

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

Natalia Mariño, Cecilia Noboa y Cecilia Parada\*

*Esta investigación estudia las Asignaciones Familiares (AFAM), desde un enfoque de historia económica, discutiendo el rol que han jugado como salario indirecto. El trabajo se realiza desde la óptica regulacionista, haciendo énfasis en el sector de los asalariados industriales y concentrándose en el período 1943-2005.*

*De la observación de las AFAM como instrumento desconcentrador del ingreso de los asalariados industriales, estabilizador de la demanda interna, y corrector de las injusticias generadas por el salario directo, entre otros aspectos, se desprende que no fueron un componente importante del salario indirecto que le permitiera al Estado uruguayo influir en la relación salarial.*

## 1. INTRODUCCIÓN

En Uruguay, el régimen de AFAM surgió en 1943, con la ley que dio 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 fue un componente improvisado, ni consecuencia de la filantropía de los patrones, sino que cumplió con el objetivo de incentivar una demanda interna necesaria para el nuevo modelo de país que se había proyectado, que se impuso 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 sus efectos 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 preguntarse sobre cuál ha sido la trayectoria histórica de este instrumento y 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 del presente trabajo, se busca establecer 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 de la segunda mitad del siglo XX.

A partir de lo anterior, el objetivo de esta investigación consiste en estudiar la evolución del régimen de AFAM, tanto desde la perspectiva de su incidencia en materia distributiva, como desde una visión de largo plazo. De esta forma, se intentan 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.

El período analizado se extiende entre 1943 y 2005. Como se adelantó, el comienzo está marcado en 1943 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, a partir del año 2005, el régimen comienza a transformarse y de este modo, desvincularse del mercado formal de trabajo para dejar de ser una política vinculada al mercado de trabajo y pasar a ser un componente del Plan de Equidad, por lo tanto carecía de sentido estudiarlo desde esta perspectiva. Esta reforma (que comenzó a regir en su plenitud a partir de 2008) 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 a los objetivos que se plantea este trabajo.

\* Natalia Marino: natimarino@gmail.com, Cecilia Noboa: cecilianoboa@gmail.com, Cecilia Parada: ceparada@adinet.com..uy

La investigación en torno a estos temas tiene como propósito final aportar nuevos elementos para conocer 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. Avanzar en estos aspectos permite ampliar el conocimiento sobre los instrumentos que han llevado a Uruguay a posicionarse como un país de renta media y desarrollo humano alto en el contexto latinoamericano. Pero además, hacerlo desde una perspectiva histórica, puede contribuir a comprender en qué medida estos aspectos han incidido en la trayectoria económica del país en el largo plazo. En este sentido, el presente trabajo se enmarca en una línea de investigación sobre finanzas públicas y bienestar, desarrollada desde el Área de Historia Económica del Instituto de Economía (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración - Universidad de la República (UdeLaR)) a través del proyecto “Modelos de Bienestar en el Uruguay: estructura tributaria y gasto público social en el siglo XX”, apoyado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la UdeLaR.

Este artículo intenta exponer en forma resumida los principales resultados del trabajo de investigación monográfico realizado con el objetivo de la obtención del título de grado de la licenciatura en economía. De esta forma, en primer lugar se presenta el marco conceptual y las hipótesis orientadoras de la investigación (sección II). A continuación se describe la estrategia empírica adoptada para realizar el análisis, donde se detallan las fuentes de información empleadas y un breve resumen de los aspectos metodológicos con los que se trabajó (sección IV). Seguidamente se plantean los principales resultados obtenidos del análisis (sección V) y, en la sección VI se esgrimen algunas reflexiones finales.

## 2. MARCO CONCEPTUAL E HIPÓTESIS ORIENTADORAS

El régimen de AFAM uruguayo se puso en marcha en las primeras etapas de la creación del Estado de Bienestar en el Uruguay, 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. Con esta decisión, el Estado comenzó a incidir sobre la relación salarial en dos sentidos: por un lado, vinculado al salario directo y, por 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.

## 2.1. ASPECTOS TEÓRICOS

En este trabajo las AFAM son vistas como componente del salario indirecto, de acuerdo a las condiciones planteadas por la TR. En este apartado se exponen brevemente los postulados de esta teoría sobre la cual se apoya el análisis.

En cuanto a la relación salarial, 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*, refiere 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 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).

En la configuración de cada una de las características de la relación salarial, el Estado tiene una influencia directa o indirecta, porque contribuye a la reproducción de la fuerza de trabajo. El *Estado* es una de las cinco formas institucionales definidas por los regulacionistas y en él se incluyen todas las intervenciones que tienen por objetivo la reproducción de la fuerza de trabajo. 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.

