de cuidado infantil, disponibilidad de trabajos de medio tiempo, longitud de las licencias por maternidad/paternidad y transferencias en dinero y en especie. En particular para los objetivos de esta revisión, encuentran que las transferencias a hogares con niños aumentan los niveles de fecundidad en base a una versión complejizada del modelo estimado previamente por Gauthier y Hatzius (2007).

Stecklov y otros (2006) analizan los efectos de los programas de transferencias condicionadas de Honduras, Nicaragua y México sobre la fecundidad. Encuentran un impacto intencionado y positivo en el primer caso y ningún impacto en los otros dos países. Dadas las dificultades metodológicas para aislar el efecto del programa, se valen del diseño experimental de estos tres programas. Hay especificidades para identificar efectos en esta área, dado que se necesita el pasaje del tiempo para observar diferencias en la fecundidad. Se trabajó con dos ondas de panel en todos los casos.

Las diferencias en el impacto pueden obedecer tanto a aspectos vinculados a los patrones de la fecundidad existentes en los tres países como a aspectos de diseño de los programas. Entre estos últimos, se encuentra que en RPS y Progres/Oportunidades las transferencias en salud y nutrición son montos fijos que no varían con la composición del hogar. En Progres no se permitía en los primeros tres años incluir más miembros del hogar que los originalmente beneficiarios, mientras que en RPS el registro del hogar permanece abierto y se actualiza por el número de miembros del hogar. Mientras tanto en PRAF, el monto transferido se incrementa con el número de niños menores de tres años y las mujeres embarazadas en el hogar.

Los tres programas tienen topes máximos de transferencia en relación a educación pero las formas de establecerlos difieren, lo cual redundo en diferencias de impacto sobre la fecundidad. Mientras en Progres/Oportunidades se estableció un monto máximo de dinero por hogar, PRAF cuenta con un tope del número de niños elegibles y RPS otorga una tasa fija para todo excepto útiles escolares. Según Stecklov y otros (2006), el incentivo puede depender de si los pagos se incrementan con número de niños y si los hogares perciben que el programa se mantendrá en el largo plazo y que, por lo tanto, los nuevos niños serán beneficiarios del programa. De esta forma, los aspectos de diseño del programa son decisivos para determinar el tipo de impacto sobre la fecundidad.

En México y en Nicaragua se encontró un efecto positivo de los programas sobre la utilización de anticonceptivos, aunque no tuvo efectos sobre la fecundidad. Los autores argumentan que el programa parece haber reducido la migración y entonces se intensificaría el uso de anticonceptivos. No se

detectaron diferencias significativas en los patrones de amamantamiento entre tratamientos y controles. En el análisis del PRAF de Honduras se encontró que el aumento en la fecundidad se vincula al aumento de los casamientos y a la disminución de la migración. Podría ser que las personas incrementaran el número de hijos para recibir más beneficios del programa. Por otra parte, no es claro si los cambios en Honduras son en el número total de hijos o en los calendarios. Los autores no hacen referencia a que, siendo diferenciales las cuotas en primaria y secundaria, existirían elementos adicionales para que las familias apuesten a la “calidad” sobre la cantidad de niños.

Una vez detectados estos efectos no queridos, en Honduras se corrigió el diseño para que se asemejase a los otros dos programas y evitar estos efectos.

4. *Efectos sobre la distribución de los recursos y las decisiones dentro de los hogares*

Villatoro (2005) señala que las consecuencias sobre las relaciones de poder dentro de los hogares de la entrega a las madres de los beneficios en los programas de transferencias condicionadas implementados en América Latina no son concluyentes. Partiendo del supuesto de que las mujeres administran más altruista y eficientemente los recursos, en muchos programas de transferencias se ha optado por pagarles éstas a las mujeres. En un contexto de menor participación laboral de las mujeres en relación a los hombres, esto conlleva una dimensión positiva de redistribución de los recursos dentro de los hogares, generando mayor protagonismo de las mujeres y mayor reconocimiento dentro del hogar. ¿Pero en qué medida ha alterado las relaciones de poder dentro de los hogares? Según Villatoro (2005), los ejemplos de Ecuador y Oportunidades ilustran avances modestos en la materia, en tanto los resultados están condicionados por los puntos de partida. Así, en el caso ecuatoriano del programa Bono Solidario, las mujeres tuvieron dificultades para alterar el proceso de toma de decisiones dentro de los hogares y en México, los cambios observados en esta materia fueron modestos. Parecería que las mujeres toman decisiones en relación a gastos cotidianos, como el gasto en alimentos, y los hombres deciden los gastos mayores. Por otro lado, según este autor, las mayores responsabilidades de las mujeres podrían significar una mayor falta de tiempo para cumplir las tareas que los programas requieren como contrapartidas y continuar sus ocupaciones previas. Molyneux (2006) señala que este rol atribuido a las madres no sólo aumenta su carga de trabajo sino que refuerza los roles tradicionales de género. Pese a ello, en Oportunidades se han observado en las mujeres nuevas formas de capital social y empoderamiento mediante las charlas mensuales y las actividades grupales.

CUADRO 2

PRINCIPALES TEMAS Y REFERENCIAS RELATIVOS A LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

Temas tratados en la literatura	Principales referencias
Diseño institucional	
Alcance de los programas de transferencias condicionadas	CEPAL (2006), Zepeda (2006), Rawlings (2005), Handa y Davis (2006)
Estructura de las transferencias	Stecklov y otros (2006), Handa y Davis (2006)
Mecanismos de focalización	Atkinson (1995), Coady y otros (2004), Neuborg (2006)
Condicionalidades	Handa y Davis (2006)
Otros aspectos de diseño institucional	Neuborg (2006), Rawlings (2005)
Limitaciones de los programas	Rawlings (2005), Handa y Davis (2006), CEPAL (2006)
Impactos	
Escolarización y trabajo infantil	Ravallion y Wodon (2000), Villatoro (2005), Parker y Skoufias (2003), Rawlings (2005), Soares y otros (2006), Zepeda (2006)
Oferta laboral de adultos e informalidad	Moffit (1992), Tabor (2002), Villatoro, (2005), Gurgand y Margolis (2002), Gasparini y otros (2007)
Dependencia de los beneficios	Moffit (1992), Álvarez y otros (2006)
Impacto en pobreza y equidad	Heady y otros (2001), CEPAL (2006), Soares y otros (2006), Handa y Davis (2006), Davis y otros (2004)
Fecundidad	Stecklov y otros (2006), Cardozo y Foladori (1970), Acs (1996), Whittington y otros (1990), Laroque y Salanié (2005), Gauthier y Hatzius (1997), d'Addio y d'Ercole (2005)
Distribución de recursos y decisiones de los hogares	Villatoro (2005), Molyneux (2006)

Fuente: Elaboración propia.

II. MARCO JURÍDICO Y CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE ASIGNACIONES FAMILIARES

A. Marco jurídico

En 1943 se aprobó la Ley 10.449 donde se crean los Consejos de Salarios al tiempo que se establecieron diversas disposiciones vinculadas a la remuneración del trabajo, entre las cuales se creó la prestación por asignación familiar. El beneficio estaba destinado a niños hasta los 14 años y se extendía a los 16 si el menor realizaba estudios superiores a primaria.

A lo largo de su historia el sistema ha sufrido diversas modificaciones, mediante las cuales se ha ido transformando de un sistema concebido para

los trabajadores amparados por la seguridad social a una prestación enfocada hacia los hogares compuestos por asalariados de menores recursos (Ley 16.597 de 1995) y por adultos no amparados por el sistema de seguridad social con niños a su cargo (Ley 17.139 de 1999 y Ley 17.758 de 2004).

En la actualidad, el sistema se rige por el decreto ley 15.084 y las modificaciones posteriores introducidas mediante las Leyes 16.597, 17.139 y 17.758. –El artículo 2º del decreto– ley 15.084 del 9 de diciembre de 1980 estableció que “la asignación familiar es una prestación en dinero que se servirá a todo empleado de la actividad privada que preste servicios remunerados a terceros y tenga hijos o menores a su cargo”. La prestación se extendió a los desocupados mientras percibían prestaciones por desempleo los empleados de servicio doméstico, los vendedores de diarios, los jubilados y pensionistas de las pasividades rurales y servicio doméstico, la industria y el comercio, jubilados del Jockey Club y los jubilados bancarios, con excepción de los jubilados de bancos estatales, y se facultó al Poder Ejecutivo para incluir otros sectores. El monto de la prestación se estipuló en 8% del Salario Mínimo Nacional mensual. La asignación familiar se serviría desde la comprobación del embarazo, condicionando el pago de la cuota prenatal al control periódico del embarazo.

El artículo 5º de la Ley estableció que el beneficiario de la asignación familiar era el hijo o menor a cargo de los titulares de cobro hasta la edad de 14 años, pero el período podía extenderse en los siguientes casos:

- hasta los 16 años cuando el beneficiario no haya podido completar primaria por impedimento justificado, así como cuando fuera hijo de empleado fallecido, incapacitado para el trabajo o privado de libertad.
- Hasta los 18 años cuando el beneficiario cursara estudios superiores a primaria en institutos docentes estatales o privados.

La Ley 16.697 del 2 de mayo de 1995 modificó el acceso a las prestaciones significativamente. En primer lugar, se retiró la prestación a los trabajadores que percibían un ingreso mayor a diez salarios mínimos. El tope se incrementaría en un Salario Mínimo Nacional a partir del tercer beneficiario potencial (los topes anteriores suponían hasta dos beneficiarios a cargo de un titular de cobro). Los ingresos antedichos se computarían sumando los del titular de cobro y su cónyuge o pareja corresidente. De esta manera, la prestación perdió su carácter universal entre los trabajadores formales y se focalizó en los de menores ingresos. En segundo lugar, se transformó el monto de la prestación con el objetivo de aumentar lo percibido por los hogares de menores recursos. Así, la transferencia por niño se fijó en 16% del Salario Mínimo Nacional, en el caso en el que el titular de cobro percibiese ingresos menores o iguales a seis salarios mínimos nacionales; 8% del Salario Mínimo Nacional para aquellos que percibiesen entre seis y diez salarios mínimos. Como consecuencia de la aplicación de esta normativa, el número de

beneficiarios del sistema se redujo un 16%, pasando de 413 400 beneficiarios en 1994 a 346 400 en 1996.

La Ley 17.139 del 29 de julio de 1999 estableció nuevas modificaciones sobre el régimen anterior, extendiendo la prestación de asignaciones familiares a todos los hogares de menores recursos. Así, el artículo 1º estipuló que la reglamentación de la Ley debería establecer el límite máximo de ingresos incorporado a esta prestación cuyo monto no podrá ser inferior a los umbrales estipulados en la Ley 16.697. Se priorizaría a aquellos hogares en que los titulares de cobro hubieran agotado su cobertura por la dirección de seguros de desempleo o en los que la mujer fuera el único sustento del hogar. Más allá de los controles realizados por el Banco de Previsión Social, el Instituto Nacional del Menor realizaría el seguimiento del bienestar del menor en las condiciones establecidas por la reglamentación, a efectos de inspeccionar los requisitos establecidos, especialmente la asistencia escolar obligatoria. Los beneficiarios serían los hijos o menores a cargo del titular de cobro hasta cumplir 18 años. En el caso en el que el titular de cobro obtuviese un nuevo empleo, las prestaciones serían las que establece la Ley 15.084. Estas erogaciones se atenderían mediante una partida especial de Rentas Generales.³

Por último, el 10 de mayo de 2004, la Asamblea General aprobó la Ley 17.758, en vigencia a partir del 1 de junio de dicho año. La motivación para esta nueva propuesta radica en la profunda crisis que experimentó la economía uruguaya en 2002. Sin embargo, el gobierno no implementó medidas específicas para paliar sus efectos negativos más allá de seleccionar a sugerencia del Banco Mundial y del BID un conjunto de programas a ser protegidos de reducciones presupuestales (al respecto, ver Sureda, 2003). Si bien, como se vio al principio, la incidencia de la pobreza se incrementó fuertemente en 2002 y 2003, recién en 2004 se tomaron medidas para reorientar el sistema de transferencias por asignaciones familiares a la población de menores recursos. Cabe destacar que este fue el único cambio introducido en el sistema de transferencias públicas como consecuencia de la crisis.

Esta Ley extiende la prestación a todos los hogares con ingresos de cualquier naturaleza inferiores a tres salarios mínimos nacionales, no comprendidos en los alcances de las leyes anteriores. La prestación queda establecida en el 16% del Salario Mínimo Nacional. Para los beneficiarios incapaces, el monto transferido sería del doble. Los plazos para recibir la prestación se asimilaron a los provenientes de las leyes anteriores. Cuando el beneficiario padezca de una incapacidad física o psíquica que le impida trabajar, se le pagará por períodos de tres años con revisión médica al finalizar cada período, con el objeto de

³ La Ley 17.474 estableció, además, que en los casos de embarazos gemelares, los titulares de cobro percibirían, en caso de que los niños se mantengan vivos, el triple de lo que les correspondería en el régimen general hasta los cinco años, el doble hasta los doce años y lo que les correspondería de los trece a los dieciocho años.

determinar si mantiene el grado de incapacidad y, por tanto, la continuación del doble del pago. Para obtener la prestación, los solicitantes deberán presentar una declaración jurada de ingresos, la inscripción y concurrencia asidua a institutos docentes estatales o privados autorizados y la periodicidad de controles de asistencia médica brindados por instituciones públicas o privadas, según lo establezca el Banco de Previsión Social. En el caso de los incapaces físicos o síquicos, el dictamen provendrá de los servicios del BPS y se realizarán supervisiones cada tres años para determinar si la incapacidad se mantiene. El BPS queda facultado para realizar inspecciones y se establecerá una comunicación fluida con las instituciones y con la Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP) para corroborar informaciones. A su vez, el Instituto Nacional del Menor comunicará al BPS las circunstancias que supongan el cese de la prestación por incumplimiento. Finalmente, se estipuló que esta nueva prestación es incompatible con las previstas por las leyes anteriores. Si bien esta ley implicaría un rol más activo del BPS en el monitoreo de los beneficiarios de las asignaciones familiares y mayores niveles de coordinación entre las dependencias públicas involucradas, en la práctica estas modificaciones no fueron implementadas. En el cuadro 3 se sintetiza la población cubierta por cada ley y los requisitos de entrada al sistema.

CUADRO 3
CARACTERÍSTICAS DE BENEFICIARIOS Y TITULARES DE COBRO DE LA PRESTACIÓN POR ASIGNACIÓN FAMILIAR^a

Titular de cobro y régimen	Condiciones de acceso	
	Titular de cobro	Beneficiario
Ley 15.084 (1980) y Ley 16.697 (1995) Trabajadores privados ocupados Trabajadores privados percibiendo seguro de paro Jubilados y pensionistas rurales, bancarios no estatales y jockey club Pequeños productores y contratistas rurales Hijos de trabajadores fallecidos o privados de libertad Hermanos menores a cargo del trabajador Incapacitados para toda tarea	Aportar al BPS (contributivo); ganar menos de 10 SMN mensuales entre titular de cobro y pareja corresidente. El tope de 10 SMN se incrementa en 1 SMN por hijo o custodiado para más de dos niños.	Menor de 15 o menor de 17 que no completó primaria por razones fundadas o mayor de 15 que asiste a enseñanza de nivel superior a primaria hasta los 18 años; incapacitado para trabajar
Ley 17.139 (1999) Mujer único sustento del hogar Trabajadores hombres o mujeres una vez agotado el seguro Mujer embarazada hasta el año del nacimiento Ley 17.758 (2004) Hogares con ingresos mensuales no superiores a 3 SMN	Percibir menos de 3 SMN mensuales. No contributivo. Percibir menos de 3 SMN mensuales y haber recibido el seguro de paro. Contributivo. No contributivo. Percibir menos de 3 SMN mensuales. No contributivo.	

Fuente: Vigorito (2004).

^a A partir de enero de 2005 todos los montos dejan de tener como referencia el Salario Mínimo Nacional y pasan a referirse a la Base de Contribuciones y Prestaciones.

Por su parte, desde 1960 existe una modalidad de asignación familiar para los funcionarios públicos que no está a cargo del BPS, inspirada en el régimen contributivo para los empleados privados pero que cuenta con mecanismos de financiamiento independiente. Mediante la Ley 12.801 del 30 de noviembre de 1960 se creó el salario familiar para los empleados públicos en base a cuatro prestaciones: asignación familiar, hogar constituido, prima por nacimiento y prima por matrimonio. Los artículos 45, 46 y 47 reglamentan las condiciones de acceso a la prestación por asignación familiar. El mismo corresponde a todos los funcionarios públicos cuyas remuneraciones sean atendidas con rubros del Presupuesto General de Sueldos y Gastos o con cargo a leyes especiales o proventos, si tienen menores a cargo y los mismos asisten al sistema educativo o presentan alguna incapacidad para el trabajo o el estudio o sean hijos de funcionarios fallecidos o privados de libertad. Al igual que en el caso del BPS, el beneficiario es el menor y el funcionario es el titular de cobro. Se establece también su incompatibilidad con las asignaciones familiares otorgadas por el BPS, en caso de que el beneficiario tenga derecho a ambas y su monto: \$ 35 para el primer hijo y aumenta \$ 10 a partir del segundo. Las mismas se abonan con el salario mensual. En 1995, las disposiciones de la Ley 16.697 ya citada rigieron también para los funcionarios públicos. Así, los requisitos de acceso y el monto de la prestación son también análogos a la del régimen de los trabajadores formales privados cubiertos por el BPS. Estas partidas están incorporadas a partidas de sueldos pagadas por el Estado. De acuerdo a las expansiones realizadas con base en la ENHA 2006, en 2006 hay aproximadamente ochenta mil beneficiarios del sistema (ver Apéndice B).

B. Características del sistema actual

Entre 2001 y 2006 los beneficiarios de asignaciones familiares se incrementaron considerablemente en la modalidad no contributiva, hecho que obedece a las expansiones de 1999 y 2004 ya descritas (cuadro 4). En estudios previos se ha puesto de manifiesto que el despliegue de esta modalidad aumentó notoriamente el acceso a la prestación de los sectores de menores ingresos. Sin embargo, debido al bajo monto mensual transferido, la contribución de la prestación al alivio de la desigualdad, la pobreza y la indigencia es muy escasa (Bucheli, 1997; Vigorito, 2004).

Pese a su amplia cobertura, los recursos que el país destina al pago de asignaciones familiares son reducidos en relación con otras prestaciones servidas por el Banco de Previsión Social. Es llamativo el escaso monto de recursos destinado a esta prestación en relación al PIB y al gasto público social, hecho que deriva del bajo valor unitario de la transferencia (cuadro 5). Este último aspecto queda también de relieve si se considera que el beneficio representa aproximadamente el 8% del valor de la línea de pobreza.

