

Trabajo de Investigación Monográfico para la obtención del Título de Licenciado en Economía



**Las Asignaciones Familiares como salario indirecto.  
Una aproximación a su incidencia distributiva en el largo plazo.**

**LAS ASIGNACIONES FAMILIARES COMO SALARIO  
INDIRECTO. UNA APROXIMACIÓN A SU INCIDENCIA  
DISTRIBUTIVA EN EL LARGO PLAZO.**

Natalia Mariño  
Cecilia Noboa  
Cecilia Parada

Tutores:  
Prof. Reto Bertoni  
Ec. Paola Azar

Antes de presentar nuestro trabajo, quisiéramos detenernos para realizar algunos agradecimientos. Queremos agradecer a todos aquellos que nos han “bancado” a lo largo de este camino y a quienes estuvieron junto a nosotras en este último esfuerzo.

A Paola y a Reto, no solo desde el punto de vista académico, sino también por la paciencia, la dedicación y la fuerza que nos han brindado. A Mery Ferrando, Jorge Notaro, Andrea Vigorito, María Camou y Ana Caristo por sus aportes y comentarios que nos ayudaron a avanzar en este proceso. A las bibliotecarias de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, del Banco Central del Uruguay, del Palacio Legislativo, de la Contaduría General de la Nación y del Banco de Previsión Social.

También queremos agradecer a nuestros amigos que supieron compartir nuestros nervios y alegrías y a nuestros compañeros de trabajo que nos hicieron “el aguante”. Por último, muy especialmente agradecemos a nuestras madres, padres, hermanas, hermanos, abuelas, abuelos y al Gordo, Nacho y Rodo.

## RESUMEN

El régimen de Asignaciones Familiares (AFAM) surge en 1943, con la ley que da creación a los Consejos de Salarios. Esta investigación estudia las prestaciones por AFAM, desde un enfoque de historia económica, discutiendo el rol que han jugado como salario indirecto, con el objetivo de analizar la incidencia de la forma institucional Estado en la relación salarial a través de este instrumento. El trabajo se realiza desde la óptica regulacionista, haciendo énfasis en el sector de los asalariados industriales y concentrándose en el período 1943-2005.

Analizamos el papel de las AFAM como instrumento con capacidad de: desconcentrar el ingreso de los asalariados industriales, estabilizar la demanda interna, presionar sobre las finanzas públicas y corregir las injusticias generadas por el salario directo. De la observación de estos elementos, se desprende que las AFAM no fueron un componente importante del salario indirecto que le permitiera al Estado influir en la relación salarial.

De todas formas, se debe tener en cuenta que se analiza solo un componente del salario indirecto; un estudio de esta categoría en términos más amplios podría arrojar conclusiones diferentes. En tanto, nuestra conclusión no implica que estas prestaciones no tengan una incidencia en el nivel de vida de los hogares de menores ingresos, representando una política importante en términos de asistencia y protección social.

## **SIGLAS UTILIZADAS**

**AFAM:** Asignaciones Familiares.

**AGN:** Archivo General de la Nación.

**BPS:** Banco de Previsión Social.

**CBA:** Canasta Básica de Alimentos.

**CCAF:** Consejo Central de Asignaciones Familiares.

**CGN:** Contaduría General de la Nación.

**CIU Rev. 2:** Clasificación Industrial Internacional Uniforme Revisión 2.

**CIU Rev. 3:** Clasificación Industrial Internacional Uniforme Revisión 3.

**CIUO-88:** Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones de 1988.

**COPRIN:** Comité de Productividad, Precios y Salarios.

**COTA-70:** Clasificación de Ocupaciones para el Censo de América de 1970.

**DAFA:** Dirección de las Asignaciones Familiares.

**DGEC:** Dirección General de Estadística y Censos.

**DGSS:** Dirección General de Seguridad Social.

**E(0):** Índice de Entropía (0).

**E(1):** Índice de Entropía (1).

**ECH:** Encuesta Continua de Hogares.

**EGIH:** Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares.

**FNC:** Fondo Nacional de Compensación.

**GPS:** Gasto Público Social.

**IECON:** Instituto de Economía.

**IG:** Índice de Gini.

**INAME:** Instituto Nacional del Menor.

**INE:** Instituto Nacional de Estadística.

**ISI:** Industrialización Sustitutiva de Importaciones.

**IP:** Impuesto al Patrimonio.

**IVA:** Impuesto al Valor Agregado.

**LP:** Línea de Pobreza.

**PBI:** Producto Bruto Interno.

**PND:** Plan Nacional de Desarrollo.

**SMN:** Salario Mínimo Nacional.

**TR:** Teoría de la Regulación.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	3
1. FUNDAMENTACIÓN Y ANTECEDENTES .....	7
1.1 <i>Fundamentación</i> .....	7
1.2 <i>Antecedentes</i> .....	11
2. MARCO TEÓRICO .....	27
2.1 <i>Teoría de la Regulación</i> .....	29
2.2 <i>El Estado como agente redistribuidor de recursos y el papel del salario indirecto</i> .....	35
3. OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN .....	39
4. ESTRATEGIA EMPÍRICA .....	41
4.1 <i>Fuentes de Información</i> .....	42
4.2 <i>Metodología</i> .....	45
5. CONTEXTO HISTÓRICO Y MARCO INSTITUCIONAL .....	59
5.1 <i>El contexto histórico: Uruguay 1943-2005</i> .....	59
5.2 <i>Reconstrucción de la historia institucional del régimen de AFAM</i> .....	76
6. RESULTADOS .....	91
6.1 <i>Información estadística referente al régimen de AFAM</i> .....	91
6.2 <i>La evolución del régimen de AFAM</i> .....	96
6.3 <i>Una aproximación al impacto de las AFAM en el bienestar de los hogares</i> 103	
6.4 <i>El régimen de AFAM y el régimen de bienestar uruguayo</i> .....	109

<b>6.5 Impacto en la distribución del ingreso de los asalariados industriales .....</b>	<b>115</b>
<b>7. CONCLUSIONES.....</b>	<b>125</b>
<b>3. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>129</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>139</b>
<b>ANEXO 1: ANEXO METODOLÓGICO .....</b>	<b>139</b>
<b>ANEXO 2: RECONSTRUCCIÓN DE LA HISTORIA INSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN DE AFAM .....</b>	<b>144</b>
<b>ANEXO 3: SISTEMATIZACIÓN DE INFORMACIÓN REFERENTE AL RÉGIMEN DE AFAM EN EL SECTOR PRIVADO .....</b>	<b>154</b>
<b>ANEXO 4: EL RÉGIMEN DE AFAM EN EL SECTOR PÚBLICO .....</b>	<b>155</b>

## **INTRODUCCIÓN**

En nuestro país, el régimen de Asignaciones Familiares (AFAM) surge en 1943, con la ley que da creación a los de Consejos de Salarios, en un marco de constatado empeoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores. De acuerdo a los investigadores de la época, no es un componente improvisado, ni consecuencia de la filantropía de los patrones, sino que cumple con el objetivo de incentivar una demanda interna necesaria para el nuevo modelo de país que se había proyectado y se impone luego del reconocimiento del elevado nivel de explotación al que se veían sometidos los trabajadores.

El régimen de AFAM sufrió varios cambios en las últimas décadas, motivando diferentes estudios que analizaron los efectos de estas modificaciones sobre el bienestar de los hogares y la distribución del ingreso de la economía. En particular, en 2007 se aprobó una reformulación del régimen que posicionó a las AFAM como transferencia clave del Plan de Equidad<sup>1</sup> (PNUD, 2008: 209). En este marco, resulta importante preguntarnos sobre cuál ha sido la trayectoria histórica de este instrumento y sobre su relevancia efectiva en términos distributivos a lo largo de su historia.

La Teoría de la Regulación (TR) llama la atención sobre la presencia de un salario indirecto, que entendido como componente de la relación salarial, expresa el grado de regulación que el Estado impone sobre el mercado de trabajo y persigue principalmente el objetivo de mejorar las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. Mediante esta mejora, el Estado incide en el modo de regulación y, de esta forma, interviene en la reproducción del régimen de acumulación. A lo largo de nuestro estudio, podemos ver cómo fue utilizado este instrumento en el sector de los asalariados industriales, donde la relación salarial se puede visualizar con más claridad, en el marco de los diferentes modelos económicos en la segunda mitad del siglo XX.

---

<sup>1</sup> El Plan de Equidad apunta al conjunto de la población del país, pero la población objetivo prioritaria es la conformada por las personas y hogares que se encuentran en condiciones de pobreza. El objetivo principal, consiste en asegurar el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos de todas y todos los habitantes del territorio nacional, especialmente aquellos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad social, a través de la nivelación de oportunidades de acceso a servicios sociales universales, a ingresos a través del trabajo digno y a prestaciones sociales básicas. (Ministerio de Desarrollo Social, 2009: 17-18).

A partir de lo anterior, el objetivo de esta investigación es estudiar la evolución del régimen de AFAM, tanto desde una perspectiva de su incidencia en materia distributiva, como desde una visión de largo plazo. De esta forma, intentamos comprender las características de estas prestaciones como componente del salario indirecto a lo largo de la historia y como la principal transferencia a activos del sistema de seguridad social en Uruguay.

En este trabajo analizamos el período comprendido entre 1943 y 2005. Como se adelantó, el comienzo está marcado en 1943, a pesar de remitirnos en algunos pasajes a años anteriores, por ser este el año en que se aprobó la ley que dio origen al régimen de AFAM. En tanto, la finalización responde a que no entendimos pertinente, a los efectos del alcance de nuestro estudio, analizar la reforma puesta en marcha en 2007. Esta reforma implicó un importante giro para el régimen y terminó de desvincularlo totalmente de la relación salarial, proceso que se dio en un marco de profundos cambios en la participación del Estado en la economía, cuyo análisis escapa de los objetivos que nos hemos planteado en este trabajo.

La investigación en torno a estos temas tiene como propósito final aportar nuevos elementos para conocer y comprender el rol que ha cumplido el Estado en la distribución del ingreso y en la generación de bienestar en los hogares uruguayos en el largo plazo. Un mejor entendimiento de estos aspectos de la historia uruguaya contribuye a comenzar a evaluar el conjunto de instrumentos que han llevado a Uruguay a posicionarse como un país de renta media y desarrollo humano alto en el contexto latinoamericano. Asimismo, nuestra investigación se propone aportar desde el punto de vista de la construcción de evidencia cuantitativa que permita analizar los temas planteados desde una perspectiva de largo plazo. Esto representa una contribución importante si consideramos que en nuestro país este tipo de estadísticas se encuentran solamente en forma muy fragmentada y dispersa.

Nuestro estudio se enmarca en la línea de investigación sobre el rol del Estado en los regímenes de bienestar, que se ha desarrollado durante los últimos cuatro años en el Área de Historia Económica del Instituto de Economía (IECON). Sobre todo aporta, al proyecto de Investigación y Desarrollo “Modelos de bienestar en el Uruguay: estructura tributaria y gasto público social en el siglo XX”, aprobado y financiado por la Comisión

Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República, actualmente en curso.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En el capítulo 1 presentamos los fundamentos de nuestra elección y los distintos antecedentes de los cuales partimos para la elaboración de nuestra investigación. Los antecedentes constan de trabajos de distintos autores que abordan la problemática de las AFAM desde diversas perspectivas, así como de estudios que analizan la incidencia del Estado en la relación salarial. Ello nos permite contemplar distintos puntos de vista y reconocer los vacíos existentes en la materia, al tiempo que logramos abarcar todo el período de estudio que nos hemos propuesto.

En el capítulo 2 describimos el marco teórico sobre el cual se apoya nuestro trabajo. De esta forma, presentamos en primer lugar la TR, haciendo hincapié en su origen e hipótesis fundadoras y en las categorías principales de análisis que utiliza. Nos detenemos, particularmente, en el rol que juega en esta teoría el Estado como redistribuidor de recursos y el papel del salario indirecto.

A continuación, en el capítulo 3 describimos los objetivos y las hipótesis de investigación que guían nuestro trabajo. Este apartado surge de la lectura y análisis de los antecedentes y del marco teórico.

En el capítulo 4, detallamos la estrategia empírica utilizada para el contraste de nuestras hipótesis. Luego de presentar la forma en que abordamos dichas hipótesis, describimos las distintas fuentes de datos de las que nos servimos para nuestro estudio. Seguidamente, definimos la metodología empleada en el trabajo, presentando los instrumentos con los que contamos para el estudio de la evolución de las AFAM, su incidencia en el bienestar de los hogares, su relación con el régimen de bienestar y su impacto en la estructura distributiva de los salarios de la industria manufacturera.

En el capítulo 5 intentamos dar al lector elementos suficientes para lograr una mayor comprensión de la evolución del régimen de AFAM en el período de estudio definido. Con este objetivo, realizamos una descripción del contexto histórico general (5.1) y presentamos una reconstrucción de la historia institucional del régimen de

AFAM (5.2). Es importante advertir al lector, que la elaboración de este capítulo es funcional a la presentación de los resultados en el capítulo 6. En particular, en lo que refiere a la reconstrucción del marco institucional, cabe destacar que la comprensión de los resultados puede prescindir de su lectura (en ese caso recomendamos consultar los cuadros presentados en el Anexo 4 que resumen esquemáticamente la reconstrucción de la trayectoria institucional de las AFAM).

En el sexto capítulo se presentan los resultados de nuestra investigación. En los apartados 6.1 a 6.4 analizamos la evolución del régimen de AFAM, una aproximación al impacto de las prestaciones en el bienestar de los hogares y su evolución considerando el régimen de bienestar en su conjunto. En tanto, en el apartado 6.5 presentamos los resultados referentes al impacto en la concentración del ingreso de los trabajadores industriales.

Finalmente, en el capítulo 7 presentamos las conclusiones de nuestra investigación, las cuales se desprenden de los resultados obtenidos.

## 1. FUNDAMENTACIÓN Y ANTECEDENTES

### 1.1 Fundamentación

El régimen de AFAM sufrió varios cambios en las últimas décadas, motivando diferentes estudios que analizaron los efectos de estas modificaciones sobre el bienestar de los hogares y la distribución del ingreso de la economía. En 1995 se reinstauró el sueldo tope para la percepción de los beneficios y en 1999 y 2004 se procuró establecer como prioridad a los hogares de menores recursos. Finalmente, en 2007 se aprobó una reformulación del régimen que posicionó a las AFAM como transferencia clave del Plan de Equidad (PNUD, 2008: 209). Teniendo esto en cuenta, resulta interesante preguntarnos sobre cuál ha sido la trayectoria histórica de este instrumento y sobre su relevancia efectiva en términos distributivos a lo largo de su historia.

Este trabajo de investigación estudia las prestaciones por AFAM desde su creación en 1943 hasta 2005, discutiendo su rol como salario indirecto. Esto permite, a su vez, reflexionar acerca de la justificación del estatus de privilegio que ha solido recibir como parte del régimen de bienestar uruguayo. Nuestro análisis hace especial foco en el sector de los asalariados industriales. Este grupo fue el primero en gozar del beneficio y conformó parte importante de la clase trabajadora y urbana, afianzada con el desarrollo de la industrialización por sustitución de importaciones que se extendió hasta los años sesenta.

El régimen de AFAM de nuestro país se puso en marcha en las primeras etapas de la creación del Estado de bienestar uruguayo y es “*uno de los más antiguos de América Latina*” (Vigorito, A., 2005: 19). Su surgimiento se encuentra muy vinculado al nacimiento de los Consejos de Salarios. En un contexto marcado por las dificultades enfrentadas por la economía uruguaya y el decaimiento de las condiciones de vida de los trabajadores, en 1938 se creó una comisión investigadora parlamentaria que tenía como objetivo estudiar las condiciones de vida, trabajo y salario de la clase obrera (denominada “Comisión Investigadora de Vida, Trabajo y Salarios Obreros”). El informe presentado por dicha Comisión en 1940 “*denunciaba el estado de las viviendas obreras, los bajos salarios percibidos por ese sector y las perjudiciales condiciones de trabajo a las que eran sometidos*” (Nahum, B.; Cocchi, J.; Frega, A.; Trochón Y., 1998:

66) y, en particular, el informe “*demonstró que los salarios eran insuficientes del punto de vista familiar e individual y no alcanzaban para mantener una familia de pocos hijos*” (Cardozo, R.; Foladori, W., 1970: 128). Estas constataciones y la necesidad de fortalecer las bases del crecimiento industrial, a partir del desarrollo del mercado interno, pautaron la postura adoptada por el Estado en los años siguientes.

En 1943 se aprobó la Ley 10.449, que definió el salario mínimo, estableció los Consejos de Salarios y creó el régimen de AFAM. De esta forma, el Estado incidiría sobre la relación salarial en dos sentidos: uno, vinculado al salario directo y otro, asociado al salario indirecto. En el primer caso, actuó mediante el establecimiento de ámbitos de negociación salarial tripartitos y la fijación de un tope mínimo a las retribuciones. En el segundo, mediante el establecimiento de un régimen que permitiera a los trabajadores contar con un ingreso que atendiera a sus cargas familiares, marcó un canal de influencia sobre el salario indirecto. Esta medida se sumó a otras, que también apuntaron a mejorar la calidad de vida de los hogares de los trabajadores insertos en el sector formal de la economía, y que se reflejaron en la tendencia ascendente registrada por el Gasto Público Social (GPS).

En particular, en lo que refiere al surgimiento de las AFAM como instrumento de influencia sobre el salario indirecto, cabe destacar que “*en sus orígenes las asignaciones familiares aparecieron limitadas a los trabajadores subordinados vinculados por un contrato de trabajo, cuyas remuneraciones constituían un derecho del trabajo*” (Caggiani, R., 1969 en Plá Rodríguez, A., 1999: 199).

Desde 1943, el marco normativo que regula el régimen de AFAM en el sector privado sufrió numerosas transformaciones, que fueron pautando el rol jugado por estas transferencias en la relación salarial, es decir, como salario indirecto. Inicialmente, las asignaciones estuvieron dirigidas a los hogares de los trabajadores formales con cargas familiares de la industria y el comercio. Posteriormente, su cobertura se extendió a otros sectores de actividad: a los trabajadores a domicilio que tuviesen a su cargo obreros o peones (1947), a los trabajadores rurales (1954), a los trabajadores urbanos amparados en el seguro de desempleo (1958), a los jubilados y pensionistas (1960), a los trabajadores rurales amparados en el seguro de paro (1966), a los vendedores de diarios afiliados al Banco de Previsión Social (BPS, 1968) y a los trabajadores de la

construcción y de las panaderías (1970). En 1980, mediante el decreto-ley 15.084, se amparó bajo la misma normativa a la totalidad de los empleados de la actividad privada, los trabajadores que estuvieran percibiendo el seguro de desempleo, los empleados del servicio doméstico, los vendedores de diarios, los jubilados y pensionistas y los pequeños productores rurales.

Las AFAM representan uno de los tantos componentes del sistema de seguridad social uruguayo que se comenzó a conformar en los últimos años del siglo XIX y que representa un pilar central del régimen de bienestar. *“Los riesgos sociales que históricamente han demandado mayor atención de las políticas públicas,... se refieren en especial a la vejez, invalidez y sobrevivencia, así como a la salud y el desempleo. Uruguay no es una excepción a esta tradición, como de hecho demuestra la historia de la evolución de la seguridad social con el desarrollo de los programas siguiendo el orden mencionado”* (Bertranou, F., 2005: 12). De esta forma, en sus inicios el sistema de seguridad social uruguayo apuntaba fundamentalmente a la cobertura de riesgos de vejez e invalidez y posteriormente se fueron incorporando otros riesgos, y con ellos las prestaciones a los activos. Dentro de estas prestaciones a activos se enmarcan las AFAM, junto con el seguro de desempleo, el subsidio por maternidad y la cobertura de salud mutual. Si bien estas son piezas importantes del entramado de protección social y en la década del setenta llegaron a representar el 19% de las erogaciones del BPS, el gasto en prestaciones a activos en los últimos diez años no representó más del 6% del gasto de esta institución.

Varias razones llevan a enfocar nuestro análisis en el sector industrial. En primer lugar, este sector impulsó el crecimiento económico durante el período más próspero de la economía uruguayo en el siglo XX, apoyado en *“el peso cada vez mayor del mercado interno, en el marco de una redistribución de ingresos que alcanzó a los sectores populares urbanos... elevando su poder adquisitivo y, consecuentemente, su nivel de consumo”* (Bertino, M.; Bertoni, R.; Tajam, H.; Yaffé, J., 2003: 27). Este último elemento llevó a que el modelo apoyado en la industria manufacturera (denominado modelo de crecimiento “hacia adentro”), fuera exitoso no solo desde el punto de vista del desempeño económico, sino también desde lo social.

En segundo lugar, se trata de un sector con un alto grado de formalización, a diferencia de lo que sucede con sectores como el comercio y los servicios. Nuestro estudio busca analizar las AFAM como una de las formas a través de las cuales el Estado interviene en la relación salarial, por ello, resulta pertinente referirlo a un segmento del mercado de trabajo caracterizado históricamente por su alto grado de formalización.

Por otro lado, el análisis de la clase asalariada industrial es útil para evaluar las diferentes dinámicas y los cambios ocurridos durante la segunda mitad del siglo XX. Esto se apoya en que los asalariados industriales fueron una parte relevante del grupo afectado por el modelo de apertura comercial y financiera que se comienza a poner en marcha en los setenta, por la reconversión productiva que se procesó tras la crisis de la deuda en los ochenta y por la implantación definitiva del modelo aperturista y liberalizador en los noventa. En particular, en lo que refiere a este último cambio, cabe destacar que como consecuencia de la implantación de dicho modelo en la década del noventa, tuvo lugar una reestructuración de la industria. La misma determinó una importante pérdida de empleo en ese sector y en contrapartida se registró un crecimiento del empleo en el sector servicios y en las empresas más pequeñas, donde el nivel de sindicalización es menor, en el marco de una cobertura cada vez menor de la negociación colectiva (Marinakís, A.; Reinecke, G.; Velasco, J., 2005: 30).

Por último, las AFAM se encuentran disponibles para los trabajadores de este sector desde el nacimiento del régimen. De hecho, algunas empresas ya disponían de un régimen de prestaciones a las familias con condiciones similares al que posteriormente se instauró legalmente y estas eran principalmente industriales. Dentro de las mismas se encontraban “*ciertas empresas industriales como: Funsá, Textil Uruguaya, Barreiro y Ramos, Fábricas el “Acero”, “Campomar y Soulas”*” (Cardozo, R.; Foladori, W., 1970: 136), que se sumaban a algunos bancos y a una mutualista.

A lo largo de la historia del régimen, la percepción de las AFAM estuvo condicionada a diferentes requisitos relacionadas a: el vínculo del atributivo con el mercado de trabajo (hasta 1999), su sueldo (en 1943-1976 y a partir de 1995), la edad del beneficiario, su concurrencia a centros educativos (a partir de 1950) y la realización de controles médicos periódicos (a partir de 2004). En particular, en relación a los

últimos dos condicionantes, no consideramos la incidencia del instrumento en la incorporación y permanencia de los beneficiarios en el sistema educativo, ni en el sistema de salud, a pesar de que ellos (como componentes del salario indirecto) también tienen implicancias en términos del impacto en la distribución del ingreso y el bienestar de los hogares.

Finalmente, en esta investigación queremos contribuir a hacer visible en qué medida, instituciones del mercado de trabajo creadas hace muchos años, fueron capaces de cumplir el papel que se esperaba de amortiguación de los efectos de la recesión sobre los grupos más desfavorecidos y vulnerables, o contribuir a revertir la tendencia del ciclo económico. En este sentido, observamos que el temprano nacimiento del régimen y su desarrollo tendieron a posicionarlo como un instrumento sobre el que recaían ambiciosas expectativas. Sin embargo, esta idea no es tan clara si consideramos el nivel sumamente bajo de las prestaciones en términos reales.

## ***1.2 Antecedentes***

En este apartado se reúnen los estudios sobre los cuales se apoya nuestra investigación que han abordado la temática de las AFAM desde distintas perspectivas, así como otros que analizan la incidencia del Estado en la relación salarial. Los principales antecedentes que presentamos a continuación pueden ser divididos en cuatro grupos.

En primer lugar, presentamos aquellos estudios que permiten comprender el funcionamiento del sistema de seguridad social en nuestro país desde una perspectiva histórica, que nos ayudan a tener una visión más completa acerca de los factores que explican la evolución del régimen de AFAM. Cabe aclarar que hay otros trabajos que aportaron al entendimiento del funcionamiento de los sistemas de seguridad y protección social uruguayos pero que no se reseñan en nuestros antecedentes. Entre estos trabajos destacamos los realizados por Ferreira-Coimbra, N. y Forteza, A. (2004); Bertranou, F. (2005) y Filgueira, F., Rodríguez, F., Rafaniello, C., Lijtenstein, S. y Alegre, P. (2005).

En segundo lugar, reseñamos los trabajos que se han dedicado a estudiar y caracterizar el régimen de AFAM uruguayo, fundamentalmente desde el punto de vista del marco normativo, en distintos períodos sobre los cuales nos apoyamos para entender el funcionamiento del régimen y así poder analizar sus vínculos con otras variables. Debe destacarse que existe un conjunto de estudios sobre las AFAM en particular, que fueron utilizados con el objetivo de complementar la caracterización general del régimen, pero que a los efectos prácticos no compartían puntos en común con nuestra investigación y por lo tanto no se encuentran reseñados. Concretamente, entre los trabajos relevados y que han aportado a la descripción general del funcionamiento de las AFAM, deben destacarse los realizados por Cancela, J. (1958), Caggiani, R. (1969), Grameth, M. (1979) y una serie de artículos elaborados por la Asesoría General de Seguridad Social del BPS incluidos en los *Comentarios de Seguridad Social* publicados por dicha institución.

En tercer lugar, mencionamos algunos estudios que se concentran en el impacto de las AFAM en el bienestar de la sociedad uruguaya en años específicos, que nos brindan una primera aproximación a la problemática.

Por último, presentamos algunos trabajos que nos aportan a ver a las AFAM de una perspectiva dónde las mismas constituyen un instrumento a través del cual el Estado incide sobre la relación salarial.

### ***Estudios sobre seguridad social***

La dinámica del régimen de AFAM, como componente del sistema de protección social, se encuentra atada a la evolución de la seguridad social en su conjunto. En este sentido, planteamos algunas referencias que nos fueron de utilidad para comprender el desarrollo del sistema de protección social en nuestro país y el papel jugado por las AFAM dentro de este.

**Vieitez, H. y Minetti, L.** (1984) realizan un estudio de la evolución del concepto de seguridad social<sup>2</sup> y del desarrollo del sistema en Uruguay. Señalan que “*el objetivo*

---

<sup>2</sup> El concepto moderno de seguridad social surge, a nivel internacional, a partir de la Carta del Atlántico en 1942, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. En 1948 la ONU sanciona la Carta de los

*final de la seguridad social es realizar una redistribución de las rentas que resultan de la actividad económica, con el fin de complementar los recursos de cada familia a sus necesidades”* (Vieitez, H; Minetti, L., 1984: 9). De esta manera, el fin último de la seguridad social es cubrir los riesgos sociales a los que se ve expuesta la población de un país.

Entre los principios de la seguridad social los autores distinguen: universalidad, integridad, solidaridad, igualdad, unidad, suficiencia e internacionalidad. La universalidad implica que la cobertura debería alcanzar a toda la población, independientemente de su sexo, edad, nacionalidad y condición económica, social y laboral. Por su parte, la integridad de la seguridad social hace referencia a que ésta debe cubrir a la población de todos los posibles riesgos sociales<sup>3</sup>. En tanto, el principio de solidaridad, se refiere a que cada persona debería contribuir al sistema según sus ingresos y gozar de los beneficios de éste según sus necesidades. La igualdad supone la prestación de iguales beneficios ante iguales circunstancias, mientras que por unidad se entiende que debería existir un único organismo que se encargue de la cobertura de todos los riesgos sociales. La suficiencia implica que las prestaciones, en dinero o en especie, deben alcanzar para cubrir las necesidades mínimas vitales del beneficiario y su grupo familiar. Finalmente, el principio de internacionalidad supone que todo residente del país tiene derecho a acceder a la seguridad social, sin importar su nacionalidad.

Partiendo de un análisis de cobertura, monto de prestaciones, financiamiento y organización administrativa para 1964 y 1985, los autores plantean que para el caso uruguayo el cumplimiento de estos principios es muy limitado. En primer lugar, la inclusión de los beneficiarios está condicionada por su pertenencia al mercado laboral; los riesgos sociales se cubren parcialmente y no se ha logrado centralizar la organización de la seguridad social, por el contrario, existen organismos estatales, paraestatales y privados a cargo de la cobertura de los distintos riesgos sociales. De la misma manera, no se cumple el principio de igualdad debido a que hay situaciones de privilegio, tanto en lo que se refiere a las tasas obrero-patronales de contribución como

---

derechos humanos donde se fija la obligatoriedad al derecho de la Seguridad Social, está fue sancionada en Uruguay en 1969.

<sup>3</sup> “*La idea de riesgo social no remite a la presencia o ausencia de riesgo en forma aleatoria, sino a la idea de recurrencias empíricas en las que es posible identificar situaciones de vulnerabilidad social ligadas a categorías de población definidas por diversos criterios (ciclo vital, nivel educativo, clase social, sexo, etcétera)*” (Filgueira, F.; Rodríguez, F.; Rafaniello, C.; Lijtenstein S.; Alegre, P., 2005: 13).

a las prestaciones percibidas, estas no son uniformes por estar a cargo de distintos organismos (en el caso de las AFAM esta desigualdad se da entre los trabajadores del sector privado y los trabajadores del sector público). Adicionalmente, los montos de las prestaciones son insuficientes para cubrir los riesgos para los que fueron creadas. En cuanto a la internacionalización, los autores señalan que entre 1975 y 1982 se firmaron convenios con varias naciones<sup>4</sup> con el objetivo de establecer normas de seguridad social para los trabajadores extranjeros y sus familias.

Los riesgos cubiertos por la seguridad social son sanitarios y económicos, implican prestaciones en especie o en dinero, de forma temporal o ilimitada. En el caso de las AFAM, cubren riesgos económicos y son prestaciones en dinero y temporales.

En Uruguay, los riesgos cubiertos tuvieron un desarrollo gradual, comenzando en 1830 con una cobertura muy limitada de los riesgos vitalicios (vejez, invalidez, riesgos profesionales, muerte) y luego, ya comenzado el siglo XX, se incorporaron los riesgos temporales económicos o sanitarios (enfermedad, maternidad, desocupación, cargas de familia).

Vieitez y Minetti destacan que, durante el período 1964-1983, se optó por darle relevancia a la cobertura de los riesgos de vejez, invalidez y muerte, como consecuencia de la presión financiera ejercida por estos riesgos derivada de la baja relación activo-pasivo. En cuanto a las AFAM, los autores señalan que en el período de estudio la cantidad de beneficiarios y tributarios aumentó 60% y 83% respectivamente. Por otro lado, analizan la evolución de las prestaciones del régimen en relación al Producto Bruto Interno (PBI) y a los gastos corrientes del Gobierno Central, que crecieron hasta 1971, para luego descender, alcanzando un mínimo en 1983 de 0,6% y 6,1% respectivamente (Vieitez, H.; Minetti, L., 1984: 119-120).

**Filgueira, F.** (1998) analiza la creación de los Estados Sociales en América Latina. El Estado y la clase trabajadora tienen un papel relevante en la transformación de los sistemas de protección social para lograr la construcción de una ciudadanía social y atacar la pobreza en la región.

---

<sup>4</sup> Argentina, Paraguay, España, Brasil, Italia y Chile.

El autor parte de la clasificación de C. Mesa-Lago<sup>5</sup> para tipificar el estado de los regímenes de protección social en América Latina en el período 1930-1970, pero agrega que ésta debe realizarse en función de variables estructurales y secuencias históricas (“path dependence”), más que en los puntos de partida temporales singulares y la madurez alcanzada por el sistema. En este sentido, tipifica a los Estados Sociales de América Latina en: universalismo estratificado, regímenes duales y regímenes excluyentes.

De acuerdo a esta clasificación, Uruguay se encuentra en la categoría de universalismo estratificado, debido a que en 1970 la mayor parte de la población estaba cubierta por el sistema de seguro social y los servicios de salud y asistía a los centros de educación primaria y secundaria inicial. De la misma manera, el sistema estaba fuertemente estratificado en materia de beneficios, condiciones de acceso y alcance de la protección en seguridad social y salud.

Filgueira encuentra que el modelo sustitutivo de importaciones adoptado por Uruguay a partir de los años cuarenta, condicionó el desarrollo del sistema de protección social. Este modelo permitió un proceso de modernización económico y social, en donde el Estado asumió un rol central. La exportación orientada a bienes primarios con baja demanda de mano de obra, acentuó la migración hacia el centro urbano generando presión para la creación de nuevos puestos de trabajo. Esta demanda fue cubierta por el Estado mediante la creación de empleos públicos y el apoyo a la industria doméstica. De esta forma, el poder estatal sobre los capitales domésticos, acompañado de una temprana sindicalización de los trabajadores, derivó en la incorporación de extendidos programas de protección social. Dichos programas se desarrollaron orientados a grupos urbanos y, en particular, hacia el mercado laboral formal. Adicionalmente, se dio una *“fuerte estratificación de beneficios... los trabajadores del Estado y los profesionales, servicios urbanos y trabajadores fabriles urbanos tuvieron acceso en ese orden a protecciones y beneficios, y también en ese orden estratificaron calidad y acceso”* (Filgueira, F., 1998: 8).

---

<sup>5</sup> La clasificación de Mesa Lago distingue entre países pioneros, intermedios y tardíos, y se realiza en función del inicio histórico del Sistema de Bienestar y del grado de maduración alcanzado por este.

El autor plantea que desde mediados de la década del setenta América Latina se encuentra redefiniendo su modelo de desarrollo económico y social. “*Sistemas de políticas sociales centralizados, sectorializados, con aspiración de universalidad, y administrados estatalmente están dando lugar a modelos de políticas sociales descentralizados, integrales, focalizados y con delegación en el sector privado*” (Filgueira, F., 1998: 4). Propone que la reforma del sistema debe perseguir objetivos de descentralización y focalización, y plantea críticas y distintas posiciones sobre estos objetivos.

**Sienra, M.** (2006) analiza el sistema de seguridad social uruguayo entre 1968 y 1986 buscando establecer su concordancia del sistema de seguridad social uruguayo con la concepción de seguridad social dirigida a mejorar la equidad.

Tras realizar una reconstrucción de la historia institucional de la seguridad social, incluyendo a la normativa que ampara a las compensaciones familiares (AFAM y subsidios por maternidad), la autora estima la distribución del ingreso en la economía uruguaya para el período analizado concentrándose en el sector agropecuario, la industria manufacturera y el sector público. Cabe destacar que esta estimación es de particular importancia considerando las deficiencias estadísticas existentes en lo referente a distribución del ingreso en nuestro país.

Sienra concluye que a pesar de que los beneficios del sistema no alcanzaron a toda la población durante el período estudiado y no se llegó a unificar el régimen, la desigualdad al interior de las jubilaciones fue significativamente menor a la desigualdad en la distribución del ingreso de la economía uruguaya en su conjunto.

### ***El régimen de AFAM***

En este apartado reseñamos los trabajos que se han dedicado a estudiar y caracterizar el régimen de AFAM uruguayo, fundamentalmente desde el punto de vista del marco normativo.

**Cardozo, R. y Foladori, W.** (1970) realizan un análisis exhaustivo de la evolución legal del régimen desde su inicio hasta 1969. Abordan la definición de las

prestaciones por AFAM, sus objetivos, los antecedentes nacionales e internacionales del régimen, sus causas y el análisis de contexto que acompaña cada cambio importante en el sistema legal.

Señalan que el concepto de AFAM puede estudiarse siguiendo su naturaleza social, jurídica, financiera y económica. En lo referente a la naturaleza social, se entiende como el derecho del trabajador de tener un salario justo, que permita cubrir sus necesidades y las de su familia. En cuanto a la naturaleza jurídica, la doctrina nacional señala que la AFAM *“no integra el salario base a los efectos del cálculo de la indemnización por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales... tampoco ha de imputarse a los efectos del pago del salario mínimo... no ha de tomarse en cuenta para calcular la indemnización por despido... la asignación no tiene relevancia para determinar la suma a servirse por concepto de pensión alimenticia que fije el Juez de Menores... no podrá tomarse en cuenta para fijar las cotizaciones sobre las remuneraciones a los efectos jubilatorios y de las asignaciones familiares”* (Cardozo, R.; Foladori, W., 1970: 17). En tanto, la naturaleza financiera hace hincapié en el tipo de aporte que financia el régimen. Finalmente, la naturaleza económica de la asignación refiere a que las asignaciones constituyen elementos de una economía de mercado, pero representan también una exigencia social en una economía colectivista, son una transferencia que se distribuye sin contrapartida directa en razón de su naturaleza y finalidad.

Dentro de los objetivos que persiguen las prestaciones a la familia en el régimen de seguridad social uruguayo, los autores distinguen entre los sociales, demográficos, económicos y pedagógicos. Estos pueden estar presentes al mismo tiempo o no, según el contexto económico y social. Entre los objetivos sociales se encuentran los primarios, que pretenden aliviar la carga familiar asumiendo, parcialmente, la carga económica de alguno de sus miembros y los secundarios, entre los que pueden encontrarse vigorizamiento del trabajo, la política de expansión nacional, el freno de la suba de los salarios y la prestación de un salario único. Por otro lado, el principal objetivo demográfico es aumentar el coeficiente de natalidad, mientras que el económico es influir en la concentración del ingreso del país. Por último, el objetivo pedagógico apunta a la instrucción a la infancia y el fomento de la educación.

Cardozo y Foladori identifican como principales antecedentes internacionales del régimen uruguayo los compromisos adquiridos por la participación de Uruguay en ciertos encuentros<sup>6</sup>, la implantación del sistema en Europa (Francia, Inglaterra y Bélgica) y su establecimiento en países americanos (Chile y Argentina).

Plantean que las causas del surgimiento del régimen son: los resultados de la investigación parlamentaria de 1940; compensar y ayudar financieramente a la mujer grávida; combatir los bajos salarios de los obreros; combatir el bajo índice de nupcialidad y natalidad, la morbilidad y mortalidad infantil; lograr la protección de los hijos ilegítimos; y generalizar el régimen de asignaciones ya existente en algunos organismos públicos y empresas privadas.

**Ameglio, E.** (1991) analiza las prestaciones familiares (dentro de las cuales se incluyen las AFAM) desde el punto de vista de su marco legal. Tras realizar un recuento de los antecedentes de las prestaciones familiares y la evolución de este instituto, el autor realiza una sistematización de las finalidades de las AFAM.

Ameglio analiza el ámbito de aplicación de las prestaciones familiares centrándose en la previsión constitucional del sistema: el régimen legal obligatorio instrumentado en la Ley 10.449 de 1943 y el régimen vigente en 1991. Posteriormente, el autor realiza un estudio detallado de la evolución de los beneficios, la organización administrativa y algunos aspectos financieros del sistema desde su creación hasta 1991.

### ***Las AFAM y su impacto en el bienestar de los hogares y la distribución del ingreso***

A pesar de que no encontramos antecedentes que estudien el impacto del régimen de AFAM sobre el bienestar de los hogares y la distribución del ingreso para un período tan extenso como el que nos proponemos en este trabajo, sí existen antecedentes nacionales que analizan algunos años más recientes.

---

<sup>6</sup> Algunos de estos fueron: la Conferencia Panamericana celebrada en Lima en 1928, las convenciones concertadas en Ginebra en 1928, el Segundo Congreso Americano de Eugenesia y Hormicultura en Buenos Aires en 1934 y la Conferencia de la OIT en Nueva York en 1941.

**Bucheli, M.** (1997) compara el régimen de AFAM vigente antes de 1995 con el que se instaura con la Ley 16.697 de mayo de 1995, mediante el cual se restablece un tope de ingresos para la percepción de los beneficios y un aumento de las prestaciones. El análisis se centra en los impactos sobre la distribución del ingreso de este cambio en la normativa y se apoya en los datos de la Encuesta de Hogares de 1994 del Instituto Nacional de Estadística (INE).

En el estudio se concluye que entre 1985 y 1995, descendió el número de beneficiarios del régimen. Mientras que, a partir de 1996, aumentó el monto gastado por el BPS por concepto de AFAM debido al incremento de beneficiarios, pero fundamentalmente por la significativa suba de la prestación unitaria.

En cuanto a la cobertura, el régimen vigente hasta 1994 cubría alrededor de 29% de los menores de 18 años en Montevideo y 32% de los mismos en el interior. En el estrato más bajo de ingresos de cada región, a la mayor deserción de la enseñanza, se le sumaba un mayor porcentaje de adultos sin derecho a percibir la prestación. Por lo tanto, la comparación de la distribución del ingreso de los menores de 18 años y la de los menores beneficiarios mostró que, el carácter progresivo de la cobertura para el régimen vigente antes de 1995, estaba altamente relacionado con la concentración de los menores de 18 años en los estratos más bajos de ingresos y no con un diseño de atención a los más pobres. Por otro lado, a partir de 1995 con la imposición del nuevo tope de ingresos, la cobertura se concentró en los estratos más pobres. De todas maneras, las exigencias de obligatoriedad de asistencia al sistema educativo y la no generación del derecho por parte de los mayores a cargo debido a no pertenecer al mercado laboral formal, mantenían un porcentaje significativo de menores sin derecho a la prestación en estos estratos de la población.

El análisis del impacto sobre la distribución del ingreso de las AFAM mostró que estas funcionan como desconcentradoras del ingreso en los dos regímenes, pero en forma más pronunciada en el que comenzó a regir a partir de 1995. De todas maneras, cabe destacar que la contribución al mejorar los resultados del Índice de Gini de ambos regímenes fue muy pequeña. Por otro lado, si se mide la distribución del valor de las AFAM entre distintos estratos del ingreso, crece la concentración de las asignaciones en los estratos más pobres. Esto refleja que en el nuevo régimen, el sistema de AFAM se

constituye como una política con un efecto redistribuidor más progresivo que el antiguo, aunque todavía reducido.

**Vigorito, A.** (2005) estudia los efectos del régimen de AFAM sobre la pobreza y la distribución del ingreso, para el régimen vigente entre 1999 y mayo del 2004 y el derivado de las modificaciones establecidas en junio de 2004<sup>7</sup>.

El trabajo analiza la evolución del régimen y señala que éste se ha transformando desde un sistema que ampara a todos los trabajadores del sector formal de la economía, hacia un régimen dirigido a los hogares compuestos por trabajadores de menores recursos y por adultos con niños a cargo no amparados por el régimen de seguridad social. Si bien las modificaciones legales amplían la cobertura de la prestación, Vigorito señala que estos cambios no se hicieron con el fin de lograr resultados en los niños sino para alivianar la pobreza de los hogares. Agrega que las sucesivas leyes que modificaron el régimen transformaron a la AFAM en una prestación sujeta a verificación de medios, más que en una transferencia con contrapartidas.

Los resultados de la estimación muestran que la modificación de 2004 significó una expansión de 65% en la cobertura en los dos primeros deciles de ingreso. De todas maneras, se destaca que, aunque todos los potenciales beneficiarios realizaran las gestiones para cobrar la asignación, no se cubriría a toda la población ubicada dentro del primer decil de ingresos, sino que solo se abarcaría a 69% de esta población (Vigorito, A., 2005: 34-36).

En cuanto a los impactos sobre la distribución del ingreso, los resultados fueron similares a los presentados en el trabajo de Bucheli, en los dos regímenes considerados la asignación presenta un efecto desconcentrador de los ingresos de los hogares. Si bien este impacto es muy reducido, indica que manteniendo el resto de las fuentes de ingresos constantes, un aumento de la AFAM unitaria podría tener un efecto igualador más importante<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> En 1999 la ley 17.139 incorpora como beneficiarios de la prestación a hogares de menores recursos. Por otro lado, en 2004 la ley 17.758 extiende la prestación a todos los hogares, pertenecientes o no al sector formal de la economía, cuyos ingresos sean inferiores a tres salarios mínimos nacionales.

<sup>8</sup> La descomposición de ingresos por fuentes mostró que el ingreso por AFAM es el único con efectos desconcentradores en términos de la distribución para los dos regímenes estudiados.

De la misma manera, el estudio analiza la incidencia de las AFAM sobre la pobreza mostrando que, a pesar de que el beneficio es un ingreso no despreciable para los hogares situados muy por debajo de la Línea de Pobreza, el monto de la AFAM no alcanza para que estos beneficiarios logren traspasar el umbral de pobreza.

Finalmente, en 2007 en el marco del diseño del Plan de Equidad que tiene como uno de sus principales componentes el nuevo régimen de AFAM, **Vigorito, A. y de Melo, G.** analizan los elementos que definen el régimen con el objetivo de aportar a la discusión en torno al rediseño del sistema. Partiendo de una revisión bibliográfica sobre el diseño de programas de transferencias condicionadas en otros países de América Latina y el impacto de regímenes de transferencias sobre distintos comportamientos de los individuos, plantean qué factores considerar para la elaboración y seguimiento de la reforma del régimen de AFAM. Asimismo, presentan el marco jurídico del régimen, evalúan las alternativas del programa, y estiman el costo que tendría el nuevo sistema y el impacto en la población perteneciente al Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social<sup>9</sup>. Finalmente, estudian el potencial impacto de la reforma sobre la indigencia, la pobreza, la distribución del ingreso, y la situación de los adolescentes con respecto al estudio y al trabajo.