El accionar del Estado cumple con un rol decisivo en la formación de los compromisos institucionalizados. 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).

Así, 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.

A través del salario indirecto, el Estado redistribuye recursos y asegura la satisfacción de las necesidades fundamentales para la reproducción de la fuerza de trabajo asalariada y la de su familia. La noción de *“salario indirecto”* permite considerar la reproducción de la fuerza de trabajo, entendiendo a los asalariados como grupo social y contemplando no sólo a los asalariados directamente involucrados, sino también a su familia.

A los efectos de esta investigación es importante tener presente que, de acuerdo a la TR, 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.

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 de rol redistribuidor.

## 2.2. HIPÓTESIS ORIENTADORAS DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación pretende 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, se toman a las AFAM como salario indirecto y se explora un aspecto de su potencial distributivo. Este objetivo general sirve de marco para formular las hipótesis que guían el trabajo y que se presentan a continuación.

- 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.
- De la misma manera, 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.

## 3. ESTRATEGIA EMPÍRICA

### 3.1. FUENTES DE INFORMACIÓN

Para llevar adelante la investigación se utilizó información tanto cuantitativa como cualitativa, ya que el esfuerzo de reconstrucción de un período tan largo de análisis requiere utilizar todo aquello que posibilite un mayor entendimiento de la realidad que se busca estudiar. En cuanto a la información cuantitativa, es preciso destacar que la utilización de una diversidad de fuentes de información fue particularmente necesaria si se tiene 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 se realizó 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 se utilizó 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 la información provino de 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, todo el período de análisis se apoya en la normativa publicada en el Registro Nacional de Leyes y Decretos.

En cuanto a la información estadística utilizada para la aproximación del impacto de estas prestaciones sobre el bienestar de los hogares, las fuentes de información utilizadas consistieron en información publicada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC) y otras instituciones, y trabajos que realizaron esfuerzos por cuantificar algún aspecto de la economía uruguaya desde una perspectiva histórica.

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

**Cuadro 1:** Síntesis de las fuentes utilizadas para la construcción de las series relativas al régimen de AFAM y la información recopilada.

	Fuente	Información disponible para todo el período
1946-1972	<i>Mensajes del Poder Ejecutivo a la Asamblea General</i> (Diarios de Sesiones a la Asamblea General)	Cantidad de atributarios y beneficiarios y erogaciones totales del régimen
1973-1985	Anuarios estadísticos de la DGEC <i>Memorias de la AFAM</i> de la DGSS, <i>boletines estadísticos</i> de la Asesoría Económica y Actuarial del BPS y <i>Comentarios de Seguridad Social</i> de Asesoría General en Seguridad Social del BPS.	Cantidad de atributarios y beneficiarios y erogaciones totales del régimen
1986 en adelante	<i>Boletines estadísticos en informes de prestaciones de actividad del BPS.</i>	Cantidad de atributarios (por zona geográfica y la ley en que se ampara) y beneficiarios (por zona geográfica, ley en la que se ampara y la prestación recibida) y erogaciones totales del régimen (por zona geográfica y ley en la que se ampara).
	Leyes, decretos y reglamentaciones.	Monto de las prestaciones, sueldo torpe y otros condicionantes

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 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.

	Fuente	Muestra de la publicación
1963	<i>Estructra 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 mas de 10 empleados.
1982 - 2005	<i>Encuesta Continua de Hogares</i> del INE.	Localidades con más de 5.000 habitantes.

Fuente: elaboración propia.

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, se cuenta con el análisis estadístico para los años: 1963, 1968, 1982, 1984, 1987, 1989, 1991, 1994, 1998, 1999, 2001, 2002 y 2005.

### 3.2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este trabajo 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.

A pesar de la amplia búsqueda realizada, la elaboración de la investigación se enfrentó con problemas vinculados a la disponibilidad de información estadística que condicionaron la metodología utilizada. Esta síntesis se concentra en la presentación de los resultados referentes la evolución del régimen de AFAM, al impacto de las AFAM sobre el bienestar de los hogares, su comparación con algunas variables significativas del régimen de bienestar uruguayo y su incidencia en la distribución del ingreso al interior de un grupo objetivo de trabajadores.

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

Con el objetivo de cuantificar el impacto de las AFAM sobre el bienestar de los hogares uruguayos, se trabajó con 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 Canasta Básica de Alimentos (CBA) y la Línea de Pobreza (LP) estimadas por el INE (1986-2005). En todos los casos se buscó analizar cuánto representa la prestación percibida por un hogar promedio por concepto de AFAM en su ingreso o gasto.