CUADRO 4
BENEFICIARIOS DE ASIGNACIONES FAMILIARES PAGADAS POR EL BPS SEGÚN MODALIDAD, 2001-2006^a

Año	Modalidad	Beneficiarios
2001	Contributivas	295 300
	No contributivas	72 000
	Total	367 300
2002	Contributivas	305 800
	No contributivas	78 000
	Total	383 800
2003	Contributivas	301 000
	No contributivas	98 800
	Total	399 800
2004	Contributivas	315 220
	No contributivas	149 178
	Total	464 398
2005	Contributivas	324 001
	No contributivas	197 903
	Total	521 904
2006	Contributivas	335 304
	No contributivas	209 517
	Total	544 821

Fuente: Elaborado con base en datos del BPS.

^a Promedios anuales.

CUADRO 5
ASIGNACIONES FAMILIARES. MONTO PROMEDIO TRANSFERIDO, GASTO Y PARTICIPACIÓN EN EL PRODUCTO, 1991-2005
(porcentajes)

	1991	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Beneficio promedio/LP 2002 (16%)	11.0	8.5	8.7	9.0	8.9	7.8	7.9	6.9	6.5	7.8
Gasto en asignaciones familiares BPS en el PIB	0.33	0.26	0.29	0.30	0.36	0.29	0.35	0.31	0.32	0.28
Gasto en asignaciones familiares BPS en Gasto Público Social con Educación	--	--	--	--	--	--	1.45	1.46	1.67	1.85
Gasto en asignaciones familiares BPS en Gasto Público Social sin Educación	--	--	--	--	--	--	1.68	1.72	1.99	2.19

Fuente: Elaborado con base en datos del BPS y BCU.

III. OBJETIVOS, POBLACIÓN OBJETIVO Y MONTOS OTORGADOS

En la sección III.A se presentan los objetivos del nuevo sistema así como las potenciales poblaciones objetivo consideradas y en la sección III.B se detallan los posibles montos de la prestación.

A. Objetivos del nuevo sistema y poblaciones objetivo consideradas

Si bien la definición de los objetivos del nuevo sistema requiere una discusión amplia en el marco de los instrumentos y la redefinición de la red de protección social, hay al menos dos objetivos que están presentes en el diseño actual de Asignaciones Familiares y que han sido reafirmados en el diseño del PANES: alivio de la pobreza y retención escolar, especialmente en el ciclo secundario, donde el país experimenta altas tasas de deserción en el contexto regional (Furtado y Llambí, 2005).

A este último aspecto podría sumársele su contrapartida, la reducción del trabajo infantil, dado que en diversos trabajos se ha encontrado que las decisiones de estudiar y trabajar se toman conjuntamente (véase, por ejemplo, Casacuberta y Bucheli, 2001).

Pese a los avances en cobertura de la red de protección social logrados con el plan de emergencia, el 20% de la población perteneciente al primer quintil de ingresos no ha accedido al sistema de asignaciones familiares ni al Ingreso Ciudadano, dado que no cumple con los requisitos establecidos (Arim y Vigorito, 2006). En el caso de los hogares con menores de 18, este porcentaje cae al 16.1% y allí predomina la cobertura de asignaciones familiares (cuadro 6). Algo más de uno de cada cuatro hogares pertenecientes al primer quintil recibe ingreso ciudadano y asignaciones familiares. En este trabajo no pretendemos determinar cuál es la población objetivo óptima, dado que este aspecto depende de consideraciones políticas y presupuestales.

Con base en la discusión llevada a cabo en el grupo de trabajo hemos elegido los siguientes escenarios como potenciales poblaciones objetivo de la expansión de asignaciones familiares: universalización del sistema; hogares bajo la línea de pobreza 2002; hogares pertenecientes al primer quintil de ingreso per cápita; población objetivo del PANES (primer quintil de población bajo la línea de pobreza) y hogares bajo la línea de indigencia.

Una vez determinada la población objetivo, la misma podrá ser identificada a través de un conjunto de variables que se acerquen a la noción de vulnerabilidad o pobreza estructural como, por ejemplo, en el caso del plan Chile Solidario. Esto requiere definir el instrumento de focalización a utilizar. En ese sentido, la evaluación de la experiencia del PANES puede aportar elementos para determinar si es conveniente realizar pruebas de verificación de medios o si es más adecuado fijar un umbral de ingresos exclusivamente. Debe tenerse en cuenta, además, que los ingresos de los hogares varían con

CUADRO 6

PERCEPCIÓN DE TRANSFERENCIAS PÚBLICAS POR QUINTIL DE INGRESO SIN VALOR LOCATIVO Y TIPO DE TRANSFERENCIA. HOGARES CON MENORES DE 18 AÑOS. TOTAL PAÍS, 2006^a

Quintil	Ninguna	Beneficiarios de una sola transferencia				Beneficiarios de más de una transferencia		Total
		Ingreso ciudadano	Seguro de desempleo	Jubilaciones y pensiones	Asignación familiar	Al menos asignación familiar e ingreso ciudadano	Otras combinaciones	
1	16.1	4.7	0.2	4.6	36.8	26.0	11.6	100.0
2	19.5	1.3	0.2	7.2	46.4	8.1	17.4	100.0
3	26.9	0.3	0.5	10.5	43.5	1.4	16.8	100.0
4	42.1	0.0	0.3	11.5	33.6	0.4	12.1	100.0
5	70.0	0.0	0.5	12.7	13.2	0.1	3.6	100.0
Total	30.5	1.6	0.3	8.7	36.9	8.9	13.1	100.0

Fuente: Elaborado con base en la ENHA 2006^A.

^a El valor locativo refiere al valor imputado de la vivienda, de acuerdo a la declaración de su propietario.

mayor rapidez que sus condiciones de vivienda, nivel educativo, etc. En el contexto de crecimiento económico actual y mejora de los ingresos reales, se observa la reducción de la pobreza y la indigencia, por lo que es conveniente tener un enfoque que dé cuenta de situaciones de vulnerabilidad más allá de los ingresos corrientes.

Una cuantificación de máxima de los potenciales beneficiarios involucrados en cada población objetivo incluiría a todos los menores de 18 años pertenecientes a cada uno de los grupos considerados (cuadro 7).

Para realizar cálculos para el total del país se estimaron quintiles de ingreso per cápita sin valor imputado de la vivienda, dado que éste no se recoge en áreas rurales. Mientras tanto, para los escenarios que involucran pobreza e indigencia se trabajó con las áreas de 5 000 y más habitantes pues las líneas de pobreza actuales están definidas para áreas urbanas. A efectos de estimar valores para total país, se multiplicaron los volúmenes obtenidos por un coeficiente de 1.2, el cual surge de la relación entre asignaciones totales y asignaciones percibidas en áreas urbanas en la ENHA 2006. Sin embargo, debe destacarse que se llega a resultados similares si se aplica la línea de pobreza o indigencia a todo el país o si se utiliza la proporción de menores de 18 años en ambos universos.

CUADRO 7

POTENCIALES BENEFICIARIOS DE ASIGNACIONES FAMILIARES POR POBLACIÓN OBJETIVO, 2006^a

Universo	Total Menores de 18 años	Beneficiarios actuales de asignaciones familiares	Menores de 18 años que no reciben asignación familiar	Porcentaje de ampliación del número de beneficiarios requerido para cubrir el total del grupo
Total país				
Pobreza	488 978	324 088	164 891	50.9
Primer quintil	328 795	224 558	104 236	46.4
Primer quintil de hogares bajo la línea de pobreza	121 375	72 636	48 739	67.1
Indigencia	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.

En referencia a las modalidades que permiten el acceso a la prestación se observa que, si bien a medida que descende el umbral de ingresos la proporción de asignaciones familiares no contributivas es mayor, las prestaciones que llegan actualmente a los grupos considerados provienen de los tres regímenes (cuadro 8). Esto implica que los cambios afectarán a los tres grupos.

En la segunda parte del cuadro se observa la proporción de los beneficiarios de cada régimen que pertenece a la población de referencia. Así, se observa que casi el 52% de las asignaciones familiares en su conjunto se destina a hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza, es decir, que 48% está destinado a hogares que no presentan problemas de ingreso relevantes. Al considerar cada régimen, las proporciones de prestaciones no destinadas a hogares pobres son 82.3% para los funcionarios públicos, 52.5% para las asignaciones familiares contributivas de trabajadores privados y 20% para las transferencias no contributivas. Resulta claro que las asignaciones familiares no contributivas están orientadas a la población de menores recursos, pese a que alcanzan a los quintiles intermedios y superiores. Esto sugiere que el rediseño del sistema debería considerar aspectos de equidad vertical.

CUADRO 8
ESTRUCTURA Y DISTRIBUCIÓN DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES POR TIPO DE RÉGIMEN, 2006

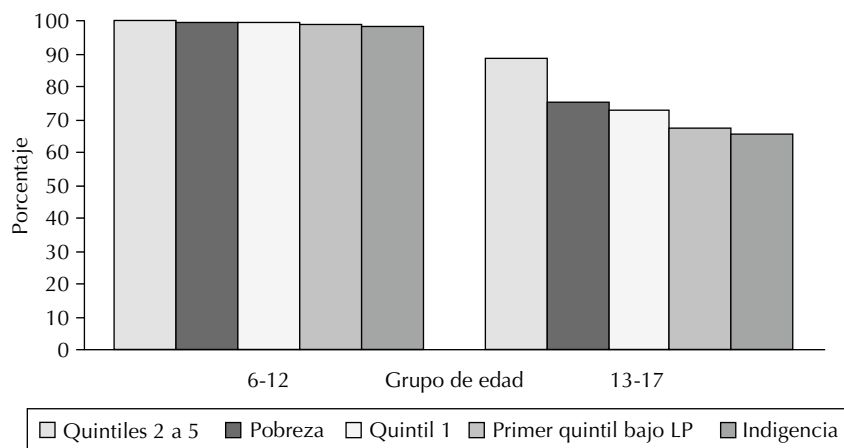
Universo	Asignaciones	Contributivas		No contributivas
		Públicas	Privadas	
Estructura				
Total país	100.0	17.7	48.4	33.9
Pobreza	100.0	6.2	41.6	52.2
Primer quintil	100.0	4.4	35.1	60.6
Quintil 2	100.0	15.1	61.8	23.0
Quintil 3	100.0	32.9	55.2	11.9
Quintil 4	100.0	40.7	49.8	9.5
Quintil 5	100.0	41.0	49.7	9.4
Primer quintil bajo la LP 2002	100.0	2.8	17.4	79.8
Indigencia	100.0	2.0	14.2	83.8
% en el total de cada régimen				
Total país	100.0	100.0	100.0	100.0
Pobreza	53.2	17.7	47.5	79.6
Primer quintil	39.5	9.7	28.7	70.5
Quintil 2	28.2	24.1	36.0	19.1
Quintil 3	18.6	34.5	21.2	6.5
Quintil 4	10.4	24.0	10.7	2.9
Quintil 5	3.3	7.6	3.4	0.9
Primer quintil bajo la LP 2002	11.9	1.8	4.4	27.3
Indigencia	5.9	0.6	1.8	14.3

Fuente: Elaborado con base en la ENHA 2006 del INE.

B. Montos de la prestación y contrapartidas

Si bien en el presente el BPS realiza pocos controles de asistencia escolar, la inscripción al sistema educativo se exige al tramitar el beneficio. Anualmente los titulares de cobro deben presentar constancias de asistencia escolar de los beneficiarios. Por esa razón, un número importante de jóvenes pertenecientes a los distintos subgrupos no está en condiciones de recibir el beneficio (gráfico 1), aun cuando sus hogares cumplan con la condición de ingresos.

GRÁFICO 1
TASAS DE ASISTENCIA AL SISTEMA EDUCATIVO POR GRUPO DE EDAD Y POBLACIÓN OBJETIVO, 2006



El sistema educativo uruguayo se estructura en tres ciclos. El primer ciclo corresponde a la educación preescolar y primaria y es obligatorio desde los cinco años. En este momento se encuentra en discusión en el Parlamento una ley que extiende la obligatoriedad a los cuatro años. Los niños entran a primer año con seis años cumplidos al 31 de marzo. La enseñanza primaria comprende seis años. A continuación los niños comienzan el ciclo secundario que dura otros seis años y puede seguirse en la modalidad liceo o enseñanza técnica. El ciclo secundario se divide en dos ciclos de duración de tres años cada uno. El ciclo terciario se inicia a los 18 años y comprende la enseñanza universitaria, formación docente y magisterial y otras instituciones de formación terciaria. Nótese que pese a que la obligatoriedad de entrada al sistema educativo está situada en el ciclo preescolar, la exigencia de escolarización de Asignaciones Familiares comienza a los seis años.

La asistencia escolar es casi universal en el tramo 6 a 12 y los problemas se concentran en el grupo de niños de 13 a 17 años. Allí es donde el sistema reformulado podría reforzar una política contra la deserción escolar. Este punto debe estudiarse con cuidado al definir la población objetivo pues el requerimiento de controles de asistencia deja fuera sectores carenciados, dado que la no asistencia es mayor entre los hogares de menores ingresos. Sin embargo, dentro del grupo, la heterogeneidad es importante pues la asistencia escolar varía notoriamente con la edad y el escenario considerado (cuadro 9). Aproximadamente el 15% de los niños que no reciben el beneficio, en las poblaciones objetivo consideradas, no asiste actualmente al sistema educativo y pertenece principalmente al tramo de edad 13 a 17.

CUADRO 9
TASAS DE ASISTENCIA AL SISTEMA EDUCATIVO POR EDAD. JÓVENES DE 13 A 17 AÑOS, 2006

Universo	Edad				
	13	14	15	16	17
Pobreza	94.9	87.0	74.0	65.1	49.4
Primer quintil	93.1	83.9	70.8	61.5	45.0
Primer quintil de hogares bajo la LP 2002	91.7	81.0	54.1	51.3	41.0
Indigencia	91.2	78.8	50.5	54.4	41.2

Fuente: Elaborado con base en la ENHA 2006a del INE.

Para estudiar la viabilidad de implementar este nuevo sistema se debería estudiar la oferta de liceos por área geográfica y analizar si el sistema educativo está en condiciones de absorber a los potenciales nuevos estudiantes. Como una primera y muy gruesa aproximación al incremento en la matrícula estudiantil que podría derivar del cambio en asignaciones familiares, estimamos el incremento en cada población objetivo por hipótesis de cambio en la asistencia (cuadro 10). Como era de esperar, el aumento se concentraría en el ciclo secundario. Estas estimaciones deberían realizarse por barrios y áreas pequeñas para determinar los establecimientos en los que se concentraría el potencial aumento de la asistencia.

Las contrapartidas a exigir en materia educativa buscarían reforzar los efectos del actual sistema, pero el esfuerzo de control debería estar centrado en el tramo de edad y ciclo problemático, que en el caso uruguayo está ubicado en secundaria, y no seguirse estrictamente el modelo de Progres y Bolsa Escola de sistemas de transferencias condicionadas orientados a conseguir mayores niveles de asistencia escolar en enseñanza primaria. En este trabajo no se abordan otras contrapartidas que podrían exigirse, por ejemplo, las relativas a cuidados de salud.

En relación al valor de la prestación, se trabajó con los siguientes escenarios:

- \$ 300 mensuales para los niños que asisten a primaria y 500 para los que asisten a secundaria (12.7 y 21.27 dólares estadounidenses).
- \$ 700 mensuales para los niños que asisten a primaria y 1 000 para los que asisten a secundaria (30 y 43 dólares estadounidenses).
- \$ 1 000 mensuales para los niños que asisten a primaria y 1 500 para los que asisten a secundaria (43 y 63 dólares estadounidenses).

CUADRO 10

EXPANSIÓN DE LA MATRÍCULA PREVISTA EN CADA ESCENARIO POR GRUPO DE EDAD EN NÚMERO ABSOLUTO DE ESTUDIANTES Y COMO PROPORCIÓN DE LA MATRICULACIÓN TOTAL ACTUAL DEL GRUPO DE EDAD

Grupo de edad y universo	Asistencia actual	Aumento hipótesis intermedia		Aumento hipótesis máxima	
		Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
6 a 12 años					
Total país					
Primer quintil	135 857	1 745	0.49	3 489	1.0
Pobreza	167 490	1 963	0.6	3 927	1.2
Indigencia	21 339	500	0.1	1 000	0.3
Primer quintil bajo la LP 2002	40 183	722	0.2	1 444	0.4
13 a 17 años					
Total país					
Primer quintil	59 831	9 601	4.0	19 201	7.9
Pobreza	77 180	10 636	4.6	21 271	9.2
Indigencia	7 450	1 764	0.8	3 527	1.5
Primer quintil bajo la LP 2002	14 760	3 223	1.4	6 445	2.8

Fuente: Elaborado con base en la ENHA 2006 del INE.

La prestación es escalonada, pero los diferenciales son menores que los de Oportunidades, con el fin de mantener el objetivo de reducción de la pobreza infantil.

La transferencia por hogar (T_h) se calcula de la siguiente forma:

$$Th = M_p * (men18)^{escala} + (M_s - M_p) * (mensec)^{escala}$$

Donde M_p y M_s representan el monto transferido para quienes cursan primaria y secundaria respectivamente; *men18* es el total de menores de 18 años en el hogar que cumplen con las condiciones de elegibilidad; *mensec* es el número de niños que asisten a enseñanza secundaria; y *escala* es la escala de equivalencia considerada.

Siguiendo el esquema de algunos programas latinoamericanos como Bolsa Escola, la propuesta es escalonada con el objetivo de premiar los logros en el sistema educativo y combatir el trabajo infantil en la etapa adolescente. A esos efectos, la prestación debe subir ya que debería acercarse al costo de oportunidad de retirar al niño del mercado laboral. En Arim y otros (2006) se realizaron estimaciones de costos de la expansión de asignaciones familiares considerando escalas que no variaban con el ciclo educativo.

A su vez, se trabajó con dos hipótesis de escalas de equivalencia: 0.5 y 0.8. Con la introducción de estas escalas se busca evitar efectos no deseados en la fecundidad y dar cuenta de las economías de escala en el gasto que

presentan los hogares. Al mismo tiempo, ello suaviza la transición del PANES, dado que el ingreso ciudadano es una prestación de suma fija, independiente del tamaño del hogar. Las escalas de equivalencia consisten en indicadores que permiten ajustar los ingresos de hogares de distintos tamaños y composición para volverlos comparables en función de sus necesidades. De esta manera, se obtiene una nueva medida del ingreso del hogar o ingreso equivalente. En el Apéndice A se presenta en detalle cómo se llegó a los valores utilizados en este trabajo.