Las autoras destacan como objetivos del sistema la reducción de la pobreza y la indigencia y el estímulo a la permanencia de los niños en el sistema educativo. En los tres escenarios alternativos que estudian, destacan la determinación del valor de la prestación de forma escalonada, siendo un monto inferior el de los niños que asisten a primaria que el de los adolescentes que asisten a secundaria.

En lo que refiere a la pobreza y a la distribución del ingreso, a pesar de que los impactos de acuerdo con cada escenario serían de distinta intensidad, en todos los casos implicaría una mejora con respecto a 2006. De esta forma, queda al descubierto el potencial que tienen las AFAM como instrumento de política social. De todas maneras, hay que tener en cuenta que el aumento del ingreso del hogar podría generar una reducción en el trabajo de niños y adolescentes que derivaría en un descenso del ingreso

---

<sup>9</sup> El Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social fue un programa llevado adelante por el Ministerio de Desarrollo Social en 2005 y 2006, destinado a los hogares que se encontraban en situación de indigencia (primer quintil de la población bajo la línea de pobreza). Su principal componente consistió en transferencias monetarias condicionadas.

del hogar, por lo que se podrían estar sobreestimando los efectos de los escenarios propuestos.

De Melo y Vigorito explicitan la debilidad del régimen por estar fragmentado y por contar con una multiplicidad de criterios de acceso. También resulta importante resaltar las propuestas que realizan las autoras. Por un lado, señalan la necesidad de coordinar con las entidades de la enseñanza, prestando especial atención a la enseñanza secundaria. Por otro lado, como consecuencia de la pérdida de valor real que han sufrido las asignaciones en ciertos períodos de tiempo, proponen indexarlas automáticamente.

### ***Consideraciones sobre la relación salarial***

En este apartado presentamos brevemente los trabajos de autores que han aportado al estudio de la relación salarial. Ya sea porque encaran el estudio de la misma desde una perspectiva regulacionista, como porque analizan las transferencias del Estado como instrumento de la política salarial.

En primer lugar, nos parece importante hacer referencia a la autora argentina **Marshall A.**, quien se plantea interrogantes sobre la determinación de la relación salarial observándola desde una perspectiva histórica, haciendo particular hincapié en la participación del Estado en este proceso. Especialmente encontramos dos trabajos de su autoría que reflejan una similitud de sus inquietudes con las nuestras.

En 1979 la autora presenta un trabajo en el que sistematiza los factores que explican la evolución en el largo plazo del salario real. En dicho marco plantea los determinantes de los límites de la tasa de salario: *“la tasa efectiva de salarios se fija en el corto plazo influida por fuerzas del mercado de trabajo, por políticas empresarias ligadas a condiciones económicas concretas (...) y por factores sociales e institucionales: combatividad sindical e intervención del Estado”* (Marshall, A., 1979: 378). En particular, identifica que el límite inferior de los reclamos salariales está dado por el estándar de vida obrero<sup>10</sup>, y señala que éste se alcanza mediante el trabajo asalariado, otras formas remuneradas y no remuneradas de trabajo y por la provisión

---

<sup>10</sup> Define al estándar de vida obrero *“como una cierta canasta de bienes y servicios, especificada en cuanto a composición y extensión, socialmente reconocida”* (Marshall, A., 1979: 379).

social de algunos bienes y servicios generalmente suministrados por el Estado. Esto último lo identifica como “salario social”; el que cubre gastos de educación, formación profesional, salud, entre otros, y agrega que *“el Estado, encarnando la “supervivencia” de un sistema socioeconómico, al asumirlos, evita la dilapidación de la fuerza de trabajo, y adecua la oferta a los cambios en la calidad de la demanda de trabajo”* (Marshall, A., 1979: 379). Cabe destacar que el “salario social” es lo que en nuestro trabajo entendemos como salario indirecto.

Por su parte, en un trabajo posterior, Marshall (1981) presenta un estudio sobre la evolución en el largo plazo de la composición de la “canasta” de consumo de los obreros de la industria en Buenos Aires. Para el período 1930-1975 identifica al Estado como el principal responsable de la tendencia histórica del peso del gasto en bienes y servicios básicos (alimentación y alojamiento) en el total del presupuesto familiar, en el sentido de que el Estado interviene mediante la regulación de los precios de bienes y servicios básicos. *“Si el consumo de bienes y servicios menos básicos pudo expandirse, fue mucho más debido al control estatal de precios de componentes del consumo básico, que provocó la “liberación” de un excedente disponible para otros, que como consecuencia del abaratamiento relativo de componentes tradicionales y no tradicionales del consumo generado por aumentos de productividad”* (Marshall, A., 1981: 371).

De esta manera, si observamos esta regulación de precios ejercida por parte del Estado como un mecanismo para influir en la relación salarial, podemos encontrar una línea de investigación similar con nuestro estudio, debido a que en ambos trabajos nos proponemos una mirada en el largo plazo de la influencia del Estado en la relación salarial, y particularmente, a través del salario indirecto. Entendemos que, mientras Marshall estudia la incidencia del Estado sobre la relación salarial a través del gasto de los hogares, nosotras nos proponemos hacerlo observando la regulación que el Estado realiza sobre los ingresos de éstos.

Por su parte, **Camou, M.** (2001) estudia la relación salarial en Uruguay para el período 1922-1949, tomando como marco teórico la TR, para ello se basa en la experiencia de una empresa representativa del sector textil. Analiza la evolución de la

regulación salarial en el período teniendo en cuenta su vinculación con el modelo de crecimiento y desarrollo.

En particular, nos interesan sus hallazgos sobre la evolución de los mecanismos de negociación entre trabajadores, empresarios y Estado durante el período. En este sentido, identifica dos tipos de relación salarial, donde encuentra que se transita desde una *“relación escasamente regulada, regida por la competencia a una regulada con importante intervención del Estado y los sindicatos y con mayor estabilidad salarial en el largo plazo”* (Camou, M., 2001: 4). Si bien la autora señala que no es posible indicar el momento exacto del cambio en el tipo de relación salarial, éste está claramente asociado con el surgimiento de los Consejos de Salarios en 1943, en este caso en 1945 cuando empezaron a funcionar los Consejos en la empresa representativa.

Cambiando de perspectiva, pero continuando con el repaso de autores que aportan a nuestro estudio de la influencia del Estado sobre la relación salarial, encontramos en **Plá Rodríguez, A.** a un autor que se interesa por el estudio de las relaciones laborales, sin que el mismo se enmarque en la TR, sino desde una perspectiva jurídica. En lo que refiere específicamente al régimen de AFAM, en Plá Rodríguez (1999), el autor parte de una pregunta en la cual se cuestiona si el carácter de las AFAM responde a un instrumento de política social o, en su defecto, a un instrumento de política salarial. Para contestar dicha pregunta estudia la institución como fenómeno universal, definiendo sus finalidades y analizando su evolución en términos generales, para luego estudiar en forma detallada el desarrollo que tuvo la misma en Uruguay, y finalmente exhibir ciertas tendencias del fenómeno.

El autor utiliza una perspectiva histórica, y expone que el desarrollo de las AFAM en nuestro país puede separarse en seis etapas: preparación; iniciación; organización; extensión; concentración y duplicación. La determinación de estas etapas la realiza en función de las principales leyes que regulan la materia, prescindiendo de aquéllas que introducen elementos no significativos.

Plá Rodríguez concluye que las AFAM han tenido una evolución que las ha llevado desde componente del salario a ser parte de los beneficios prestados por la seguridad social. Asimismo, plantea que *“cualquiera sea la opinión que se tenga sobre*

*la importancia de las asignaciones familiares como elemento de la política salarial, lo indudable es que ésta no se puede trazar sin tener en cuenta la significación práctica de las asignaciones familiares” (Plá Rodríguez, A., 1999: 204).*

Estos antecedentes aportan al estudio del régimen de AFAM desde distintas perspectivas y, en muchos aspectos, se complementan. Sin embargo, en el recorrido realizado a través de los mismos encontramos vacíos en el análisis desde diferentes puntos de vista. Es la identificación de estos vacíos que ha guiado la formulación de los objetivos e hipótesis en que se enmarcan este trabajo.

Ninguno de los antecedentes plantea un análisis del régimen con una mirada de largo plazo, desde sus orígenes hasta la actualidad, sino que los mismos se enfocan en períodos específicos.

En lo que respecta a los estudios sobre los efectos redistributivos de las AFAM, los resultados entre los mismos no varían significativamente, a pesar de estar referidos a distintos momentos. De hecho, todos concluyen sobre la incidencia poco significativa que tiene este componente sobre la distribución del ingreso. Si bien estos resultados aportan al entendimiento del régimen, no contamos con un análisis del impacto distributivo del instrumento en el largo plazo, cuando sí se podía esperar que existieran impactos más destacados. A este vacío se suma que ninguno de los trabajos reseñados considera la importancia de analizar la incidencia en la distribución del ingreso al interior de un grupo específico de trabajadores.

Por último, ninguno de los estudios reseñados analiza la contribución del régimen de AFAM a la constitución de un salario indirecto como medio de influencia por parte del Estado sobre la relación salarial. En particular, Plá Rodríguez de alguna forma se acerca a este análisis al estudiar la evolución del régimen de AFAM desde un componente de política salarial, hacia un instrumento de la seguridad social. De todas maneras, no incorpora la categoría salario indirecto y no lo analiza desde el punto de vista de las influencias que tiene sobre la relación salarial.



## 2. MARCO TEÓRICO

La hipótesis inicial de este trabajo coloca a las AFAM como componente del salario indirecto, de acuerdo a las condiciones planteadas por la TR. En este apartado exponemos los principales postulados de esta teoría deteniéndonos especialmente en las categorías de análisis que nos proponemos estudiar. El estudio del impacto que tuvieron las AFAM, como salario indirecto, sobre la distribución del ingreso de los trabajadores de la industria, obliga a referir, desde un punto de vista teórico, el papel que juega el Estado como agente redistribuidor en la economía.

La elección de la teoría sobre la cual apoyar nuestra investigación no fue realizada de forma aleatoria. Cuando nos propusimos estudiar la evolución de las AFAM desde su creación debimos adoptar un enfoque histórico, y entendimos que su estudio como salario indirecto nos imponía necesariamente entender el juego en que participan los distintos actores sociales y la forma en la que ello se refleja en el marco normativo que regula sus componentes, como plantea Saillard (1996). Asimismo encontramos que para lograr nuestro objetivo era necesario considerar los cambios, no solo de las relaciones sociales, sino también de las relaciones políticas que suceden entre los actores. Lo anterior, sumado al hecho de que nuestro análisis nos exigía superar la comparación estática al considerar la dinámica de largo plazo, hizo que nos resultara dificultoso trabajar con corrientes convencionales del pensamiento económico, especialmente con un marco teórico neoclásico. De este modo, a pesar de encontrar que algunos autores han logrado superar dichas limitaciones del pensamiento neoclásico y lograron dar explicaciones siguiendo dicho marco de análisis, nosotras buscamos apoyarnos en un marco alternativo que entendimos podía ajustarse a nuestro objetivo de forma de trabajar con mayor seguridad.

En términos más generales y tomando como referencia a los integrantes del “Seminario de Economía Crítica TAIFA”; “...quien se aproxime a este pensamiento (neoclásico) con la intención de entender el funcionamiento de la sociedad actual, se encontrará con grandes dificultades. El pensamiento neoclásico presenta insuficiencias insalvables, tanto para explicar teóricamente la dinámica de la sociedad actual, como para enfrentar los múltiples y graves problemas que existen en esta sociedad y orientar una acción transformadora de la misma” (Etxezarreta, M. (Coord.), 2004).

En primer lugar, nos enfrentamos a la dificultad de trabajar bajo los principios del individualismo metodológico, según el cual los individuos toman sus decisiones en forma racional, asignando valores y optando por aquellas alternativas que le reditúen mayor bienestar. De esta forma, las decisiones de los distintos grupos sociales serán consecuencia de las decisiones que hayan adoptado cada uno de los individuos que los componen. Además de la clara dificultad con la que nos encontramos al deber aceptar la concepción de que todos los individuos son libres para elegir entre un conjunto de alternativas posibles, el individualismo metodológico conduce al reduccionismo al considerar únicamente a los individuos como las entidades reales válidas y eficaces de la vida social. Con el fin de estudiar la evolución del régimen de AFAM como una institución del mercado de trabajo, la TR nos brinda elementos más ajustados a nuestro objetivo debido a que supone que los individuos ocupan posiciones que se definen en función de las relaciones sociales, y que estas pueden variar en el tiempo y el espacio.

Sumado a lo anterior, no pudimos superar otra limitación que se nos presenta al emplear la Teoría Neoclásica para los objetivos de nuestro estudio. Como mencionamos, su enfoque tiene la característica de ser estático, en la medida en que su propósito es alcanzar las condiciones de equilibrio, por lo tanto, la historia, un componente central de nuestro planteo, es vista por los neoclásicos como un elemento ajeno a su análisis.

Una vez realizadas las consideraciones sobre la Teoría Neoclásica y teniendo en cuenta que la TR presenta categorías de análisis dentro de las que se encuentran el Estado y la relación salarial, encontramos en ella un buen referente para analizar el comportamiento de las AFAM como salario indirecto en Uruguay desde que existen dichas prestaciones.

El capítulo se organiza como sigue: en la sección 2.1 se realiza un repaso de la TR, exponiendo sus orígenes e hipótesis fundadoras y luego, las principales categorías de análisis de la teoría, especialmente en dos formas institucionales: la relación salarial y el Estado, por ser elementos centrales de nuestro estudio.

En la sección 2.2 complementamos el marco teórico expuesto con elementos que nos permitan comprender el papel que juega el Estado en la distribución del ingreso. El

objetivo es incorporar conceptos teóricos que fundamenten cómo se integra la seguridad social al rol distributivo del Estado.

## ***2.1 Teoría de la Regulación***

### ***Origen e hipótesis fundadoras***

La TR nace en Francia en la década del setenta como consecuencia de la imposibilidad que enfrentaban las teorías económicas dominantes para dar respuesta a los problemas económicos de la época en Europa: el desempleo, la no recuperación de los incrementos de productividad, los inconvenientes en la construcción de la Unión Europea, entre otros. Los países capitalistas avanzados veían entonces caer sus tasas de productividad siendo ello el reflejo de la erosión del sistema Fordista de producción y en busca de una respuesta a la crisis surgen los primeros trabajos apoyados en la TR. Los sucesos registrados en la década del setenta, marcados por el estancamiento de la economía mundial y la aparición de fuertes presiones inflacionarias (la denominada “estanflación”) también llevaron “*a una confrontación con la economía keynesiana - predominante en las décadas del cincuenta y sesenta - y a un real y práctico resurgimiento del interés por el “monetarismo”*” (Ekelund, R.; Hébert, R., 1992: 570).

Principalmente se visualizaba la incapacidad de la síntesis neoclásica, basada en la capacidad de autorregulación de los mercados, para resolver los dilemas a los que se veían enfrentados los países, así como para comprender las crisis que golpeaban a las economías avanzadas en aquellos años. “*La corriente regulacionista tiene su origen en una crítica severa y radical al programa neoclásico, que postula el carácter autorregulador de las economías de mercado*” (Aglietta, M., 1996: 17). No solo la regulación intervino en el debate: también las corrientes marxistas y poskeynesianas plantearon alternativas. En particular, el debate entre quienes apoyaban la síntesis neoclásica y los poskeynesianos, se materializó en la denominada “controversia entre las dos Cambridge”, y la principal representante de los segundos fue Robinson, J. quien apoyó su crítica en el cuestionamiento sobre la forma en que el capital era medido por la síntesis.

Retomando a Azar y Bertoni (2006: 7), las limitaciones de adoptar un marco analítico marxista si se pretende explicar la dinámica histórica, yacen en la dificultad de contar con herramientas analíticas que permitan comprender las transformaciones dentro de un modo de producción. Como respuesta a dicha limitación, uno de los esfuerzos por superarla proviene precisamente de la Escuela de la Regulación que se interesa por entender las transformaciones de las sociedades organizadas bajo regímenes capitalistas de producción.

Esta teoría se funda en la absorción y transformación de instrumentos de distintos enfoques: de la teoría marxista, que defiende el rol de la historia y las instituciones, así como la conceptualización de la relación capital-trabajo como social y no individual; de la macroeconomía heterodoxa, el hecho de que el pleno empleo y el crecimiento acelerado y estable son la excepción y no la regla en el funcionamiento de las economías; y de la Escuela de los Anales la importancia de analizar de qué manera las diversas etapas del capitalismo industrial afectan los ciclos económicos y las grandes crisis (Boyer, R., 1996: 20).

En la construcción de un marco interpretativo para los procesos económicos, la TR se nutre también de otras ciencias sociales. A partir de estos aportes, se ha dedicado a la construcción de conceptos y métodos que permitan “*analizar el cambio estructural, así como los períodos de crecimiento rápido y relativamente regular*” (Aglietta, M., 1996: 9).

De acuerdo a lo planteado por Boyer y Saillard (Coord, 1996: 9), la TR se guía por cuatro objetivos principales: primero, reconstruir el campo de análisis, de manera de generar unidades integradoras de la lógica económica, que busquen la preservación de los vínculos sociales y que otorguen la importancia necesaria a lo político en materia de la solución provisoria de los conflictos sociales. En segundo término, avanzar en forma progresiva de lo general a lo particular, poniendo énfasis en la delimitación del espacio y tiempo en el que son válidas las aseveraciones sobre los fenómenos que pretende explicar. En tercer lugar, otorgar a la historia un lugar clave para entender el proceso de desarrollo de las economías capitalistas, siendo este enfoque histórico uno de los elementos en común que mantiene la TR con la Teoría Marxista. Finalmente, explicar con un mismo conjunto de hipótesis la mayor cantidad de acontecimientos.

### ***Categorías principales de análisis***

*“La regulación sería la forma que adopta la dinámica económica como resultado de las estrategias individuales y de los comportamientos colectivos, que se expresan en el marco de formas bien precisas de la relación salarial, pero también de la competencia, del Estado y de la inserción del sistema productivo nacional dentro de la división internacional del trabajo”* (Boyer, R., 1989: 10).

El punto de partida del análisis regulacionista se encuentra en lo que se considera el mayor grado de abstracción de la teoría, donde se analizan los modos de producción y su articulación. El modo de producción permite comprender la relación existente entre la organización del sistema económico y las relaciones sociales. Se refiere con ello a *“las relaciones sociales que rigen la producción y la reproducción de las relaciones materiales necesarias para la vida de los hombres en sociedad”* (Boyer, R., 1989: 56). Dichas categorías, de fuerte origen marxista, se definen de forma tan general que impide contrastarlas con las sociedades existentes debido a que sería muy excepcional que un modo de producción puro represente la totalidad de las relaciones sociales constitutivas de una formación social. La discusión del carácter abstracto del modo de producción lleva a los regulacionistas a plantearse categorías intermedias, según distintos niveles de abstracción para avanzar hacia la posibilidad de contrastar sus postulados con la realidad.

Con este propósito, en un segundo nivel de abstracción definen la noción de régimen de acumulación para caracterizar *“las regularidades sociales y económicas que permiten a la acumulación desarrollarse en el largo plazo”* (Boyer, R.; Saillard, Y., 1996: 58). Estas regularidades refieren tanto a la organización de la producción, un horizonte temporal de la valorización del capital, una distribución del valor, composición de la demanda social y la articulación entre el modo de producción dominante y formas no capitalistas de producción.

Finalmente, el tercer nivel de abstracción, que permite el mayor acercamiento al material empírico trata de las configuraciones específicas de las relaciones sociales para un momento y lugar geográfico determinado. Las regularidades económicas y sociales observadas son explicadas de esta forma por lo que la TR dio en llamar las formas

institucionales. Bajo esta noción la teoría hace referencia a la forma que adoptan la moneda, la relación salarial, la competencia, la inserción internacional y el Estado en un determinado país y en un período de tiempo dado. La TR pretende analizar las cinco formas institucionales, su operar y sus permanentes cambios, dado que son éstos los elementos que definen un régimen de acumulación. De la conjunción de un régimen de acumulación con un tipo específico de regulación se determina el “modo de desarrollo” concreto que se lleva adelante, y de allí la importancia del estudio de éstas categorías.

La *moneda* no es una mercancía particular, en palabras de Boyer: “*es una forma de poner en relación con los centros de acumulación, asalariados y otros sujetos mercantiles*” (Boyer, R., en Boyer, R.; Saillard, Y. (Coord.), 1996: 207). La moneda es comprendida por la TR como una institución social. La *relación salarial*, es una de las formas institucionales que más nos concierne a efectos de esta investigación. Al igual que la moneda, esta forma institucional varía a lo largo del tiempo y en los distintos espacios. Se emplea este término para referirse a la “*configuración de relaciones mutuas entre diferentes tipos de organización del trabajo, el modo de vida y las modalidades de reproducción de los asalariados*” (Boyer, R., en Boyer, R.; Saillard, Y. (Coord.), 1996: 207).

La TR se desmarca de las teorías que la preceden al establecer que la oferta de trabajo está determinada por distintas instituciones que configuran el salario indirecto, a saber: la familia, la educación, la salud, entre otros que no necesariamente se manejan con la lógica mercantil. “*Para que una relación salarial sea viable, la formación del salario directo y la organización institucional que configura el salario indirecto deben retroalimentarse mutuamente*” (Neffa, J.C., 2006: 190).

La relación salarial está compuesta por distintos elementos entre los que se encuentran: tipo de medios de producción, forma de la división social y técnica del trabajo, modalidad de movilización y de apego de los asalariados a la empresa, determinantes del ingreso de los asalariados (directo e indirecto) y modo de vida de los asalariados (consumo) (Boyer, R., en Boyer, R.; Saillard, Y. (Coord), 1996: 207).

La tercera forma institucional que describen los regulacionistas refiere a las formas de la *competencia* que “*indican cómo se organizan las relaciones entre un*

*conjunto de centros de acumulación fraccionados y cuyas decisiones son a priori independientes unos de otros*” (Boyer, R., en Boyer, R.; Saillard, Y. (Coord.), 1996: 208). Existen para ello diversos casos extremos, de este modo, por un lado encontramos los mecanismos competitivos y por otro los monopolios. Es importante tener presente que esta forma institucional no puede ser analizada independientemente de otras dos: la restricción monetaria y la relación salarial.

En cuarto lugar, la TR distingue la *inserción internacional* que es analizada desde distintos enfoques y se caracteriza por la dificultad de ser interpretada en un marco global. Siguiendo a la teoría norteamericana de los regímenes internacionales, cuyos principales exponentes se encuentran en la obra editada por Krasner, S. y la revista *International Organisation* “*un régimen internacional es un conjunto de principios, de normas, de reglas y procedimientos de decisión que aseguran la estabilidad y la coherencia de los comportamientos de los diferentes actores de la vida internacional, y que se implementan para evitar conflictos costosos*” (Vidal, J.F., 1996: 164).

Finalmente, el *Estado* es la quinta forma institucional definida por los regulacionistas. El Estado tiene un papel y un lugar importante en la economía. No se trata de un elemento exógeno, sino que Estado y economía son dos dimensiones que se caracterizan por tener una presencia recíproca la una en la otra.

Siguiendo a Neffa (2006), bajo el Estado se encierra un concepto que trasciende las funciones de protección física de la ciudadanía, establecimiento de un sistema jurídico y establecimiento de un régimen de seguridad social. Se incluyen en él las intervenciones que tienen por objetivo la reproducción de la fuerza de trabajo.

El accionar del Estado cumple con un rol decisivo en la formación de los compromisos institucionalizados. Estos compromisos tienen en su origen una situación, o una sucesión de situaciones, de tensión y de conflicto entre grupos socioeconómicos. Ante la imposibilidad de imponer los intereses de uno de los grupos se producen los compromisos, a partir de los cuales se crean reglas, derechos y obligaciones para los grupos que forman parte del acuerdo. Retomando nuevamente a Neffa, en la TR “*el Estado no es un predador, incapaz de realizar el interés común. Tampoco es una superestructura que actúa de manera totalmente funcional con el modo de producción*

*capitalista. Es la instancia suprema donde se codifican e institucionalizan los compromisos que aseguran la reproducción y la cohesión de las demás formas institucionales”* (2006: 187).

En este sentido, el *salario indirecto* es institucionalizado por el propio funcionamiento del Estado. Concretamente, retomando los orígenes marxistas de la TR, en condiciones capitalistas de producción, el salario cubre las necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo. La persecución de plusvalía por parte de los dueños del capital ejerce una presión tal sobre el salario que tiende a reducirlo a lo necesario para la reproducción, dejando ciertas necesidades de los trabajadores insatisfechas. De esta forma, el Estado a través del salario indirecto, actúa redistribuyendo recursos y asegurando la satisfacción de las necesidades fundamentales para la reproducción de la fuerza de trabajo asalariada y la de su familia.

Una vez comprendidos estos conceptos, la TR propone analizar los *modos de desarrollo*, entendiéndolos como la forma en la que actúa en el largo plazo un régimen de acumulación y un modo de regulación, buscando comprender la manera en que se estabilizan, así como la manera en la que entran en crisis y se renuevan<sup>11</sup>.

A partir de la revisión de las principales categorías de análisis de la TR en la sección 2.2 se profundiza sobre aspectos teóricos provenientes de la TR, buscando dilucidar el rol del Estado como redistribuidor de recursos y la funcionalidad que adquiere el salario indirecto en ese marco.

---

<sup>11</sup> La TR identifica tres formas de crisis. En primer lugar, la crisis de origen externo, que es la que menos preocupa a los estudiosos de la regulación. Estas crisis se caracterizan por originarse fuera del modo de regulación, ante lo cual este último solo puede reaccionar. En segundo lugar, encontramos las crisis endógenas o cíclicas, que podrían verse como pequeñas crisis, dado que, a pesar de situarse al interior de los procesos que determinan el modo de regulación, no tiene una repercusión importante sobre éste. En tercer lugar, se encuentran las crisis estructurales, también conocidas como grandes crisis. En este caso el régimen de acumulación y el modo de regulación se encuentran fuertemente afectados, y necesariamente se embarca en un período de búsqueda de estrategias que permitan salir de la crisis.

## ***2.2 El Estado como agente redistribuidor de recursos y el papel del salario indirecto***

En los escritos de la TR se destaca el hecho de que a pesar de que el Estado no es el representante directo de los intereses de una clase y por lo tanto, no actúa exclusivamente al servicio de una clase dominante, los distintos grupos económicos y sociales de todas formas toman posiciones trascendentales en su seno y presionan sobre él. Pero al mismo tiempo, el Estado tiene cierta autonomía que le permite cumplir con los compromisos institucionalizados que él mismo ha codificado. De este modo, el Estado asegura la reproducción de las demás formas institucionales que componen el modo de regulación. Es el Estado una forma institucional particular, no sólo por el hecho de que trasciende este concepto para ser “más cosas” que una forma institucional, sino precisamente, porque, de alguna manera, tiene la capacidad de transformar al resto de las formas institucionales definidas.

El accionar del Estado puede ser visto como el resultado de la puja de diversos grupos socioeconómicos por hacer predominar sus intereses en distintos ámbitos de participación del Estado. De esta forma, la tensión es resuelta por la forma particular de actuar que esta forma institucional finalmente ejerza.

La intervención del Estado en la economía puede ser vista desde su contribución a la reproducción de la fuerza de trabajo. En este sentido, es que retomamos el concepto de salario indirecto que permite considerar la reproducción de la fuerza de trabajo entendiendo a los asalariados como grupo social, al contemplar no solo a los asalariados directamente involucrados, sino también a su familia.

Es precisamente la categoría de salario indirecto la que actúa como principal elemento de intersección entre el Estado y la relación salarial. Las modalidades que adopta dependen del país y del momento considerado, los objetivos que persigue pueden tener distintas jerarquías de acuerdo a la coyuntura que vive el país, lo cual se evidencia principalmente en los momentos de crisis. Por sus mecanismos de financiamiento y las características que puede ir adoptando ha sido fuertemente criticado por corrientes teóricas liberales, que defienden el libre accionar del mercado.

Es sin embargo, el elemento de mayor fuerza con el que cuenta el Estado para su ejercicio del rol redistribuidor.

El gasto público, que se traduce bajo la forma de salario indirecto, aporta al mantenimiento y estabilización de la demanda global. Corrige las injusticias del salario directo que no considera los riesgos a los que está sujeto el asalariado, ni la composición de su núcleo familiar. Todo esto tiene aparejado un objetivo particular que en la TR se visualiza como la necesidad de expandir, o al menos estabilizar la demanda, para permitir la normal dinámica del régimen de acumulación capitalista.

Por su naturaleza, el desarrollo del salario indirecto determina que en cierta medida los ingresos de los asalariados se desconecten de su situación relativa al mercado de trabajo y que la dinámica del salario deje de estar atada exclusivamente a las fuerzas del mercado. Esta relativa autonomía supone, por un lado, que el salario indirecto funciona como un estabilizador del ingreso de los trabajadores, pero a la vez lo posiciona como una fuente de contradicciones. Según lo expuesto por Saillard, Y. (1996) estas contradicciones pueden verse desde dos puntos de vista. Por un lado, tal como plantean Bowles, S.; Gordon, D. y Weisskopf, T. (1983), el salario indirecto rompe el vínculo entre *“la venta de la fuerza de trabajo e ingreso del asalariado, que se vuelve menos flexible y pierde su eficiencia como instrumento de disciplina de los trabajadores”* (Saillard, Y., 1996: 148), lo que tiene consecuencias en el régimen de acumulación. Por otro lado, tal como señala Boyer, la extensión del salario indirecto genera un aumento del gasto social que eventualmente se traducirá en tensiones a nivel de las finanzas del sector público.

Saillard plantea que la determinación de la dinámica del salario indirecto se basa tanto en sus funciones económicas y políticas, como en las especificidades de un país que surgen de la interacción entre actores y organizaciones. Esto se debe fundamentalmente a que se trata de una variable conformada por una variedad importante de componentes cuya determinación responde a elementos específicos vinculados al juego en el que participan distintos actores y cuya conclusión se refleja en el marco normativo que regula esos componentes.

Neffa, siguiendo los planteos de Saillard y en el marco de la realización de un análisis de la evolución conceptual de la TR, define al salario indirecto como el conjunto conformado por la educación, la salud, la vivienda, la regulación de las relaciones de trabajo y de la determinación del salario, el seguro por desempleo y los sistemas de seguridad social (2006: 187). Teniendo en cuenta la conformación de este conjunto, Neffa plantea que “*el salario indirecto permite acceder a bienes y servicios cuyo consumo se organiza, al menos en parte, fuera del mercado*” (2006: 193).

En línea con lo planteado por Saillard, Neffa entiende que el salario indirecto lleva a que el salario, y por ende la oferta de trabajo, no se rija exclusivamente por la “*lógica mercantil*” (2006: 189). A su vez, al ser la determinación del salario indirecto relativamente autónoma de la del salario directo, su existencia contribuye a la estabilización de los ingresos de los asalariados y así, a la estabilización de la demanda agregada.

En suma, la TR se apoya en cinco formas institucionales y, a los efectos de realizar este análisis, nos interesan fundamentalmente dos de ellas: la relación salarial y el Estado. Asimismo, nos resulta de particular interés la noción de salario indirecto, categoría que actúa articulando la relación salarial y el Estado.

A lo largo de esta última sección, intentamos caracterizar al salario indirecto en el marco de la TR y el rol que juega como principal herramienta del Estado al momento de redistribuir recursos. Resta ahora avanzar hacia la adaptación de estas categorías a nuestro objeto de estudio, especialmente las vinculadas al Estado y la relación salarial, como se realiza en los capítulos siguientes.



### **3. OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN**

Teniendo en cuenta los conceptos que planteamos en nuestro marco teórico y los vacíos que encontramos en los antecedentes reseñados, en esta investigación aspiramos a contribuir al entendimiento de la dinámica de largo plazo de las AFAM, en el marco de las acciones redistributivas que implementó el Estado uruguayo desde mediados del siglo XX. Para ello, conceptualizamos a las AFAM como salario indirecto y exploramos un aspecto de su potencial distributivo. Este objetivo general sirve de marco para formular las hipótesis que guían nuestro trabajo y que presentamos a continuación.

Nuestra primera hipótesis plantea que las AFAM no fueron un instrumento eficaz, como componente del salario indirecto, ni por su envergadura ni por su alcance, para que el Estado interviniera en la relación salarial de los trabajadores industriales, desde su creación hasta 1999, cuando el régimen cambia su foco desde los trabajadores del sector formal de la economía a los hogares de menores recursos.

En la segunda hipótesis de nuestro trabajo nos planteamos que las AFAM apenas pudieron actuar como salario indirecto, porque no habrían logrado corregir las injusticias generadas con el salario directo. Si bien el instrumento tuvo potencialidades en lo que refiere a la reducción de la indigencia y la pobreza, por problemas de focalización, estas potencialidades no se aprovecharon hasta 1999, cuando el instrumento comenzó a enfocarse hacia los hogares de menores recursos.

Nuestro análisis se concentra en el período comprendido entre 1943 y 2005 y toma como universo de estudio a los asalariados industriales.

El período de estudio delimitado comprende prácticamente toda la historia del régimen durante el siglo XX y finaliza en 2005. Este límite responde a que no entendimos pertinente, a los efectos del alcance de nuestro estudio, analizar la reforma puesta en marcha en 2007. Esta reforma implicó un importante giro para el régimen y terminó de desvincularlo totalmente de la relación salarial, proceso que, como adelantamos en nuestra introducción, se dio en un marco de profundos cambios en la participación del Estado en la economía, cuyo análisis escapa de los objetivos que nos hemos planteado en este trabajo.

Es importante señalar que, si bien se procuró realizar un estudio comprehensivo del largo plazo, que abarcara la mayor cantidad de años posible, en muchos casos las carencias estadísticas limitaron el abordaje a períodos concretos y, en algunos casos, fue inevitable dejar de lado un período extenso.

El foco en la clase asalariada industrial se apoya en tres elementos principales: este sector impulsó el crecimiento económico durante el período más próspero de la economía uruguaya en el siglo XX, se trata de un sector con un alto grado de formalización lo que nos permite analizar la relación salarial, y las AFAM se encuentran disponibles para los trabajadores de este sector desde el nacimiento del régimen.

#### **4. ESTRATEGIA EMPÍRICA**

La primera hipótesis será abordada considerando cuatro aproximaciones.

En primer lugar, para estimar la incidencia de las AFAM en la distribución del ingreso analizamos algunos indicadores de concentración del mismo al interior de la clase asalariada industrial, teniendo en cuenta si los individuos perciben o no ingresos por concepto de AFAM. Al igual que en el caso de otros indicadores, fue posible realizar este análisis solamente para algunos años, ya que contamos con información referente a los ingresos de los trabajadores industriales para 1963, 1968 y a partir de 1981.

En segundo lugar, de forma de aproximarnos al rol estabilizador de estas transferencias sobre los ingresos de los asalariados industriales, nos proponemos observar con especial atención la evolución conjunta de las AFAM y del salario de los trabajadores de la industria.

En tercer lugar, comparamos el gasto total en AFAM con el nivel de GPS para los años que disponemos de información referente a esta última variable. Este análisis nos permite aproximarnos a las contradicciones inherentes al salario indirecto como forma de incidir en las relaciones salariales, desde el punto de vista de la presión que ejerce sobre las finanzas públicas.

Por último, con el fin de analizar el peso que tuvieron las AFAM en el total de las transferencias realizadas por el Estado, comparamos los gastos del sistema por concepto de AFAM con las erogaciones referentes a las pensiones y jubilaciones. Esto nos permite analizar el destino del GPS considerando la edad de los beneficiarios.

De manera complementaria, mediante el análisis de la estructura del GPS, buscamos probar que otros componentes del salario indirecto, como el gasto en educación y el gasto en salud, tuvieron una incidencia mayor en el total del GPS.

En relación a la segunda hipótesis, con el fin de aproximarnos al impacto de las AFAM en las condiciones de vida de los hogares, comparamos los ingresos por conceptos de AFAM percibidos por las familias con una serie de variables

representativas de sus niveles de ingresos y de gasto. Entre estas variables incluimos: el salario mínimo, el valor de una canasta de consumo familiar, el valor de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) y la Línea de Pobreza (LP), y el nivel de gasto promedio de los hogares de acuerdo a su nivel de ingreso. Debido a limitaciones encontradas en las fuentes de datos, las comparaciones con cada una de las variables seleccionadas no se refieren necesariamente a un mismo momento del tiempo, sino que por el contrario, debimos restringir nuestro análisis para cada una de ellas a diferentes períodos. Asimismo, complementamos este análisis con los resultados de los trabajos que forman parte de los antecedentes de nuestra investigación.

A partir de las hipótesis y el abordaje a las mismas que nos planteamos, a continuación presentamos, por un lado, las fuentes de información que empleamos para realizar nuestra investigación y, por otro lado, los distintos instrumentos metodológicos en los que nos apoyamos para contrastar nuestras hipótesis.

#### ***4.1 Fuentes de Información***

Para llevar adelante nuestra investigación utilizamos información tanto cuantitativa como cualitativa, ya que el esfuerzo de reconstrucción de un período tan largo de análisis requiere de utilizar todo aquello que nos posibilite un mayor entendimiento de la realidad que buscamos estudiar. En cuanto a la información cuantitativa, es preciso destacar que la utilización de una diversidad de fuentes de información fue particularmente necesaria si tenemos en cuenta que recién avanzada la segunda mitad del siglo pasado se comenzaron a realizar esfuerzos contundentes de sistematización estadística.

Para la construcción de la base de datos referente al régimen de AFAM nos apoyamos en una extensa búsqueda de información en distintos organismos públicos, a saber; la biblioteca del Palacio Legislativo, el BPS, la Contaduría General de la Nación (CGN), el INE y el Archivo General de la Nación (AGN).

Concretamente, en lo que refiere al régimen de AFAM del sector privado utilizamos la información contenida en los *Mensajes del Poder Ejecutivo a la Asamblea General* y en los *Diarios de Sesiones Parlamentarias* desde la creación del régimen en

1942 hasta 1972. A partir de ese año y hasta 1985 nos apoyamos en los *Anuarios Estadísticos* de la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC) conjuntamente con otros datos obtenidos en las *Memorias de Asignaciones Familiares* de la Dirección General de Seguridad Social (DGSS), los *Boletines Estadísticos* de la Asesoría Económica y Actuarial del BPS, los *Comentarios de Seguridad Social* que elabora la Asesoría General en Seguridad Social de dicha institución y el conjunto de decretos y decreto-leyes que fueron emitidas en esos años. Para el período posterior a 1986 existe información relativamente sistematizada por parte del BPS que se encuentra disponible en el portal de la institución. Por último, para todo el período de análisis nos apoyamos en la normativa publicada en el Registro Nacional de Leyes y Decretos. En el Anexo 1 presentamos una descripción más detallada del armado de estas series.

<b>Cuadro 4.1.1: Síntesis de las fuentes utilizadas para la construcción de las series relativas al régimen de AFAM y la información recopilada</b>		
	<b>Fuente</b>	<b>Información disponible para todo el período</b>
1946-1972	<i>Mensajes del Poder Ejecutivo a la Asamblea General</i> (Diarios de Sesiones de la Asamblea General).	Cantidad de atributarios y beneficiarios y erogaciones totales del régimen.
1973-1985	<i>Anuarios Estadísticos</i> de la DGEC, <i>Memorias de Asignaciones Familiares</i> de la DGSS, <i>Boletines Estadísticos</i> de la Asesoría Económica y Actuarial del BPS y <i>Comentarios de Seguridad Social</i> de la Asesoría General en Seguridad Social del BPS.	Cantidad de atributarios y beneficiarios y erogaciones totales del régimen.
1986 en adelante	<i>Boletines estadísticos</i> e informes de <i>Prestaciones de actividad</i> del BPS.	Cantidad de atributarios (por zona geográfica y ley en la que se amparan) y beneficiarios (por zona geográfica, Ley en la que se amparan, nivel educativo y nivel de la prestación recibida) y erogaciones totales del régimen (por zona geográfica y ley en la que se ampara).
1946-2005	Leyes, decretos y reglamentaciones.	Monto de las prestaciones, sueldo tope y otros condicionantes.

Fuente: Elaboración propia.

La reconstrucción de la historia institucional del régimen de AFAM en Uruguay se basó en una sistematización de las principales leyes y decretos que refieren concretamente a las AFAM, así como de aquellos que afectan a la seguridad social en su conjunto y consecuentemente al régimen de AFAM. Esta normativa fue consultada principalmente en el sitio web del Parlamento uruguayo y en el Registro Nacional de Leyes y Decretos. Complementariamente, y de manera de lograr un mayor entendimiento del marco legal del régimen, consultamos la bibliografía que trata el tema desde una perspectiva legal.

En cuanto a la información estadística utilizada para aproximarnos al impacto de estas prestaciones sobre el bienestar de los hogares, las fuentes de información que utilizamos consistieron en información publicada por el INE, la DGEC y otras

instituciones, y trabajos que realizaron esfuerzos por cuantificar algún aspecto de la economía uruguaya desde una perspectiva histórica. Estos trabajos incluyeron fundamentalmente esfuerzos de reconstrucción y estimación de ciertas series estadísticas realizadas por los equipos del área de Historia Económica del IECON de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración y del Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales.

Por su parte, el análisis del impacto de las AFAM sobre la distribución del ingreso de los trabajadores del sector industrial estuvo condicionado por importantes limitaciones de información sobre los ingresos salariales de estos trabajadores durante el período de estudio (1946-2005). La inexistencia de fuentes confiables para años anteriores a 1963 derivó en la limitación temporal del estudio. De esta manera, presentamos el análisis estadístico para los años: 1963, 1968, 1982, 1984, 1987, 1989, 1991, 1994, 1998, 1999, 2001, 2002 y 2005.

Para los años previos a 1982 encontramos algunas tesis de grado que incorporaban información sobre los ingresos salariales de los trabajadores del sector industrial que podrían haber contribuido a nuestra investigación. En ciertos casos esta información fue obviada debido a que la presentación de los datos no era la adecuada para nuestro objetivo, y en otros por no compartir los supuestos utilizados para la construcción de las series.

La información relativa a los ingresos salariales de los trabajadores correspondiente a 1963 proviene del trabajo realizado por el IECON, *Estructura Industrial del Uruguay*. En dicho estudio se presentan la cantidad de trabajadores por categoría y sus respectivos ingresos por concepto de remuneraciones. En cuanto a 1968, utilizamos la cantidad de trabajadores por categoría y salarios del Censo Económico Nacional de dicho año realizado por la DGEC y realizamos algunos supuestos que presentamos en la metodología. A partir de 1981, contamos con la información de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) realizada por el INE. Los microdatos relativos a la ECH nos fueron proporcionados por el Área de Empleo e Ingresos del IECON de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

<b>Cuadro 4.1.2: Síntesis de las fuentes utilizadas para la construcción de las series relativas a la distribución del ingreso al interior de la clase asalariada industrial</b>		
	<b>Fuente</b>	<b>Muestra de la publicación</b>
1963	<i>Estructura Industrial del Uruguay</i> del Instituto de Economía	Establecimientos industriales con más de 4 empleados
1968	<i>Censo económico nacional</i> de la DGEC	Establecimientos industriales con más de 10 empleados
1982-2005	<i>Encuesta Continua de Hogares</i> del INE	Localidades con más de 5.000 habitantes
Fuente: Elaboración propia.		

## **4.2 Metodología**

A pesar de la amplia búsqueda realizada, nos enfrentamos con problemas vinculados a la disponibilidad de información estadística que condicionaron la metodología utilizada a los efectos de estudiar nuestras hipótesis. En este sentido, el trabajo se apoya fuertemente en un análisis institucional y en una caracterización histórica del período, para finalmente desembocar en la obtención de indicadores que nos brinden información referente a: el impacto de las AFAM sobre el bienestar de los hogares y la incidencia de las AFAM en la distribución del ingreso al interior de nuestro grupo objetivo de trabajadores. En este capítulo presentamos en primer lugar, una referencia a la evolución del régimen de AFAM en el sector privado, la aproximación al su impacto sobre el bienestar de los hogares y su relación con el régimen de bienestar uruguayo. Posteriormente, presentamos brevemente los principales enfoques de distribución del ingreso y las medidas de análisis que utilizan. Finalmente, dedicamos un apartado a relatar cómo llevamos adelante el procesamiento de la información, y qué medidas seleccionamos para conocer el impacto de las AFAM sobre la distribución del ingreso.

### ***Evolución del régimen de AFAM***

Apoyándonos en la reseña del contexto histórico y el análisis del marco institucional, analizamos la evolución del régimen de AFAM del sector privado, su impacto en el bienestar de los hogares y su relación con el régimen de bienestar uruguayo.