Con el propósito de analizar la evolución del régimen de AFAM en el marco del régimen de bienestar uruguayo en su conjunto, se estudió la participación del gasto en AFAM en el Gasto Público Social (GPS) y la relación con algunos de sus componentes.

En lo que respecta a la medición del impacto de las AFAM sobre la distribución del ingreso, el afán por realizar un análisis de carácter histórico derivó en 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 contribuyen a caracterizar globalmente el régimen.

De esta forma, la diversidad de fuentes utilizadas para la medición del impacto de las AFAM sobre la distribución del ingreso en la clase asalariada industrial hizo que se tenga que trabajar con los datos utilizados de manera que estos fueran comparables año a año. En particular, la información relativa a los años 1963 y 1968 se encuentra desglosada en categorías de empleo por lo que se procedió a agrupar de esta forma para los años en que la información provino de la ECH (1982, 1984, 1987, 1989, 1991, 1994, 1998, 1999, 2001, 2002 y 2005)<sup>□</sup>. Adicionalmente, para estos años se calculan los índices de concentración para los trabajadores considerados individualmente.

Para compatibilizar la cantidad de ocupados de 1968 con las categorías de 1963, en primer lugar, se dividió 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 se interpretó que las categorías en que se subdividían los obreros no eran comparables con las de 1963, se divide 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 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, se procesaron 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, al mismo tiempo, dentro de cada uno de estos grupos hay subdivisiones. En los años objetivo de este 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 propuestas fue el de agrupar según la clasificación a tres dígitos. En el caso de la COTA-70 no fue posible dividir entre las categorías obrero especializados y obreros semi-especializados, por lo que, finalmente se trabajó 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 se cuenta 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.

Por otra parte, es importante considerar que 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. En esta investigación se ha optado por trabajar con el índice de Gini y los índices de Entropía ( $E(0)$  y  $E(1)$ ).

## 4. RESULTADOS

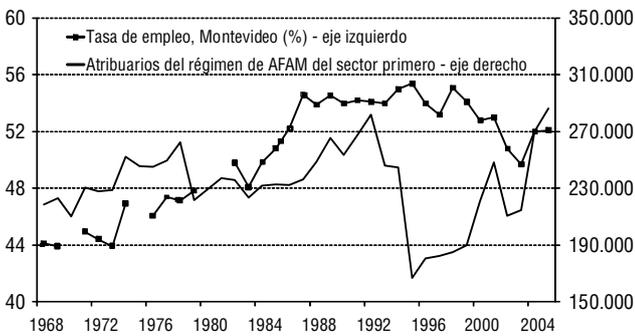
### 4.1 LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DE AFAM

Con el objetivo de presentar la evolución general del régimen de AFAM, se describe la evolución de las variables atributarios, beneficiarios y prestaciones. La evolución de la cantidad de atributarios 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 atributarios y el nivel de empleo. Los datos relativos a la tasa de empleo publicados por el INE permiten comenzar el análisis en 1968 y, como muestra el gráfico 1, hasta 1994 ambas variables siguen una trayectoria similar, que se retoma en 2003. En 1995 se registró una abrupta caída de los atributarios 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 atributarios durante estos años.

La evolución de la cantidad de beneficiarios se explica principalmente por la evolución de los atributarios analizada anteriormente. De todas formas, hay algunas disparidades que resulta interesante destacar. 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 éstos en promedio tienen un número de hijos mayor que los hogares de ingresos medios.

**Gráfico 1:** Empleo y atributarios del régimen de AFAM

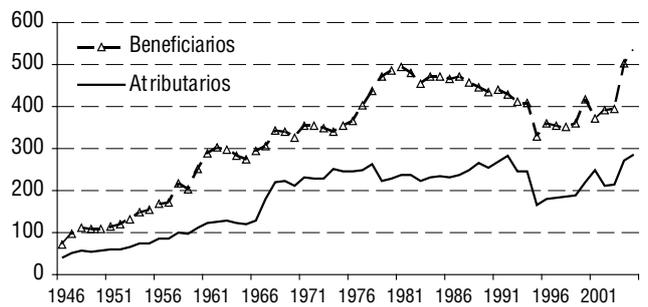


Fuente: Elaboración propia en base a recopilación propia (atributarios) y datos del INE (tasa de desempleo).

Con relación a las prestaciones servidas por el régimen de AFAM, la información recabada 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.