Dado que el PANES incluyó una transferencia alimentaria para los hogares con niños, se estudió la posibilidad de brindar una tarjeta alimentaria a los beneficiarios que no superen el umbral de indigencia. Esta transferencia sería de \$ 300 (12.7 dólares) mensuales para el primer niño y luego se ajustaría con las mismas escalas de equivalencia utilizadas para la transferencia monetaria. Las estimaciones que incluyen esta transferencia se presentan en el Anexo. Nos concentraremos en el texto en el análisis de las prestaciones de ingreso dado que el establecimiento de una transferencia alimentaria excede las posibilidades de análisis de este documento pues debe estudiarse en el marco de la redefinición del Instituto Nacional de Alimentación (INDA) y la finalización del PANES. Por esa razón, comentaremos principalmente los resultados comparando transferencias en dinero.

Otro aspecto que deberá discutirse es el mecanismo de indexación de las asignaciones familiares, ya que afectará los impactos de la prestación en el futuro. En ese sentido, debería considerarse ligar la prestación a algún índice de precios y no librar sus aumentos a la discrecionalidad de las autoridades. Al respecto, Atkinson (1995) argumenta para los países desarrollados la conveniencia de indexar las prestaciones en base a los aumentos de salarios, de forma que las mismas acompañen las variaciones del ingreso de los hogares. Sin embargo, en el caso latinoamericano, las fluctuaciones y crisis de las economías podrían llevar a un patrón cíclico del valor de la prestación, por lo que otra alternativa podría ser utilizar el índice de precios al consumo. Este punto debe ser estudiado con mayor profundidad, evaluando los efectos micro y macroeconómicos de los distintos indexadores.

IV. UNA ESTIMACIÓN DEL COSTO DEL NUEVO SISTEMA

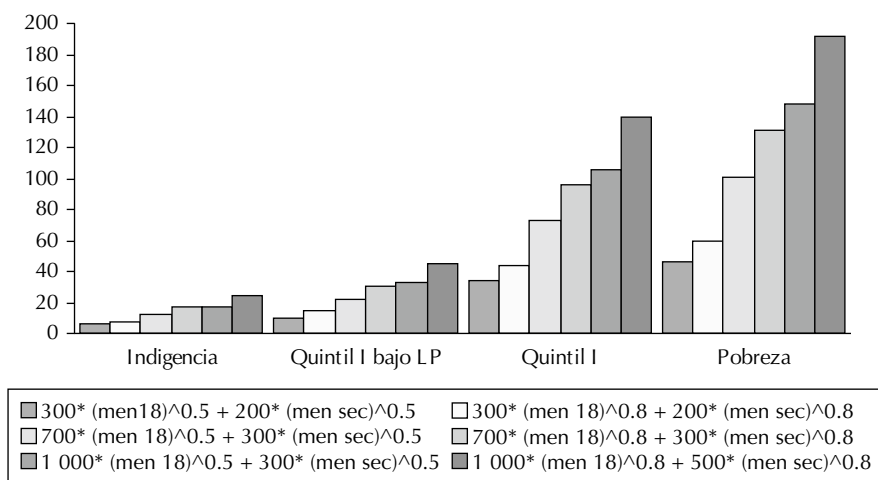
Con base en los supuestos anteriores se estimó el costo del nuevo sistema utilizando la información de la ENHA 2006 para cada uno de los escenarios de población objetivo, monto de la prestación y escala de equivalencia considerada. Además, se plantearon tres hipótesis de asistencia escolar. En la hipótesis de máxima se supuso que todos los niños que tienen derecho al beneficio lo reciben, lo que implica que cumplen con las contrapartidas de escolarización. Si bien este supuesto es adecuado en el grupo de niños que

asiste a enseñanza primaria, donde las tasas de asistencia son muy cercanas al 100%, lo es menos en el ciclo secundario. Por otra parte, si bien uno de los objetivos de la reformulación del sistema radica en aumentar las tasas de retención en enseñanza secundaria, no parece verosímil alcanzar este resultado desde la implantación del sistema. En la hipótesis de mínima se mantiene la situación actual, es decir, que la política no produce ningún incentivo para una mayor escolarización. Por último, la hipótesis intermedia que el 50% de los estudiantes que actualmente no asisten se reincorpora, lo cual sigue siendo una hipótesis exigente, cuando se la compara con los impactos de programas de transferencias de ingresos condicionadas implementados en la región. La misma se asume, dado que el objetivo de este ejercicio es analizar la sensibilidad de los costos del cambio de sistema. Las hipótesis podrían ajustarse una vez que se disponga de la evaluación del impacto del PANES sobre la asistencia escolar.

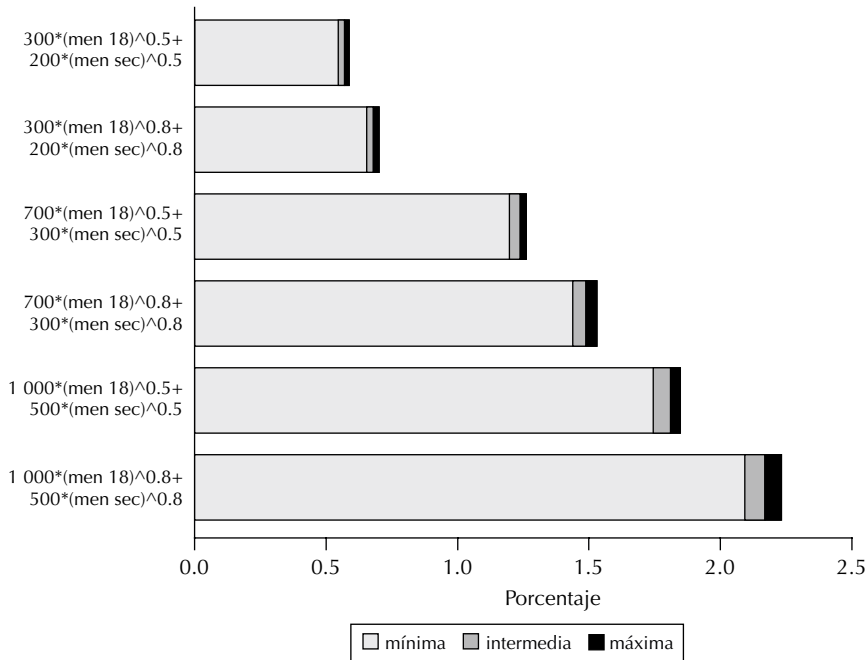
El costo de las transferencias monetarias varía considerablemente en función de los cuatro ejes considerados (gráfico 2 y cuadros C-2 y C-3). Su costo en términos de PIB oscila entre 0.03% y 0.99%. Se observa que si bien la hipótesis de baja de asistencia escolar implica una reducción del costo, parece ser más relevante en los costos de implementación del nuevo sistema la decisión sobre el universo y el monto de la prestación que las hipótesis sobre asistencia escolar. Debe recordarse que estas estimaciones no incluyen costos indirectos como la administración, focalización del sistema y los recursos necesarios para controlar adecuadamente la asistencia escolar.

GRÁFICO 2

COSTO ANUAL SEGÚN POBLACIÓN OBJETIVO (MILLONES DE US\$).
HIPÓTESIS DE MÁXIMA ASISTENCIA



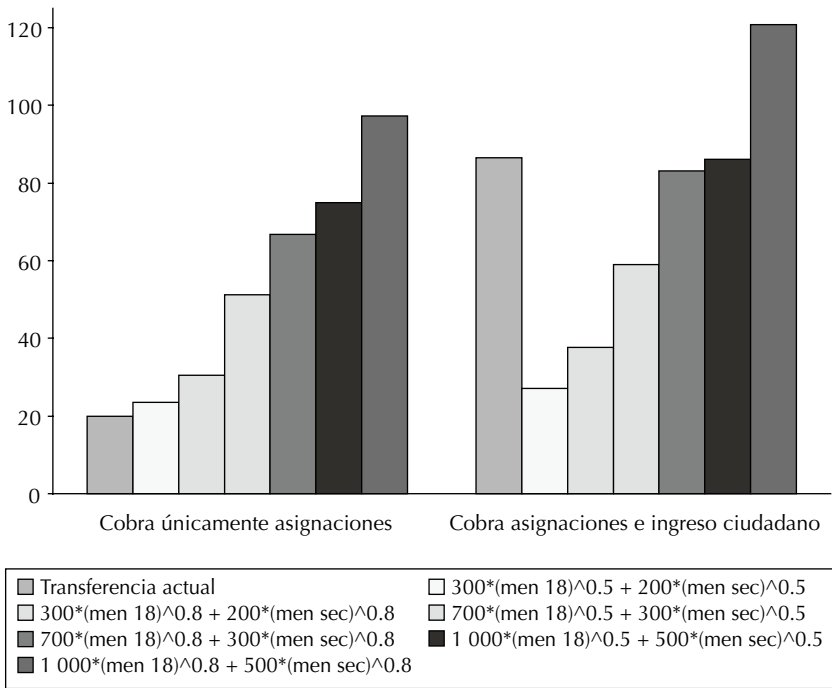
COSTO ANUAL DE UNIVERSALIZACIÓN DEL SISTEMA SEGÚN HIPÓTESIS DE ASISTENCIA (% PIB)



Para concluir esta sección se presentan dos ejercicios de estimación del beneficio que los hogares pertenecientes a cada población objetivo recibirían en promedio. Se realizó un ejercicio en base a la ENHA 2006 para los hogares que reciben Ingreso Ciudadano y asignaciones familiares, en las tres hipótesis de asistencia planteadas anteriormente (gráfico 3 y cuadro C-4 del Apéndice) y otro en base al registro administrativo del PANES para analizar en qué medida los hogares que reciben el Ingreso Ciudadano verían modificados sus ingresos una vez finalizado el plan.

También se trabajó con el registro administrativo del PANES a efectos de calibrar la pérdida de ingresos para este conjunto de los potenciales beneficiarios. Se encontró que algunos escenarios de escala de equivalencia y monto de la transferencia implican pérdidas importantes en relación a los montos recibidos actualmente (cuadros 11 y 12).

GRÁFICO 3
TRANSFERENCIA MENSUAL PROMEDIO AL HOGAR (US\$). PRIMER QUINTIL,
HIPÓTESIS DE ASISTENCIA MÁXIMA



CUADRO 11
ESCENARIOS DE BENEFICIO PROMEDIO PARA BENEFICIARIOS ACTUALES DEL PANES
SEGÚN ESCENARIO, HIPÓTESIS DE ASISTENCIA ESCOLAR

Población objetivo y beneficios recibidos actualmente	Beneficio promedio actual	Monto de la nueva prestación					
		300 0 a 12		700 0 a 12		1 000 0 a 12	
		500 13 a 18		1 000 13 a 18		1 500 13 a 18	
Escala		0.5	0.8	0.5	0.8	0.5	0.8
Hipótesis máxima	78	24	32	53	72	77	104
Hipótesis media	78	23	31	51	68	75	99
Hipótesis mínima	78	22	29	48	65	62	83

Fuente: Elaborado con base en datos del Registro Administrativo del PANES, MIDES.

CUADRO 12
 PROPORCIÓN DE HOGARES BENEFICIARIOS DEL PANES QUE GANAN, PIERDEN Y PERMANECEN INCAMBIADOS CON NUEVA TRANSFERENCIA SEGÚN ESCENARIO

Hipótesis de asistencia escolar y situación	0.5	0.8	0.5	0.8	0.5	0.8
	300 0 a 11		700 0 a 11		1 000 0 a 11	
	500 12 a 18		1 000 12 a 18		1 500 12 a 18	
Sin transferencia alimentaria						
Máxima asistencia						
Pierden	99.97	98.2	88.28	54.33	44.54	17.4
Quedan igual	0.03	0.32	4.23	11.41	10.21	14.69
Ganan		1.48	7.49	34.27	45.26	67.92
Hipótesis intermedia						
Pierden	99.99	98.87	90.67	59.8	47.34	20.14
Quedan igual	0.01	0.2	3.23	11.34	12.67	14.51
Ganan		0.93	6.11	28.86	39.99	65.35
Hipótesis mínima						
Pierden	99.99	99.2	92.69	63.78	54.86	24.63
Quedan igual	0.01	0.12	2.59	10.76	12.14	15.47
Ganan		0.68	4.72	25.46	33	59.9

Fuente: Elaborado con base en datos del Registro Administrativo del PANES, MIDES.

En la hipótesis de mínima, sólo en el escenario de 1 000 y 1 500 los beneficiarios de ambas prestaciones recibirían un monto similar o superior al actual. En las hipótesis media y máxima, la aseveración previa podrá extenderse a algunos casos del escenario de 700 y 1 000 con escala de 0.8. A la vez, la presencia de la transferencia alimentaria conlleva cambios relevantes. Los escenarios 700 y 100 con 0.8 y 1 000 y 1 500 con ambas escalas mantienen los ingresos o se benefician. Si no se incluye la transferencia alimentaria, la opción sería 1 000 y 1 500 con escala de 0.8. En este caso, dados los niveles de deserción escolar de la población del PANES, los resultados son sensibles a la hipótesis de asistencia.

V. POTENCIALES IMPACTOS DE LA REFORMA SOBRE LA INDIGENCIA, POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y BREVE CARACTERIZACIÓN DEL TRABAJO Y ASISTENCIA ESCOLAR DE LOS ADOLESCENTES

En la sección V.A se realiza un primer análisis del potencial impacto de la reforma sobre la indigencia, pobreza y la distribución del ingreso. Seguidamente, en la sección V.B se caracteriza muy sucintamente la situación con respecto al estudio y al trabajo de los adolescentes de 14 a 17 años.

A. Cambios en la indigencia, pobreza y distribución del ingreso

En diversos estudios previos se ha encontrado que los efectos de las asignaciones familiares actuales sobre la pobreza, indigencia y desigualdad son muy escasos (Bucheli, 1997; Vigorito, 2004; Arim y Vigorito, 2006). En dichos estudios se comparaba la situación con y sin asignaciones familiares sin considerar efectos comportamentales, asumiendo la hipótesis de que el bajo monto de la prestación no incentivaba a cambios en las tasas de asistencia escolar y la oferta laboral de los niños y adultos.

En esta sección se presenta una estimación estática de los cambios en la indigencia, la incidencia e intensidad de la pobreza y la desigualdad. En este ejercicio se asume como contrafactual la situación actual en la que los hogares reciben asignaciones familiares e Ingreso Ciudadano y se simula la nueva situación prevista para 2008, en la que aumenta el valor de las asignaciones familiares pero el Ingreso Ciudadano se suspende. Dado que el monto de la prestación por Ingreso Ciudadano es notoriamente mayor a la transferencia actual de asignaciones familiares y que el PANES se ha propuesto realizar un control de condicionalidades mayor, podría suponerse que el mismo ha tenido efectos comportamentales cuya magnitud se conocerá cuando se disponga de la evaluación de impacto de este conjunto de intervenciones. Como se vio en la sección anterior, los hogares que reciben ingreso ciudadano experimentarán en 2008 una pérdida de ingresos, mientras que aquellos que reciben sólo asignaciones familiares verán sus ingresos aumentados, por lo cual los efectos futuros son difíciles de predecir.

El ejercicio que presentamos en primer lugar consiste en estimar las medidas de indigencia, pobreza y desigualdad que surgen al simular en los hogares la nueva transferencia y compararla con la situación de 2006. El mismo se realizó bajo el supuesto de que los hogares no realizan cambios comportamentales, excepto aumentar la asistencia al sistema educativo. Así, las estimaciones se realizaron en la hipótesis de máxima y en la de mínima (cuadro 12 para hipótesis de máxima y cuadro C-5 del Apéndice para hipótesis de mínima). Tampoco se consideran los efectos que podrían existir por crecimiento económico o aumentos de salarios, jubilaciones y otras prestaciones sociales.

Comentamos en primer lugar el escenario de máxima pues es el que implicaría impactos mayores en relación a la situación actual. En términos de indigencia, se observa que en el escenario de menor monto transferido (300 y 500) la situación empeoraría en relación a 2006, lo cual probablemente se deba a que, en este caso, la pérdida de ingresos de algunos hogares por remoción del PANES es mayor que su distancia a la línea de indigencia. En los restantes escenarios, la indigencia se mantendría constante e incluso caería. Debe considerarse que entre los hogares bajo la línea de indigencia el Ingreso Ciudadano es percibido por más de un tercio de los hogares (36%).

En relación a la pobreza, el aumento del monto de la prestación conllevaría a una leve reducción de su incidencia en todos los escenarios, en tanto en todos los universos se incluirían muchos hogares que hoy no cobran el Ingreso Ciudadano. En términos de la severidad de la pobreza, los resultados son similares, indicando que se estaría favoreciendo a los hogares más distantes a la línea de pobreza.

En términos del Índice de Gini, la desigualdad nunca aumentaría e incluso se reduciría ligeramente en los escenarios de mayor transferencia y los universos menos restringidos, como el primer quintil de hogares y los hogares bajo la línea de pobreza. Al realizar este mismo ejercicio asumiendo la situación de asistencia escolar actual, se encuentra que, aunque ligeramente atenuadas, las variaciones son mínimas en relación a los comentarios anteriores (cuadro C-5 del Apéndice).

CUADRO 13

MEDIDAS DE INDIGENCIA, POBREZA Y DESIGUALDAD SEGÚN POBLACIÓN OBJETIVO, MONTO Y ESCALA. HIPÓTESIS DE MÁXIMA ASISTENCIA ESCOLAR. HOGARES EN LOCALIDADES DE 5 000 HABITANTES Y MÁS

Monto de la prestación	Situación actual (ene-ago 2006)	300 0 a 12		700 0 a 12		1 000 0 a 12	
		500 13 a 17		1 000 13 a 17		1 500 13 a 17	
Escala de equivalencia		0.5	0.8	0.5	0.8	0.5	0.8
Incidencia de la indigencia							
Primer quintil (País urbano)	0.029	0.039	0.034	0.027	0.018	0.018	0.010
Hogares bajo la LP 2002	0.029	0.039	0.034	0.027	0.018	0.018	0.010
Hogares bajo la línea de indigencia	0.029	0.026	0.025	0.021	0.016	0.016	0.009
Primer quintil de hogares bajo la LP	0.029	0.035	0.031	0.025	0.018	0.017	0.009
Incidencia de la pobreza							
Primer quintil (País urbano)	0.270	0.269	0.268	0.264	0.260	0.257	0.249
Hogares bajo la LP 2002	0.270	0.269	0.261	0.250	0.243	0.237	0.227
Hogares bajo la línea de indigencia	0.270	0.270	0.270	0.270	0.270	0.270	0.270
Primer quintil de hogares bajo la LP	0.270	0.270	0.270	0.270	0.270	0.270	0.270
Severidad de la pobreza (FGT1)							
Primer quintil (País urbano)	0.095	0.099	0.097	0.090	0.084	0.082	0.074
Hogares bajo la LP 2002	0.095	0.099	0.096	0.088	0.081	0.079	0.070
Hogares bajo la línea de indigencia	0.095	0.096	0.095	0.094	0.093	0.093	0.092
Primer quintil de hogares bajo la LP	0.095	0.097	0.096	0.094	0.092	0.091	0.089

Continúa en página siguiente

Monto de la prestación	Situación actual (ene-ago 2006)	300 0 a 12		700 0 a 12		1 000 0 a 12	
		500 13 a 17		1 000 13 a 17		1 500 13 a 17	
Índice de Gini							
Primer quintil (País urbano)	0.455	0.457	0.456	0.452	0.449	0.448	0.444
Hogares bajo la LP 2002	0.455	0.457	0.456	0.451	0.448	0.446	0.442
Hogares bajo la línea de indigencia	0.455	0.455	0.455	0.455	0.454	0.454	0.453
Primer quintil de hogares bajo la LP	0.455	0.456	0.455	0.454	0.453	0.453	0.451

Fuente: Elaborado con base en la ENHA 2006 del INE.

