



Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República

Documentos de Trabajo

**El Incumplimiento en el Pago de las Pensiones Alimenticias, el Bienestar
de los Hogares y el Contexto Legal Vigente en Uruguay**

Marisa Bucheli
Wanda Cabella

Documento No. 04/05
Setiembre, 2005

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

Marisa Bucheli *
Wanda Cabella **

RESUMEN

Este trabajo se propone profundizar el estudio de los determinantes que conducen a la evasión en el pago de pensiones alimenticias a los hijos, así como presentar un análisis de los problemas que enfrenta el sistema judicial uruguayo en la aplicación de las herramientas legales previstas para su cumplimiento. En primer lugar se realiza una breve descripción sobre la evidencia uruguaya respecto a los vínculos entre el aumento de las rupturas conyugales, el bienestar económico y la estructura del hogar. En segundo lugar, se realiza una caracterización de los padres que no cumplen con las obligaciones económicas hacia sus hijos, identificando los factores que se asocian al cumplimiento, con base en la información de la Encuesta de Situaciones familiares y desempeños sociales, realizada en Montevideo y Area Metropolitana en 2001. Finalmente se presenta un análisis de la información recabada entre diversos actores del sistema judicial sobre las dificultades para aplicar la normativa legal.

Los resultados del análisis empírico sugieren que el cumplimiento depende de la capacidad de pagar por parte del padre no corresidente, de la duración de la unión y del nivel de conflicto entre los progenitores. En cuanto al sistema legal vigente, los actores resaltan que dos aspectos son claves en el incumplimiento. Por un lado, los jueces encuentran dificultades para determinar los ingresos del padre debido a la extendida sub-declaración (u omisión) en los registros laborales e impositivos. Por otro lado, no se aplican medidas de fuerza para asegurar el cumplimiento.

Palabras claves: divorcio; transferencias; pensiones alimenticias; niñez

Key words: divorce; transfers; children

JEL: J120; J130

* Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR

** Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR

ABSTRACT

The purpose of this paper is to study the reasons that underlie non-compliance with child support orders in divorce cases and to review the problems of the enforcement system. Firstly, there is a brief description of the links between divorce, economic welfare and household structure. Secondly, there is an analysis of the variables that affect a parent's compliance, based on a specific survey in 2001. Finally, there is a review of the problems of enforcement according to the points of view of different agents in the judicial system.

The empirical analysis suggests that compliance is related to a parent's ability to pay, the duration of the marriage and the couple's conflict level before divorce. With respect to the legal system, agents say; a) that it is difficult for judges to observe parent's income because of widespread under-declaration in labour and tax records; b) that the system does not apply enforcement techniques.

Tabla de contenidos

Tabla de contenidos.....	3
I. Introducción	4
II. El aumento del divorcio, la monoparentalidad y el bienestar.....	4
III. ¿Quiénes son los padres incumplidores?	7
III.1. Los datos utilizados	8
III. 2. Los resultados.....	8
IV. El incumplimiento desde la perspectiva judicial.....	13
IV.1. El contexto legal: normativa vigente y jurisprudencia.....	14
IV.1.1. Los criterios de fijación del monto de las pensiones alimenticias	14
IV.1.2. Los mecanismos judiciales para imponer el cumplimiento del pago de las pensiones alimenticias.....	16
IV.2. Las dificultades de la justicia uruguaya en la aplicación de la legislación de pensiones alimenticias.....	17
IV.2.1. Los problemas para determinar los ingresos del padre	17
IV.2.2. La aplicación de las disposiciones y sanciones legales.....	19
IV.2.3. Los problemas relativos al régimen de visitas y tenencia	21
V. Consideraciones finales	23
VI. Referencias bibliográficas.....	26
Anexo 1: Nómima de entrevistados/as	28

I. Introducción

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

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

En este trabajo nos proponemos profundizar el estudio de los determinantes que conducen a la evasión en el pago de pensiones alimenticias a menores, así como presentar un análisis de los problemas que enfrenta el sistema judicial uruguayo en la aplicación de las herramientas legales previstas para su cumplimiento. En la primera parte realizamos una breve descripción sobre la evidencia uruguaya respecto a los vínculos entre el aumento de las rupturas conyugales, el bienestar económico y la estructura del hogar. La segunda parte se centra en la caracterización de los padres que no cumplen con las obligaciones económicas hacia sus hijos y en la última parte presentamos, luego de una reseña de la legislación vigente, un análisis de la información recabada entre diversos actores del sistema judicial sobre las dificultades para aplicar la normativa legal.