En cuanto a la evolución de las principales variables del régimen referente al sector privado, analizamos los tributarios, los beneficiarios, la relación entre ambos, el monto de la AFAM promedio (y su vinculación con el salario industrial) y las

erogaciones totales del régimen. Asimismo, nos detenemos en el análisis del nivel mínimo de cobertura, estimado como el cociente entre la cantidad de beneficiarios del sector privado y la población en edad de percibir las prestaciones, de manera de aproximarnos a la cobertura del régimen pero teniendo en cuenta que es una aproximación muy parcial. Cabe destacar que la elección de este indicador particular se basó únicamente en la disponibilidad de información para su cálculo.

### ***Aproximación al impacto de las AFAM en el bienestar de los hogares***

Para aproximarnos al impacto de las AFAM sobre el bienestar de los hogares uruguayos, nos apoyamos en el Salario Mínimo Nacional (SMN) publicado por el INE (1968-2005), la canasta familiar básica recopilada por Cancela y Melgar (1955-1985, Cancela, W., Melgar, A., 1985: 28), el gasto promedio del hogar de acuerdo a su ingreso de las Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares (EGIH) de la DGEC y el INE (1982-1983, 1994-1995 y 2005-2006), y la CBA y la LP estimadas por el INE (1986-2005). En todos los casos buscamos analizar cuánto representa la prestación percibida por un hogar promedio por concepto de AFAM en su ingreso o gasto.

### ***El régimen de AFAM y el régimen de bienestar uruguayo***

Con el propósito de analizar la evolución del régimen de AFAM en el marco del régimen de bienestar uruguayo en su conjunto, estudiamos la participación del gasto en AFAM en el GPS y la relación con algunos de sus componentes. En cuanto al último punto, concretamente lo comparamos con el gasto en seguridad social, en jubilaciones y pensiones y en prestaciones a activos. Asimismo, comparamos el gasto en AFAM con el gasto en educación y en salud de manera de aproximarnos a otras categorías del salario indirecto.

### ***Distribución del ingreso y el impacto de las AFAM***

Como planteamos al momento de definir nuestras hipótesis, entre los objetivos de esta investigación se encuentra estudiar la incidencia que tienen las AFAM sobre la distribución del ingreso de los asalariados. Debido a la insuficiencia de información,

hemos optado por analizar dicha influencia sobre un grupo específico de trabajadores; los trabajadores de la industria.

### Indicadores de concentración del ingreso

Existe una amplia variedad de indicadores que permiten medir la concentración del ingreso de una sociedad, cada uno de ellos representa una determinada noción de equidad, por lo que es posible llegar a distintos resultados según la medida elegida.

Siguiendo a Foster y Sen (1997), dichas medidas pueden enmarcarse dentro de dos enfoques; el enfoque positivo u objetivo y el enfoque normativo. La principal diferencia entre ambos es que el enfoque normativo explicita una Función de Bienestar Social, mientras que las medidas enmarcadas dentro del enfoque positivo miden un concepto estadístico de la dispersión, sin tener en cuenta las preferencias de la sociedad.

Por otro lado, Cowell (2008) distingue otros enfoques para clasificar las medidas de desigualdad. En primer lugar, señala las medidas ad hoc, que surgen de la intuición y del análisis gráfico, y se asocian con el enfoque positivo descrito en el párrafo anterior. Dentro de este enfoque se encuentran: la medida del Rango, la Desviación Relativa de la Media, la Varianza, el Coeficiente de Variación, el Índice de Gini y el Logaritmo de la Varianza. Adicionalmente, Cowell distingue entre los enfoques de Función de Bienestar Social, Teoría de la Información, y el enfoque Estructural o Axiomático.

La Función de Bienestar Social ordena los diferentes posibles estados de la sociedad según sus preferencias. Como veremos más adelante, exponentes de este enfoque son los índices de Dalton y Atkinson.

Por su parte, la Teoría de la Información define una función  $h(p_i)$ , decreciente en  $p$ , siendo  $p$  la probabilidad de que el evento  $i$  ocurra, que refleja que cuanto menos probable es que un determinado evento ocurra, más interesante es saber si efectivamente ocurrió. La entropía o la información contenida en todas las observaciones puede verse como la sumatoria de la información contenida en cada evento ponderada por su

respectiva probabilidad de ocurrencia:  $H(p) = \sum_1^n p_i h(p_i)$ . Los principales exponentes de este enfoque lo constituyen los índices de Entropía.

Por último, el enfoque Estructural o Axiomático establece ciertas propiedades deseables en las medidas utilizadas para definir la inequidad. Estas propiedades son:

- *Principio débil de transferencias*, implica que si una persona con ingreso  $y + \&$  le hace una transferencia a otra con ingreso  $y$ , la desigualdad disminuirá siempre que esta transferencia no sea superior a  $\&/2$ , con  $\& > 0$ , o sea mientras que se mantenga la posición relativa dentro de la distribución. Este principio no especifica en cuánto desciende la desigualdad en ese caso. El cumplimiento de esta propiedad es lo que Foster y Sen identifican como la condición de Pigou-Dalton (1997: 27).
- *Independencia* de la escala de ingresos, implica que si todos los ingresos aumentan en la misma proporción, la medida debería mantenerse constante.
- *Población*, la medida de desigualdad no depende del nivel de población. Cowell relativiza este principio, planteando que es discutible por ejemplo, si es lo mismo que, en una población de dos personas, una de ellas reciba todo el ingreso de la sociedad, o sea el 50% de la población, y otra sociedad de cuatro personas en donde dos reciben todo el ingreso.
- *Descomponibilidad*, establece que debería haber una relación coherente entre la inequidad en el total de la sociedad y ésta dividida en grupos. De manera que, la inequidad total debería ser función de la inequidad entre y dentro de los grupos.
- *Principio fuerte de transferencias*, supone que la reducción experimentada por el índice de desigualdad cuando se realiza una transferencia desde una persona rica a otra más pobre depende únicamente de la distancia entre los ingresos, independientemente de las personas implicadas en la transferencia. Este principio brinda elementos para ordenar las posibles distribuciones de ingresos, más allá de la ambigüedad que establece el cumplimiento del principio débil de transferencias.

A continuación, nos referiremos brevemente a cada una de las medidas de desigualdad clasificadas por Cowell, para finalmente concluir cuáles son las que utilizamos en nuestro análisis.

El **Rango** compara los valores extremos de la distribución del ingreso y se define de la siguiente manera:

$$E = \frac{(Maxy_i - Miny_i)}{\bar{y}}$$

Donde  $\bar{y}$  representa la media del ingreso,  $y_i$  el ingreso correspondiente al individuo  $i$  con  $i = 1, \dots, n$  y  $n$  la cantidad de individuos.

De esta manera, cuando la distribución del ingreso es equitativa  $E = 0$ . El principal problema de este indicador es que toma sólo los extremos de la distribución, ignora qué sucede al interior de la misma.

La **Desviación Relativa de la Media** compara el nivel de ingreso de cada individuo con respecto a la media del ingreso, de esta manera, se tiene en cuenta toda la distribución, y no sólo los extremos. Este indicador se define de la siguiente manera:

$$M = \sum_{i=1}^n \left| \bar{y} - y_i \right| / n \bar{y}$$

Esta medida va desde  $M = 0$ , con perfecta equidad, hasta  $M = (2n - 1) / n$  con perfecta inequidad. Como ya mencionamos, cuando se está midiendo la concentración del ingreso, una propiedad deseable es que, si se realiza una transferencia entre una persona de ingreso alto y una persona de ingreso más bajo, la desigualdad disminuya (principio de transferencia). En este caso, si la transferencia se realiza entre dos personas que perciben ingresos distintos pero ambos del mismo lado de la distribución de la media, o sea ambos ingresos están por encima o por debajo de la media, no se cumple esta propiedad.

Esto puede resolverse si se aplica alguna transformación al término que mide la diferencia entre el ingreso medio y el ingreso de cada individuo, de manera de acentuar la diferencia cuando el ingreso está alejado de su valor medio.

La **Varianza** se define de la siguiente manera:

$$V = \frac{\sum_{i=1}^n (\bar{y} - y_i)^2}{n}$$

Si bien, esta medida supera el problema planteado anteriormente respecto al principio de transferencia, no tiene en cuenta la variación relativa de la distribución del ingreso. Esto implica que una distribución con mayor variación relativa que otra, pero con menor media, puede resultar en una menor varianza.

Por su parte, se define al *Coefficiente de Variación* como:

$$C = \frac{V^{1/2}}{n}$$

Este indicador, tiene en cuenta la variación relativa de la distribución, pero pondera de la misma manera las transferencias de ingresos que se den en cualquier nivel de la distribución.

La *Desviación Estándar de los Logaritmos* como medida de la desigualdad, supera el problema de la neutralidad de las transferencias aplicando una transformación logarítmica al desvío estándar de los ingresos. Este indicador se define como:

$$H = \left[ \sum_1^n (\log \bar{y} - \log y_i)^2 / n \right]^{1/2}$$

La dificultad en este caso radica en que no cumple con la propiedad de concavidad<sup>12</sup> en los niveles altos de ingresos.

A pesar de sus limitaciones, el *Índice de Gini* (IG) es el indicador más utilizado para medir la concentración del ingreso. Puede interpretarse de distintas maneras, una primera aproximación consiste en definirlo en función de la curva de Lorenz.

Esta aproximación se basa en el principio de Pigou-Dalton, que ordena a los individuos de forma ascendente según sus ingresos e indica el porcentaje del ingreso

---

<sup>12</sup> La concavidad, implica que cuanto mayor es el ingreso inicial, menor es el impacto sobre la distribución del ingreso en caso que este aumente.

total percibido por estos. Teniendo esto en cuenta, si graficamos en las coordenadas  $(x, y)$  los porcentajes de ingreso para cada percentil de la población (acumulados), obtenemos la curva de Lorenz.

De esta manera, el IG puede definirse como:

$$IG = 1 - (2AL)$$

Donde  $AL$  es el área debajo de la curva de Lorenz. Siendo su valor mínimo 0, cuando la curva de Lorenz coincide con la recta  $x = y$  (distribución totalmente igualitaria) y su valor máximo 1, cuando una sola persona recibe todo el ingreso disponible en la sociedad.

Otras interpretaciones:

$$(1) \quad IG = (1/2n^2 \bar{y}) \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j|$$

$$(2) \quad IG = 1 - (1/n^2 \bar{y}) \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n \text{Min}(y_i, y_j)$$

$$(3) \quad IG = 1 + (1/n) - (2/n^2 \bar{y})[y_1 + 2y_2 + \dots + ny_n] \text{ con } y_1 \geq y_2 \geq \dots \geq y_n$$

En el primer caso, se interpreta como la diferencia promedio entre todos los pares posibles de ingreso de la población.

La segunda expresión supone que el nivel de bienestar de cualquier par de individuos es igual al nivel de bienestar del individuo de ese par que está peor.

Finalmente, la tercera expresión nos indica que la sensibilidad ante las transferencias del IG no depende, como en otros casos, del nivel de ingreso de quién realiza y percibe la transferencia, sino de la cantidad de personas en la distribución y del lugar en qué se posicione la persona en el ordenamiento ascendente según ingresos. En este sentido, esta medida de concentración tiene implícita una función de bienestar que es igual a la suma de los ingresos de todos los individuos ordenados de forma ascendente y ponderados por su posicionamiento según este orden.

En este caso, la sensibilidad a las transferencias depende de la posición del ingreso de cada individuo en la distribución y esto hace que la medida sea muy sensible a los valores que se encuentran en torno a la moda de la distribución.

Respecto al *Índice de Entropía*, Theil (1967) fue el primero en desarrollar este concepto, que toma la definición de la Teoría de la Información. Define:

$$h(x_i) = \ln 1/x_i ; y$$

$$H(x_i) = \sum_{i=1}^n x_i h(x_i)$$

Siendo  $x_i$  la porción de ingreso percibida por el individuo  $i$ , es decir  $\frac{y_i}{ny}$ . Cuanto más cercano a  $1/n$  se encuentre cada  $x_i$ , mejor la entropía alcanzada. Teniendo en cuenta esto, Theil define:

$$T = \ln(n) - H(x_i)$$

$$T = (1/n) \sum_{i=1}^n (y_i / \bar{y}) \ln(y_i / \bar{y})$$

Esta medida oscila entre 0, igualdad completa, y  $\ln(n)$ , con completa desigualdad.

Adicionalmente, Theil propuso otra forma de cálculo más sensible a las transferencias orientadas hacia los niveles más bajos de ingresos. Esta varía entre 0 y  $(1 - n \ln n) / n$ .

$$L = (1/n) \sum_{i=1}^n \ln(\bar{y} / y_i)$$

Estos casos anteriores pueden interpretarse como casos particulares de una medida genérica que depende del valor adoptado por el parámetro  $\theta$ .

$$E(\theta) = [1/(\theta^2 - \theta)] \left[ (1/n) \sum_{i=1}^n (y_i / \bar{y})^\theta - 1 \right] \quad \text{con } \theta \geq 0, \theta \neq 1$$

$$E(1) = T$$

$$E(0) = L$$

De esta manera, la sensibilidad del índice de entropía con respecto a las transferencias de dinero depende del valor de  $\theta$ ; cuanto menor sea este, mayor será el peso que tendrán las transferencias hacia los menores estratos de la distribución. En particular, la medida es indiferente al lugar en la distribución que ocupe el receptor de la transferencia cuando  $\theta = 2$ .

Dentro de los índices normativos, los principales exponentes son los **índices de Dalton y Atkinson**. Dalton (en 1920) planteó que no puede medirse la concentración del ingreso de una sociedad sin tener en cuenta las preferencias de ésta y por tanto, debería adoptarse una función de bienestar social al momento de medir la distribución del ingreso. Más adelante, Atkinson (en 1970) retomó las ideas de Dalton.

Dalton toma como función de bienestar social una función de utilidad estrictamente cóncava e igual para todos, de manera que la maximización de la utilidad agregada requiera una distribución equitativa del ingreso.

$$D = \left[ \sum_{i=1}^n U(y_i) \right] / nU(\bar{y})$$

Siendo  $U(y_i)$  la función de utilidad de cada individuo  $i$ , con  $i = 1, \dots, n$ , y  $nU(\bar{y})$  la utilidad potencial que podría alcanzar la sociedad.

La limitación de este índice, planteada por Atkinson, radica en que  $D$  no es invariante ante una transformación lineal positiva de las funciones de utilidad individuales.

Atkinson define el “ingreso equivalente equitativamente distribuido” ( $y_e$ ) como aquel ingreso per cápita que sería necesario para alcanzar el nivel de bienestar actual pero con completa igualdad:

$$y_e = y / \left[ \sum_{i=1}^n U(y_i) = nU(\bar{y}) \right]$$

Teniendo esto en cuenta, Atkinson define:

$$A_e = 1 - y_e / \bar{y}$$

Atkinson propone una función de bienestar que cumple con las siguientes propiedades: no decreciente (ante un aumento en el ingreso aumenta la Función de Bienestar Social), simétrica, aditiva en funciones de utilidad individuales que dependen del ingreso, cóncava con el ingreso de cada individuo y con elasticidad constante con el ingreso<sup>13</sup> (Bucheli, M.; Furtado, M. 2001: 16).

Según el valor del parámetro  $\varepsilon$  se define:

$$A_{\varepsilon} = 1 - \left[ \sum_{i=1}^n (1/n) (y_i / \bar{y})^{1-\varepsilon} \right]^{1/(1-\varepsilon)} \quad \varepsilon \geq 0, \varepsilon \neq 1$$

$$A_{\varepsilon} = 1 - \exp \left[ \sum_{i=1}^n (1/n) \ln(y_i / \bar{y}) \right] \quad \varepsilon = 0$$

El parámetro  $\varepsilon$  se interpreta como una medida de aversión a la desigualdad, cuanto mayor sea este, mayor es el peso que se le atribuye a los estratos bajos y, por lo tanto, mayor será el efecto positivo de transferencias hacia estos sectores sobre la distribución del ingreso.

### Procesamiento de la información e indicadores utilizados

Como mencionamos anteriormente, la información que empleamos para realizar nuestro trabajo monográfico proviene de diversas fuentes. El afán por querer realizar un análisis de carácter histórico nos condujo a tener que complementar la información obtenida a partir de las ECH del INE, con información plasmada en trabajos de investigación previos, así como con diversos instrumentos legales que nos permiten caracterizar globalmente al régimen.

De esta forma, la diversidad de fuentes utilizadas para la medición del impacto de la AFAM sobre la distribución del ingreso en la clase asalariada industrial hizo que tuviéramos que trabajar con los datos utilizados de manera que estos fueran comparables año a año. En particular, la información relativa a la cantidad de trabajadores del sector industrial y sus respectivos salarios para 1963 está desglosada en ocho categorías: personal de dirección, personal administrativo de mando medio,

---

<sup>13</sup> La elasticidad constante con el ingreso implica que cuando aumenta el ingreso, la variación del peso de este sobre la distribución total es igual para todos los individuos, e igual a  $\varepsilon$ .

personal técnico de mando medio, personal técnico, personal administrativo y de servicios, obreros especializados, obreros semi-especializados y peones (ver Anexo 1). Nuestro primer objetivo fue construir estas mismas categorías para los restantes años incorporados en nuestro estudio, sin embargo esto no fue posible.

En lo que respecta al año 1968, la presentación de la información del *Censo Económico Nacional* también está desglosada por categorías, en este caso, la cantidad de ocupados y sus respectivos salarios están divididos en dos grandes grupos: empleados y obreros. Asimismo, para el caso de la cantidad de trabajadores, estos dos grupos se dividen en tres subgrupos cada uno: los empleados se dividen en 1) directivos, gerentes y ejecutivos, 2) administración, y 3) profesionales y técnicos; y los obreros se dividen en 1) capataces, 2) oficiales y medios oficiales, y 3) peones y obreros (ver Anexo 1).

En primer lugar, para compatibilizar la cantidad de ocupados de 1968 con las categorías de 1963, dividimos administración en dos grupos (personal administrativo de mando medio y personal administrativo y de servicios) según las ponderaciones de cada una de estos grupos sobre el total de la categoría en 1963. El mismo procedimiento fue utilizado en el caso de profesionales y técnicos, este grupo se dividió en personal técnico de mando medio y personal técnico. Por otro lado, como entendimos que las categorías en que se subdividían los obreros no eran comparables con las de 1963, dividimos el total de obreros según las ponderaciones de obreros especializados, obreros semi-especializados y peones sobre la suma del total de estas tres categorías en 1963. De la misma manera, se repartieron los salarios por categoría para el total de empleados y obreros utilizando las ponderaciones de 1963. Suponer constantes la participación de las diferentes categorías en la masa salarial y la composición de algunas categorías particulares, introduce ciertas limitaciones que deberán ser tenidas en cuenta al momento de analizar los resultados. Concretamente, la realización de estos supuestos hace que los resultados obtenidos para 1963 y 1968 en cuanto a la concentración del ingreso probablemente estén subestimando los cambios ocurridos. De todas formas, esta estimación para 1968 nos brinda una aproximación para evaluar el impacto de las AFAM en ese año concreto.

Con respecto a los años en los que la información proviene de la ECH, procesamos los microdatos teniendo en cuenta los cambios de metodología aplicados durante el período. En particular, para la clasificación de ocupaciones el INE utilizó hasta 2000, la Clasificación de Ocupaciones para el Censo de América de 1970 (COTA-70), y a partir de 2001, la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-88). Algo similar sucede con la identificación del sector de actividad, durante el período se utilizaron la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas Revisión 2 y Revisión 3 (CIU Rev. 2 y CIU Rev. 3, respectivamente).

Tanto la clasificación COTA-70 como el CIUO-88 se dividen en diez grandes grupos (ver Anexo 1), al mismo tiempo, dentro de cada uno de estos grupos hay subdivisiones. En los años objetivo de nuestro estudio la clasificación de ocupaciones de la ECH llega hasta tres dígitos para ambas clasificaciones, salvo para 2005 en el que alcanza a cuatro dígitos. El criterio para el armado de las ocho categorías que nos interesan fue el de agrupar según la clasificación a tres dígitos. En el caso de la COTA-70 no nos fue posible dividir entre las categorías obrero especializados y obreros semi-especializados, por lo que, finalmente trabajamos con siete categorías comparables en todo el período: personal de dirección, personal administrativo de mando medio, personal técnico de mando medio, personal técnico, personal administrativo y de servicios, obreros y peones.

En cuanto a la elección de los años en los que contamos con información de la ECH (1982, 1984, 1987, 1989, 1991, 1994, 1998, 1999, 2001, 2002 y 2005), ésta se debió tanto a la consideración de años importantes dentro del período en términos del contexto histórico como a la elección de años en donde la muestra de la encuesta es satisfactoria.

Luego de haber definido los años de estudio y las principales medidas de concentración del ingreso con las que contamos, cabe explicitar que nuestro trabajo toma como herramientas de análisis el IG, el  $E(0)$  y el  $E(1)$ . Es importante destacar, que el IG presenta la limitación de no cumplir con la propiedad de descomponibilidad definida anteriormente, ni con el principio fuerte de transferencias. Por su parte, la familia del índice generalizado de Entropía es la única que cumple con las cinco propiedades deseables en las medidas de inequidad definidas por Cowell.

El impacto de las AFAM sobre la concentración del ingreso de los trabajadores del sector industrial lo medimos mediante el cálculo de los índices mencionados, antes y después de la imputación del ingreso por AFAM. Es decir, calculamos los índices considerando únicamente los ingresos de los trabajadores industriales por concepto de salarios por un lado, y los índices considerando los ingresos por concepto de salarios y de AFAM en forma conjunta, por otro.

Para la imputación de este ingreso por AFAM en 1963 y 1968 debimos suponer que la cantidad de hijos promedio por categoría se mantiene constante, y de esta forma, a partir de los microdatos de la ECH de 1982 obtuvimos ese promedio y se lo adjudicamos a los años anteriores. Asimismo, comparamos los ingresos promedio por categoría con los sueldos tope vigentes para dichos años para establecer a qué trabajadores le correspondía el cobro de la AFAM.

Por otro lado, a partir de 1982 contamos con la información del hogar de cada trabajador, por lo que imputamos el ingreso por AFAM según la cantidad de hijos menores de edad y otros menores a cargo, y a partir de 1995 consideramos si el sueldo se encuentra por debajo del sueldo tope.

Es importante resaltar que esta forma de imputar las AFAM tiene algunas limitaciones. En primer lugar, al no considerar los ingresos de otros integrantes del hogar u otros ingresos de los asalariados industriales distintos a los obtenidos por su ocupación principal, probablemente estemos imputando el ingreso por AFAM a trabajadores que en la realidad no lo percibirían, por lo que seguramente estemos sobreestimando el impacto de las AFAM en la distribución del ingreso de los asalariados industriales. En segundo lugar, no estamos considerando el cobro de la AFAM prenatal por lo que seguramente estemos subestimando la incidencia de las AFAM en la distribución del ingreso.

El ingreso por concepto de AFAM que imputamos a los salarios de los trabajadores para estimar su impacto en la distribución del ingreso, fue el obtenido de la normativa. Concretamente, utilizamos el promedio simple de la AFAM establecido por la normativa para los diferentes beneficiarios (ya sea de acuerdo a la cantidad de hijos en el hogar, su nivel de educación o los ingresos del hogar, pero no tuvimos en cuenta

su duplicación en caso de discapacidad del beneficiario). Adicionalmente, contamos con el gasto promedio del régimen de AFAM por beneficiario, que surge de la división entre el gasto total del régimen y la cantidad de beneficiarios para cada año. Si bien en algunos casos, probablemente, el monto percibido por concepto de AFAM sea superior al monto derivado de la normativa, optamos por utilizar el promedio que se desprende de la normativa debido a que si tomábamos la asignación promedio por beneficiario no era factible imputar la AFAM de acuerdo a los ingresos del trabajador a partir de 1995 (cuando la asignación unitaria se define en función de esta variable).

Por último, cabe aclarar que la metodología elegida para la medición de la incidencia de las AFAM sobre la concentración del ingreso presenta importantes limitaciones. El principal problema es que no es posible aplicar el método de descomposición por fuentes de ingreso debido a que no contamos, en todos los años de estudio, con la desagregación de las distintas fuentes de ingresos de los trabajadores. De todas formas, teniendo en cuenta la información con la que contamos para realizar el análisis, esta metodología nos permite aproximarnos al estudio de nuestras hipótesis desde una perspectiva histórica.

## **5. CONTEXTO HISTÓRICO Y MARCO INSTITUCIONAL**

En el presente capítulo intentamos dar al lector elementos suficientes para lograr una mayor comprensión de la evolución del régimen de AFAM a lo largo del período que nos hemos propuesto estudiar. Con este objetivo, en un primer momento realizamos una descripción del contexto histórico general diferenciando cuatro grandes períodos. La subdivisión en períodos más cortos de tiempo la elaboramos prestando atención a los cambios que se sucedieron en la economía, la participación del Estado en ésta, y los consecuentes modificaciones generadas en las relaciones salariales.

En segundo lugar, presentamos una reconstrucción de la historia institucional del régimen de AFAM. En este apartado optamos por realizar un recorrido lo más exhaustivo posible que muestre los cambios en el marco legal que tuvo el régimen desde su creación.

### ***5.1 El contexto histórico: Uruguay 1943-2005***

#### *i- El ascenso de la industria nacional (1943-1955)*

A pesar de que el período que nos atañe comienza en 1943, resulta necesario trasladarnos hacia finales de la década del veinte, para comprender con mayor profundidad los cambios que se sucedieron con posterioridad en la economía uruguaya.

Tras la crisis de 1929, el agotamiento del modelo agro-exportador se hizo evidente y en un contexto internacional marcadamente negativo para la economía uruguaya, ésta entró en recesión en los años siguientes. El estancamiento de la ganadería fue uno de los factores claves que condujeron al modelo basado en exportaciones tradicionales a su fin, pero además estuvo acompañado de una incapacidad de respuesta por parte de la agricultura y la industria. Estos elementos contribuyeron a que el Estado adoptara un rol regulador, y se propusiera fomentar la actividad manufacturera por dos vías: fortalecimiento del mercado interno y fomento de las producciones industriales.

Para mediados de los años treinta, la industria logró recuperarse, comenzando la etapa de mayor éxito en materia de crecimiento económico. La transformación de la

industria en el sector dinámico de la economía puede apreciarse en su acelerada expansión, en particular, el producto industrial en 1938 superó los niveles de 1930 en un 53,9% (Millot, J.; Silva, C.; Silva, L., 1973: 96). Este notable crecimiento estuvo apoyado en una política establecida por el Consejo Nacional de Administración que fue mantenida por el gobierno de Gabriel Terra. Las medidas de protección estuvieron apoyadas en dos áreas: por un lado, medidas cambiarias; y por otro, un fuerte control del comercio.

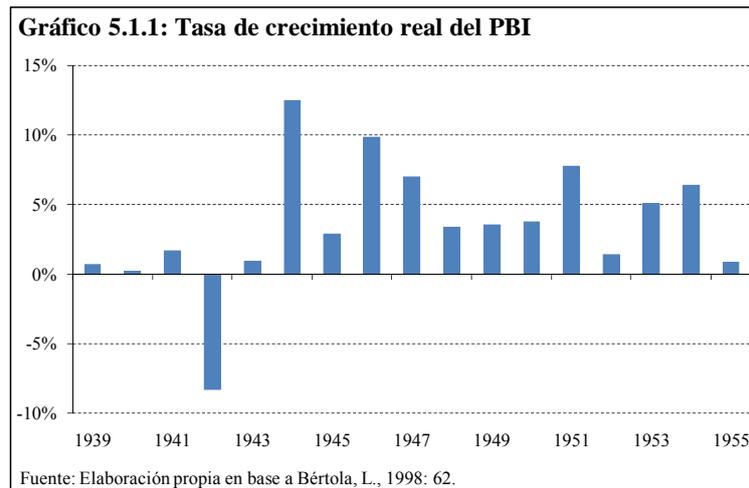
En lo que respecta a las medidas de tipo cambiario, éstas básicamente consistieron en la desvalorización del peso, tanto en los años inmediatamente posteriores al golpe de Estado de Terra, como luego de 1936. Siguiendo el planteo de Millot, Silva y Silva, con esta herramienta se lograba, por un lado, proteger los precios de los productos ganaderos, lo que contribuía a mantener el dinamismo del mercado interno, y por otro, favorecer a la industria manufacturera con el aumento del tipo de cambio a las importaciones de productos competitivos.

Esta medida de corte cambiario estuvo acompañada por una política proteccionista en el ámbito del comercio exterior. En este sentido, se limitaba el acceso de bienes extranjeros que representaran una competencia para la producción nacional. Estas medidas generaban condiciones de rentabilidad para la industria local que, a fuerza de la regulación del Estado, lograban aumentar su participación en el mercado interno.

De esta forma, se fue gestando en nuestro país lo que posteriormente se dio en llamar la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI). A pesar del aumento de los costos que debía afrontar la industria, la rentabilidad no se vio afectada, permitiendo incluso incrementar la tasa de ganancia en la industria manufacturera. Esto era consecuencia de la fuerte protección que permitía trasladar a precios los aumentos de costos, así como de la política antisindical de aquellos años y el importante número de desocupados sobre los cuales se apoyaba el reducido salario real.

Entre 1939 y 1943 el país vivió años de relativo estancamiento en materia económica. En este período se produjeron cambios políticos tanto a nivel nacional como internacional, que generaron un replanteo del modelo que venía gestándose en los

últimos años. Es importante destacar que hubo un giro importante en la actitud del poder político hacia los trabajadores. Durante esos años el Parlamento resolvió encomendar un estudio sobre las características de la clase obrera, en lo referente a sus condiciones de vida, trabajo y salarios. El objetivo de dicha investigación era generar un insumo para la futura legislación laboral. Los resultados dieron cuenta de la gran explotación a la que era sometida la clase trabajadora, y el desequilibrio existente entre el capital y el trabajo (Millot, J.; Silva, C.; Silva, L., 1973).



A pesar de que existían argumentos suficientes que justificaran la creación de una política laboral de mayor protección hacia los trabajadores, la agrupación de los patronos de la industria miraba con recelo los incentivos de mejora obrera. Sin embargo, el poder político entendió necesario que comenzaran a producirse modificaciones en esta materia, que determinaron una modalidad de negociación colectiva. Este cambio de actitud, tenía un componente de solidaridad, pero principalmente, y por ello fue aceptado por los industriales, era una condición necesaria para lograr el desarrollo de una industria que apuntaba a expandirse hacia el mercado interno, que existiese una demanda interna estabilizada y capaz de absorber la producción. Sumado a lo anterior, *“el hecho de que las empresas produjeran para un mercado interno cerrado, daba a empresarios y trabajadores una válvula de escape a sus contradicciones sobre la distribución del ingreso. Ante situaciones conflictivas por reivindicaciones salariales, mientras que la protección le permitiera el traslado a los precios de los mayores costos salariales, un empresario podía realizar concesiones, sin pérdida en sus ingresos o en el mercado para su producción”* (Rodríguez, J.M.; Mazzuchi, G.; Cozzano, B., 1998: 233).

Este cambio en materia de apoyo a los intereses de los trabajadores se reflejó en la aprobación de la Ley 10.449 en 1943. Esta ley creó los Consejos de Salarios, las AFAM y definió el salario mínimo. La suba del salario real como consecuencia de las negociaciones tripartitas operadas en los Consejos de Salarios pondría en riesgo la tasa de rentabilidad del sector industrial y esto condujo a que paralelamente se crearan subsidios al salario, como es el caso de las AFAM. De este modo, puede verse que las mismas en su origen persiguen el objetivo de complementar el salario junto a otros componentes subsidiarios de forma de contribuir a estabilizar la demanda interna, al tiempo que actúan como mecanismo redistribuidor del impacto de la carga del incremento de los salarios.

Esta ley formó parte de un nuevo impulso al modelo de desarrollo que venía gestándose desde los años treinta, y en el cual el Estado jugó un papel decisivo. La creación de las AFAM surge entonces como un mecanismo de intervención del Estado en las relaciones salariales, en un marco de decidida regulación por parte de éste en el mercado de trabajo.

En este sentido, encontramos importante detenernos en describir el cambio que se produjo en la relación salarial como consecuencia del nuevo modelo de crecimiento propiciado en el país. Siguiendo a Camou y Maubrigades podemos identificar que, junto con el surgimiento de la ISI, se configura un modelo de “relación salarial negociada” (2005: 17). Con la creación de los Consejos de Salarios, la determinación de los salarios deja de vincularse únicamente con el mercado, para depender también de las negociaciones entre los interlocutores de los trabajadores y de los industriales, junto con la activa participación del Estado. Este proceso tuvo lugar en nuestro país, por contar éste con organizaciones gremiales fuertes desde épocas tempranas, que a su vez fueron reimpulsadas con la creación de los Consejos.

A partir de 1944 el país asistió a un crecimiento acelerado de la industria manufacturera que coincidió con el fin de la Segunda Guerra Mundial. Los precios de los productos de las exportaciones se incrementaron, lo cual generó las divisas necesarias para la importación de insumos y bienes de capital para la industria, al tiempo que se profundizaron las medidas proteccionistas; tanto de índole cambiario

como comercial. El aumento de la productividad permitió la redistribución de los recursos con la consecuente ampliación de la demanda interna.

Hasta 1955, la industria fue el sector dinámico de la economía, lo que produjo un cambio en el modelo de desarrollo que durante algunos años arrojó buenos resultados. De todas formas, salvo contadas excepciones, las distintas ramas industriales fueron incapaces de generar las divisas suficientes para su funcionamiento y de volverse competitivas, tornándose muy vulnerables a condiciones externas a las mismas. Ante la incapacidad a la que se vio enfrentada la producción agropecuaria de seguir generando las divisas necesarias para mantener el proceso de crecimiento de la industria protegida, ésta entró en una etapa de estancamiento. Como consecuencia de ello, la etapa de mayor éxito en materia de crecimiento económico, se vio limitada por haber sido una etapa de crecimiento “hacia adentro” y no “desde adentro” (Bertino, M.; Bertoni, R.; Tajam, H.; Yaffé, J., 2003: 38).

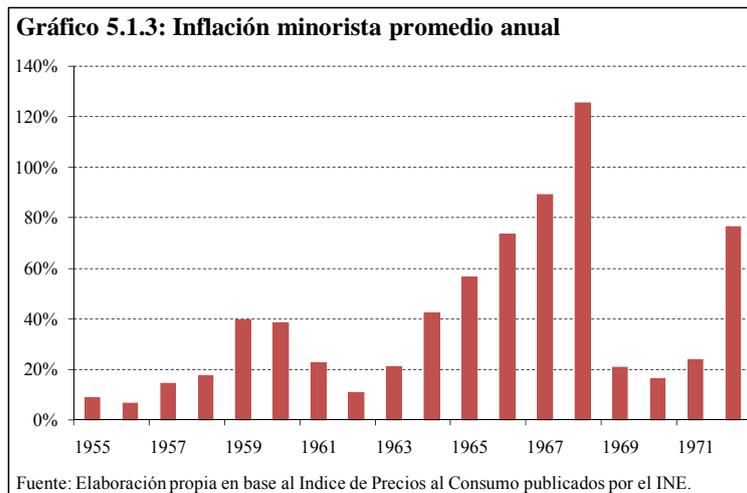
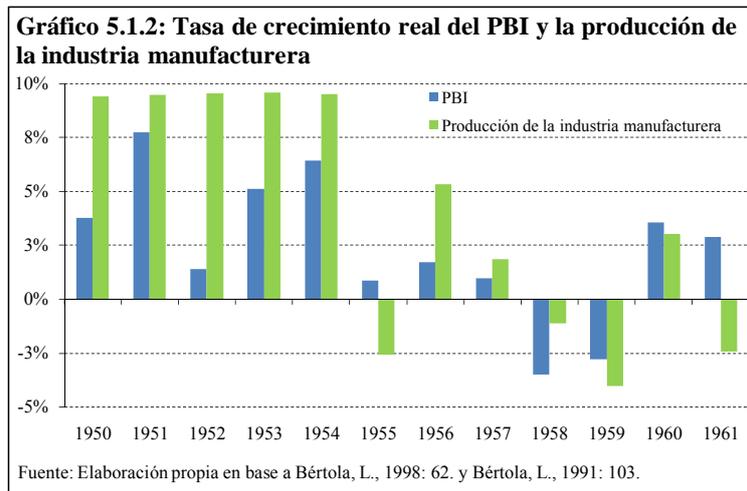
<b>Cuadros 5.1.1: Principales indicadores de actividad industrial</b>				
	<b>Número de establecimientos</b>	<b>Ocupación total</b>	<b>Máquinas (miles de pesos de 1961)</b>	<b>Producción (miles de pesos de 1961)</b>
1936	11.103	80.935	286.859	2.413.124
1948	22.472	140.555		4.233.797
1955	25.153	188.913	2.506.636	8.150.963

Fuente: Instituto de Economía, 1969: 158.

i- *El estancamiento de la industria nacional y la ruptura del régimen democrático (1956-1972)*

A mediados de la década del cincuenta, al estancamiento que venía atravesando el sector agroexportador, se le suma el detenimiento del crecimiento de la industria. A partir de entonces, las políticas de corte proteccionista para la industria se extinguen y comienza la gestación de un nuevo modelo de crecimiento apoyado en la apertura de la economía, por oposición al proteccionismo que venía realizando el Estado.

De esta forma, con el agotamiento del modelo ISI, se inició una etapa de estancamiento global de la economía. Dicha etapa se caracterizó por las fuertes pujas sociales, por la persecución de un aumento en la participación de un producto que no crecía, que arrojó como resultado el inicio de un fuerte proceso inflacionario.



La explicación más usual que le han dado distintos investigadores al proceso inflacionario que atravesó la economía uruguaya en este período radica en las condiciones políticas y económicas que estaban presentes en el país. En *El Proceso Económico del Uruguay* (1969), se identifican por un lado, dentro de las condiciones económicas, las de carácter externo como la acentuación de la dependencia comercial y financiera, y las de carácter interno, la inexistencia de posibilidades de inversión rentable para los capitales. De la misma forma, dentro de las condiciones políticas, se encuentran la acentuación de la dependencia política externa que permitía la participación de organismos internacionales en la orientación de la economía, y el elevado nivel de sindicalización.

Para 1959 el nuevo gobierno, por primera vez en el siglo de orientación blanca, se propuso dar un giro a la política económica vigente con el objetivo de dar respuesta a la crisis que cada vez se tornaba más profunda. Las primeras medidas estuvieron enfocadas a un cambio en la política exterior y cambiaria. El giro consistía en comenzar

la retirada del Estado de la economía, dejando operar al mercado, para lo cual se liberalizó el tipo de cambio y la importación y exportación de bienes y servicios. En línea con lo sucedido en términos generales con la política económica, la política *“social se caracterizó por la implantación de los primeros rasgos de un modelo económico liberal y la desarticulación paulatina del batllista”* (Nahum, B.; Maronna, M.; Frega, A.; Trochón, Y., 1998: 11).

Los resultados de las políticas liberalizadoras fueron variados. Por un lado, si bien existió un incremento de los precios en una primera instancia, en 1961 y 1962 se desaceleró notablemente su crecimiento. En lo relativo a la industria, ésta sufrió el impacto de la reducción del proteccionismo, a pesar de que la apertura de las importaciones le haya permitido abastecerse con mayor facilidad. En el mismo sentido, el impulso al libre comercio modificó la estructura de importaciones que realizaba el país, y tanto la balanza comercial como la balanza de pagos se mantuvieron deficitarias. Finalmente, se destaca el gran impulso que recibió el sistema financiero, especialmente identificado en la expansión del aparato bancario privado.

A pesar de la desaceleración del crecimiento de los precios en los primeros años de la década del sesenta, el aumento del costo de vida durante los años previos al golpe militar fue casi explosivo. Los años 1965 y 1967 se caracterizaron por registrar los mayores incrementos de precios, debido especialmente a las devaluaciones operadas y a la fuerte especulación. Los años del segundo gobierno blanco son recordados como de gran incertidumbre en materia de política económica.

Las consecuencias del proceso en el mercado de trabajo se tradujeron en mayor desempleo y caída del salario real, con la consecuente reducción de la calidad de vida de la clase obrera. La respuesta de los trabajadores fue un incremento de la sindicalización y una ampliación de las reivindicaciones gremiales. Los reclamos se enmarcaban en un clima de intransigencia no solo de parte de la patronal, sino ahora también en la postura del Estado.

En 1967 retorna al poder el partido colorado a través del general Oscar Gestido, quien fue sustituido por Jorge Pacheco tras su fallecimiento. La orientación del nuevo gobierno estuvo dirigida a la defensa de los intereses de las clases dominantes, lo cual

se vio reflejado en la composición del gabinete ministerial, profundizando su alejamiento con la clase trabajadora. Da cuenta de lo anterior la desaparición, en 1968, de los Consejos de Salarios, y el hecho de haber gobernado buena parte del período bajo Medidas Prontas de Seguridad.

En este marco, retomando el planteo de Camou y Maubrigades, se inicia un cambio en la forma de la relación salarial que va a consolidarse en el período dictatorial. Concretamente, busca reimpulsarse la industria basándose en la reducción de los costos salariales, que tuvo lugar debido a que el marco regulatorio dejó por fuera a los trabajadores de las negociaciones y suprimió los derechos de los mismos. A partir de este momento, podemos visualizar un abandono de la “relación salarial negociada”. El Estado asumió una actitud represiva para con los sindicatos y comenzó a fijar los salarios sin su participación.

La política gubernamental giró en torno a la estabilización de la economía. Se propuso contener la suba de los salarios manteniéndolos por debajo del costo de vida sin tener resultados positivos sobre la inflación. En 1968 se produjo una nueva devaluación del orden del 25% con consecuencias negativas sobre los trabajadores que veían caer una vez más el salario real, a costa de un incremento en los ingresos de los grupos exportadores. En el mes de junio del mismo año se aprobó el decreto de Congelación de Precios y Salarios, unos días antes de la fecha pautada para el ajuste salarial de los trabajadores que se vio frustrado, a pesar de que previamente se habían generado nuevos aumentos en los precios. Asimismo, se creó el Comité de Productividad, Precios y Salarios (COPRIN) con el objetivo de controlar la estabilización de los precios y los salarios.

Para 1971 se habían logrado eliminar las presiones inflacionarias, sin embargo como consecuencia de ser un año electoral se registraron subas en los ingresos reales, tanto por concepto de salarios como de pasividades. El período de gobierno finalizó con desequilibrio externo y un aumento del déficit fiscal.

En 1971, una vez más triunfa el partido colorado, esta vez bajo la candidatura de Juan María Bordaberry que inició su período de gobierno con un ajuste económico. El primer año de su administración se llevó adelante bajo una forma de gobierno

democrática, a pesar del incremento en la represión sobre los trabajadores y de un clima político y social de gran tensión. Se elaboró un plan de estabilización de corte netamente liberal que se dio a conocer como el Plan Nacional de Desarrollo (PND) elaborado por la Oficina de Planificación y Presupuesto, el cual finalmente fue el que inspiró la política económica después del golpe de Estado en 1973.

ii- *El régimen dictatorial y la instauración de un nuevo modelo de crecimiento (1973-1984)*

En el marco de la dictadura cívico-militar, se implementó -no sin modificaciones en los “cónclaves”- el PND. A grandes rasgos, el PND diagnosticaba que la intervención que venía realizando el Estado en la economía era el causante del mal desempeño de la misma. En oposición al modelo de sustitución de importaciones que se había desarrollado años atrás, el objetivo ahora consistía en abrir la economía, fomentando las exportaciones, principalmente las tradicionales, y dejar que se mantuvieran aquellas industrias que fuesen competitivas con los productos extranjeros. No obstante, los cambios en la coyuntura internacional desde 1973, obligó a cambios en la estrategia (promoción de industrias no tradicionales y acuerdos regionales).

Siguiendo a Notaro, la política económica llevada adelante puede caracterizarse como de “intervencionismo reestructurador”. *“Intervencionismo, por el manejo de los instrumentos que implican una importante presencia del Estado. Reestructurador, por sus objetivos prioritarios, que apuntaban a modificar las estructuras de la producción, del comercio exterior, de la distribución del ingreso, de la demanda y de los precios relativos”* (2003: 98).

La política económica logró varios de los objetivos planteados por el gobierno de facto: aumento del producto, cambio en la estructura de la demanda pasando a tener mayor participación la demanda externa y la pública, diversificación de las exportaciones e importaciones, e importante ingreso de capitales que financian las inversiones. Esto estuvo acompañado por un saldo negativo en cuenta corriente con el exterior y una tendencia regresiva en la distribución del ingreso.

La concentración del ingreso se produjo a partir de las transferencias producidas desde los asalariados y los pasivos hacia los sectores empresariales, como consecuencia de la baja de los ingresos reales. En particular, los salarios reales se redujeron 96% entre 1973 y 1984. El resultado de este proceso concentrador contribuía a otorgar mayor rentabilidad a los sectores empresariales, y permitía que éstos se mantuvieran competitivos. Retomando a Notaro, como consecuencia de la persecución de una estructura de precios considerada adecuada y de un tipo de cambio competitivo, el gobierno se veía incentivado a realizar prácticas inflacionarias incrementando las tarifas públicas y devaluando para mantener la competitividad. De esta forma, la economía crecía y tenía como contraparte una disminución de los salarios reales y un aumento del costo de vida de los trabajadores, lo cual era visto con buenos ojos por los grupos económicos poderosos que lograban mantener sus ganancias.