Estos efectos serían mayores si se considera el subuniverso de los hogares con menores de 18 años. Sin embargo, dado que el Ingreso Ciudadano no está dirigido específicamente a hogares con niños se optó por realizar estimaciones para la población en su conjunto.

Los ejercicios anteriores no toman en cuenta en los ingresos de los hogares los cambios comportamentales que podrían provenir de recibir la prestación. Estos serían especialmente significativos para los hogares que no pertenecen al PANES, ya sea que hoy reciben la asignación familiar o que no la recibían y la nueva propuesta les genera el derecho. Este conjunto de hogares estará afectado por un aumento de ingresos que podría actuar (y sería deseable que actuase) reduciendo los niveles de trabajo infantil y especialmente del trabajo de los jóvenes de 14 a 17. Si esta hipótesis no es rechazada, los cambios anteriores podrían estar sobreestimando los efectos del cambio propuesto, debido a que no se consideran los ingresos que los hogares perderían si los adolescentes se retiran del mercado laboral. Sin embargo, como se vio en la revisión bibliográfica, no es claro que una mayor asistencia escolar redunde en una baja equivalente del trabajo de niños y adolescentes.

B. Trabajo y asistencia escolar de adolescentes de 14 a 17 años

Las encuestas continuas de hogares registran información sobre actividad laboral a partir de los 14 años, edad mínima legal para poder trabajar. Por esa razón en esta sección nos concentramos en el grupo de edad de 14 a 17 años, que es para el cual se pretenden los mayores cambios en asistencia escolar y, potencialmente, participación laboral en el nuevo sistema. La información sobre trabajo fuera del hogar en este tramo etario tiene un marcado sesgo de género, dado que, en muchos casos, las mujeres de esta edad realizan trabajo doméstico. Con base en un módulo trimestral sobre trabajo infantil incluido en la ENHA 2006, Arim y Salas (2007) encuentran que, efectivamente, la

carga de trabajo de las niñas dentro del hogar es notoriamente superior a la de los varones.

Bucheli y Casacuberta (2000) estudiaron la probabilidad de asistir al sistema educativo y la probabilidad de trabajar y concluyeron que se trata de un proceso de toma de decisiones conjunto. Ello explicaría la evolución anticíclica de las tasas de matriculación en secundaria, especialmente entre los varones pertenecientes a hogares ubicados en el quintil de menores ingresos constatada en estudios que analizan el período 1991-2004 (PNUD, 2005). En períodos de auge económico, las oportunidades laborales de trabajo no calificado serían mayores que en las crisis y eso aumentaría el costo de oportunidad de permanecer en el sistema educativo, especialmente en los grupos poblacionales considerados como potenciales beneficiarios de asignaciones familiares.

Por otra parte, los datos del registro administrativo del PANES han permitido constatar que entre las jóvenes existe una fuerte asociación entre maternidad y deserción escolar cuya relación de causalidad no ha sido estudiada aún (Amarante y otros, 2007). Más del 50% de las jóvenes de 19 años ha tenido hijos, cifra que asciende a casi el 90% al llegar a los 24 años. Esto contrasta fuertemente con las cifras disponibles para la población total uruguaya, para la cual los valores en 2006 serían 17% y 43%, respectivamente (Programa de Población, 2006). Debe notarse que las jóvenes que estudian postergan la maternidad para el final de la adolescencia.

Las tasas de asistencia escolar de varones y mujeres son muy superiores a las tasas de empleo en los universos considerados (cuadro 14). En todos los casos la asistencia escolar de las mujeres es superior a la de los varones y a la inversa el trabajo fuera del hogar. Tal como se vio en la sección III, a medida que el umbral de ingresos considerado es más bajo, las tasas de asistencia escolar son más bajas. Aproximadamente el 20% de los varones y el 10% de las mujeres trabajan fuera del hogar, no registrándose variaciones apreciables en los distintos universos considerados. Mientras tanto, las tasas de asistencia escolar registran diferencias apreciables por universo, variando entre el 55 y el 70% en todos los casos.

Dado que las tasas de empleo son relativamente constantes, las diferencias en la asistencia escolar parecen explicarse por el peso diferencial de los jóvenes que no estudian ni trabajan en los distintos universos considerados. La relevancia de este grupo aumenta a medida que disminuye el umbral de ingresos considerado y es bastante similar por sexo, aunque llama la atención el peso de 38% entre las adolescentes en situación de indigencia. Una parte de estas jóvenes podría estar realizando trabajo doméstico no registrado en la fuente de datos utilizada. En el segundo semestre del año estará disponible el módulo de trabajo infantil de la ENHA 2006, lo cual permitirá indagar en estos aspectos.

Filgueira y Katzman (1999) han llamado la atención sobre la creciente gravitación de este grupo entre los jóvenes de estratos de ingresos bajos, atribuyéndolo a procesos crecientes de desintegración social. Estos aspectos ameritarían mayores estudios para determinar si una intervención como la

propuesta tendría algún efecto de reincorporación al sistema educativo de los jóvenes que no están insertos en el mercado laboral o se requerirían acciones complementarias.

CUADRO 14
CONDICIÓN DE EMPLEO Y DE ESTUDIO PARA JÓVENES DE 14 A 17, 2006

Universo y sexo	Estudia	Estudia y trabaja	Trabaja	No estudia ni trabaja	Total
Varones					
Primer quintil	57.0	6.0	12.7	24.3	100.0
Pobreza	61.4	5.6	10.9	22.1	100.0
Indigencia	52.2	6.1	10.7	31.1	100.0
Primer quintil de pobres	50.7	6.0	13.2	30.1	100.0
Mujeres					
Primer quintil	65.5	4.6	4.4	25.5	100.0
Pobreza	67.8	4.9	4.3	23.1	100.0
Indigencia	51.5	5.1	4.7	38.7	100.0
Primer quintil de pobres	56.3	5.2	5.4	33.1	100.0
Total					
Primer quintil	61.3	5.3	8.5	24.9	100.0
Pobreza	64.6	5.2	7.6	22.6	100.0
Indigencia	51.8	5.6	7.9	34.7	100.0
Primer quintil de pobres	53.6	5.6	9.3	31.6	100.0

Fuente: Elaborado con base en la ENHA 2006 del INE.

Para acercarnos a la pérdida que representaría para los hogares el abandono del mercado laboral por parte de los adolescentes, bajo la hipótesis de que éstos reúnen y comparten los ingresos de sus integrantes, se calcularon los promedios de ingresos mensuales y por hora de los jóvenes por escenario (cuadro 15). Se observa que los mismos decrecen con el umbral de ingresos y que son superiores para los varones que para las mujeres. El promedio de horas trabajadas semanales es alto en ambos sexos.

Dado que las remuneraciones de los jóvenes de grupos de menores ingresos son más bajas (lo cual podría deberse a una relación de causalidad en los dos sentidos), podría pensarse que los incentivos para dichos grupos de permanecer o reincorporarse al sistema educativo son mayores. Las prestaciones consideradas en este trabajo, asumiendo que los jóvenes de este tramo etario asisten o asistirían a enseñanza secundaria, fueron de 21 dólares (\$ 500); 42 dólares (\$ 1 000) y 63 dólares (\$ 1 500). La más baja es claramente menor a las remuneraciones presentadas aquí y las otras dos se sitúan en el entorno o las superan. Sin embargo, la introducción de escalas de equivalencia hace que, a medida que el número de adolescentes que

CUADRO 15
 PROMEDIO DE INGRESOS POR TRABAJO MENSUAL, POR HORA Y PROMEDIO DE HORAS TRABAJADAS SEMANALMENTE POR LOS
 JÓVENES DE 14 A 17 AÑOS SEGÚN SEXO Y UNIVERSO CONSIDERADO
 (en dólares)

	Varones				Mujeres				Total	
	Promedio ingreso total por trabajo	Promedio ingreso por hora	Promedio de horas trabajadas por semana	Promedio ingreso total por trabajo	Promedio ingreso por hora	Promedio de horas trabajadas por semana	Promedio ingreso total por trabajo	Promedio ingreso por hora	Promedio de horas trabajadas por semana	
Universo										
Pobreza	53.9	0.7	24	52.8	0.7	23	53.5	0.7	24	
Primer quintil	54.4	0.7	26	42.5	0.7	21	50.6	0.7	24	
Primer quintil de hogares bajo la LP 2002	36.2	0.9	21	32.3	0.8	19	34.7	0.8	20	
Indigencia	39.6	0.6	24	21.8	0.7	13	32.8	0.7	20	

Fuente: Elaborado con base en la ENHA 2006 del INE.

trabajan por hogar es mayor, la pérdida sea mayor. En promedio, los hogares cuentan con un adolescente que trabaja, por lo cual la pérdida no sería tan elevada, de descartarse el monto más bajo de la transferencia.

Para analizar los potenciales cambios en el trabajo remunerado y la asistencia escolar de niños y adolescentes, se requiere realizar simulaciones en base a potenciales cambios en las tasas de asistencia escolar y trabajo para los jóvenes de 14 a 17. Aquí sería necesario realizar un estudio de microsimulaciones que permitiese simular cambios en el trabajo infantil inducidos por cambios en el nivel de la prestación recibida por los hogares (véase, por ejemplo, Bourguignon y Leite, 2002).

VI. COMENTARIOS FINALES

La discusión realizada en la primera parte del trabajo pone de manifiesto que es necesario estudiar y definir un amplio conjunto de aspectos para lograr que el nuevo sistema de asignaciones familiares cumpla con sus cometidos y no genere efectos adversos no buscados. Esta discusión debe también enmarcarse en la redefinición del sistema de protección social uruguayo, cuya fragmentación ha sido cuestionada en diversos trabajos (véase, por ejemplo, Midaglia, 2005; Filgueira y otros, 2005).

La revisión bibliográfica realizada indica que, además del alivio de la pobreza y el aumento de la asistencia escolar, es de particular importancia analizar el potencial impacto del nuevo sistema en la asistencia escolar, el trabajo infantil, la fecundidad y la oferta laboral e informalidad de los adultos. Estos elementos requieren la incorporación de aspectos comportamentales en evaluaciones de impacto (van de Walle, 1996) tanto *ex ante* como *ex post*.

Las evaluaciones *ex ante* (véase, por ejemplo, Bourguignon y otros, 2002) para el caso de Bolsa Escola, pueden ayudar a calibrar aspectos de diseño en las primeras fases de implementación de los programas pero su capacidad predictiva es irregular. Todd y Wolpin (2005) resumen los resultados de varias evaluaciones *ex ante* de Progresá y muestran que su poder predictivo es mayor en los desempeños que forman parte de las condicionalidades que en los aspectos restantes. A su vez, los desempeños ligados a las condicionalidades no necesariamente deben considerarse impactos sino que pueden ser medidas de la adhesión al sistema modificado. De todas maneras, la realización de una evaluación *ex ante* completa puede anticipar resultados de la política cuyo impacto en la oferta, por ejemplo educativa, requiera intervenciones previas. Además, si se diseña un modelo de microsimulaciones completo, el mismo se puede ir corrigiendo a medida que el nuevo sistema se despliega, lo cual es especialmente importante dado el carácter permanente de la prestación.

En ese sentido, es de gran importancia el diseño desde el comienzo de una línea de base y la definición de una estrategia de evaluación (incluyendo

varios aspectos, como grupo de control, periodicidad, etc.) que permita la evaluación *ex post* en un amplio conjunto de desempeños. Esto es particularmente importante en este período, en donde los impactos del PANES podrían confundirse con los del nuevo sistema de asignaciones familiares. Para la medición de impacto del nuevo sistema sobre el trabajo infantil es necesario contar con instrumentos que permitan dar cuenta del trabajo doméstico de las niñas y de los aspectos relacionados con la distribución de recursos y responsabilidades dentro de los hogares.

Una fortaleza importante del caso uruguayo para la realización de análisis vinculados al mercado laboral consiste en la posibilidad de explotar los registros administrativos de los titulares de cobro de asignaciones familiares en conjunción con sus historias laborales y pasaje por la formalidad.

Una especificidad muy relevante del caso uruguayo en relación a los programas implementados en la región consiste en la inserción de asignaciones familiares en la red de protección social uruguaya. Esto tiene varias implicaciones, tanto institucionales como referentes, a que el país tiene una larga trayectoria en la provisión de transferencias, especialmente contributivas. Sin embargo, para que el nuevo sistema cumpla sus cometidos se requiere la articulación de un conjunto de intervenciones que no radican únicamente en el pago mensual de un beneficio.

Por otra parte, los cambios en los riesgos sociales y las restricciones fiscales han llevado a que el sistema de asignaciones familiares sea hoy un sistema híbrido, regido por cuatro leyes y con dos sistemas de pago paralelos. El sistema debería tender a unificarse y establecer criterios de acceso únicos, con independencia de la situación contributiva de quien recibe el beneficio. Seguramente esto implique tanto cambios importantes en la legislación como situaciones de transición. A la vez, la yuxtaposición con el PANES constituye un aspecto central en el corto plazo, dado que la mayor parte de los beneficiarios del PANES recibirá la prestación y experimentará una pérdida de ingresos, cuya relevancia es variable según el monto de la prestación y la escala de equivalencia utilizada.

Las condicionalidades a establecer y la capacidad administrativa de las autoridades para controlarlas deben estudiarse en profundidad. Dado que la matriculación en primaria es casi universal, los esfuerzos deberían estar orientados hacia enseñanza secundaria, donde en una buena parte de las instituciones existen registros individuales. Esto implica efectivizar la coordinación con las entidades de la enseñanza, aspecto que asignaciones familiares no ha instrumentado hasta el presente. Al mismo tiempo debería estudiarse, a medida que el nuevo sistema se despliegue, en qué medida las condicionalidades introducen elementos o riesgos de regresividad.

Otro aspecto relevante refiere a la selección de un mecanismo de indexación automático, que la aleje de la discrecionalidad, para que la transferencia no vuelva a experimentar la pérdida de valor real que sufrió en la década de 1990.

ANEXOS

Apéndice A: Escalas de equivalencia utilizadas

En Buhmann y otros (1988) se desarrolla una metodología para la comparación de escalas de equivalencia diversas. La misma consiste en el cálculo de una medida de resumen de los valores que integran una determinada escala de equivalencia. Así, se supone que el ajuste de ingresos corregidos por una escala dada puede expresarse como:

$$X_h = Y_h / S_h^q$$

donde X es el ingreso ajustado, Y es el ingreso total, S es el número de integrantes del hogar y q el parámetro de escala.

Por tratarse de una aproximación homogénea se supone que toda la variación en ingresos proviene de las diferencias en el tamaño de los hogares y no de sus características.

A efectos de comparar escalas se estima el parámetro q implícito en los ajustes realizados a partir de la siguiente ecuación:

$$E_h = qS_h + u_h$$

donde E es el número de adultos equivalentes por hogar y u un término residual que se supone cumple las propiedades clásicas. De esta forma se estima el parámetro mediante mínimos cuadrados ordinarios sin término independiente.

Las estimaciones realizadas para Uruguay arrojan los parámetros que se muestran en el cuadro A-1.

CUADRO A-1
PARÁMETROS ESTIMADOS

	Montevideo	Int. urbano
DSS		
Coefficiente	0.56	0.54
R ²	0.87	0.89
Desv. Est.	0.11	0.10
T	255.19	281.73
OCDE		
Coefficiente	0.52	0.55
R ²		
Desv. Est.	0.11	0.11
T	233.13	274.48

Se observa una relativa sensibilidad del parámetro estimado a la escala aplicada. A la vez, en todos los casos el parámetro de escala presenta un valor que está señalando altas economías de escala en los hogares. Sin embargo, las estimaciones de estos parámetros dependen de los valores muestrales. Para el Reino Unido la estimación del parámetro para la escala DSS/OCE es de 0.6. En Mercader (1993) los cálculos realizados para España muestran un estimador ligeramente superior para las escalas OCDE sobre la de DSS (0.77 y 0.76 respectivamente), afirmándose que las escalas que realizan estimaciones más finas presentan menores niveles de ajuste. Ello no se verifica para Montevideo, donde la relación es inversa pero es válida para el interior urbano.

Apéndice B: La información utilizada

ENHA 2006

Captación de las asignaciones familiares en la ENHA 2006

Según las expansiones realizadas por Arim y Vigorito (2006), la ENHA 2006 capta aproximadamente el 86% de las asignaciones familiares pagadas por el BPS (cuadro B-1).

CUADRO B-1

ANÁLISIS DE CONSISTENCIA DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES CAPTADAS EN LAS ENHA 2006, SEGÚN PONDERADOR UTILIZADO. TOTAL PAÍS, 2006

Tipo de prestación	ENHA 2006A 2006		BPS	Porcentaje de captación ENHA 2006
	Con sector público	Sin sector público	Total	
Contributivas	371 108	270 541	331 308	81.6
No contributivas	196 808	196 808	208 698	94.30
Total	568 224	467 349	540 006	86.55

Fuente: Arim y Vigorito (2006).

Los intervalos de confianza calculados muestran una variación del 6% en torno al valor medio de la estimación, lo cual significa que, para el total del país, el número de asignaciones familiares captadas en la ENHA 2006 se ubicaría entre 508 mil y 542 mil. Este intervalo comprende las cifras del BPS.

La apertura entre Montevideo y el interior del país indica que la captación es mayor en el interior (cuadro B-2).

CUADRO B-2

ANÁLISIS DE CONSISTENCIA DE BENEFICIARIOS DE LAS TRANSFERENCIAS SEGÚN REGIÓN, 2006

		Región	
		Montevideo	Interior
Asignación familiar	EHA	162 360	408 616
	Sin funcionarios públicos	134 623	335 100
	BPS	175 664	368 377
		76.6	90.96

Fuente: Elaborado con base en datos del BPS y de la ENHA 2006 del INE.