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

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

Cuadro 1: Evolución del indicador coyuntural de divorcialidad en Uruguay y países seleccionados, en 1970, 1985 y 2000.			
En porcentaje			
Países	1970	1985	Circa 2000
Alemania occidental	15.0	32.0	41.6
Bélgica	9.7	26.8	44.0
Francia	12.0	30.4	38.3
Italia	5.0	4.1	10.0
Reino Unido	16.0	38.7	42.6
Suecia	23.3	45.1	54.9
USA	54.8 (a)	54.8	s.d.
Uruguay	13.5	17.0	34.8 (b)
Fuentes: <i>Uruguay:</i> Cabella (1999) y elaboración propia con base en Estadísticas Vitales del INE. <i>Países seleccionados:</i> Sardon (2002)			
Notas: (a)1975; (b) promedio trienal 1999-2001			

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

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

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

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

Este triple vínculo parece no ser tan estrecho en el caso uruguayo. De hecho, los estudios de pobreza del país no encuentran una mayor incidencia de la pobreza en los hogares monoparentales que en el resto de los hogares (por ejemplo, Arim y Furtado, 2000). ¿Cómo es posible explicar esta particularidad? Probablemente ello se deba al tipo de estrategias de convivencia que despliegan las mujeres más vulnerables a la pobreza luego del divorcio, por ejemplo retornando a su hogar de origen o incorporando otro pariente. De esta manera, cuantas más dificultades tenga una mujer para hacerse cargo del hogar, más improbable es que forme una unidad de residencia ella sola con sus hijos (un hogar monoparental) y más probable que integre un hogar extendido².

La convivencia con personas ajenas al núcleo padre-madre-hijos es una práctica relevante en Uruguay. Cerca del 20% del total de los hogares son hogares extendidos y existe una clara asociación entre este tipo de hogar y la pobreza. En 2003, de acuerdo a los datos de la ECHel 44% de estos hogares eran pobres, mientras que la incidencia de la pobreza en los hogares monoparentales y en los nucleares biparentales era de 32.6% y 41.9% respectivamente.

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

En el cuadro 3 se busca representar la relación entre bienestar y monoparentalidad utilizando un indicador de los activos del hogar.⁴ Este indicador fue utilizado para construir tres estratos: uno de ellos ubica al 25% de hogares con nivel inferior de activos; otro corresponde al 25% en el tope superior de la distribución de activos y uno situado entre los dos extremos. A su vez, las mujeres fueron clasificadas según si convivían o no con algún hijo menor de 21 años y si el padre de sus hijos estaba presente en el hogar.

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

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

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

Cuadro 3. Distribución de los hogares según su nivel de activos				
<i>Características de los hogares</i>	<i>Nivel de activos</i>			
	25% más pobre	50% medio	25% más rico	Total
Hogares sin menores de 21 años	22	53	25	100
Hogares con menores de 21 años	26	49	25	100
Los dos progenitores están presentes	22	48	30	100
El padre no está presente	37	52	11	100
El padre convivió con la madre y realiza una transferencia regular	22	60	18	100
El padre convivió con la madre y no realiza una transferencia regular	45	50	5	100
El padre murió o no convivió con la madre	41	46	13	100

Fuente: Elaboración propia con base en información de ESF

De acuerdo a la información presentada en el cuadro 3, los núcleos monoparentales están más concentrados en los niveles bajos del indicador de activos. Cuando el padre y la madre están presentes, el 22% de los hogares se sitúa en el estrato inferior y 30% en el superior; cuando el padre no está presente, el 37% pertenece al estrato bajo y tan solo 11% al alto. A su vez, la apertura de los núcleos monoparentales recoge que el nivel de activos es mayor para los hogares en que el padre realiza transferencias regulares: mientras que el 22% de estos casos se encuentra en el estrato inferior –porcentaje idéntico al encontrado para los núcleos biparentales-, este peso alcanza al 45% para los hogares que no reciben transferencias del padre no conviviente. Así, esta información es contundente respecto a la pérdida de bienestar que acarrea para los hogares en los que viven niños y adolescentes el incumplimiento en el pago de pensiones alimenticias y está en línea con los hallazgos mencionados en los países desarrollados. .

III. ¿Quiénes son los padres incumplidores?

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

III.1. Los datos utilizados

La encuesta sobre situaciones familiares y desempeños sociales y las mujeres de Montevideo y el área metropolitana fue realizada en el año 2001 la encuesta entrevista una muestra de 1800 del mujeres de 25 a 54 años, obteniendo información sobre sus características personales, su hogar, su historia conyugal y sus hijos.

