

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia,
UNICEF Uruguay 2005

Derechos reservados

**Asignaciones familiares, pensiones alimenticias
y bienestar de la infancia en Uruguay**

Autoras:

Marisa Bucheli

Wanda Cabella

Andrea Vigorito

Proyecto «**Las asignaciones familiares en Uruguay**»

Coordinadores del proyecto por UNICEF: Lucía Vernazza, Alejandra Saravia

Coordinadoras del proyecto por Universidad de la República: Marisa Bucheli,
Wanda Cabella, Andrea Vigorito

Bucheli, Marisa; Cabella, Wanda; Vigorito, Andrea
Asignaciones familiares, pensiones alimenticias y
bienestar de la infancia en Uruguay. — Montevideo :
UNICEF, oct. 2005. 96 p.

ISBN 978-92-806-3940-7

ISBN 92-806-3940-4

TEMAS

FAMILIA / BENEFICIOS SOCIALES /

BIENESTAR DE LA INFANCIA / URUGUAY

Corrección de estilo: María Cristina Dutto - Alejandro Coto
Coordinación editorial: Área de Comunicación UNICEF Uruguay
Diseño y diagramación: Rodolfo Fuentes Diseño
Impresión: Gráfica Mosca

ISBN 978-92-806-3940-7

ISBN 92-806-3940-4

Primera edición octubre 2005

UNICEF Uruguay

Bulevar Artigas 1659, piso 12

Montevideo, Uruguay

Tel (598 2) 403 0308

Fax (598 2) 400 6919

e-mail: montevideo@unicef.org

Asignaciones familiares,
pensiones alimenticias
y bienestar de la infancia
en Uruguay

Asignaciones familiares,
pensiones alimenticias
y bienestar de la infancia
en Uruguay

Montevideo, 2005



Sumario

Presentación	9
---------------------------	----------

Asignaciones familiares, distribución del ingreso y pobreza en Uruguay.

Un análisis para el período 2001-2004. *Andrea Vigorito*

Resumen	15
Introducción	17
I. El régimen de Asignaciones Familiares	21
I.1 Marco jurídico y aspectos institucionales	
I.2 Evolución de la prestación en dinero y número de beneficiarios	
II. El efecto del régimen de Asignaciones Familiares sobre la distribución del ingreso y la pobreza	33
II.1 El efecto de las asignaciones familiares en la distribución del ingreso	
II.2 Impacto sobre la pobreza	
Comentarios finales	49
Apéndice	53
A.1 Metodología	
A.2 La captación de los hogares receptores de Asignaciones Familiares en los relevamientos a hogares	
Referencias bibliográficas	57

El incumplimiento en el pago de las pensiones alimenticias, el bienestar de los hogares y el contexto legal vigente en Uruguay

Marisa Bucheli, Wanda Cabella

Introducción	61
I. El aumento del divorcio, la monoparentalidad y el bienestar	63
II. ¿Quiénes son los padres incumplidores?	67
III. El incumplimiento desde la perspectiva judicial	71
<i>La institucionalidad prevista para el reclamo de pensiones alimenticias</i>	
III.1 El contexto legal: normativa vigente y jurisprudencia	
III.1.1. Los criterios de fijación del monto de las pensiones alimenticias	
III.1.2. Los mecanismos judiciales para imponer el cumplimiento del pago de las pensiones alimenticias	
III.2. Las dificultades de la justicia uruguaya en la aplicación de la legislación de pensiones alimenticias	
III.2.1. Los problemas para determinar los ingresos del padre	
III.2.2. La aplicación de las disposiciones y sanciones legales	
III.2.3. Los problemas relativos al régimen de visitas y tenencia	
<i>Las iniciativas legislativas para modificar el régimen de pensiones alimenticias y mejorar el grado de cumplimiento</i>	
Consideraciones finales	85
Anexo 1. Estimación de la probabilidad de realizar una transferencia	89
Anexo 2. Nómina de personas entrevistadas	93
Referencias bibliográficas	94

Presentación

Artículo 18

1. Los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales, la responsabilidad primordial de la crianza y desarrollo del niño. Su preocupación primordial será el interés superior del niño.

2. A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes presentarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños.

[...]

Artículo 27

[...]

2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.

3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho, y en caso contrario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

4. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado como si viven en el extranjero. [...]

(Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989.)

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño establece que la familia es el ámbito natural por excelencia para el crecimiento de los niños y niñas. Independientemente del tipo de vínculo entre los padres, ambos tienen obligaciones comunes en la crianza, el cuidado y el desarrollo social y afectivo de

los hijos. Cuando los padres o los cuidadores de los niños no cuentan con los medios suficientes, la Convención otorga al Estado la obligación de abastecer a la familia de los recursos necesarios para ello.

De esta forma, tanto desde el ámbito privado —la familia— como desde el ámbito público —el Estado— existen disposiciones concretas para garantizar el bienestar de los niños en sus familias y en la sociedad. Estas disposiciones deben por tanto corresponderse con la realidad social de los niños y niñas, y distribuirse justamente entre los miembros de las familias.

Las familias uruguayas han vivido cambios importantes en los últimos años. Hoy el modelo de familia nuclear tradicional ha dejado de ser la norma en los arreglos familiares. Es evidente la amplia existencia de hogares extendidos, monoparentales y compuestos, y dentro de ellos el aumento de los divorcios y separaciones entre padres con niños a cargo.

La Convención reconoce los diversos modelos de familia y traslada el énfasis a la responsabilidad de los padres en la satisfacción de las necesidades de sus hijos. Cuando los padres del niño no están viviendo juntos o han disuelto su vínculo legal deben generar acuerdos para proveer al niño los recursos necesarios para su bienestar. Estos acuerdos se logran entre los propios cónyuges o bien son trasladados al ámbito judicial. Es aquí donde la legislación nacional, las necesidades de los niños y las posibilidades de ambos padres entran en juego.

Por otro lado, el Estado uruguayo cuenta con un mecanismo histórico de transferencia de recursos a las familias para garantizar el bienestar de los niños: las asignaciones familiares. El impacto de esta prestación en los recursos de los hogares pobres, donde nace 56.5% de los niños, es información de vital importancia para evaluar la efectividad de la política.

El documento *Asignaciones familiares, pensiones alimenticias y bienestar de la infancia en Uruguay*, contiene dos trabajos que fueron desarrollados con los objetivos de analizar el impacto de las asignaciones familiares en el nivel de bienestar económico de los hogares con niños y contribuir al conocimiento de los determinantes, los efectos económicos y el entorno legal de las transferencias económicas de padres a hijos menores de 18, cuando los padres no conviven. Ambos estudios contribuyen entonces a profundizar el conocimiento que la sociedad uruguaya tiene sobre el bienestar de sus niños.

Los trabajos del documento fueron realizados en el marco de un convenio entre UNICEF y la Universidad de la República, específicamente por un equipo que se integró con dos economistas, Marisa Bucheli (Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales) y Andrea Vigorito (Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración), y una antropóloga, Wanda Cabella (Programa de Población, Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales).

Para UNICEF es prioritario contar con información seria y confiable. Solo a partir de ella se puede apostar a transformar las situaciones que afectan el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes uruguayos.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Bergmann-Harris', with a large, sweeping flourish above the name.

Tom Bergmann-Harris
Representante UNICEF Uruguay

Asignaciones familiares,
distribución del ingreso
y pobreza en Uruguay.
Un análisis para el
período 2001-2004

Andrea Vigorito

Resumen

Las prestaciones por asignación familiar fueron concebidas originalmente como un complemento sobre las remuneraciones de los trabajadores asalariados con hijos (ley n° 10.449, de 1943) con el objetivo de fomentar la natalidad y mejorar las condiciones de vida de los niños. A lo largo de su historia el régimen ha sufrido varias modificaciones, mediante las cuales ha sido crecientemente enfocado hacia los hogares compuestos por adultos de menores recursos (leyes n° 16.597) y se lo ha despegado del requisito laboral de los tributarios (leyes n° 17.139 y n° 17.758).

En este trabajo se analizan los efectos del sistema de asignaciones familiares sobre la pobreza y la distribución del ingreso, bajo los regímenes vigentes entre 1999 y mayo de 2004, y de junio de 2004 en adelante. Debido a las limitaciones de la información disponible para los objetivos de este estudio, el análisis se realiza para el período 2001-2004; para los años anteriores no es posible considerar por separado la prestación por asignación familiar en las encuestas continuas de hogares.

Al igual que en investigaciones anteriores realizadas para otros regímenes (Bucheli, 1997), se encuentra que las prestaciones por asignación familiar presentan un efecto desconcentrador del ingreso de los hogares, el cual se ha fortalecido luego de la puesta en vigencia de las leyes n° 17.139 y n° 17.758. Sin embargo, la magnitud de este impacto es muy leve en comparación a los efectos de las restantes fuentes de ingreso, aun luego de la última reforma implementada.

Los efectos en el alivio de la pobreza también son positivos aunque muy escasos y actúan en mayor medida sobre la severidad e intensidad de la pobreza que sobre su incidencia. Esto puede vincularse a dos tipos de razones: el valor unitario

de la prestación es muy bajo, aun frente a los ingresos de los hogares de menores recursos y las condiciones de acceso a la prestación dejan afuera a sectores importantes de la población más carente, aun después de las últimas modificaciones introducidas. El efecto del régimen sobre la indigencia es mayor y ha aumentado considerablemente luego de la reforma de 2004.

La multiplicidad de objetivos del régimen de Asignaciones Familiares, su superposición con la población objetivo del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social y su énfasis en los ingresos de los hogares más que en los resultados logrados por los niños beneficiarios del sistema sugieren la necesidad de repensar su diseño en los próximos años.

Andrea Vigorito

Introducción*

Las transferencias públicas en dinero a los hogares con niños se generalizaron en algunos países europeos durante la década de 1930, en el marco de la expansión de los sistemas de seguridad social y de los derechos vinculados al trabajo. El Estado comenzó a otorgar prestaciones a los trabajadores con menores a su cargo, con el objetivo de aliviar la pobreza, reducir la desigualdad y promover la natalidad, la cual ya acusaba un marcado descenso. En particular, en Francia se establecieron beneficios a las familias, crecientes con el número de niños a cargo del trabajador.

Desde la perspectiva normativa, las transferencias hacia los hogares con niños se han justificado por a la situación de dependencia y vulnerabilidad que enfrentan los niños (Bojer, 2000). A partir de esta consideración surgen interrogantes acerca de si la responsabilidad sobre los niños recae exclusivamente en los padres o es compartida por la sociedad. Para lograr una mayor equidad en el acceso a los recursos disponibles en la sociedad, se buscaría asegurar situaciones de partida lo menos desiguales posible para todos los niños.

En una revisión reciente, Waldfogel (2004) resalta la importancia de las intervenciones en la infancia temprana, en particular en los tres primeros años de vida, dado que, de acuerdo con la información reunida por varios autores en el contexto de países desarrollados, la mitad de las diferencias en el rendimiento escolar de los niños se genera antes de los cinco años. De ser así, se necesitaría idear un conjunto de instrumentos para fortalecer las intervenciones destinadas a los hogares con niños pequeños.

Por otra parte, desde la perspectiva económica existe un conjunto de argumentaciones basadas en que las intervenciones

* Agradezco la colaboración de Gabriel Lagomarsino, quien me proporcionó la información estadística proveniente del Banco de Previsión Social. El Sr. Pellegrino, gerente del Área de Activos del BPS, me concedió una entrevista en la que pude familiarizarme con algunos aspectos vinculados al funcionamiento del sistema. Como suele advertirse habitualmente, el contenido y las conclusiones del trabajo son de mi exclusiva responsabilidad.

a edades tempranas permiten generar condiciones para una mejor acumulación de capital humano por parte de los jóvenes y adultos (véase, por ejemplo, Skoufias y Parker, 2002). Las experiencias latinoamericanas recientes de programas de transferencias en dinero condicionadas en Argentina, Chile, México, Brasil y Colombia entre otros, apuntan fuertemente en ese sentido.¹

1. Al respecto véase Amarante y Arim (2005).

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

En el trabajo citado se encuentra que los beneficios destinados a los grupos pobres tienen un mayor efecto sobre la desigualdad que las jubilaciones y pensiones. Pese a que la participación de los beneficios no jubilatorios en el ingreso de los hogares es menor que la de las jubilaciones en todos los países de la Unión Europea, excepto el Reino Unido y Dinamarca, su efecto sobre la desigualdad es considerablemente mayor. De esta forma, estas transferencias constituyen instrumentos de política relevantes para el combate a la pobreza y la promoción de la equidad social.

Mientras tanto, de acuerdo al mismo estudio, en la Unión Europea el papel de las transferencias sociales en dinero es muy relevante en el alivio de situaciones de pobreza, principalmente en Dinamarca y Holanda. La contribución de los beneficios familiares a la disminución de la pobreza es importante en estos países, pues la reducen más de 40% en Irlanda, Reino Unido, Luxemburgo, Bélgica, Austria y Francia, entre 40% y 15% en el resto de los países, con excepción de España, Portugal, Italia y Grecia donde su contribución es menor a 15%.

El impacto de las transferencias en dinero —condicionadas y no condicionadas— sobre el desempeño de los niños en diversas esferas como educación y salud ha sido abordado en un amplio conjunto de trabajos. En Currie (1993; 1996) se presenta una revisión bibliográfica sobre impactos en los desempeños de los niños de programas federales aplicados en Estados Unidos identificados en diversas investigaciones realizadas. La autora concluye que las transferencias en especie tienen impactos más visibles sobre el desempeño de los niños que las transferencias en dinero. Estos resultados se deben en

parte a que los hogares pueden utilizar el dinero aumentando el consumo sin que eso tenga impactos visibles en el desempeño de los niños en una dimensión determinada. En consecuencia, sus efectos son más difusos pues son más genéricos y los montos de las transferencias son menores que en otros programas. Los estudios realizados para Estados Unidos sugieren también que los beneficios en dinero tienen el mismo efecto en el comportamiento de los hogares que cualquier otra fuente de ingreso.

En América Latina, el desarrollo de los sistemas de seguridad social ha sido considerablemente más restringido. A partir de la década de 1990, siguiendo el ejemplo del programa Oportunidades, de México, en América Latina se han implementado programas de transferencias de dinero sujetas a verificación de medios hacia hogares con niños. A diferencia de las transferencias derivadas de la concepción del Estado del bienestar, esta nueva generación de programas ha estado enfocada al logro de ciertos resultados por parte de los niños y las prestaciones se han visto fuertemente condicionadas a que los hogares realicen ciertas actividades, tales como enviar los niños a la escuela y realizar controles médicos. Los sistemas de control han sido muy estrictos en este sentido y, de acuerdo con diversas evaluaciones de impacto de estos programas, se han logrado efectos en el nivel de educación y en la reducción del trabajo infantil, al menos de corto plazo, en los niños participantes (véase, por ejemplo, Skoufias y Parker, 2001). Sin embargo, se ignora la efectividad de estos programas en el largo plazo.

En el caso uruguayo, el sistema de seguridad social se implementó tempranamente y con una cobertura más amplia que en la mayor parte de los países de la región. En ese contexto, las prestaciones en dinero a hogares con niños se han canalizado históricamente a través del régimen de Asignaciones Familiares, uno de los más antiguos de América Latina de transferencias a hogares con niños.

La prestación por asignación familiar consiste en una suma de dinero que se paga a los adultos que tienen menores a su cargo, en el caso en que ambos grupos cumplan las condiciones de elegibilidad para recibir el beneficio. Los trabajadores que se desempeñan en el sector privado y los *atributarios*² provenientes de hogares de bajos recursos, reciben la prestación por parte del Banco de Previsión Social (BPS) y, en el caso de los funcionarios públicos, el gobierno se hace cargo de la prestación. En este trabajo se estudiarán las asignaciones familiares servidas por el BPS.

Los cambios introducidos en el régimen han estado más motivados por el alivio a situaciones de bajos ingresos de los hogares que por el logro de resultados en los niños. Como se

2. En este trabajo se seguirá la terminología utilizada por el Banco de Previsión Social, llamándose *atributarios* a los adultos titulares de la asignación familiar y *beneficiarios* a los menores a los que se supone que va dirigido el pago.

verá más adelante, el sistema uruguayo de asignaciones familiares plantea exigencias de escolarización para los niños mayores de seis años. Sin embargo, no ha sido concebido como un estímulo a la permanencia de los niños en el sistema educativo y en ningún estudio preexistente se lo ha evaluado desde esa perspectiva.

Este estudio se concentra en la estimación de los efectos sobre la distribución del ingreso y la pobreza de los dos últimos regímenes que han estado vigentes. Se analiza el régimen actual, delimitado mediante las leyes n^{os} 15.084, 16.597, 17.139 y 17.758, y el régimen anterior a la aprobación de la ley n^o 17.758. Por esta razón y por problemas en el relevamiento de la información sobre asignaciones familiares en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) antes de 2001, este estudio se concentra en los años 2001 a 2004.³

En la *sección I* se describen las principales características del régimen actual. En la *sección II* se exponen los resultados obtenidos y en la *sección III* se reúnen las principales conclusiones del trabajo. El *apéndice* contiene los detalles de la metodología y las fuentes de datos utilizadas y el *anexo* reúne cuadros adicionales.

3. A partir de 2001, el formulario de la ECH releva separadamente los ingresos de los hogares por asignaciones familiares. Antes de ese año, las asignaciones familiares no se distinguían de otros beneficios sociales.

I. El régimen de Asignaciones Familiares

En esta sección se hace referencia a aspectos generales del régimen de Asignaciones Familiares. En primer lugar se describe el marco jurídico y se destacan algunos aspectos institucionales y presupuestales que dan cuenta del funcionamiento actual del sistema (I.1) y, finalmente, se resume información del BPS sobre tributarios y beneficiarios de la prestación (I.2).

I.1. Marco jurídico y aspectos institucionales

Desde mediados de la década de 1930, el descenso de la natalidad, el bajo poder adquisitivo de los salarios, la brecha en las remuneraciones entre hombres y mujeres, la elevada mortalidad y morbilidad infantil, motivaron y fueron fundamento de la discusión de diversos proyectos de ley sobre pagos complementarios a las familias con niños en Uruguay (Cardozo y Foladori, 1970).⁴ El debate sobre la pertinencia de las asignaciones familiares estaba enmarcado también por la controversia sobre la reglamentación de las negociaciones salariales mediante Consejos de Salarios y sobre la conveniencia de establecer un seguro por maternidad y las características del sistema de seguridad social.

En 1943 se aprobó la ley nº 10.449, en la que se crearon los Consejos de Salarios, al tiempo que se establecieron diversas disposiciones vinculadas a la remuneración del trabajo, entre las cuales se ubicó la prestación por asignación familiar.⁵ En esta ley se establecieron las cajas de compensación para el pago de las asignaciones familiares por cada hijo, a todo empleado, obrero o peón de la industria y el comercio que aportara a la seguridad social. De esta manera, el régimen no consideró a los trabajadores rurales ni al servicio doméstico, quienes accedieron

4. A comienzos de la década de 1940, se formó en el Parlamento la Comisión Investigadora de Vida, Trabajo y Salario Obreros. En 1941, la comisión produjo un informe donde se examinaban en detalle los niveles de remuneraciones de los obreros y se destacaban las diferencias por género y su bajo poder adquisitivo con relación al tamaño de las familias, entre otros aspectos (Cardozo y Foladori, 1970).

5. De hecho, muchos empleadores y algunos sectores del gobierno ya brindaban a sus empleados este tipo de prestación.

a la prestación en 1950. El beneficio estaba destinado a niños hasta los catorce años y se extendía a los dieciséis si el menor realizaba estudios superiores a primaria.

A lo largo de su historia el régimen ha sufrido diversas modificaciones, mediante las cuales se ha ido transformando, de un sistema concebido para los trabajadores amparados por la seguridad social, en una prestación enfocada hacia los hogares compuestos por asalariados de menores recursos (ley nº 16.597, de 1995) y por adultos no amparados por el sistema de seguridad social, con niños a su cargo (leyes nº 17.139, de 1999, y nº 17.758, de 2004). Estos cambios en las características de la prestación no han sido ajenos a los cambios en los programas de transferencias en el mundo. Sin embargo, en otros países muchos de estos cambios han estado motivados por el logro de resultados en los niños mientras que los fundamentos de las modificaciones realizadas en Uruguay han resaltado el rol de la asignación familiar como transferencia de recursos..

El sistema actual se rige por el decreto ley nº 15.084 y las modificaciones posteriores introducidas mediante las leyes nºs 16.597, 17.139 y 17.758. El artículo 2º del decreto ley nº 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 a 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 atributarios hasta la edad de 14 años, pero el período podía extenderse en los siguientes casos:

i) hasta los dieciséis años, cuando el beneficiario no haya podido completar educación primaria por impedimento justificado así como cuando fuera hijo de empleado fallecido, incapacitado para el trabajo o privado de libertad.

ii) hasta los dieciocho años, cuando el beneficiario cursara estudios superiores a primaria en institutos docentes estatales o privados.

Los artículos 26, 27 y 28 de la ley nº 16.697, del 2 de mayo de 1995, modificaron significativamente el régimen de prestaciones. Estas se fijaron en 16% del salario mínimo nacional, para los tributarios que percibiesen ingresos menores o iguales a seis salarios mínimos nacionales; 8% del salario mínimo nacional para aquellos que percibiesen entre seis y diez salarios mínimos; y se retiraba 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 tributario).