Apéndice C: Estimaciones adicionales

CUADRO C-1

MENORES DE 18 AÑOS Y TASAS DE ASISTENCIA AL SISTEMA EDUCATIVO SEGÚN GRUPO DE POBLACIÓN OBJETIVO, 2006

Universo	Menores de 18 años			Tasas de asistencia	
	0-5	6-12	13-17	6-12	13-17
Pobreza	135 722	171 013	100 747	99.3	75.4
Primer quintil	108 617	138 888	81 290	99.1	72.5
Primer quintil de hogares bajo la LP 2002	37 884	39 938	23 324	98.5	67.0
Indigencia	21 243	20 966	12 704	98.0	65.2

Fuente: Elaborado con base en la ENHA 2006A del INE.

CUADRO C-2
ESTIMACIÓN DEL COSTO ANUAL DEL SISTEMA DE ASIGNACIONES FAMILIARES MODIFICADO SEGÚN ESCENARIO Y ESCALA DE EQUIVALENCIA. MILLONES DE DÓLARES ESTADOUNIDENSES CORRIENTES Y PORCENTAJE DEL PIB DE 2006

Universe	Hipótesis máxima: asistencia escolar total			Hipótesis intermedia: comienza a asistir el 50% de los desertores			Hipótesis mínima: asistencia escolar igual a la actual		
Monto de la prestación	300 0 a 12	700 0 a 12	1 000 0 a 12	300 0 a 12	700 0 a 12	1 000 0 a 12	300 0 a 12	700 0 a 12	1 000 0 a 12
Escala de equivalencia	0.5	0.8	0.5	0.8	0.5	0.8	0.5	0.8	0.5
Millones de US\$									
Universalización									
del sistema	113	136	244	296	357	431	110	132	240
Primer quintil	33	44	72	95	106	139	32	42	70
Pobreza	46.6	59.9	101.1	131.4	147.7	191.4	45.3	57.5	98.6
Indigencia	5.5	7.6	11.8	16.6	17.3	24.2	5.2	7.1	11.4
Primer quintil de pobres	10.2	14.0	22.1	30.8	32.3	44.8	9.8	13.3	21.4
Porcentaje del PIB									
Universalización sistema	0.58	0.70	1.26	1.53	1.84	2.23	0.57	0.68	1.24
Primer quintil	0.17	0.22	0.37	0.49	0.55	0.72	0.17	0.21	0.36
Pobreza	0.24	0.31	0.52	0.68	0.76	0.99	0.23	0.30	0.51
Indigencia	0.03	0.04	0.06	0.09	0.09	0.12	0.03	0.04	0.06
Primer quintil de pobres	0.05	0.07	0.11	0.16	0.17	0.23	0.05	0.07	0.11

Fuente: Elaborado con base en la ENHA 2006 del INE.

CUADRO C-3
INCREMENTO EN EL GASTO ANUAL DEL SISTEMA DE ASIGNACIONES FAMILIARES MODIFICADO SEGÚN ESCENARIO Y ESCALA DE EQUIVALENCIA. MILLONES DE DÓLARES ESTADOUNIDENSES CORRIENTES Y PORCENTAJE DEL PIB DE 2006

Universo	Hipótesis máxima: asistencia escolar total				Hipótesis intermedia: comienza a asistir el 50% de los desertores				Hipótesis mínima: asistencia escolar igual a la actual										
	300 0 a 12	700 0 a 12	1 000 0 a 12		300 0 a 12	700 0 a 12	1 000 0 a 12		300 0 a 12	700 0 a 12	1 000 0 a 12								
Monto de la prestación	Gasto																		
	actual ^a																		
Escala de equivalencia	0.5	0.8	0.5	0.8	0.5	0.8	0.5	0.8	0.5	0.8	0.5	0.8							
Millones de US\$																			
Todos los hogares	67	46	69	177	229	290	364	43	65	173	221	283	352	39	60	164	211	270	338
Primer quintil	29	4	15	43	66	77	110	3	13	41	63	74	104	1	10	38	58	68	97
Pobreza	39	8	21	63	93	109	153	7	19	60	88	105	146	4	16	56	83	98	137
Indigencia	4	1	3	7	12	13	20	1	3	7	11	12	18	0	2	6	10	11	17
Primer quintil de pobres	9	1	5	13	22	23	36	1	4	12	20	22	34	0	3	11	19	20	31
Porcentaje del PIB																			
Universalización sistema	0.34	0.24	0.36	0.92	1.19	1.50	1.89	0.23	0.34	0.90	1.15	1.47	1.83	0.21	0.31	0.85	1.10	1.40	1.75
Primer quintil	0.15	0.02	0.07	0.22	0.34	0.40	0.57	0.02	0.06	0.21	0.32	0.38	0.54	0.01	0.05	0.19	0.30	0.35	0.50
Pobreza	0.20	0.04	0.11	0.32	0.48	0.56	0.79	0.03	0.10	0.31	0.45	0.54	0.75	0.02	0.08	0.29	0.43	0.51	0.71
Indigencia	0.02	0.01	0.02	0.04	0.07	0.07	0.10	0.01	0.02	0.04	0.06	0.07	0.10	0.01	0.01	0.04	0.06	0.06	0.09
Primer quintil de pobres	0.05	0.00	0.02	0.06	0.11	0.12	0.18	0.00	0.02	0.06	0.10	0.11	0.17	0.00	0.01	0.05	0.09	0.10	0.16

Fuente: Elaborado con base en la ENHA 2006 del INE.

^a Gasto anual actual en asignaciones estimado 1 600.44 millones de pesos, tipo de cambio 24.01, PIB 464 802 millones de pesos.

CUADRO C-4
TRANSFERENCIA MENSUAL PROMEDIO PARA BENEFICIARIOS ACTUALES SEGÚN HIPÓTESIS DE ASISTENCIA ESCOLAR. DÓLARES
ESTADOUNIDENSES CORRIENTES MENSUALES

Población objetivo y beneficios recibidos actualmente	Promedio mensual de los beneficiarios actuales	Hipótesis máxima: asistencia escolar total					Hipótesis intermedia: comienza a asistir el 50% de los desertores					Hipótesis mínima: asistencia escolar igual a la actual				
		300 0 a 12	700 0 a 12	1 000 0 a 12	300 0 a 12	700 0 a 12	1 000 0 a 12	300 0 a 12	700 0 a 12	1 000 0 a 12	300 0 a 12	700 0 a 12	1 000 0 a 12	300 0 a 12	700 0 a 12	1 000 0 a 12
		500 13 a 17	1 000 13 a 17	1 500 13 a 17	500 13 a 17	1 000 13 a 17	1 500 13 a 17	500 13 a 17	1 000 13 a 17	1 500 13 a 17	500 13 a 17	1 000 13 a 17	1 500 13 a 17	500 13 a 17	1 000 13 a 17	1 500 13 a 17
Escala		0.5	0.8	0.5	0.8	0.5	0.8	0.5	0.8	0.5	0.8	0.5	0.8	0.5	0.8	0.5
Primer quintil																
Asignaciones e ingreso ciudadano	86	27	38	59	83	86	121	25	34	55	76	80	110	25	34	55
Cobra únicamente asignaciones	20	24	30	51	67	75	97	22	28	48	62	70	90	22	28	48
Pobreza																
Asignaciones e ingreso ciudadano	86	27	37	59	82	85	119	25	34	55	75	79	109	25	34	55
Cobra únicamente asignaciones	19	23	29	50	64	73	93	22	27	47	60	69	88	22	27	47
Indigencia																
Asignaciones e ingreso ciudadano	91	32	47	68	103	100	150	28	41	62	92	91	134	28	41	62
Cobra únicamente asignaciones	23	26	35	56	77	82	112	24	32	52	71	76	103	24	32	52
Primer quintil de pobres																
Asignaciones e ingreso ciudadano	91	30	44	65	96	95	140	27	39	60	87	88	126	27	39	60
Cobra únicamente asignaciones	22	25	34	55	75	80	109	23	31	51	69	75	100	23	31	51

Fuente: Elaborado con base en la ENHA 2006A.

CUADRO C-5
MEDIDAS DE INDIGENCIA, POBREZA Y DESIGUALDAD SEGÚN POBLACIÓN OBJETIVO, MONTO Y ESCALA. HOGARES EN LOCALIDADES DE 5 000 HABITANTES Y MÁS. HIPÓTESIS DE MÍNIMA

Monto de la prestación y universo	Incidencia actual (ene-ago 2006)	300 0 a 12		700 0 a 12		1 000 0 a 12	
		500 13 a 17		1 000 13 a 17		1 500 13 a 17	
		0.5	0.8	0.5	0.8	0.5	0.8
Escala de equivalencia							
Incidencia de la indigencia							
Primer quintil (País urbano)	0.029	0.040	0.036	0.028	0.021	0.020	0.013
Pobreza	0.029	0.040	0.036	0.028	0.021	0.020	0.013
Indigencia	0.029	0.027	0.025	0.022	0.018	0.018	0.011
Primer quintil de pobres	0.029	0.036	0.032	0.026	0.020	0.019	0.012
Incidencia de la pobreza							
Primer quintil (País urbano)	0.270	0.269	0.268	0.265	0.261	0.258	0.252
Pobreza	0.270	0.264	0.262	0.251	0.245	0.239	0.230
Indigencia	0.270	0.270	0.270	0.270	0.270	0.270	0.270
Primer quintil de pobres	0.270	0.270	0.270	0.270	0.270	0.270	0.270
Intensidad de la pobreza (FGT1)							
Primer quintil (País urbano)	0.095	0.100	0.098	0.091	0.086	0.084	0.077
Pobreza	0.095	0.100	0.097	0.089	0.084	0.081	0.073
Indigencia	0.095	0.096	0.095	0.094	0.094	0.093	0.092
Primer quintil de pobres	0.095	0.097	0.096	0.094	0.092	0.092	0.090
Índice de Gini							
Primer quintil (País urbano)	0.455	0.458	0.456	0.453	0.451	0.449	0.446
Pobreza	0.455	0.458	0.456	0.452	0.449	0.447	0.443
Indigencia	0.455	0.455	0.455	0.455	0.454	0.454	0.453
Primer quintil de pobres	0.455	0.456	0.456	0.455	0.454	0.453	0.452

Fuente: Elaborado con base en la ENHA.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acs, G. (1996) "The impact of welfare on young mothers. Subsequent childbearing decisions", en *Journal of Human Resources*, Vol. 31, N° 4 (Wisconsin, Madison. University of Wisconsin Press).
- Alegre, P. y otros (2005) "Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: Crónica de un divorcio anunciado", en *Revista Prisma* N° 21 (Montevideo, Universidad Católica del Uruguay).
- Alvarez, C., Devoto, F. y Winters, P. (2006) *Why do the poor leave the safety net in Mexico? A study of the effects of conditionality on dropouts*, Working Paper 2006-10 (Washington, D.C., American University). <http://www.american.edu/cas/econ/workpap.htm>
- Amarante, V. y otros (2007) *Perfil de la población incluida en el PANES*. Informe final del Convenio MIDES-UDELAR (Montevideo, Ministerio de Desarrollo Social).
- Amarante, V. y Arim, R. (2005) "Las políticas sociales dirigidas hacia la infancia", en *Análisis del gasto público y las políticas sociales dirigidas a la infancia* (Montevideo, UNICEF).
- Amarante, V., Arim, R. y Vigorito, A. (2004) *Pobreza, red de protección social y situación de la infancia en Uruguay*. División de Programas Sociales, Región 1 (Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo).
- Arim, R. y Salas, G. (2007) *Análisis del módulo de trabajo infantil de la ENHA 2006* www.ine.gub.uy.
- Arim, R. y Vigorito, A. (2006) *Las transferencias públicas de ingresos en Uruguay*. Informe elaborado para el Banco Mundial. (www.siteresources.worldbank.org/inturuguayinspanish/resources/transferenciaingresosdic06.pdf)
- Arim, R. y otros (2006) *Estimaciones preliminares del costo de la expansión del sistema de transferencias no contributivas en Uruguay*. Mesas de discusión de la reforma social. Secretaría de Políticas Sociales. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (Montevideo, Oficina de Planeamiento y Presupuesto).
- Atkinson, A.B. (1995) "On targeting social security: Theory and western experience with family benefits", en Van de Walle, D. y Nead, K. (eds). *Public spending and the poor. Theory and evidence* (Maryland, World Bank-John Hopkins University Press).
- Bourguignon, F., Ferreira, F. y Leite, P. (2002) *Ex-ante evaluation of conditional cash transfer programs: The case of Bolsa Escola*, Policy Research Working Paper 2916 (Washington, D.C., World Bank, Policy Research Department).
- Bucheli, M. (1997) *Equidad en las asignaciones familiares de Uruguay*, documento LC/MV/R149 (Montevideo, CEPAL).
- Bucheli, M. y Casacuberta, C. (2000) "Asistencia escolar y participación en el mercado de trabajo de los adolescentes en Uruguay", en *El Trimestre Económico*, N° 267 (México D.F., Fondo de Cultura Económica), julio-septiembre.
- Buhmann, B. y otros (1988) "Equivalence scales, well-being, inequality and poverty: sensitivity estimates across ten countries using the Luxembourg Income

- Study (LIS) database", *Review of Income and Wealth*, Vol. 34 (Oxford, Blackwell).
- Cardozo, R. y Foladori, W. (1970) *Régimen de asignaciones familiares del Uruguay* (Montevideo, Imprenta Nacional).
- CEPAL (2006) La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad. (Santiago, CEPAL).
- Coady, D. Grosh, M. y Hoddinott, J. (2004) "Targeting outcome redux", en *The World Bank Research Observer*, Vol. 19, N° 1 (Washington, Banco Mundial).
- d'Addio, A. C. y d'Ercole, M.M. (2005) *Trends and determinants of fertility rates: The role of policies*, Social Employment and Migration Working Papers N° 27 (OECD Publishing).
- Ferreira-Coimbra, N. y Corteza, A. (2004) *Protección social en Uruguay. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2002* (Santiago, OIT).
- Filgueira, F. y Katzman, R. (1999) *Panorama social de la infancia* (Montevideo, ILPES-UNICEF).
- Furtado, M. y Llambí, C. (2005) "Gasto público en educación en Uruguay: Composición, evolución reciente y desafíos", en *Inversión en la infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: Tendencias y desafíos* (Montevideo, UNICEF).
- Gauthier, A. y Hatzius, J. (1997) "Family benefits and fertility. An econometric analysis", en *Population Studies* N° 51 (Londres, Taylor and Francis).
- Gasparini, L., Haimovich, F. y Olivieri, S. (2007) *Labor informality effects of a poverty-alleviation program*, serie Documento de Trabajo N° 35 (La Plata, CEDLAS, Universidad Nacional de la Plata).
- Gurgand, M. y Margolis, D. (2002) *Welfare and labor earnings: An evaluation of the financial gains to work*, IZA, DP 461 (Bonn, Universidad de Bonn), www.iza.org/iza/en/webcontent/personnel/photos/index_html.
- Handa, S. y Davis, B. (2006) "The experience of conditional cash transfer programs in Latin America", en *Development Policy Review*. 24(5) (Oxford, Blackwell).
- Heady, C.; Mitrakos, T. y Tsakloglou, P. (1991) The distributional impact of social transfers in the European Union: Evidence from the ECHP, IZA, DP N° 356 (Bonn, Universidad de Bonn), www.iza.org/iza/en/webcontent/personnel/photos/index_html
- INE (2006) *Evolución de la pobreza y la desigualdad*, www.ine.gub.uy
- Katzman, R.(coord) (1999) *Activos y estructura de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay* (Montevideo, PNUD-CEPAL).
- Laroque, G. y Salanié, B. (2005) *Does fertility respond to financial incentives?*, DP5007, serie Documentos de Trabajo (Londres, Centre for Economic Policy Research), www.cepr.org/pubs/.
- Mercader, M. (1993) *The low income population in Spain and a comparison with France and the UK: Evidence from the household expenditure surveys WSP/95*, STICERD, LSE.

- Midaglia, C. (2005) *La reforma social en Uruguay: Entre la tradición y la modernización ingenua*, serie Documentos de Trabajo (Montevideo, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República).
- Moffit, R. (1992) "Incentive effects in the US welfare system: A review", en *Journal of Economic Literature* N° 30 (Stanford-Pittsburgh, American Economic Association).
- (2002) *Welfare programs and labor supply*, National Bureau of Economic Research Working Paper Series 9168 (Cambridge, Massachusetts), <http://www.nber.org/papers/w9168.pdf>.
- Molyneux, M. (2006) "Mothers at the service of the new poverty agenda: Progres a / Oportunidades Mexico's Conditional Transfer Program", en *Social policy and Administration*, Vol. 40 84 (Oxford, Blackwell).
- Neuborg, C. (2002) *Incentives and the role of institutions in the provision of social safety nets*, Social Protection Discussion Series Papers N° 226 (Washington, Banco Mundial).
- PNUD (2005) *Informe nacional de desarrollo humano 2005* (Montevideo, PNUD).
- Programa de Población (2006) *Estadísticas de la población uruguaya* (Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República).
- Ravallion, M. y Wodon, Q. (2000) "Does child labour displace schooling? Evidence on behavioural responses to an enrollment subsidy", en *The Economic Journal* 110 (462):C158-C175 (Oxford, Blackwell).
- Rawlings, L. (2005) "A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programmes", en *International Social Security Review*, Vol. 58 (2-3) (Oxford, Blackwell).
- Skoufias, E. y Parker, S. (2001) *Conditional cash transfers and their impact on child work and schooling: Evidence from the PROGRESA program in México*. FCND DP, N° 123 (Washington, International Food Policy Research Institute).
- Soares, F. y otros (2006) *Cash transfers programmes in Brazil. Impacts on inequality and poverty*, Working Paper 21 (Brasília, Centre for Poverty Studies, PNUD).
- Stecklov, G. y otros (2006) *Demographic externalities from poverty programs in developing countries: Experimental evidence from Latin America*, serie Working Papers (Washington, D.C., American University), www.american.edu/cas/econ/workingpapers/2006-01.pdf.
- Sureda, D. (2003) *Programas sociales protegidos*. Documento elaborado para la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay (Montevideo, Oficina de Planeamiento y Presupuesto).
- Tabor, S. (2002) *Assisting the poor with cash: Design and implementation of social transfer programs*, Social Protection Discussion Paper N° 223 (Washington, D.C., Social Protection Unit, Human Development Network, Banco Mundial).
- Todd, P. y Wolpin, K. (2005) *Ex ante evaluation of social programs*. PIEER Working Paper 06-022 (Pennsylvania, Penn Institute for Economic Research, Department of Economics, University of Pennsylvania).
- Van de Walle, D. (1996) *Behavioral incidence analysis of public spending and social programs*, Policy Research Working Paper N° 1670 (Washington, D.C., Banco Mundial).