Si se considera la AFAM efectiva promedio del régimen en términos reales puede apreciarse una evolución bastante similar a la del salario industrial real. 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 la TR define que debería hacerlo. De todas formas, en algunos momentos concretos las prestaciones del régimen de AFAM podrían haber jugado tal rol.

**Gráfico 2:** Atributarios y beneficiarios de AFAM del sector privado.

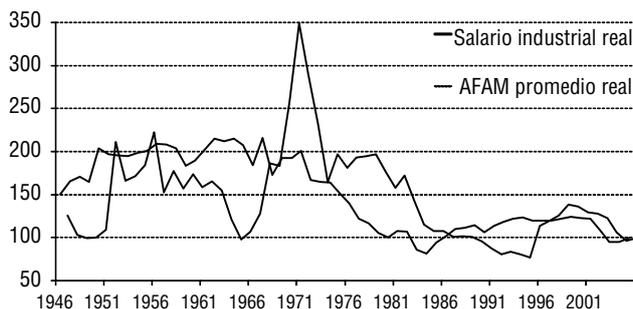


Fuente: Elaboración propia en base a recopilación propia (atributarios) y datos del INE (tasa de desempleo).

**5.2. UNA APROXIMACIÓN AL IMPACTO DE LAS AFAM EN EL BIENESTAR DE LOS HOGARES**

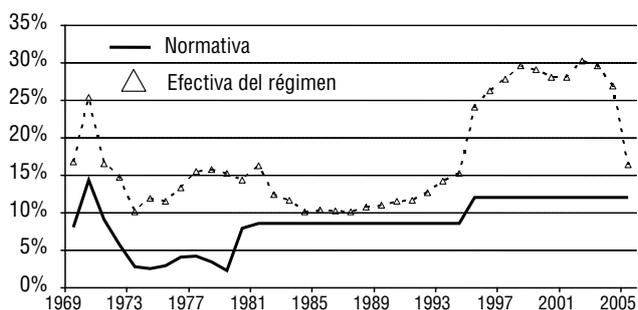
Con el objetivo de acercarse a lo que estas prestaciones realmente representaron para los hogares beneficiarios del régimen, se compararon los ingresos por concepto de AFAM con algunos indicadores disponibles de ingreso y gasto promedio de los hogares. En primer lugar, se comparó la AFAM promedio con el SMN a partir de 1968. En segundo lugar, se analizó 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, se compararon las prestaciones con la CBA y la LP a partir de 1986 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 se puede realizar este análisis a partir de esa fecha. En términos generales, y más allá de 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.

**Gráfico 3:** Evolución del salario industrial real y la AFAM promedio real del sector privado\* (Índices base 2005)

\* Corresponde a la AFAM real promedio efectiva del régimen para el sector privado. Fuente: Elaboración propia en base a recopilación propia (AFAM) y Bertola, L.; Calicchio, L.; Camou, M.; Porcile, G., 1998 (salario industrial).

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 se supuso que los hogares tenían en promedio la misma cantidad de hijos que en 1983 (1,2), ya que para ese año se cuenta con los datos provenientes de la EGIH de 1982-1983, y que 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 una 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. A grandes rasgos, puede decirse que las prestaciones representan una proporción muy pequeña de la canasta familiar, por lo que la incidencia en el bienestar del hogar habría sido reducida.

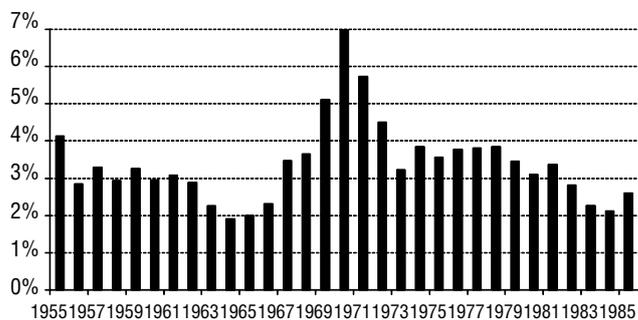
**Gráfico 4:** AFAM mensual promedio en relación al SMN

Fuente: Elaboración propia en base a INE (SMN) y sistematización de información relativa al régimen de AFAM (AFAM promedio).