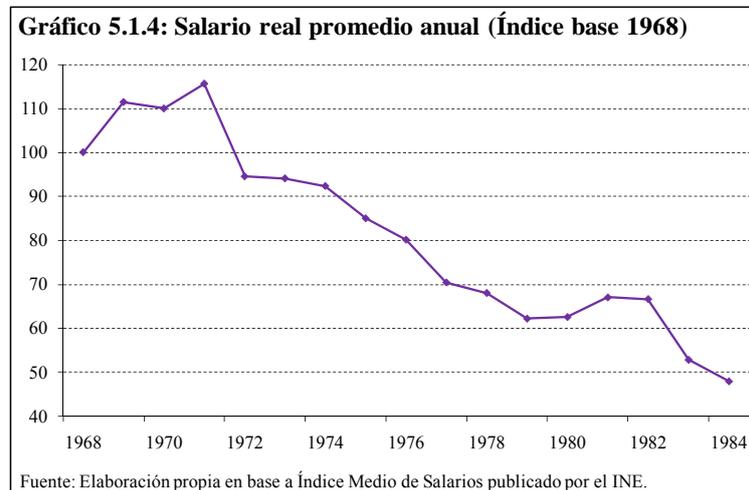
El período comprendido entre 1978 y 1982 se recuerda como los años en los que la política cambiaria se basó en el preanuncio del tipo de cambio día por día con varios meses de anticipación; el régimen de “la Tablita”. Su principal objetivo residía en la búsqueda de estabilidad del tipo de cambio y de los precios internos.

En una primera instancia, se registró un incremento del producto, resultado de la expansión de la demanda interna y de la inversión privada. También se observó una profundización en materia de intermediación financiera, y se alcanzaron buenos resultados en lo que respecta al control de la inflación. Durante un breve período de tiempo se lograron recuperar las pasividades y los salarios reales (1979-1980). Sin embargo, el modelo se mostró vulnerable en dos aspectos: por un lado, el incremento del saldo negativo con el exterior, por otro, el aumento de la deuda externa.

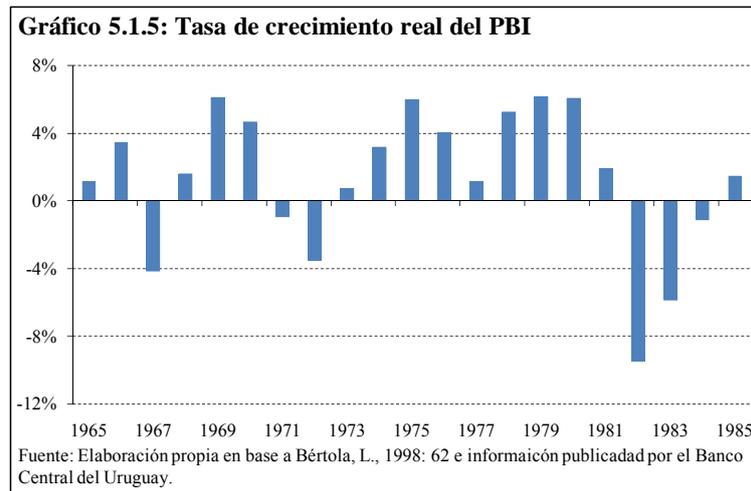
Para los fines de nuestro análisis, es importante señalar que el estímulo que recibió la industria durante estos años consistió en una reducción del costo de la mano de obra, lo cual no evitó que el sector se estancara y los empresarios reclamasen por un aumento de la protección, a pesar de que el mecanismo de transferencia de ingresos hacia los grupos empresariales seguía operando. La persistente caída del salario real en un contexto de crecimiento económico, sumado a modificaciones en la estructura impositiva que recaía cada vez en mayor medida sobre el consumo, aceleraron la concentración del ingreso e incrementaron la pobreza y la exclusión. Los mecanismos a

través de los cuales las familias de asalariados lograron atenuar esta situación consistieron en un aumento de las horas trabajadas, el ingreso al mercado de trabajo de nuevos miembros de la familia, y en cierta medida, la emigración de un grupo importante de trabajadores. A pesar de estas estrategias, “*las familias en situación de pobreza...habrían representado un 25% de la población en 1976*” (Hopenhaym, M.; Terra, J. P., 1986; 113), y sin duda el desenlace posterior a 1982 provocó un nuevo aumento.

Con la supresión de las instituciones democráticas, el logro de compromisos institucionalizados que contemplaran las posiciones de los distintos grupos socioeconómicos no fue una opción posible, sino que el Estado orientó su acción hacia la imposición de los intereses de aquellos que ostentaban el poder económico. En lo que refiere a los cambios en la relación salarial, continuó profundizándose la represión sobre los sindicatos, el Estado otorgó a los empresarios el poder absoluto en esta materia, y la fijación de los salarios siguió dejando por fuera a los trabajadores, permitiéndose una continua devaluación de la fuerza de trabajo. El Estado optó por continuar desregulando el mercado de trabajo, actitud que se mantendrá como tendencia durante nuestro período de estudio, más allá del efímero funcionamiento de los Consejos de Salarios en el primer gobierno de Sanguinetti.



Como consecuencia de la intervención del Banco Central en búsqueda de la estabilización de los precios, se produjo una descoordinación entre la evolución del tipo de cambio y la inflación, produciéndose el llamado atraso cambiario. Éste fenómeno, sumado a la reducción de las prácticas proteccionistas sobre la industria y la supresión de la promoción de las exportaciones, le restó competitividad a las empresas nacionales.



Luego de alcanzar una estabilización transitoria de los precios, en noviembre de 1982 la pronunciada pérdida de reservas sufrida por el Banco Central, lo obligó a retirarse del mercado de cambios y abandonar la tablita. Hacia fines de 1982, la economía en su conjunto había ingresado en recesión.

Preocupado por la importante pérdida de reservas, en un contexto de crisis financiera internacional, y las dificultades en materia de pagos externos, el gobierno se planteó cambiar la política económica. El diseño de la nueva política se realizó siguiendo los lineamientos del Fondo Monetario Internacional, el cual otorgó un importante crédito para hacer frente a la crisis.

Entre los cambios más importantes se destaca una modificación en el régimen cambiario, se pasó a un régimen de flotación limpia; donde el tipo de cambio quedaría determinado por la interacción de la oferta y la demanda de divisas. Al mismo tiempo, se contrajo la demanda interna, procurando reducir la crítica situación de las reservas y la vulnerable situación del sector externo.

El Banco Central se hizo cargo de la crisis del sistema financiero, comprando las carteras de los bancos en problemas, que eran en su mayoría incobrables. Notaro caracteriza a este período de la historia uruguaya como “*intervencionismo de supervivencia*”, dado que el objetivo consistió en proteger el capital financiero a través de un aumento de la intervención del Estado en la economía (2003: 115).

Las consecuencias negativas de estas políticas sobre los asalariados tuvieron impacto, no solo en la coyuntura de aquellos años como consecuencia de la reducción del salario real de forma casi constante, sino también en la acumulación de capital humano de la economía en el largo plazo.

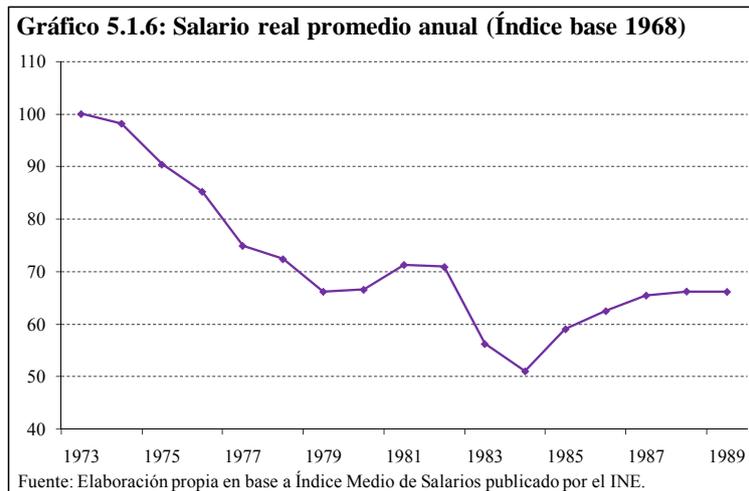
A pesar de la crisis, el sector exportador se benefició del aumento del tipo de cambio, y se esperaba que dinamizara al resto de los sectores a través del “efecto derroche”. En contraposición, las empresas dirigidas al mercado interno fueron las más perjudicadas debido a la contracción de la demanda interna.

iii- *Del restablecimiento de la democracia hasta 2005: la consolidación del modelo neoliberal (1985-2005)*

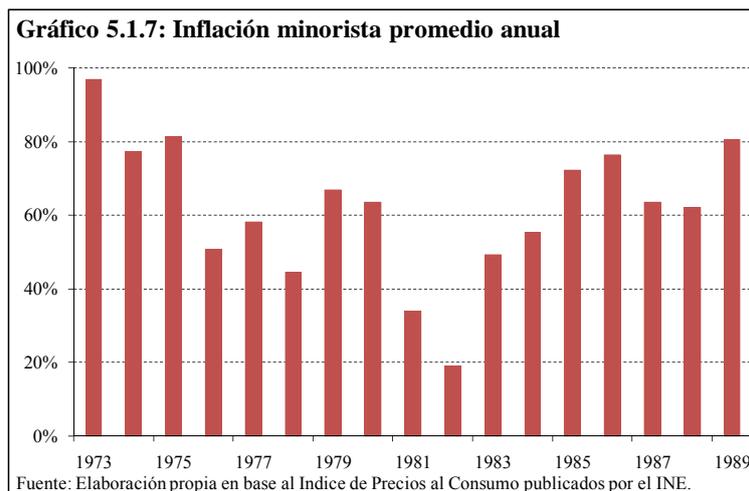
La reapertura democrática se dio en un contexto de grandes desequilibrios macroeconómicos, dentro de los que se destaca la persistente tendencia alcista de la inflación, y los grandes problemas de endeudamiento.

A pesar del importante cambio a nivel social y jurídico que implicó la caída del régimen dictatorial, la política económica llevada adelante en los veinte años siguientes continuó la senda trazada hacia la consolidación de un régimen liberal y aperturista.

El primer gobierno dirigido por Julio María Sanguinetti (1985-1989), tuvo como objetivos prioritarios controlar los grandes desequilibrios macroeconómicos y lograr conducir a la economía hacia una senda de crecimiento. Es relevante destacar que en este período se retomaron los Consejos de Salarios de negociación tripartita. Como resultado de esto último, el salario real de los trabajadores se recuperó durante algunos años, pero no logró compensar la fuerte caída registrada en los años anteriores. También puede apreciarse cierta recuperación en los ingresos reales de los pasivos.



A pesar de la recuperación salarial, entre 1987 y 1989 se registró una importante puja por la distribución del ingreso, donde el crecimiento de los precios, con el consecuente aumento en el costo de vida de los trabajadores, actuó como instrumento de transferencia de recursos hacia los grupos empresariales.



En 1990 con el nuevo gobierno blanco (tercero en el siglo), se instaura una década de reformas estructurales.

De esta forma, en 1990 se implementó un plan de estabilización con la meta de controlar la inflación, o al menos reducirla de manera gradual. En pos de este objetivo se realizaron ajustes recesivos, tanto en materia fiscal como cambiaria. Siguiendo a Antía, “este plan se apoyaba en la idea de que, asegurando el equilibrio fiscal, la variación de los precios de los bienes transables iba a converger con la tasa de devaluación más la inflación internacional. La creciente apertura externa garantizaría la obtención de esa convergencia, y la misma se extendería luego a los bienes no

*transables. Sin embargo, la convergencia demoró en producirse y ello derivó en la acumulación de una pronunciada inflación en dólares” (2003: 135).*

Dentro de las reformas estructurales llevadas adelante por esta administración, destacamos: la desregulación en materia laboral; la reorientación en la apertura comercial, diferenciando las condiciones establecidas para los países de la región de la total apertura al resto del mundo y el “ancla cambiaria” que apuntaba al control de la inflación ya mencionado. De este modo, el nuevo impulso dado a los Consejos de Salarios no tuvo grandes resultados y éstos, una vez más, dejaron de convocarse concluyéndose la retirada del Estado del mercado de trabajo. Se consideraba que la desregulación fomentaría la demanda de empleo al disminuir los costos de la mano de obra.

En relación a las políticas sociales, cabe destacar que en la década del noventa se registró un aumento del GPS, que si bien tuvo como principal impulsor las erogaciones del sistema previsional (dado que la reforma constitucional de 1989 ató las jubilaciones y pensiones a la evolución de los salarios), estuvo acompañado por un giro en su orientación. *“Durante este período, la política fiscal en el plano social buscó atender “necesidades sociales”, abandonando los objetivos de universalidad, tradicionales en el país. Se promovieron entonces, propuestas de protección dirigidas a problemas y/o sectores específicos..., que suponían selección de usuarios a través de la comprobación de su situación de carencia” (Azar, P.; Bertino, M.; Bertoni, R.; Fleitas, S.; García, U.; Torrelli, M., 2008: 9).*

La administración de Luis Alberto Lacalle no logró establecer el modelo totalmente liberalizador propuesto por el Consenso de Washington, en parte debido al obstáculo que encontró en la ciudadanía que, mediante plebiscito (1992), evitó que se realizara una reforma total del sector público. Sin embargo, se concretaron cambios significativos en el funcionamiento del Estado. Este continúa reduciendo su participación en la economía sumando a la desregulación de los mercados, la creación de la figura de empresas mixtas, que se constituían con capitales públicos y privados, y realizando privatizaciones de empresas estatales, dejando de ser el productor directo de algunos servicios. En la misma línea, comenzó a formularse la reforma del Sistema de Seguridad Social, donde se les permitiría el ingreso a Empresas Administradoras de

Fondos de Ahorro Provisional, que pasarían a competir con el BPS. Por último, Antía destaca, la progresiva reducción de la plantilla de funcionarios públicos para disminuir el rubro remuneraciones, política que fue mantenida por las dos administraciones inmediatas posteriores.

<b>Cuadro 5.1.2: Composición del PBI por sectores</b>		
	<b>1989</b>	<b>1999</b>
<b>Agropecuario</b>	<b>10,7</b>	<b>5,6</b>
Pesca	0,2	0,1
Minas y canteras	0,2	0,3
<b>Industria manufacturera</b>	<b>26,8</b>	<b>16,7</b>
Electricidad, gas y agua	2,1	4
Construcción	4,5	6,2
<b>Comercio, restaurantes y hoteles</b>	<b>14,8</b>	<b>14,1</b>
Transportes y comunicaciones	6,8	8,8
<b>Servicios</b>	<b>33,9</b>	<b>44,2</b>
Establecimientos financieros y seguros	11,4	10,2
Bienes inmuebles y servicios a empresas	11	17,1
Servicios Gobierno General	9,1	10
Otros servicios com. soc. pers.	7,8	11,3
G. Derechos de importación	-5,4	-4,4
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Fuente: Olesker, D., 2001: 41.		

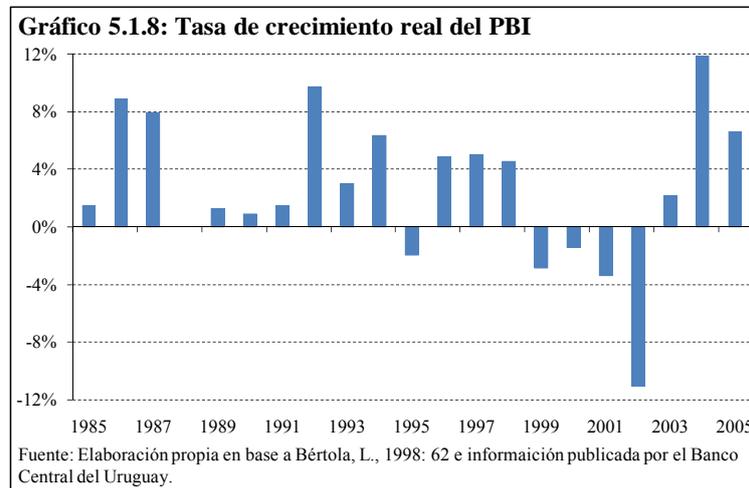
Finalmente, resulta importante destacar que, a partir de esta administración, se observó un cambio en la estructura productiva del país, como consecuencia del sistema de incentivos llevado adelante. En este sentido, se aprecia un mayor peso del sector servicios, en oposición a la caída de la participación de los sectores industria y agro.

A nivel de la industria, cabe destacar que a partir de 1990 debió enfrentar en mayor medida la competencia de bienes importados, como consecuencia de la eliminación de medidas proteccionistas arancelarias y no arancelarias, y el abaratamiento de los bienes importados como consecuencia de la elevada inflación en dólares. Esta situación se vio parcialmente compensada por el abaratamiento de los bienes de capital. De acuerdo al planteo de Casacuberta, Fachola y Gandelman “(dicho) *proceso impulsó la reconversión de la industria uruguaya en dos sentidos, sustituyendo trabajo por capital y transformando las estructuras productivas en busca de mayor eficiencia frente a la competencia de la industria de la región y del mundo*” (2005: 102). Lo anterior estuvo acompañado de una reducción de la importancia de la industria como sector generador de empleo en la economía.

El segundo gobierno de Sanguinetti se orientó en el mismo sentido que la administración anterior. Se continuó con el retiro gradual del Estado de la economía y con la desmonopolización de algunos servicios públicos. Se destaca por su relevancia, la concretización de la reforma del Sistema de Seguridad Social, que como mencionamos anteriormente se incorpora, a través de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional privadas, el sistema de capitalización individual.

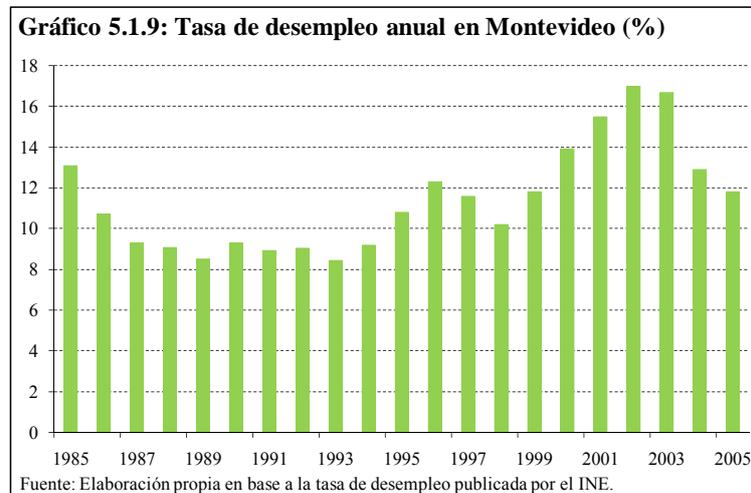
Durante todo este período de reinstauración y posterior afianzamiento de la democracia, no se producen cambios sustantivos en la forma de la relación salarial. A pesar de haberse vuelto a convocar los Consejos de Salarios entre 1985 y 1991, su breve pasaje no impidió que acabara por consolidarse la desregulación del mercado laboral.

A nivel global, la economía encontró una senda de crecimiento que estuvo vigente hasta 1998, cuando nuevamente el país debió enfrentar condiciones externas desfavorables, marcadas por la entrada en recesión tanto de Argentina como de Brasil y a lo que se sumaron las propias condiciones internas. A partir de 1999 los indicadores de actividad económica comienzan a retroceder, dando inicio a la recesión que posteriormente se transformaría en crisis económica, teniendo su punto más crítico en 2002.



La crisis económica que se desata en 2002, tiene varios puntos en común con la ocurrida veinte años atrás, dentro de los que destacamos la insuficiente regulación del sistema financiero. En términos de consecuencias, éstas también recaen fuertemente sobre los trabajadores, ya que los guarismos de desempleo alcanzan su máximo histórico, y los ingresos de los hogares medios en términos reales se ven reducidos

drásticamente. Esta situación comienza a revertirse en 2003, pero no se aprecian los efectos de la recuperación de la economía sobre el bienestar de la población sino hasta 2005 (Amarante, V.; Perazzo, I., 2008: 11).



## ***5.2 Reconstrucción de la historia institucional del régimen de AFAM***

Si realizamos un análisis de largo plazo, hay dos características del régimen de AFAM uruguayo que sobresalen. En primer lugar, desde sus orígenes en 1943 hasta entrada la década del noventa, la percepción de las prestaciones referentes al régimen de AFAM estuvo atada a la participación del beneficiario al mercado formal de trabajo. Recién en 1999 se estableció la existencia de una prestación para hogares de menores recursos que no necesariamente se encuentran vinculados al mercado de trabajo. En segundo lugar, las características del régimen difirieron desde un inicio al interior de la clase trabajadora formal separando aquellos trabajadores vinculados al sector privado de los vinculados al sector público. Esta distinción persiste en la actualidad pero la instauración de un régimen independiente de la situación laboral del adulto con menores a cargo pone a ciertos grupos de población en igualdad de condiciones independientemente de quién sea su empleador (o de si lo tienen).

Estas características nos llevaron a estructurar la reconstrucción de la historia institucional del régimen de AFAM en tres secciones. En una primera sección, y en línea con la cronología del régimen, analizamos la normativa referente al sector privado. En segundo lugar, planteamos, de manera muy breve por estar fuera del alcance de este estudio, los principales elementos de la normativa vinculada al sector público

exclusivamente<sup>14</sup>. Por último, realizamos un recuento de la normativa que extiende el régimen sin considerar el vínculo del hogar con el mercado de trabajo. Dado la extensión de la normativa referente a estos temas, nos concentramos en aquella que implicó cambios de importancia a los efectos del análisis que pretendemos realizar y en el Anexo 2 presentamos algunos cuadros resumen conteniendo las leyes y decretos analizados y otros que no se exponen en el texto.

### ***Sector privado***

En 1936 se presentó en el parlamento el primer proyecto de ley que establecía como obligatoria la creación de Cajas de Compensación que sirvieran prestaciones a los trabajadores con cargas familiares como iniciativa de un grupo de legisladores de la Unión Cívica. Este proyecto no tuvo el apoyo necesario para convertirse en ley y fue el primero de un conjunto que apuntaron sin éxito a avanzar en este sentido (Santos, S., 2006: 248-250). Tras varios intentos parlamentarios de instauración de un régimen que brindara una prestación a los trabajadores de acuerdo con sus cargas familiares, en noviembre de 1943 fue promulgada la ley que crea las AFAM, los Consejos de Salarios y define el salario mínimo (**Ley 10.449**). Previo a la aprobación de esta ley se planteó la discusión sobre si correspondía o no incluir las AFAM dentro de la legislación específica sobre salario. A pesar de existir argumentos en contra de esta estrategia, se entendió que representaba una buena oportunidad ya que dicha ley sería aprobada rápidamente y con el apoyo de todos los partidos.

La Ley 10.449 (reglamentada por el **Decreto del 17 de mayo de 1944**) declara obligatorio el régimen de Cajas de Compensación para el pago de AFAM a todo empleado, obrero o peón por cada hijo legítimo o natural legalmente conocido o declarado judicialmente. La administración de las cajas se establece a cargo de un Consejo honorario tripartito y esta ley deja abierta la posibilidad de que las empresas organicen sus propias cajas, siempre que mantengan condiciones financieras iguales o superiores a las legales<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> En el Anexo 4 realizamos un recuento más extenso de la normativa vinculada al Sector Público.

<sup>15</sup> Posteriormente, mediante decreto reglamentario, se establecen algunas condiciones para hacer uso de esta posibilidad por parte de las empresas y grupos de empresas.

Se establece que el beneficiario de la AFAM es el hijo a cargo del trabajador hasta los 14 años, extendiéndose hasta los 16 años en casos de que curse estudios secundarios, preparatorios o realice aprendizaje de oficios en escuelas especiales. En tanto, el administrador o atributario de la AFAM es el trabajador. El monto de la asignación se determina mediante un sistema de repartición de hasta \$ 6 por hijo y se otorga hasta completar \$ 200 con el sueldo del jefe de familia (o de la suma del sueldo de ambos cónyuges en caso de que ambos trabajen).

Para el financiamiento de esta prestación se establece una contribución patronal variable mensual de entre 1,5% y 3,5% de las remuneraciones de los trabajadores<sup>16</sup>. Las cajas deberán destinar un máximo de 3% de las entradas brutas a gastos de administración y mantener un fondo de reserva de 5% de las asignaciones servidas.

En 1950, a través de la **Ley 11.618**, se crea el Consejo Central de Asignaciones Familiares (CCAF) de integración tripartita y se lo designa como autoridad superior de las Cajas de Compensación y Asignaciones Familiares. Dentro de las funciones del CCAF se encuentran la supervisión de las cajas, el asesoramiento a las cajas y al Poder Ejecutivo, y la propuesta de disposiciones relativas al régimen. Se establece que el CCAF administrará el Fondo Nacional de Compensación (FNC), creado para atender las necesidades de las cajas deficitarias. Este fondo se constituye por los siguientes recursos: el 70% del excedente de cada caja, el 2% de las entradas brutas de éstas, lo recaudado por concepto de multas por incumplimiento de esta ley y la emisión pública de bonos familiares regulados por el Poder Ejecutivo.

Esta ley establece que no se pueden establecer cajas propias, y las existentes deben afiliarse a la caja de compensación correspondiente o a la colectiva gremial respectiva.

En cuanto a los beneficiarios, se extiende la edad límite para percibir la prestación hasta los 16 años cuando: estudien en institutos públicos o privados habilitados, no hayan podido terminar los estudios primarios por razones justificadas y se trate de hijos

---

<sup>16</sup> El porcentaje exacto de esta contribución se fija trimestralmente considerando el cociente entre el total de los egresos de la caja y el total de los sueldos pagados por todos los empleadores pertenecientes a la caja en el trimestre anterior.

de trabajadores fallecidos o absolutamente incapacitados o que sufran de privación de la libertad. A su vez, se extiende el derecho a la AFAM hasta los 18 años para los hijos lisiados o totalmente incapacitados para el estudio o definitivamente para el trabajo. Se establece que los atributarios deberán justificar mediante el carnet del alumno que el beneficiario en edad escolar concurre a centros docentes. En lo que refiere a los atributarios, se extiende la cobertura del régimen a las personas físicas o jurídicas que justifiquen mantener la tenencia del menor beneficiario<sup>17</sup>.

Se incrementa el monto de la asignación unitaria mensual a \$ 7 (en 1952 y 1953 se decreta su aumento a \$ 8,5 y \$ 10) y el sueldo tope, es decir el ingreso por debajo del cual debe estar el trabajador para ser atributario, a \$ 300 (en 1953 se incrementa a \$ 400, **Ley 11.970**). Se aumenta el monto destinado a la administración a 5% de las entradas brutas, mientras que 2% se destinarán al FNC y 1% a la creación de un fondo de reserva propio. Si la caja es excedentaria y cuenta con fondos después de realizar el aporte al FNC, puede mejorar el importe de las prestaciones. Si la caja es deficitaria, el CCAF cubrirá el saldo con recursos del FNC.

La contribución patronal mensual se fija en 4% de las remuneraciones (sin modificaciones preestablecidas) y se agrega la posibilidad de recibir las contribuciones espontáneas, herencias, donaciones, usufructos o legados.

En 1954, con el **Decreto del 26 de enero**, el monto de la AFAM pasa a depender de la composición familiar. De esta forma, el monto de la asignación unitaria se fija en \$ 11 por beneficiario en las familias con hasta dos beneficiarios y en \$ 12 para más de dos. Al año siguiente se agrega una tercera asignación unitaria, de \$ 14 para los hogares con más de tres hijos (**Decreto del 5 de setiembre de 1955**).

También en 1954, se aprueba la **Ley 12.157** que extiende el régimen a los trabajadores rurales y, de esta forma inicia una “*etapa de ampliación del sistema*” (Ameglio, E. J., 1991: 296). Las Cajas de Compensación radicadas en cada departamento pasan a atender al centro urbano y al medio rural.

---

<sup>17</sup> De esta forma, se extiende la cobertura a los niños huérfanos o abandonados.

El funcionamiento de las cajas se apoyará en un aporte patronal rural de 6% de las remuneraciones (en dinero y en especies) que se pague a los trabajadores de los establecimientos, subvenciones del Estado, herencias, donaciones, usufructos o legados. A los recursos disponibles deben deducirse los gastos administrativos, el aporte al FNC y la formación de un fondo de reserva en iguales proporciones que las cajas urbanas. Los fondos restantes conforman el remanente a ser distribuido entre los beneficiarios.

En los años posteriores se continúa ampliando el régimen. En 1958, mediante la **Ley 12.543**, se extiende a los trabajadores de la industria y el comercio que hayan interrumpido su relación laboral involuntariamente. La prestación estará a cargo del FNC durante los primeros seis meses y posteriormente el CCAF podrá proponer a la Asamblea General un recurso alternativo para continuar con la prestación.

Esta ley eleva el sueldo tope a \$ 750 (en 1955 se había elevado a \$ 500, **Ley 12.262**) que a partir del tercer hijo se aumenta en \$ 50 por cada beneficiario para el sector rural y urbano. Para el sector urbano, el monto de la asignación unitaria se eleva a \$ 15 por beneficiario en las familias de dos beneficiarios como máximo, a \$ 20 en el caso de hasta cuatro beneficiarios y a \$ 25 para más de cuatro beneficiarios.

Asimismo, se incrementa el aporte patronal urbano a 5% de las remuneraciones, debiendo ser el aumento destinado en su totalidad al FNC. Las entradas brutas afectadas para gastos de administración aumentan a 10%.

Posteriormente, en octubre de 1958, se instaura el Régimen de Salarios de Maternidad (**Ley 12.572**), cuya prestación y administración está a cargo del CCAF. Las beneficiarias son todas las mujeres asalariadas que vayan a dar a luz y el monto de la prestación equivale a su sueldo durante la licencia maternal. Para su financiación se establece una suba de 0,5% de la contribución patronal para el régimen de AFAM.

En 1960, mediante la **Ley 12.761**, se extiende los beneficios del régimen de AFAM a hijos y menores a cargo de jubilados y pensionistas afiliados a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio y a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de los Trabajadores Rurales y Domésticos y Pensiones a la Vejez. Se establece que el financiamiento para estas prestaciones provenga del FNC.

Ese mismo año, se equipara el régimen correspondiente a los trabajadores rurales al de los trabajadores de la industria y el comercio (**Ley 12.842**). El monto de la AFAM y las condiciones para su acceso de los trabajadores rurales se asimilan a la de los trabajadores urbanos. Además, las cajas rurales pasan a estar bajo la órbita del FNC.

Entre 1961 y 1965 se eleva tanto el monto de la AFAM como el sueldo tope para percibirla en varias oportunidades a través de diferentes decretos. Tras las modificaciones, la asignación unitaria alcanzó a \$ 60 para los hogares con hasta dos beneficiarios, \$ 80 para los hogares con tres o cuatro y \$ 100 para aquellos con más de cuatro. En tanto, el sueldo tope se ubicó en \$ 8.000 y aumenta \$ 250 por cada beneficiario en el hogar.

En 1965, se extiende el régimen a hijos y menores a cargo de jubilados afiliados a la Caja de Jubilación Bancaria (**Ley 13.426**).

En 1966, el monto de la AFAM pasó a estar vinculada al nivel educativo del beneficiario, y se fijó en \$ 180 para preescolares, \$ 270 para escolares y \$ 360 para liceales (**Decretos 147/966 y 493/966**). En tanto, el sueldo tope se incrementó en dos oportunidades hasta \$ 16.000 y aumenta \$ 500 por beneficiario (**Decretos 188/966 y 494/966**).

En 1966, se extiende la prima por hogar constituido a todos los trabajadores de la actividad privada que tengan hogar constituido o que prueben tener a su cargo padres, hijos u otros menores, incapaces o ascendientes (**Ley 13.559**). El monto de ésta prestación se fija en \$ 300 mensuales y corresponde solo a un integrante dentro de cada hogar. Adicionalmente, se establece que los trabajadores reciban una prima al momento de contraer matrimonio (de \$ 1.000) y una prima por el nacimiento de cada hijo (de \$ 1.000). La administración y el pago de estos fondos se establecen a cargo del CCAF.

En lo que refiere a las AFAM propiamente dichas, la Ley 13.559 establece que se extiende el beneficio hasta los 18 años en caso de que el beneficiario curse estudios secundarios, preparatorios o aprendizajes de oficios. Eleva el monto de la asignación 100% en estos casos y 50% en caso de que los beneficiarios realicen estudios primarios.

A su vez, se crean 2.000 becas de estudios preparatorios, universitarios o técnicos en institutos del Estado de \$ 2.500 mensuales para beneficiarios del régimen de AFAM.

Se extienden a los trabajadores rurales los beneficios de subsidio por maternidad y de cobro de la AFAM cuando cese la relación laboral involuntariamente.

Por último, en términos del financiamiento del régimen, se establece un aumento de 2% del aporte patronal sobre las retribuciones, un aumento de 1,555% del aporte patronal rural, un aporte obrero de 0,5% de las remuneraciones y un incremento de 1% suplementario al aumento en el futuro de salarios a cargo de los empleadores. Asimismo, se destina al régimen la recaudación correspondiente al aumento en las tasas de tributos de timbres y en el Impuesto al Patrimonio (IP).

En 1967, mediante la **Ley 13.586**, se modifica sensiblemente el financiamiento del régimen. Pasa a afectarse el 50% de la recaudación del impuesto al patrimonio y el 14% de la recaudación del tributo de timbres. Adicionalmente, se unifican los aportes patronales de AFAM y servicios conexos y se establece un aporte de 8,5% para las empresas de industria y comercio, y de un 11% para las empresas rurales, eliminando el incremento de 1% sobre aumentos operados en las retribuciones.

Del producido de la recaudación, administrada por el CCAF, el 90% se destina a la prestación de los beneficios del régimen, y el 10% restante a gastos administrativos. Queda por fuera el 10% sobre la recaudación de aquellas cajas que mantuviesen servicios médicos autónomos.

En 1968 se extiende el beneficio de la AFAM y el hogar constituido a los vendedores de diarios que estén afiliados al BPS (**Ley 13.641**).

Este mismo año, mediante la **Ley 13.705**, se unifican los aportes a la seguridad social (jubilaciones y pensiones, y AFAM) del sector rural y se establece una contribución patronal anual y trimestral. Asimismo, se dispone que los trabajadores rurales dependientes afiliados al Fondo de Trabajadores Rurales contribuyan a través de lo aportado por concepto de montepío. Se establece que el BPS deberá aportar al CCAF

una cuota mensual atada a la recaudación por concepto de aportes patronales y montepío del sector.

A su vez, en 1968, mediante la **Ley 13.711**, se duplica el monto de la AFAM recibida por aquellos beneficiarios con diagnóstico de discapacidad.

Por último, en 1968 el monto de las AFAM se aumenta en dos oportunidades, alcanzando a \$ 500 para preescolares, \$ 750 para escolares y \$ 1.000 para liceales (**Decretos 217/968** y **439/968**). Por su parte, el sueldo tope cerró 1968 en \$ 36.000 y aumenta \$ 3.600 por cada beneficiario (**Decreto 460/968**).

En 1969, la **Resolución N° 57 del COPRIN** estableció un aumento general de los salarios de 8% y la formación de un Fondo de Salario Familiar administrado por el CCAF y dirigido a los trabajadores con mayores cargas familiares. El Fondo de Salario Familiar se conforma con un aporte patronal de 6% de las erogaciones correspondientes a los salarios. Con dicho fondo, el CCAF se hace cargo de los pagos de las AFAM y la prima por hogar constituido. Asimismo, se establece la duplicación de los montos de ambos beneficios. La AFAM pasó de \$ 500 a \$ 1.000 para preescolares, de \$ 750 a \$ 1.500 para escolares y de \$ 1.000 a \$ 2.000 para liceales. Por su parte, la prima mensual por hogar constituido pasó de \$ 1.000 a \$ 2.000.

Entre 1969 y 1976 se elevó el monto de la AFAM y el sueldo tope en varias oportunidades a través de diferentes decretos. Tras las modificaciones, la asignación unitaria alcanzó a N\$ 5 para preescolares, N\$ 7,5 para los escolares y N\$ 10 para los liceales. En tanto, el sueldo tope se ubicó en N\$ 300 y aumenta N\$ 30 por cada beneficiario en el hogar.

Las **Leyes 13.893** y **13.929** extendieron el régimen de AFAM a los trabajadores de la construcción y las panaderías respectivamente.

En el marco del golpe de Estado de 1973, en diciembre de ese año se designa una Comisión Interventora con facultades sobre los funcionarios y el patrimonio de las cajas, sobre la reglamentación del sistema y capaz de llevar adelante las funciones del CCAF (**Decreto 1080/973**).

En 1975, se estableció el sueldo tope en el monto equivalente a tres SMN y aumenta 10% por cada beneficiario (**Decreto 157/975**).

Por medio de los **Decretos 48/976 y 761/976**, en 1976, se redujeron los aportes patronales (a 9% y 8% mensual respectivamente) y el **Decreto-Ley 14.617** eliminó el tope de ingresos de los trabajadores para percibir los beneficios del régimen.

En cuanto al monto de las prestaciones, después de varios aumentos, en 1977 se situaron en N\$ 11 para preescolares, N\$ 16,5 para escolares y N\$ 22 para liceales.

En 1978, se cesó a los interventores de las cajas y la Comisión Interventora del CCAF quedó como única autoridad del régimen (**Decreto 153/978**).

En 1979, el **Acto Institucional N° 9** definió los lineamientos del gobierno militar en lo que refiere a la seguridad social y creó la Dirección General de Seguridad Social (DGSS) como dependencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, conformada por ocho Unidades Administrativas. De esta forma, “*se produce un proceso de notoria centralización orgánica y funcional de todas las instituciones y prestaciones que componen la seguridad social*” (Ameglio, E. J., 1991: 323). En este marco, el Acto Institucional decretó la supresión del CCAF y las cajas de su dependencia, concentrando todo lo referente a maternidad, infancia y familia en la Dirección de las Asignaciones Familiares (DAFA). En cuanto a los recursos manejados por la DGSS, se crea el Fondo de la Seguridad Social que se nutre de los activos patrimoniales de las entidades suprimidas y los recursos que el ordenamiento jurídico asigna a estas entidades y tiene a su cargo la atención de los gastos resultantes del cumplimiento de los cometidos asumidos por el sistema de seguridad social.

También en 1979, mediante el **Decreto-Ley 14.948**, se autorizó al Poder Ejecutivo a derogar total o parcialmente los aportes sociales destinados al CCAF. Se establece que la pérdida de recursos como consecuencia de esta medida será compensada por el Impuesto al Valor Agregado (IVA). En este marco, en 1980 se derogan los aportes patronales al ex CCAF (**Decreto 60/980**). De esta forma, en la mayoría de los sectores (excepto la construcción y los trabajadores a domicilio), ya no “*existe un aporte patronal único e independiente para financiar el sistema de*

*asignaciones familiares, sino que el mismo se financia a través de la recaudación general de la seguridad social”* (Ameglio, E. J., 1991: 326).

En 1980, con el **Decreto-Ley 15.084**, se reglamentó de manera específica lo referente a las AFAM en el marco de los nuevos lineamientos del sistema de seguridad social propuestos por el gobierno de facto. Dicha ley dispone que la DAFA sirva las prestaciones que se establecen en la misma: las AFAM y los subsidios por maternidad.

La AFAM se define como *“una prestación en dinero que se servirá a todo empleado de la actividad privada que preste servicios remunerados a terceros y que tenga hijos o menores a su cargo”* (Decreto-Ley 15.084, artículo 2º). En este marco, se señalan como atributarios a los empleados de la actividad privada que tengan hijos o menores a su cargo. En particular, la ley explicita que pueden ser atributarios los empleados en situación de desocupación forzosa mientras que perciban el seguro de paro; los empleados de servicio doméstico; los vendedores de diarios; los jubilados y pensionistas con algunas excepciones y pequeños productores rurales. Asimismo, la ley deja abierta la posibilidad de incluir a otros sectores de la población activa por decisión del Poder Ejecutivo.

En cuanto a los beneficiarios, se establece que la prestación se servirá desde la comprobación del embarazo hasta la edad de 14 años, extendiéndose en diferentes casos. Se extiende hasta los 16 años cuando el beneficiario no ha podido completar el ciclo de educación primaria por impedimento plenamente justificado y cuando sea hijo de un empleado fallecido, absolutamente incapacitado para el trabajo o que sufra privación de libertad. Se extiende hasta los 18 años cuando el beneficiario curse estudios de nivel superior a la educación primaria en institutos docentes estatales o privados autorizados (se deberá comprobar la inscripción y concurrencia a los institutos docentes). Finalmente, la prestación es brindada de por vida o hasta que perciba otra prestación de la seguridad social, cuando el beneficiario presente una incapacidad síquica o física tal que impida su incorporación a todo tipo de tarea remunerada.

Se establece que el administrador de la AFAM puede ser el atributario, así como los padres legítimos o naturales o los tutores del beneficiario o quienes tengan al beneficiario a cargo o quienes ejercen la tenencia efectiva del mismo. También se

establece que se determinará mediante reglamentación en aquellos casos que ameriten que la AFAM sea percibida por la madre.

Ya sea generada en la actividad pública o privada, la prestación no es plausible de ser acumulable. La ley establece que su monto mensual será, como mínimo, de 8% del SMN y será reglamentado por el Poder Ejecutivo. En este marco, mediante la **Resolución 279/981**, el Poder ejecutivo fijó la asignación en N\$ 100 para prenatales y preescolares, N\$ 120 para escolares y liceales; y estableció que se ajusten en el mismo porcentaje y fecha que lo hace el SMN.

En lo referente al subsidio por maternidad, se definen como atributarias a todas las empleadas de la actividad privada y desocupadas que queden embarazadas durante el período que se encuentran amparadas por el seguro de paro. El monto de este subsidio será equivalente en efectivo a su sueldo.

Por último, se establece que los atributarios que a la fecha perciban de la DAFA exclusivamente el beneficio del salario familiar, lo seguirán percibiendo en igual monto hasta que el Poder Ejecutivo disponga su supresión.

Tras la restauración democrática, en 1986 se reinstitucionaliza el BPS como ente autónomo, tal como lo dispone la Constitución, y se suprime la DGSS (**Ley 15.800**). La ley establece que el ente se organizará en los siguientes órganos: Directorio del BPS y los Consejos Desconcentrados de Prestaciones de Pasividad y Ancianidad, Prestaciones de Actividad, de Asesoría Tributaria y Recaudación, y de Administración y Servicios Generales. En particular, al Consejo de Prestaciones de Actividad le compete lo vinculado a las prestaciones que cubren los riesgos relativos a la maternidad, infancia, familia, desocupación forzosa y pérdida de integridad sicosomática del trabajador.

En 1986, mediante la **Ley 15.852**, se incluyó en la nómina de beneficiarios de las AFAM a los empresarios contratistas rurales, unipersonales que no tengan personal dependiente y se encuentren al día con sus obligaciones a la seguridad social.

Después de un largo período sin introducir modificaciones significativas en el régimen, en 1995 se cambian las condiciones de acceso a las prestaciones y se ata el

monto de la prestación percibida a los ingresos del atributario (**Ley 16.697**). Aquellos hogares que perciban ingresos superiores a 10 SMN no generan derecho a percibir AFAM (deben computarse los ingresos de ambos cónyuges) y este tope se incrementa en 1 SMN por beneficiario a partir del tercero. El monto de la prestación se fija en 16% del SMN por cada beneficiario para los atributarios que ganan menos de 6 SMN, y 8% del SMN para los que ganen entre 6 y 10 SMN.

### ***Sector público***

En 1950, con la **Ley 11.490** se crea el régimen de AFAM para el sector público. Se establece que tendrán el beneficio de las AFAM todos los funcionarios y obreros del Estado cuya remuneración no exceda los \$ 300. Este beneficio sustituyó al otorgado por leyes anteriores a los funcionarios públicos. Cabe destacar que los empleados de algunas instituciones públicas, “*como Banco República, Ancap, Banco Hipotecario, Banco de Seguros, Caja Nacional de Ahorro Postal*” (Cardozo, R.; Foladori W., 1970: 267) y la Administración Nacional de Puertos (Ley 10.708), ya percibían beneficios por concepto de AFAM.

Al igual que para el sector privado, el beneficiario de la AFAM es el hijo o hermano menor a cargo del empleado y en caso de que ambos cónyuges estén empleados se computarán ambos sueldos para determinar si corresponde percibir la prestación. En cuanto a la edad hasta la que el beneficiario percibe la AFAM, se establecen niveles superiores a los que rigen para el sector privado.

La **Ley 12.801** de 1960 instauro el salario familiar que está constituido por una prima por hogar constituido mensual, la AFAM por beneficiario también mensual, una prima por nacimiento y una prima por matrimonio. Asimismo, se elimina el tope de ingresos para tener derecho a la AFAM. En los años posteriores, mediante las sucesivas leyes referentes al tema se aumentó el monto de las prestaciones.