Los ingresos antedichos se computarían sumando los del tributario y su cónyuge o pareja corresidente.

La ley nº 17.139, del 29 de julio de 1999, estableció nuevas modificaciones sobre el régimen anterior y extendió 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 podría ser inferior a los umbrales estipulados en la ley nº 16.697. Se priorizarían aquellos hogares en que los trabajadores tributarios 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 tributario hasta los 18 años. En caso de que el tributario obtuviese un nuevo empleo, las prestaciones serían las que establece la ley nº 15.084. Estas erogaciones se atenderían mediante una partida especial de Rentas Generales.

La ley nº 17.474 estableció, además, que en los casos de embarazos gemelares, los tributarios cobrarán, en caso de que los niños se mantengan vivos, el triple de lo que les correspondería en el régimen gemelar hasta los cinco años, el doble hasta los doce años y lo que les correspondería de los trece a los dieciocho años.

Por último, el 10 de mayo de 2004 la Asamblea General aprobó la ley nº 17.758, en vigencia a partir del 1º de junio de ese año. Esta ley extiende la prestación de la asignación familiar

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 16% del salario mínimo nacional. Para los beneficiarios incapaces, el monto de la prestación es del doble. Los plazos para recibir la prestación se asimilan 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 determinar si mantiene el grado de incapacidad y, por tanto, la continuación del doble del pago. Para obtener la prestación los solicitantes deben 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 ANEP para corroborar las 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.

En el siguiente resumen se muestran los grupos de población con derecho a asignación familiar en la actualidad.

Características de beneficiarios y atributarios de la prestación por asignación familiar (*)

Atributarios y régimen	Condiciones de acceso	
	Atributario	Beneficiario
Ley nº 15083 (1980) y ley nº 16697 (1995) trabajadores privados ocupados	Aportar al BPS; ganar menos de 10 SMN mensuales entre atributario 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
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		
Ley nº 17139 (1999): mujer único sustento del hogar	percibir menos de 3 SMN mensuales	
trabajadores hombres o mujeres una vez agotado el seguro	percibir menos de 3 SMN mensuales y haber recibido el seguro de paro	
mujer embarazada hasta el año del nacimiento		
Ley nº 17758 (2004): hogares con ingresos mensuales no superiores a 3 SMN	percibir menos de 3 SMN mensuales	

Nota (*) 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.

Los objetivos del régimen no son claros pues responden a tres leyes superpuestas y aprobadas en contextos económicos distintos. Aparentemente estos se vinculan más con la ayuda económica a hogares de niños y jóvenes que al logro de algún resultado por parte de estos. A la vez, los cambios instrumentados mediante las diversas leyes transforman a la asignación familiar en un beneficio sujeto a verificación de medios, más que en una transferencia con contrapartidas.

La implementación de los controles de asistencia escolar y salud también enfatiza el carácter de beneficio económico destinado a los hogares con niños, más que el de transferencia condicionada. A mitad del año lectivo se pide a los atributarios que proporcionen al BPS certificados de asistencia al sistema educativo. Sin embargo, desde la ampliación del régimen, el BPS no siempre está en condiciones de efectivizar estos controles por lo que no se le retira a nadie la asignación por no asistencia al sistema educativo. En algunos períodos, en los meses siguientes a la solicitud del certificado caía el número de beneficiarios. El sistema de intercambio directo de información con ANEP previsto en la última ley no ha sido instrumentado.

Los controles médicos por discapacidad se dejaban hasta 1999 en manos del Patronato del Sicópata, institución que

certificaba todo tipo de discapacidad. En el presente, cumpliendo con lo dispuesto en la ley nº 17.474, el directorio del BPS aprobó una resolución que establece que los servicios técnicos del BPS determinan el tipo de discapacidad y si esta es de índole síquica, se transfiere el diagnóstico al Patronato del Sicópata.

Los controles de la mujer como único sustento del hogar, establecidos por la ley nº 17.139, y de administradora del hogar, modificados por la ley nº 17.139, se hacen en régimen de declaración jurada. De igual forma son controlados los ingresos de los hogares comprendidos en estas últimas leyes.

Los controles de prestaciones sujetas a verificación de medios presentan problemas cuando los ingresos de los miembros del hogar no pueden compararse con registros administrativos porque provienen del mercado de trabajo informal. En el caso uruguayo no se han implementado visitas a hogares ni otras formas de control.

La prestación de Asignaciones Familiares se ubica dentro de la División de Prestaciones Económicas, Área de Activos, del Banco de Previsión Social (BPS). Las solicitudes se atienden desde las subáreas de Atención de Clientes y Tramitación, junto con otras compensaciones como el seguro de desempleo. No existe, por lo tanto, dentro del BPS un área especializada exclusivamente en las asignaciones familiares. En la sede central, la sección cuenta con aproximadamente quince personas que se dedican principalmente a esta temática y algunos otros funcionarios que destinan parte de su tiempo a tareas vinculadas a las asignaciones familiares. La prestación se abona en forma bimensual.

Por último, en diciembre de 2004, mediante la ley nº 17.856 se creó la base de prestaciones y contribuciones (BCP). Allí se establece que todas las prestaciones indexadas hasta esa fecha por el salario mínimo nacional se sustituyen por la referencia a esa base, la que toma el valor del SMN vigente al 20 de diciembre de 2004. La BCP se actualizará mediante la variación del índice de precios al consumo correspondiente al período de ajuste o la variación del índice medio de salarios. Posteriormente, en el decreto del 10 de enero de 2005, la BCP se fijó en \$ 1.363. De esta manera, el derecho a la prestación por asignación familiar, así como su monto, dependen ahora de la evolución de la base de prestaciones y contribuciones.

Aspectos presupuestales

Mediante la ley nº 10.449 de 1943 se crearon las cajas de compensaciones para el pago de las asignaciones familiares (artículos 21 a 30). Estos organismos estaban regidos por consejos honorarios compuestos por representantes de los

trabajadores y patrones y por un delegado del Poder Ejecutivo. La fuente de financiamiento de las cajas provendría de una contribución patronal no menor del 1.5% de las remuneraciones de los trabajadores. Dicha contribución era variable y se fijaría cada tres meses.

Desde su creación, las cajas eran supervisadas por el Consejo Central de Asignaciones Familiares. Sin embargo, en 1967 este organismo se ubicó dentro del BPS.

En el sistema vigente, las prestaciones se financian de dos formas distintas. La parte contributiva lo hace sobre la base de los aportes de los afiliados activos. La ley n° 17.139 prevé en sus artículos 4° y 5° el financiamiento la parte no contributiva dirigida a la población de menos recursos, con una partida especial de Rentas Generales. Esta partida se conforma con la recaudación efectivizada por el aumento de las tasas del Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP), estipulado en la ley n° 16.697 de junio 1995.⁶ Mientras tanto, la ampliación de beneficiarios prevista en la ley n° 17.758 prevé un financiamiento por parte del Poder Ejecutivo en base a las disponibilidades de Tesorería y los ingresos que obtenga de sus cuotas partes de los fondos de recuperación bancaria (artículo 8°).

Las asignaciones familiares no constituyen una proporción significativa del gasto del BPS ni del gasto público social. En 2002 representaban 4% de las erogaciones del BPS y 52% de las erogaciones de este organismo por concepto de familia y maternidad (cuadro 1).

6. En los artículos 22 y 23 de esta ley se modificaron las tasas del IRP: se mantuvieron en 1% para aquellos trabajadores que percibían menos de tres SMN mensuales, aumentaron de 2% a 3% para los que se ubicaban entre 3 y 6 SMN mensuales y de 2% a 6% para quienes percibían más de 6 SMN mensuales.

Cuadro 1. Gasto público social, gasto del BPS y gasto en Asignaciones Familiares. 1990-2003 (Millones de pesos corrientes)

Año	Gasto en Asignaciones Familiares	Gasto del BPS	Gasto público social			
			GPS (1)	GPS (2)	% GPS (1)	% GPS (2)
1990	22	1.105		1.486		1,5
1991	41	2.578		3.292		1,2
1992	114	4.744		6.094		1,9
1993	147	7.730		10.145		1,4
1994	180	11.736		15.457		1,2
1995	31	16.876		22.477		0,1
1996	481	22.512		30.023		1,6
1997	589	28.169		37.153		1,6
1998	669	32.417		42.891		1,6
1999	711	35.595	60.222	48.709	1,2	1,5
2000	864	36.451	61.450	50.920	1,4	1,7
2001	738	37.197	62.976	53.008	1,2	1,4
2002	829	38.472	65.497	54.110	1,3	1,5
2003	861	40.041	70.763		1,2	

(1) Estimación realizada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

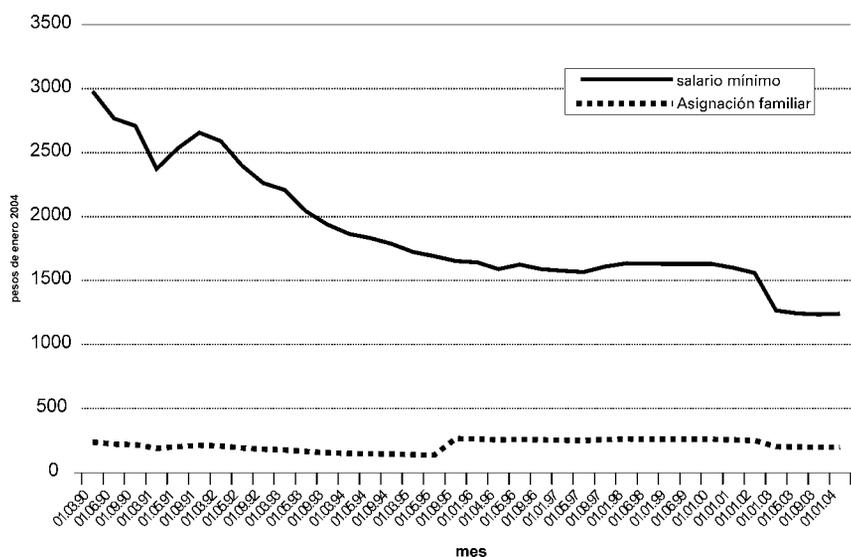
(2) Estimación realizada por Ferreira-Coimbra y Forteza (2004).

Fuente: Anuarios Estadísticos del BPS, OPP y Ferreira-Coimbra y Forteza (2004).

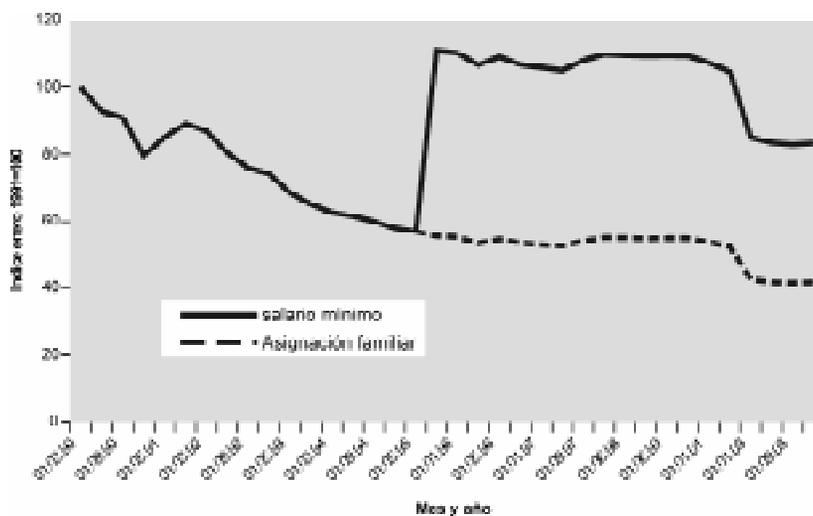
1.2. Evolución de la prestación en dinero y número de beneficiarios

Como se mencionó antes, la evolución del valor de la asignación familiar estuvo ligada, hasta diciembre de 2004, al valor real del salario mínimo. El gráfico 1 da cuenta de la pérdida de valor real sufrida por el salario mínimo en los últimos quince años: en 2004 este representaba 40% de su valor en 1991. La misma evolución sufrió la prestación por asignación familiar hasta 1995 (gráfico 2). A partir de este año se duplicó su valor (16% del SMN) para aquellos atributarios que no superaban el tope de seis SMN. Desde 1995, una proporción creciente y mayoritaria de los beneficiarios pasó a recibir la prestación correspondiente a 16% del salario mínimo (83% en 1996 y 92% en 2003).

Gráfico 1. Valor real del salario mínimo. Precios de enero de 2004



Evolución real del valor del salario mínimo nacional y de prestación por asignación familiar. Enero de 1991=100



Para ubicar el valor de la prestación como proporción de las necesidades que enfrentan los hogares, se lo estimó como proporción de las líneas de pobreza e indigencia. Se encontró que la contribución de la prestación en relación con la línea de pobreza es muy baja y ha descendido luego de la crisis económica (cuadro 2). Si bien ese valor es mayor con relación a la canasta básica alimentaria, aun en ese caso no supera la quinta parte. Dado que el beneficio presenta un valor uniforme en todo el país, representa una mayor proporción de los umbrales considerados en el interior que en Montevideo. Se realizó esta comparación debido a que en muchos países los valores de los beneficios de la seguridad social se calculan en relación con este tipo de umbrales.

Cuadro 2. Valor de la prestación por asignación familiar como proporción de la canasta básica alimentaria y de la línea de pobreza por regiones. Junio de cada año. Pesos corrientes. País urbano. 1991 a 2004 (*)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
CBA INE 1997														
Montevideo	14,0	14,3	11,7	11,5	21,0	21,3	20,3	21,0	21,8	21,4	21,4	19,9	16,4	14,6
Interior	19,5	20,2	16,3	16,5	30,0	30,8	29,1	30,0	31,1	30,3	30,4	28,1	23,2	20,3
CBA INE 2002														
Montevideo	16,0	16,2	13,6	13,2	24,0	24,5	23,6	24,4	25,2	24,7	24,7	23,4	19,3	17,2
Interior	21,0	21,4	17,9	17,4	31,6	32,2	31,1	32,1	33,1	32,6	32,6	30,8	27,2	23,9
Línea de pobreza INE 1997														
Montevideo	6,5	4,9	4,1	3,7	6,8	6,6	6,3	6,5	6,6	6,5	6,5	6,0	5,1	4,9
Interior	8,0	7,8	6,4	5,9	10,9	10,7	10,2	10,4	10,6	10,5	10,4	9,7	8,2	7,8

(*) Desde 1995 se consideró la prestación de 16% del SMN.

Fuente: Banco de Previsión Social.

Entre 1991 y 2003, el número de beneficiarios del régimen se redujo (cuadro 3). Sin embargo, la comparación con 2004 conduciría al resultado contrario pues hasta el momento se han realizado aproximadamente setenta mil solicitudes en el marco de la ley aprobada este año, de las cuales hasta el momento se han aceptado cerca de cincuenta mil.⁷ La primera reducción, de aproximadamente cincuenta y cuatro mil beneficiarios, se observa en 1995 y corresponde a la fijación de un límite superior para el atributario y su pareja corresidente. En 2001 se produjo una nueva caída en el número de beneficiarios, la cual obedece a cambios en el sistema de control del BPS. A partir de ese año, las prestaciones se pagaron sujetas a que en los registros del BPS los atributarios y sus parejas corresidentes percibieran ingresos mensuales menores a diez salarios mínimos. Mientras tanto, la sanción de la ley n° 17.139 en 1999 condujo a un aumento importante en el número de beneficiarios.

7. La diferencia entre ambas cifras no corresponde a rechazos sino que se debe a los tiempos de procesamiento de las solicitudes. Debe recordarse que se preveía el ingreso de cien mil nuevos beneficiarios.

**Cuadro 3. Atributarios y beneficiarios del sistema de Asignaciones Familiares según legislación de acceso. 1992-2004. Total del país.
(En miles de beneficiarios y en porcentajes)**

Ley	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Dic. 2004
Ley nº 15084	434,3	412,6	413,4	360,0	346,4	362,6	354,6	350,3	352,4	295,3	305,8	301,0	315,1	319,2
Ley nº 17139	-	-	-	-	-	-	-	-	52,8	72,0	78,0	98,8	105,4	98,1
Ley nº 17758	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	43,8	86,0
Total	434,3	412,6	413,4	360,0	346,4	362,6	354,6	350,3	405,2	367,3	383,7	399,8	464,3	503,3
% ley nº 17034	-	-	-	-	-	-	-	-	13,0	19,6	20,3	24,7	22,7	19,5
% ley nº 17758	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9,4	17,1
Evolución ley nº 15084 (1992=100)	100,0	95,0	95,2	82,9	79,7	83,5	81,7	80,6	81,1	68,0	70,4	69,3	72,6	73,5
Evolución total (1992=100)	100,0	95,0	95,2	82,9	79,7	83,5	81,7	80,6	93,3	84,6	88,3	92,0	106,9	115,9

Fuente: elaborado con datos del BPS.

La distribución de beneficiarios por lugar de residencia pone de relieve un mayor crecimiento de aquellos que viven en el interior del país (cuadro 4), tendencia que se agudiza desde que se incorporó el tope de diez salarios mínimos, en 1995. En 2003, estos representaban dos tercios de los beneficiarios. Esta distribución podría deberse a que los niveles salariales son más bajos en el interior, al tiempo que el tamaño promedio de los hogares y la fecundidad son más elevados en áreas rurales y en el resto urbano.

**Cuadro 4. Distribución de los beneficiarios de Asignaciones Familiares por área geográfica. 1992-2004.
(En miles de beneficiarios y en porcentajes)**

Año	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior	Total
				Índice 1992=100					
1992	189,5	244,8	434,3	100,0	100,0	100,0	43,64	56,36	100,00
1993	178,0	234,6	412,6	93,9	95,8	95,0	43,14	56,86	100,00
1994	178,6	234,8	413,4	94,2	95,9	95,2	43,21	56,79	100,00
1995	146,7	213,3	360,0	77,4	87,1	82,9	40,76	59,24	100,00
1996	126,2	220,2	346,4	66,6	89,9	79,7	36,43	63,57	100,00
1997	129,3	233,3	362,6	68,2	95,3	83,5	35,67	64,33	100,00
1998	125,9	228,8	354,6	66,4	93,4	81,7	35,50	64,50	100,00
1999	119,6	230,7	350,3	63,1	94,2	80,6	34,13	65,87	100,00
2000	143,1	262,1	405,2	75,5	107,1	93,3	35,32	64,68	100,00
2001	124,2	243,1	367,3	65,5	99,3	84,6	33,81	66,19	100,00
2002	127,8	255,9	383,7	67,4	104,6	88,3	33,30	66,70	100,00
2003	131,4	268,4	399,8	69,3	109,6	92,0	32,86	67,14	100,00
2004	149,1	315,2	464,3	78,7	128,7	106,9	32,11	67,89	100,00

Si se toman los beneficiarios por tipo de régimen, se observa que el sistema está concentrado en los niños pequeños y los escolares (cuadro 5). Este efecto puede verse acentuado porque la deserción del sistema educativo comienza a verificarse en secundaria y porque esta se produce en mayor medida en los hogares de menores ingresos. Como ya señaló Bucheli (1997), la condición de asistencia escolar en el ciclo secundario puede tener el efecto no buscado de excluir a los hogares de escasos recursos.

Cuadro 5. Beneficiarios de la asignación familiar según el tipo de régimen por el que acceden a ella. 1992-2003

Régimen	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Prenatal y menores de 4	0,0	1,4	2,3	2,5	2,9	2,8	2,8	2,8	3,2	3,1	5,2	5,2
Preescolar	38,4	37,7	38,2	38,7	41,5	43,8	41,9	41,4	43,2	35,8	34,7	33,7
Escolar y escuela a más de 5 km	38,4	38,1	37,7	38,0	37,4	37,1	37,9	37,7	37,1	40,1	40,5	41,1
Liceal y UTU	21,8	21,5	20,7	19,9	17,5	15,6	16,9	17,6	16,1	20,5	19,2	19,6
Escuela a más de 5 km	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
Incapacidad prenatal y menores de 4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0
Incapacidad liceal y UTU	0,4	0,5	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3
Incapaz pensionista rural	0,7	0,6	0,5	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0											

Fuente: elaborado con datos del BPS.

Así, hacia 2003 el régimen de Asignaciones Familiares servía prestaciones para aproximadamente cuatrocientos mil beneficiarios, principalmente menores de doce años y residentes en el interior del país. La mayor parte de los atributarios provenía del mercado formal de empleo aunque en virtud de las últimas modificaciones legales, una proporción creciente de beneficiarios proviene de hogares con ingresos menores a 3 SMN mensuales. Parecería entonces que el BPS atiende a dos poblaciones ubicadas en distintos estratos de la distribución de ingresos.

Por esa razón resulta de especial interés determinar el impacto de esta transferencia sobre la distribución del ingreso y la pobreza.

II. El efecto del régimen de Asignaciones Familiares sobre la distribución del ingreso y la pobreza

En esta sección se presentan los principales resultados de esta investigación. La indagación requería el trabajo con microdatos de relevamientos a hogares, por lo cual se analizó la captación de las encuestas de hogares sobre las asignaciones familiares recibidas por los hogares y se la comparó con otras fuentes de información que también han relevado hogares. Los resultados obtenidos se incluyen en el apéndice (sección A.2). El análisis del impacto de las asignaciones familiares sobre la distribución del ingreso y la pobreza se presenta en las secciones II.1 y II.2.