El estudio comparado de la evolución de las AFAM con la CBA y la LP per cápita, elaboradas por el INE, se encuentran disponibles a partir de 1986 por lo que únicamente fue posible estudiar los últimos veinte años. Para analizar las prestaciones del régimen con relación a estos indicadores se consideró la prestación promedio

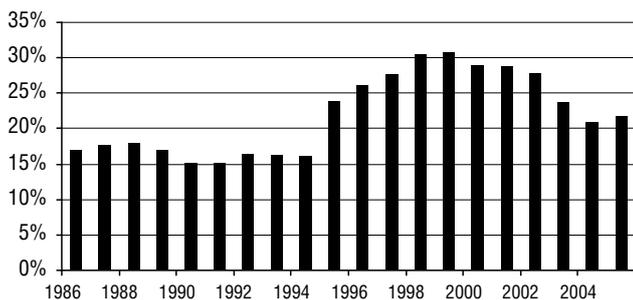
efectiva del régimen y se supuso como unidad de análisis los hogares de menores ingresos (pertenecientes al primer cuartil o quintil dependiendo de la disponibilidad de información en las EGIH). Por lo tanto, en primer lugar, se supuso que la cantidad promedio de personas por hogar se mantuvo constante 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 se estimó una CBA y LP para el hogar. En segundo lugar, se supuso que la cantidad de hijos promedio por hogar también se mantuvo constante durante ambos períodos (1,8 y 2,2 hijos respectivamente) y se consideró a todos los hijos como beneficiarios del régimen.

De esta forma, 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.

**Gráfico 5:** Ingreso promedio por concepto de AFAM\* en relación a la canasta familiar.

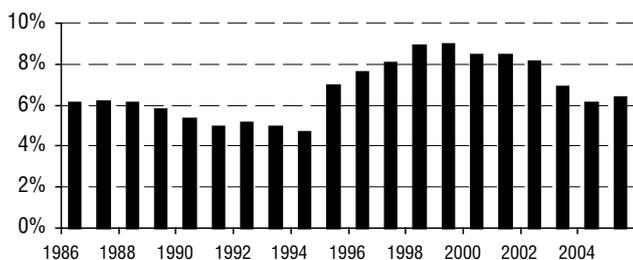
\* Se supone la misma cantidad de hijos promedio que en 1983 (1,2) y que por cada hijo el hogar percibe la AFAM promedio efectiva del régimen. Fuente: elaboración propia en base a Cancela, W.; Melgar, A., 1986 y EGIH del INE.

Por su parte, el ingreso por concepto de AFAM de un hogar representó entre 3% y 7% de la LP en el mismo período. Sin embargo, 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 cumplirse dos requisitos: 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.

**Gráfico 6:** Ingreso promedio por concepto de AFAM\* en relación a la CBA\*.

\* Se supuso la misma cantidad de hijos promedio del primer cuartil en 1983 para 1986-1995 y del primer quintil en 2006 para 1996-2006 y que por cada hijo el hogar percibe la AFAM promedio efectiva del régimen.

\*\* CBA per cápita para Montevideo multiplicada por la cantidad promedio de miembros del hogar del primer cuartil o quintil (EGIH). Fuente: elaboración propia en base a relevamiento propio (AFAM) y datos del INE (CBA, EGIH).

**Gráfico 7:** Ingreso promedio por concepto de AFAM\* en relación a la LP\*\*

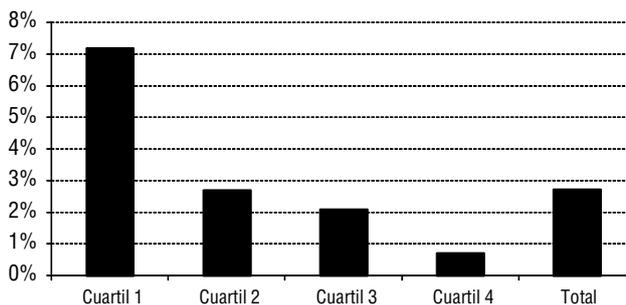
\* Se supuso la misma cantidad de hijos promedio del primer cuartil en 1983 para 1986-1995 y del primer quintil en 2006 para 1996-2006 y que por cada hijo el hogar percibe la AFAM promedio efectiva del régimen.

\*\* LP per cápita para Montevideo multiplicada por la cantidad promedio de miembros del hogar del primer cuartil o quintil (EGIH). Fuente: elaboración propia en base a relevamiento propio (AFAM) y datos del INE (LP, EGIH).

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.