En 1965 se extiende el régimen de AFAM correspondiente al sector público a los hijos y otros familiares menores a cargo de jubilados de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares y a los hijos de jubilados fallecidos (**Ley 13.426**). En tanto, en 1970 se incorporan los funcionarios públicos de los organismos públicos

mencionados en el artículo 220 de la Constitución de la República (el Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados).

En 1984 se equiparó el monto de la AFAM para el sector público y privado (**Decreto 531/984**) y en 1985 se ataron las prestaciones a la evolución del SMN y se estableció un tope a los ingresos para la percepción de esta prestación por concepto de hogar constituido (**Decreto-Ley 15.728**).

Por último, es importante destacar que lo dispuesto sobre las AFAM en la **Ley 16.697**, también rige para los funcionarios públicos.

### ***Disposiciones generales***

En 1999, se incorpora a los hogares de menores recursos al régimen de AFAM (**Ley 17.139**). Se establecen como prioritarios los hogares en los que los titulares de cobro hubieran agotado su cobertura de desempleo o en los que la mujer fuera el único sustento del hogar. En estos casos el límite de edad del beneficiario se fija en 18 años y se establece que, además de los controles realizados por el BPS, el Instituto Nacional del Menor (INAME) realizará el seguimiento del bienestar del menor, y en particular, del cumplimiento efectivo de la asistencia escolar obligatoria. La ley establece que el monto de la AFAM (que no podrá ser inferior a 8% del SMN) y el ingreso tope para acceder a ella serán establecidos por la reglamentación. En cuanto al financiamiento de estas prestaciones, la ley establece que sean atendidas con una partida especial de Rentas Generales, proveniente de la suba del Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP).

En línea con lo establecido por esta ley, el Poder Ejecutivo fijó el monto de la prestación en 16% del SMN por beneficiario y el sueldo tope en 3 SMN (**Decreto 316/999**).

La **Ley 17.474** de 2002 establece que toda mujer a la cual se le constate un embarazo gemelar múltiple tendrá derecho al cobro de una asignación prenatal a partir de que se determine el mismo. El monto de la prestación se establece en el triple del que

le correspondería en el régimen general hasta los 5 años; en el doble entre los 6 y los 12 y en el equivalente al del régimen general entre los 13 y los 18 años.

En 2004, se extiende la AFAM a todos los hogares con ingresos inferiores a 3 SMN y que no estén comprendidos en las leyes anteriores (**Ley 17.758**). El monto de la prestación se fija en 16% del SMN por cada hijo o menor a cargo, y en 32% en caso de incapacidad del beneficiario. Asimismo, se autoriza al Poder Ejecutivo, en caso de que las disponibilidades lo permitan, a incrementar el monto de la prestación de los hogares con ingresos menores a 6 SMN. El cobro de la prestación se extiende durante el mismo plazo que rige para aquellos que se benefician del régimen general.

La ley establece que deben cumplirse determinadas condiciones para el otorgamiento y mantenimiento de la prestación: presentar declaración jurada de ingresos del núcleo familiar; asistir a institutos docentes estatales o privados y someterse a controles de asistencia médica periódicos; y en caso de incapacidad se agrega un dictamen expedido por los servicios médicos del BPS que debe renovarse cada tres años. La ley faculta al BPS a realizar los controles e inspecciones convenientes para verificar el cumplimiento de las condiciones. En este marco, se establece que debe generarse una comunicación entre la Administración de Enseñanza Pública o las instituciones docentes privadas y el BPS a efectos de corroborar la información que presenten los administradores. Asimismo, el INAME es quien está a cargo del seguimiento de los beneficiarios y debe comunicar circunstancias que supongan suspensión, interrupción o cancelación de las prestaciones.

En cuanto al financiamiento, se dispone que estas prestaciones se atiendan con las disponibilidades de Tesorería y los ingresos que se obtengan de las cuotas partes de los Fondos de Recuperación Bancarios.

En 2007 se dio un importante giro en el régimen e AFAM, cambiando el foco desde el tributario al beneficiario para la percepción de los beneficios. Si bien son cambios sumamente significativos para el régimen, escapan al período de análisis de este trabajo definido en función de sus objetivos.



## 6. RESULTADOS

Siguiendo la metodología expuesta, en este capítulo presentamos los principales resultados que se desprenden de nuestra investigación. En primer lugar, presentamos la información que obtuvimos luego de realizar una extensa búsqueda y sistematización (6.1). Dicha información nos brinda elementos para analizar la evolución general de régimen de AFAM durante nuestro período de análisis que se presenta en la sección 6.2. En tercer lugar, analizamos el impacto del régimen en el bienestar de los hogares uruguayos (6.3). Seguidamente, nos detenemos en la relación del régimen de AFAM con el régimen de bienestar en su conjunto (6.4). Finalmente, intentamos aproximarnos al impacto en la concentración del ingreso que han tenido las AFAM como instrumento a través del cual el Estado interviene en la economía (6.5).

### *6.1 Información estadística referente al régimen de AFAM*

La sistematización de información estadística llevada adelante nos permitió reconstruir un conjunto de series sobre las que se apoya el análisis del desarrollo del régimen y su impacto en la distribución del ingreso. Tal como explicamos en nuestra metodología, el principal objetivo fue recabar aquella información que nos permitiera realizar una caracterización del régimen a lo largo de su historia, por lo que nos concentramos en aquellos datos que podían seguirse en diferentes años a pesar de estar trabajando con una variedad de fuentes de información. La recolección de las estadísticas fue difícil y, a pesar de la amplia búsqueda realizada, no fue posible superar los vacíos de información en algunos años particulares en el sector privado y en un período extenso en el sector público. De hecho, esta última limitación condicionó el alcance de nuestra investigación al sector privado exclusivamente<sup>18</sup>.

Luego del procesamiento realizado sobre la información encontrada para el sector privado, los datos obtenidos pueden clasificarse en tres grupos. En primer lugar, la información que nos permite caracterizar las distintas prestaciones existentes a lo largo del régimen y los condicionantes para su percepción. En segundo lugar, la información relativa a la cobertura del régimen y, por último, la información vinculada a las erogaciones efectivas del mismo y su financiamiento. Si bien nuestro período de análisis

---

<sup>18</sup> La información recabada vinculada al sector público se encuentra presentada en el Anexo 4.

finaliza en 2005, disponemos de esta información para el período comprendido entre los años inmediatos posteriores a la creación del régimen hasta 2007. (1946-2007).

En cuanto al primer grupo de información, el monto de las AFAM estuvo definido en función de diferentes elementos en distintos períodos. En los primeros doce años del régimen, la normativa fijó una única asignación unitaria mensual mínima por debajo de la cual no podía ubicarse la prestada por las cajas. En 1956, la asignación pasó a estar vinculada a la cantidad de beneficiarios, siendo superior para aquellos pertenecientes a hogares con un mayor número de beneficiarios. Entre 1966 y 1979, se dejó de lado este criterio y la AFAM pasó a estar atada al nivel educativo del beneficiario, siendo mayor para aquellos que cursen estudios de grado superior. En 1968 se definió una duplicación del monto de la prestación en caso de discapacidad del beneficiario que se mantuvo hasta 2007. Desde 1980 hasta 1994, se definió una única AFAM mensual por beneficiario sin tener en cuenta la cantidad de beneficiarios en el hogar o su nivel educativo. A partir de 1980, el monto de la asignación pasó a estar atada a la evolución del SMN, disposición que se mantuvo hasta 2007. Tras un nuevo giro en el régimen, entre 1995 y 2007, el monto de la asignación dependió del ingreso del hogar.

	Cómo se define	En función de qué se define	Excepciones	Monto promedio	
				Inicio del período	Fin del período
1943-1955	Normativa	AFAM única	Se duplica en caso de discapacidad (1968-2007)	\$ 6	\$ 12
1956-1965	Normativa	Cantidad de beneficiarios en el hogar (aumenta con la cantidad de beneficiarios)		\$ 12	\$ 80
1966-1979	Normativa	Nivel educativo de los beneficiarios (aumenta con el grado de educación)		\$ 180	N\$ 17
1980-1994	Varía con el SMN	AFAM única		N\$ 9	\$ 37
1995-2007	Varía con el SMN	Ingreso del hogar (decreciente con el ingreso del hogar)		\$ 69	\$ 379

Fuente: elaboración propia en base a leyes, decretos y reglamentaciones (Registro Nacional de Leyes y Decretos, [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)).

En lo que refiere a los condicionantes para la percepción de los beneficios, encontramos cinco variables que se intercalan y superponen a lo largo del período y se aplican con diferente “intensidad”. En primer lugar, desde 1943 hasta 1999 es necesario que el atributivo<sup>19</sup> se encuentre vinculado al mercado formal de trabajo (inicialmente el régimen rige para los trabajadores de la industria, el comercio y los servicios y posteriormente se va extendiendo al sector rural, los trabajadores domésticos, los

<sup>19</sup> Tal como se explica en la reconstrucción de la historia institucional del régimen de AFAM, el concepto atributivo hace referencia al trabajador que genera el beneficio a sus hijos o menores a su cargo.

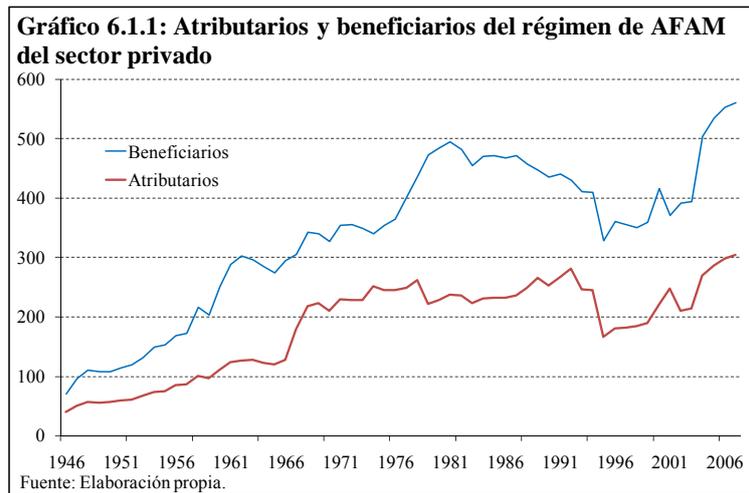
jubilados, los trabajadores en seguro de paro, etc.). En segundo lugar, para todo el período se establecen topes de edad de los beneficiarios para la percepción de la prestación, que pueden extenderse en caso de que continúen con sus estudios o en caso de que se les realice un diagnóstico de discapacidad. Por su parte, otro requerimiento existente desde los primeros años del régimen, es que los beneficiarios asistan a centros educativos, al que en 2004 se sumó el requerimiento de que se sometan a controles médicos periódicos. Por último, durante los períodos 1943-1977 y 1995-2007 se establece un tope de ingresos de los asalariados para la percepción de la AFAM.

	Atribuario	Edad de los beneficiarios			Educación	Asistencia médica	Sueldo tope de los atributarios				
		Escolares	Otros estudios	Discapacidad			Definición	Inicio del período	Fin del período		
1943-1949	Pertenece al sector formal de la economía	14 años	16 años	18 años	No se condiciona	Normativa	\$ 200	\$ 200			
1950-1958		14 años, puede llegar a 16 en algunos casos y en 2004 se agrega la posibilidad de llegar hasta los 18 años					18 años	\$ 200	\$ 750		
1959-1965								\$ 750	\$ 8.000		
1966-1974		No se condiciona al sector formal	18 años	De por vida o hasta su sustitución por otra prestación			Asistencia a institutos docentes	No se condiciona	En función de la cantidad de beneficiarios	\$ 16.000	n/d
1975-1976									En función del SMN	n/d	n/d
1977-1979									No se condiciona al sueldo del atribuario		
1980-1994		No se condiciona al sector formal	18 años	De por vida o hasta su sustitución por otra prestación			Asistencia a institutos docentes	No se condiciona	En función del SMN (10 SMN para la ley 16.697 y 3 SMN para las leyes 17.139 y 17.758)	\$ 5.750	\$ 9.700
1995-1998	\$ 10.300				\$ 11.700						
1999-2003	\$ 3.090				\$ 3.500						
2004-2007	No se condiciona al sector formal				Someterse a controles médicos periódicos	\$ 12.800	\$ 31.600				
						\$ 3.800	\$ 9.500				

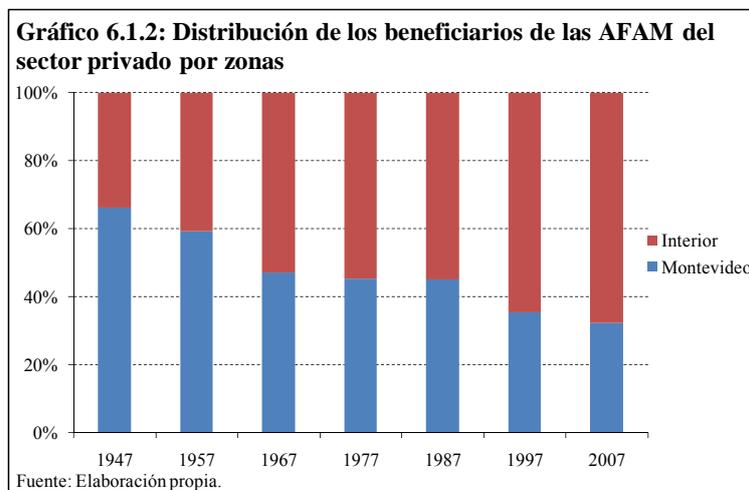
Fuente: elaboración propia en base a leyes, decretos y reglamentaciones (Registro Nacional de Leyes y Decretos, [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)).

El segundo conjunto de información está compuesto por los datos referentes a la cobertura del régimen: los atributarios y los beneficiarios.

Por una parte, obtuvimos la cantidad de atributarios del régimen para todo el período de estudio. Con excepción de algunos años particulares, obtuvimos la cantidad de atributarios en Montevideo y en el interior por separado, pero no fue posible lograr otra caracterización a lo largo del período a pesar de que para algunos años concretos contamos con información más detallada. Para los años posteriores a 1986, la cantidad de atributarios se encuentra desagregada por ramas de actividad económica (industria, rural, doméstico y otros).



Por otra parte, recopilamos la cantidad de beneficiarios del régimen también para todo el período de estudio. Al igual que en el caso de los atributarios, obtuvimos esta información desagregada entre Montevideo e interior para la mayoría de los años. Recién a partir de 1986 disponemos de una caracterización más completa de los beneficiarios, ya que la información procesada por el BPS los separa de acuerdo a la ley en la que se amparan, al nivel educativo y al nivel de la prestación percibida.



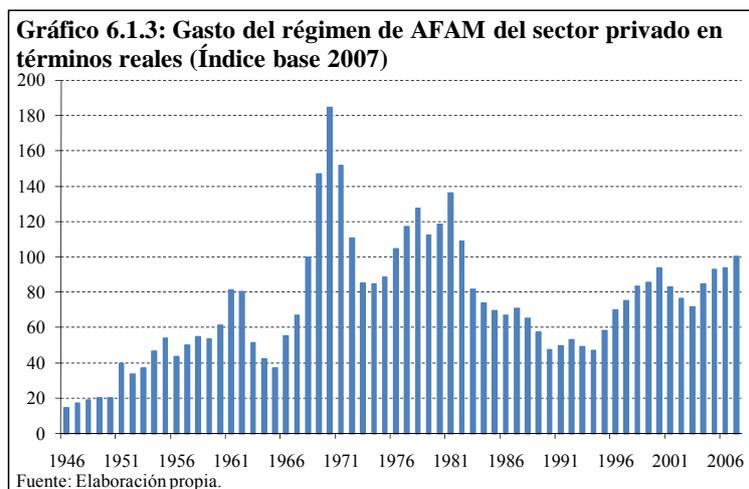
En lo referente al financiamiento, el régimen pasó por diferentes etapas en las que hubo aportes tanto patronal como obrero y por parte del Estado. En los primeros años del régimen el financiamiento estuvo en manos de los empleadores (1943-1965), mientras que en 1966 se instauró un aporte obrero sobre los salarios (muy bajo) y se afectaron algunas recaudaciones del sector público con este fin, conformando un sistema de financiamiento tripartito. Este sistema fue modificado posteriormente, cuando se derogó el aporte obrero, y el financiamiento pasó a quedar en manos de los empresarios y el Estado. Si bien sabemos que esto fue antes de la década del ochenta, no

tenemos la fecha exacta pese a haber buscado esta información con particular atención en la normativa. En 1980 se derogaron los aportes patronales específicos para las AFAM y su financiamiento quedó en manos de la DGSS y posteriormente del BPS.

	Contribución patronal mensual		Contribución obrera*	Otros	
	General	Urbano			Rural
1943-1949		1,5%-3,5%			
1950-1953	En función de las remuneraciones de los trabajadores.	4,0%		Contribuciones espontáneas, herencias, donaciones, usufructos o legados.	
1954-1957		5,5%	6,0%	Subvenciones que otorgue el estado y herencias, donaciones, usufructos o legados afectados a los fines de la ley.	
1958-1959					
1960-1965		6,6%			
1966		8,0%	7,6%	0,5% sobre sueldos	Se agregan recaudación por el aumento de las tasas de tributos de timbres. Suba de la tasa del IP.
1967	Se unifican los aportes patronales de AFAM y servicios conexos.	8,5%	11,0%		Se afecta el 50% de la recaudación del IP y el 14% de la recaudación del tributo de timbres.
1968	En función de las remuneraciones de los trabajadores.	Contribución patronal única			
1969-1971		6,0%			
1972-1975		10,0%			
1976-1978					
1979	Se autoriza al Poder Ejecutivo a derogar los aportes sociales destinados al CCAF.	8,0%		La pérdida de recursos se compensa con el IVA.	
1980-1998	Se derogan los aportes patronales al ex CCAF (1980), aportes al BPS (DGSS).			Rentas generales, recaudación del BPS y Fondos de Recuperación Bancarios (2004).	
1999-2007					

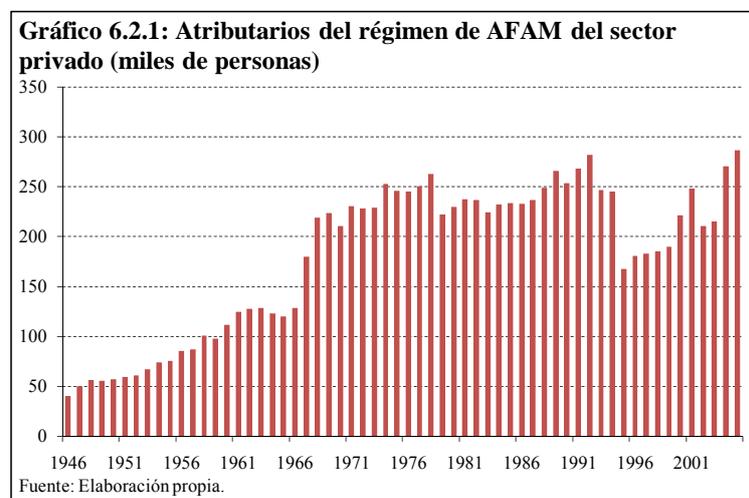
\* Esta contribución fue derogada poco después de su establecimiento, pero no contamos con la fecha exacta de su derogación. Fuente: Elaboración propia en base a leyes, decretos y reglamentaciones (Registro Nacional de Leyes y Decretos, [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)).

Por último, en cuanto a los gastos en los que incurrió el régimen, nuestra sistematización de información permitió la construcción de una serie anual de las erogaciones totales. Si bien para algunos años contamos con información más detallada, por caja, por departamento, por sector de actividad o por tipo de prestación, para todo el período no nos fue posible realizar una caracterización de las erogaciones.



## 6.2 La evolución del régimen de AFAM

La cantidad de **atributarios** del régimen mostró una clara tendencia ascendente en sus primeros veinte años y pasó de 40.000 personas en 1946 a 129.000 en 1963 (lo que representó un aumento de 220%). Esta expansión estuvo en línea con el impulso inicial del régimen y su extensión a diferentes sectores: trabajadores domésticos, trabajadores rurales, desempleados en seguro de paro y jubilados y pensionistas. En contraste, entre 1963 y 1966 se registró una leve caída de los atributarios que respondió tanto al aumento del desempleo observado durante esos años como a la caída del sueldo tope en términos reales, que fue mayor que la registrada por los salarios<sup>20</sup>.



Ante el deterioro de las condiciones en el mercado de trabajo, en 1967 se instauró la prima por hogar constituido para cuya percepción no se definió un sueldo tope. En este marco, en 1967 y 1968 la cantidad de atributarios del régimen aumentó 41% y 22% respectivamente y alcanzó a 219.000 personas. En 1977 se efectivizó la eliminación del tope a los sueldos para la percepción de la AFAM pero esta medida no tuvo un impacto significativo sobre la cantidad de atributarios del régimen ya que, con la creación de la prima por hogar constituido, se habían incorporado los trabajadores en situación de percibir la AFAM tras la eliminación del sueldo tope.

Después de alcanzar un máximo de 263.000 atributarios en 1978, en los primeros años de la década del ochenta, en un contexto marcado por el aumento del desempleo, la

<sup>20</sup> En términos reales el sueldo tope cayó 31% entre 1963 y 1966, mientras que los salarios industriales lo hicieron en 13% en el mismo período. Esto habría dejado fuera del grupo de atributarios a un conjunto de trabajadores que antes percibían AFAM.

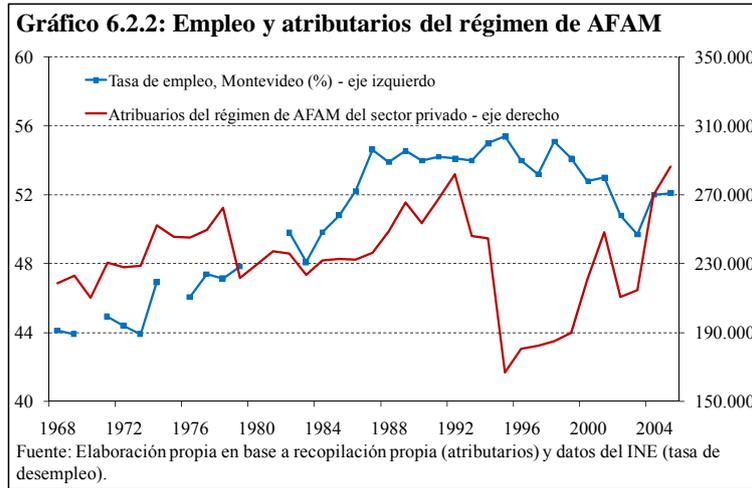
cantidad de contribuyentes descendió nuevamente y se ubicó durante todo el período en torno a 220.000 personas. Recién entrada la década del noventa se registró un repunte y en 1992 los contribuyentes ascendieron a 282.000 personas. En 1995, con la restauración del sueldo tope, la cantidad de contribuyentes cayó abruptamente a 167.000, el menor nivel en treinta años.

En el año 2000, con la incorporación de los hogares de menores recursos al régimen de AFAM, los contribuyentes volvieron a incrementarse (17%), pero en 2002 se retrajeron nuevamente como consecuencia del fuerte aumento del desempleo y de la caída del sueldo tope que superó la registrada por los salarios medios de la economía<sup>21</sup>. Finalmente, en 2004 se registró un nuevo repunte, que coincidió con una nueva extensión del régimen que pretendió abarcar a una mayor cantidad de hogares de menores recursos. Desde entonces, la cantidad de contribuyentes se mantuvo al alza apoyándose en las favorables condiciones del mercado de trabajo y la consiguiente reducción de la tasa de desempleo.

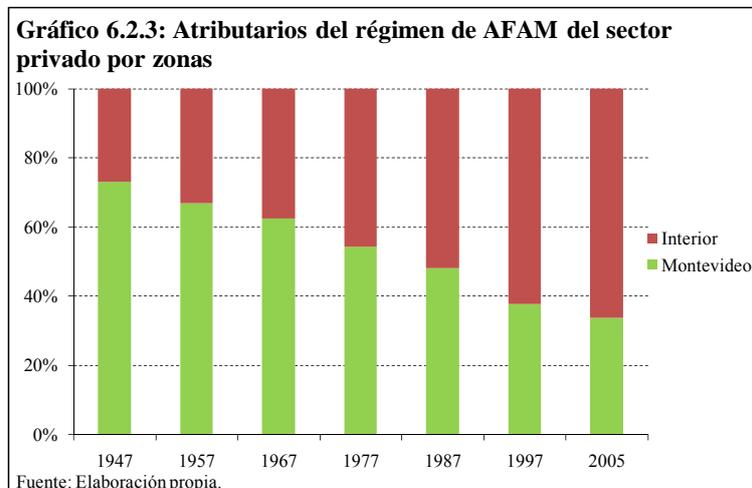
Como se desprende del análisis que realizamos, la evolución de la cantidad de contribuyentes del régimen en los últimos sesenta años dependió fundamentalmente de las modificaciones normativas (a través de la extensión o retracción del régimen y la modificación del sueldo tope para la percepción de las prestaciones), y de las condiciones del mercado de trabajo, que a través de cambios en el nivel de empleo y los salarios (en relación al sueldo tope), afectan las posibilidades de los trabajadores de ampararse en el régimen. En particular, resulta interesante analizar la relación entre la cantidad de contribuyentes y el nivel de empleo. Los datos relativos a la tasa de empleo publicados por el INE nos permiten comenzar el análisis en 1968 y, como muestra el gráfico, hasta 1994 ambas variables muestran una trayectoria similar, que se retoma en 2003. En 1995 se registró una abrupta caída de los contribuyentes como consecuencia de la reinstauración del sueldo tope y en 1999 una suba por la extensión del régimen a los hogares de menores recursos, lo que explicaría la evolución dispar del nivel de empleo y la cantidad de contribuyentes durante estos años.

---

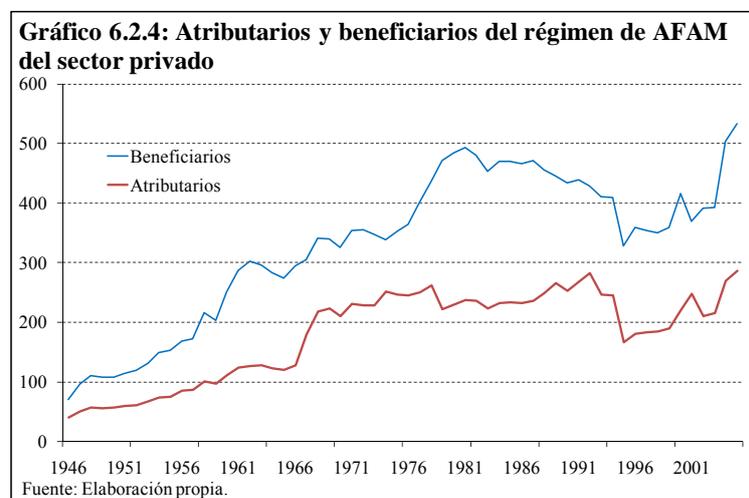
<sup>21</sup> En 2002 el sueldo tope promedio cayó 19% en términos reales, mientras que el Índice Medio de Salario Real se redujo 11%.



En cuanto a la composición de los atributarios por zona geográfica, en los primeros años del régimen, 73% de los atributarios residían en Montevideo. Esta participación mostró un constante descenso en los años posteriores hasta alcanzar 34% en 2005. Diferentes factores explicaron este cambio. En primer lugar, en 1954 se extendió el régimen a los trabajadores rurales, lo que resultó en un aumento de la participación del interior en el total. Por su parte, en 1966 se incorporaron los trabajadores rurales desempleados amparados en el seguro de paro y en 1986 se incorporaron los empresarios contratistas rurales, unipersonales sin personal a cargo. En tanto, en la década del noventa la extensión del régimen a los hogares de menores recursos impulsó otra caída en la participación de Montevideo, ya que los ingresos de los hogares rurales son, en promedio, menores que los de las áreas urbanas. Finalmente, en los últimos años se habría registrado un mayor nivel de formalidad en el sector rural y esto habría dado un nuevo impulso a la participación del interior.

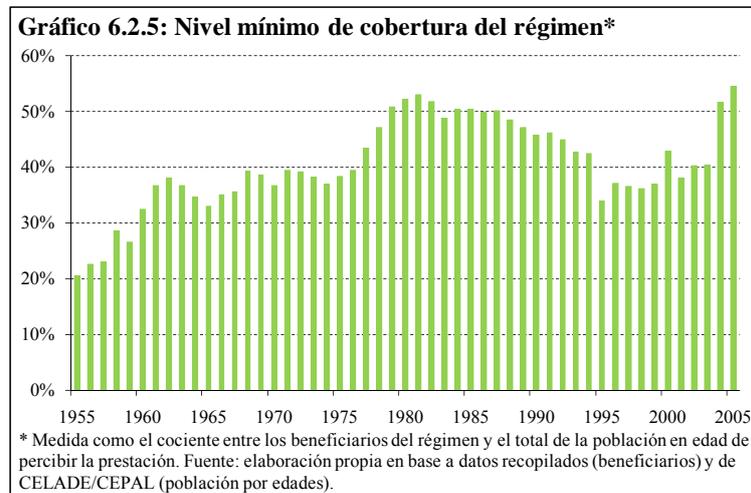


La evolución de la cantidad de **beneficiarios** se explica principalmente por la evolución de los **atributarios** que analizamos antes. De todas formas, hay algunas disparidades que resulta interesante analizar. En primer lugar hasta 1980 la cantidad de beneficiarios creció a una tasa promedio anual mayor que la cantidad de atributarios (6% frente a 5%), lo que estuvo influenciado por la tendencia descendente de la mortalidad infantil y la levemente ascendente tasa de natalidad en los hogares de menores ingresos. En segundo lugar, desde el año 2000 la cantidad de beneficiarios también creció más que la de atributarios (10% frente a 4%), como consecuencia de la extensión del régimen a los hogares de menores recursos, ya que estos en promedio tienen más hijos que los hogares de ingresos medios.



En base a la cantidad de beneficiarios, utilizando las estimaciones de población por edades de CELADE/CEPAL (2000), estimamos el nivel mínimo de cobertura del régimen como el cociente entre los beneficiarios del régimen y el total de la población en edad de percibir la prestación. Hacemos referencia a la cobertura mínima porque nuestro análisis no tiene en consideración los beneficiarios amparados en el régimen del sector público. Debido a la disponibilidad de información referente a la población por edades fue posible estimar este indicador recién a partir de 1955. Es importante tener en cuenta que este indicador nos brinda una aproximación muy parcial a la cobertura del régimen y la elección del mismo se basa únicamente en que disponemos de información referente a la población por edades para buena parte del período de estudio (1955-2005). Idealmente, para analizar la cobertura del régimen deberíamos comparar los beneficiarios, con la población en condiciones de percibir las prestaciones del régimen de AFAM, es decir, deberíamos tener en cuenta todos los condicionantes establecidos por la normativa (como la pertenencia al sector formal, el sueldo tope, etc.) y no solo la

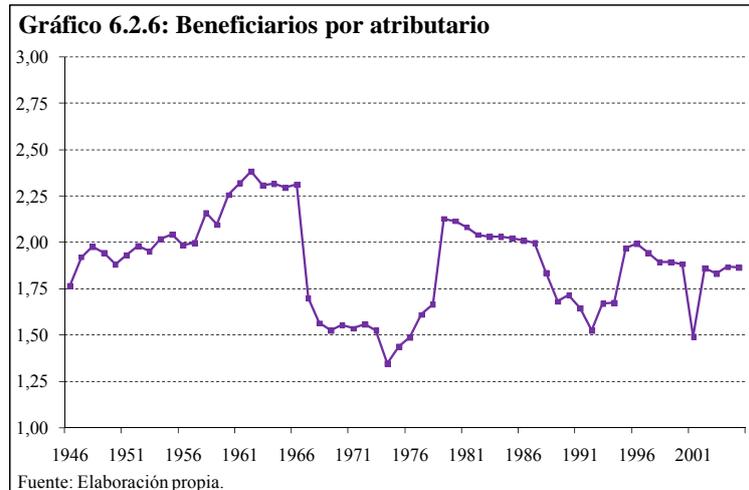
edad de los posibles beneficiarios. Este análisis se podría realizar a partir de los microdatos de la ECH del INE, pero estos están disponibles recién a partir de 1982 y solo podríamos analizar una porción del período de estudio.



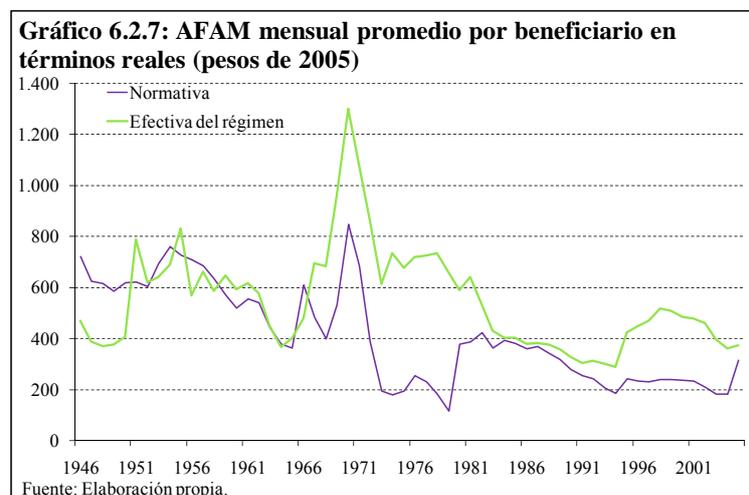
Tal como muestra el gráfico 6.2.5, el nivel mínimo de cobertura mostró una tendencia ascendente desde 1955 hasta 1980 (pasando de 21% a 52%). Este comportamiento estuvo en línea con la expansión del régimen puesta en marcha en esos años, la instauración de la prima por hogar constituido y la eliminación del sueldo tope. Desde 1980 hasta finales de la década del noventa, la cobertura mostró un constante descenso y alcanzó un mínimo de 34% en 1995 con la reinstauración del sueldo tope como condicionante para la percepción de la AFAM. La cobertura repuntó recién en los primeros años del siglo XXI a medida que el régimen se expandió a los hogares de menores recursos.

La evolución conjunta de la cantidad de atributarios y de beneficiarios determinó la trayectoria de la **relación beneficiarios por atributarios**. Si bien esta relación nos puede dar algunos indicios acerca de la evolución de las características de los hogares beneficiarios del régimen, hay que tener en cuenta que se encuentra muy influenciada por los cambios en el marco normativo. Entre 1946 y 2005 este indicador promedió 1,9 beneficiarios por atributario y varió entre 1,4 y 2,4, por lo que en términos generales podemos hablar de cierta estabilidad del mismo. De todas formas, en algunos años o períodos concretos se registraron variaciones significativas que responden a cambios en la normativa y, por lo tanto, en el alcance del régimen. Este es el caso de la marcada caída registrada en 1967 (de 2,3 a 1,7), que habría respondido a la instauración de la prima por hogar constituido al régimen de AFAM, que amplió el espectro de

atributarios a hogares de mayores recursos y por lo tanto con una menor cantidad promedio de hijos.

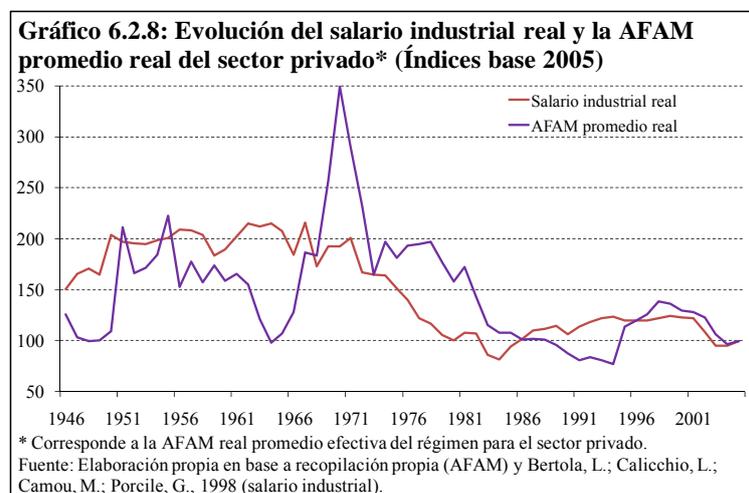


En relación a las **prestaciones servidas por el régimen de AFAM**, la información que recabamos nos permite analizar estas variables a través de dos indicadores: la AFAM promedio fijada por la normativa y la prestación promedio efectiva brindada por el régimen de AFAM. El primer indicador fue construido en función de lo establecido en las diferentes leyes y decretos, como el promedio simple de la AFAM para los diferentes beneficiarios. En tanto, el indicador referente a la AFAM efectiva promedio del régimen se estimó como el cociente entre las erogaciones totales y la cantidad de beneficiarios. Este último indicador presenta una limitación que responde a que la cantidad de beneficiarios no incluye a los beneficiarios prenatales, por lo que seguramente a partir de 1980 estemos sobreestimando la prestación promedio efectiva del régimen.

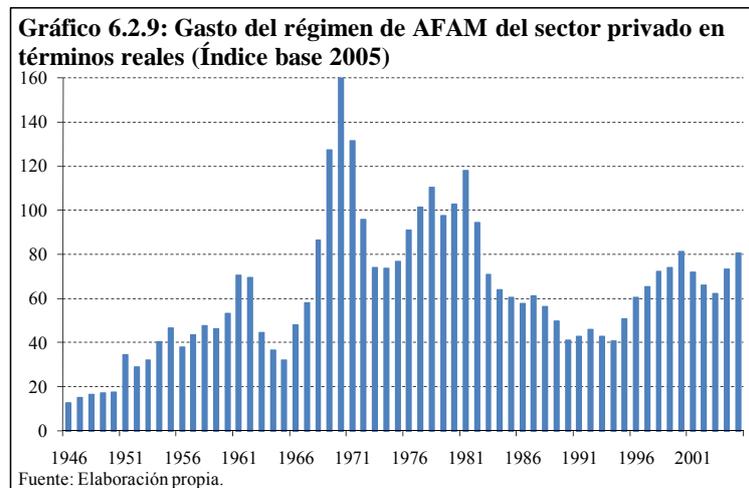


Como se desprende del gráfico 6.2.7, ambos indicadores medidos en términos reales (deflactados por el Índice de Precios al Consumo publicado por el INE) registraron una tendencia descendente durante todo el período de análisis. A partir de 1966, la instauración de otras prestaciones a cargo del régimen, como la prima por hogar constituido, se refleja en la diferencia entre los niveles de ambos indicadores. En 1970 se registró un marcado aumento de las prestaciones tras que se duplicaran en términos nominales mediante la resolución n° 47 de la COPRIN. Ese aumento fue meramente transitorio ya que la inflación acumulada entre 1970 y 1973 alcanzó a 330% mientras que las prestaciones nominales fijadas por la normativa se mantuvieron incambiadas conduciendo a un marcado descenso de las prestaciones en términos reales.

La AFAM efectiva promedio del régimen en términos reales muestra una evolución bastante similar a la del salario industrial real, tal como se muestra en el gráfico 6.2.8. Si bien en algunos momentos se observan disparidades entre ambos indicadores, no hay una relación inversa, por lo que, a primera vista, no estaríamos ante una prestación que logre deslindar el ingreso de los trabajadores del salario directo, como se define que debería hacerlo el salario indirecto. De todas formas, en algunos momentos concretos las prestaciones del régimen de AFAM podrían haber jugado tal rol. En particular, la duplicación de las prestaciones establecida por la COPRIN en 1969, en un contexto de estabilidad de los salarios reales, probablemente funcionó como un atenuante para aquellos hogares perceptores y de menores ingresos. Cabe destacar que no es posible concluir que en períodos en los que las condiciones macroeconómicas llevan a un descenso en los salarios (como podrían ser períodos de caída del PBI), las AFAM actúen como compensadoras de dichas caídas.



La evolución conjunta de la cantidad de atributarios, la relación beneficiarios por atributario y la prestación promedio del régimen determinan la evolución de las **erogaciones totales** del mismo. Como se observa en el gráfico 6.2.9, en los primeros veinte años del régimen se registró una suba del gasto total en términos reales. Tras registrarse una caída entre 1963 y 1965, las erogaciones mostraron una constante recuperación y alcanzaron un nivel máximo en 1971, como consecuencia de la resolución n° 47 de la COPRIN. En este marco, en el período 1968-1982 el nivel de gasto en términos reales fue el mayor en el período de análisis. Esto puede interpretarse como una medida del Estado tendiente a atenuar la pérdida de poder de compra de los ingresos de los asalariados promovida en ese período. Después de la restauración democrática, las erogaciones totales del régimen mostraron una tendencia descendente que se revirtió recién a partir de 1995 cuando las prestaciones promedio en términos reales del régimen se incrementaron 30%. Entre 2000 y 2003, la caída de atributarios como consecuencia de la crisis y el aumento de los niveles inflacionarios, propiciaron una caída del gasto total en términos reales que, a pesar de la extensión del régimen a los hogares de menores recursos, recién registró una recuperación en 2004.

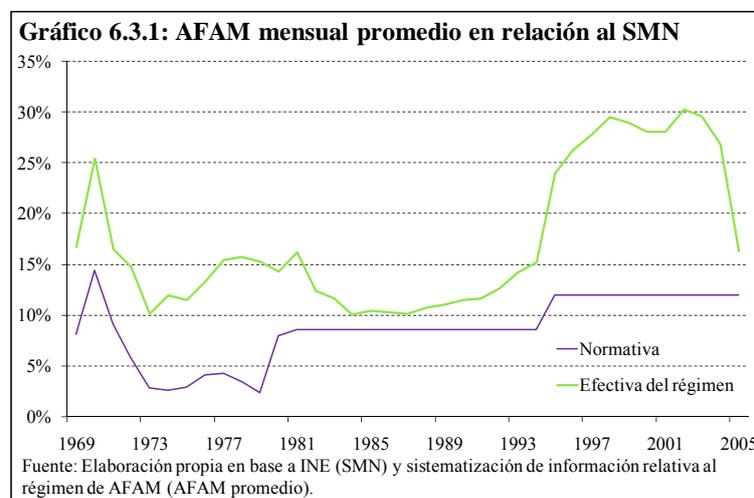


### **6.3 Una aproximación al impacto de las AFAM en el bienestar de los hogares**

De manera de acercarnos a lo que estas prestaciones realmente representaron para los hogares beneficiarios del régimen, comparamos los ingresos por concepto de AFAM con algunos indicadores disponibles de ingreso y gasto promedio de los hogares. En primer lugar comparamos la AFAM promedio con el SMN a partir de 1968. En segundo lugar, analizamos la relación entre las prestaciones promedio del régimen de AFAM (tomando el promedio efectivo de las prestaciones por beneficiario) y una canasta de

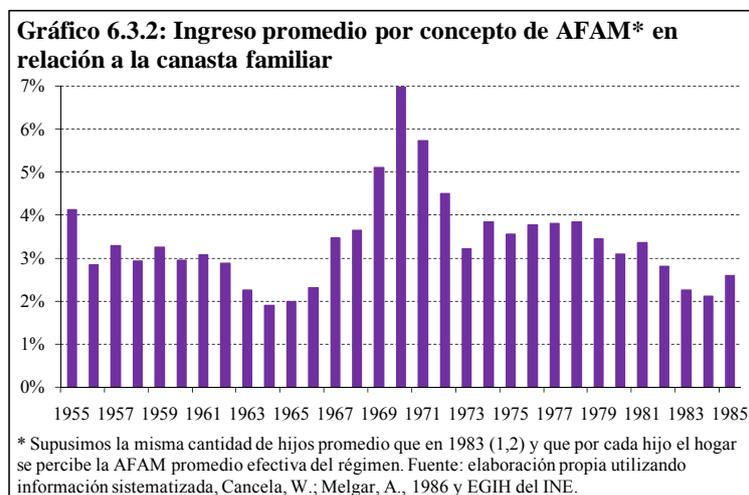
gasto familiar en el período 1955-1985. En tercer lugar, comparamos las prestaciones con la CBA y la LP a partir de 1983 y, por último, con el gasto promedio de los hogares (para algunos años particulares).

La información de SMN se encuentra disponible recién desde 1968 por lo que podemos realizar este análisis a partir de esa fecha. Antes de 1980, la AFAM fijada por la normativa mostró variaciones, aunque siempre se ubicó en niveles sumamente reducidos (entre 2% y 14% del SMN). La estabilidad del indicador desde 1980 se explica porque a partir de ese año el monto de las prestaciones se fijó como un porcentaje estable del SMN que recién fue modificado en 1995.



Por su parte, la prestación promedio efectiva del régimen en relación al SMN mostró una trayectoria bastante diferente y siempre se mantuvo por encima de los niveles fijados por la normativa. En particular, a partir de 1995, la marcada diferencia entre ambos indicadores responde a la existencia de otras prestaciones brindadas por el régimen en buena parte del período de análisis, y por las diferencias registradas entre la participación de los diferentes grupos beneficiarios (aquellos que se amparan en el régimen vigente para trabajadores del sector formal frente a aquellos que se amparan en el régimen dirigido a hogares de menores recursos, dentro de los cuales hay diferentes tipos de beneficiarios). En términos generales, y más allá de las fluctuaciones registradas, cabe resaltar que las prestaciones en relación al SMN se mantuvieron en un nivel sumamente bajo durante todo el período de análisis, lo que nos lleva a pensar que es probable que las AFAM no hayan representado un ingreso relevante para los hogares.