II.1. El efecto de las asignaciones familiares en la distribución del ingreso

Bucheli (1997) investigó el rol distributivo de las asignaciones familiares en 1994 simulando los efectos de la ley n° 16.697 sobre los microdatos de la ECH de ese año. Allí, la autora encontró que, aun suponiendo que todos los hogares potencialmente beneficiarios gestionaban la asignación, esta prestación ejercía un efecto desconcentrador no superior a 1% sobre la distribución del ingreso. Si bien este efecto era muy reducido en comparación al resto de las fuentes de ingreso consideradas, en 1995 los ingresos derivados de la prestación en el decil más bajo representaban 9% de los ingresos de los hogares en Montevideo y 14.6% en el interior. Desde que se realizó el trabajo citado, el régimen sufrió modificaciones pero los efectos distributivos de las asignaciones familiares no han sido estudiados nuevamente.

A la vez, entre 1999 y el segundo trimestre de 2003 la economía uruguaya experimentó una fuerte recesión al tiempo

que se verificó una leve concentración de la distribución del ingreso (Bucheli y Furtado, 2004), por lo cual resulta pertinente preguntarse si los beneficios otorgados por Estado —y, en especial, las asignaciones familiares— tuvieron un rol de contención de la caída de los ingresos de los hogares más pobres. Esta pregunta es especialmente relevante si se considera que la fuerte incidencia de la pobreza entre los niños y su ubicación en los estratos más bajos de la distribución del ingreso es un hecho estilizado en Uruguay y ha sido estudiado en un amplio conjunto de investigaciones (véase, por ejemplo, Terra, Melgar, Bucheli y Rossi, 1984; Filgueira y Kaztman, 1999; Unicef, 2004; PNUD, 2005).

Los índices de desigualdad y pobreza ponen de manifiesto un proceso de concentración de ingresos y fuerte deterioro del nivel de bienestar de los hogares durante la crisis, tanto para todos los hogares como para aquellos que albergan jóvenes (cuadro 6).

Cuadro 6. Medición de desigualdad y pobreza de ingresos, para todos los hogares y para hogares con menores de 18. Porcentajes. 2001-2004

Índice	Todos los hogares			Hogares con menores de 18		
	1999	2002	2004	1999	2002	2004
Coefficiente de Gini	43,5	45,0	45,1	41,5	44,4	43,3
Índice de Theil	32,6	35,4	37,3	29,3	36,8	34,7
Línea de pobreza 1997	22,8	32,7	40,9	36,8	45,7	55,9
Línea de pobreza 2002	15,8	23,6	31,7	26,2	34,8	45,8

Fuente: elaborado con datos de las encuestas continuas de hogares del INE.

Los ejercicios de estimación de impacto de transferencias públicas sobre la pobreza, como el que se realiza en este trabajo, están sujetos a muchas limitaciones. Atkinson (1995) y Bhattacharai y Whalley (1997) alertan sobre las dificultades de medir el impacto distributivo de las transferencias en dinero: el hecho de recibir una transferencia genera en los hogares efectos de participación laboral que no estarían contemplados en las metodologías utilizadas. Sin embargo, el bajo monto de la prestación lleva a sospechar que este tipo de efecto no estaría muy generalizado en el caso uruguayo.

El régimen actualmente vigente implicó una importante expansión (65%) en el acceso de los dos primeros deciles de ingreso a la prestación por asignación familiar. En 2003, 13% de los hogares, 21% de los hogares con menores de 18 y de los hogares cuyos integrantes menores de 18 cumplían con las condiciones para acceder al sistema, recibía la prestación por

Cuadro 7. Porcentaje de hogares beneficiarios de la asignación familiar por quintil de ingreso per cápita (sin asignación familiar). 2001-2004

Quintil de ingreso per cápita	2001				2003			Segundo semestre 2004		
	Todos los hogares	Hogares con menores de 18	Hogares con beneficiarios potenciales	Todos los hogares	Hogares con menores de 18	Hogares con beneficiarios potenciales	Todos los hogares	Hogares con menores de 18	Hogares con beneficiarios potenciales	
Total país										
1	28,50	29,70	29,56	28,93	30,71	31,29	47,86	50,75	51,25	
<i>Primer decil</i>	30,25	31,93	31,35	30,17	31,29	31,76	49,87	51,29	51,74	
<i>Segundo decil</i>	28,42	30,25	31,64	27,69	30,10	30,80	45,99	50,21	50,76	
2	20,99	25,70	27,51	20,68	25,14	25,94	29,16	36,11	36,30	
3	14,30	22,50	15,86	11,71	18,67	19,04	14,24	22,82	23,37	
4	5,43	13,70	5,45	3,92	8,35	8,53	6,51	14,20	14,39	
5	1,36	3,50	1,93	3,92	2,34	2,36	1,13	3,51	3,55	
Total	14,10	21,70	22,20	13,23	20,64	21,10	18,66	30,36	30,71	
Montevideo										
1	27,01	27,5	29,56	22,94	25,17	25,92	53,54	55,75	56,01	
<i>Primer decil</i>	27,18	28,27	28,33	25,58	27,00	27,55	53,90	55,75	55,80	
<i>Segundo decil</i>	26,85	30,01	30,89	20,30	23,18	20,13	53,23	55,75	56,19	
2	19,77	27,80	27,51	16,64	22,31	22,92	35,22	41,49	42,50	
3	8,62	17,50	15,86	6,03	10,95	11,15	18,15	25,69	26,01	
4	2,50	7,60	5,45	1,69	4,02	4,09	9,57	17,75	18,09	
5	0,70	1,70	1,90	0,33	0,94	0,68	2,65	7,16	7,23	
Total	11,70	19,40	19,70	9,53	16,16	16,52	22,19	33,42	33,94	
Interior										
1	29,61	29,70	31,06	32,05	33,54	31,09	40,62	43,76	43,95	
<i>Primer decil</i>	30,91	31,39	31,50	31,25	35,18	35,83	41,74	43,06	43,82	
<i>Segundo decil</i>	28,31	29,16	30,59	29,84	31,84	32,29	39,62	44,44	44,08	
2	22,37	26,40	26,33	24,67	28,45	29,10	23,93	32,45	32,58	
3	18,66	24,40	26,36	17,25	23,75	24,56	11,44	20,98	21,47	
4	9,34	19,60	18,56	7,87	14,94	15,24	2,52	6,73	6,79	
5	2,63	8,40	6,73	2,41	6,17	6,18	1,08	3,48	3,53	
Total	16,50	23,60	24,3	16,86	24,4	24,98	15,21	26,84	27,01	

Fuente: elaborado con datos de las encuestas continuas de hogares del INE.

asignación familiar (cuadro 7). Esta proporción se incrementó significativamente con la reforma de 2004 y, en el segundo semestre de dicho año, 19% de los hogares, 30,36% de los hogares con menores de 18 y 30,71% de los hogares con

menores en condiciones de acceso recibía la prestación. De acuerdo con los datos del BPS, continuó creciendo en 2005.

Antes de la última reforma, casi 30% de los hogares ubicados en el primer quintil de la distribución del ingreso contaba con este beneficio. En la actualidad, la prestación alcanzaría a la mitad de los hogares de ese estrato de ingresos.⁸ Esta última proporción permanece casi inalterada si se consideran por separado los dos primeros deciles de la distribución del ingreso. En apariencia, la reforma permitió el ingreso fundamentalmente de hogares de los estratos bajos de Montevideo.

Aun cuando todos los hogares con derecho a la prestación hicieran las gestiones correspondientes, no se cubriría la totalidad de hogares pertenecientes al primer decil de ingresos (cuadro 8).⁹ Para elaborar esta categorización se consideraron los ingresos por trabajo y jubilaciones y pensiones de los hogares. La máxima cobertura potencial de la asignación familiar para los hogares con ingresos menores a tres salarios mínimos alcanzaría a 69% del primer decil de ingresos. La población objetivo abarcada por la última reforma se distribuye fundamentalmente a lo largo de los cinco primeros deciles de la distribución.

Cuadro 8. Proporción de hogares con menores de 18 años e ingresos menores a 3 BPC por decil de ingreso per cápita, con valor locativo. Segundo semestre de 2004

	Montevideo	Interior	Total
1	77,0	77,1	77,0
2	49,0	45,5	46,8
3	31,1	29,3	29,9
4	22,1	19,3	20,4
5	11,9	16,5	14,5
6	9,6	9,8	9,7
7	4,4	4,6	4,5
8	4,6	4,1	4,4
9	2,3	0,9	1,8
10	0,9	2,3	1,2

Fuente: elaborado con datos de las encuestas continuas de hogares del INE.

La composición del ingreso de los hogares por fuente muestra que entre 2001 y 2004 el peso de las asignaciones familiares se ubicaba en el entorno de 0,2% para el conjunto de los hogares, de 1% para los hogares con menores potenciales beneficiarios y de 3% para los hogares que efectivamente recibían la prestación (cuadro 9). Entre hogares beneficiarios

8. Los deciles y quintiles de ingreso se calcularon sin considerar el monto percibido por los hogares por asignación familiar. Se realizaron pruebas con escalas de equivalencia que arrojaron resultados similares.

9. El umbral obtenido así es elevado, ya que se consideró a todos los hogares con menores de 18 años que satisficieran la condición de ingreso. No se agregó el requisito de asistencia escolar, dado que en 97% de los hogares con menores de 18, existe al menos un niño que concurre al sistema educativo. Si se quisiera hacer una estimación del número de potenciales asignaciones cobradas sería necesario agregar esa condición.

del primer decil, esta se ubica en el entorno de 8%. La fuerte expansión del acceso a la prestación se refleja en un aumento importante del peso de esta fuente de ingresos en los deciles bajos de Montevideo, pero no se refleja en el interior del país.

Cuadro 9. Participación de la asignación familiar por decil per cápita, según región. 2001-2004

Decil	2001			2003			2004		
	Todos los hogares	Hogares con menores de 18	Hogares con beneficiarios potenciales	Todos los hogares	Hogares con menores de 18	Hogares con beneficiarios potenciales	Todos los hogares	Hogares con menores de 18	Hogares con beneficiarios potenciales
Total país									
1	1,2	2,1	7,3	2,3	2,4	8,6	5,1	5,2	9,5
2	0,8	1,5	4,8	1,5	1,6	5,2	2,6	2,8	5,5
3	0,5	0,9	3,7	0,8	0,9	3,5	1,2	1,4	3,5
4	0,3	0,8	2,7	0,5	0,6	2,6	0,6	0,8	2,5
5	0,1	0,6	2,2	0,3	0,4	1,9	0,3	0,5	1,9
Deciles 6 a 10	0,1	0,7	5,7	5,4	6,1	21,8	0,3	0,6	4,5
Total	0,1	0,4	2,7	0,0	0,4	3,1	0,3	0,6	3,2
Montevideo									
1	1,2	1,7	6,2	1,7	1,8	6,9	6,0	6,2	10,5
2	0,8	0,9	3,5	0,8	0,9	3,8	3,4	3,6	6,3
3	0,5	0,8	2,6	0,5	0,7	2,6	1,9	2,2	4,5
4	0,3	0,5	2,2	0,2	0,3	1,8	1,0	1,2	3,3
5	0,1	0,3	1,5	0,1	0,2	1,3	0,5	0,7	2,3
Deciles 6 a 10	0,1	0,4	4,5	0,1	0,1	3,5	0,6	1,1	6,6
Total	0,1	0,3	2,3	0,0	0,2	2,5	0,4	0,9	3,7
Interior									
1	1,9	2,3	8,0	2,7	2,8	9,9	3,9	10,5	8,7
2	1,2	1,7	5,7	1,8	2,0	6,1	1,6	6,3	4,0
3	0,9	1,4	4,5	1,3	1,5	4,6	0,8	4,5	2,8
4	0,6	0,8	3,7	0,8	1,0	3,4	0,3	3,3	1,7
5	0,4	0,6	2,8	0,5	0,6	2,5	0,2	2,3	1,3
Deciles 6 a 10	0,7	1,5	7,7	0,6	1,0	6,6	0,1	6,6	3,4
Total	0,3	0,6	3,1	0,0	0,6	3,4	0,2	3,7	2,7

Fuente: elaborado con datos de las encuestas continuas de hogares del INE.

Entre los hogares beneficiarios del primer quintil de ingreso per cápita, la contribución de las asignaciones familiares al presupuesto familiar resulta similar a la de las jubilaciones y solo es superada por los salarios privados y el valor locativo de la vivienda (cuadro A1, anexo).¹⁰ Hasta 2003 se observa una menor participación de los ingresos del trabajo por cuenta propia entre los hogares beneficiarios del quintil bajo, debido a las condiciones de acceso a la asignación.

Para analizar los efectos de las asignaciones familiares sobre la distribución del ingreso, se realizó una descomposición del ingreso por fuentes siguiendo la metodología del valor Shapley, según la propuesta de Shorrocks (1999) y Sastre y Trannoy (2001).¹¹ Esta descomposición se realizó para el conjunto de los hogares, para aquellos con menores de 18 años y para aquellos que albergan jóvenes que cumplen con la condición necesaria para recibir la prestación.

Las fuentes que contribuyen en mayor medida a la concentración del ingreso difieren para los grupos analizados en función de la etapa del ciclo de vida en la que se encuentra el hogar. Para el conjunto de los hogares, los ingresos por trabajo y las jubilaciones constituyen los factores que dan cuenta en mayor medida de la desigualdad. En el caso de los hogares con niños, el peso de las jubilaciones cae notoriamente y se incrementa la contribución de las fuentes asociadas al trabajo.

Al igual que consignara Bucheli (1997), en referencia al sistema puesto en vigencia en 1995 y a su predecesor, en los dos regímenes considerados en este trabajo, la asignación familiar sigue presentando un efecto igualador de los ingresos de los hogares, aunque de escasa relevancia. Los resultados son similares para Montevideo y el interior, y los efectos son mayores para los hogares con menores de 18 (cuadro 10). Como resultado de la reforma de 2004 se constata un incremento del papel desconcentrador de la asignación familiar, aun cuando permanece en niveles extremadamente bajos, aspecto que se vincula al bajo valor real de la prestación. Al observar las diferencias regionales, se destacan los pesos diferenciales de los salarios públicos y privados, aspecto que puede asociarse a las fuentes de trabajo disponibles en el interior del país.

10. El mayor peso de los salarios se corresponde con las condiciones de elegibilidad de los atributarios.

11. Los detalles se presentan en el apéndice metodológico.

**Cuadro 10. Contribución de las fuentes de ingreso a la desigualdad.
Descomposición Shapley. Índice de Theil.
2003 y 2004**

Fuente	Todos los hogares			Hogares con menores de 18		
	Total	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior
2003						
Salarios privados	24,8	25,1	20,5	36,0	38,2	24,2
Salarios públicos	9,3	8,7	11,5	11,9	9,3	22,6
Ingresos patronales	11,3	11,2	13,5	17,7	16,6	24,8
Ingresos del trabajo por cuenta propia	6,3	5,9	7,9	8,4	7,5	11,7
Jubilaciones	21,9	20,8	27,0	3,1	2,6	4,7
Transferencias	1,1	1,0	0,6	0,9	0,9	0,4
Ingresos derivados del capital	12,7	14,3	8,2	9,9	12,1	2,0
Asignaciones familiares	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,3
Valor locativo	12,7	12,9	11,0	12,4	12,9	9,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2004 (segundo semestre)						
Salarios privados	18,0	18,2	14,7	31,6	28,7	40,9
Salarios públicos	12,1	12,3	11,7	17,4	15,3	25,4
Ingresos patronales	13,2	15,4	8,2	21,9	25,5	10,9
Ingresos del trabajo por cuenta propia	11,1	7,2	22,6	9,1	9,2	8,8
Jubilaciones	20,7	20,3	22,2	3,3	2,9	4,6
Transferencias	1,2	1,3	0,2	1,2	1,3	-0,1
Ingresos derivados del capital	9,0	8,8	10,3	2,9	3,0	2,4
Asignaciones familiares	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,2	-0,5
Valor locativo	14,9	16,5	10,3	12,9	14,3	7,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaborado con datos de las encuestas continuas de hogares del INE.

Entre las fuentes estudiadas, las prestaciones por asignaciones familiares constituyen el único factor que presenta tendencias desconcentradoras. En particular, el resto de las transferencias públicas tiene efectos concentradores aunque con niveles distintos. Si se compara la estructura de la desigualdad del conjunto de los hogares y de aquellos que albergan a menores de 18, se constata el mayor peso que tienen en estos últimos los ingresos derivados del trabajo como salarios e ingresos del trabajo por cuenta propia, en detrimento de los ingresos del capital, generalmente vinculados a los estratos altos y a etapas avanzadas del ciclo de vida.

De esta manera, se encuentra que aun considerando la última reforma del sistema, la asignación familiar no juega un papel relevante en la reducción de los niveles de desigualdad de los hogares con niños en Uruguay. Su rol desconcentrador indica que, manteniendo el efecto de las fuentes constante, un aumento

del valor unitario de la prestación podría tener un efecto igualador de mayor significación aunque en ese caso sería necesaria una evaluación cuidadosa de sus efectos en otras decisiones de los hogares, en especial las referentes a la participación laboral y a las horas trabajadas por los distintos miembros del hogar.

II.2. Impacto sobre la pobreza

El estudio del impacto de la prestación por asignación familiar sobre la pobreza se realizó en dos partes. En primer lugar, se analizó en qué medida la prestación contribuye a superar la condición de pobreza de los hogares, sobre la base de los efectos directos que tiene sobre el ingreso del hogar (II.1.1). Esto significa que se dejan de lado otros efectos que podrían derivar de que el sistema induzca a una mayor permanencia en el sistema educativo por parte de los jóvenes beneficiarios y de los cambios en la oferta laboral de los miembros del hogar a los que se hizo referencia en otras secciones. Esta temática debería ser estudiada en próximas investigaciones, en especial los aspectos relacionados con el impacto de la prestación sobre las decisiones de trabajo y permanencia en el sistema educativo por parte de los jóvenes.¹² En segundo lugar, se estudió la eficiencia vertical y horizontal, y la focalización de la prestación. Todos los efectos se estimaron con datos provenientes de las encuestas continuas de hogares del INE.

Se utilizaron las líneas de pobreza propuestas en INE (1997 y 2002).¹³ La línea de indigencia se estimó con datos del INE (2002), dado que constituye el umbral disponible más bajo.

II.2.1. La contribución de la prestación por asignación familiar al alivio de la indigencia y la pobreza

Se estimó la incidencia de las asignaciones familiares sobre la pobreza a partir de la proporción de personas bajo la línea de pobreza o indigencia (FGT0), la brecha relativa o intensidad de la pobreza (FGT1) y la severidad de la pobreza (FGT2).¹⁴ Estos índices permiten tener una perspectiva más completa, pues aportan información adicional al análisis. Si solo se utilizara el criterio de la incidencia, la forma más barata de aliviar pobreza podría consistir en aumentar los ingresos de los hogares cercanos a la línea (Atkinson, 1995).

Se encontró que, cualquiera sea la línea de pobreza utilizada, la contribución de las asignaciones al alivio de la pobreza para el conjunto de los hogares es muy reducida, tanto en Montevideo como en el interior del país (cuadro 11). Si bien esta contribución aumentó en el último semestre de 2004, permanece escasa aun después de la última reforma.

12. Dado el monto de la prestación en referencia al salario mínimo, se considera que estos efectos no podrían ser relevantes.

13. En Amarante et al. (2003) se presenta una discusión detallada de los procedimientos de cálculo y las diferencias entre ambas líneas de pobreza.

14. Los detalles del procedimiento de descomposición se presentan en el apéndice metodológico.

Hasta 2003, las asignaciones familiares tenían un efecto mayor en el interior que en Montevideo, debido probablemente a que los ingresos y la línea de pobreza son más bajos en el interior del país, y a que, probablemente por la misma razón, las asignaciones familiares presentaban una mayor cobertura en el interior que en Montevideo. Sin embargo, esta situación se revirtió con el cambio de régimen y el impacto de las asignaciones familiares sobre la pobreza se hizo más elevado en Montevideo.

El efecto mayor de las asignaciones familiares sobre la severidad y la intensidad de la pobreza que el relativo a la incidencia, muestra que la prestación está aumentando los ingresos de los hogares más alejados del umbral de pobreza. Sin embargo, el acceso a la prestación no es suficiente para que los hogares logren traspasarlo. Puede conjeturarse que estos efectos deberían traducirse en un mayor alivio de la extrema pobreza o indigencia, dado que constituye un umbral notoriamente menos exigente.