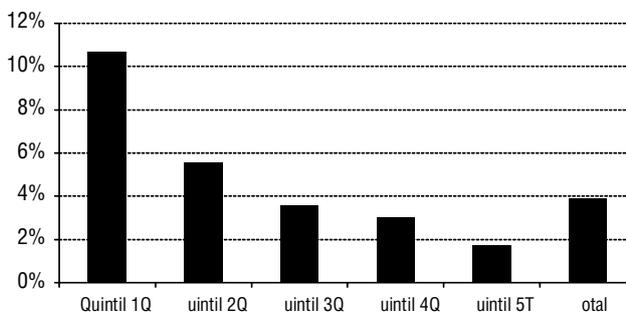
Siguiendo con el análisis comparativo, el gasto promedio de los hogares se publica en las EGIH del INE (ex DGEC), que fueron elaboradas en cuatro oportunidades: 1971-1972, 1982-1983, 1994-1995 y 2005-2006. La encuesta de 1971-1972 no se encuentra disponible en la biblioteca del INE y no fue posible encontrarla en otras instituciones.

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.

**Gráfico 8:** Ingreso promedio por concepto de AFAM\* en relación al gasto promedio del hogar (1982-1983) - Montevideo.

Estimado como la AFAM promedio del régimen por el promedio de hijos en el hogar teniendo en cuenta los diferentes cuartiles. Fuente: Elaboración propia en base a datos de DGEC (EGIH) y relevamiento propio (AFAM).

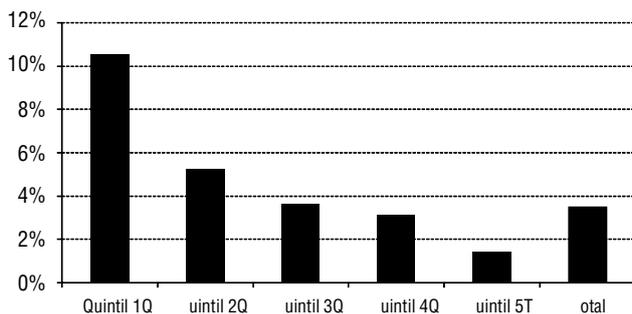
Si se realiza el mismo análisis para los otros años que se dispone de información relativa al gasto promedio de los hogares (1994-1995 y 2005-2006), se encuentra que, a pesar de que para el total de los hogares el ingreso promedio por concepto de AFAM en relación al gasto promedio se mantiene prácticamente 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, 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.

**Gráfico 9:** Ingreso promedio por concepto de AFAM\* en relación al gasto promedio del hogar (1994-1995) - Montevideo.

Estimado como la AFAM promedio del régimen por el promedio de miembros por receptor de ingresos en el hogar EGIH de 2005-2006 teniendo en cuenta los diferentes quintiles.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE (EGIH) y relevamiento propio (AFAM).

**Gráfico 10:** Ingreso promedio por concepto de AFAM\* en relación al gasto promedio del hogar (2005 -2006) - Todo el país.



Estimado como la AFAM promedio del régimen por el promedio de miembros por receptor de ingresos en el hogar EGIH de 2005 - 2006 teniendo en cuenta los diferentes quintiles.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE (EGIH) y relevamiento propio (AFAM).

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, 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.

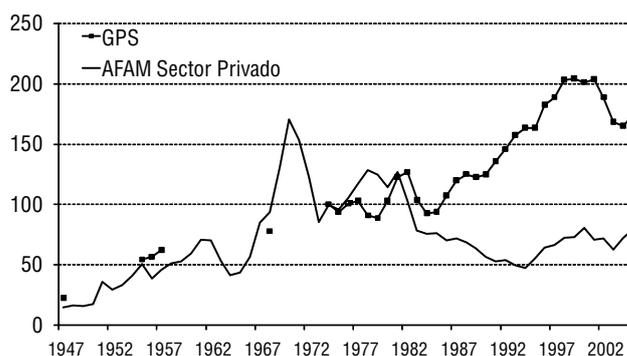
### 4.3 EL RÉGIMEN DE AFAM Y EL RÉGIMEN DE BIENESTAR URUGUAYO

Con el fin de analizar las presiones ejercidas por las AFAM sobre las finanzas públicas se compararon las erogaciones del régimen de AFAM con el GPS y algunos de sus componentes.

El GPS medido en términos reales mostró una tendencia ascendente a lo largo de todo el periodo 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 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.

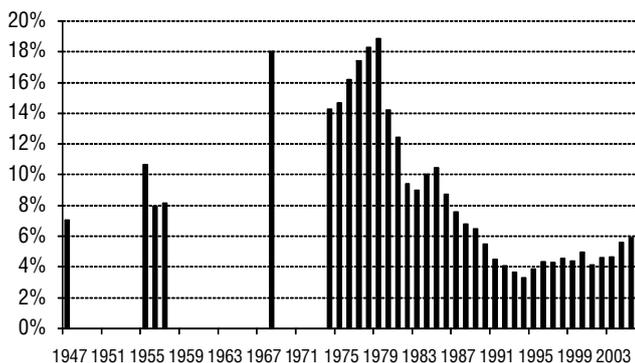
**Gráfico 11:** Total GPS y gasto del régimen de AFAM en términos reales (Índice base 1974).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del IECON (GPS) y relevamiento propio (AFAM).