Cancela y Melgar recopilan el costo de la canasta familiar básica a mediados de cada año a partir de 1955 hasta 1985. Para este análisis supusimos que los hogares tenían en promedio la misma cantidad de hijos que en 1983 (1,2) ya que para ese año contamos con los datos provenientes de la EGIH de 1982-1983<sup>22</sup> y por cada hijo percibían la AFAM promedio efectiva del régimen. El ingreso promedio por concepto de AFAM representó en promedio 3% de esa canasta a lo largo del período. La relación es bastante estable, con excepción de la suba registrada en los años posteriores a 1969 como consecuencia de la duplicación de las prestaciones y la instauración de la prima por hogar constituido. En términos generales, las prestaciones representan una proporción muy pequeña de la canasta familiar, por lo que la incidencia en el bienestar del hogar habría sido reducida.

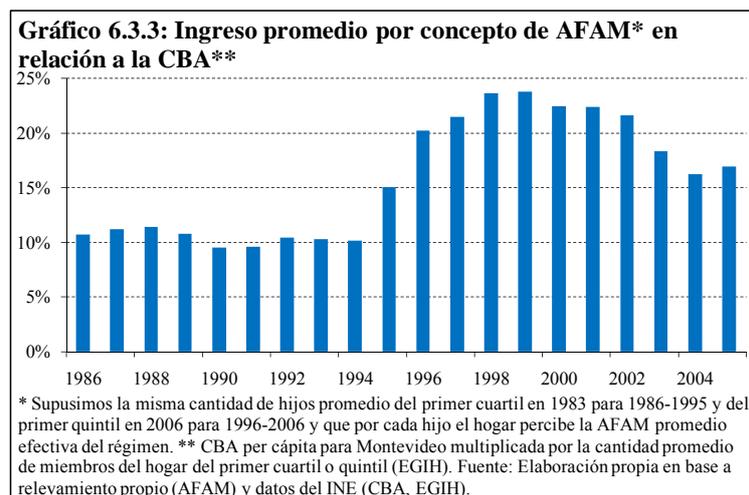


La CBA y la LP per cápita, elaboradas por el INE, se encuentran disponibles a partir de 1986 por lo que únicamente nos es posible analizar los últimos veinte años. Para analizar las prestaciones del régimen en relación a estos indicadores, consideramos la prestación promedio efectiva del régimen y supusimos como unidad de análisis los hogares de menores ingresos (pertenecientes al primer cuartil o quintil dependiendo de la disponibilidad de información en las EGIH). Por lo tanto, en primer lugar, supusimos que la cantidad promedio de personas por hogar se mantuvo constante durante el período 1986-1995 en el nivel de 1983 de los hogares del primer cuartil (4,2 personas) y durante el período 1996-2005 en el nivel de 2006 de los hogares del primer quintil (4,3 personas). A partir de este supuesto estimamos una CBA y LP para el hogar. En segundo lugar, supusimos que la cantidad de hijos promedio por hogar también se

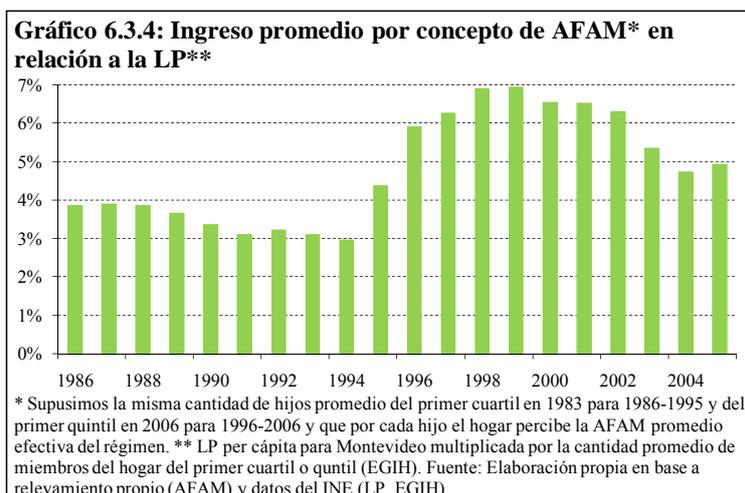
<sup>22</sup> Hubiera sido más exacto también utilizar los datos provenientes de la EGIH de 1971-1972 pero dicha publicación no se encuentra en la biblioteca del INE (u otras instituciones).

mantuvo constante durante ambos períodos (1,8 y 2,2 hijos respectivamente) y consideramos a todos los hijos como beneficiarios del régimen. Si bien al suponer constantes la cantidad promedio de hijos y de miembros por hogar podemos estar perdiendo cierta información, entendemos que no estamos introduciendo limitaciones importantes, en la medida en que estas variables no han mostrado cambios muy significativos en las últimas décadas.

Como muestra el gráfico 6.3.3, el ingreso por concepto de AFAM de un hogar representó entre 10% y 24% de la CBA entre 1986 y 2005. Si bien estos niveles son relativamente elevados, hay que considerar que es poco probable que antes de 1999 (cuando se incorporaron los hogares de menores recursos al régimen), en los hogares en situación de indigencia hubiera trabajadores del sector formal en condiciones de percibir las prestaciones del régimen.



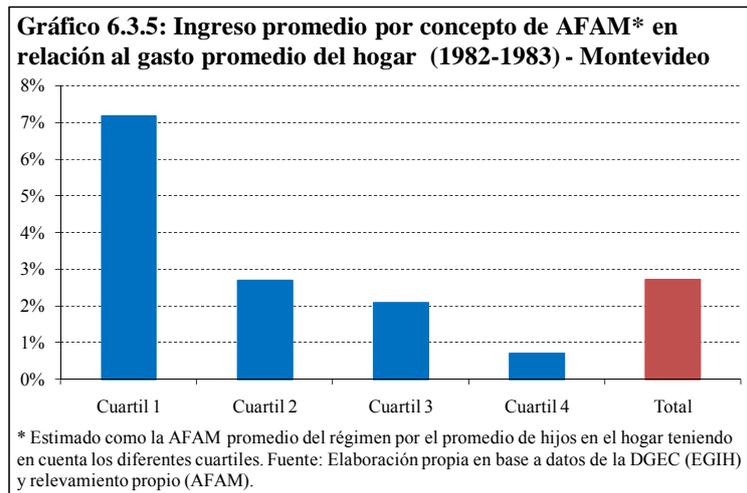
Por su parte, el ingreso por concepto de AFAM de un hogar representó entre 3% y 7% de la LP en el mismo período. De todas formas, caben las mismas aclaraciones que para el indicador anterior en términos de focalización de las prestaciones. Para que esta prestación permita a un hogar que se encuentra por debajo de la LP superarla deben darse dos condiciones: que esté en condiciones de percibir la AFAM y que su ingreso se encuentre por debajo de la LP en igual o menor proporción que lo que representa el ingreso por concepto de AFAM en la LP (por ejemplo, 5% en 2005).



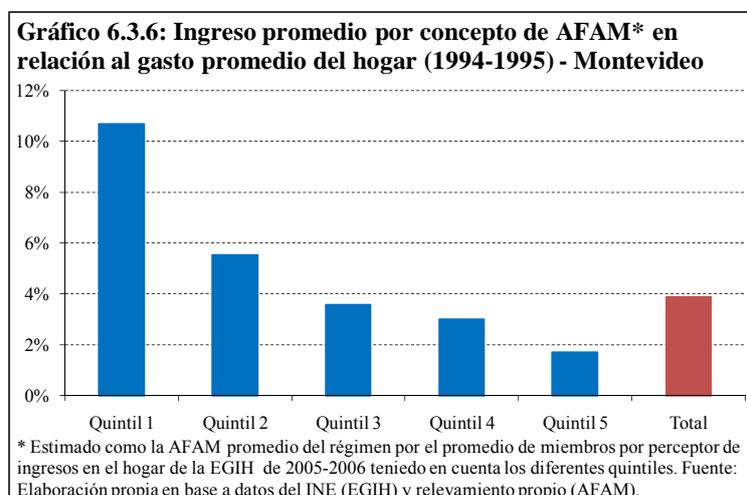
En este marco, las prestaciones del régimen de AFAM podrían haber tenido un potencial impacto sobre la cantidad de hogares en situación de indigencia y pobreza, pero probablemente su focalización no haya ayudado en este sentido.

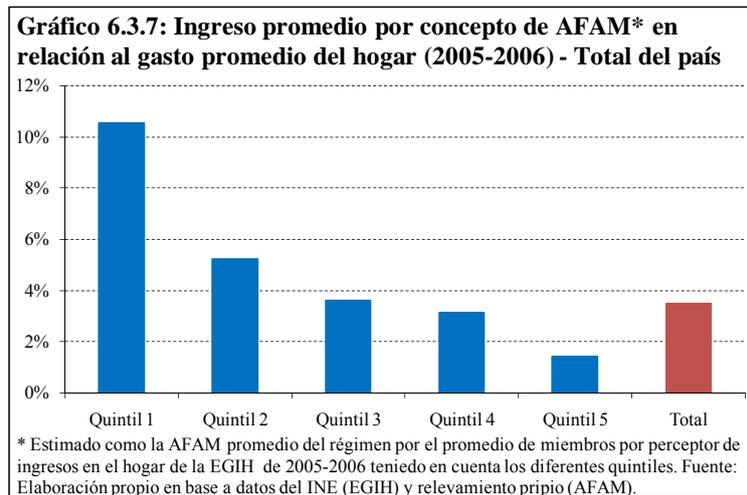
El gasto promedio de los hogares se publica en las EGIH del INE (ex DGEC), que fueron elaboradas en cuatro oportunidades: 1971-1972, 1982-1983, 1994-1995 y 2005-2006. La encuesta de 1971-1972 no se encuentra disponible en la biblioteca del INE y no nos fue posible encontrarla en otras instituciones. En tanto, del análisis de las restantes tres encuestas surgen algunos elementos interesantes.

En 1982-1983, el ingreso promedio por concepto de AFAM representó 2,7% del gasto promedio de los hogares. En tanto, esta cifra asciende a 7,2% en el caso del primer cuartil. Si bien es probable que pocos hogares del primer cuartil se encuentren insertos en el mercado formal de trabajo, para aquellos que sí se encuentran, el ingreso por concepto de AFAM financia en promedio 7,2% de su gasto.



Si realizamos este mismo análisis para los otros años para los que disponemos de información relativa al gasto promedio de los hogares (1994-1995 y 2005-2006) encontramos que, a pesar de que para el total de los hogares el ingreso promedio por concepto de AFAM en relación al gasto promedio se mantiene prácticamente estable (3,9% y 3,5%), éste registra un aumento para los hogares del primer quintil, en relación al primer cuartil en 1982-1983 (si bien estos datos no son estrictamente comparables, nos brindan una aproximación a lo que habría ocurrido en el primer quintil). De hecho, en 1994-1995 el ingreso por AFAM representó 10,7% del gasto promedio de los hogares del primer quintil, y en 2005-2006 se situó en 10,5%, frente a 7,2% en 1982-1983. Si bien parte de este aumento probablemente se explique porque los datos correspondientes a 1994-1995 y 2005-2006 excluyen el 5% de los hogares más ricos del primer cuartil y la información de 1982-1983 los incluye, también es probable que responda a la recuperación evidenciada por el monto de las AFAM en la década del noventa.





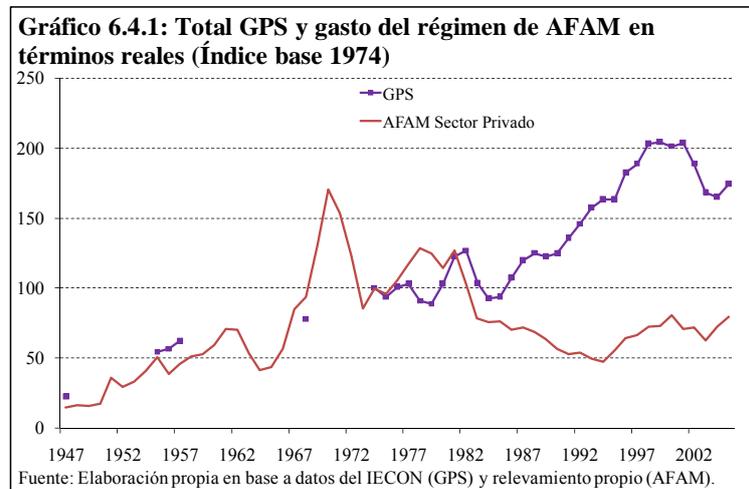
La evolución de las AFAM en relación al gasto promedio del hogar en los hogares de menores recursos, sumado a la extensión del régimen a los mismos en 1999, nos lleva a pensar que en los últimos veinte años el régimen se ha tornado más eficaz como instrumento de redistribución de ingreso. De hecho, Bucheli y Vigorito, para los años previos a 1995 y 2001-2004 respectivamente, encuentran 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”* (Vigorito, A., 2005: 15). Este efecto desconcentrador que se percibe estaría asociado a un cambio del énfasis de la política desde los trabajadores del sector formal hacia los hogares de menores recursos. Esto puede interpretarse como un giro desde una política salarial a una política de corte asistencialista.

#### **6.4 El régimen de AFAM y el régimen de bienestar uruguayo**

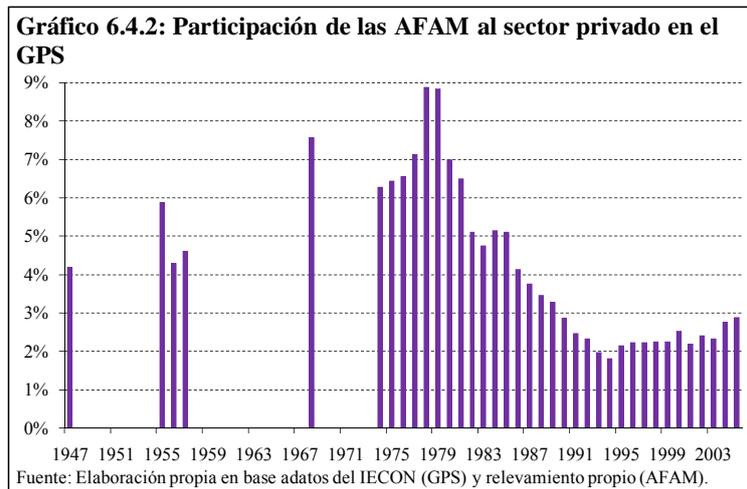
Con el fin de analizar las presiones ejercidas por las AFAM sobre las finanzas públicas, y así aproximarnos a una de las contradicciones inherentes al salario indirecto señalada por Boyer, comparamos las erogaciones del régimen de AFAM con el GPS y algunos de sus componentes. Este enfoque nos permite tener una primera aproximación a lo ocurrido en el período de estudio.

En los años posteriores a la creación del régimen de AFAM se registró un crecimiento del GPS. De hecho, *“Entre 1947 y 1957... el gasto social se triplicó y llegó a representar dos tercios del gasto total... en el contexto del denominado “neobatllismo” se habría configurado una suerte de “estado de bienestar””* (Azar, P.;

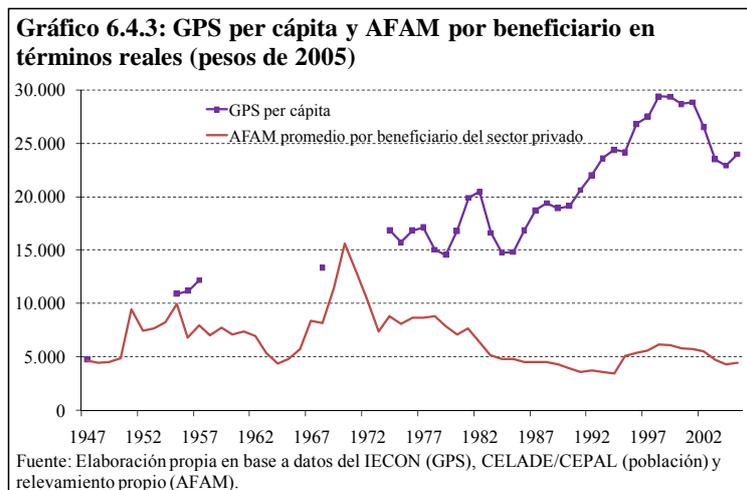
Bertoni, R.; Fleitas, S.; García, U.; Torrelli, M., 2008: 8). Como se observa en el gráfico 6.4.1, en este período se registró un crecimiento real tanto del GPS, como del gasto del régimen de AFAM en particular.



El GPS medido en términos reales mostró una tendencia ascendente a lo largo de todo el período de estudio, registrando algunos descensos concretos (en los primeros años de la década del ochenta y tras la crisis de 2002). En cambio, el gasto del régimen de AFAM en términos reales mostró una tendencia ascendente hasta los setenta y después un marcado descenso hasta entrada la década del noventa. En este marco, la participación del gasto del régimen de AFAM del sector privado en el GPS mostró un ascenso hasta la década del setenta, alcanzando un máximo de 8,9% en 1978. Entre 1980 y 1994 esta proporción descendió de manera constante hasta alcanzar 1,8%. Esta tendencia respondió a la combinación del marcado ascenso del GPS en términos reales y el descenso del gasto del régimen de AFAM. En la segunda mitad de la década del noventa, se registró una recuperación del gasto del régimen de AFAM en términos reales (explicado por la mejora de las prestaciones y la extensión del régimen a los hogares de menores recursos) que, en un contexto de continuo aumento del GPS, permitió que la relación entre ambos se mantuviera mostrara un leve ascenso hasta ubicarse en 2,9% en 2005. Los reducidos niveles alcanzados por la relación del gasto en AFAM con el GPS, indican que las erogaciones en esta prestación concreta por sí sola no ejercieron presiones significativas sobre las finanzas públicas, no generando una de las contradicciones inherentes al salario indirecto señaladas por Boyer.

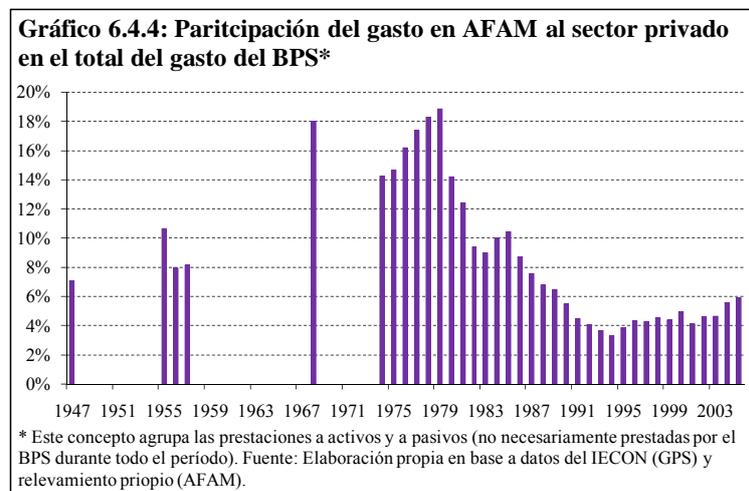


Por su parte, si comparamos las prestaciones del régimen de AFAM promedio por beneficiario con el GPS per cápita (ambos medidos en términos reales), la trayectoria de ambos es bastante más dispar a lo largo del período de estudio. Mientras el GPS per cápita muestra una tendencia ascendente a durante el período, las AFAM por beneficiario se mantienen en niveles relativamente bajos registrando algunas oscilaciones significativas puntuales.



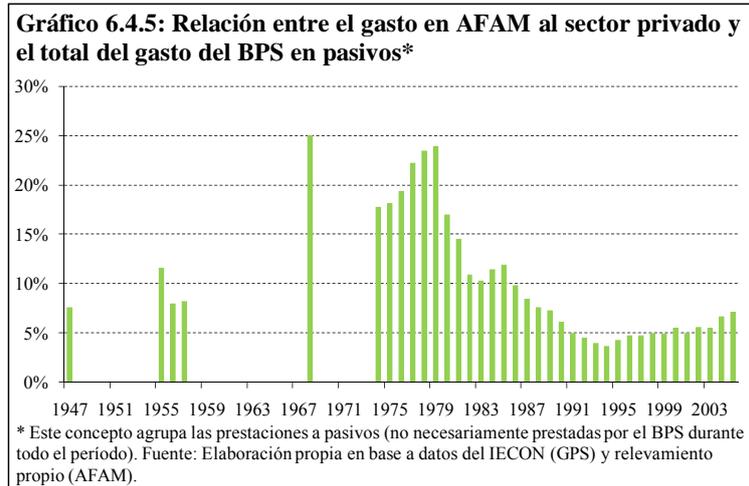
En relación a los componentes del GPS, entendemos de utilidad analizar el gasto del régimen de AFAM en relación a las erogaciones totales del BPS y el gasto total en prestaciones de la seguridad social a activos y a pasivos por separado, de manera de aproximarnos a la articulación del régimen con otros componentes del sistema. En tanto, también nos resulta de interés comparar el gasto en AFAM con el gasto en educación y las erogaciones del sistema de salud, en el entendido que estos rubros también forman parte del salario indirecto.

A inicios del período de estudio el gasto en AFAM representaba 7% del gasto total del BPS<sup>23</sup>. Si bien hasta 1974 no contamos con una serie completa, con la información disponible observamos que esta relación registró una tendencia ascendente alcanzando a 19% en 1979. Desde entonces, se registró una marcada tendencia descendente, fundamentalmente como consecuencia del fuerte aumento registrado por las jubilaciones y pensiones. De esta forma, en 1995 las AFAM representaron el 3% del gasto total del BPS. La tendencia descendente se revirtió parcialmente en los años posteriores en los que se registró una suba pero sin alcanzar los niveles de las décadas anteriores (en 2005 se ubicó en 6%, nivel similar al observado al inicio del período de análisis).

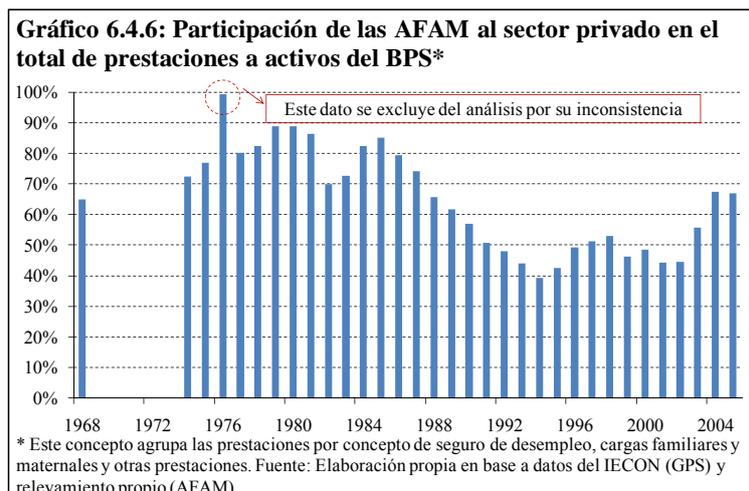


Esta evolución nos muestra un cambio de foco en las prestaciones de la seguridad social uruguaya integrada en el BPS. Si bien las jubilaciones y pensiones son el principal componente a lo largo de todo el período, las AFAM pierden relevancia a partir de la década del ochenta, lo que se encuentra en línea con las reformas ocurridas en torno a las jubilaciones y pensiones. Si analizamos el gasto en AFAM en relación al gasto en jubilaciones y pensiones, se registra una tendencia descendente a partir de la década del ochenta. Tras alcanzar 24% en 1979, descendió hasta 4% en 1994 y en 2005 se ubicó 7%. Estas cifras confirman que el gasto en seguridad social uruguayo se encuentra destinado fundamentalmente a las personas de edad avanzada.

<sup>23</sup> Si bien el BPS fue creado en 1967, para facilitar la lectura utilizamos esta denominación para agrupar las prestaciones a activos y pasivos actualmente brindadas por el BPS, pero que en períodos anteriores estaban a cargo de diferentes instituciones (Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares, Caja de Pensiones y Jubilaciones de la Industria y el Comercio, y Caja Rural, Servicio Doméstico y Pensiones a la Vejez).

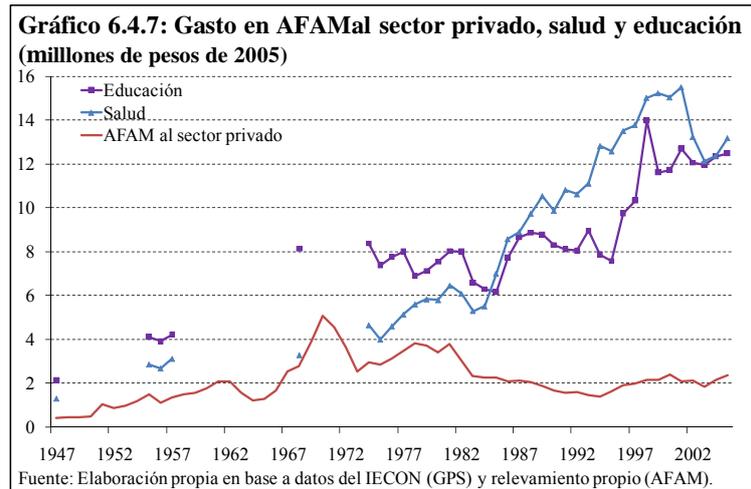


Las AFAM en relación a las prestaciones a activos del BPS al inicio del período de estudio se ubicaban en 65%. En los años posteriores se registró una tendencia ascendente, en línea con la expansión del régimen, hasta alcanzar un máximo de 89%. Cabe destacar que el dato correspondiente a 1976 no fue tenido en cuenta en el análisis por su falta de consistencia con la serie<sup>24</sup>. A partir de mediados de la década del ochenta se registra una tendencia descendente que se revierte parcialmente recién en 1995 cuando se incrementaron las asignaciones y se operan otros cambios en el régimen. Tras algunas oscilaciones, en 2004 se registró un fuerte aumento que respondió tanto a la pérdida de importancia de los pagos por seguro de desempleo (en un contexto de crecimiento de la actividad económica), como al aumento del gasto en AFAM tras la expansión del régimen a hogares de menores recursos.

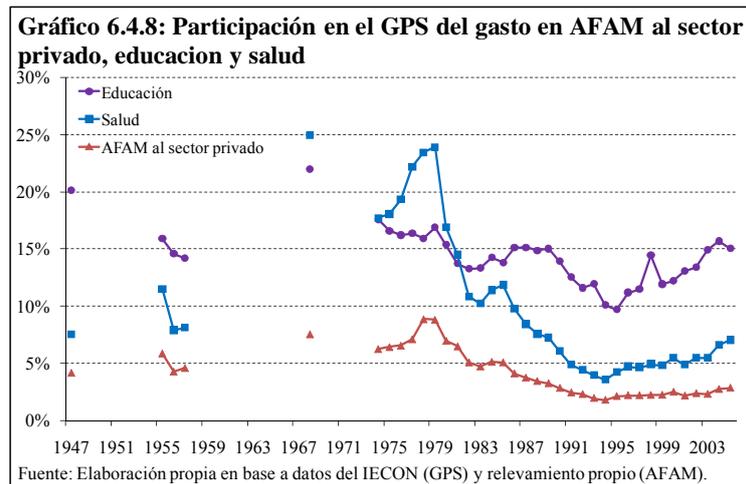


<sup>24</sup> La proporción tan elevada en 1976 se explica porque el gasto correspondiente AFAM que estimamos no es consistente con el utilizado por el IECON para estimar el gasto del BPS. Por esta razón dejamos de lado este año al momento de realizar el análisis.

Finalmente, si analizamos la evolución del gasto público en educación, salud y AFAM al sector privado observamos una trayectoria muy dispar entre los dos primeros en relación al último. Mientras el gasto en AFAM registró una expansión fundamentalmente en sus primeras décadas, las erogaciones en educación y salud muestran un crecimiento sostenido durante la mayor parte del período (con excepción de la década del setenta y los primeros años del ochenta). En particular, la disparidad es más notoria a partir de la segunda mitad de la década del ochenta.



Del análisis de la participación de estos componentes en el GPS, se desprende que el gasto en AFAM al sector privado fue durante todo el período el componente de menor participación en relación al gasto en educación y en salud. Como se observa en el gráfico 6.4.8, el gasto en educación en relación al GPS se ubicó durante todo el período, con excepción de buena parte de la década del setenta, por encima del gasto en AFAM y en salud. En 2005, el gasto en educación representó 15% del GPS, mientras que el gasto en salud y AFAM representaron 7% y 3% respectivamente. De esta forma, queda en evidencia que en el período de estudio las AFAM no constituyen un componente significativo del salario indirecto en su conjunto.



### 6.5 Impacto en la distribución del ingreso de los asalariados industriales

En base a la metodología ya definida, presentamos en este apartado los principales resultados en cuanto a los impactos de las AFAM sobre la distribución del ingreso al interior de los asalariados del sector industrial. Con este objetivo el apartado se divide en tres secciones. En primer lugar, describimos los supuestos realizados para el adecuado procesamiento de los datos, la compatibilización de los mismos para todos los años objeto de nuestro estudio y las principales limitaciones del análisis. Posteriormente analizamos la evolución en la distribución del ingreso durante el período, para luego presentar los resultados en cuanto a la incidencia de las AFAM sobre la concentración del ingreso.

#### *Supuestos utilizados para el procesamiento de la información y limitaciones del análisis*

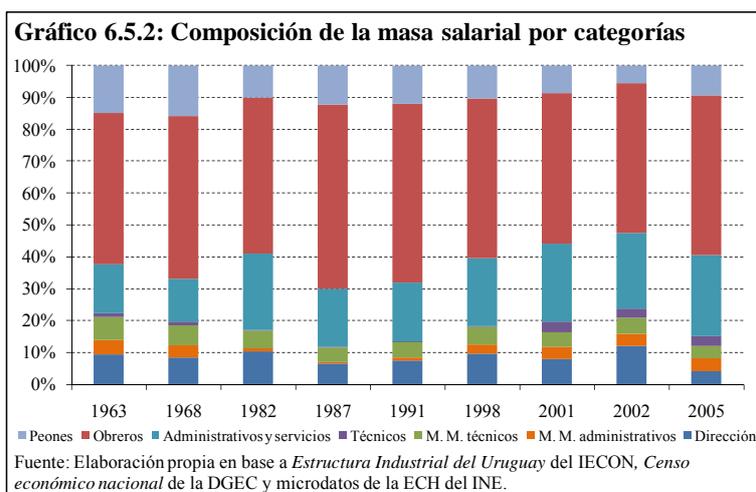
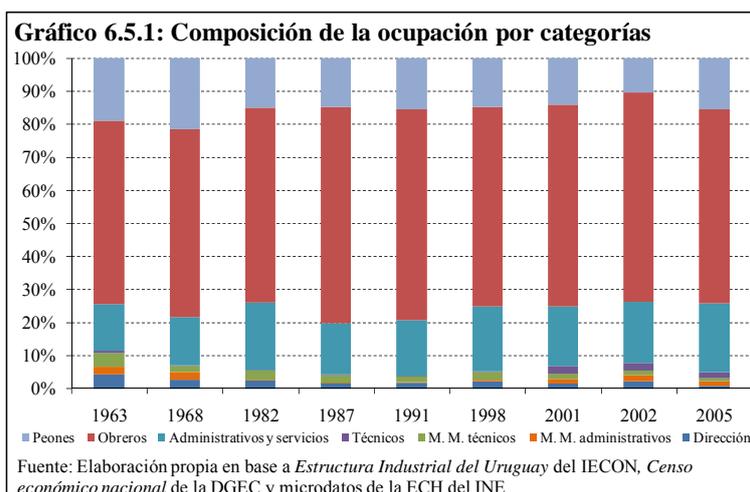
Como mencionamos en la descripción de la metodología utilizada, nuestro objetivo, para todos los años en los que contamos con información, fue agrupar a los trabajadores de la industria en las ocho categorías en las que se desagrega la información correspondiente a 1963. Sin embargo, encontramos que para los años en los que la ECH clasifica las ocupaciones según la COTA-70, no es posible desagregar entre las categorías obreros especializados y semi-especializados. Esto responde a que, la clasificación COTA-70 no distingue entre oficiales, capataces, obreros y operarios. Como consecuencia de lo anterior, optamos por trabajar para todos los años con los trabajadores agrupados en siete categorías, de forma de poder contar con resultados

comparables a lo largo del período de análisis, considerando que la pérdida de una categoría no alteraría significativamente nuestras conclusiones.

Es pertinente remarcar que el trabajar con los asalariados del sector industrial agrupados en categorías trae consigo importantes limitaciones. Es por esto que complementamos nuestro análisis con la incorporación de los índices de concentración del ingreso para el sector industrial sin agrupar los asalariados en categorías para los años en que contamos con la información desagregada por asalariados proveniente de la ECH (1982, 1984, 1987, 1989, 1991, 1994, 1998, 1999, 2001, 2002, 2005).

En particular, para el año 1968 se realizaron algunos supuestos. Concretamente, supusimos constante la participación de algunos subgrupos dentro de las categorías en relación a 1963. Esto introduce algunas limitaciones que deben tenerse en cuenta, en particular, al analizar la evolución de los índices de concentración del ingreso entre 1963 y 1968.

En los gráficos 6.5.1 y 6.5.2 presentamos los pesos relativos de las distintas categorías en la ocupación total y en la masa salarial, luego de agrupar a los trabajadores según los criterios ya mencionados. En ellos se observa como las participaciones de las categorías de mayor tamaño no muestran variaciones importantes a lo largo del período. De todas formas, entre 1968 y 1982 se registró un descenso de la participación de los peones, tanto en la ocupación (pasó de 20% a 15%) como en la masa salarial (bajó de 16% a 10%). Si bien esta caída puede haber estado asociada a un cambio en la participación del capital y del trabajo en la industria manufacturera uruguaya, probablemente responda a problemas en la compatibilización de las categorías de la COTA-70 y las siete categorías utilizadas en nuestro análisis. Como contrapartida a la caída en la participación en la ocupación total de los peones se registró un aumento en la participación de los obreros (de 54% a 59%) y del personal administrativo y de servicios (de 14% a 20%). Por su parte, en cuanto a la composición de la masa salarial, se registró un incremento de la participación del personal administrativo y de servicios (de 13% a 24%) y del personal de dirección (de 8% a 10%).



Con respecto a los supuestos utilizados para la imputación de las AFAM a los salarios de los trabajadores industriales encontramos necesario realizar algunas precisiones. En primer lugar, cabe aclarar que no contamos con información sobre los hogares de los trabajadores industriales para los años 1963 y 1968, por lo que utilizamos el promedio de hijos por hogar del año 1982 dentro de cada categoría. En cuanto a este supuesto, entendemos que no introduce limitaciones importantes a nuestro análisis si tenemos en cuenta que esta variable no ha registrado cambios demasiado importantes desde mediados del siglo pasado. En tanto, para esos años se consideró el sueldo tope vigente en relación al ingreso promedio de las categorías para determinar cuáles de ellas percibían el beneficio.

En segundo lugar, en los años en los que contamos con datos de la ECH (a partir de 1982), para identificar los posibles beneficiarios en el hogar de cada trabajador, tuvimos en cuenta a los menores de 18 años y a otros menores que hubiese en el hogar parientes y no parientes. Adicionalmente, en los años que corresponde (entre 1995 y

2005), tuvimos en cuenta el sueldo de la ocupación principal de cada trabajador para compararlo con el sueldo tope derivado de la normativa, y así ver si le corresponde o no el cobro de la AFAM.

Por último, en cuanto al monto de la AFAM imputada a los ingresos de los asalariados industriales, tomamos el monto promedio establecido por la normativa y consideramos la cantidad de hijos en el hogar (ya fuese utilizando los datos efectivos correspondientes a cada hogar en los años para los que disponemos de los microdatos de la ECH o el promedio de hijos por categoría de 1982 para 1963 y 1968 cuando no disponemos de información referente a las características de los hogares industriales). Evaluamos utilizar la prestación promedio por beneficiario del régimen de AFAM (estimada a partir de las erogaciones totales del régimen y la cantidad total de beneficiarios), pero esta información no nos permitiría distinguir entre las prestaciones recibidas por los hogares fijadas en función de su ingreso para el período posterior a 1995. De hecho, entre 1995 y 2005, imputamos las AFAM teniendo en cuenta los dos rangos de sueldo tope establecidos por la normativa. Durante estos años rigen asignaciones diferenciadas dependiendo del sueldo de cada trabajador, si este se encuentra entre 6 y 10 SMN la AFAM ascendía a un monto inferior al cobrado en el caso de que el sueldo del trabajador fuera menor a 6 SMN.

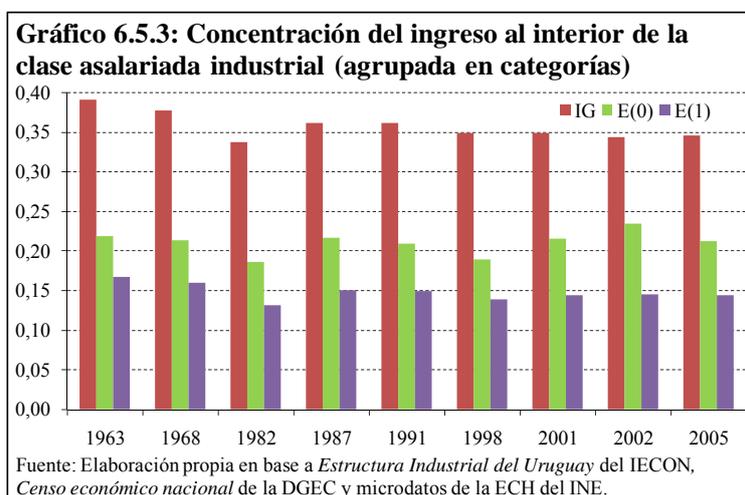
En cuanto a las limitaciones que estos supuestos acarrear, tal como lo explicamos en la metodología, cabe destacar que al realizar el análisis de la distribución del ingreso considerando los trabajadores y su salario, probablemente estemos imputando el cobro de la AFAM a un trabajador que de considerar el salario de otros miembros del hogar, no le correspondería. Si bien entendemos que esto limita nuestros resultados, trabajar con los hogares de los asalariados industriales en lugar de trabajar con los asalariados, no hubiera hecho posible la comparación con los datos correspondientes a 1963 y 1968.

Los supuestos realizados, son la consecuencia de no contar con microdatos para todo el período de estudio y nos obligan a ser muy cuidadosos con las conclusiones que extraemos a partir de los resultados. Es importante considerar, que si bien ello implica una limitación a nuestro análisis, no impide aproximarnos a nuestro objetivo.

Asimismo, encontramos necesario explicitar al lector ciertas limitaciones generales que presenta nuestro trabajo. El afán de estudiar el impacto de las AFAM sobre la distribución del ingreso en el largo plazo nos conduce a utilizar fuentes de información diversas, lo que implica que la desagregación y compilación de la misma no es igual para los distintos años objeto de nuestro estudio. Es por esto que optamos por utilizar una metodología que nos permita obtener resultados comparables en todo el período, y priorizamos este objetivo ante la imposibilidad de utilizar otro método no aplicable a la totalidad de los años.

### ***Distribución del ingreso en el período***

La concentración, medida a través del IG, muestra un descenso si consideramos la información relativa a 1963-1968 y la posterior a 1982. Esta caída probablemente responda a los cambios en la composición por categorías de la ocupación total y la masa salarial comentados en la sección anterior, aunque no podemos descartar que se explique por una efectiva reducción de la concentración del ingreso al interior de la clase asalariada industrial<sup>25</sup>. En tanto, entre 1982 y 2005, el IG se mantuvo relativamente constante (en torno a 0,35), presentando un nivel mínimo en 1999 (0,335) y un nivel máximo en 1987 (0,361)<sup>26</sup>.

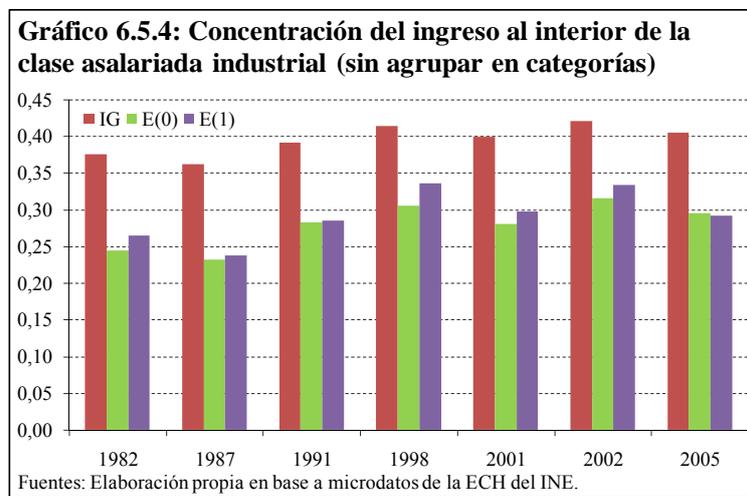


<sup>25</sup> Si bien diferentes trabajos muestran que durante la década del setenta se registró un aumento de la concentración del ingreso en la economía uruguaya, no tenemos otros estudios que analicen la desigualdad al interior de la clase asalariada industrial para comparar nuestros resultados.

<sup>26</sup> La serie completa de los distintos índices puede verse en el cuadro 6.5.1 del siguiente apartado.

En lo que refiere a los índices de Entropía, estos son más sensibles a lo que sucede con los ingresos de los trabajadores pertenecientes a los estratos de más bajos ingresos. Las oscilaciones de estos índices en el período son más pronunciadas que las experimentadas por el IG. En particular, el E(0) aumentó tanto luego del año 1982 como en 2002, lo que evidencia un mayor deterioro salarial en las categorías más bajas de ingresos luego de las crisis.

En lo que sigue presentamos los resultados tomando como unidad de análisis a todos los trabajadores del sector industrial sin agruparlos por categorías para el período 1982-2005.



Del gráfico 6.5.4 se desprende que en el período analizado se registró una tendencia ascendente de la desigualdad salarial. Los resultados arrojados por las tres medidas son similares. En el caso del IG, parte de un valor de 0,376 en 1982 y alcanza un nivel máximo en 1999, cuando asciende a 0,428. Al igual que en el caso anterior, las oscilaciones de los índices de entropía son más acentuadas, remarcando el aumento de la concentración del ingreso entre 1987 y 1999, la posterior caída hasta 2001 y el aumento derivado de la crisis de 2002.

Finalmente, cabe destacar que los distintos comportamientos de los índices de desigualdad evidenciados no representan resultados contradictorios. Concluimos que, si medimos la concentración del ingreso para los asalariados del sector industrial agrupados por categorías, esta no presenta grandes variaciones entre 1963 y 2005. Sin embargo, si tomamos a todos los trabajadores del sector industrial individualmente (sin

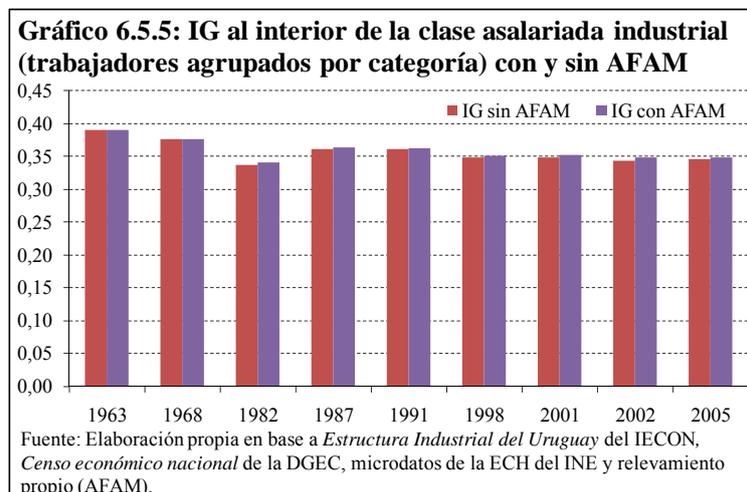
agruparlos en categorías) la concentración del ingreso entre estos manifiesta una leve tendencia concentradora si comparamos 1982 con 2005.

Cabe destacar que no contamos con otros estudios que analicen la desigualdad al interior de la clase asalariada industrial para comparar nuestros resultados, ya que los antecedentes que analizan la distribución del ingreso de manera sectorial consideran el conjunto del sector en el que también se incluyen los propietarios de los establecimientos industriales.

### ***Incidencia de las AFAM sobre la concentración del ingreso***

En línea con lo planteado en nuestras hipótesis orientadores, en primer lugar presentamos los resultados relativos a la incidencia de las AFAM sobre la distribución del ingreso de los trabajadores del sector industrial agrupados en las siete categorías ya descriptas.

En este sentido, no encontramos impactos relevantes sobre ninguna de las medidas de concentración utilizadas. A modo de ejemplo, el gráfico 6.5.5 presenta la comparación del IG antes y después de la imputación de las AFAM.