- Vigorito, A. (1996) *Una estimación de escalas de equivalencia con datos de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares 1994/1995*. Informe elaborado para el Instituto Nacional de Estadística (Montevideo, Instituto Nacional de Estadística).
- (2005) “Asignaciones familiares, distribución del ingreso y pobreza en Uruguay. Un análisis para el período 2001-2004”, en *Asignaciones familiares, pensiones alimenticias y bienestar de la infancia en Uruguay* (Montevideo, UNICEF).
- Villatoro, P. (2005) *Los programas de protección social asistencial en América Latina y sus impactos en las familias. Algunas reflexiones*. Ponencia presentada en la Reunión de Expertos Políticas hacia las Familias, Protección e Inclusión Sociales (Santiago, CEPAL).
- Whittington, L. (1993) “State income tax policy and family size: Fertility and the dependency exemption”, en *Public Finance Review*, Vol. 21, N° 4 (<http://intl-pfr.sagepub.com/>, Sage Publications).
- Zepeda, E. (2006) “Do CCT reduce poverty?”, en *One Pager N° 21* (Brasilia, International Poverty Centre, PNUD).
- Zepeda, E. y otros (2007) *Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico. Impact on poverty and inequality*, serie Working Papers N° 35 (Brasilia, International Poverty Centre, PNUD).

SEGUNDA PARTE

**SEMINARIO
“REFORMA DEL SISTEMA
DE ASIGNACIONES
FAMILIARES DEL URUGUAY”**

SEMINARIO “REFORMA DEL SISTEMA DE ASIGNACIONES FAMILIARES DEL URUGUAY”

Fecha: 30 de agosto de 2007

Lugar: Piso 7 del Ministerio de Desarrollo Social - 18 de julio 1453

- 09:30 hs. Apertura
 Ministra de Desarrollo Social, Marina Arismendi
 Presidente del BPS, Ernesto Murro
 Representante de la Oficina Internacional del Trabajo,
 Fabio Bertranou
- 10:00 hs. Presentación de la investigación “Elementos para la
 reforma de Asignaciones Familiares” (Convenio OIT-BPS)

 Presenta: Ec. Andrea Vigorito
- 10:25 hs. Comentan:
 Marisa Bucheli, Fabio Bertranou, Milton Silveira, Anna Caristo
- 11:00 hs. Café
- 11:10 hs Presentación del Proyecto de Reforma del Sistema de
 Asignaciones Familiares (Plan de Equidad) a cargo de Heber
 Galli, representante del BPS, y Dr. José Luis Baumgartner, re-
 presentante del MTSS (Consejo Nacional de Coordinación de
 Políticas Sociales)
- 11:30 hs. Preguntas y comentarios del público

COMENTARIOS DE MARISA BUCHELI AL DOCUMENTO “ELEMENTOS PARA LA REFORMA DEL RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES EN URUGUAY”¹

El programa se plantea como objetivo la reducción de pobreza e indigencia junto con proporcionar un estímulo a la permanencia en el sistema educativo. Se espera además una reducción del trabajo infantil, al tiempo que no se desea un aumento de la fecundidad ni crear incentivos que los adultos (en particular las madres) dejen de trabajar o de inscribirse en el sistema de seguridad social. El diseño propuesto es apropiado para estos objetivos porque: reduce la prestación por los niños adicionales; paga más para las edades en que el costo de oportunidad de estudiar es mayor (mayor competencia con el trabajo). El desafío mayor es cómo hacer para no alentar la subdeclaración en BPS.

Me gustaría hacer cinco comentarios:

- Hay un límite en lo que se puede esperar de un programa de asignación familiar (AF) con respecto a la asistencia al sistema educativo. Cuando se da una AF como incentivo, se está pensando en un mecanismo del siguiente tipo: los padres obtienen una transferencia y con ello tienen un incentivo para enviar a sus hijos al sistema de enseñanza; en particular, al haber más ingreso, hay menos necesidad de enviar el hijo a trabajar. Este mecanismo tiene un límite en el caso del adolescente porque toma decisiones con mayor autonomía que un niño, es más difícil para los padres moldear su decisión. Creo que uno debería preguntarse cuáles son los incentivos del adolescente para permanecer en el sistema de enseñanza. Sabemos que los desertores tempranos provienen de situaciones de repetición escolar. Entonces parece importante eliminar los obstáculos que llevan a la repetición. No solamente porque promueven la deserción sino porque tampoco parece de interés estimular que las personas se queden en el sistema educativo sin avanzar. Además –ya está mencionado en el documento– es importante la oferta de liceos y la cercanía al establecimiento.
- Algo que puede ser importante para no alentar la subdeclaración en BPS es articular el nuevo programa con el que actualmente tiene el BPS. Por ejemplo, si BPS elimina su programa (como me parece entender que ocurrirá), el resultado por declarar remuneración en BPS puede ser no tener AF. Por eso, BPS podría pensar en ofrecer alguna AF menor que la del nuevo programa, para que exista un escalón entre la nueva AF y 0.

¹ Docente e investigadora del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

- El documento se pregunta cómo indexar la AF. Retoma la idea de Atkinson de acompañar la evolución con la de salarios y se la critica porque el programa va a ser pro-cíclico. Agregaría otro argumento: la opción por el indexador es delicada porque existe un estímulo para el gobierno de influir sobre él por razones fiscales. Por lo tanto, es a mi juicio preferible que el índice de salarios no esté sujeto a esas presiones. Creo que la discusión es más general y debe englobarse con la discusión del indexador para todas las prestaciones sociales.
- El documento menciona que debería hacerse un monitoreo para ver cómo vienen funcionando los impactos y ajustar el programa. Esto me parece muy importante. En Uruguay, parecería que ajustar los programas es evaluado como un fracaso, como si las modificaciones implicaran que el programa fue erróneo desde su concepción. Creo que esto ha venido desincentivando el monitoreo y la evaluación, impidiendo ajustar los programas. Es una concepción que habría que ir dejando de lado.
- Creo que otro tema muy importante es la claridad en la transmisión. Para que funcionen los incentivos, las personas tienen que saber cuánto pueden ganar. Además, la población en general tiene que saber cómo se gasta. Me parece que está pasando que falta claridad en la transmisión de los programas y eso atenta contra el éxito de los programas.

COMENTARIOS DE FABIO BERTRANOU AL DOCUMENTO “ELEMENTOS PARA LA REFORMA DEL RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES EN URUGUAY”²

El contexto de los programas de transferencias condicionadas (TC). Este es un trabajo que tiene la virtud de hacer un análisis de política pública de un importante programa de la seguridad social. La evaluación del programa y las implicancias de su reforma además tienen la virtud de abordar el tema dentro del marco conceptual de la nueva generación de programas de transferencias de ingresos implementados en América Latina, denominados Programas de Transferencias Condicionadas.

TC en el marco de la seguridad social. Un aspecto notable de las experiencias en América Latina se refiere a que los programas de TC han sido generados en forma *ad hoc* con una institucionalidad nueva y generalmente desvinculada de la seguridad social. En el caso de Uruguay, las AF son constitutivas de lo que podríamos denominar la seguridad social tradicional.

Del PANES al Plan de Equidad Social (PES). Una particularidad importante se refiere a las implicancias de la transición desde un programa de emergencia

² Especialista en Seguridad Social, Oficina Internacional del Trabajo.

transitorio como es el PANES (Programa de Asistencia Nacional a la Emergencia) a un programa permanente. Este es uno de los desafíos más importantes que en el ámbito de la política pública implica la articulación de programas. Generalmente es fácil establecer en contextos de crisis un programa nuevo de emergencia que permita implementar transferencias a los grupos más vulnerables o aquellos afectados por la crisis. Sin embargo, existe una gran dificultad, luego de superada la crisis, para desmontar el programa o reconvertirlo para de esta manera no profundizar la fragmentación de la política e institucionalidad de la protección social. En varios países, luego de numerosos años posteriores a la crisis, persisten resabios de los programas de emergencias, simplemente por la imposibilidad de ser absorbidos dichos programas.

Cobertura y criterios de elegibilidad. Combinación contributiva/no contributiva. Otro aspecto para señalar es que a partir del año 2004 se produjo un cambio sustancial en el criterio de expansión de la cobertura de las prestaciones del programa de AF. En dicho año se expande el componente no contributivo en la mediada que son elegibles los hijos de trabajadores que no cuentan con cotizaciones a la seguridad social y que desempeñan actividades laborales en la informalidad o el empleo no registrado. Esto no hace más que dar alguna correspondencia entre la elegibilidad al programa y la situación del financiamiento de la seguridad social que se nutre en una forma importante por recursos provenientes de impuestos.

Focalización y atención de poblaciones vulnerables. La implementación de PANES en 2005 con la transferencia denominada Ingreso Ciudadano (IC), que previó una alta focalización en la población más vulnerable, ha permitido revertir el posible carácter regresivo que tenía el sistema de transferencias. Estos dos programas han mejorado altamente la focalización de las transferencias.

Integración con otros programas. Otro aspecto relevante es identificar que las AF no pueden constituir un programa aislado de transferencias. La necesaria articulación con el sistema de protección social es clave. La protección social no solo es una herramienta para transferir ingresos, sino también que es un canal para proveer bienes y servicios esenciales que permitan promover potencialidades.

En el análisis de Gioia de Melo y Andrea Vigorito se destacan los siguientes aspectos:

- En cuanto a la estructura del programa se identifican los objetivos, la población beneficiaria, el monto de las prestaciones y las contrapartidas (condicionalidades). Los objetivos se centran en el alivio de la pobreza y la retención escolar. La cobertura alcanza en 2001 a 367 mil beneficiarios, mientras que en 2006 se expande hasta 540 mil. El gasto para dicho año representa 0.3% del PIB. En primer quintil: solo 16.1% no recibe ninguna transferencia, mientras que en primer y segundo quintil se concentra el 67.7% de las AF.

- En relación a las hipótesis de comportamiento, se destaca la necesidad de investigar más sobre las hipótesis de comportamiento ante la presencia de las transferencias: ¿prevalece el efecto ingreso o el efecto sustitución? ¿Cómo afecta la oferta laboral? Pero más importante aún es ¿qué sucede con el colectivo que no trabaja y no estudia? En relación a esta última pregunta: ¿Son insensibles a las transferencias? ¿Las condicionalidades afectan dicho comportamiento?

Los desafíos para el programa pueden centrarse en la siguiente pregunta: ¿cómo mejorar el impacto del sistema de transferencias? Para ello es necesario explorar diversos caminos: (a) aumentando el monto de la transferencia, (b) unificación de los programas; (c) convergiendo en los criterios de acceso; (d) adaptando las condicionalidades, (e) mejorando la oferta de servicios públicos educativos. Finalmente es necesario considerar las estrategias futuras en cuanto a aumento gradual de la cobertura y los ajustes graduales en las condicionalidades adecuando a la oferta de servicios.

COMENTARIOS DE MILTON SILVEIRA AL DOCUMENTO “ELEMENTOS PARA LA REFORMA DEL RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES EN URUGUAY”³

Antes que nada, quiero reafirmar, como se señaló anteriormente, que esta propuesta de reforma acontece en el actual contexto de la región, donde numerosos países están aplicando y ensayando diversos cambios en sus sistemas de protección social, con el objetivo de lograr una mayor cobertura de los sectores vulnerables y, a su vez, disminuir o aliviar las situaciones de pobreza. A la vez que se procura impedir la reproducción intergeneracional de la pobreza.

En casi todos estos casos las transferencias monetarias condicionadas a controles de salud y de asistencia educativa constituyen un instrumento básico de protección y asistencia.

Estos objetivos ya están presentes en los regímenes actuales de Asignaciones Familiares, en tanto el mismo consiste en una transferencia monetaria condicionada con estos objetivos desde su creación en la década de 1940.

Los objetivos de reforma que se plantean en el documento se encuentran alineados, son coherentes, mantienen y refuerzan las características del sistema de Asignaciones actual, a la vez que sugieren algunos cambios al mismo, así como alerta, de manera oportuna, acerca de algunos riesgos.

³ Sociólogo, Asesor Técnico, Dirección de Evaluación y Monitoreo, Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay.

En este sentido quiero indicar que la propuesta de reforma apunta a evitar la consolidación y el alivio de situaciones de pobreza, pero, al igual que otros programas, espera generar efectos en el comportamiento de los hogares. Por ello la contrapartida de asistencia al sistema educativo formal constituye un aspecto singular para potenciar las capacidades de las personas y hogares en el mediano y largo plazo de superar situaciones de privación. Habida cuenta de la asociación existente entre mejores posibilidades de desempeño en el mercado de trabajo (que cada vez exige mayores calificaciones) y en los procesos de integración social.

Por otro lado, quiero referirme brevemente a algunos aspectos centrales a tener en cuenta de cara a la reforma y que el trabajo menciona con énfasis:

1. La necesidad de coordinación entre los proveedores de servicios públicos: Banco de Previsión Social, Ministerio de Desarrollo Social, Administración Nacional de Educación Pública, Ministerio de Salud Pública, etc.

En relación con este punto quiero enfatizar dos aspectos. En primer lugar, destacar la coordinación interinstitucional ya existente y que desempeñó un papel muy importante en la elaboración del proyecto de ley que se presentará a continuación. Este aspecto puede significar una ventaja para la coordinación futura en la medida de que todas las instituciones que forman parte del Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales han participado del proceso de elaboración de la reforma de las Asignaciones.

Por otro lado, como bien se indica en la investigación, es necesario atender a la necesidad de adecuar la oferta de servicios educativos. Tanto en lo que refiere a su capacidad efectiva de asimilar, en caso de éxito del “estímulo monetario” al retorno al sistema, como en adecuar la propuesta pedagógica.

En este sentido, hay que considerar desde ya los eventuales efectos positivos de la reforma, y hacer unos cálculos sencillos. Si hay unos 20 000 adolescentes que no asisten al sistema, ¿qué pasa si la mitad de ellos retorna al sistema?; ¿tienen las instituciones de secundaria y de UTU (Universidad del Trabajo del Uruguay) las capacidades institucionales y de infraestructura de asimilarlos? Es un tema muy serio puesto que los eventuales buenos resultados buscados por la reforma de Asignaciones pueden perderse si no actuamos simultáneamente sobre la oferta de servicios educativos.

De la misma manera, la evaluación del programa, que positivamente se enfatiza en el documento que comentamos, deberá considerar también estos aspectos.

2. Se trata de instalar un mecanismo de protección social que requiere de actualizaciones periódicas de las condiciones de vida de sus beneficiarios

Un aspecto también relevante cuando se instalan programas que como el propuesto son focalizados son los mecanismos usados para “dar altas y

bajas” a los beneficiarios. Es decir, ¿cómo se define quién entra y quién sale del programa?

Concretamente me quiero referir a la definición de quienes “salen” del programa y en particular aportar a la mitigación del riesgo de que el programa signifique un estímulo a la informalidad laboral. Si ante una situación por parte de un beneficiario de acceso a un empleo formal y la posibilidad de detectar automáticamente este cambio de situación por parte de los sistemas de gestión la respuesta es suspender o dar de baja el beneficio, esto puede estimular la no declaración. Aunque no conocemos bien el comportamiento de las personas porque, como bien indican las investigadoras, no hay estudios de los efectos en la informalidad.

Entonces se podría pensar en un mecanismo por el cual ante la incorporación del beneficiario a un empleo formal y un posterior cambio en sus condiciones de vida se produzca una disminución gradual de la transferencia con el correr del tiempo. Que no signifique un corte abrupto y por ende pueda ser percibida por los beneficiarios como la pérdida inmediata del beneficio y su entrada en contradicción con el empleo formal. En especial si se trata de empleos temporales.

Más allá de esta u otras ideas respecto del punto, es importante que el sistema a instalar, en tanto se espera que funcione como una “red de asistencia”, pueda mantener su carácter contracíclico como no ha sido hasta ahora. Ampliándose en los períodos de crisis y contrayéndose en épocas de bonanza económica. Este aspecto también es un paso más en la mayor transparencia y legitimidad de las políticas de transferencias monetarias en nuestro país.

3. Necesidad de reformar el conjunto del sistema

Todos estaremos de acuerdo en que sería bueno poder contar con un sistema único de Asignaciones Familiares que simplifique y mejore la eficacia de las prestaciones. La integración del sistema es fundamental y debemos de iniciar ya el proceso de elaboración de una iniciativa en este sentido.

Comparto la propuesta de que por encima del nuevo régimen la prestación de Asignaciones sea escalonada, u otras pequeñas transformaciones que se podrían efectuar a los regímenes de las leyes que quedarán vigentes; como, por ejemplo, que los montos se ajusten con una escala de equivalencia como el sistema propuesto.

Finalmente, quiero decir que pienso que este es un paso muy significativo de modificación del sistema de protección social y un avance en la introducción de innovaciones de diseño de política pública que esperamos puedan ser trasladadas a otras prestaciones sociales. Muchas gracias.

COMENTARIOS DE ANNA M. CARISTO AL DOCUMENTO “ELEMENTOS PARA LA REFORMA DEL RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES EN URUGUAY”⁴

En primer lugar, algunas pocas palabras sobre los antecedentes que dieron lugar a esta consultoría. En junio de 2006, en ocasión de la entrega del informe de avance del Proyecto sobre **Asignaciones Familiares en países de Europa y América Latina** de la Comisión Técnica de Asignaciones Familiares de la AISS y la concurrencia a la Conferencia Internacional en París, titulada **La Pobreza en las Familias y en la Infancia: ¿Qué Políticas Tomar?**, el BPS elaboró un documento sobre las AF en Uruguay, donde se revisaron investigaciones nacionales preexistentes que evaluaban el programa.

En esa oportunidad se levantaron algunas disfuncionalidades del programa que ameritaba nuevos estudios para avanzar y hacer propuestas de rediseño de las AF. Con el apoyo financiero de la OIT, se encomendó a las investigadoras De Melo y Vigorito el trabajo que hoy se está presentando.

Muy esquemáticamente, los puntos que se habían levantado en aquella revisión fueron:

1. Las AF tienen una larga trayectoria en el país como política central de protección a la infancia.
2. El régimen de AF, que nació en Uruguay en el año 1943, tuvo sucesivas modificaciones que permitieron su aggiornamento y el pasaje de un programa estrictamente relacionado al empleo a uno de tipo universal pero dirigido a los estratos bajos. Los hitos más recientes de reforma fueron:
 - la eliminación de las contribuciones de los empleadores como forma de financiamiento, en 1980,
 - la supresión de prestaciones uniformes para todos los hijos de trabajadores que cotizan, e inicio de la focalización de los beneficios a trabajadores de bajos ingresos, en 1995,
 - la creación de una AF de tipo asistencial desvinculada del requisito laboral y más focalizada a hogares de menores recursos en 1999 y
 - la extensión de la prestación a todos los hogares de menores recursos en 2004.
3. Las AF tienen un potencial significativo como política de ingresos. Los estudios preexistentes señalaban que el impacto de la prestación monetaria sobre la redistribución del ingreso y el alivio a la pobreza en cuanto a la reducción de su incidencia y severidad eran leves, pero tenían la dirección

⁴ Gerente de Sector, Asesoría en Políticas de Seguridad Social, Asesoría General en Seguridad Social, Banco de Previsión Social, Uruguay.

correcta. La poca incidencia se asociaba principalmente a que los montos del beneficio eran reducidos.