Cuadro 11. Incidencia de la asignación familiar en las medidas de pobreza. 2001-2004

Umbral, año y región	Sin asignaciones			Con asignaciones			Variación porcentual		
	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2
LP 1997									
<i>2001</i>									
Total	0,273	0,094	0,046	0,270	0,092	0,044	1,0	2,1	2,9
Montevideo	0,279	0,099	0,049	0,277	0,098	0,048	0,6	1,5	2,1
Interior	0,267	0,089	0,042	0,264	0,087	0,040	1,4	2,8	3,9
<i>2002</i>									
Total	0,310	0,112	0,056	0,306	0,109	0,053	1,3	2,9	4,4
Montevideo	0,295	0,113	0,059	0,294	0,111	0,057	0,6	1,7	2,7
Interior	0,326	0,111	0,053	0,319	0,107	0,049	2,1	4,5	6,6
<i>2003</i>									
Total	0,413	0,153	0,077	0,411	0,150	0,075	0,6	1,8	3,0
Montevideo	0,412	0,165	0,088	0,411	0,163	0,087	0,2	0,9	1,6
Interior	0,415	0,141	0,066	0,410	0,137	0,063	1,0	2,9	4,9
<i>2004 (segundo semestre)</i>									
Total	0,403	0,157	0,082	0,401	0,153	0,078	0,5	2,7	4,7
Montevideo	0,396	0,141	0,068	0,393	0,135	0,064	0,9	4,2	7,5
Interior	0,409	0,172	0,095	0,409	0,170	0,093	0,2	1,4	2,8
LP 2002									
Total	0,191	0,062	0,028	0,188	0,060	0,027	1,5	2,8	3,9
Montevideo	0,186	0,062	0,029	0,184	0,060	0,028	0,7	2,1	3,0
Interior	0,197	0,062	0,028	0,192	0,060	0,026	2,3	3,5	4,8
<i>2002</i>									
Total	0,241	0,081	0,038	0,237	0,078	0,036	1,7	3,7	5,2
Montevideo	0,231	0,082	0,040	0,229	0,080	0,039	0,6	2,3	3,5
Interior	0,251	0,079	0,035	0,244	0,075	0,033	2,8	5,1	7,4
<i>2003</i>									
Total	0,312	0,107	0,051	0,310	0,104	0,049	0,8	2,7	4,2
Montevideo	0,301	0,113	0,057	0,300	0,111	0,055	0,6	1,5	2,4
Interior	0,323	0,102	0,045	0,319	0,098	0,042	1,0	4,1	6,5
<i>2004 (segundo semestre)</i>									
Total	0,313	0,114	0,056	0,309	0,110	0,053	1,2	4,0	6,6
Montevideo	0,320	0,109	0,051	0,315	0,103	0,046	1,9	5,7	9,6
Interior	0,306	0,119	0,062	0,304	0,116	0,059	0,6	2,5	4,3

Fuente: elaborado con datos de las encuestas continuas de hogares del INE.

Efectivamente, la contribución de la asignación familiar al alivio de la indigencia es más relevante y se observa el mismo ordenamiento de las medidas FGT que en el caso de la pobreza (cuadro 12). Estos resultados no necesariamente se deben a que el umbral de ingresos es menor sino que dan cuenta también de que hay una proporción de beneficiarios relevante situada bajo el umbral de indigencia, especialmente en el régimen vigente. El acceso a la prestación acercaría a algunos hogares a la línea de indigencia; no obstante, su monto, aun cuando el número promedio de niños en los hogares con ingresos per cápita menores a la línea de indigencia se aproxima a tres, no es suficiente para que una proporción significativa de dichos hogares cruce el umbral. En este caso, se observa en el segundo semestre de 2004 un notorio incremento del efecto de las asignaciones familiares en el alivio de situaciones de indigencia.

Debe tenerse también presente que el menor valor absoluto de los índices FGT para la indigencia acarrea que pequeñas variaciones en estos índices se traduzcan en variaciones porcentuales de mayor significación.

Cuadro 12. Incidencia de la asignación familiar en las medidas de indigencia. 2001-2004

Umbral, año y región	Sin asignaciones			Con asignaciones			Variación porcentual		
	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2
CBA (2002)									
2001									
Total	0,014	0,003	0,001	0,013	0,003	0,001	5,2	11,0	15,7
Montevideo	0,012	0,003	0,001	0,011	0,003	0,001	4,3	6,3	9,7
Interior	0,016	0,003	0,001	0,015	0,003	0,001	6,0	15,8	21,7
2002									
Total	0,021	0,005	0,002	0,019	0,004	0,001	10,7	13,7	15,0
Montevideo	0,022	0,005	0,002	0,020	0,005	0,002	8,9	8,6	8,1
Interior	0,020	0,005	0,002	0,018	0,004	0,001	12,7	20,2	24,6
2003									
Total	0,030	0,008	0,003	0,028	0,007	0,002	6,8	11,8	15,8
Montevideo	0,034	0,009	0,003	0,033	0,008	0,003	3,3	6,2	8,9
Interior	0,025	0,006	0,002	0,022	0,005	0,002	11,9	20,8	27,4
2004									
Total	0,041	0,009	0,003	0,035	0,008	0,003	16,8	22,5	26,7
Montevideo	0,035	0,008	0,003	0,027	0,006	0,002	28,1	25,9	32,1
Interior	0,047	0,011	0,004	0,043	0,009	0,003	9,6	20,3	22,5

Fuente: elaborado con datos de las encuestas continuas de hogares del INE.

Los efectos sobre la pobreza y la indigencia se analizaron también para los hogares con menores de 18, jóvenes que cumplen la condición de asistencia requerida por el programa, y para los hogares beneficiarios por grupos de edad (cuadro 13). Si bien el efecto de la asignación familiar en el alivio de la pobreza no aumenta y su nivel es relativamente bajo, se incrementa considerablemente su impacto sobre la indigencia. En 2003, la quinta parte de los hogares que cumplían las condiciones de acceso al sistema, cruzó el umbral, al tiempo que las medidas FGT1 y FGT2 se redujeron aproximadamente 30%. Nuevamente, a consecuencia del cambio de régimen se constató en el segundo semestre de 2004 un impacto muy pequeño del cambio en las medidas de pobreza y un fuerte incremento en su capacidad de alivio de situaciones de indigencia.

Se desglosó la información según la presencia de niños en distintos tramos de edad que cumplían con la condición de acceso al sistema educativo; los resultados son similares a los descritos en el párrafo precedente. Se encuentra un efecto algo mayor en los hogares con jóvenes que asisten a enseñanza secundaria. Este resultado es llamativo pues sería de esperar que en los hogares más pobres la incidencia de la deserción redujera la cobertura. Sin embargo, esos hogares pueden recibir la prestación porque en ellos se alberguen escolares, ya que la ECH no permite identificar adecuadamente entre los niños a los beneficiarios del sistema.

Los impactos presentan ordenamientos similares, aunque de mayor magnitud si se considera el grupo de hogares beneficiarios de la prestación.

Cuadro 13. Incidencia de la asignación familiar en las medidas de pobreza e indigencia. Hogares con menores de 18 años, hogares con menores que cumplen condiciones de elegibilidad y hogares beneficiarios. 2003 y 2004

Umbral y región	Sin asignaciones			Con asignaciones			Variación porcentual		
	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2
Hogares con menores de 18 que asisten a enseñanza secundaria									
2003									
LP 1997	0,559	0,217	0,112	0,555	0,213	0,108	0,7	2,0	3,2
LP 2002	0,440	0,142	0,063	0,435	0,136	0,059	1,1	4,3	6,8
Indigencia	0,045	0,011	0,004	0,042	0,010	0,004	7,1	12,3	16,2
2004 (segundo semestre)									
LP 1997	0,560	0,231	0,124	0,557	0,224	0,118	0,6	2,9	5,0
LP 2002	0,460	0,174	0,088	0,454	0,167	0,082	1,4	4,3	6,9
Indigencia	0,066	0,015	0,005	0,056	0,012	0,004	17,1	22,9	27
Hogares beneficiarios									
2003									
LP 1997	0,653	0,229	0,109	0,646	0,222	0,103	1,1	3,4	5,5
LP 2002	0,496	0,155	0,067	0,487	0,147	0,062	1,7	5,1	8,0
Indigencia	0,026	0,006	0,002	0,022	0,004	0,002	20,5	29,0	27,0
2004									
LP 1997	0,785	0,352	0,193	0,774	0,330	0,174	1,4	6,6	11,3
LP 2002	0,695	0,273	0,137	0,674	0,250	0,119	3	9,4	15,6
Indigencia	0,102	0,022	0,007	0,070	0,012	0,004	44,9	73,3	103,7
Hogares con menores de 7									
2003									
LP 1997	0,669	0,280	0,150	0,663	0,274	0,145	0,8	2,2	3,6
LP 2002	0,557	0,211	0,105	0,554	0,204	0,100	0,5	3,1	4,8
Indigencia	0,070	0,018	0,007	0,066	0,016	0,006	7,0	12,8	17,2
2004									
LP 1997	0,662	0,290	0,162	0,658	0,281	0,153	0,5	3,1	5,4
LP 2002	0,561	0,225	0,117	0,553	0,216	0,109	1,3	4,4	7,4
Indigencia	0,097	0,021	0,007	0,087	0,020	0,007	11,2	3,5	0,4
Hogares con menores de 15 que asisten a primaria									
2003									
LP 1997	0,632	0,260	0,138	0,626	0,254	0,133	0,9	2,5	4,1
LP 2002	0,523	0,195	0,096	0,518	0,188	0,091	1,0	3,6	5,5
Indigencia	0,061	0,015	0,006	0,056	0,013	0,005	8,9	17,5	22,9
2004									
LP 1997	0,632	0,281	0,159	0,629	0,272	0,150	0,6	3,4	5,8
LP 2002	0,537	0,220	0,116	0,530	0,210	0,107	1,4	4,9	7,9
Indigencia	0,092	0,021	0,007	0,076	0,017	0,006	20,9	27,5	31,8
Hogares con menores de 19 que asisten a secundaria									
2003									
LP 1997	0,446	0,157	0,075	0,443	0,154	0,073	0,7	2,0	3,4
LP 2002	0,337	0,107	0,048	0,332	0,104	0,046	1,3	3,1	4,8
Indigencia	0,021	0,005	0,002	0,019	0,004	0,001	11,6	16,6	20,3
2004									
LP 1997	0,451	0,170	0,087	0,448	0,166	0,083	0,6	2,9	5
LP 2002	0,351	0,122	0,059	0,347	0,117	0,055	1,2	4,3	7
Indigencia	0,042	0,009	0,003	0,036	0,007	0,002	15,6	31	41,8

La reducción de la brecha pero no de la incidencia de la pobreza, asociada al fuerte impacto de la presencia de este ingreso adicional en la indigencia, indica que los hogares potenciales beneficiarios se encuentran relativamente lejos de la línea de pobreza. Ello también se manifiesta en la incidencia de la indigencia en este grupo.

De esta manera, se encontró que la prestación por asignación familiar ejerce un efecto muy leve sobre la condición de pobreza de los hogares pero actúa en mayor medida sobre la indigencia y sobre la brecha y severidad de la pobreza. Estos efectos se han fortalecido con la reforma introducida en 2004, la cual, en especial, ha actuado notoriamente frente a situaciones de indigencia.

II.2.2 Eficiencia y focalización de las asignaciones familiares

Si bien entre los objetivos del régimen de Asignaciones Familiares no figura explícitamente el objetivo de reducir la pobreza, las últimas modificaciones instauradas y los resultados encontrados en la sección anterior, hacen pensar que se le ha atribuido un rol creciente en esa dirección. Por esta razón, se realizó un análisis del nivel de focalización de las prestaciones.

A tal efecto se siguió el procedimiento sugerido por Cornia y Stewart (1995), quienes plantean que la focalización puede conducir a dos tipos de error: errores de omisión de hogares pobres en el esquema (error de tipo I) y errores de inclusión de hogares no pobres (error de tipo II). El primero, error F, consiste en no alcanzar a la población objetivo y el segundo, error E, consiste en realizar una cobertura excesiva. Según estos autores, en los estudios empíricos de focalización, la atención ha estado más centrada en los errores E que en los F.

A la vez, Beckerman (1979), citado en Atkinson (1995), define la eficiencia de las transferencias en la reducción de la pobreza como la medida en que reducen la brecha de pobreza. A diferencia del procedimiento de Cornia y Stewart (1995), que se basa en contar a las personas pobres y no pobres exclusivamente, se propone discriminar la proporción del monto total de transferencias que contribuye a eliminar la pobreza. En virtud de estas consideraciones, Weisbrod define dos tipos de eficiencia: La eficiencia vertical consiste en la proporción de beneficios que van a los hogares pobres sobre el total de beneficios. La eficiencia horizontal es la proporción entre los beneficios que van a un grupo y los beneficios necesarios por el grupo para superar la brecha de pobreza.

Se calcularon los índices E, F, eficiencia vertical y horizontal, para los hogares con menores que cumplen las condiciones requeridas para acceder a la prestación y para todos los hogares con menores de 18 años (cuadro 14). Para estimar la proporción de hogares pobres que recibe la prestación se consideraron también aquellos casos en que los atributarios son funcionarios públicos. Sin embargo, estos casos no se tuvieron en cuenta al estimar la proporción de hogares no pobres que recibe la prestación.

Hasta la reforma de 2004, casi dos tercios de los hogares pobres y una proporción incluso mayor de los hogares en situación de indigencia no recibía la prestación, aun cuando estuviesen integrados por menores que satisfacían las condiciones de ingreso. Mientras tanto, alrededor de 15% de los hogares no pobres accedía a este beneficio social. Tal como se señalara en diversos trabajos previos (Bucheli, 1997; Vigorito y Arim, 1996; Kaztman y Filgueira, 1999), el hecho de que la prestación estuviese atada a la pertenencia al mercado formal de empleo reducía las posibilidades de acceso de los sectores de menores ingresos. Luego de la reforma, los indicadores de focalización dan cuenta de una reducción de ambos tipos de error.

Por otra parte, los indicadores de eficiencia horizontal y vertical ponen de manifiesto nuevamente que la contribución de la prestación al alivio de la brecha de pobreza es baja y que dos tercios del monto pagado por Asignaciones Familiares se dirigían a los hogares bajo la línea de pobreza. Estos indicadores también mejoran sus resultados luego de la última reforma.

**Cuadro 14. Índices de focalización y eficiencia de las asignaciones familiares en hogares con menores de 18 años.
En porcentajes de hogares.
2001 a 2004**

Año e indicador	LP(1997)			LP(2002)			CBA (02)		
	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior	Total
2001 Focalización									
% hogares pobres sin prestación	66,1	65,0	65,5	66,6	66,6	66,6	59,6	73,5	65,7
% hogares no pobres con prestación	15,8	10,5	13,5	16,6	12,7	14,8	17,9	22,0	25,1
Eficiencia horizontal	9,1	4,7	6,2	11,6	6,6	8,6	39,9	18,2	28,2
Eficiencia vertical	45,5	65,1	53,4	33,4	45,0	38,1	2,1	1,7	1,9
2002 Focalización									
% hogares pobres sin prestación	64,6	68,3	66,4	64,6	67,4	66,0	63,6	72,3	68,1
% hogares no pobres con prestación	14,4	9,3	12,2	15,4	11,0	13,4	18,0	20,8	24,5
Eficiencia horizontal	12,9	4,6	7,5	16,9	7,7	11,3	51,6	39,8	44,4
Eficiencia vertical	70,3	79,3	73,6	55,3	68,6	60,2	3,3	6,9	4,7
2003 Focalización									
% hogares pobres sin prestación	64,1	74,0	68,9	64,0	73,0	68,3	65,9	81,4	74,6
% hogares no pobres con prestación	13,9	5,9	10,5	15,4	7,9	12,1	18,5	12,9	16,0
Eficiencia horizontal	9,4	3,2	5,5	13,0	5,1	8,1	68,3	25,2	40,6
Eficiencia vertical	78,7	89,8	82,6	67,5	79,0	71,6	7,5	9,1	8,0
2004 (segundo semestre) Focalización									
% hogares pobres sin prestación	62,3	53,9	58,1	42,2	34,2	38,0	42,0	31,4	37,3
% hogares no pobres con prestación	10,4	23,2	18,5	12,9	26,0	21,8	19,9	45,1	39,1
Eficiencia horizontal	4,8	13,5	7,7	7,7	18,0	11,6	67,1	66,5	66,8
Eficiencia vertical	89,6	83,1	85,7	79,9	76,1	77,6	17,8	6,9	11,2

Fuente: elaborado con datos de las encuestas continuas de hogares del INE

Comentarios finales

Las prestaciones por asignación familiar fueron concebidas originalmente como un complemento en las remuneraciones de los trabajadores asalariados con hijos (ley nº 10.449 de 1943) con el objetivo de fomentar la natalidad y mejorar las condiciones de vida de los niños. A lo largo de su historia el régimen ha sufrido diversas modificaciones, mediante las cuales ha sido crecientemente enfocado hacia los hogares compuestos por asalariados de menores recursos (ley nº 16.597) y ha sido despegado del requisito de trabajo formal por parte de los atributarios (leyes nºs 17.139 y 17.758).

Estos cambios en la población con derechos a la prestación por asignación familiar llevan a preguntarse cuál es el fundamento normativo del régimen, pues este se apartó de su cometido inicial, que se enmarcaba en una concepción de bienestar de los trabajadores formales. A partir de la sanción de las dos últimas leyes, se trata de una política de ingresos para hogares de bajos recursos. La superposición de ambas modalidades en diversos programas sociales en Uruguay ha sido destacada como un rasgo de los cambios en el sistema de protección social por Midaglia (2005) y Filgueira (1998).

En el nivel empírico, muchos de los argumentos esgrimidos en el debate previo a la sanción de la ley nº 10.449 se recogen en el debate actual. En particular, una miríada de estudios realizados desde mediados de la década de 1990 pone de relieve que los hogares con niños constituyen uno de los grupos más carentes de la población. Una especificidad de Uruguay consiste en que la redistribución de ingresos está fuertemente ligada a la provisión de recursos hacia los hogares con niños, independientemente de consideraciones normativas.

Si se parte del supuesto de que para el alivio de la pobreza infantil debe pensarse en intervenciones que apunten a la mejoría del bienestar de los niños y que incluyan transferencias en dinero, el régimen de Asignaciones Familiares tiene un rol importante que cumplir, dado que constituye la única transferencia pública de ingresos diseñada específicamente para hogares con niños. En ese sentido, la clarificación de sus objetivos, la efectivización del sistema de control, la determinación del monto de la prestación y la evaluación de sus resultados parecen puntos importantes a discutir y redefinir.

Hasta ahora, el sistema se ha centrado en mejorar el nivel de ingresos de los hogares con niños y no ha perseguido explícitamente el objetivo de retener a los niños en el sistema educativo. De rediseñarse el régimen, se vuelve necesario pensarlo también en términos de sus contrapartidas y mecanismos de control, especialmente si se buscan efectos específicos sobre las condiciones de vida de los niños, más allá del ingreso. Esto no significa que las preocupaciones deban centrarse en los niños, sin considerar las condiciones de los adultos que generan los ingresos del hogar. En ese sentido, Currie (1996) señala que en Estados Unidos se ha pensado más las transferencias en términos de los hijos que de los padres.

La experiencia latinoamericana reciente ha sido favorable a los programas de transferencias condicionadas. Sin embargo, aún no se sabe si estos programas tienen impacto en la vida de los niños en el largo plazo. Tampoco es claro que tenga sentido aplicar estos programas en Uruguay entre los escolares, dadas las elevadas tasas de asistencia a la enseñanza primaria. Se señaló al comienzo que la evidencia empírica disponible para otros países indica que las transferencias en dinero tienen efectos más difusos que las que se proporcionan en especie.

Se encontró que las asignaciones familiares no contribuyen significativamente a la reducción de la pobreza y su efecto sobre la desigualdad, aunque redistributivo, es escaso. Si bien estos efectos podrían estar subvaluados porque la ECH subcapta las asignaciones, los resultados obtenidos con la información del segundo semestre de 2004 sugieren que el impacto en la pobreza y desigualdad del sistema es escaso. Los efectos son mayores sobre la intensidad y severidad de la pobreza que sobre su incidencia. La última reforma ha aumentado considerablemente el efecto del régimen en el alivio de la indigencia.

Si bien la cobertura de los estratos bajos de la distribución del ingreso aumentó considerablemente luego de la última reforma, su escaso efecto distributivo podría vincularse con la fuerte pérdida de valor real del monto de la prestación. En el presente, este efecto representa una proporción muy baja de

las necesidades de un hogar en términos de las canastas de pobreza o indigencia. También debería ponerse en discusión la forma de actualización de la prestación.

A la fecha de redacción de este documento no se disponía de información de las ECH sobre hogares receptores de la prestación por ingreso ciudadano, instaurada en 2005, en el marco del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social. Sin embargo, dado que los resultados obtenidos en este trabajo indican que las asignaciones familiares tienen efectos sobre la indigencia, parecería que las poblaciones objetivo de ambas prestaciones se superponen en buena medida, lo cual sugiere la necesidad de generar acciones coordinadas en el futuro.

Por último, cabe destacar que la calidad de la información con la que se cuenta para estudiar el régimen debería mejorarse para evitar la subdeclaración que se da actualmente en la ECH. También deberían introducirse modificaciones en el formulario de la ECH que permitan identificar dentro de cada hogar a los beneficiarios y no solo a los atributarios. A su vez, solo se dispone de datos hasta 1999 para áreas menores de 5.000 habitantes. Si bien en otros aspectos la gravitación de estas áreas puede ser menor, en apariencia ellas son destinatarias de una proporción importante de las asignaciones familiares.

Finalmente, los registros administrativos del BPS deberían estar disponibles para la realización de trabajos de investigación que aseguren la no identificación de los beneficiarios y atributarios, pues constituyen una fuente de información central para el estudio del régimen. Debería estudiarse la posibilidad de obtener más información en los formularios de inscripción y solicitud de Asignaciones Familiares en los registros del BPS. Esta constituiría un aporte valioso para el desarrollo de la investigación en el área, así como para la evaluación de posteriores reformas.