En relación a los componentes del GPS, se encontró que a inicios del periodo de estudio el gasto en AFAM representaba 7% del gasto total del BPS. Si bien hasta 1974 no se cuenta con una serie completa, con la información disponible se observa que esta relación registró una tendencia ascendente alcanzando a 19% en 1979. Desde entonces, comenzó a registrarse un descenso de la participación de las AFAM en el GPS, 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 periodo de análisis).

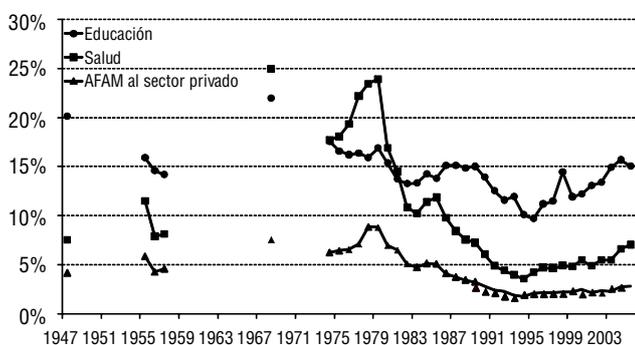
**Gráfico 12:** Participación del gasto en AFAM al sector privado en el total del gasto del BPS\*.



\* Este concepto agrupa las prestaciones a activos y a pasivos (no necesariamente prestadas por el BPS durante todo el período). Fuente: Elaboración propia en base a datos del IECON (GPS) y relevamiento propio (AFAM).

Adicionalmente, si se analiza la evolución del gasto público en educación, salud y AFAM al sector privado se observa 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.

**Gráfico 13:** Participación en el GPS del gasto en AFAM al sector privado, educación y salud.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del IECON (GPS) y relevamiento propio (AFAM).

#### 4.4 IMPACTO EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS ASALARIADOS INDUSTRIALES

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

Es pertinente remarcar que el trabajar con los asalariados del sector industrial agrupados en categorías trae consigo importantes limitaciones. Es por esto que el análisis se completa 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 se cuenta 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, se supuso constante la participación de algunos subgrupos dentro de las categorías con relación a 1963. Esto introduce algunas limitaciones adicionales que deben considerarse, principalmente, al analizar la evolución de los índices de concentración del ingreso entre 1963 y 1968.

Con respecto a los supuestos utilizados para la imputación de las AFAM a los salarios de los trabajadores industriales es necesario realizar algunas precisiones. En primer lugar, cabe aclarar que no se cuenta con información sobre los hogares de los trabajadores industriales para los años 1963 y 1968, por lo que se utilizó el promedio de hijos por hogar del año 1982 dentro de cada categoría. En tanto, para esos años se consideró el sueldo tope vigente con relación al ingreso promedio de las categorías para determinar cuáles de ellas percibían el beneficio.

En segundo lugar, en los años en los que se cuenta con datos de la ECH (a partir de 1982), para identificar los posibles beneficiarios en el hogar de cada trabajador, se consideraron 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), se tuvo 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 correspondía o no el cobro de la AFAM.

Por último, en cuanto al monto de la AFAM imputada a los ingresos de los asalariados industriales, se tomó el monto promedio establecido por la normativa considerando la cantidad de hijos en el hogar (ya fuese utilizando los datos efectivos correspondientes a cada hogar en los años para los que se dispone de los microdatos de la ECH o el promedio de hijos por categoría de 1982 para 1963 y 1968 cuando no se dispone de información referente a las características de los hogares industriales).

En cuanto a las limitaciones que estos supuestos acarrearán cabe destacar que al realizar el análisis de la distribución del ingreso considerando los trabajadores y su salario, probablemente se esté imputando el cobro de la AFAM a un trabajador que de considerar el salario de otros miembros del hogar no le correspondería. Si bien lo anterior limita los resultados, trabajar con los hogares de los asalariados industriales en lugar de trabajar con los asalariados en su conjunto, no hubiera permitido la comparación con los datos correspondientes a 1963 y 1968.

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

### *Distribución del ingreso en el período*

En primer lugar se presentan 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 mencionadas. En este sentido, no se encontraron impactos relevantes sobre ninguna de las medidas de concentración utilizadas.