En 1963 y 1968, las AFAM no tuvieron un impacto en la concentración del ingreso. En tanto, si bien las medidas de concentración para el período 1982-2005 aumentan luego de incorporar el ingreso por concepto de AFAM, no consideramos que este incremento sea significativo como para concluir que estas prestaciones tienen un

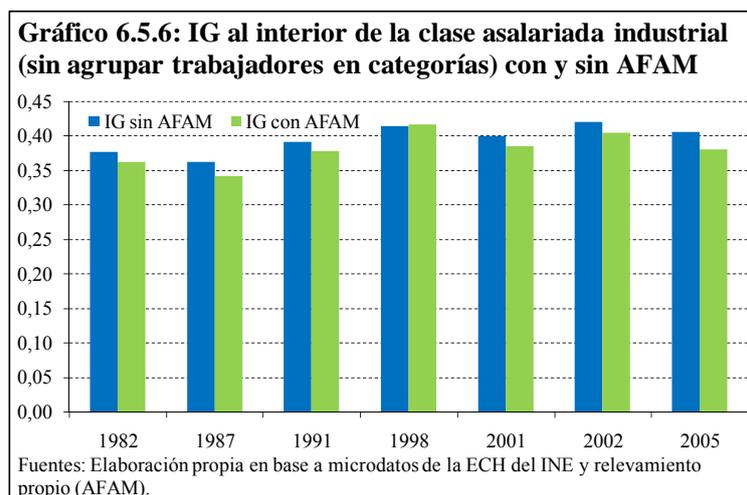
efecto concentrador del ingreso. En el cuadro 6.5.1 detallamos los resultados obtenidos para las tres medidas utilizadas.

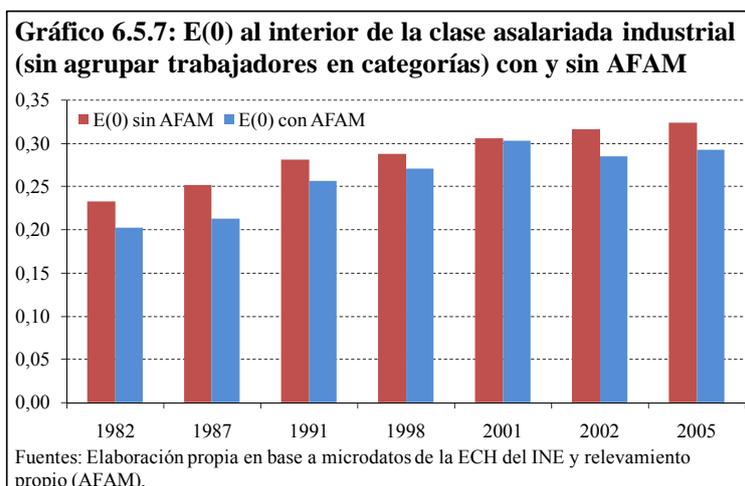
Año	IG		E(0)		E(1)	
	Sin AFAM	Con AFAM	Sin AFAM	Con AFAM	Sin AFAM	Con AFAM
1963	0,390	0,390	0,219	0,219	0,167	0,167
1968	0,377	0,377	0,213	0,213	0,159	0,159
1982	0,337	0,341	0,186	0,189	0,132	0,134
1984	0,348	0,352	0,193	0,198	0,139	0,142
1987	0,361	0,364	0,216	0,221	0,150	0,152
1989	0,348	0,351	0,200	0,203	0,139	0,142
1991	0,361	0,363	0,209	0,211	0,149	0,150
1994	0,340	0,341	0,181	0,182	0,132	0,133
1998	0,349	0,351	0,189	0,191	0,138	0,140
1999	0,335	0,338	0,163	0,165	0,126	0,128
2001	0,348	0,352	0,215	0,218	0,144	0,146
2002	0,344	0,348	0,234	0,236	0,144	0,147
2005	0,346	0,349	0,212	0,211	0,144	0,145

Fuente: Elaboración propia en base a *Estructura Industrial del Uruguay* del IECON, *Censo económico nacional* de la DGEC, microdatos de la ECH del INE y relevamiento propio (AFAM).

En cuanto a los trabajadores pertenecientes al sector industrial tomados individualmente, sin agruparlos por categorías, los resultados son un tanto más alentadores.

En este caso, el IG disminuye en todos los años, excepto en 1998. Lo mismo sucede si analizamos las medidas de entropía. Como se desprende del gráfico 6.5.7, el E(0) disminuye aún más que el IG luego de la imputación de las AFAM.





A continuación, en el cuadro 6.5.2 detallamos los resultados obtenidos sin agrupar los asalariados por categoría para las tres medidas utilizadas.

**Cuadro 6.5.2: Concentración del ingreso al interior de la clase asalariada industrial sin agrupar trabajadores por categoría**

año	IG		E(0)		E(1)	
	sin AFAM	con AFAM	sin AFAM	con AFAM	sin AFAM	con AFAM
1982	0,376	0,361	0,232	0,202	0,264	0,245
1984	0,375	0,349	0,244	0,222	0,303	0,265
1987	0,362	0,342	0,252	0,212	0,237	0,212
1989	0,386	0,368	0,272	0,238	0,274	0,250
1991	0,391	0,377	0,281	0,257	0,285	0,266
1994	0,400	0,391	0,283	0,255	0,311	0,298
1998	0,414	0,417	0,287	0,270	0,336	0,340
1999	0,429	0,412	0,295	0,253	0,346	0,322
2001	0,399	0,385	0,305	0,302	0,298	0,278
2002	0,420	0,405	0,315	0,285	0,333	0,310
2005	0,405	0,381	0,324	0,292	0,292	0,257

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la ECH del INE y relevamiento propio (AFAM).

Resulta interesante resaltar la diferencia en las conclusiones arribadas según la unidad de análisis utilizada. En el caso de los trabajadores agrupados por categorías encontramos que la incidencia de las AFAM sobre la concentración del ingreso es nula (o incluso levemente regresiva), mientras que cuando tomamos a todos los trabajadores individualmente se vislumbra un efecto desconcentrador de las AFAM sobre la distribución del ingreso.

Los resultados del análisis sin considerar las categorías están en línea con las conclusiones de Bucheli y Vigorito, ambos trabajos mencionados en los antecedentes, a pesar de que mantenemos importantes diferencias con estos estudios en cuanto a la metodología utilizada, el período de estudio y la unidad de análisis. En particular, en relación al último punto, las autoras mencionadas analizan el conjunto de la economía y nosotras nos detenemos en la clase asalariada industrial.

De nuestro análisis, podemos interpretar a las AFAM como un instrumento potencialmente desconcentrador de la distribución del ingreso al interior de la clase asalariada industrial. Esto implicaría que si bien el efecto sobre el ingreso de los asalariados industriales no fue significativo en nuestro período de análisis, es de esperar que si las prestaciones hubieran sido de un mayor monto y hubieran estado focalizadas hacia los asalariados que perciben menores ingresos, la incidencia de éstas sobre la concentración del ingreso hubiera sido mayor.

De esta manera, concluimos que en el período de análisis, el mecanismo de transferencias por concepto de AFAM no logró corregir las injusticias generadas por el salario directo. Cabe aclarar que probablemente esto haya cambiado en 1999, cuando el régimen giró su foco hacia los hogares de menores recursos, pero esto no se refleja en nuestro análisis debido a que nos enfocamos en un conjunto concreto de trabajadores insertos en el sector formal de la economía.

## **7. CONCLUSIONES**

En este trabajo nos propusimos analizar el rol jugado por las AFAM como salario indirecto considerando específicamente a los asalariados industriales entre 1943 y 2005.

Hemos optado por abordar este estudio desde un enfoque de historia económica, y por ese motivo nos vimos enfrentadas a ciertos obstáculos. Para la realización de nuestro trabajo nos apoyamos en los aportes generados por la TR, la cual nos brindó un marco adecuado para el análisis histórico de las AFAM.

Se nos presentó la dificultad de no contar con estadísticas sólidas para todo el período, de hecho para algunos años no pudimos obtener datos de ciertas variables de relevancia, lo cual determinó, en alguna medida, nuestro objeto de estudio. El camino elegido fue el de recolectar información de diferentes fuentes y construir series que nos aportaran a nuestra investigación. En este sentido creemos también haber contribuido con evidencia nueva a futuros trabajos vinculados a la relación salarial y al rol redistribuido del Estado.

Las AFAM fueron creadas con el objetivo de atender a los trabajadores, cuyas condiciones de vida se encontraban muy deterioradas. Esta medida, junto con otras políticas, se pone en marcha en un marco de insuficiencia de la demanda interna con la finalidad de apoyar la construcción de un modelo de crecimiento “hacia adentro”. Concretamente, los investigadores de la época justificaban la aceptación de la imposición de la AFAM por parte de los patrones, por la necesidad de reconstruir la demanda interna, en un marco en el que los aumentos de los costos salariales podían ser transferidos a precios debido al nivel de protección que establecía el modelo.

El surgimiento del régimen de AFAM y sus posteriores modificaciones, reflejan los compromisos institucionalizados alcanzados tras la intervención del Estado en los conflictos generados en torno a la relación salarial. En este marco, los cambios que se fueron generando en la normativa y la relevancia del instrumento como complemento al salario directo a lo largo del período, varían en función del papel jugado por el Estado en la conducción de la economía en su conjunto, y en la regulación en particular y reflejan el resultado del juego en el que participan los diferentes grupos sociales.

A partir de la búsqueda de información reseñada anteriormente y de los antecedentes en la materia, intentamos aportar a la comprensión de la evolución de largo plazo de las AFAM, en el marco de las acciones que implementó el Estado en materia distributiva desde mediados del siglo XX. Abordamos dicho objetivo prestando especial atención a los distintos grados de intervención que realizó el Estado durante nuestro período de estudio, debido a que éste consiste en una forma institucional básica del modo de regulación.

Para la realización de nuestra investigación nos apoyamos en dos hipótesis. En la primera de ellas, nos planteamos que las AFAM no fueron un instrumento eficaz como componente del salario indirecto, para que el Estado interviniera en la relación salarial de los trabajadores industriales, desde su creación hasta 1999. Para la contrastación de dicha hipótesis analizamos distintos elementos que nos permitieron lograr una idea más elaborada.

En primer lugar, para aproximarnos a la incidencia de las AFAM en la distribución del ingreso analizamos algunos indicadores de concentración del mismo, teniendo en cuenta si los individuos perciben o no ingresos por concepto de AFAM. Si bien observamos que las AFAM no tienen un efecto desconcentrador en la distribución del ingreso de los asalariados industriales cuando lo medimos agrupándolos por categorías, si tomamos a todos los trabajadores individualmente considerados los resultados son un tanto más alentadores ya que los índices de concentración descienden levemente en todos los años de estudio.

Este último resultado estaría en línea con las conclusiones arribadas tanto por Bucheli como por Vigorito, a pesar de que debemos tener en cuenta que diferimos con estos trabajos en aspectos importantes como la metodología y la unidad de análisis. Ambas autoras encuentran una pequeña incidencia positiva de las AFAM sobre la concentración del ingreso en el conjunto de la economía. Este reducido impacto refuerza nuestra idea de que las AFAM no tuvieron grandes efectos, pero constituyen una herramienta potencialmente útil para que el Estado, como forma institucional básica del modo de regulación, incida en la distribución del ingreso y en la relación salarial.

Por otro lado, estudiamos la evolución conjunta de las AFAM y del salario de los trabajadores de la industria con el objetivo de analizar si las primeras jugaron un rol estabilizador de los ingresos. A partir del procesamiento y observación de los datos, constatamos que no existió una relación inversa entre los salarios industriales y las prestaciones por AFAM que nos permita concluir que las mismas jugaron un papel estabilizador de los ingresos. De todas formas, cabe tener en cuenta que no le corresponde por sí solo a este componente del salario indirecto estabilizar los ingresos, pero sí podemos afirmar que tampoco ha contribuido a ello.

En tercer lugar, comparamos el gasto total en AFAM con el nivel de GPS para los años que disponemos de información referente a esta última variable. Los reducidos niveles alcanzados por la relación entre el gasto en AFAM y el GPS, indican que las erogaciones en esta prestación por sí sola no ejercieron presiones significativas sobre las finanzas públicas, no generando una de las contradicciones inherentes al salario indirecto señaladas por Boyer.

Por su parte, al comparar los gastos del sistema por concepto de AFAM con las erogaciones referentes a las pensiones y jubilaciones, confirmamos que en el período de análisis el gasto en seguridad social se encuentra destinado mayoritariamente a las personas de edad más avanzada.

Finalmente, del análisis comparado con otros componentes del GPS, como la educación y la salud, se desprende que en el período de estudio las AFAM no constituyen un componente significativo del salario indirecto en su conjunto.

Lo anterior abre una nueva interrogante que constituye un asunto pendiente en la agenda de investigación para lograr un mayor entendimiento del papel jugado por el Estado como forma institucional básica. Es decir, surge el cuestionamiento de si la intervención del Estado en la relación salarial ha sido más acertada en términos de regulación y construcción de marcos legales que de transferencias efectivas a los distintos grupos de la población, tomando en cuenta ahora todos los componentes que constituyen el salario indirecto.

En la segunda hipótesis de nuestro trabajo planteamos que las AFAM apenas pudieron actuar como salario indirecto, en la medida que no habrían logrado corregir las injusticias generadas por el salario directo. Para su contrastación comparamos los ingresos por conceptos de AFAM percibidos por las familias con una serie de variables representativas de sus niveles de ingresos y de gasto. Encontramos que el ingreso por AFAM representa una porción poco significativa del SMN y de la canasta familiar. Sin embargo, la evolución del monto de las AFAM en relación a la CBA, la LP y el gasto promedio de los hogares de menores recursos, nos indica que esta prestación puede jugar un papel importante en el nivel de vida de aquellas familias que perciben menores ingresos. De esta forma, si bien el instrumento tuvo potencialidades en lo que refiere a la reducción de la indigencia y la pobreza, por problemas de focalización, estas potencialidades no se aprovecharon hasta 1999, cuando esta herramienta comenzó a enfocarse hacia los hogares de menores recursos.

En relación a las conclusiones arribadas caben dos aclaraciones. Por un lado, el análisis abarca únicamente una de las tantas prestaciones que conforman el salario indirecto y un análisis de esta categoría en términos más amplios podría arrojar conclusiones diferentes. Por otro lado, el hecho de que las AFAM consideradas aisladamente no cumplan con las funciones asignadas al salario indirecto, no quiere decir que estas prestaciones no tengan una incidencia importante en los ingresos y el nivel de vida de los hogares con menores recursos, representando una política importante en términos de asistencia y protección social.

### 3. BIBLIOGRAFÍA

Aglietta, Michel (1976): “Los Orígenes de la Teoría de la Regulación”. *Teoría de la Regulación: estado de los conocimientos*. Asociación Trabajo y Sociedad, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Amarante, Verónica; Perazzo, Ivone (2008): “Crecimiento Económico y Pobreza en Uruguay”. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo.

Ameglio, Eduardo J. (1991): “Prestaciones familiares”. *La Seguridad Social en el Uruguay*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

Antía, Fernando (2001): “La economía uruguaya desde el restablecimiento de la democracia. 1985-2000”. *El Uruguay del Siglo XX. La Economía*. Instituto de Economía - Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Astori, Danilo (2001): “Estancamiento, desequilibrio y ruptura. 1955-1972”. *El Uruguay del Siglo XX. La Economía*. Instituto de Economía - Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Azar, P.; Bertino, M.; Bertoni, R.; Fleitas, S.; García, U.; Torrelli, M. (2008): “¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX”. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo.

Azar, Paola; Bertoni, Reto (2006): “Aproximación a un Modelo de Análisis para el Estudio de las Finanzas Públicas y los regímenes Fiscales”. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo.

Bertino, Magdalena; Bertoni, Reto; Tajam, Hector; Yaffé, Jaime (2001): “La larga marca hacia un frágil resultado. 1900-1955”. *El Uruguay del Siglo XX. La Economía*. Instituto de Economía - Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Bértola, Luis (1991): *La industria manufacturera uruguaya 1913-1961*. CIEDUR, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

Bértola, Luis (1998): “El PBI uruguayo 1870-1936 y otras estimaciones”. Programa de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

Bértola, L.; Calicchio, L.; Camou, M.; Porcile, G. (1998): “Southern Cone Real Wages Compared: a Purchasing Power Parity Approach to Convergence and Divergence Trends, 1870-1996”. Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.

Bertranou, Fabio M. (2005): “Protección social, mercado laboral e institucionalidad de la seguridad social en Uruguay”. *Uruguay. Empleo y protección social, de la crisis al crecimiento*. OIT, Santiago de Chile.

Boado, Marcelo (1997): “Circulación de mano de obra e identificación de grupos de riesgo en el mercado de trabajo urbano”. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

Boyer, Robert (1989): *La Teoría de la Regulación: un análisis crítico*. Área de Estudio e Investigación en Ciencias Sociales del Trabajo, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales, CREDAL, Editorial Humanitas, Barcelona.

Boyer, Robert (1996): “Los orígenes de la teoría de la regulación” en Boyer, Robert; Saillard, Yves (Coord.) (1996): *Teoría de la Regulación: estado de los conocimientos*. Asociación Trabajo y Sociedad. Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Boyer, Robert; Saillard, Yves (Coord.) (1996): *Teoría de la Regulación: estado de los conocimientos*. Asociación Trabajo y Sociedad. Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Boyer, Robert; Saillard, Yves (1996): “Un manual de la regulación” en Boyer, Robert; Saillard, Yves (Coord.) (1996): *Teoría de la Regulación: estado de los conocimientos*. Asociación Trabajo y Sociedad. Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Bucheli, Marisa (1997): “Equidad en las Asignaciones Familiares de Uruguay”. CEPAL, Montevideo.

Bucheli, Marisa; Furtado, Magdalena (2000): “La distribución del ingreso en Uruguay 1986-1999: alternativas para su medición”, CEPAL, Montevideo

Caetano, Gerardo; Rilla, José (2005): *Historia contemporánea del Uruguay. De la colonia al siglo XXI*. CLAEH - Editorial Fin de Siglo, Montevideo.

Caggiani, Ruben (1959): *Las Asignaciones Familiares*. Facultad de Derecho, Universidad de la República, Montevideo.

Camou, María; Maubrigades, Silvana (2005): “El desafío de la productividad en la “industria” tradicional uruguaya (1930-2000)”. Programa de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo

Cancela, Walter; Melgar, Alicia (1986): *El desarrollo frustrado. 30 años de economía uruguaya 1955-1985*. CLAEH - Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Cardozo, Ramón; Foladori, Walter (1970): *Régimen de Asignaciones Familiares del Uruguay*. Imprenta Nacional, Montevideo.

Casacuberta, Carlos; Fachola, Gabriela; Gandelman, Néstor (2005): “Creación, destrucción y reasignación de empleo y capital en la industria manufacturera”. *Revista de Economía*, vol. 12, nº 2. Banco Central del Uruguay, Montevideo.

Cowell, Fank. (2008): *Measuring Inequality*. Oxford University Press, Oxford.

Delorme Robert (1996): “El estado relacional integrado complejo (ERIC)”. *Teoría de la Regulación: estado de los conocimientos*. Asociación Trabajo y Sociedad, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

De Melo, Gioia; Vigorito, Andrea (2006): “Elementos para la reforma de Asignaciones Familiares”. OIT-BPS, Montevideo.

Ekelund, Robert; Hébert, Robert (1992): *Historia de la teoría económica y de su método*. Tercera edición, McGraw-Hill, Madrid.

Etxezarreta, Miren. (Coord.) (2004): "Crítica a la economía ortodoxa". Seminario de Economía Crítica TAIFA, Serie de Publicaciones, Universidad Autónoma de Barcelona, Bellaterra.

Ferreirra-Coimbra, Natalia; Forteza, Alvaro (2004): *Protección social en Uruguay. Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2002*. OIT, Santiago de Chile.

Filgueira, Fernando (1998): “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”. *Ciudadanía y política social en Latinoamérica*. FLACSO/SSRC, San José de Costa Rica.

Filgueira, Fernando; Rodríguez, Federico; Rafaniello, Claudio; Lijtenstein, Sergio; Alegre, Pablo (2005): “Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado”. *Prisma: revista semestral de ciencias humanas n° 21*, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.

Foster, James; Sen, Amartya (1997): *On economic inequality*. Oxford University Press, Oxford.

Hintermeister, Alberto (1988): “Tendencias de largo plazo del mercado laboral”. *SUMA N° 4*. CINVE, Montevideo.

Hopenhaym, Mabel; Terra, Juan Pablo (1986): *La infancia en el Uruguay (1973-1984). Efectos sociales de la recesión y de las políticas de ajuste*. CLAEH - UNICEF - Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Instituto de Economía (1969): *El proceso económico del Uruguay*. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Montevideo.

Instituto Nacional de Estadística (1991): “Metodología de la Encuesta de Hogares 1991”. Montevideo.

Instituto Nacional de Estadística (1996): “Cuantificación de la pobreza por el método del ingreso para Uruguay urbano”. Programa para el mejoramiento de los sistemas de información Socioeconómica en el Uruguay INE/BID/CEPAL, Montevideo.

Instituto Nacional de Estadística (1996): “Manual guía para la codificación de ocupaciones de actividad. Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-88). Adaptada a Uruguay (CNUO-95)”. Disponible en [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy).

Instituto Nacional de Estadística: “Clasificador internacional de ocupaciones (COTA-70, CIUO-88)”. Disponible en [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy).

Marinakís, Andrés; Reinecke, Gerhard; Velasco, Jacob (2005): “Desafíos para las instituciones y políticas en un mercado laboral cambiante”. *Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*. Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.

Marshall, Adriana (1979): “Notas sobre la determinación del salario”. *Desarrollo Económico*, vol. 12, nº 83. Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires.

Marshall, Adriana (1981): “La composición del consumo de los obreros industriales de Buenos Aires 1930-1980”. *Desarrollo Económico*, vol. 12, nº 83. Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires.

Millot, Julio; Silva, Carlos; Silva, Lindor (1973): *El desarrollo industrial del Uruguay. De la crisis de 1929 a la posguerra*. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo.

Ministerio de Desarrollo Social (2009): “El Plan de Equidad”. Disponible en [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy).

Murro, Ernesto (2007): “Prestaciones familiares: políticas, prácticas y lucha contra la pobreza en Europa y América Latina”. Asociación Internacional de Seguridad Social. Comisión Técnica de Asignaciones Familiares, Foro Mundial de la Seguridad Social 2007.

Nahum, Benjamín; Cocchi, Juan A.; Frega, Ana; Trochón, Yvette (1998): *Crisis política y recuperación económica 1930-1958*. Ediciones de la Banda Oriental-La República, Montevideo.

Nahum, Benjamín; Maronna, Mónica; Frega, Ana; Trochón, Yvette (1998): *El fin del Uruguay liberal*. Ediciones de la Banda Oriental-La República, Montevideo.

Neffa, Julio C. (2006): “Evolución Conceptual de la Teoría de la Regulación”. *Teorías Sociales y Estudios del Trabajo: Nuevos Enfoques*. Coordinado por Enrique de la Garza Toledo. Anthropos, Barcelona.

Notaro, Jorge (2001): “La batalla que ganó la economía. 1972-1984”. *El Uruguay del Siglo XX. La Economía*. Instituto de Economía - Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Olesker, Daniel (2001): *Crecimiento y exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)*. Ediciones Trilce, Montevideo.

Plá Rodríguez, Américo (1991): “Introducción. Conceptos generales”. *La Seguridad Social en el Uruguay*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

Plá Rodríguez, Américo (1999): *Estudios de la Seguridad Social*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

Porrini, Rodolfo: “La historia de la clase obrera y los sindicatos en el siglo XX: experiencias y aportes”. Disponible en [www.universidad.edu.uy/dgp/docs/m1fs.doc](http://www.universidad.edu.uy/dgp/docs/m1fs.doc).

Rodríguez, Juan Manuel; Mazzuchi, Gabriela; Cozzano, Beatriz (1998): “Relaciones Laborales y Estrategias de los Agentes. Rupturas, cambios e identidad.” *Relaciones Laborales y Diálogo Social en el Cono Sur. Empleo y Competitividad*. Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.

Saillard, Yves (1996): “El salario indirecto” en Boyer, Robert; Saillard, Yves (Coord.) (1996): *Teoría de la Regulación: estado de los conocimientos*. Asociación Trabajo y Sociedad. Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Santos, Silvia (2006): “Los orígenes del régimen de asignaciones familiares en el Uruguay”. *Comentarios de Seguridad Social N°11*. Asesoría General en Seguridad Social, BPS, Montevideo.

Vidal, Jean-François (1996): “Los regímenes internacionales” en Boyer, Robert; Saillard, Yves (Coord.) (1996): *Teoría de la Regulación: estado de los conocimientos*. Asociación Trabajo y Sociedad. Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Vieitez, Humberto; Minetti, Luis (1984): *Análisis Económico de la seguridad social en Uruguay período 1964 a 1983 y proyecciones para el año 2005*. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo.

Vigorito, Andrea (1999): “Una distribución del ingreso estable. El caso de Uruguay 1986-1997”. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo.

Vigorito, Andrea (2005): “Asignaciones familiares, distribución del ingreso y pobreza en Uruguay. Un análisis para el período 2001-2004”. *Asignaciones familiares, pensiones alimenticias y bienestar de la infancia en Uruguay*. UDELAR-UNICEF, Montevideo.

### **Fuentes**

Banco de Previsión Social: *Boletines estadísticos*, Asesoría General en Seguridad Social, Asesoría Económica y Actuarial. Varios años.

Banco de Previsión Social: *Prestaciones de actividad*, Asesoría General en Seguridad Social, Asesoría Económica y Actuarial. Varios años.

CELADE/CEPAL - División de Población (2000): *Boletín demográfico N° 66*. Santiago de Chile.

*Diarios de Sesiones de la Asamblea General*. Varios años.

Dirección General de Estadística y Censos: *Anuarios Estadísticos*. Varios años.

Dirección General de Estadística y Censos: *Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares 1982-1983*.

Dirección General de Seguridad Social: *Memorias de Asignaciones Familiares*. Varios años.

Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República: *Estructura Industrial del Uruguay*.

Instituto Nacional de Estadística: *Encuesta Continua de Hogares*. Varios años.

Instituto Nacional de Estadística: *Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares 1994-1995*.

Instituto Nacional de Estadística: *Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2005-2006*.

*Mensajes del Poder Ejecutivo a la Asamblea General*. Varios años.

*Registro Nacional de Leyes y Decretos de la República Oriental del Uruguay*. Varios años.

### ***Monografías y Tesis***

Ardente, Analía; Díaz, Fernanda; Rossi, Tatiana (2003): *Crecimiento económico y distribución del ingreso en Uruguay en el siglo XX*. Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo.

Camou, María M. (2002): *Industrialización y trabajo: un enfoque de la relación salarial desde una empresa textil, 1922-1949*. Trabajo de investigación de Maestría en Historia Económica, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

Cancela, José R. (1958): *El régimen de asignaciones familiares en nuestra legislación social: antecedentes legales del mismo*. Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo.

Corrao, Rinaldo; Sander, Nicolás (2005): *La distribución del ingreso en Uruguay: 1960-2000*. Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo.

Davrieux, Hugo (1970): *Salarios y acción sindical en el Uruguay. Industria Manufacturera - Construcción y Gobierno Central*. Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo.

Grameth, Martha (1979): *Análisis económico-financiero del régimen de asignaciones familiares en el Uruguay 1967-1977*. Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo.

Machado, Alina; Reggio, Iliana (1999): *Incidencia de la reforma en el mecanismo de ajuste de las pasividades de 1990 en la distribución del ingreso de los hogares. Uruguay: 1986-1997*. Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo.

Maubrigades, Silvana (2002): *Mujeres en la industria. Un enfoque de género en el mercado de trabajo industrial*. Trabajo de investigación de Maestría en Historia Económica, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

Sienra, Mariana (2006): *La evolución del sistema de seguridad social en el Uruguay y sus efectos sobre la inequidad de la economía 1968-1986*. Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo.

### ***Páginas de consulta***

[www.bcu.gub.uy](http://www.bcu.gub.uy)

[www.bps.gub.uy](http://www.bps.gub.uy)

[www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)

[www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

[www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)

## ANEXOS

### ANEXO 1: ANEXO METODOLÓGICO

#### *Aclaraciones referentes a la construcción de las series relativas al régimen de AFAM*

Tal como explicamos en la estrategia empírica, para la construcción de la base de datos referente al régimen de AFAM nos apoyamos en una extensa búsqueda de información en distintos organismos públicos como la biblioteca del Palacio Legislativo, el BPS, la CGN, el INE y el AGN. Inicialmente la búsqueda de información estuvo enfocada tanto al régimen que aplica al sector privado como al que aplica al sector público, pero las insuficiencias de información encontradas para este último restringió nuestro análisis al sector privado. En línea con el enfoque de nuestra investigación, el principal objetivo fue recabar aquella información que nos permitiera realizar una caracterización del régimen a lo largo de su historia por lo que nos concentramos en aquella información que podía seguirse en diferentes años a pesar de estar trabajando con una variedad de fuentes de información.

El monto de las prestaciones, las condicionantes para su percepción y la forma de financiamiento, fue sintetizado de la normativa (leyes, decretos y reglamentaciones). En tanto, para los datos referentes a la cobertura y las erogaciones del régimen, teniendo en cuenta las fuentes de información utilizadas, el período estudiado se puede separar en tres sub-períodos: 1946-1972, 1973-1985 y de 1986 en adelante.

A pesar de que la creación del régimen de AFAM se remonta a 1943, recién contamos con información estadística relativa a su funcionamiento a partir de 1946. Para el sub-período comprendido entre **1946 y 1972** la construcción de la base se apoyó en los *Mensajes del Poder Ejecutivo a la Asamblea General* que son presentados al inicio de cada ejercicio parlamentario y se recopilan en los *Diarios de Sesiones de la Asamblea General* disponibles en la biblioteca del Palacio Legislativo (algunos tomos encuadernados independientemente se encuentran en el Área de Historia Económica del IECON de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración).

Los *Mensajes del Poder Ejecutivo a la Asamblea General* contienen informes elaborados por los distintos ministerios dando cuenta de lo actuado en el ejercicio

anterior. Si bien la extensión y el contenido de estos informes varían año a año, en general representan una buena síntesis de los principales asuntos que conciernen a cada ministerio (tanto sobre su marco institucional como sobre su funcionamiento). En particular, la información que recogimos referente a las AFAM para este período se encuentra en el ámbito del CCAF que inicialmente dependía del Ministerio de Industria y Trabajo y posteriormente pasó a estar en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Dada la heterogeneidad y las diferentes formas de presentación de la información, encontramos necesario realizar algunos supuestos de manera de lograr una base de datos uniformizada. En primer lugar, para los años comprendidos en este período la información se presenta de acuerdo a lo que denominan “año estadístico” que comprende el último trimestre del año anterior y los primeros tres trimestres del año al que se hace referencia. Para algunos años se cuenta con información trimestral y nos planteamos la posibilidad de discriminar la información para “años completos”, pero esta información está disponible sólo para algunos años concretos por lo que no fue posible. De esta forma, trabajamos bajo el supuesto de que estos “años estadísticos” corresponden a “años completos”. Si bien esto puede traer aparejadas algunas diferencias respecto a la realidad registrada, consideramos que estas diferencias serían de poca importancia si tenemos en cuenta que para todos estos años se cuenta con información relativa a los mismos doce meses, sin quedar ningún trimestre fuera de nuestro análisis.

La información obtenida comprende por un lado lo relativo a la cobertura del régimen, reflejada en la cantidad de contribuyentes y beneficiarios y, por otro lado, las erogaciones totales del sistema. En relación a los datos relativos a la cobertura, se construyó una serie de la cantidad de contribuyentes y beneficiarios total para todo el período y discriminada entre Montevideo e interior para todo el período con excepción de tres años (1954, 1959 y 1969). A pesar de que para algunos años concretos se cuenta con mayor información, no fue posible lograr alguna otra caracterización de los contribuyentes y beneficiarios a lo largo del período.

En lo relativo a las erogaciones del régimen, la información encontrada es más disímil. Para algunos años concretos los datos se encuentran discriminados por caja, por

sector (industria y comercio por un lado, y rural por otro), por departamento o por tipos de beneficios otorgados. En este marco, para el conjunto del período únicamente fue posible obtener el total de erogaciones del régimen.

Aunque para el período 1946-1972 la información es muy heterogénea, la posibilidad de utilizar una única fuente de información nos garantiza una relativa coherencia entre los datos. Esto, sumado a que no fue necesario realizar mayores supuestos en la construcción de la base estadística, nos permite trabajar con ella con relativa confianza.

En segundo lugar, para el sub-período comprendido entre **1972 y 1985** nos apoyamos en una mayor variedad de bases complementarias que comprenden los *Anuarios Estadísticos* de la DGEC, las *Memorias de Asignaciones Familiares* de la DGSS, los *Boletines Estadísticos* de la Asesoría Económica y Actuarial del BPS y los *Comentarios de Seguridad Social* que elabora la Asesoría General en Seguridad Social de dicha institución. Estas publicaciones se encuentran disponibles en la biblioteca del INE, la Asesoría General en Seguridad Social del BPS y el sitio web del BPS.

En lo que tiene que ver con la cobertura, se recopiló información relativa a la cantidad total de contribuyentes y beneficiarios pero solo fue posible su distinción entre Montevideo e Interior para algunos años particulares (no fue posible otra caracterización de los mismos). En tanto, en términos del gasto realizado por el régimen, además del total disponemos de información que distingue de acuerdo a las prestaciones otorgadas para la mayoría de los años.

Por último, para el sub período **posterior a 1986** existe información sistematizada por el BPS que se encuentra disponible en el sitio web de la institución en los *Boletines Estadísticos* e informes de *Prestaciones de Actividad* que se publican anualmente y contienen información con periodicidad mensual. Estas publicaciones contienen una caracterización más completa de los contribuyentes y beneficiarios que la recopilada para años anteriores. Los beneficiarios se encuentran desagregados por su ubicación geográfica (Montevideo e interior), la ley en la que se amparan, el nivel educativo y el nivel de la prestación percibida, mientras que los contribuyentes se encuentran desagregados por grandes ramas de actividad económica (industria, rural, doméstico y

otros). Por su parte, el gasto total del régimen se encuentra desagregado por zona geográfica (Montevideo e interior) y la ley en la que se amparan los atributarios y beneficiarios.

### *Agrupación de los asalariados por categoría de ocupación*

<b>Definición de las categorías utilizadas en 1963</b>
<b>1 Personal de dirección administrativa:</b> gerentes, administradores, directores y jefes de departamento técnico.
<b>2 Personal administrativo de mando medio:</b> contadores, jefes de contabilidad, jefes de personal, jefes de expedición, jefes de producción, inspectores administrativos, jefes de organización y métodos, y encargados de depósito.
<b>3 Personal técnico de mando medio:</b> ingenieros, químicos, jefes de sección de fábrica, jefes de taller, jefes de sala de máquinas, jefes de calderas, capataces, encargados y supervisores.
<b>4 Personal técnico:</b> todas las categorías técnicas no incluidas en los grupos 1 y 3.
<b>5 Personal administrativo y de servicios:</b> todas las categorías no incluidas en los grupos 1 y 2, auxiliares, cajeros, apuntadores, mandaderos, personal de limpieza, de vigilancia y serenos.
<b>6 Obreros especializados:</b> todos los medio oficiales, oficiales y especialistas.
<b>7 Obreros semi-especializados:</b> aprendices y peones prácticos, y obreros que desempeñan con destreza tareas particulares.
<b>8 Peones:</b> son aquellos que realizan tareas que sólo exigen capacidades físicas.
Fuente: Instituto de Economía: <i>Estructura Industrial del Uruguay</i> .

<b>Categorías utilizadas en 1968</b>	
<b>Empleados</b>	<b>Obreros</b>
Directivos, gerentes y ejecutivos	Capataces
Administración	Oficiales y medio oficiales
Profesionales y técnicos	Peones y obreros en general
Fuente: DGEC (1968): <i>Censo Económico Nacional</i> .	

<b>Grandes grupos de la clasificación COTA-70</b>
0 Profesionales, técnicos y personas en ocupaciones afines
1 Gerentes, administradores y funcionarios de categoría directiva
2 Empleados de oficinas y personas en ocupaciones afines
3 Comerciantes, vendedores y personas en ocupaciones afines
4 Agricultores, ganaderos, pescadores, cazadores, forestales y personas en ocupaciones afines
5 Conductores de medios de transporte y personas en ocupaciones afines
6 Artesanos y operarios en ocupaciones relacionadas con la confección de vestuario y calzado, la carpintería y la mecánica
7 Otros artesanos y operarios
8 Obreros y jornaleros no calificados en otro grupo
9 Trabajadores en servicios personales y en ocupaciones afines
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (1991): "Metodología de la Encuesta de Hogares 1991".

**Grandes grupos de la clasificación CIUO-88**

- 1 Personal directivo de las empresas
- 2 Profesionales científicos e intelectuales
- 3 Técnicos y profesionales de nivel medio
- 4 Empleados de oficina
- 5 Trabajadores de servicio y vendedores de comercio y mercados
- 6 Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros
- 7 Operarios, oficiales y artesanos de artes mecánicas y otros oficios
- 8 Operadores y montadores de instalaciones y máquinas
- 9 Trabajadores no calificados
- 0 Fuerzas armadas

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (1996): "Manual guía para la codificación de ocupaciones de actividad. Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-88). Adaptada a Uruguay (CNUO-95)".

## ANEXO 2: RECONSTRUCCIÓN DE LA HISTORIA INSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN DE AFAM

### Normativa referente al régimen de AFAM del sector privado

Año	Norma	Aspectos generales y administrativos	Atributarios y/o administrador	Beneficiarios	Monto	Sueldo tope	Financiamiento	Utilización de recursos
1943	Ley 10.449	* Declara obligatorio el régimen de Cajas de Compensación para el pago de AFAM. * Las empresas pueden organizar en forma particular o colectiva sus propias cajas si es en condiciones financieras iguales o superiores a las legales. * Las Cajas serán administradas por un consejo honorario tripartito.	* El atributario o administrador es el obrero, empleado o peón.	*El beneficiario es el hijo a cargo del empleado, obrero o peón, hasta los 14 años (si continúa estudiando se extiende a 16 años).	* Hasta \$ 6 por hijo.	* \$ 200 (del jefe de familia o de ambos cónyuges en caso de que ambos trabajen).	* Contribución patronal variable mensual de entre 1,5% y 3,5% de las remuneraciones de los trabajadores (fijado trimestralmente).	* Las cajas conservaran como máximo 3% de los ingresos para gastos administrativos y un fondo de reserva de 5% de las prestaciones servidas.
1944	Decreto del 17 de mayo	* Reglamenta y fundamentalmente reafirma diferentes aspectos de la Ley 10.449. * La convocatoria de representantes de los trabajadores y los empresarios para la conformación de los consejos de las cajas tendrá en cuenta el peso de los diferentes gremios y los resultados de las elecciones para los representantes en los Consejos de Salarios.						
1947	Decreto del 6 de junio		* Los trabajadores a domicilio que tengan a su cargo obreros o peones (remunerados) tienen derecho a la AFAM.					
1948	Decreto del 21 de junio	* Establece como se administra la asignación en caso de empleo de ambos cónyuges o de doble ocupación de uno de ellos en diferentes cajas: percibe la mitad de la asignación por parte de cada caja y, si una fuera mayor, percibe la mitad de la menor y de la otra caja el monto restante para completar la mayor.						
1950	Ley 11.618	* Se crea el CCAF como autoridad superior de las Cajas de Compensación y AFAM de integración tripartita. * Se crea el FNC para atender las necesidades de las Cajas deficitarias. * No se podrán establecer más cajas propias y las existentes deben afiliarse a la caja o a la colectiva gremial correspondiente.	* Se extiende a la persona física o jurídica que justifique tener la tenencia del menor y a los divorciados o solteros cuando estén ligados a los menores por vínculos de parentesco.	* Se agregan: hijos mayores de 16 años que no haya podido terminar estudios primarios por razones justificadas e hijos de obreros fallecidos, incapacitados o privados de libertad, y hasta los 18 años si fuesen liados o totalmente incapacitados para el estudio o definitivamente para el trabajo.	* Hasta \$ 7 por hijo.	* \$ 300 (en caso de exceso se rebajará del importe de la prestación a que tenga derecho). * Otros condicionantes; los atributarios deberán justificar mediante el carnet del alumno que el beneficiario en edad escolar concurre a centros docentes.	* La contribución patronal se aumenta a 4% de las remuneraciones. Se extiende a contribuciones espontáneas, herencias, donaciones, usufructos o legados.	* Las cajas conservaran 5% de los ingresos para gastos administrativos y 1% para el fondo de reserva.
1952	Decreto del 9 de junio				* Hasta \$ 8,5 por hijo.			
1953	Decreto del 24 de marzo				* Hasta \$ 10 por hijo.			
	Ley 11.970					* \$ 400 (en caso de exceso se rebajará del importe de la prestación a que tenga derecho).		

Las asignaciones familiares como salario indirecto. Una aproximación a su incidencia distributiva en el largo plazo.

Año	Norma	Aspectos generales y administrativos	Atributarios y/o administrador	Beneficiarios	Monto	Sueldo tope	Financiamiento	Utilización de recursos
1954	Decreto del 26 de enero				* La AFAM unitaria comienza a fijarse según la cantidad de beneficiarios en el hogar: \$ 11 para los hogares con hasta 2 beneficiarios y \$ 12 para los hogares con 2 o más.			
	Ley 12.157	* El CCAF tiene en sus manos la dirección y administración del régimen. * Las cajas radicadas en cada departamento pasan a atender también al medio rural.	* Se extiende el régimen a los trabajadores rurales (permanentes o no, mayordomo, capataz, empleado de escritorio, puestero, peón o personal de servicio doméstico).				* Un aporte patronal rural de 6% de las remuneraciones. * Subvenciones que otorgue el estado y herencias, donaciones, usufructos o legados afectados a los fines de la ley.	
1955	Decreto del 6 de setiembre				* \$ 11 para los hogares con hasta 2 beneficiarios, \$ 12 para los hogares con 3 y \$ 14 para los hogares con más de 3.			
	Ley 12.262					* \$ 500 para los trabajadores urbanos y rurales. * Se computan los ingresos en efectivo o en especie, jubilaciones o rentas de ambos cónyuges.		
1957	Decreto del 26 de marzo				* \$ 13 para los hogares con hasta 2 beneficiarios, \$ 14 para los hogares con 3 y \$ 16 para los hogares con más de 3.			
1958	Ley 12.543		* Se agregan aquellos trabajadores que estando comprendidos en el régimen (del sector urbano) hayan interrumpido su relación laboral no voluntariamente (durante 6 meses).		* \$ 15 para los hogares con hasta 2 beneficiarios, \$ 20 para los hogares con 3 o 4 y \$ 25 para los hogares con más de 4.	* \$ 750 y a partir del tercer hijo aumenta \$ 50 por cada beneficiario.	* El pago de la prestación para los desempleados en seguro de paro esta a cargo del FNC. * El aporte patronal urbano pasa a 5% de las remuneraciones, este aumento se destina al FNC.	* Las cajas conservaran 10% de los ingresos para gastos administrativos y 1% para el fondo de reserva.
	Ley 12.572	* Se instaura el Régimen de Salario por Maternidad para el sector urbano (su prestación y administración esta a cargo del CCAF).	* Toda mujer embarazada que vaya a dar a luz.		* Equivalente al salario o sueldo durante la licencia maternal y un 65% del mismo si la misma se prolonga.		* Se incrementa en 0,5% la contribución patronal sobre las remuneraciones prevista para el régimen de AFAM.	

Las asignaciones familiares como salario indirecto. Una aproximación a su incidencia distributiva en el largo plazo.

Año	Norma	Aspectos generales y administrativos	Atributarios y/o administrador	Beneficiarios	Monto	Sueldo tope	Financiamiento	Utilización de recursos
1960	Decreto del 17 de abril				* \$ 20 para los hogares con hasta 2 beneficiarios, \$ 25 para los hogares con 3 o 4 y \$ 30 para los hogares con más de 4.	* \$ 1.200 y aumenta \$ 100 por beneficiario.		
	Ley 12.761		* Se extiende el régimen de AFAM a jubilados y pensionistas.				* Estas prestaciones estarán a cargo del FNC.	
	Ley 12.802						* Se eleva el aporte patronal correspondiente al Régimen de Salario por Maternidad a 0,555%.	
	Ley 12.842	* Se equipara el régimen correspondiente a los trabajadores rurales al de los trabajadores de la industria y el comercio. * Las cajas rurales pasan a estar en la órbita del FNC.			* El monto percibido por los trabajadores del sector rural se equiparan con el del sector urbano.	* Las condicionantes de acceso para el sector rural se equiparan con el sector urbano.		
1961	Decreto del 9 de marzo				* \$ 30 para los hogares con hasta 2 beneficiarios, \$ 35 para los hogares con 3 o 4 y \$ 40 para los hogares con más de 4.	* \$ 1.800 y aumenta \$ 100 por beneficiario.		
1963	Decreto del 17 de enero					* \$ 2.500 y aumenta \$ 100 por beneficiario.		
1964	Decreto del 30 de abril				* \$ 40 para los hogares con hasta 2 beneficiarios, \$ 50 para los hogares con 3 o 4 y \$ 60 para los hogares con más de 4.	* \$ 3.500 y aumenta \$ 200 por beneficiario.		
1965	Decreto del 29 de abril				* \$ 60 para los hogares con hasta 2 beneficiarios, \$ 80 para los hogares con 3 o 4 y \$ 100 para los hogares con más de 4.	* \$ 4.400 y aumenta \$ 200 por beneficiario.		
	Decreto del 1 de octubre					* \$ 8.000 y aumenta \$ 250 por beneficiario.		
	Ley 13.426		* Se extiende el régimen de AFAM a jubilados y pensionistas bancarios.					