A.1. Metodología

Descomposición del ingreso por fuentes

Para determinar la contribución de las asignaciones familiares a la desigualdad total se realizó una descomposición del ingreso por fuentes. A tales efectos se utilizó la metodología de descomposición del valor Shapley, desarrollada por Shorrocks (1999) y ampliada por Sastre y Trannoy (2002).

El peso de cada fuente de ingreso en la desigualdad viene dada por el promedio de sus contribuciones, calculados los índices con y sin la fuente determinada. Como el método es sensible al orden en que se realiza la descomposición, las fuentes deben quitarse del ingreso total en distinto orden. A su vez, puede estimarse un valor Shapley anidado, extrayendo primero las fuentes principales y luego descomponiendo cada una por subcomponentes.

El procedimiento de cálculo puede expresarse como:

$$P_s = E(C_k^s(K, F) I(k, y))$$

Donde **E** refiere al promedio, **F** indica el conjunto de las fuentes, **s** indica cada fuente de ingreso utilizada, **k** se refiere a las fuentes consideradas en cada cálculo del índice, **I** refiere a un índice de desigualdad determinado, **y** es el ingreso ajustado (per cápita o equivalente) del hogar. En este trabajo se utilizó el índice de Theil.

Las fuentes de mayor nivel de agregación consideradas en este trabajo fueron salarios, ingresos del trabajo por cuenta propia, ingresos de patrones, transferencias públicas, ingresos del capital y valor locativo de la vivienda. En el segundo nivel,

los salarios se abrieron en públicos y privados y las transferencias se abrieron en jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares y otras contribuciones. Sin embargo, los resultados no presentaron variaciones al realizarse la descomposición anidada o en una sola etapa, es decir, considerando todas las fuentes desagregadas en el primer nivel.

Índices de focalización

Los índices de focalización utilizados se basaron en Cornia y Stewart (1995) y Beckerman (1979). Sus procedimientos de cálculo se detallan a continuación.

E (omisión de población pobre / error de tipo I) = Hogares pobres no cubiertos / Hogares pobres

F (inclusión de población no pobre / error de tipo II) = Hogares no pobres cubiertos / Hogares no pobres

Eficiencia vertical = Monto de beneficios recibido por la población pobre / Monto total del beneficio

Eficiencia horizontal = Monto de beneficios recibido por la población pobre / (FGT1 * Número de hogares pobres)

A.2. La captación de los hogares receptores de Asignaciones Familiares en los relevamientos a hogares

En primer lugar, se examinó el nivel de captación de hogares beneficiarios de Asignaciones Familiares en los relevamientos realizados a hogares uruguayos, para determinar la precisión de estas fuentes de información, dado que constituyen la base informativa de este trabajo. A tales efectos, se comparó la información generada por el BPS, presentada en la sección anterior, con los datos de las encuestas continuas de hogares del Instituto Nacional de Estadística (ECH), la Encuesta de Condiciones de Vida de los Hogares Rurales (EHR) realizada por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, entre noviembre de 1999 y enero de 2000, y la Encuesta de Caracterización Social (ECS) relevada por el Banco Mundial en diciembre de 2002. Las ECH y la ECS son representativas de la población residente en localidades urbanas de 5.000 o más habitantes, mientras que la EHR da cuenta de los hogares ubicados en áreas rurales y en las localidades de menos de 5.000 habitantes.¹⁵

En un estudio realizado con los datos de la ECH de 1995, Bucheli (1997) encontró que las ECH no captaban adecuadamente el nivel de prestaciones por asignaciones familiares recibidas por los hogares. Hasta diciembre de 2000, esta fuente de información no relevaba en forma separada las asignaciones familiares sino que las incluía dentro de los ingresos que recibían

15. En el apéndice metodológico se presenta información detallada de los tres relevamientos.

los trabajadores por concepto de beneficios. A partir de 2001, el formulario de las ECH incluye una pregunta sobre el número de asignaciones percibidas por cada perceptor de ingresos del hogar y el INE imputa posteriormente el valor de la prestación. Por esta razón, se prefirió trabajar en esta investigación con los años 2001 a 2003. La ECS y la EHR siguen un procedimiento similar.

Para la comparación con los datos del BPS se expandió la información proveniente de cada relevamiento mediante la proyección de población correspondiente al área geográfica que representa. Dado que el proceso emigratorio reciente ha sido mayor que lo previsto en las proyecciones de población, se trabajó con los valores de cada año y con la población fija en la estimación de 2000.

Se consideró la información de la EHR pues, al tratarse de una encuesta de gasto, se esperaría que la declaración de ingresos sea más cuidadosa que la obtenida en encuestas de hogares. La información obtenida a partir de esta encuesta puede proporcionar un punto de partida para evaluar la subcaptación por parte de la ECH. Se estimó que aproximadamente 21% de los beneficiarios del régimen de Asignaciones Familiares reside en áreas pequeñas o rurales (cuadro A.1.1). Lamentablemente la estabilidad de este coeficiente es dudosa, pues al año siguiente a la realización de la encuesta el número de beneficiarios aumentó en virtud de la sanción de la ley nº 17.139.

Cuadro A.1.1. Número y proporción en el total de beneficiarios de la asignación familiar por estrato y rama de actividad económica, en áreas de menos de 5.000 habitantes. EHR, 1999

Fuente y beneficiario	Localidades de 900 a 5000 habitantes	Localidades menores a 900 habitantes	Áreas rurales	Total localidades pequeñas y rural	Total país
EHR					
Beneficiarios	18.519	14.029	41.760	74.308	
Rurales	4.466	5.067	30.795	40.328	
Servicio doméstico	1.030	397	680	2.107	
Industria	655	1.513	2.212	4.380	
Actividades varias BPS (nov. y dic. 1999 y enero 2002)	12.368	7.052	8.073	27.493	
Beneficiarios %				21	350.291
Beneficiarios interior				68	230.721
Rurales %				60	67.240
Servicio doméstico %				8	25.922
Industria %				2	197.619
Actividades varias %				46	59.549

Fuente: elaborado con datos de la EHR del MGAP, y del BPS.

La comparación entre las expansiones del número de beneficiarios, realizada para áreas de más de 5.000 habitantes, pone de manifiesto que la ECH no capta correctamente las asignaciones familiares (cuadro A.1.2). En el caso de Montevideo, sin embargo, es probable que los beneficiarios del nuevo régimen vivan en áreas urbanas de más de 5.000 habitantes.

En ese caso sería pertinente la comparación entre la ECH y la ECS. Si la ECS captara correctamente las asignaciones correspondientes a Montevideo, la ECH estaría presentando una subdeclaración de 30%. La comparación entre los beneficiarios de Montevideo del BPS arroja una diferencia de 50% en relación con la ECH, pero no puede realizarse directamente dado que el lugar de residencia del atributario y su lugar de trabajo pueden diferir, especialmente en el área metropolitana.¹⁶

Los problemas de la subcaptación de la ECH pueden deberse a que el miembro informante no conozca o no recuerde con exactitud quiénes cobran la prestación o al temor de que le sea quitada si los ingresos del hogar superan el umbral.

Cuadro A.1.2. Expansión para relevamientos con más de 5.000 habitantes

ECS	Interior	Montevideo	Total
Atributarios	2,9	1,9	4,8
Población de 5.000 hab. y más			
2002			2.731.194
2000			2.685.605
Expansión atributarios	79.840	51.876	131.311
Expansión beneficiarios	137.090	83.689	220.778
2000	78.508	51.010	129.119
ECH			
Expansión atributarios			
2001	1,8	1,3	3,0 83.068
2002	1,7	1,2	3,0 81.443
2003	1,9	1,1	3,0 81.616
Expansión beneficiarios			
2001	91.031	65.314	156.345
2002	97.750	60.659	158.409
2003	97.701	53.720	151.421

Fuente: elaborado con datos de ECS, ECH y proyecciones de población.

Mediante la comparación con la ECS del Banco Mundial se pudo determinar los estratos en los que hay subdeclaración en la ECH, pero no se encontró un sesgo definido. Dado que la ECH tiene un mayor número de casos y se repite en el tiempo, se optó por realizar el trabajo utilizando ambas fuentes.

16. Se puede hacer una expansión si se controla dónde trabaja y reside el atributario.

Referencias bibliográficas

- AMARANTE, V. (2002): «Pobreza en el Uruguay», en *Cuadernos del CLAEH*, nº 85, 2ª serie, año 25/1,
- AMARANTE, V. y R. ARIM (2005): «Las políticas sociales dirigidas hacia la infancia», en UNICEF (ed.), *Inversión social en la infancia en Uruguay. Análisis del gasto público y las políticas sociales dirigidas a la infancia*, Montevideo, UNICEF.
- AMARANTE, V., M. BUCHELI, M. FURTADO y A. VIGORITO (2003): *Consideraciones sobre los cambios en la línea de pobreza del INE*, Documento de Trabajo 6/03, Montevideo, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración.
- ATKINSON, A. B. (1995): «On targeting social security: Theory and Western Experience with Family Benefits», en VAN DE WALLE, D. y K. NEAD (eds.): *Public spending and the poor. Theory and evidence*, Maryland, World Bank-John Hopkins University Press.
- BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL (2004): *Boletín Estadístico*, Asesoría Económica, BPS, Montevideo.
- BHATTARAI, K. y J. WHALLEY (1997): *The redistributive rol of transfers*, Working Paper 6281, NBER.
- BOJER, H. (2000): «Children and distributional justice», en *Feminist Economics*, 6 (2).
- BUCHELI, M. (1997): *Equidad en las asignaciones familiares de Uruguay*, LC/MV/R149, Montevideo, CEPAL.
- BUCHELI, M. y M. FURTADO (2004): *¿Quiénes ganaron y quiénes perdieron en la crisis?*, Montevideo, CEPAL.
- CARDOZO, R. y W. FOLADORI (1970): *Régimen de Asignaciones Familiares del Uruguay*, Montevideo, Imprenta Nacional.
- CURRIE, J. (1993): *Welfare and the Well-being of children. The relative effectiveness of cash and in kind transfers*, Working Paper 4539, NBER.
- (1996): «The Effect of Welfare on Child Outcomes: What we know and what we need to know», trabajo presentado en la reunión de la National Academy of Sciences «*The Effect of Welfare on the Family: What do we know? What do we need to know?*», Estados Unidos.
- CORNIA, A. y F. STEWART (1995): «Two errors of targeting», en VAN DE WALLE, D. y K. NEAD (eds.): *Public spending and the poor. Theory and evidence*, Maryland, World Bank-John Hopkins University Press.
- FERREIRA-COIMBRA, N. y A. FORTEZA (2004): *La red de protección social uruguaya*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo.
- FILGUEIRA, Fernando (1998): «El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada», en Roberts, B. (ed.): *Ciudadanía y política social latinoamericana*, San José de Costa Rica, FLACSO/SSRC.
- FILGUEIRA, Fernando y Ruben KAZTMAN (1999): *Panorama social de la infancia*, Montevideo IPES-UNICEF.
- FOSTER, J., J. GREER, E. THORBECKE (1984): «A class of decomposable poverty measures», en *Econometrica*, vol. 52.
- HEADY, C., T. MITRAKOS y P. TSAKLOGLU (1991): *The distributional impact of*

- social transfers in the European Union: evidence from the ECHP*, IZA, DP n° 356, Bonn.
- HICKS, N. y Q. WODON (2001): «Protección social para los pobres en América Latina», *Revista de la CEPAL* 73, abril.
- INE (2002): *Evolución de la pobreza por el método del ingreso. Uruguay 1986-2001*, Montevideo, INE.
- INE-CEPAL (1997): *Aspectos metodológicos sobre medición de la línea de pobreza: el caso uruguayo*, Montevideo, INE-CEPAL.
- MIDAGLIA, C. (2005): *La reforma social en Uruguay: entre la tradición y la modernización ingenua*, Documento de Trabajo s/n°, Montevideo, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República (en prensa).
- SASTRE, M. y A. TRANNOY (2001): *Shapley Inequality Decomposition by Factor Components: some Methodological Issues*, P. T. n° 6/01, Université de Cergy-Pontoise, THEMA.
- SKOUFIAS, E. y S. PARKER (2001): *Conditional cash transfers and their impact on child work and schooling: evidence from the PROGRESA program in México*, FCND, DP n° 123, IFPRI.
- SHORROCKS, A. (1999): *Decomposition procedures for distributional analysis. An unified framework based on the Shapley value*, Universidad de Essex, (mimeo).
- WALDFOGEL, J. (2004): *Social mobility, life chances and the early years*, Case Paper 88, Londres, Centre for the Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.



El incumplimiento en el
pago de las pensiones
alimenticias, el bienestar
de los hogares y el
contexto legal vigente
en Uruguay

Marisa Bucheli
Wanda Cabella

Introducción^{*}

El aumento del divorcio ocurrido en varios países del mundo occidental puso de relieve una serie de problemas relacionados con el bienestar de los distintos miembros de la familia como consecuencia de las rupturas. Un extenso número de estudios mostró evidencia de la estrecha relación entre las rupturas familiares y el deterioro económico de los miembros del núcleo familiar. Asimismo, se observó que el deterioro económico luego de la separación es sistemáticamente mayor entre las mujeres y los niños que entre los varones. En parte, esto se explica por el alto número de padres que dejan de contribuir con el sostén económico del hogar en que viven sus hijos cuando se produce la ruptura.

Si bien Uruguay ha experimentado en los últimos quince años un incremento del divorcio, de magnitud similar al registrado en los países industrializados durante los años setenta y ochenta, aún es incipiente el conocimiento acerca de las consecuencias de este cambio sobre el bienestar de los hogares. Un estudio reciente revela que Uruguay enfrenta problemas similares a los registrados en otros países: de acuerdo con Bucheli (2003), 60% de los menores de 21 años que no convivían con su padre biológico, no recibía transferencias económicas de este último, luego de la ruptura.

En este trabajo nos proponemos profundizar el estudio de los determinantes que conducen a la evasión en el pago de pensiones alimenticias, así como presentar un análisis de los problemas que enfrenta el sistema judicial uruguayo en la aplicación de las herramientas legales previstas para su cumplimiento. En la primera parte realizamos una breve descripción sobre la evidencia uruguaya respecto a los vínculos entre el aumento de las rupturas conyugales, el bienestar económico y la estructura del hogar. La segunda parte se centra

* Las autoras agradecen a todas las personas entrevistadas durante la fase de recolección de información entre actores del ámbito judicial, cuyos nombres constan en el anexo 2. Asimismo agradecen a la Dra. Lilia Ferro por las precisiones y sugerencias realizadas a una versión preliminar y los comentarios recibidos durante un taller de discusión organizado por UNICEF en el mes de julio de 2005

en la caracterización de los padres que no cumplen con las obligaciones económicas hacia sus hijos y en la última parte presentamos, luego de una reseña de la legislación vigente, un análisis de la información recabada entre diversos actores del sistema judicial sobre las dificultades para aplicar la normativa legal.

I. El aumento del divorcio, la monoparentalidad y el bienestar

A pesar de que en Uruguay las primeras leyes de divorcio son de principios del siglo xx, el país comenzó a experimentar un importante aumento de su incidencia solo a mediados de los años ochenta. Como puede observarse en el cuadro 1, la intensidad del divorcio se duplicó entre 1985 y 2000. Mientras que en 1985 el indicador de divorcialidad muestra que 17% de los matrimonios se disolverá por el divorcio, en 2000 se prevé que las rupturas alcancen a más de un tercio de los matrimonios. Si bien el nivel actual es levemente inferior al de varios países desarrollados que experimentaron aumentos de orden similar durante los años setenta, Uruguay presenta una de las mayores tasas de divorcio de América Latina, e integra el grupo de países que los especialistas denominan como *high divorce systems* (Goode, 1993).

Cuadro 1: Evolución del indicador coyuntural de divorcialidad en Uruguay y países seleccionados, en 1970, 1985 y 2000. En porcentajes

País	1970	1985	Circa 2000
Alemania Occidental	15,0	32,0	41,6
Bélgica	9,7	26,8	44,0
Francia	12,0	30,4	38,3
Italia	5,0	4,1	10,0
Reino Unido	16,0	38,7	42,6
Suecia	23,3	45,1	54,9
Estados Unidos	54,8 (a)	54,8	s. d.
Uruguay	13,5	17,0	34,8 (b)

Fuentes: Uruguay: Cabella (1999) y elaboración propia sobre datos de Estadísticas Vitales del INE. Países seleccionados: Sardon (2002).

Notas: (a) 1975; (b) promedio trienal 1999-2001.

El indicador de divorcialidad presentado en el cuadro 1 se calcula sobre la base del número de matrimonios y divorcios registrados anualmente, es decir que no toma en cuenta las uniones ni las separaciones de hecho. Estas han venido creciendo en Uruguay en los últimos años y, de acuerdo con los datos de la Encuesta de Situaciones Familiares y Desempeños Sociales (ESF), este tipo de unión está sujeto a niveles de ruptura más altos que los matrimonios legalizados.

El aumento del divorcio¹ en los países occidentales ha sido acompañado por el crecimiento acelerado de hogares monoparentales encabezados por mujeres, ya que es habitual que entre 85% y 90% de los casos sean las mujeres quienes continúan conviviendo con los hijos luego de la ruptura. En los países desarrollados, este crecimiento ha puesto de relieve una serie de problemas relacionados con el bienestar y un extenso número de estudios ha encontrado una estrecha relación entre las rupturas familiares y el deterioro económico de los miembros del núcleo familiar, en particular de las mujeres y los hijos (Bartfeld, 2000; Seltzer y Meyer, 1995; Goode, 1993).

Cuando se produce una ruptura, todos los miembros de la familia resultan afectados por la pérdida de las ventajas económicas que se derivan de compartir los gastos. Sin embargo, la pérdida de bienestar suele ser mayor para las mujeres y los niños, por dos motivos. Por un lado, las mujeres suelen tener ingresos menores y una inserción en el mercado de trabajo más frágil que los varones, particularmente si interrumpieron su vida laboral o si nunca trabajaron durante el período en que estaban en pareja. Por otro lado, es común que una proporción importante de los hombres deje de contribuir al sostén económico del hogar cuando se disuelve el vínculo conyugal. Como consecuencia, en los países desarrollados se suele encontrar una fuerte relación entre ruptura matrimonial, formación de un hogar monoparental de jefatura femenina y pobreza.

Este triple vínculo parece no ser tan estrecho en el caso uruguayo. De hecho, los estudios de pobreza del país no encuentran una mayor incidencia de la pobreza en los hogares monoparentales que en el resto de los hogares (por ejemplo, Arim y Furtado, 2000). ¿Cómo es posible explicar esta particularidad? Probablemente ello se deba al tipo de estrategias de convivencia que despliegan las mujeres más vulnerables a la pobreza luego del divorcio que, por ejemplo, retornan a su hogar de origen o incorporan a otro pariente. De esta manera, cuantas más dificultades tenga una mujer para hacerse cargo del hogar, más improbable es que forme una unidad de residencia ella sola con sus hijos (un hogar monoparental) y más probable que integre un hogar extendido.²

1. En adelante, el término *divorcio* se utilizará para hacer referencia tanto a las rupturas de matrimonios legales como a las de uniones consensuales. En los casos en que sea pertinente realizar la distinción se hará mención expresa en el texto.

2. Los hogares extendidos son aquellos en los que se encuentra al menos un pariente "no nuclear". Los parientes nucleares son padre, madre e hijo(s), de modo que cuando en la composición del hogar aparece por ejemplo un nieto, o una nuera del jefe o jefa, ese hogar es clasificado como extendido. Los ejemplos más comunes de hogares extendidos son aquellos en los que conviven tres generaciones: una pareja, sus hijos y sus nietos.

La convivencia con personas ajenas al núcleo padre-madre-hijos es una práctica relevante en Uruguay. Cerca de 20% del total de los hogares son hogares extendidos y existe una clara asociación entre este tipo de arreglo de convivencia y la pobreza. En 2003, de acuerdo con los datos de la Encuesta Continua de Hogares, 44% de estos hogares eran pobres, mientras que la incidencia de la pobreza en los hogares monoparentales y en los nucleares biparentales era de 32,6% y 41,9%, respectivamente.

La forma en que usualmente se releva el parentesco en los censos y encuestas de hogares no permite detectar la existencia de núcleos secundarios en los hogares, de modo que a partir de las fuentes oficiales no es posible evaluar en qué medida el fenómeno del divorcio acarrea para algunas mujeres la formación de un hogar extendido. La ESF³ relevó la relación de parentesco entre la mujer entrevistada y los demás integrantes del hogar, por lo que a partir de esta encuesta es posible conocer los arreglos de convivencia de las mujeres divorciadas con hijos menores de 21 años, en un punto del tiempo: en 2001, 27% formaba parte de un hogar extendido (sin haber formado nueva pareja), 32% convivía con sus hijos y una nueva pareja en un hogar nuclear y 42% era jefa de un hogar monoparental. Con base en esta misma información, Vigorito (2003) concluye que los hogares extendidos que albergan núcleos monoparentales son los que presentan mayores niveles de privación.