4. Había que ampliar la cobertura de las AF a los hogares bajo la línea de pobreza. Para ello había que revisar la definición legal de “hogar de menores recursos” de forma que en lugar de determinar como requisito de acceso un nivel absoluto de ingresos mínimo del hogar (tres BCP), se debía establecer un tope referido a un nivel per cápita.
5. Había que revisar el nivel de la prestación monetaria por hijo que había sido erosionado. Si el objetivo del programa es establecer una red de protección mínima y que funcione como mecanismo contracíclico, es necesario fijar un monto del beneficio que asegure la provisión de una canasta básica aceptable y definir un mecanismo de indexación que no lo deteriore.
6. Había que revisar el conflicto entre los objetivos de proveer ingresos y estimular la escolaridad. El programa no estaba cumpliendo con mejorar los ingresos del hogar y a la vez incentivar la asistencia educativa, principalmente entre los menores en edades de concurrir a enseñanza secundaria. Este conflicto se podía atribuir al bajo nivel de las prestaciones.

Junto a Milton Silveira del MIDES y Gabriel Lagomarsino, acompañamos el desarrollo del trabajo de las investigadoras. El informe toca estos puntos que acabo de señalar y muchos otros más en una forma más que satisfactoria y dando elementos de análisis en varios aspectos para la reforma del sistema.

Las autoras hacen propuestas sobre: los posibles objetivos del programa, alternativas de redefinición de la población amparada, montos del beneficio y contrapartidas a exigir. Además, brindan una batería de estimaciones de costos para escenarios alternativos. Presentan estimaciones del impacto que estos escenarios tendrían sobre la desigualdad, la indigencia y la pobreza. Revisan discusiones teóricas, hacen análisis comparado de otras experiencias latinoamericanas de programas similares y muestran los resultados de las evaluaciones realizadas de los mismos. También levantan varias alertas que los diseñadores deberían tener en cuenta.

En aras de no abusar del tiempo, yo quisiera resaltar cinco aportes de la investigación que considero particularmente valiosos para la reforma de las AF.

En primer lugar quiero destacar la arquitectura de **los montos de beneficios** que me parece bien interesante porque trata de balancear una serie de incentivos y evitar efectos adversos no deseados.

Se propone que el monto del beneficio sea variable. Se tiene en cuenta a qué ciclo educativo concurre el menor; el monto del beneficio para los que asisten a secundaria es mayor que para el resto de los niños. Se tiene en cuenta el número de menores que integran el hogar a través de los factores de equivalencia, con beneficios per cápita decrecientes por hogar.

Con esta estructura de beneficios se busca a) como es tradicional en el programa, apoyar con un complemento de ingresos a los hogares pobres que tengan carga de familia, b) tener en cuenta las economías de escala en el gasto que presentan los hogares, c) estimular la permanencia en el sistema educativo, principalmente de los adolescentes, haciendo que la prestación contemple el costo de oportunidad del trabajo infantil, d) evitar efectos no deseados sobre la fecundidad y e) evitar los potenciales desestímulos de la participación laboral de los adultos integrantes del hogar.

En segundo lugar quiero destacar que las autoras en la revisión bibliográfica rescatan una propiedad que se observa en algunos programas de transferencias de ingresos condicionados y hacen un planteo interesante cuando dicen que quizás sea necesario rediscutir el **derecho al acceso basado exclusivamente en ingresos**.

El ingreso es uno de los indicadores visibles de las carencias de un hogar con hijos, pero no el único, y también es un resabio del vínculo original de las AF, a la condición de empleo.

Siguiendo a determinadas referencias internacionales, nuestro país al instaurar las AF basó la elegibilidad casi exclusivamente en la naturaleza salarial. Históricamente en los países que se tomaron como modelo el generante del beneficio era un trabajador con carga familiar y salarios reducidos que había que complementar. En los orígenes, el que proporcionó el beneficio fue el empleador en forma voluntaria sin una exigencia legal. Luego, el estado benefactor tomó la iniciativa privada de tendencias cristianas y organizó el instituto de las AF dentro de la seguridad social como una *“medida asistencial con tendencia a la forma asegurativa”*. De esta forma, el complemento del salario está ligado al desempeño de una actividad laboral donde subyace como finalidad el estímulo al trabajo o el desarrollo de un oficio que genere recursos.

Las autoras señalan que algunos programas de transferencias de ingresos similares a las AF consideran, además del ingreso, otros elementos que dan cuenta de carencias críticas a través de un índice multidimensional. Con ello se pueden cumplir dos objetivos. Por un lado, capturar mejor las situaciones de pobreza estructural y por otro podrían operar como desestímulo al trabajo fomentando la informalidad como forma de ocultar ingresos, o reduciendo la búsqueda de trabajo.

Desde el punto de vista de un programa de seguridad social, constituye un verdadero desafío el rediseño del régimen, de manera que llegue a los potenciales beneficiarios y a la vez evite los efectos adversos sobre la informalidad y la participación laboral.

En tercer lugar es importante resaltar la idea de que el nuevo diseño de AF incorpore **corresponsabilidades**, exigencias de contrapartidas a los hogares beneficiarios. Esto es bueno para que las transferencias de ingresos no se queden en el objetivo de corto plazo de paliar la pobreza actual, sino también poner algunos cimientos para revertir la pobreza futura principalmente de los hijos a través de la formación de capital humano o el apoyo a los padres

para capacitación laboral y búsqueda de empleo. Eso, por un lado, y por otro que se logre un compromiso también de los responsables de ese hogar, que haya un esfuerzo personal de los mayores, de manera que favorezca el apoyo de la opinión pública a este programa y que los contribuyentes vean con buenos ojos el uso que la sociedad está dando a los impuestos.

Las autoras proponen que el esfuerzo de control debería estar centrado en el tramo de edad y ciclo problemático, que en el caso uruguayo está ubicado en secundaria, porque la asistencia escolar es casi universal en el país. Yo creo que de todas formas habría que mantener la exigencia y el control en el nivel escolar porque precisamente el bajo porcentaje de ausentismo se ubica mayoritariamente dentro de la población de menores recursos que va a ser la población objetivo de las AF reformadas. Esto es así porque el nivel educativo de los propios padres hace que no valoren la educación, o por la necesidad que tiene el hogar del trabajo infantil. En este sentido, todavía cabría revisar si es pertinente bajar aún más la edad exigida para el control de AF que actualmente es de 6 años, compatibilizándola con la obligatoriedad actual de entrada al sistema educativo que está situada en el ciclo preescolar.

En cuanto a otras contrapartidas que podrían exigirse como: salud o capacitación de otros integrantes adultos del hogar como políticas de reinserción laboral, las autoras no lo abordan en el trabajo, pero es algo importante a tener en cuenta como mecanismos para salir de situaciones de pobreza actual y futura.

En cuarto lugar las autoras destacan que algunos programas de transferencias condicionadas hacen que el perceptor de los beneficios sean las mujeres. El supuesto subyacente de esa elección es que las mujeres administrarían en forma más altruista y eficientemente los recursos de sus hijos. Sería un cambio novedoso si se adopta esta alternativa para el régimen reformado de AF. En esta situación, sería interesante monitorear sus efectos para verificar si en el caso uruguayo ese cambio redundaría en una administración más eficiente de las transferencias y si tiene otros impactos vinculados a la distribución de decisiones dentro del hogar.

En quinto lugar es interesante destacar lo que dicen las autoras de que se deben estudiar en profundidad las condicionalidades a establecer, vinculándolas a las **capacidades administrativas efectivas**, de manera de garantizar la oferta de servicios y ejercer el control adecuado de las mismas.

Se destaca la importancia de una **buena coordinación con los proveedores de educación** para que la exigencia de contrapartidas logre efectivamente los efectos buscados. No se puede exigir concurrencia a centros educativos cuando la oferta de cursos no se adapta a las necesidades de la población a la que se dirige, o no es atractiva para los jóvenes, porque no los capacita para acceder al mercado laboral, o es de peor calidad porque hay una mayor inasistencia de los docentes, o directamente la distribución geográfica de los centros educativos no contempla la residencia de los potenciales nuevos estudiantes.

Si se diera una descoordinación de este tipo podría llevar a que no se pueda cumplir adecuadamente con los controles de asistencia porque implicaría penar al hogar privándole de la transferencia monetaria cuando no es el responsable de que no tenga posibilidades de acceder a un centro educativo de calidad.

Para terminar, quisiera destacar que con la reforma que se está previendo de las AF un importante programa de Seguridad Social se revitalizará como política de protección a la infancia. La universalización del beneficio para los niños de menores recursos con montos incrementados mejorará los efectos redistributivos. Los controles de las contrapartidas ayudarán a mejorar las capacidades y conocimientos de los futuros trabajadores y ciudadanos. El rol del BPS adquiere mayor relevancia para cumplir con el otorgamiento y el control de las corresponsabilidades. En este sentido el Programa Sectorial Social del BID con el gobierno uruguayo, de reciente finalización, ya había visualizado este papel del BPS y de las AF de Hogares de Menores Recursos y dio el visto bueno a las actividades que el Banco fue desarrollando en los años 2005 y 2006 y que ahora en el 2007 se canalizan en la reforma del régimen.

TERCERA PARTE

PROYECTO DE REFORMA

MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA
MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO
AMBIENTE
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Montevideo, 03 SET. 2007

Señor Presidente de la
Asamblea General
Don Rodolfo Nin Novoa

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese Alto Cuerpo a fin de remitir, para su consideración, un Proyecto de Ley por el cual se introducen reformas en el sistema de Asignaciones Familiares.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I) Marco en el que surge la necesidad de la reforma

Uruguay posee una amplia tradición en materia de transferencias monetarias. En particular, en lo que refiere al sistema de Seguridad Social, nuestro país

ha edificado un destacado sistema de transferencias fuertemente articulado al mercado formal de trabajo. Pero también en el devenir histórico se han generado mecanismos de protección social para quienes se encuentran en una situación de informalidad o precariedad laboral así como en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica.

Dentro del conjunto de transferencias de la Seguridad Social, se encuentran las Asignaciones Familiares.

Instituidas a través de la ley N° 10.449 de 12 de noviembre de 1943, fueron en un principio concebidas como un auxilio para la atención de las cargas familiares de los trabajadores del sector privado, formales y bajo subordinación laboral.

Sucesivas leyes extendieron el régimen a trabajadores inicialmente excluidos, como los rurales, así como a aquellos en situación de desocupación forzosa y a la mayoría de los jubilados y pensionistas, hasta el dictado del decreto-ley N° 15.084 de 30 de noviembre de 1980, que mantuvo, en términos generales, el ámbito subjetivo de aplicación resultante de la referida evolución legislativa.

Por su parte, las leyes N° 11.490 de 18 de setiembre de 1950 y N° 12.801 de 30 de noviembre de 1960 consagraron el beneficio en favor de funcionarios públicos.

En época relativamente reciente, a través de las leyes N° 17.139 de 16 de julio de 1999 y N° 17.758 de 4 de mayo de 2004, se introdujeron reformas en cuanto a la población objetivo, extendiendo la prestación a integrantes de “hogares de menores recursos”.

Estas modificaciones constituyeron un paso significativo en la ampliación de la cobertura, dado que se integró a más de 200.000 niños y adolescentes, al tiempo que la prestación comenzó a desempeñar un rol de asistencia frente a situaciones de vulnerabilidad socioeconómica de los hogares. No obstante ello, el sistema ha presentado insuficiencias y debilidades, tanto en los mecanismos que habilitan el acceso a las prestaciones, como en el monto de las mismas y en los incentivos que les son inherentes en materia de educación, por ejemplo.

Esta situación ha sido evidenciada desde distintos ángulos. Pero concretamente, desde la puesta en marcha del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) a comienzos de 2005, se pudo constatar que una cantidad importante de niños y adolescentes pertenecientes a los hogares más pobres de nuestra sociedad, no perciben Asignaciones Familiares.

A partir de tal comprobación y en el marco del desarrollo de dicho Plan, se logró extender la cobertura a niños y adolescentes que, teniendo el derecho, no lo hacían efectivo. No obstante, si bien se han reducido tales brechas, aún no se ha logrado alcanzar a todos ellos.

Es necesario, pues, un mayor esfuerzo en la expansión de la cobertura del sistema y, especialmente, iniciar un proceso de transformación del

mismo a fin de lograr construir un Uruguay socialmente protegido, solidario y equitativo.

Luego de dos años de implementado el PANES, son grandes los logros. La reducción a la mitad de la proporción de personas en situación de indigencia es uno de los aspectos más destacables, así como la disminución de la cantidad de personas en condición de pobreza. No obstante, la presencia de situaciones de privación socioeconómica así como la emergencia de nuevos riesgos sociales siguen siendo relevantes, y su incidencia en hogares con niños y adolescentes constituye un centro de atención prioritario.

El Plan de Equidad se concibe como un paso sustantivo en la reconfiguración del sistema de protección social uruguayo, atendiendo de forma permanente la nueva matriz de riesgos sociales y procurando, mediante diversas acciones, reducir los niveles de pobreza y evitar la consolidación de los mismos, favoreciendo y estimulando procesos de integración social.

De esta forma, se espera responder a dichas situaciones a través de una Red de Asistencia e Integración Social, que tenga entre sus componentes la presente propuesta de reforma de las Asignaciones Familiares, con el fin de hacerla más consistente e integral.

La reformulación del sistema de Asignaciones Familiares cumple un papel fundamental en la construcción de dicha Red. Como se indicara anteriormente, diversos estudios han señalado que la pobreza afecta principalmente a los hogares con niños y adolescentes. En este marco es que se considera que dicha reformulación constituye un instrumento adecuado para cumplir con los objetivos propuestos.

II) ASPECTOS MÁS REMARCABLES DEL PROYECTO

1) La reforma propuesta sustituye el sistema previsto por las leyes N° 17.139 de 16 de julio de 1999 y N° 17.758 de 4 de mayo de 2004, el cual, como queda dicho, si bien representó un avance, evidenció notorias insuficiencias.

Desde luego, no se ven afectados los regímenes de Asignaciones Familiares comúnmente conocidos como “contributivos”, asociados a la formalidad en el empleo, los cuales permanecen incambiados, sin perjuicio de la posibilidad de optar por la prestación prevista en el Proyecto (artículo 9°).

La población objetivo de esta reforma son los niños y adolescentes que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica (artículo 1°). En tales casos, la incapacidad o seria dificultad para hacer frente a la integración y riesgos sociales demanda el imprescindible apoyo del Estado.

El sistema propuesto se instalará siguiendo un criterio de progresividad, a través de un primer escalón de cobertura para el año 2008, que abarcará hasta 330.000 niños y adolescentes provenientes de los hogares más carenciados de los indicados precedentemente.

Ello supondrá una ampliación de la cobertura hoy vigente, sin perjuicio de que la extensión proseguirá en 2009, cuando alcance a todos los hogares objetivo, amparando hasta 500.000 beneficiarios.

Sobre el punto, el artículo 2° dispone que la determinación de los niveles de vulnerabilidad socioeconómica se realizará de acuerdo a criterios estadísticos conforme a lo que prevea la reglamentación, estableciéndose los factores sustanciales que necesariamente habrán de considerarse.

2) Siendo la asignación familiar una prestación dirigida a los niños y adolescentes, se requiere determinar qué personas o instituciones oficiarán como administradores o atributarios del beneficio, lo que se realiza a través del artículo 3°.

Estudios especializados dan cuenta de que, cuando recae en la mujer la calidad de administrador de transferencias en favor de niños y adolescentes, por lo general la prestación se utiliza más directamente en provecho del beneficiario.

Es por ello que el Proyecto da preferencia a la titularidad femenina, lo que de ningún modo supone hacer caso omiso de quién tiene al beneficiario a su cargo, ya que dicha preferencia opera únicamente cuando dos personas de diferente sexo ostentan aquella condición al mismo tiempo.

Por último, en el inciso final del artículo 3°, se prevé la posibilidad de reglamentar procedimientos y medios probatorios alternativos en sede administrativa, a fin de permitir el pago provisorio de la prestación entretanto se tramita el indispensable certificado judicial que acredite la tenencia material del beneficiario.

3) En atención a los objetivos perseguidos, el Proyecto introduce cambios sustantivos en los montos de la prestación: por un lado, se incrementa el monto a transferir y, a la vez, se considera, para cada prestación subsiguiente que reciba el mismo hogar, el número de beneficiarios que lo integran y sus características.

El incremento de los montos procura revertir la situación de que dan cuenta estudios nacionales, en el sentido de que las Asignaciones Familiares, a pesar de haber logrado una cobertura significativa de la población vulnerable, han tenido un muy escaso o inexistente impacto sobre las situaciones de pobreza e indigencia.

Al considerar el número y características de los beneficiarios para determinar el monto de las prestaciones, se aplica el sistema que la literatura específica denomina como de escala de equivalencia.

Así, por ejemplo, si en un hogar hay solamente un niño asistiendo a educación primaria o menor de 5 años de edad, la base de la prestación de Asignaciones Familiares será de \$700. En caso de existir más de un beneficiario, el total de prestaciones que por este concepto recibirá el hogar será el resultado

de multiplicar a) la base de \$ 700 por b) el número de beneficiarios elevado al exponente de 0,6. Si, por último, se divide la cifra resultante, entre el número de beneficiarios, se obtiene el monto que recibirá cada uno de ellos.

Este tipo de ajuste posee dos grandes virtudes. En primer lugar, reconoce la generación de economías de escala en el gasto de los hogares y en segundo lugar, hace variar el monto en función del tamaño de los mismos.

A su vez, el Proyecto prevé un monto adicional de \$ 300, con igual criterio de ajuste, en los casos de beneficiarios que cursen enseñanza media. Esta solución tiene por finalidad reducir la deserción en ese nivel y alentar el avance en el ciclo educativo.

De esta manera se espera estimular la retención en el sistema educativo formal o el retorno al mismo, manteniendo para ello las condicionalidades presentes históricamente en el sistema de Asignaciones Familiares. Huelga destacar la incidencia que tienen los problemas a nivel educativo sobre el porvenir de los niños y adolescentes, en la medida que la escolaridad se encuentra muy asociada a los desempeños futuros en el mundo del trabajo, amén que condiciona los niveles y la calidad de sus procesos de integración social.