En 1963 y 1968, las AFAM no tuvieron un impacto en la concentración del ingreso. Si bien las medidas de concentración para el período 1982-2005 aumentan luego de incorporar el ingreso por concepto de AFAM, no se considera que este incremento sea significativo como para concluir que estas prestaciones tienen un efecto concentrador del ingreso. En el cuadro 3 se detallan los resultados obtenidos para las tres medidas utilizadas.

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 se analizan las medidas de entropía. A continuación, en el cuadro 4 se detallan los resultados obtenidos sin agrupar los asalariados por categoría para las tres medidas utilizadas.

Resulta interesante resaltar la diferencia en los resultados arribados según la unidad de análisis utilizada. En el caso de los trabajadores agrupados por categorías se encuentra que la incidencia de las AFAM sobre la concentración del ingreso es nula (o incluso levemente regresiva), mientras que al tomar 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 a pesar de que se mantienen importantes diferencias con estos estudios en cuanto a la metodología utilizada, al período de estudio y a la unidad de análisis. En particular, con relación al último punto, las autoras mencionadas analizan el conjunto de la economía, mientras que este estudio se detiene en la clase asalariada industrial.

Del análisis, se puede 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 durante el período de análisis, es de esperar que si las prestaciones hubiesen sido de un mayor monto y hubiesen estado focalizadas hacia los asalariados que perciben menores ingresos, la incidencia de éstas sobre la concentración del ingreso hubiese sido mayor.

**Cuadro 3:** Concentración del ingreso al interior de la clase asalariada industrial con trabajadores agrupados por categorías.

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 DNEC, microdatos de la ECH del INE, relevamiento propio

**Cuadro 4:** 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	0.200	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	0.357	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).

## 5. COMENTARIOS FINALES

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.

Esta investigación pretende 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. Dicho objetivo es abordado prestando especial atención a los distintos grados de intervención que realizó el Estado durante el período de estudio, debido a que éste consiste en una forma institucional básica del modo de regulación.

Para el cumplimiento de este objetivo el análisis se apoya en dos hipótesis. En la primera de ellas se plantea 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 se analizan distintos elementos de manera de lograr una idea más elaborada.

El reducido impacto hallado sobre la desconcentración del ingreso refuerza la idea de que las AFAM no tuvieron grandes efectos en materia redistributiva, aunque constituyeron una herramienta potencialmente útil para que el Estado, como forma institucional básica del modo de regulación, incidiera en la distribución del ingreso y en la relación salarial. Esto implicaría que si bien el efecto sobre el ingreso de los asalariados industriales no fue significativo en el período estudiado, 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.

Por otro lado, se constató que no existió una relación inversa entre los salarios industriales y las prestaciones por AFAM que 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 se puede afirmar que tampoco ha contribuido a ello.

Al comparar el gasto total en AFAM con el nivel de GPS para los años que se dispone 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.

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.

Por otro lado la segunda hipótesis del trabajo plantea 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 se comparan los ingresos por concepto de AFAM percibidos por las familias con una serie de variables representativas de sus niveles de ingreso y de gasto.

En este sentido, se encontró 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, 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.

Por otra parte, se concluye 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 pero esto no se refleja en el análisis debido a que se enfoca en un conjunto concreto de trabajadores insertos en el sector formal de la economía.

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 significa 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.

## NOTAS

1. Esta investigación es producto del trabajo Monográfico "Las Asignaciones Familiares como Salario Indirecto. Una Aproximación a su incidencia distributiva en el Largo Plazo", presentado en la Licenciatura en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República en Abril de 2009. Las autoras agradecen los valiosos aportes de Paola Azar y Reto Bertoni, tutores del trabajo.
2. 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).
3. Las categorías construidas son: personal de dirección, personal administrativo de mando medio, personal técnico de mando medio, personal técnico, personal administrativo y de servicios, obreros y peones.
4. 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)
5. 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).

## BIBLIOGRAFÍA

- AMEGLIO, Eduardo J. (1991): "Prestaciones familiares". *La Seguridad Social en el Uruguay*. Fundación de Cultura Universitaria, 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.
- 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.
- BOYER, Robert; SAILLARD, Yves (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.
- 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.
- 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).

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.

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

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.

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.

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

SANTOS, Silvia (2006): "Los orígenes del régimen de asignaciones familiares en el Uruguay." *Comentarios de Seguridad Social Nº11*. Asesoría General en Seguridad Social, BPS, Montevideo.

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 (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 Nº 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.