En el cuadro 2 se busca representar la relación entre bienestar y monoparentalidad a partir de un indicador de los activos del hogar.⁴ Este indicador fue utilizado para construir tres estratos: uno de ellos ubica al 25% de hogares con nivel inferior de activos; otro corresponde al 25% en el tope superior de la distribución de activos y el tercero está situado entre los dos extremos. A su vez, las mujeres fueron clasificadas según si convivían o no con algún hijo menor de 21 años y si el padre de sus hijos estaba presente en el hogar.

3. La ESF fue realizada en el año 2001 a mujeres que tenían entre 25 y 54 años, residentes en Montevideo y el área metropolitana.

4. Los activos utilizados son: televisión, calefón, lavarropa, microondas, video, refrigerador con freezer, lavavallija, computadora, conexión a Internet, teléfono celular, automóvil. El indicador es similar al utilizado por Vigorito (2003) y se basa en la metodología propuesta por Filmer y Pritchett (2001).

Cuadro 2. Distribución de los hogares según su nivel de activos

Características de los hogares	Nivel de activos			Total
	25% más pobre	50% medio	25% más rico	
Hogares sin menores de 21 años	22	53	25	100
Hogares con menores de 21 años	26	49	25	100
Los dos progenitores están presentes	22	48	30	100
El padre no está presente	37	52	11	100
El padre convivió con la madre y realiza una transferencia regular	22	60	18	100
El padre convivió con la madre y no realiza una transferencia regular	45	50	5	100
El padre murió o no convivió con la madre	41	46	13	100

Fuente: Elaboración propia con base en información de ESF

De acuerdo con la información presentada en el cuadro 2, los núcleos monoparentales están más concentrados en los niveles bajos del indicador de activos. Cuando el padre y la madre están presentes, 22% de los hogares se sitúa en el estrato inferior y 30% en el superior; cuando el padre no está presente, 37% pertenece al estrato bajo y tan solo 11% al alto. A su vez, la apertura de los núcleos monoparentales recoge que el nivel de activos es mayor para los hogares en que el padre realiza transferencias regulares: mientras que 22% de estos casos se encuentra en el estrato inferior —porcentaje idéntico al encontrado para los núcleos biparentales—, este peso alcanza a 45% para los hogares que no reciben transferencias del padre no conviviente. Así, esta información es contundente respecto a la pérdida de bienestar que acarrea a los hogares en los que viven niños y adolescentes el incumplimiento en el pago de pensiones alimenticias y es concordante con los hallazgos mencionados en los países desarrollados.

II. ¿Quiénes son los padres incumplidores?

En los países desarrollados existe una extensa acumulación de literatura teórica y empírica orientada a analizar las razones por las cuales un porcentaje alto de progenitores no cumple con los pagos exigidos por la ley para la manutención de sus hijos. En general, el estudio del grado de cumplimiento —que puede ser parcial o total— busca identificar variables que puedan medir tres dimensiones: la capacidad del padre para pagar, su voluntad o deseo de pagar y la efectividad de las medidas legales implementadas para exigir el cumplimiento. Las dos primeras dimensiones pueden ser estudiadas con los datos relevados por la ESF.

Cuando la mujer vive con hijos de una pareja con la que dejó de convivir, la ESF busca determinar si el padre realiza alguna transferencia. A estos efectos, se pregunta a la mujer si el padre de sus hijos le proporciona habitualmente algún dinero o se encarga de algún gasto.

Para estimar el porcentaje de padres que no realizan transferencias, se ha trabajado con la información proporcionada por las mujeres separadas o divorciadas de una unión que duró al menos seis meses y que conviven con al menos un hijo —de esa unión— menor de 21 años. Se constata que 58% de estas mujeres —61% de los menores— no percibe una transferencia, entendida como un pago regular de dinero o como un gasto habitual del cual el padre se hace cargo. Así, de acuerdo con la información brindada por las mujeres, la omisión total del cumplimiento por parte de los padres toma proporciones importantes.

En el cuadro 3 se presenta el porcentaje de hogares que recibe una transferencia del padre no corresidente, según diferentes características. Además aparece una estimación de la probabilidad predicha calculada a partir de un modelo *probit* cuyos resultados se detallan en el anexo 1.

Cuadro 3. Porcentaje de hogares que reciben una transferencia regular y probabilidad predicha de recibirla, según características seleccionadas

Características seleccionadas	Porcentaje que recibe una transferencia (a)	Probabilidad predicha de recibir una transferencia (b)
<i>Nivel educativo del padre</i>		
Primaria	22,2	19,0
Media incompleta	39,3	41,5
Media completa	59,6	54,4
Terciaria	76,9	65,9
<i>Duración de la unión</i>		
Debajo de la mediana	36,4	32,2
Arriba de la mediana	48,5	45,9
<i>El ingreso de la mujer mejoró luego de la ruptura</i>		
Sí	30,7	29,2
No	51,9	45,3
<i>Discusiones antes de la ruptura</i>		
Frecuencia alta	30,8	29,5
Frecuencia baja	41,2	46,8
Total	42,2	40,0

Fuente: Elaboración propia con base en ESF.

Notas:

(a) Las diferencias de medias al interior de cada clasificación son diferentes de 0 a 95%.

(b) Las probabilidades predichas se calculan a partir de la estimación de un modelo *probit* (especificación 2 del anexo 1). Para cada característica se tomó el resto de las variables en su valor promedio. En el caso de la duración se estimó la probabilidad predicha para el promedio por debajo de la mediana (4,6 años) y para el promedio por encima de la mediana (15,5 años).

El incumplimiento por baja capacidad para pagar la pensión alimenticia refiere a que el padre no cuenta con el dinero suficiente para contribuir con la manutención de sus hijos. Entre las variables que pueden recoger el efecto de la capacidad, las más utilizadas son el ingreso del padre, tener o no un empleo, el tipo de empleo y el nivel educativo.

La evidencia para varios países encuentra que altos ingresos del padre, estar ocupado, mejores empleos y mayor nivel educativo se asocian a un mayor cumplimiento. En el otro extremo, la pobreza implica mayor incumplimiento. Así por ejemplo, en un estudio para Estados Unidos, Sorensen y Oliver (2002) encuentran que mientras solo 30% de los padres situados bajo la línea de pobreza transferían dinero al hogar de sus hijos, el nivel de cumplimiento era de 72% entre los padres no pobres.

Otra forma de medir la capacidad de pagar es a través de la proporción que representa la transferencia en el ingreso del padre. También se ha encontrado evidencia de que el

incumplimiento parcial tiende a ser mayor cuando esta proporción es alta. Por ejemplo, Meyer y Bartfeld (1994) analizan datos administrativos de Estados Unidos y encuentran que cuando supera a 30% del ingreso, aumenta la probabilidad de incumplimiento.

Para estudiar el caso uruguayo, la ESF permite aproximarse a la capacidad de pagar solamente a través del nivel educativo del padre, encontrándose una asociación positiva con la probabilidad de que realice una transferencia. Tal como aparece en el cuadro 3, esta probabilidad crece desde 19%, cuando el padre tiene enseñanza primaria, a casi 66% cuando cuenta con educación terciaria.

También puede considerarse que una nueva unión del padre refleja una menor capacidad para pagar, en particular si vuelve a tener hijos, aunque esta variable tiene además otras vías de impacto. Por ejemplo, Furstenberg y Cherlin (1991), en un estudio realizado en los Estados Unidos, concluyen que las responsabilidades asumidas con un nuevo núcleo familiar diluyen los compromisos con el anterior. Para el caso uruguayo, no se encuentra un efecto de las segundas nupcias sobre el cumplimiento con los hijos de las primeras. Cabe señalar que este resultado se observa también en estudios para otros países e incluso algunos recogen un mayor cumplimiento para los padres que han formado un nuevo hogar.

En cuanto a las variables que reflejan la voluntad o deseo de pagar, se suelen analizar indicadores que reflejen el bienestar económico de los hijos, las relaciones entre el padre y la madre (la fortaleza del vínculo pasado y el grado de conflicto actual), la frecuencia de contacto entre el padre y los hijos, entre otros. La evidencia con respecto a los efectos de estas variables es heterogénea y los modelos con los que se interpretan los resultados encontrados también son diversos.

Habitualmente se supone que los padres se preocupan por el bienestar material de los hijos. Por eso, podría suponerse que cuanto menor es el ingreso de la madre, hay más probabilidad de que el padre realice una transferencia. Sin embargo, también podría esperarse un resultado opuesto: una madre con alto ingreso puede preferir no insistir en recibir una pensión alimenticia si desea que su hijo no vea a su padre (sería difícil objetar este contacto si el padre cumple con su obligación). Algunas variables indicativas del grado de bienestar fueron analizadas por Bucheli (2003), quien concluye que ni el nivel educativo de la madre, ni sus ingresos, ni la conformación de una nueva pareja (que implica un ingreso adicional en el hogar) afectan la probabilidad de que el padre realice una transferencia.

Respecto a las relaciones entre el padre y la madre, dos variables han requerido especial atención como indicadores de la calidad del vínculo luego del divorcio: la duración de la pareja

y el tiempo transcurrido desde la separación. Una convivencia más larga sugiere la posibilidad de mayor cooperación luego de la ruptura y vínculos más estrechos entre el padre y los hijos. Además, una duración más corta de la pareja sugiere mayores conflictos. Por lo tanto, es probable que el grado de cumplimiento con la pensión sea mayor a medida que aumenta la duración de la unión. En cambio, cuanto mayor es el tiempo transcurrido desde la ruptura, más probable es que se debiliten los lazos afectando negativamente el cumplimiento.

Con los datos disponibles para Uruguay, es posible detectar un efecto positivo de la duración de la pareja; no se encuentra en cambio que el transcurso del tiempo luego de la ruptura afecte la probabilidad de transferencia. Además, se cuenta con un indicador del grado de conflicto de la pareja (en el pasado) ya que la ESF proporciona información sobre el nivel de conflicto, medido a partir de la frecuencia de las discusiones en el año previo a la separación. Tal como surge de la información del cuadro 3, cuanto más conflictiva haya sido la relación antes de la ruptura, menos probable es que el padre realice una transferencia.

Por último, Bucheli (2003) aporta evidencia sobre la relación positiva entre la probabilidad de que el padre realice una transferencia y la frecuencia de contacto con sus hijos. El signo positivo puede explicarse en el marco de una negociación en la cual el poder del padre radica en su control sobre la pensión alimenticia mientras que la madre controla las visitas entre padre e hijo (Del Boca y Ribeiro, 1999). Otra explicación posible es que el padre tenga mayor disposición a hacer transferencias cuando puede controlar que ese dinero se gaste en el bienestar de su hijo y no en el de su ex cónyuge; en este sentido, la resistencia y retaceo serán menores cuanto mayor sea el contacto con su hijo, ya que eso le permite mayor conocimiento de cómo se asigna ese dinero (Weiss y Willis, 1993; 1985). Cabe señalar que la evidencia para distintos países sugiere que la relación entre visitas y transferencia no es siempre positiva.

En síntesis, dos aspectos parecen relevantes. Por un lado, existe una importante incidencia del nivel educativo del padre: ello sugiere que una de las razones de incumplimiento está relacionada con los ingresos. Por otro lado, las demás variables relevantes pueden interpretarse como indicadores de la calidad del vínculo durante el matrimonio o unión: el alto nivel de conflicto y la menor duración implican menor probabilidad de que el padre realice transferencias.

III. El incumplimiento desde la perspectiva judicial

En Uruguay, la resolución de conflictos pertinentes a las pensiones alimenticias a favor de los menores y la aplicación de medidas coactivas para lograr el cumplimiento de aquellas son de competencia exclusiva del Poder Judicial. En este apartado se busca presentar un panorama de los mecanismos legales previstos para proteger el derecho de asistencia económica a los menores en caso de divorcio o separación de los padres. Luego de una reseña sobre las disposiciones legales vigentes, se presenta un análisis de los problemas que enfrentan los magistrados para que se haga efectivo el cobro de las pensiones alimenticias.

Este análisis se realiza en función de dos ejes principales: los mecanismos de determinación de los ingresos de la persona demandada y las medidas dirigidas a lograr el cumplimiento de las decisiones judiciales. La información presentada está basada en entrevistas a diversos actores clave del sistema judicial de Montevideo: jueces, defensores de familia y abogados especializados en derecho de familia (en el anexo 2 se presenta una lista de los especialistas entrevistados). Estas entrevistas no tuvieron por objetivo realizar un estudio pormenorizado y representativo del ámbito judicial y de los distintos actores, sino recabar las opiniones de expertos a efectos de describir la problemática que enfrenta el sistema judicial para lograr el cumplimiento del pago de las pensiones alimenticias.

III.1. El contexto legal: normativa vigente y jurisprudencia⁵

La regulación de la contribución económica que deben prestar los padres a los menores se enmarca en la normativa general del Código Civil que reglamenta la «obligación familiar de alimentos». Si bien este es el término utilizado en el lenguaje

5. Este apartado ha sido elaborado con base en los testimonios de los actores judiciales y en Varela de Motta (1998).

6. Según consta en el artículo 46 del CNA.

jurídico, el concepto de alimentos⁶ tiene un sentido amplio que cubre no solo la supervivencia física del menor sino el conjunto de sus necesidades (habitación, vestimenta, salud, recreación y educación).

En el Código Civil se estipulan las obligaciones que nacen entre parientes de línea directa y entre cónyuges y ex cónyuges, fundadas en el principio de solidaridad familiar. La obligación de asistir materialmente a los menores de edad se estipula también en el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA); en este último se determinan las medidas a ser adoptadas cuando existe omisión en el pago de las pensiones alimenticias hacia los beneficiarios menores de 21 años⁷ si estos no conviven con alguno de sus progenitores.

Además de los progenitores del menor, la legislación prevé también un orden subsidiario de parientes a los que se puede demandar por pensión alimenticia, en caso de que el primer demandado no cumpla con sus obligaciones. El primer lugar en esta lista de prelación lo ocupan los padres del deudor o deudora, seguidos por su pareja (legal o de hecho) si convive con el deudor o deudora y el beneficiario, y, finalmente, por los colaterales del deudor en línea directa. En los hechos, es frecuente que las demandas se presenten en contra de los abuelos paternos de los menores, ya que la situación más común es que sea el padre quien incumpla el pago de pensiones hacia sus hijos.

III.1.1. Los criterios de fijación del monto de las pensiones alimenticias

La normativa prevé que el pago de alimentos se haga efectivo mediante la transferencia periódica (generalmente mensual) de una suma de dinero acordada judicialmente o mediante un arreglo privado entre los padres. Si bien el CNA contempla la posibilidad de que el pago se realice en especie, la jurisprudencia acepta poco esta modalidad de pago y, cuando lo hace, suele solamente admitir el pago de gastos que impliquen montos fijos (cuotas mutuales, cuotas de instituciones de enseñanza, etc.).

La legislación no incorpora fórmulas fijas para determinar el monto de las pensiones alimenticias. El único lineamiento legal es que deben determinarse en función de una ecuación entre las necesidades del menor y los recursos económicos del demandado. El artículo 122 del Código Civil dispone que: «Los alimentos han de ser proporcionales al caudal de quien los da y a las necesidades de quien los recibe. El juez, según las circunstancias del caso, reglará la forma y cuantía en que hayan de prestarse los alimentos».⁸ En definitiva, la ley establece que

7. La obligación no tiene restricciones hasta los 18 años, pero a partir de esa edad puede suspenderse la pensión si el receptor cuenta con medios para su sustento. La ley de 1995 que rebaja la mayoría de edad a los 18 años cumplidos, establece explícitamente que el derecho a recibir alimentos se mantiene para los menores de 21 años.

8. Citado por Varela de Motta (1998), p. 23.

el monto se determine a partir de un análisis particularizado de cada situación; es decir, la fijación surge de un estudio caso a caso. En la práctica, los magistrados lo fijan basándose en «topes jurisprudenciales», los que toman en cuenta la edad de los menores, el número de hijos beneficiarios y la existencia de necesidades especiales de estos últimos.

La institucionalidad prevista para el reclamo de pensiones alimenticias

En Montevideo, los reclamos de pensiones se resuelven en los 28 juzgados de Familia dependientes del Poder Judicial. En el Interior, hay juzgados con competencia exclusiva en familia en las ciudades de Maldonado, Paysandú y Salto; en el resto de los departamentos los litigios por pensiones son atendidos por los juzgados letrados que entienden también en materia civil, laboral y contencioso administrativo. En el caso de que el demandado resuelva presentar una apelación al fallo de la justicia en la primera instancia (juzgados de familia), debe presentarse al Tribunal de Apelaciones de Familia (segunda instancia). El sistema judicial cuenta con dos tribunales de apelaciones en materia de familia en Montevideo y ninguno en el interior del país, cuyos habitantes deben tramitar en la capital la apelación de la sentencia dictada en la primera instancia.

Respecto a la asistencia legal de las personas que no tienen recursos económicos para costear los servicios de un abogado, el Poder Judicial cuenta con 34 defensores de familia en Montevideo. Asimismo, los consultorios jurídicos de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República ofrecen también servicios de defensoría. A diferencia de los defensores de familia del Poder Judicial, que se concentran en dos locales del centro de la ciudad, estos consultorios están descentralizados y localizados en las zonas de la ciudad donde se asienta la población de bajos recursos. En el interior, el Poder Judicial cuenta con veintidós defensores de familia localizados en las cabeceras departamentales y en áreas de gran concentración urbana (Ciudad de la Costa, Las Piedras, etcétera).

De acuerdo con la información del Poder Judicial, la proporción de demandas por pensión alimenticia presentadas en Montevideo con el

9. Datos proporcionados por la Secretaría General de los Servicios de Asistencia Letrada del Interior.

patrocinio de las defensorías de familia fue de 43%, en el 2002, y de 49%, en el 2003.⁹ No se cuenta con datos del total de demandas por pensiones presentadas en el interior del país, pero algunos indicadores sugieren que la solicitud de servicios de defensores es sustantivamente mayor que en la capital del país. Por ejemplo, en el año 2002 las demandas de pensiones alimenticias asesoradas por defensores representaron 66% del total de divorcios del interior, mientras que en Montevideo alcanzaron solo a 29%.

Los jueces y especialistas entrevistados señalaron que habitualmente la pensión es de 20% de los ingresos comprobados del demandado cuando el reclamo involucra un solo hijo y de 30%, si incluye dos hijos. Según Varela de Motta (o. cit.) a partir del 20% inicial para un beneficiario, suele aumentarse 5% por cada hijo adicional, y 5% si se trata de menores en edad escolar o liceal. Otra modalidad de fijación, aunque menos frecuente, consiste en tomar el salario mínimo nacional como unidad de medida y también aplicar un criterio progresivo en función del número de beneficiarios. Esta modalidad se adopta particularmente cuando se prueba que el padre tiene trabajo, pero es imposible probar sus ingresos. En cualquier caso, la ley estipula que los salarios no pueden ser afectados en más de 50% por cualquier concepto.

Respecto al momento en que se fija la pensión, este difiere en función de la existencia o no de una demanda de divorcio. Desde 1978, los arreglos relativos a la guarda, visitas y pensión alimenticia de los hijos menores deben ser solucionados antes de dictarse la sentencia definitiva de divorcio.¹⁰ En los casos en que no exista vínculo legal entre los padres o no se presente demanda de divorcio, la normativa es solo aplicable una vez que la madre o el padre se presenten ante la justicia para demandar pensión para los menores. A partir de ese momento, el demandado¹¹ debe pagar una pensión provisoria fijada por la justicia, la que será exigible a partir del momento en que se presenta la demanda.

III.1.2. Los mecanismos judiciales para imponer el cumplimiento del pago de las pensiones alimenticias

El incumplimiento en el pago de pensiones alimenticias a los menores constituye una omisión a los deberes de la patria potestad, es un delito y por tanto está sujeto a la aplicación de sanciones penales. La ley prevé que si el obligado incumple, el juez de familia puede ordenar el pago inmediato y si este no se hace efectivo a las 48 horas de dictada la sentencia, le corresponde al juez penal decretar el procesamiento del demandado. El CNA

10. Posteriormente, en el artículo 350.1 del Código General del Proceso se establece que la pensión, la guarda y las visitas deben resolverse en la audiencia preliminar de divorcio, estén o no de acuerdo las partes. Los ex cónyuges podrán iniciar juicio en caso de no estar de acuerdo con la solución provisoria determinada en esta audiencia.

11. Dado que en la amplia mayoría de los casos las demandas van en contra de los varones, en este trabajo utilizaremos este y otros términos en masculino a efectos de facilitar la lectura. De acuerdo con las apreciaciones de los jueces de familia, 90% de las demandas de pensiones alimenticias son presentadas en contra del padre.

también prevé el embargo de los bienes del demandado como mecanismo para recuperar las pensiones adeudadas.

La principal herramienta legal con la que cuenta para asegurar al demandante que el padre cumpla con el pago de las pensiones alimenticias, es la retención judicial de la proporción de sus ingresos que haya sido determinada por el juez en beneficio de sus hijos.

Otro mecanismo previsto por la ley para asegurar el cumplimiento es la aplicación de sanciones a los empleadores que ocultan parcial o totalmente los ingresos del obligado, quienes, de acuerdo con el artículo 61 del CNA, son considerados «incurso(s) en el delito de estafa».

Asimismo, una vez iniciado el juicio por pensión alimenticia, la ley estipula que la persona demandada no puede irse del país sin dejar garantías económicas suficientes. Para asegurar el cumplimiento de esta norma los jueces tienen potestad de pedir el cierre de fronteras, a pedido de la parte demandante.