Las asignaciones familiares como salario indirecto. Una aproximación a su incidencia distributiva en el largo plazo.

Año	Norma	Aspectos generales y administrativos	Atributarios y/o administrador	Beneficiarios	Monto	Sueldo tope	Financiamiento	Utilización de recursos
1966	Ley 13.559	* Se establecen la prima por hogar constituido (HC), la prima por matrimonio y la prima por nacimiento de cada hijo. * Se crean 2.000 becas de estudio. * La CCAF tendrá a su cargo, por intermedio de las Cajas de Compensaciones, la administración de los fondos y el pago de los beneficios.	* Todos los trabajadores de la actividad privada que se encuentren en tales condiciones.		* Prima por hogar constituido \$ 500 mensuales. * Prima por matrimonio \$ 1.000. * Prima por nacimiento \$ 1.000. * Becas \$ 2.500 mensuales.		* Aumento de 2% de la contribución patronal. * Aumento de 1,555% del aporte patronal rural. * Aporte de 0,5% de las retribuciones por parte de los obreros. * 1% suplementario al aumento en el futuro de salarios a cargo de los empleadores.	
			* Se extiende el subsidio por maternidad a los trabajadores rurales.				* Recaudación por el aumento de las tasas de tributos de timbres. * Suba de la tasa del IP.	
			* Se extiende a los trabajadores rurales que estando comprendidos en el régimen hayan interrumpido su relación laboral no voluntariamente (durante 6 meses).	* Se extiende el beneficio hasta los 18 años si cursa estudios secundarios, preparatorios o aprendizajes de oficios.	* Se aumenta 100% en caso de que realicen estudios secundarios, preparatorios o aprendizajes de oficios y 50% en caso de que realicen estudios primarios.			
	Decreto 147/966				* \$ 120 para preescolares, \$180 para escolar y \$ 240 para liceales.			
	Decreto 188/966					* \$ 12.000 y aumenta \$ 350 por beneficiario.		
	Decreto 493/966				* \$ 180 para preescolares, \$ 270 para escolar y \$ 360 para liceales.			
Decreto 494/966					* \$ 16.000 y aumenta \$ 500 por beneficiario.			
1967	Ley 13.586						* Se afecta el 50% de la recaudación del IP y el 14% de la recaudación del tributo de timbres. * Se unifican los aportes patronales de AFAM y servicios conexos: un aporte de 8,5% para las empresas de industria y comercio, y de 11% para las rurales. * Se elimina la suba de 1% sobre aumentos operados en las retribuciones.	* El 90% se utilizará para la prestación de los beneficios del régimen, y el 10% restante para gastos de administración.
	Decreto 577/967					* \$ 24.000 y aumenta \$ 1.000 por beneficiario.		
1968	Ley 13.641		* Se extiende el beneficio de la AFAM y el hogar constituido a los vendedores de diarios que estén afiliados al BPS.					

Las asignaciones familiares como salario indirecto. Una aproximación a su incidencia distributiva en el largo plazo.

Año	Norma	Aspectos generales y administrativos	Atributarios y/o administrador	Beneficiarios	Monto	Sueldo tope	Financiamiento	Utilización de recursos
1968	Ley 13.705	* El BPS deberá aportar al CCAF una cuota mensual atada a la recaudación por concepto de aportes patronales y montepío del sector.					* Se unifican los aportes a la seguridad social del sector rural y se establece una contribución patronal anual y trimestral. * Se dispone que los trabajadores rurales dependientes afiliados al Fondo de Trabajadores Rurales contribuyan a través de lo aportado por concepto de montepío.	
	Ley 13.711				* Se duplica el monto de la AFAM recibida por aquellos beneficiarios con diagnóstico de discapacidad.			
	Decreto 217/968				* \$ 300 para prescolares, \$ 400 para escolares y \$ 600 para liceales.	* \$ 24.000 y aumenta \$2.500 por beneficiario.		
	Decreto 439/968				* AFAM \$ 500 para prescolares, \$ 750 para escolares y \$ 1.000 para liceales. * Hogar constituido \$ 1.000.			
	Decreto 460/968					* \$ 36.000 y aumenta \$3.000 por cada beneficiario.		
1969	Res. n° 47, COPRIN	* Se establece la formación de un Fondo de Salario Familiar administrado por el CCAF y dirigido a los trabajadores con mayores cargas familiares.			* Se duplican - AFAM \$ 1.000 para prescolares, \$ 1.500 para escolares y \$ 2.000 para liceales - Hogar constituido \$ 2.000		* Aporte patronal de 6% de las erogaciones por salarios.	
	Decreto 635/969					* \$ 42.000 y aumenta \$ 4.000 por cada beneficiario.		
1970	Decreto 664/971				* \$ 750 para prescolares, \$ 1.125 para escolares y \$ 1.500 para liceales			
	Ley 13.893		* Se extiende a los trabajadores de la construcción.					
	Ley 13.929		* Se extiende a los trabajadores de las panaderías.					

Las asignaciones familiares como salario indirecto. Una aproximación a su incidencia distributiva en el largo plazo.

Año	Norma	Aspectos generales y administrativos	Atributarios y/o administrador	Beneficiarios	Monto	Sueldo tope	Financiamiento	Utilización de recursos
1971	Decreto 39/971					* \$ 60.000 y aumenta \$ 6.000 por beneficiario.		
	Decreto 408/971				* \$ 1.000 para prescolares, \$ 1.500 para escolares y \$ 2.000 para liceales.	* \$ 100.000 y aumenta \$10.000 por beneficiario.		
1972	Decreto 805/972					* \$ 150.000 y aumenta \$15.000 por beneficiario.		
	Decreto 837/972						* Se unifican los aportes patronales de 8,5% y 4,3% en 10%.	
1973	Decreto 840/973					* \$ 200.000 y aumenta \$20.000 por beneficiario.		
	Decreto 1080/973	* Se designa una Comisión Interventora con facultades sobre los funcionarios y el patrimonio de las Cajas, sobre la reglamentación del sistema y capaz de llevar adelante las funciones del CCAF.						
1974	Decreto 469/974					* \$ 300.000 y aumenta \$30.000 por beneficiario.		
	Decreto 510/974				* \$ 2.250 para prescolares, \$ 3.375 para escolares y \$ 4.500 para liceales.			
1975	Decreto 157/975					* 3 SMN y aumenta 10% por beneficiario.		
	Decreto 367/975				* \$ 3.000 para prescolares, \$ 4.500 para escolares y \$ 6.000 para liceales.			
	Decreto 932/975				* N\$ 5 para prescolares, N\$ 7,5 para escolares y N\$ 10 para liceales.			
1976	Decreto 48/976						* Se redujeron los aportes patronales a 9%.	
	Decreto 76/976						* Se redujeron los aportes patronales a 8%.	
	Decreto-Ley 14.617					* Se eliminó el tope de ingresos de los trabajadores para percibir los beneficios del régimen.		
	Decreto 299/976				* N\$ 7,5 para prescolares, N\$ 11,25 para escolares y N\$ 15 para liceales.			
	Decreto 796/976				* N\$ 9 para prescolares, N\$ 13,5 para escolares y N\$ 18 para liceales.			

Las asignaciones familiares como salario indirecto. Una aproximación a su incidencia distributiva en el largo plazo.

Año	Norma	Aspectos generales y administrativos	Atributarios y/o administrador	Beneficiarios	Monto	Sueldo tope	Financiamiento	Utilización de recursos
1977	Decreto 375/977				* N\$ 11 para prescolares, N\$ 16,5 para escolares y N\$ 22 para liceales.			
1978	Decreto 153/978	* Se cesaron los interventores de las cajas, quedando la Comisión Interventora del CCAF como única autoridad.						
1979	Acto Institucional n° 9	* Se crea la DGSS como dependencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, conformada por seis Unidades Administrativas dentro de las que se encuentra la DAFA. * Se suprimen el CCAF y las Cajas de su dependencias. * Se crea el Fondo de la Seguridad Social que se forma con los activos patrimoniales de las entidades suprimidas y los recursos que el ordenamiento jurídico asigna a estas entidades y tiene a cargo la atención de las erogaciones resultantes del cumplimiento de los cometidos asumidos por el sistema de seguridad social.						
	Decreto-Ley 14.948						* Se autoriza al Poder Ejecutivo a derogar total o parcialmente los aportes sociales destinados al CCAF y se establece que la pérdida de recursos se compense con el IVA.	
1980	Decreto 60/980						* Se derogan los aportes patronales al ex CCAF.	

Las asignaciones familiares como salario indirecto. Una aproximación a su incidencia distributiva en el largo plazo.

Año	Norma	Aspectos generales y administrativos	Atributarios y/o administrador	Beneficiarios	Monto	Sueldo tope	Financiamiento	Utilización de recursos
1980	Decreto-Ley 15.084	* Dispone que la DAFA sirva las AFAM y los subsidios por maternidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Empleados de la actividad privada que tengan hijos o menores a su cargo.</li> <li>* Empleados en situación de desocupación forzosa mientras que perciban el seguro de paro.</li> <li>* Empleados de servicio doméstico.</li> <li>* Los vendedores de diarios.</li> <li>* Jubilados y pensionistas con algunas excepciones.</li> <li>* Pequeños productores rurales.</li> <li>* Deja abierta la posibilidad de incluir a otros sectores de la población activa por decisión del Poder Ejecutivo.</li> <li>* El administrador de la AFAM puede ser el atributario o los padres legítimos o naturales o los tutores del beneficiario o quienes tengan al beneficiario a cargo o quienes ejercen la tenencia efectiva del mismo.</li> <li>* Se establece la posibilidad de que la AFAM sea percibida por la madre del beneficiario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Perciben el beneficio (desde el embarazo) hasta los 14 años, extendiéndose:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- hasta los 16 años cuando el beneficiario no ha podido completar el ciclo de Educación Primaria por impedimento justificado y cuando sea hijo de un empleado fallecido, absolutamente incapacitado para el trabajo o que sufra privación de libertad,</li> <li>- hasta los 18 años cuando el beneficiario curse estudios de nivel superior a la educación primaria en institutos docentes estatales o privados autorizados,</li> <li>- de por vida cuando el beneficiario padezca de una incapacidad síquica o física tal que impida su incorporación a todo tipo de tarea remunerada.</li> </ul> </li> </ul>	* Su monto mensual será, como mínimo, de 8% del SMN.	Otros condicionantes: * se deberá comprobar la inscripción y concurrencia de los beneficiarios a los institutos docentes, * la prestación no es plausible de acumulación.		
			<ul style="list-style-type: none"> <li>* Empleadas de la actividad privada.</li> <li>* Desocupadas que queden embarazadas durante el período que se encuentran amparadas por el seguro de paro.</li> </ul>			* Equivalente en efectivo a su sueldo.		
		* Los atributarios que a la fecha perciban de la DAFA exclusivamente el beneficio del salario familiar, lo seguirán percibiendo en igual monto hasta que el Poder Ejecutivo disponga su supresión						
1981	Resolución 279/981				<ul style="list-style-type: none"> <li>* N\$ 100 para prenatales y preescolares y N\$ 120 para escolares, liceales, etc.</li> <li>* Se ajustarán en el mismo porcentaje y fecha que el SMN.</li> </ul>			

Las asignaciones familiares como salario indirecto. Una aproximación a su incidencia distributiva en el largo plazo.

Año	Norma	Aspectos generales y administrativos	Atributarios y/o administrador	Beneficiarios	Monto	Sueldo tope	Financiamiento	Utilización de recursos
1986	Ley 15.800	* Se reinstitucionaliza el BPS y se suprime la DGSS.						
	Ley 15.852		* Se extendió a los empresarios contratistas rurales, unipersonales sin personal dependiente y al día con el pago de sus obligaciones a la seguridad social.					
1990	Ley 16.128	* Otorga una compensación mensual extraordinaria de NS 8.000 entre agosto y diciembre de 1990 a quienes perciban el beneficio de las AFAM (tanto en el sector privado como en el sector público) y su núcleo familiar tenga un ingreso mensual inferior a 4 SMN.						
1995	Ley 16.697				* 16% del SMN por cada beneficiario para los atributarios que ganen menos de 6 SMN. * 8% del SMN para los que ganen entre 6 y 10 SMN.	* Aquellos hogares que perciban ingresos superiores a 10 SMN no generan derecho a percibir AFAM (computando los ingresos de ambos cónyuges) y este tope se incrementa en 1 SMN a partir del tercer beneficiario potencial en el hogar.		

### Disposiciones generales del régimen de AFAM

Año	Norma	Aspectos generales y	Atributarios y/o administrador	Beneficiarios	Monto	Sueldo tope	Otros condicionantes de acceso	Controles	Financiamiento
1999	Ley 17.139	* Se incorpora a los hogares de menores recursos al régimen de AFAM.		* El límite de edad del beneficiario se fija en 18 años.	* No podrá ser inferior a 8% del SMN (se define en la reglamentación).	* Se reglamentará.		* Además de los controles realizados por el BPS, el INAME realizará el seguimiento del bienestar del menor, particularmente del cumplimiento efectivo de la asistencia escolar obligatoria.	* Una partida especial de Rentas Generales, proveniente de la suba del Impuesto a las Retribuciones Personales.
	Decreto 316/999				* 16% del SMN por cada beneficiario.	* 3 SMN.			
2002	Ley 17.474		* Toda mujer a la cual se le constate un embarazo gemelar múltiple tendrá derecho al cobro de una asignación prenatal a partir de que se determine el mismo.		* El triple del que le correspondería en el régimen general hasta los 5 años. * El doble entre los 6 y los 12 años. * El equivalente al del régimen general entre los 13 y los 18 años.				
2004	Ley 17.758	* Se extiende la AFAM a todos los hogares con ingresos inferiores a 3 SMN y que no estén comprendidos en las leyes anteriores. * Si se cuentan con las disponibilidades el Poder Ejecutivo puede extenderlo a los hogares con ingresos menores a 6 SMN.	* Todos los hogares con ingresos menores a 3 SMN.	* El cobro de la prestación se extenderá durante el mismo plazo que rige para aquellos que se beneficien del régimen general.	* 16% del SMN por cada hijo o menor a cargos. * 32% del SMN en caso de incapacidad del beneficiario.	* 3 SMN.	* Presentar declaración jurada de ingresos del núcleo familiar. * Asistir a institutos docentes estatales o privados. * Someterse a controles de asistencia médica periódicos. * En caso de incapacidad se agrega un dictamen expedido por los servicios médicos del BPS cada 3 años.	* Se faculta al BPS a realizar las comprobaciones e inspecciones que estime convenientes para verificar el cumplimiento de las condiciones para lo que se establecerá una comunicación entre la ANEP o las instituciones docentes privadas y el BPS y el INAME realizará un seguimiento de los beneficiarios.	* Estas prestaciones serán atendidas con disponibilidades de Tesorería y los ingresos que se obtengan de las cuotas partes de los Fondos de Recuperación Bancarios.
2007	Ley 18.227	* Se renueva la normativa mediante la que se le brindaba la asistencia a hogares de menores recursos. * Se derogan las leyes 17.139 y 17.758.	* Persona con capacidad legal o la institución a cuyo cargo estén los beneficiarios. * Si dos personas de distinto sexo reúnen estas características, tendrá preferencia la mujer.	* Todos los niños y adolescentes que residan en el territorio nacional y que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica o estén en atención de tiempo completo en establecimientos del INAU. * El límite de edad es de 14 años, se extiende hasta los 16 cuando no haya podido completar la educación primaria por razones justificadas, hasta los 18 cuando curse estudios superiores a la educación primaria y hasta que sea sustituida por otra prestación en caso de incapacidad.	* Prestación base = $(\$ 700 \times n^{\circ} \text{ de beneficiario}^{0,6}) / (n^{\circ} \text{ de beneficiarios})$ . * Si hay beneficios en educación media = prestación base + $(\$ 300 \times n^{\circ} \text{ de dichos beneficiarios}^{0,6}) / (n^{\circ} \text{ de beneficiarios})$ . * Si el beneficiario tuviera una discapacidad = \$ 1.000. * Si los niños se encuentren en establecimientos del INAU la AFAM será de \$ 700. * Si hay beneficios en educación media = prestación base + $(\$ 300 \times n^{\circ} \text{ de dichos beneficiarios}^{0,6}) / (n^{\circ} \text{ de beneficiarios})$ . * Si el beneficiario tuviera una discapacidad = \$ 1.000. * Los montos se encuentran expresados en pesos constantes de enero de 2008 y se ajustarán por IPC cuando se ajusten las remuneraciones de los funcionarios de la Administración Central.		* Deben acreditarse: los ingresos, la composición y las características socioeconómicas del hogar, la inscripción y concurrencia asidua del beneficiario a institutos de enseñanza estatales o privados y a los controles de asistencia médica brindada a través del sistema público o privado. * Si se tratase de un discapacitado, además debe presentar un certificado de los servicios médicos del BPS.	* Se establece que es competencia del BPS verificar y controlar los requisitos.	* Provenirá de Rentas Generales.
2008	Decreto 322/008						* Se considerarán: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria.		

### ANEXO 3: SISTEMATIZACIÓN DE INFORMACIÓN REFERENTE AL RÉGIMEN DE AFAM EN EL SECTOR PRIVADO

Información sistematizada relativa al régimen de AFAM del sector privado								
	Atributarios			Beneficiarios			Relación beneficiarios por atribuario	Erogaciones nominales totales del régimen (en pesos actuales)
	Total	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior		
1946	40.094	40.094		70.688	70.688		1,76	4
1947	50.100	36.608	13.492	96.164	63.696	32.468	1,92	5
1948	56.288	38.489	17.799	111.201	69.795	41.406	1,98	6
1949	55.588	38.148	17.440	107.976	68.314	39.662	1,94	6
1950	57.176	39.068	18.108	107.466	67.152	40.314	1,88	6
1951	59.211	43.637	15.574	114.292	80.240	34.052	1,93	14
1952	60.383	44.576	15.807	119.481	82.348	37.133	1,98	13
1953	66.997	48.957	18.040	130.697	88.314	42.383	1,95	16
1954	73.767			148.735			2,02	22
1955	74.962	49.985	24.977	153.008	94.221	58.787	2,04	29
1956	85.156	58.253	26.903	169.011	103.101	65.910	1,98	24
1957	86.421	57.836	28.585	172.556	102.186	70.370	2,00	32
1958	100.458	59.974	40.484	216.762	105.617	111.145	2,16	42
1959	97.271			203.675	123.047	80.628	2,09	61
1960	111.446	68.728	42.718	251.378	134.042	117.336	2,26	95
1961	124.100	74.736	49.364	287.983	149.210	138.773	2,32	139
1962	127.082	75.495	51.587	302.707	156.516	146.191	2,38	152
1963	128.193	75.081	53.112	295.869	153.297	142.572	2,31	140
1964	122.669	68.965	53.704	284.102	138.903	145.199	2,32	156
1965	119.720	66.597	53.123	274.742	130.634	144.108	2,29	257
1966	127.797	73.513	54.284	295.176	144.465	150.711	2,31	574
1967	179.671	112.052	67.619	305.204	144.157	161.047	1,70	1.637
1968	218.605	134.685	83.920	341.753	158.401	183.352	1,56	4.055
1969	223.000	136.000	87.000	339.616			1,52	6.828
1970	210.235	125.673	84.562	326.416	146.922	179.494	1,55	10.379
1971	230.562	131.851	98.711	353.807	158.845	194.962	1,53	11.576
1972	228.227	132.470	95.757	355.185	160.029	195.156	1,56	16.411
1973	228.848	131.722	97.126	348.506	155.008	193.498	1,52	22.487
1974	252.171	143.048	109.123	339.296	146.119	193.177	1,35	46.426
1975	245.834	136.919	108.915	353.458	145.231	208.227	1,44	80.904
1976	245.166	135.074	110.092	364.364	159.050	205.314	1,49	133.781
1977	249.841	135.757	114.084	402.016	182.758	219.258	1,61	234.932
1978	262.526	138.939	123.587	437.035	193.094	243.941	1,66	373.500
1979	222.033			472.046			2,13	604.023
1980	229.233			484.673			2,11	907.655
1981	237.258			493.717			2,08	1.349.464
1982	236.042			481.399			2,04	1.301.893
1983	223.824	108.126	115.698	454.223	201.934	252.289	2,03	1.478.523
1984	231.842	111.107	120.735	470.310	207.494	262.816	2,03	2.222.677
1985	232.968	112.917	120.051	470.773	211.866	258.907	2,02	3.841.977
1986	232.449	112.279	120.170	466.709	210.258	256.451	2,01	6.281.971
1987	236.351	113.845	122.506	471.542	213.478	258.064	2,00	10.454.173
1988	248.693	114.063	134.630	456.559	204.915	251.644	1,84	16.269.182
1989	265.725	121.545	144.180	446.364	198.769	247.595	1,68	27.216.183
1990	253.469	114.267	139.202	434.626	189.088	245.538	1,71	51.524.461
1991	267.733	120.530	147.203	440.181	191.383	248.798	1,64	97.245.172
1992	282.046	128.502	153.544	429.728	187.921	241.807	1,52	165.803.000
1993	246.163	110.567	135.596	411.082	179.397	231.685	1,67	235.147.597
1994	244.814	114.166	130.648	409.713	179.821	229.892	1,67	324.620.663
1995	167.025	65.430	101.595	328.437	121.801	206.636	1,97	545.194.584
1996	180.594	69.601	110.993	360.001	130.890	229.111	1,99	810.159.921
1997	182.656	69.037	113.619	354.683	125.799	228.884	1,94	1.003.039.888
1998	185.109	70.378	114.731	350.553	125.028	225.525	1,89	1.207.205.118
1999	189.797	67.803	121.994	359.281	119.897	239.384	1,89	1.290.179.437
2000	221.132	81.634	139.498	416.116	145.004	271.112	1,88	1.488.319.651
2001	248.165	88.116	160.049	370.299	123.307	246.992	1,49	1.362.279.018
2002	210.642	74.953	135.689	391.424	130.598	260.826	1,86	1.580.031.467
2003	214.843	74.939	139.904	393.518	128.222	265.296	1,83	1.637.375.568
2004	270.030	91.840	178.190	503.902	161.570	342.332	1,87	2.076.879.768
2005	286.402	96.825	189.577	533.725	170.346	363.379	1,86	2.386.166.588
2006	298.275	102.245	196.030	551.658	179.866	371.792	1,85	2.568.117.789
2007	304.832	103.103	201.729	560.016	180.662	379.354	1,84	2.969.346.244

Fuente: Elaboración propia en base a *Mensajes del Poder Ejecutivo a la Asamblea General*, *Diarios de Sesiones de la Asamblea General*, *Anuarios de la DGEC*, *Memorias de Asignaciones Familiares* de la DGSS, *Boletines Estadísticos* de la Asesoría Económica y Actuarial del BPS y *Comentarios de Seguridad Social* de la Asesoría General en Seguridad Social del BPS y *Boletines estadísticos e Informes de prestaciones de actividad*.

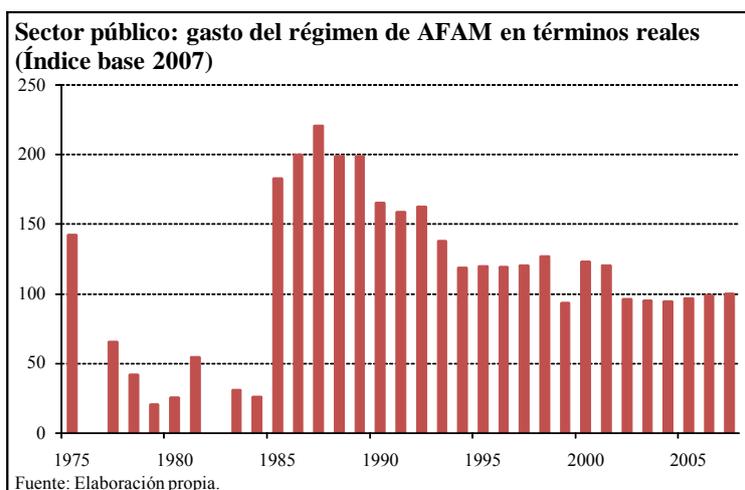
## ANEXO 4: EL RÉGIMEN DE AFAM EN EL SECTOR PÚBLICO

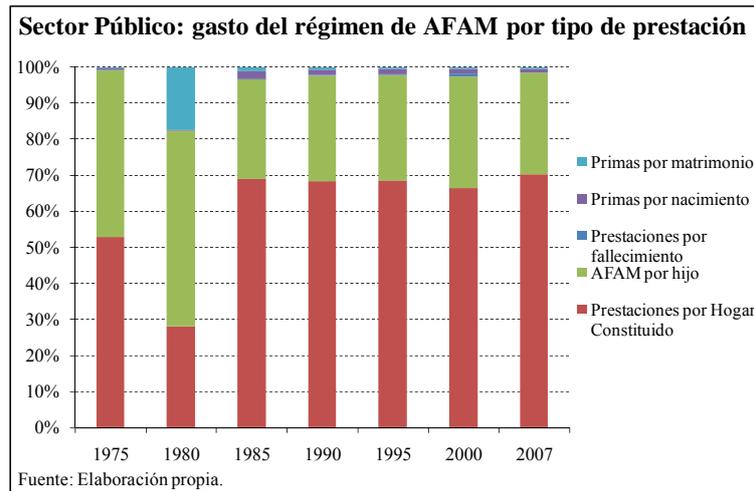
### *Reconstrucción estadística*

Si bien inicialmente nos propusimos realizar un esfuerzo de reconstrucción estadística para la totalidad del régimen de AFAM, las limitaciones encontradas a la hora de recolectar la información referente al sector público, llevó a que limitáramos nuestra investigación al sector privado. De todas formas, logramos recolectar una cantidad importante de información que puede ser de utilidad en futuras investigaciones.

Para obtener la información relativa al sector público, consultamos el tomo de “Egresos y Funcionamiento” de los *Balances de Ejecución Presupuestal* de la CGN disponibles en la biblioteca de dicha institución. Adicionalmente, realizamos una consulta al AGN respecto a los Balances de Ejecución Presupuestal no disponibles en la CGN, pero no fue posible encontrarlos.

La información sistematizada cubre un período más breve que para el sector privado, 1975-2008 (con excepción de los años 1976 y 1982). Al haber sido elaborada a partir de los *Balances de Ejecución Presupuestal* de la CGN, toda la información es referente a las erogaciones del sector público y no disponemos de datos vinculados a los beneficiarios y los atributarios de estas prestaciones. Los datos incluyen erogaciones por tipo de prestación y erogaciones totales por año.





Es importante tener en cuenta que esta información refiere a la Administración Central y no incluye información referente a Entes Autónomos, organismos públicos departamentales y otros organismos públicos. A continuación presentamos un cuadro conteniendo la información recabada vinculada al sector público. Si bien esta información no fue utilizada en nuestro análisis, entendemos que puede ser de utilidad en futuras investigaciones.

Información sistematizada relativa al régimen de AFAM del sector público						
	Erogaciones nominales totales del régimen (en pesos actuales)	Prestaciones por hogar constituido (en pesos actuales)	Prestaciones por hijo (en pesos actuales)	Prestaciones por fallecimiento (en pesos actuales)	Primas por nacimiento (en pesos actuales)	Primas por matrimonio (en pesos actuales)
1975	34.801	18.367	16.173	43	119	98
1976						
1977	35.291	18.668	16.361	58	113	90
1978	32.626	17.527	14.829	91	102	76
1979	29.249	15.999	12.931	131	66	124
1980	51.529	14.396	28.041		69	9.024
1981	145.117	9.771	135.200		85	60
1982						
1983	148.542	895	142.678	435	4.279	255
1984	206.936	1.637	200.512	1.991	1.949	847
1985	2.704.415	1.868.196	750.702	53	55.152	30.312
1986	5.039.472	3.569.815	1.308.027	5.576	107.105	48.949
1987	8.743.902	6.217.685	2.257.584	13.134	176.417	79.082
1988	13.337.807	9.452.216	3.496.960	28.354	259.574	100.702
1989	25.230.912	17.775.706	6.832.108	30.743	424.939	167.416
1990	47.935.333	32.750.509	14.047.346	119.548	736.647	281.283
1991	83.558.341	60.620.207	20.938.861	136.494	1.331.779	531.000
1992	135.951.013	101.043.166	31.857.530	269.401	1.979.315	801.601
1993	176.386.494	127.927.682	44.231.962	538.276	2.682.333	1.006.241
1994	218.994.179	158.919.384	55.309.712	379.973	3.117.958	1.267.151
1995	298.243.914	204.388.393	87.533.083	450.400	4.299.217	1.572.821
1996	369.341.426	242.241.595	118.742.382	1.743.782	4.742.158	1.871.508
1997	430.804.966	283.586.636	136.970.815	2.809.908	5.268.804	2.168.804
1998	493.222.897	323.388.483	156.005.752	5.513.204	5.800.696	2.514.762
1999	376.881.542	236.067.419	129.305.405	5.339.625	4.449.895	1.719.198
2000	523.790.829	347.824.640	162.119.381	5.478.205	6.015.307	2.353.296
2001	530.040.693	354.514.441	158.150.725	8.715.946	6.047.876	2.611.705
2002	534.200.161	364.539.706	160.280.650		6.578.614	2.801.191
2003	579.990.514	394.199.190	175.668.321		6.979.791	3.143.212
2004	619.827.077	422.129.351	187.641.250		6.959.861	3.096.615
2005	666.034.307	455.391.294	199.986.148		7.248.377	3.408.488
2006	726.429.079	500.976.904	214.765.118		7.234.442	3.452.615
2007	797.200.608	559.693.927	225.605.102		8.174.856	3.726.723

Fuente: Elaboración propia en base *Balances de Ejecución Presupuestal* de la CGN.

### ***Reconstrucción del marco institucional referente al régimen de AFAM del sector público***

En esta sección presentamos la normativa vinculada al régimen de AFAM del sector público desde su creación.

En 1950, con la **Ley 11.490** se amplía el régimen de AFAM al sector público. La ley establece que tendrán el beneficio de las AFAM todos los funcionarios y obreros del Estado cuya remuneración no exceda los \$ 300. El monto mensual de la prestación por beneficiario se fija en \$ 6. Asimismo, se establece que este beneficio sustituye al otorgado por leyes anteriores a los funcionarios públicos con excepción de aquellos casos en que perciban AFAM mayores. Cabe destacar que los empleados de algunas instituciones públicas, “*como Banco República, Ancap, Banco Hipotecario, Banco de Seguros, Caja Nacional de Ahorro Postal*” (Cardozo, R.; Folador, W., 1970: 267) y la Administración Nacional de Puertos (Ley 10.708), ya percibían beneficios por concepto de AFAM.

Al igual que para el sector privado, el beneficiario de la AFAM es el hijo o hermano menor a cargo del empleado y en caso de que ambos cónyuges estén empleados se computarán ambos sueldos. En cuanto a la edad hasta la que el beneficiario percibe la AFAM, se establecen niveles superiores a los que rigen para el sector privado: 16 años (para el sector privado era de 14 años) y se extiende hasta los 18 años en casos de estudios superiores a la educación primaria (siendo 16 años para el sector privado).

La **Ley 11.923** de 1953 eleva el sueldo tope a \$ 340 y establece que cuando la retribución fuera mayor el excedente se rebajará de la prestación percibida.

En 1957 se modifican tanto el sueldo tope como el monto (**Ley 12.376**). El sueldo tope se establece en \$ 500 y se incrementa \$ 50 por cada beneficiario a partir del segundo, mientras que el monto mensual por beneficiario se eleva a \$ 10. Estos vuelven a incrementarse en 1959 (**Ley 12.691**) a \$ 650 y \$ 20 respectivamente.

La **Ley 12.801** de 1960 instauro el salario familiar que está conformado por una prima por hogar constituido mensual (de \$ 70), la AFAM por beneficiario también mensual (\$ 35 y aumenta \$ 10 por cada beneficiario a partir del segundo), una prima por nacimiento (\$ 150 por nacimiento) y una prima por matrimonio (\$ 300).

En cuanto a la AFAM, se elimina el tope de ingresos para tener derecho a la prestación y se establecen como beneficiarios los hijos a cargo de los funcionarios hasta los 16 años extendiéndose hasta los 18 años en los mismos casos que el sector privado y de por vida en caso de tratarse de beneficiarios totalmente incapacitados para el trabajo. Se establece que los atributarios deberán justificar mediante el carnet del alumno, que el beneficiario en edad escolar concurre a centros docentes. Asimismo, se establece que no se abonará más de una AFAM por beneficiario y si le correspondieran dos prestaciones deberá optar por una de ellas.

En los años posteriores, mediante las sucesivas leyes referentes al tema se aumentó el monto de las prestaciones, lo que se resume en el cuadro presentado a continuación.

Modificaciones en el régimen del sector público						
Año	Norma	Monto de la AFAM	Monto de la prima por hogar constituido	Monto de la prima por matrimonio	Monto de la prima por nacimiento	Otras modificaciones
1961	Ley 13.032	\$ 50, aumentando \$ 15 por cada beneficiario subsiguiente	\$ 100	\$ 500	\$ 250	* Se establece un tope de ingresos de \$ 500 para la percepción de la prima por hogar constituido que aumenta con la cantidad de personas a cargo del funcionario.
1964	Ley 13.241	\$ 60	\$ 150		\$ 500	* Se eleva el ingreso tope para la percepción de la prima por hogar constituido a \$ 1.000.
	Ley 13.317	\$ 100 primer y segundo beneficiario, \$ 125 tercero y cuarto y \$ 150 quinto y siguientes				
1965	Ley 13.420	\$ 200 primer y segundo beneficiario, \$ 250 tercero y cuarto y \$ 300 quinto y siguientes	\$ 300	\$ 1.000	\$ 1.000	* Se eleva el ingreso tope para la percepción de la prima por hogar constituido a \$ 1.500 . * Un 50% del aumento rige a partir de enero de 1966 y el resto a partir de julio.
1967	Ley 13.586	\$ 400 primer y segundo beneficiario, \$ 500 tercero y cuarto y \$ 600 quinto y siguientes	\$ 1.000	\$ 2.000	\$ 2.000	* Se eleva el ingreso tope para la percepción de la prima por hogar constituido a \$ 4.000. * Los montos rigen a partir de enero de 1967.
	Ley 13.640	Jul/67-Dic/67: \$ 600 primer beneficiario, \$ 650 segundo, \$ 750 tercero y \$ 850 cuarto y siguientes Ene/67 en adelante: \$ 800 primer beneficiario, \$ 850 segundo, \$ 950 tercero y \$ 1.050 cuarto y siguientes	Ene/68-Mar/68: \$ 1.800 Abr/68-Set/68: \$ 2.000 Oct/68 en adelante: \$ 2.400			
1969	Ley 13.737	\$ 3.000 por beneficiario	\$ 6.000			* Se establece que el ingreso tope para percibir la prima por hogar constituido será modificado por el Poder Ejecutivo cuando lo considere como índice de revaluación de pasividades (por decreto se fija en \$ 8.000).

Fuente: Elaboración propia en base a Registro de Leyes y Decretos y [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy).

En 1965, mediante la **Ley 13.426**, se extiende el régimen de AFAM correspondiente al sector público a los hijos y otros familiares menores a cargo de jubilados de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares y a los hijos de jubilados fallecidos. La liquidación de la prestación será la misma que rige para los afiliados en actividad.

La **Ley 13.835** de 1970, incrementa el monto de las diferentes prestaciones: la AFAM pasa a \$ 3.500, la prima por hogar constituido a \$ 7.000 y las primas por matrimonio y nacimiento a \$ 2.000.

Esta ley incorpora al régimen a los funcionarios públicos de los organismos públicos mencionados en el artículo 220 de la Constitución de la República (el Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados). Asimismo, esta ley establece que para percibir el beneficio de la prima por hogar constituido, los funcionarios públicos deberán cumplir alguna de las siguientes condiciones: estar casados, tener a cargo uno o más familiares por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive, estar obligados a servir pensión alimenticia o siendo viudos haber venido percibiendo el beneficio.

En 1984 se equiparó el monto de la AFAM para el sector público y privado (**Decreto 531/1984**), *“el monto de la asignación familiar de los trabajadores públicos y privados se unificó, con la diferencia que mientras que para los públicos el aumento de la prestación es automática –se incrementa en los mismos porcentajes y oportunidades en que se aumenta el salario mínimo nacional para la actividad privada- para los trabajadores de este sector, es necesario el dictado de un nuevo decreto cada vez”* (Ameglio, E.J., 1991: 312).

El **Decreto-Ley 15.728** de 1985, establece que todos los funcionarios públicos casados o con familiares hasta el segundo grado de consanguinidad inclusive a cargo tienen derecho a percibir la prima por hogar constituido, cuando sus retribuciones brutas mensuales permanentes no superen 2 SMN. El monto de la prima se fija en 20%, 16% y 8% del SMN para funcionarios cuyos ingresos mensuales no superen 1, 1,6 y 2 SMN respectivamente y no sobrepasen el tope establecido en 2 SMN. Si en el mismo núcleo familiar hubiere más de un funcionario público, la prima se abona al funcionario de mayor asignación mensual.

En 1990 se otorga a todos los trabajadores (públicos y privados) que perciban el beneficio de las AFAM una compensación mensual extraordinaria de N\$ 8.000 entre agosto y diciembre (**Ley 16.128**).

En 1991, la **Ley 16.226** otorga a los funcionarios públicos con una remuneración mensual menor a 2 SMN un adicional mensual por concepto de AFAM de un mínimo de 8% del SMN por beneficiario entre noviembre de ese año y diciembre de 1992.

Asimismo, si las disponibilidades del Tesoro Nacional lo permiten, el Poder Ejecutivo podrá extender ese beneficio a los funcionarios con ingresos de hasta 3 SMN.

Por último, es importante destacar que lo dispuesto sobre las AFAM en la **Ley 16.697**, también rige para los funcionarios públicos. De esta forma, aquellos hogares que perciban ingresos superiores a 10 SMN no generan derecho a percibir AFAM y este tope se incrementa en 1 SMN a partir del tercer beneficiario potencial en el hogar. El monto de la prestación se fija en 16% del SMN por cada beneficiario para los contribuyentes que ganan menos de 6 SMN, y 8% del SMN para los que ganan entre 6 y 10 SMN.

**Normativa referente al régimen de AFAM del sector público**

Año	Norma	Aspectos generales y administrativos	Atributarios y/o administrador	Beneficiarios	Monto	Sueldo tope
1950	Ley 11.490	* Se amplía el régimen de AFAM al sector público. * Este beneficio sustituye al otorgado por leyes anteriores a los funcionarios públicos con excepción de aquellos casos en que perciban AFAM mayores.	* Los funcionarios y obreros del Estado cuya remuneración.	* Hijo o hermano menor a cargo del empleado hasta los 16 años y se extiende hasta los 18 años en casos de estudios superiores a la educación primaria .	* \$ 6 mensual por beneficiario.	* \$ 300
1953	Ley 11.923				* Cuando la retribución fuera mayor al sueldo tope, el excedente se rebajará de la prestación percibida.	* \$ 340
1957	Ley 12.376				* \$ 16	* \$ 500 y se incrementa \$ 50 por cada beneficiario a partir del segundo.
1959	Ley 12.691				* \$ 20	* \$ 650
1960	Ley 12.801	* Se instaure el salario familiar constituido por: una prima por hogar constituido mensual, la AFAM mensual, una prima por nacimiento y una prima por matrimonio.		* Hijos a cargo de los funcionarios hasta los 16 años extendiéndose hasta los 18 años en los mismo casos que el sector privado y de por vida si el beneficiario está totalmente incapacitados para el trabajo.	* Prima por hogar constituido: \$ 70. * AFAM por beneficiario: \$ 35 y aumenta \$ 10 por cada beneficiario a partir del segundo. * Prima por nacimiento: \$ 150. * Prima por matrimonio: \$ 300.	* Se elimina el sueldo tope para acceder a la AFAM. * Los atributarios deberán justificar mediante el carnet del alumno, que el beneficiario en edad escolar concurre a centros docentes.
1961	Ley 13.032				* Hogar constituido: \$ 100. * AFAM: \$ 50 y aumenta \$ 15 por cada beneficiario subsiguiente. * Prima por nacimiento: \$ 250. * Prima por matrimonio: \$ 500.	* Para la percepción del hogar constituido: \$ 500 (aumenta con la cantidad de personas a cargo).
1964	Ley 13.241				* Hogar constituido: \$ 150. * AFAM: \$ 60. * Prima por nacimiento: \$ 500.	* Para la percepción del hogar constituido: \$ 1.000.
	Ley 13.317				* AFAM: \$ 100 primer y segundo beneficiario, \$ 125 tercero y cuarto y \$ 150 quinto y siguientes.	
1965	Ley 13.420				* Hogar constituido: \$ 300. * AFAM: \$ 200 primer y segundo beneficiario, \$ 250 tercero y cuarto y \$ 300 quinto y siguientes. * Prima por nacimiento: \$ 1.000. * Prima por matrimonio: \$ 1.000.	* Para la percepción del hogar constituido: \$ 1.500.
	Ley 13.426			* Menores a cargo de jubilados de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Cíviles y Escolares y a los hijos de jubilados fallecidos.		
1967	Ley 13.586				* Hogar constituido: \$ 1.000. * AFAM: \$ 400 primer y segundo beneficiario, \$ 500 tercero y cuarto y \$ 600 quinto y siguientes. * Prima por nacimiento: \$ 2.000. * Prima por matrimonio: \$ 2.000.	* Para la percepción del hogar constituido: \$ 4.000.

Las asignaciones familiares como salario indirecto. Una aproximación a su incidencia distributiva en el largo plazo.

Año	Norma	Aspectos generales y administrativos	Atributarios y/o administrador	Beneficiarios	Monto	Sueldo tope
1967	Ley 13.640				Hogar constituido: - Ene/68-Mar/68: \$ 1.800. - Abr/68-Set/68: \$ 2.000. - Oct/68 en adelante: \$ 2.400. AFAM: - Jul/67-Dic/67: \$ 600 primer beneficiario, \$ 650 segundo, \$ 750 tercero y \$ 850 cuarto y siguientes. - Ene/67 en adelante: \$ 800 primer beneficiario, \$ 850 segundo, \$ 950 tercero y \$ 1.050 cuarto y siguientes.	
1969	Ley 13.737				* Hogar constituido: \$ 6.000. * AFAM: \$ 3.000.	* Será modificado por el Poder Ejecutivo cuando lo considere como índice de revaluación de pasividades (por decreto se fija en \$ 8.000).
1970	Ley 13.835			* Se incorporan los funcionarios públicos de los organismos públicos mencionados en el artículo 220 de la constitución	* Hogar constituido: \$ 7.000. * AFAM: \$ 3.500. * Prima por nacimiento: \$ 2.000. * Prima por matrimonio: \$ 2.000.	Otros condicionantes: * Para percibir el beneficio de la prima por hogar constituido, deberá cumplirse alguna de estas condiciones: estar casados, tener a cargo familiares por consanguinidad o afinidad, estar obligados a servir pensión alimenticia o siendo viudos haber venido percibiendo el beneficio.
1984	Decreto 531/984	* Se unificó el monto de la AFAM para el sector público y el privado.			* La AFAM para el sector público aumenta a la par del SMN.	
1985	Decreto-Ley 15.728				* El monto de la prima por hogar constituido se fija en 20%, 16% y 8% del SMN para funcionarios cuyos ingresos mensuales no superen 1, 1,6 y 2 SMN.	* Se establece el tope para recibir el hogar constituido en 2 SMN.
1990	Ley 16.128	* Otorga una compensación mensual extraordinaria de N\$ 8.000 entre agosto y diciembre de 1990 a quienes perciban el beneficio de las AFAM (tanto en el sector privado como en el sector público) y su núcleo familiar tenga un ingreso mensual inferior a 4 SMN.				
1991	Ley 16.226	* Otorga a los funcionarios públicos con una remuneración mensual menor a 2 SMN un adicional mensual por concepto de AFAM de un mínimo de 8% del SMN por beneficiario entre noviembre de ese año y diciembre de 1992.				
1995	Ley 16.697				* AFAM: - 16% del SMN por cada beneficiario para los atributarios que ganan menos de 6 SMN, - 8% del SMN para los que ganen entre 6 y 10 SMN.	* Aquellos hogares que perciban ingresos superiores a 10 SMN no generan derecho a percibir AFAM (computando los ingresos de ambos cónyuges) y este tope se incrementa en 1 SMN a partir del tercer beneficiario potencial en el hogar.