El siguiente cuadro muestra distintas combinaciones posibles de composición y tamaño de hogares comprendidos en el nuevo sistema. Los puntos suspensivos al final representan la existencia de hogares con mayores cantidades de niños y adolescentes, en cuyos casos el patrón de incremento del monto transferido no varía.

NÚMERO DE NIÑOS Y ADOLESCENTES QUE ASISTEN A PRIMARIA Y/O TIENEN MENOS DE 5 AÑOS DE EDAD

	0	1	2	3	4	5	6
0	\$ 0	\$ 700	\$ 1.061	\$ 1.353	\$ 1.608	\$ 1.839	\$ 2.051
1	\$ 1.000	\$ 1.361	\$ 1.653	\$ 1.908	\$ 2.139	\$ 2.351	\$ 2.550
2	\$ 1.516	\$ 1.808	\$ 2.063	\$ 2.293	\$ 2.506	\$ 2.705	\$ 2.892
3	\$ 1.933	\$ 2.188	\$ 2.419	\$ 2.631	\$ 2.830	\$ 3.017	\$ 3.196
4	\$ 2.297	\$ 2.525	\$ 2.740	\$ 2.939	\$ 3.127	\$ 3.305	\$ 3.476
5	\$ 2.627	\$ 2.839	\$ 3.038	\$ 3.225	\$ 3.404	\$ 3.575	\$ 3.739
6	\$ 2.930	\$ 3.129	\$ 3.317	\$ 3.495	\$ 3.666	\$ 3.830	\$ 3.988

Asimismo, el Proyecto brinda un tratamiento preferencial a los beneficiarios que padezcan una incapacidad física o psíquica que les impida su incorporación a tareas remuneradas, así como a aquellos que se encuentran en programas de

atención de tiempo completo del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) o en instituciones que mantengan convenios con el mismo. Estos beneficiarios no son considerados para la aplicación del sistema de escala de equivalencia, recibiendo una asignación individual de \$ 1.000, en el caso de los primeros, y de \$ 700, en el caso de los segundos.

Por último, el artículo 10 establece un mecanismo de revaluación de la prestación, en orden a mantener su poder adquisitivo.

4) Los términos del servicio de la asignación y los requisitos para el otorgamiento y mantenimiento de la misma, guardan concordancia, en lo sustancial, con los previstos en el régimen del decreto-ley N° 15.084 de 30 de noviembre de 1980 y en los de las leyes N° 17.139 de 16 de julio de 1999 y N° 17.758 de 4 de mayo de 2004.

Cabe resaltar, como innovación, la disposición contenida en el artículo 7°, que considera válida, aunque por un término no mayor a un año, la participación de niños o adolescentes en programas de educación no formal brindados por instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación y Cultura, que sean de carácter promocional y comprometan el retorno de aquéllos al sistema formal.

5) A través del artículo 8° se confieren al Banco de Previsión Social, organismo encargado de servir la prestación, las facultades necesarias para verificar y controlar los requisitos de elegibilidad de los beneficiarios y tributarios. Entre otras, cabe destacar la posibilidad de utilizar las bases de datos confeccionadas por el Ministerio de Desarrollo Social en el marco del PANES. Esto permitirá disponer, desde el comienzo, de un importante volumen de información relativa a la población objetivo.

A su vez, y a los efectos de evitar duplicaciones en el pago de beneficios, se faculta al Banco de Previsión Social para solicitar a los organismos públicos todo tipo de información respecto de las asignaciones familiares que abonan a sus funcionarios, quedando dichos organismos obligados a suministrarla. Ello posibilitará la creación de una base de datos unificada de beneficiarios y tributarios de Asignaciones Familiares.

6) El artículo 13, al tiempo que dispone la derogación de las leyes cuyos regímenes son sustituidos por el consagrado en el Proyecto, prevé quiénes deberán necesariamente formalizar una solicitud ante el Banco de Previsión Social para acceder a la prestación.

Asimismo, establece una transición ordenada entre el régimen derogado y el nuevo, de modo que no existan intervalos en que los beneficiarios de uno y otro queden sin la cobertura que por derecho les correspondiere.

Finalmente, se mantiene, para los beneficiarios de la asignación regulada por el decreto-ley N° 15.084 que optaren por la prestación prevista en el

Proyecto, los derechos a hacer uso del servicio de atención materno infantil a cargo del Banco de Previsión Social.

Saludamos a ese Alto Cuerpo con la más alta estima y consideración.

Dr. Tabaré Vázquez
Presidente de la República

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º. (Ámbitos objetivo y subjetivo). Créase, a partir del 1º de enero de 2008, un sistema de asignaciones familiares consistente en prestaciones monetarias a servirse mensualmente por el Banco de Previsión Social, en beneficio de niños y adolescentes (artículo 1º de la ley N° 17.823 de 7 de setiembre de 2004) que residan en el territorio nacional y que, reuniendo los demás requisitos previstos en la presente ley, integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica o estén en atención de tiempo completo en establecimientos del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay o en instituciones que mantengan convenios con dicho instituto.

No obstante, la aplicación del sistema será gradual, alcanzando durante el año 2008 hasta 330.000 beneficiarios que, reuniendo los demás requisitos previstos en la presente ley, integren los hogares más carenciados de los comprendidos en el inciso anterior.

A partir del 1º de enero de 2009, la prestación alcanzará hasta 500.000 beneficiarios, quedando el Poder Ejecutivo facultado para incrementar dicha cifra en consideración a la evolución de la situación socioeconómica de la población.

Artículo 2º. (Definiciones de hogares). A los efectos de esta ley, entiéndese por hogar el núcleo integrado por dos o más personas, vinculadas o no por lazos de parentesco, que conviven bajo un mismo techo y constituyen una familia o una unidad similar a la familia.

La determinación de los hogares que se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeconómica así como la del nivel a que refiere el inciso segundo del artículo anterior, se harán conforme a criterios estadísticos de acuerdo a lo que disponga la reglamentación a dictarse por el Poder Ejecutivo, teniéndose en cuenta, entre otros, los siguientes factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria.

Artículo 3º. (Administrador o atributario de la prestación). Son administradores o atributarios del beneficio instituido por la presente ley, las personas

con capacidad legal o las instituciones, a cuyo cargo estén los beneficiarios. En caso de que dos personas de distinto sexo reúnan tales condiciones, tendrá preferencia la mujer.

Para acreditar los extremos previstos en el inciso anterior, se requerirá la presentación del certificado judicial que avale quién ejerce la tenencia material del beneficiario.

La reglamentación a dictarse por el Poder Ejecutivo podrá establecer procedimientos y medios probatorios alternativos en sede administrativa, a los solos efectos de habilitar el servicio de la prestación en forma provisoria y únicamente durante el lapso que insuma la obtención del referido certificado.

Artículo 4º. (Montos de la prestación). La asignación instituida por la presente ley tendrá los siguientes montos mensuales por beneficiario, atendiendo al número de los mismos que integren el hogar, al nivel educativo que estén cursando y a la presencia o no de discapacidades:

- a) el resultado de multiplicar \$ 700 (setecientos pesos uruguayos), por el número de beneficiarios integrantes del hogar que no padecieren incapacidad (numeral 4) del artículo siguiente) elevado al exponente 0,6 (cero coma seis), y de dividir la cifra obtenida entre la cantidad de los mismos;
- b) en los casos de beneficiarios que se encuentren cursando educación media, se adicionará al monto que les correspondiere conforme al literal anterior, el resultado de multiplicar \$ 300 (trescientos pesos uruguayos), por el número de dichos beneficiarios elevado al exponente 0,6 (cero coma seis), y de dividir la cifra obtenida entre la cantidad de los mismos;
- c) \$ 1.000 (mil pesos uruguayos) en los casos de beneficiarios que padecieren incapacidad conforme a lo previsto por el numeral 4) del artículo siguiente.

En los casos de beneficiarios en atención de tiempo completo en establecimientos del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay o en instituciones que mantengan convenios con dicho instituto, la asignación será de \$ 700 (setecientos pesos uruguayos). La reglamentación establecerá el modo en que se aplicará esta asignación en provecho directo del beneficiario, en orden a satisfacer sus necesidades en materia de salud, educación e inserción social.

Artículo 5º. (Término de la prestación). La asignación familiar prevista por la presente ley se servirá por los períodos que se establecen a continuación:

- 1) A partir de la constatación fehaciente del estado de gravidez por parte del Banco de Previsión Social y hasta los 14 (catorce) años del beneficiario.

- 2) Hasta los 16 (dieciséis) años del beneficiario, cuando se compruebe que el mismo no ha podido completar el ciclo de educación primaria a los 14 (catorce) años por impedimento plenamente justificado.
- 3) Hasta los 18 (dieciocho) años de edad del beneficiario, cuando el mismo curse estudios de nivel superior a los de educación primaria en instituciones docentes estatales o privadas autorizadas por el órgano competente.
- 4) Cuando el beneficiario padezca de una incapacidad física o psíquica tal que impida su incorporación a todo tipo de tarea remunerada, la prestación se servirá hasta los 18 (dieciocho) años de edad, y continuará sirviéndose a partir de dicha edad por períodos de tres años, con revisión médica al finalizar cada período conforme a lo previsto por el literal D) del artículo siguiente. La percepción del beneficio será incompatible con el cobro de la prestación a que refiere el artículo 43 de la ley N° 16.713 de 3 de setiembre de 1995.

Artículo 6°. (Requisitos para el otorgamiento y el mantenimiento de la percepción de la prestación). Para recibir la asignación regulada por la presente ley, deberán acreditarse ante el Banco de Previsión Social, con la frecuencia y del modo que establezca la reglamentación, los siguientes extremos:

- A) Los ingresos y la composición del hogar que integra el beneficiario.
- B) Los demás elementos que caracterizan a dicho hogar como en situación de vulnerabilidad socioeconómica y que lo incluyen en el nivel a que refiere el inciso segundo del artículo 1°, en su caso.
- C) La inscripción y concurrencia asidua del beneficiario a institutos docentes estatales o privados autorizados por el órgano competente, excepto en los casos de beneficiarios discapacitados en que se acredite que aquello no es posible, y la periodicidad de controles de asistencia médica brindada a través del sistema público o privado.
- D) Tratándose de personas discapacitadas desde el punto de vista físico o psíquico, la discapacidad que impida su incorporación a todo tipo de tarea remunerada. En este caso, el dictamen provendrá de los servicios médicos del Banco de Previsión Social y se realizarán revisiones periódicas ante los mismos servicios médicos cada tres años, a los efectos de evaluar si se mantiene el mismo grado de incapacidad que permita el mantenimiento del pago de la prestación. No obstante, en los casos de niños y adolescentes que padezcan discapacidad psíquica, la misma podrá acreditarse mediante certificación que al efecto expida el Registro creado por la ley N° 13.711, de 29 de noviembre de 1968.

Artículo 7°. (Instituciones de educación no formal). A los efectos de lo previsto en el literal C) del artículo anterior, considéranse incluidas dentro de los institutos docentes privados, a las instituciones de educación no formal que,

estando inscriptas en el Registro de Instituciones de Educación No Formal del Ministerio de Educación y Cultura, contribuyan al desarrollo socioeducativo del beneficiario y a su reinserción en el sistema educativo formal, conforme a la reglamentación que dictará el Poder Ejecutivo.

La autoridad competente para autorizar el funcionamiento de dichas instituciones será el Ministerio de Educación y Cultura.

Los niños y adolescentes incluidos en el ámbito subjetivo de la presente ley, que participen en proyectos socioeducativos desarrollados por las referidas instituciones de educación no formal, serán beneficiarios de la asignación siempre que los atributarios se comprometan al reingreso de aquéllos al sistema educativo formal.

Bajo estas condiciones, la asignación se otorgará por una sola vez y por un período no mayor a un año.

Artículo 8º. (Competencias y atribuciones de la Administración). Compete al Banco de Previsión Social verificar y controlar los requisitos de elegibilidad para ser beneficiario o atributario de la prestación instituida por la presente ley.

A tales efectos, queda facultado para:

- a) realizar las comprobaciones e inspecciones que estime convenientes, a fin de determinar la existencia de las condiciones de acceso y mantenimiento de la prestación;
- b) requerir de los Ministerios de Educación y Cultura y de Salud Pública, de la Administración Nacional de Enseñanza Pública, del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay y de las instituciones docentes privadas, toda la información necesaria para comprobar la asistencia de los beneficiarios a los centros de educación y los debidos controles médicos, a cuyos efectos los organismos e instituciones indicados quedan obligados a suministrarla;
- c) utilizar las bases de datos confeccionadas por el Ministerio de Desarrollo Social en el marco del Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social –debiendo dicho Ministerio facilitar dicha utilización–, a los efectos de estar en condiciones de servir la prestación sin dilaciones, a quienes estén incluidos en aquéllas y reúnan las condiciones necesarias para ser beneficiarios de la asignación prevista en la presente ley;
- d) requerir del Ministerio de Desarrollo Social la colaboración necesaria para la ejecución de los cometidos previstos en el inciso primero de este artículo así como para la comprobación de los extremos previstos en el literal a) del inciso segundo de esta disposición, quedando dicho Ministerio obligado a prestar dicha asistencia y pudiendo ambos organismos celebrar los convenios interinstitucionales que fueren menester a tales efectos;
- e) solicitar a los organismos públicos todo tipo de información respecto de las asignaciones familiares que abonan a sus funcionarios, quedando dichos organismos obligados a suministrarla.

En caso de comprobarse la falsedad total o parcial de la información proporcionada por los interesados o de no poder verificarse las condiciones que habilitan la percepción de la prestación por causa imputable a éstos, el Banco de Previsión Social procederá a la suspensión del beneficio, sin perjuicio de ejercitar las acciones para recuperar lo indebidamente pagado y de las denuncias penales que eventualmente correspondieren.

Artículo 9º. (Incompatibilidad y opciones). La percepción de la prestación establecida en la presente ley es incompatible con las previstas por el decreto ley N° 15.084 de 28 de noviembre de 1980 y por la ley N° 17.474 de 14 de mayo de 2002, así como con la asignación familiar generada por la calidad de funcionario público del asignatario o tributario y las servidas por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.

No obstante, se podrá optar en todo momento por el beneficio previsto en la presente ley, teniendo preferencia el mismo en caso de controversia entre quienes resulten asignatarios o tributarios según los diferentes regímenes.

Artículo 10. (Referencia a valores constantes y ajustes). Las referencias monetarias del artículo 4º están expresadas en valores constantes correspondientes al mes de enero de 2008.

La prestación será ajustada de conformidad con la variación del Índice de Precios al Consumo, en las mismas oportunidades en que se ajusten las remuneraciones de los funcionarios públicos de la Administración Central.

Artículo 11. (Inembargabilidad e incedibilidad). La prestación instituida por la presente ley es inalienable e inembargable y toda venta o cesión que se hiciere de ella, cualquiera fuere su causa, será nula.

Artículo 12. (Financiación). Las erogaciones derivadas de la aplicación de la presente ley serán atendidas por Rentas Generales.

Artículo 13. (Derogaciones y régimen de transición). Deróganse, a partir del 1º de enero de 2008, las leyes N° 17.139 de 16 de julio de 1999 y N° 17.758 de 4 de mayo de 2004.

En los casos de quienes aspiren a ser beneficiarios de la prestación prevista por la presente ley e integren hogares que no fueron visitados y relevados en el marco del Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social, deberá formularse la correspondiente solicitud ante el Banco de Previsión Social.

Idéntica gestión deberá cumplirse respecto de los potenciales beneficiarios que, habiendo sido visitados y relevados dentro del Plan antedicho, no perciban asignaciones familiares ni integren hogares beneficiarios de Ingreso Ciudadano.

Quienes al 31 de diciembre de 2007 sean beneficiarios de prestaciones concedidas al amparo de las leyes que se derogan, continuarán percibiendo una asignación equivalente a la que recibirían de haberse mantenido vigentes las mismas, hasta que el Banco de Previsión Social se expida respecto de si tienen o no derecho a la establecida por esta ley. No obstante, si estuvieren comprendidos en lo previsto por el inciso segundo de este artículo y no se hubiese formulado la correspondiente solicitud de amparo antes del 1º de julio de 2008, continuarán percibiendo la referida asignación equivalente sólo hasta el 30 de junio de 2008, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso siguiente.

Una vez realizado el control de las condiciones de acceso a la prestación prevista por esta ley, quienes al 31 de diciembre de 2007 fueran beneficiarios de prestaciones concedidas al amparo de las leyes derogadas por la presente, continuarán percibiendo durante el año 2008 una asignación equivalente a la que recibirían de haberse mantenido vigentes las mismas, siempre que integren hogares no situados en el nivel previsto por el inciso segundo del artículo 1º pero sí en situación de vulnerabilidad socioeconómica conforme a la definición del artículo 2º.

Los postulantes a la asignación estatuida en esta ley, que al 31 de diciembre de 2007 no fueran beneficiarios de prestaciones concedidas conforme a las leyes que se derogan e integren hogares de las características referidas en el inciso anterior, percibirán durante el año 2008 una asignación idéntica a la establecida en dicho inciso.

A partir del 1º de enero de 2009, las personas comprendidas en lo previsto por los dos incisos anteriores, pasarán a cobrar el beneficio establecido en la presente ley, si conservaren las condiciones de acceso al mismo.

Aquellos beneficiarios de asignaciones familiares reguladas por el decreto - ley Nº 15.084 de 28 de noviembre de 1980, respecto de quienes se optare por la prestación establecida en la presente ley, no perderán por tal motivo sus derechos a hacer uso del servicio de atención materno infantil a cargo del Banco de Previsión Social.

Quienes al 31 de diciembre de 2007, contando con 18 (dieciocho) o más años de edad y padeciendo discapacidad, sean beneficiarios de asignaciones concedidas al amparo de las leyes que se derogan, podrán acceder a las prestaciones previstas en la presente ley en las condiciones establecidas para las personas discapacitadas.

Cuando deba formularse la correspondiente solicitud ante el Banco de Previsión Social para acceder a la prestación prevista en la presente ley, los haberes sólo se devengarán a partir de aquélla. No obstante, en estos casos, no se devengarán dichas asignaciones antes del 1º de abril de 2008.

Artículo 14. (Declaración interpretativa). Declárase, con carácter de interpretación auténtica, que las referencias al régimen general que se efectúan en los

incisos tercero del artículo 1º y primero del artículo 2º, de la ley N° 17.474 de 14 de mayo de 2002, aluden al estatuido por el decreto - ley N° 15.084 de 28 noviembre de 1980.

Artículo 15. (Reglamentación). El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro del término de treinta días siguientes al de su promulgación.