III.2. Las dificultades de la justicia uruguaya en la aplicación de la legislación de pensiones alimenticias

La principal conclusión que surge de las entrevistas a los expertos es que la capacidad de la justicia para imponer el cumplimiento del pago de las pensiones depende estrechamente del tipo de inserción del demandado en el mercado laboral. Si el padre incumplidor trabaja en forma independiente son muy escasas las posibilidades del sistema judicial para hacer efectivo el cobro de las pensiones; lo mismo ocurre cuando es dependiente pero no figura en planilla. La mala fe de algunos padres, particularmente cuando el nivel de conflicto entre los miembros de la ex pareja es elevado, la informalidad creciente del mercado de trabajo y la eventual complicidad de los empleadores se combinan para que «sea más fácil de lo que debiera ser burlar las disposiciones legales» y para que la efectivización del cobro dependa frecuentemente de la «buena voluntad del obligado». La evaluación de los entrevistados es que la solución al alto grado de incumplimiento se sitúa mayormente fuera del alcance de la justicia; en términos generales opinaron que el marco legal es adecuado y que el alto nivel de incumplimiento se explica por los problemas estructurales que enfrenta el país. De todas formas, existe una fuerte percepción entre los actores judiciales de que la legislación no cuenta con medidas lo suficientemente severas para asegurar el cumplimiento de los padres económicamente solventes.

En el marco del sistema legal vigente, la calidad del empleo determina dos aspectos que son clave en lo relativo a la equidad y cumplimiento de la mayor parte de las pensiones alimenticias: la determinación de los ingresos del padre y la aplicabilidad de las medidas de fuerza para asegurar el cumplimiento.

III.2.1. Los problemas para determinar los ingresos del padre

A los efectos de determinar la capacidad económica del padre, los jueces de familia tienen facultades para indagar cuáles son las fuentes y el monto de los ingresos percibidos por el padre. Todos los informantes consultados argumentaron que la principal barrera que enfrenta la justicia en la determinación de las pensiones alimenticias es la dificultad para establecer fehacientemente los ingresos del demandado. También señalaron que los obstáculos obedecen a dos problemas: la importante proporción de padres que tienen una inserción independiente, o son dependientes que no figuran en planilla, y la facilidad de los demandados para ocultar el monto real de sus ingresos.

Cuando se trata de un asalariado registrado, la madre debe informar que el demandado está efectivamente trabajando y aportar datos (por ejemplo, la dirección de la empresa) que le permitan al juez realizar las diligencias correspondientes en las planillas de trabajo, para comprobar los ingresos del deudor. Sin embargo, puede ocurrir que solo exista un registro parcial de las horas trabajadas o del ingreso percibido. Aunque, como se mencionó anteriormente, el CNA considera que el empleador que oculta los ingresos reales de un deudor de alimentos es considerado cómplice de estafa, varios de los testimonios recogidos señalan que es común que el demandado no figure en la planilla por la totalidad de las horas trabajadas o con el salario efectivo. En la experiencia de los defensores de familia, es ilustrativo que incluso cuando se verifica una relación de dependencia laboral, sean relatados como excepcionales los casos en que la comprobación de ingresos se ajusta a la realidad:

Yo he tenido la suerte de que en algunos casos he podido comprobar ingresos, pero son los mínimos, para los cuales hay que estar atrás continuamente para saber qué informe dio el patrón. A partir de ese informe uno consigue que el inspector vaya en un horario en que según el patrón no debería estar (el demandado), porque según su informe no trabajaba, o trabajaba medio horario o trabajaba por su cuenta. Es complejo. Y después están todas esas posibilidades de disfrazar los bienes, la creación de personas jurídicas que esconden bienes, etcétera.

El análisis de la información recogida permite identificar dos tipos de incumplidores: los más pobres y los solventes. Entre estos últimos la determinación de la pensión es difícil, en la medida que los ingresos provienen de propiedades, como es el caso, por ejemplo, de empresarios o propietarios de establecimientos rurales.

De la misma manera que podemos pensar que alguien que es un desocupado no paga y hace lo posible para no pagar, en las audiencias se ve gente que es integrante de una sociedad anónima, presentan balances que muestran que no tienen resultados, tampoco pagan y, sin embargo, viven opulentamente.

En este último caso los jueces tienden a fijar la pensión con base en «ingresos presuntivos», es decir, se investiga el nivel de vida del demandado y el resultado de la investigación es utilizado para fijar la pensión alimenticia. Estos juicios tienden a ser largos, costosos y desalentadores para la parte demandante.

Junto a esta clase de deudores solventes se encuentra la categoría de padres incumplidores de escasa solvencia, para los que no existen mecanismos alternativos de determinación de ingresos. Dentro de esta categoría se incluyen los desocupados y aquellos que tienen ingresos muy bajos y variables, generalmente insertos en el mercado de trabajo informal. Según las opiniones recogidas, este grupo constituye la *masa* de padres deudores. La expresión «reparto de miserias» aparece sistemáticamente en los relatos para describir la situación de esta categoría:

En niveles bajos, muchas veces lo que sucede es que realmente los ingresos son miserables y el juez lo que muchas veces hace, como los propios jueces dicen, es «repartir la miseria». Entonces, ¿qué pensión se le va a fijar a esta persona que sea razonable para sus hijos? Obviamente, vive mal él y van a vivir mal los hijos [...]. Entonces el problema está mucho más allá de lo jurídico. Es de orden económico real.

Por otro lado, los entrevistados señalan que es en este grupo en el que se ve mayor número de demandados que han formado una nueva familia y suelen tener más hijos. Este aspecto contribuye a que el monto fijado a favor de los beneficiarios sea menor en tanto la justicia toma en cuenta para fijar el monto de la pensión, las obligaciones de los demandados frente a los hijos de su nueva familia.

Finalmente, existe una porción de la población — probablemente la más pobre— que ni siquiera se presenta ante la justicia para litigar por pensiones alimenticias para sus hijos, en la medida que anticipan que sus posibilidades de éxito para determinar los ingresos del padre son prácticamente inexistentes:

[...] porque la madre sabe que (el padre) no tiene. No se va a gastar en ómnibus y en tiempo para no conseguir nada, porque los mismos abogados les

dicen a las madres que inicien demanda solo cuando sepan que tiene algo. Entonces, los que realmente no tienen no llegan al juzgado, a no ser que tuvieran y el hombre deja el trabajo para que no se le retenga

O, como señala otro entrevistado,

Viene mucha gente pobre pero también mucha que no lo es; el grueso es gente que tiene una relativa capacidad económica. Pero la gente muy pobre no viene, porque entre otras cosas están marginados [...]. Son los clientes de la justicia penal y ahora, en parte, los clientes en materia de violencia doméstica. No son clientes de los juzgados de familia, o sea que «familia» también se constituye en una especie de lujo...

III.2.2. La aplicación de las disposiciones y sanciones legales

Dado que la principal herramienta de la legislación para asegurar el derecho de los beneficiarios es la retención de salarios del deudor solvente, los problemas señalados en la sección anterior determinan que la efectividad de esta medida se restrinja exclusivamente a aquellos padres que están en relación de dependencia laboral formal y estable.

La ley prevé la posibilidad de recurrir al embargo de bienes, siempre que estos no hayan sido puestos a nombre de un tercero o enmascarados en una sociedad anónima, práctica que se señaló como muy frecuente cuando el demandado persiste en eludir total o parcialmente la obligación estipulada. Sin embargo, esta es una medida que solo tiene cierta efectividad entre los sectores medios y altos, particularmente porque puede funcionar como instrumento de presión para desencadenar el pago voluntario. Por otro lado, cuando se logra identificar y embargar bienes, los juicios son largos y caros y los beneficios para la parte demandante terminan siendo escasos (Varela de Motta, o. cit.).

Entre los sectores de menores recursos es principalmente la informalidad del trabajo la que conspira contra la posibilidad de aplicar sanciones, pero también fue señalado por varios entrevistados que entre los deudores con trabajos estables pero escasamente remunerados es frecuente el abandono del trabajo ante la amenaza de retención judicial:

En este país el que paga es el funcionario público, que tiene un buen empleo y quiere conservarlo, porque además se ve en los lugares muy carenciados, donde yo tengo el consultorio, que incluso los empleados públicos dejan el trabajo tranquilamente si ganan muy poco, [...] y tienen un gran número de hijos; si les descuentan 25% o 30% no les sirve trabajar.

Como se señaló anteriormente, la ley contempla también sanciones penales para los deudores persistentes. Sin embargo, los actores judiciales señalaron que es muy infrecuente el uso de esta medida extrema. Las opiniones respecto a la eficacia de esta medida son encontradas. Varios especialistas señalaron que es un mecanismo que ofrece pocas ventajas, ya que el procesamiento debilita aún más la inserción laboral del demandado y no contribuye al bienestar del beneficiario. Otros opinaron que si esta medida extrema se aplicara con más frecuencia, los demandados lo percibirían como una amenaza real y no como una disposición que existe solamente en la letra de la ley.

En los pocos casos en que el juez de familia traslada el caso a los juzgados penales, el incumplimiento en el pago de las pensiones alimenticias suele ser un delito menor frente a los asuntos que tratan los jueces de esta materia: «Los jueces penales es algo que toman con pinzas; citan al individuo, conversan, lo vuelven a citar... nunca lo procesan. Yo creo que hay que ser más exigentes».

Cabe destacar que algunos países (Chile, España) han modificado recientemente sus leyes estableciendo que los procesados por incumplimiento en el pago de pensiones alimenticias cumplan un régimen de prisión nocturna o durante los fines de semana. Esta sería una fórmula intermedia para contemplar el rigor de la ley sin deteriorar la eventual posición del deudor con el mercado de trabajo.

Varios entrevistados perciben que son necesarias medidas coactivas más eficaces, particularmente para elevar el grado de cumplimiento de los deudores solventes, y sugieren que la legislación ha quedado rezagada frente a los cambios incluidos en otros países.

—El problema de las pensiones alimenticias es que no se pueden efectivizar. Otras legislaciones tienen otros sistemas coactivos. Por ejemplo, en Argentina hay un registro de deudores. Acá se supone que como es delito debe ir a Penal, pero en Penal no tienen sanción alguna. Acá hay proyectos de creación de un registro de deudores, en el Parlamento, pero por ahora no han salido. Hasta que no se impongan realmente sanciones, con el registro de deudores o lo que sea, este problema no se va arreglar.

—Los que no quieren pagar, no pagan y no hay cómo hacerles pagar; podrán ir a mediación, podrán hacer convenios, pero si bien es un delito, la justicia penal no actúa. De los casos que yo he mandado, hasta el día de hoy no tuve novedades y eso que solo van a Penal los contumaces, esos a los que se les detecta dónde están trabajando y dejan el trabajo.

Las iniciativas legislativas para modificar el régimen de pensiones alimenticias y mejorar el grado de cumplimiento

La preocupación por el incumplimiento en el pago de las pensiones alimenticias ha estado presente en reiteradas ocasiones en el Parlamento. Sus representantes dan por sentado que el incumplimiento es muy alto y reconocen que es muy sencillo burlar las disposiciones de la ley. En los últimos años ha habido dos iniciativas orientadas a regularlo y también ha aparecido como tema subsidiario en las discusiones de otras leyes (ley de violencia doméstica, inembargabilidad del salario).

En la actualidad está en estudio la creación de un Registro Nacional de Deudores Alimentarios, cuya iniciativa y reformulación son de los años 1998 y 2000, respectivamente. La iniciativa considera como deudor alimentario a quien debe tres cuotas consecutivas o cinco alternadas a un beneficiario menor de 21 años, fue intimado judicialmente y no pudo demostrar su insolvencia. Bajo la denominación *deudor alimentario* se incluye tanto al padre como al obligado subsidiario, esto es, a quien debe hacerse cargo cuando el padre entra en incumplimiento. La inscripción en este Registro constituye una penalización ya que: i) para abrir cuentas bancarias, emitir o renovar tarjetas de crédito y otorgar créditos, las instituciones financieras y crediticias deben cerciorarse de que el cliente no consta en el Registro; ii) los proveedores del Estado (los directivos de las empresas) deben demostrar que no están inscritos; iii) implica la imposibilidad de sacar o renovar la libreta de conducir.

En el año 2001, otra iniciativa promovió modificaciones en el criterio de fijación de la pensión alimenticia, estableciendo una pensión mínima vinculada al valor del salario mínimo nacional. Además, se propuso que en caso de incumplimiento, el deudor debía probar judicialmente que no poseía los medios económicos para cumplir con la obligación impuesta. En la actualidad, la demandante es quien debe proporcionar a la justicia la información necesaria para determinar la capacidad de pago del demandado.

Fuente: <<http://www.parlamento.gub.uy>>.

Finalmente, si bien la inclusión de obligados subsidiarios no tiene un objetivo coactivo en la legislación, en los hechos su puesta en práctica funciona como una forma alternativa de hacer efectivo el pago. En algunos casos es usada como un recurso para presionar al obligado principal, puesto que si no cumple con el pago los primeros en ser demandados son sus padres. Si bien se estipula un monto menor cuando se demanda a los obligados subsidiarios, dado que generalmente se trata de jubilados, la justicia se asegura el cobro mediante la retención judicial. Varios jueces señalaron que este recurso está siendo cada vez más utilizado, particularmente luego de la crisis de 2002, incluso antes de apelar a la instancia penal:

Muy pocos casos se mandan a Penal. Se recurre más a la pensión subsidiaria, porque en definitiva lo que quiere la madre es el dinero.

III.2.3. Los problemas relativos al régimen de visitas y tenencia

En la medida que los hijos suelen permanecer con la madre cuando se produce la ruptura del núcleo conyugal, el contacto con el padre es una dimensión relevante de las relaciones familiares posdivorcio.

Por otro lado, si bien la evidencia internacional no es unánime, la intensidad del contacto y la continuidad del soporte económico suelen estar correlacionados. Para el caso uruguayo, el trabajo de Bucheli (2003) encontró que a mayor frecuencia de visitas, mayor es la probabilidad de que el padre realice una transferencia.

Hasta aquí hemos considerado exclusivamente las dificultades que enfrenta la justicia para garantizar el bienestar económico de los menores a consecuencia del divorcio. Sin embargo, la opinión generalizada de los actores judiciales es que el incumplimiento en las pensiones debe considerarse en el marco más amplio de la calidad del vínculo entre la ex pareja y de sus nuevos compromisos familiares. En este sentido, los entrevistados señalaron que la intensidad del conflicto entre los padres interfiere tanto en el proceso de negociación de la pensión alimenticia como en la fijación del régimen de visitas. Cuando el nivel de conflictividad es alto los padres suelen retacear los recursos económicos hacia el hogar donde viven sus hijos —en general porque cuestionan la forma en que las madres asignan el dinero— y estas últimas tienden a obstaculizar el contacto de los hijos con su padre.

Si bien la doctrina jurídica adhiere a la postura de que el incumplimiento en las pensiones no puede jugar en contra de las visitas, en los hechos la justicia enfrenta serias dificultades para lograr que el derecho de los niños sea respetado cuando el grado de conflictividad entre los padres es alto. El resultado es

que, según la expresión de algunos entrevistados, los menores quedan muchas veces en calidad de rehenes del conflicto y, además del deterioro de su nivel de bienestar, frecuentemente ven interrumpida la continuidad de las relaciones con su progenitor:

En el conflicto que surge cuando una pareja se separa, muchas veces la posición del padre es: «yo no sirvo pensión», y la madre, entonces: «yo no dejo que visite a mis hijos» —«mis hijos», «míos»—; se crea un círculo vicioso que va solo generando cada vez más conflicto y los niños sufren las consecuencias, quedan como rehenes de esa situación. La madre que no permite que los hijos vean al padre, y que dice «mis hijos», está separando a los hijos del padre y es lógico, si bien no justificable, que ese padre se vaya sintiendo menos vinculado y cada vez menos responsable.

Respecto a la capacidad de la justicia para lograr que el régimen de visitas sea respetado, hay acuerdo entre los actores judiciales de que se trata de un aspecto aún más difícil de imponer que el pago de las pensiones:

Siempre las discusiones son que el padre no conviviente pide un régimen de visita más amplio, la parte tenedora no lo atiende, y hay que admitir que la mayoría de las veces hay un fuerte incumplimiento de la madre tenedora de lo que esta pactado, y es muy difícil, cuando no hay voluntad de las partes, asegurar el derecho del niño con una nueva sentencia, imposible diría.

En opinión de este entrevistado, los esfuerzos de mediación puntuales que se realizan en el ámbito de los juzgados y en los centros de mediación, deberían ser ampliados con la implementación de instituciones comunitarias orientadas a servicios de «consejería familiar».¹²

Otro aspecto problemático de los juicios de visitas es la lentitud de la justicia para procesar estas demandas, cuyos efectos son particularmente negativos cuanto menores son los hijos:

Los hombres pelean más por visitar a sus hijos, está el efecto del desgaste, los juicios de visitas son muy largos, el padre que pretende visitar a sus hijos tendría que tener una respuesta de una audiencia en no menos de quince días, en lugar de eso tiene que iniciar un juicio, las audiencias se fijan a los dos o tres meses, si la otra parte contesta. A todo eso pasan cinco o seis meses (es el promedio) sin que el padre

12. Debe notarse que varios de los países que han buscado reforzar el cumplimiento tanto de las pensiones como de las visitas, han creado espacios de esta índole en el marco de las reformulaciones del sistema de cobro. Suecia, por ejemplo, ha obtenido buenos resultados con la creación de este tipo de instancia previa a la demanda judicial.

o la madre vea a los hijos, y eso produce desacostumbramiento. Al cabo de varios meses, es como ver a un extraño.

A diferencia de la opinión sostenida respecto al marco legal vigente para regular el pago de las pensiones, que en términos generales fue considerado adecuado, varios entrevistados señalaron que la legislación no ha acompasado los cambios ocurridos al interior de las familias, particularmente en lo que refiere a la distribución de los roles de género en el cuidado de los niños. En este sentido, señalan que el espíritu de la ley no contempla la creciente proporción de padres que participa más activamente en la crianza de sus hijos mientras forma parte del núcleo y que reclama mayor protagonismo cuando deja de convivir con ellos.

Nuestro código es «madrista». Hay una visión madrista de la relación del niño con sus progenitores, lo cual yo creo que al día de hoy ya no puede ser. Cada vez más, el padre acompaña a la madre en toda la crianza del hijo, en cambiarle los pañales, darle la mamadera, llevarlo al colegio, hacerse cargo de él. Eso se ve en las generaciones nuevas, nuevas maneras de asumir la paternidad. Sin embargo, los jueces siguen siendo mdristas, la visión del Código es «la mujer está en la casa y se hace cargo de los niños, el hombre es el que sale a buscar los alimentos y vuelve al hogar». Al día de hoy, la madre y el padre salen de la casa, los dos comparten las funciones de la casa y muy similar dedicación. Yo creo que eso también tiene que tenerlo en cuenta el juez al momento de resolver sobre la tenencia de los chicos. Si el padre pide la tenencia del niño, para que el juez se la dé, tiene poco menos que demostrar que la madre es un monstruo, cuando en definitiva el padre puede estar en mejores condiciones afectivas para que le entreguen la tenencia.

Si bien las opiniones recogidas son unánimes en resaltar la creciente importancia de una porción de padres comprometidos con el bienestar económico y afectivo de sus hijos luego del divorcio, las escasas estadísticas que dispone el Poder Judicial permiten sugerir que en términos cuantitativos sigue siendo muchísimo más frecuente que la madre reclame ante la justicia pensión para sus hijos que el padre demande por más tiempo con ellos. Si se consideran las estadísticas de las demandas presentadas ante los juzgados de familia, los datos anuales entre 2000 y 2003 muestran que la cantidad de demandas por visitas, usualmente presentadas por padres, constituyen un número sustantivamente menor a las demandas por pensión, usualmente

13. La información proviene de la Distribuidora de Turnos del Poder Judicial de la ciudad de Montevideo. Dado que los datos no discriminan quién presenta la demanda, estos números podrían incluir, por ejemplo, demandas de abuelos por visitas hacia los nietos, o pensiones para beneficiarios no necesariamente menores de edad. Sin embargo, de acuerdo con la apreciación de los jueces y ministros, algo así como 90% de las demandas de pensiones son presentadas por mujeres con hijos y 90% de las demandas por visitas y guarda son reclamos de padres contra sus ex cónyuges, solicitando que se cumplan los arreglos de visita o reclamando arreglos más amplios.

presentadas por las madres. A modo de ejemplo, en 2003 hubo en Montevideo un total de 2.015 demandas por pensión alimenticia, mientras que hubo 432 demandas por visitas y 70 demandas por guarda de menores.¹³

Consideraciones finales

La continuidad del sostén económico de los padres luego de las rupturas conyugales es un factor clave para explicar el nivel de bienestar de los hogares que incluyen hijos de padres separados. Como se señaló al principio de este trabajo, cuando los padres cumplen regularmente con sus responsabilidades económicas hacia el hogar donde continúan viviendo sus hijos, estos hogares tienen idéntica probabilidad de estar en el estrato más pobre que aquellos que viven con sus dos padres biológicos. A la inversa, cuando no existe una transferencia se duplican sus chances de situarse en el estrato inferior.

El Uruguay, al igual que los países desarrollados que han experimentado aumentos significativos del divorcio, se enfrenta con el problema del gran número de niños y adolescentes cuyos padres dejan de contribuir a su manutención cuando se rompe el vínculo con la madre. Este problema parece particularmente relevante en el caso uruguayo, ya que otros factores han confluído recientemente en la agudización de la pobreza infantil. Si a ello se agrega que la justicia enfrenta dificultades graves para obligar a los padres a cumplir con sus responsabilidades económicas luego del divorcio, la revisión del régimen de pensiones alimenticias se presenta como un problema que debería ocupar un lugar central en la agenda de las políticas públicas.

A pesar de que en los últimos años el nivel de divorcios ha sido objeto de preocupación en diversos ámbitos, sus consecuencias económicas no han constituido un foco particular de atención de las políticas públicas. La única medida puntual que se ha implementado recientemente es la modificación de la Ley de Asignaciones Familiares, del año 2000, que extendió esta prestación a las mujeres jefas de hogar. Su evaluación sería de gran utilidad en un contexto de alto incumplimiento, pero no

existe información disponible para realizar un estudio de estas características. De todas formas, es altamente probable que su impacto no haya sido muy importante, al no haberse puesto en práctica acciones coordinadas de parte de las distintas instituciones estatales involucradas. Por otra parte, a pesar de que desde 1998 se han presentado algunas iniciativas parlamentarias con el objetivo de modificar el régimen de fijación de las pensiones alimenticias y reforzar las medidas orientadas al cumplimiento, estas no solo no han sido aprobadas, sino que ni siquiera han sido discutidas en las Cámaras.

Es muy factible que los proyectos de ley que reclaman la creación de un registro de deudores tengan efectos positivos sobre el nivel de cumplimiento de los deudores solventes, si se considera que el tipo de sanciones previstas penalizan fundamentalmente la libertad para realizar operaciones financieras. El abanico de medidas de esta naturaleza adoptadas en otros países es muy amplio y no hay mayor discusión acerca de su eficacia.¹⁴ Sin perjuicio de que este mecanismo contribuiría también a promover un sistema más equitativo, no es esperable que tenga mayor impacto sobre el bienestar de los niños en los sectores más pobres, entre los que se concentra el mayor número de padres incumplidores. Si el principal problema evidenciado, tanto a partir del análisis estadístico como de la opinión de los actores judiciales, es que una causa clave del incumplimiento reside en la baja capacidad de los padres para pagar, parece necesario buscar soluciones adicionales orientadas a mejorar también el cumplimiento de los padres de menores ingresos. Estas soluciones deberían tender a lograr que los padres separados compartan sus recursos económicos con sus hijos en la misma medida que las madres, con iguales o menores recursos, asumen la responsabilidad económica hacia sus hijos luego de la ruptura conyugal.

La escasa o nula colaboración económica de los padres hacia sus hijos luego de la separación se transformó en uno de los problemas más complejos que debieron enfrentar las políticas públicas de los países desarrollados, en el contexto del aumento del divorcio y de la reducción de las transferencias públicas hacia los hogares pobres (Corden y Meyer, 2000; Selzer y Meyer, 1995). Kunz et al. (1999) consignan que a mediados de la década de los ochenta en Australia y el Reino Unido sólo 24% de los padres cumplía regularmente con las obligaciones estipuladas, en Estados Unidos alcanzaba a 31%, y la proporción aumentaba a 45% en Bélgica y Finlandia. Todos estos países, a los cuales se sumaron Canadá, Holanda, Dinamarca y Noruega, implementaron una extensa serie de cambios en las legislaciones y reorganizaron el sistema de cobro de las pensiones alimenticias con el objetivo de elevar el cumplimiento. Los resultados han

14. Estas medidas incluyen, por ejemplo, la denegación del pasaporte, la imposibilidad de ejercer una profesión, la imposibilidad de obtener o renovar la libreta de conducir y otros tipos de licencias.

sido variables y los diversos mecanismos adoptados son aún objeto de considerable controversia en estos países. Por ejemplo, en Bélgica y Australia los cambios legislativos han contribuido a aumentar la proporción de padres cumplidores en cerca de veinte puntos porcentuales; en Estados Unidos esta proporción se mantuvo inalterada y en el Reino Unido se redujo sustancialmente.¹⁵

Las reformas implementadas en estos países han sido eficaces en abatir el grado de evasión de los deudores solventes, pero el principal escollo que enfrentan actualmente consiste en elevar el nivel de cumplimiento de los padres con menores recursos. En Estados Unidos, particularmente, los estudios más recientes sugieren que es necesaria la inclusión de los padres divorciados en las políticas de estímulo al empleo, hasta ahora restringidas a las jefas de hogares monoparentales, como forma de lograr resultados más notorios en la recuperación de pensiones alimenticias (Sorensen y Oliver, 2002).

Si bien el contexto institucional uruguayo es muy diferente al de los países mencionados —particularmente porque en muchos de ellos las políticas de combate a la pobreza implican desembolsos hacia los hogares monoparentales e incluso adelantos de las pensiones adeudadas por los padres—, la experiencia acumulada a lo largo de veinte años de evaluaciones en este terreno constituye un insumo de singular relevancia para repensar el sistema vigente en Uruguay en función del aumento del divorcio.

Un objetivo compartido por la mayoría de las políticas orientadas a mejorar el cumplimiento ha sido la tendencia a homogeneizar los procedimientos inherentes al pago de pensiones, por ejemplo mediante la creación de agencias especializadas en la determinación y cobro de las obligaciones, la retención incluso antes del incumplimiento y la creación de sistemas de información centralizados que permitan detectar automáticamente el cambio de ocupación del padre. En general, este tipo de medidas han logrado limitar la discrecionalidad del deudor en el pago de alimentos (Bartfeld y Meyer, 2003).

Una medida que ha demostrado tener efectos positivos sobre el cumplimiento es la elaboración de lineamientos objetivos para fijar los montos de las pensiones, los que han suplantado los análisis «caso a caso». Las evaluaciones de la fijación «caso a caso» revelaron una importante variabilidad entre distintos jueces respecto a una misma situación; por ejemplo, el sexo y la edad de los magistrados tenían efectos sobre el monto fijado y los montos divergían considerablemente en función de los ingresos del demandado, particularmente si eran elevados (Bourreau-Dubois et al., 2003; Bogenschneider et al., 1995). A partir de la década de 1970, los gobiernos han

15. Por diversos motivos, la reforma implementada en este país durante la administración Thatcher es invariablemente señalada en la bibliografía como un ejemplo de fracaso de política pública. Véase, a este respecto, J. Bradshaw y C. Skinner (2000): *Child Support: The British Fiasco*, en *Focus*, 21(1), pp. 80-86.16. Traducción libre, p.76.

establecido fórmulas guía o, al menos, lineamientos para orientar el trabajo de la justicia y de las agencias especializadas en la determinación del monto de las obligaciones. Las fórmulas varían según el país, pero suelen incluir, además de los ingresos del deudor, indicadores oficiales de nivel de vida, el tiempo que el menor pasa con el padre, el nivel de vida del menor previo a la separación y la composición de la eventual nueva familia del deudor. En opinión de Corden y Meyer (2000), la adopción de algún tipo de fórmula que guíe las decisiones en la determinación del valor de la pensión ha redundado en

[...] una mayor transparencia del proceso, en una mayor comprensión de los mecanismos por parte de los interesados, en un mayor nivel de cumplimiento y en una mayor consistencia de las decisiones, a la vez que ha facilitado la tarea de administración.¹⁶

16. Traducción libre.

Por otro lado, los estudios más recientes han puesto en evidencia que el nivel de cumplimiento aumenta si los padres evalúan que el monto estipulado es adecuado y responde a criterios justos y universales (Case et al., 2002).

El cumplimiento en el pago de las pensiones alimenticias es un componente de las estrategias de combate a la pobreza en muchos países. Si bien varios estudios evidencian que, aun en el caso de que el cumplimiento fuese perfecto, las transferencias hacia los hijos no serían suficientes para elevar a los hogares monoparentales por encima de la línea de pobreza, ellas sí contribuyen a mejorar el nivel de bienestar de los miembros de estos hogares. En el sentido opuesto, pocos padres caen bajo la línea de pobreza a causa del pago de pensiones alimenticias (Bogenschneider et al., 1995) ■

Anexo 1. Estimación de la probabilidad de realizar una transferencia

La encuesta de situaciones familiares y desempeños sociales de las mujeres de Montevideo y el área metropolitana fue realizada en el año 2001. Se entrevistó una muestra de 1.800 mujeres de 25 a 54 años, y se obtuvo información sobre sus características personales, hogar, historia conyugal e hijos.

El análisis de las transferencias se realizó para las mujeres separadas o divorciadas luego de al menos seis meses de convivencia y que viven con un menor de veintiún años, hijo de esa unión. El número de mujeres en esta situación era de 298. La mayoría de ellas (288) conformaban un solo núcleo en esta situación, esto es, todos los hijos producto de la unión disuelta eran hijos del mismo padre. En cambio, en los diez casos restantes convivían hijos de diferentes uniones disueltas. En estos casos, se consideró la situación del hijo más pequeño. Es decir, se analizó si el padre no corresidente del hijo más pequeño realizaba o no una transferencia. Para 58% del total de casos considerados, el padre no contribuía regularmente con el sostén de sus hijos.¹⁷

Se considera que el hogar recibe una pensión alimenticia cuando el padre se ocupa regularmente de hacer un pago en dinero o cubre algún gasto (matrícula escolar, cuota de la vivienda o alquiler, gastos de salud, etcétera) parcial o totalmente. Con esta información, se construye una variable que toma valor 1 cuando el padre realiza una transferencia regular y es 0, en caso contrario. Una estimación de un modelo *probit* en que se utiliza esta variable como dependiente permite analizar la probabilidad de que el padre realice una transferencia en función de distintas características. Los resultados de dos especificaciones aparecen en el cuadro A1.

17. En Bucheli (2003) se estudió el total de núcleos. Esto significa que cuando dos hermanos eran hijos de uniones diferentes, se los trató como pertenecientes a dos núcleos diferentes. La incidencia de estas situaciones es muy menor y se obtuvo, al igual que en este trabajo, 58% de núcleos que no recibían pensión alimenticia.

Cuadro A1. Resultados de la estimación de la probabilidad de que el padre realice una transferencia regular (coeficientes estimados y desvío estándar)

					Valor promedio de la variable
	1		2		
La pareja estuvo casada	0,027		0,024		0,713
	0,215		0,222		
Duración de la unión	0,032	***	0,033	***	9,855
	0,018		0,019		
Años pasados desde la ruptura	0,008		-0,012		7,724
	0,019		0,019		
Número de hijos	0,079		-0,073		2,029
	0,089		0,092		
La madre tiene nueva pareja	0,137		-0,059		0,385
	0,181		0,189		
El padre tiene nueva pareja	0,148		-0,140		0,415
	0,184		0,187		
Sin datos sobre pareja del padre	1,044	*	-1,133	*	0,211
	0,282		0,286		
Educación del padre: media incompleta	0,598	*	0,663	*	0,305
	0,231		0,239		
Educación del padre: media completa	1,071	*	0,987	*	0,207
	0,254		0,267		
Educación del padre: media terciaria	1,347	*	1,288	*	0,142
	0,289		0,290		
Educación del padre: sin datos	0,171		-0,020		0,051
	0,580		0,578		
Frecuencia alta de discusiones			-0,457	**	0,425
			0,186		
La madre mejoró su ingreso desde la ruptura			-0,429	**	0,367
			0,196		
No respondió el formulario sobre relaciones			-0,136		0,098
			0,287		
Constante	-0,594	***	-0,295		
	0,324		0,349		
R2	0,208		0,242		
Casos	275		275		
Predice correctamente (% de casos)					
Transferencia	68,1		68,1		
No transferencia	79,3		80,5		
Total	74,6		75,3		

Nota: * $p < 0.10$

** $p < 0.05$

*** $p < 0.01$

La *especificación 1* contiene las mismas variables analizadas en Bucheli (2003). En la *especificación 2* se incorporan nuevas variables y se constata que en las dos estimaciones el impacto de las variables utilizadas en las dos especificaciones se presenta el mismo signo.

Un conjunto de variables explicativas utilizadas refiere a características del padre. Entre ellas, el nivel educativo toma una importante dimensión en la explicación. La probabilidad de realizar una transferencia crece con su nivel educativo, de forma que era 19% para los padres con primaria, 41,5% para media incompleta, 54,4% para la completa y 65,9% para los que tuvieron enseñanza terciaria.¹⁸ Otro aspecto tenido en cuenta fue si el padre vivía en ese momento con una pareja; no se encontró evidencia de que esta situación tuviera un efecto significativo sobre la probabilidad de realizar transferencias.

Con respecto a la madre, una variable recoge el efecto de tener una nueva pareja. En las dos estimaciones, el coeficiente estimado fue negativo pero no fue significativamente distinto de 0, lo que indica que la probabilidad de recibir una transferencia no es sensible a que la mujer tenga una nueva pareja.

En la *especificación 2* se introdujo una nueva variable, que recoge cierta medida de bienestar de la mujer. En un formulario autosuministrado sobre relaciones de pareja, la ESF preguntaba cómo era la vida actual de la mujer en comparación al año anterior a la separación, con respecto a diferentes aspectos; uno de ellos era el ingreso. El formulario brindaba cinco opciones, que variaban desde *mucho mejor* a *mucho peor*. Con esta información se construyó una variable que toma el valor 1 cuando la mujer responde que en la actualidad sus ingresos son mejores (o mucho mejores) que el año previo a la separación. Esta variable arroja un impacto negativo: la probabilidad estimada de que una mujer cuyos ingresos han mejorado reciba una transferencia es 29.2%; para aquellas con un ingreso igual o peor, la probabilidad es 45.3%.

El resto de las variables utilizadas refiere a características de la unión conyugal. En ambas especificaciones aparecen: si la unión fue a través de casamiento legal; la duración en años; los años transcurridos desde la ruptura de la unión y el número de hijos de la pareja. De ellas, solamente la duración de la unión tiene un impacto significativo: cuando mayor la duración, mayor era la probabilidad de que el padre realizara una transferencia.

En la *especificación 2* se agrega una nueva variable que identifica el grado de conflicto de la pareja antes de la ruptura. Para ello se utilizó la información relevada en un formulario autosuministrado sobre las relaciones de pareja, que no fue respondido por casi 10% de las mujeres. En él se preguntó con

18. Para cada nivel educativo, la probabilidad predicha se calculó tomando el resto de las variables en su valor promedio.

qué frecuencia discutían durante el año anterior de la separación, y se admitían cinco respuestas: *muy poco, algunas veces al mes, varias veces por mes, casi todos los días y muchas veces por día*. Con estas respuestas se construyó una variable que tomaba el valor 1 cuando la mujer había respondido las dos últimas opciones. El coeficiente estimado era negativo, lo que indica que la mayor frecuencia de las discusiones disminuye la probabilidad de que el padre realice una transferencia. Valuando el resto de las variables en su promedio, la probabilidad de que existan transferencias para las parejas con alta frecuencia de discusiones es de 29.5%; para las de menor nivel de discusión, la probabilidad es 46.8%.

Anexo 2: Nómina de personas entrevistadas

Dr. Raúl Antúnez (director de Defensoría de Familia)

Dra. Emma Carozzi (profesora titular de la Cátedra de Derecho de Familia y Sucesiones de la Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga y profesora adjunta de la Cátedra de Derecho de Familia y Sucesiones, de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República).

Dra. María del Carmen Díaz (jueza de Familia)

Dra. Miriam Musi (jueza de Familia)

Dr. Ricardo Pérez Manrique (ministro de Tribunal de Apelaciones, Familia 2º turno)

Dra. Mabel Rivero de Arhancet (ex directora de Defensoría de Familia)

Dra. Lucila Rozada (defensora de Familia)

Dr. Mario San Cristóbal (secretario general de los Servicios de Asistencia Letrada del Interior)

As. Soc. Amelia Stagno (directora del Departamento de Asistencia Social - Instituto Técnico Forense, Poder Judicial)

Dra. Edith Wieder (presidente del Colegio de Abogados y profesora de la Cátedra de Derecho de Familia y Sucesiones, Facultad de Derecho de la Universidad de la República)

Referencias bibliográficas

- ARIM, Rodrigo y Magdalena FURTADO (2000): *Pobreza, crecimiento y desigualdad. Uruguay 1991-97*, serie Documentos de Investigación, DT 500, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.
- BARTFELD, J. (2000): «Child Support and Postdivorce Economic Well-Being of Mothers, Fathers, and Children», en *Demography*, 37(2), 203-213.
- BARTFELD, J. y D. MEYER (2003): «Child Support Compliance among Discretionary and Nondiscretionary Obligor», en *Social Service Review*, 77(3), pp. 347-374.
- BOGENSCHNEIDER, K., E. RAGSDALE, y K. LINNEY (1995): «Child Support: The Effect of the Current System on Families», Wisconsin Family Impact Seminars Briefing Report, Center for Excellence in Family Studies, University of Wisconsin-Madison.
- BOURREAU-DUBOIS, C. et al (2003): Nota de síntesis del informe: *Les obligations alimentaires vis-à-vis des enfants de parents divorcés: une analyse économique au service du droit*, Misión de Recherche Droit et Justice, accesible en: <http://www.gip-recherche-justice.fr>, 1/9/2004.
- BRADSHAW, J. y C. Skinner (2000): «Child Support: The British Fiasco», en *Focus*, 21(1), University of Wisconsin-Madison, Institute for Research on Poverty, accesible en: <http://www.ssc.wisc.edu/irp/focus/foc211.pdf>, 15/9/2004.
- BUCHELI, Marisa (2003): «Transferencias y visitas entre padres e hijos no corresidentes», en *Nuevas formas de familia. Perspectivas nacionales e internacionales*, UNICEF - Universidad de la República, Montevideo.
- CABELLA, W. (1999): «La evolución del divorcio en Uruguay (1950-1995)», en *Notas de Población*, n° 67-68.
- CASE, A., I. LIN, y Sara McLANAHAN (2002): *Explaining Child Support Trends: Economic, Demographic, and Policy Effects*, Working Paper #00-20, Center for Research on Child Wellbeing.
- CORDEN A. y D. MEYER (2000): «Child support policy regimes in the United States, United Kingdom, and other countries: Similar issues, Different Approaches», en *Focus* 21(1), University of Wisconsin-Madison, Institute for Research on Poverty, accesible en: <http://www.ssc.wisc.edu/irp/focus/foc211.pdf>, 15/9/2004.
- DEL BOCA, Daniela y Rocío RIBERO (1999): *Visitations and transfers in non intact households*, Center Discussion Paper n° 807, Economic Growth Center, Yale Universtiy.
- FILMER, Deon y Lant PRITCHETT (2001): «Estimating Wealth Effects Without Expenditure Data - Or Tears: An Application to Educational Enrollments in States of India», *Demography*, 38(1), pgs. 115-132.
- FURSTENBERG, Frank F. y Andrew J. CHERLIN (1991): *Divided Families: what happens to children when parents part*, Harvard University Press.
- GOODE, Woode (1993): *World Changes in Divorce Patterns*, Yale University Press, Michigan.
- MEYER, Daniel (1999): «Compliance with Child Support Orders in Divorce Cases», en: Ross THOMPSON y Paul AMATO (eds.) *The Postdivorce Family. Children, Parenting and Society*, Sage, Thousand Oaks.

- MEYER, Daniel R. y Judi BARTFELD (1994): *Compliance with Child Support Orders in Divorce Cases*, Discussion Paper nº 1043-94, Institute for Research on Poverty.
- SARDON, J. P. (2002): «Evolution démographique récente des pays développés», en *Population*, 57(1).
- SELZER, Judith (1994): *Demographic Change, Children's Families, and Child Support Policy in the United States*, Discussion Paper nº 1036-94, Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin.
- SELZER, J. y MEYER (1995): «Child Support and Children's Well-being», en: Bogenschneider, K., Ragsdale, E. y Linney, *Child Support: The Effect of the Current System on Families, Wisconsin Family Impact Seminars Briefing Report*, Center for Excellence in Family Studies, University of Wisconsin-Madison.
- SORENSEN y OLIVER (2002): *Child Support Reforms in PRWORA: Initial Impacts*, Discussion Paper, Urban Institute, accessible en «http://www.urban.org/Uploadedpdf/410421_discussion02-02.pdf», setiembre 2004.
- UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA - UNICEF (2001): *Encuesta de situaciones familiares y desempeños sociales de las mujeres en Montevideo y el área metropolitana*, microdatos disponibles en «<http://www.fcs.edu.uy>».
- VARELA DE MOTTA, Inés (1998): *Manual de derecho de familia*, Montevideo, FCU, 2ª ed.
- VIGORITO, Andrea (2003): «Arreglos familiares y bienestar económico de los niños en Montevideo», en: *Nuevas formas de familia. Perspectivas nacionales e internacionales*, UNICEF - Universidad de la República, Montevideo.
- WEISS, Yoram y Robert J. WILLIS (1985): «Children as Collective Goods and Divorce Settlements», en *Journal of Labor Economics*, vol. 3, pp. 268-292.
- (1993): «Transfers among Divorced Couples: Evidence and Interpretation», en *Journal of Labor Economics*, vol. 11, nº 4, pp. 629-679.