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

Para estimar el porcentaje de padres que no realizan transferencias, se ha trabajado con la información proporcionada por las mujeres separadas o divorciadas de una unión que duró al menos seis meses y que conviven con al menos un hijo –de esa unión- menor de 21 años. El número de mujeres en esta situación es 298. La mayoría de ellas (288) conforman un solo núcleo en esta situación esto es, todos los hijos producto de la unión disuelta son hijos del mismo padre. En cambio, en los diez casos restantes, conviven hijos de diferentes uniones disueltas. En estos casos, se considera la situación del hijo más pequeño. Es decir, se analiza si el padre no co - residente del hijo más pequeño realiza o no una transferencia.

Se considera que el hogar recibe una pensión alimenticia cuando el padre se ocupa regularmente de hacer un pago en dinero o cubre algún gasto (matrícula escolar, cuota de la vivienda o alquiler, gastos de salud, etcétera) parcial o totalmente. Con esta información, se construye una variable que toma valor 1 cuando el padre realiza una transferencia regular y 0 en caso contrario. El 58% de estas mujeres –el 61% de los menores- no percibe una transferencia, entendida como un pago regular de dinero o como un gasto habitual del cual el padre se hace cargo.⁵ Así, de acuerdo a la información brindada por las mujeres, la omisión total del cumplimiento por parte de los padres toma proporciones importantes.

Para analizar la probabilidad de que el padre realice una transferencia se estimó un modelo *probit* cuya variable dependiente toma valor 1 cuando se observa que existe dicha transferencia. En base a la estimación de estos coeficientes, se calculó la probabilidad predicha para diferentes valores de las variables explicativas.

III. 2. Los resultados

En el cuadro 4 se presentan los resultados de la estimación de dos especificaciones de la estimación de la probabilidad de que el hogar reciba una transferencia. En ambas se introdujeron variables indicativas de las dos dimensiones en estudio: la capacidad de pagar y la voluntad de hacerlo.

⁵ En Bucheli (2003) se estudió el total de núcleos. Esto significa que cuando dos hermanos eran hijos de uniones diferentes, se los trató como pertenecientes a dos núcleos diferentes. La incidencia de estas situaciones es muy menor y se obtuvo, al igual que en este trabajo, un 58% de núcleos que no recibían pensión alimenticia.

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

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

Otra forma de medir la capacidad de pagar es a través de la proporción que representa la transferencia en el ingreso del padre. También se ha encontrado evidencia que el incumplimiento parcial tiende a ser mayor cuando esta proporción es alta. Por ejemplo, Meyer y Bartfeld (1994) analizan datos administrativos de Estados Unidos y encuentran que cuando supera el 30% del ingreso, aumenta la probabilidad de incumplimiento.

Para estudiar el caso uruguayo, la ESF permite aproximarse a la capacidad de pagar solamente a través del nivel educativo del padre. Esta variable fue incorporada en la estimación del modelo *probit* a través de un conjunto de variables dicotómicas.

Tal como aparece en el cuadro 4, los coeficientes estimados asociados al nivel educativo indican que la probabilidad de recibir una transferencia crece con el nivel; a su vez, los coeficientes son diferentes a 0 a los niveles de significación habitualmente utilizados. La diferencia atribuible a los distintos niveles educativo puede apreciarse en el cuadro 5, en el que aparece la probabilidad predicha de transferir para padres de diferente nivel, valuando el resto de las variables en su promedio. La probabilidad de realizar una transferencia es 19% para los padres con primaria, 42% para media incompleta, 54% para la completa y alcanza el 66% para la enseñanza terciaria.

También puede considerarse que una nueva unión del padre refleja una menor capacidad para pagar, en particular si vuelve a tener hijos, aunque esta variable tiene además otras vías de impacto. Por ejemplo, Furstenberg y Cherlin (1991) en un estudio realizado en EEUU, concluyen que las nuevas responsabilidades asumidas con un nuevo núcleo familiar diluyen los compromisos con el anterior. De acuerdo a los resultados presentados en el cuadro 4, no se encuentra evidencia de que el hecho de que el padre viva en pareja tenga un efecto significativo sobre la probabilidad de que realice transferencias. Ello sugiere que para el caso uruguayo, no existiría un efecto de las segundas nupcias sobre el cumplimiento con los hijos de las primeras.

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

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

En las presentes estimaciones se incluyó como variable explicativa una que recoge el efecto de tener una nueva pareja. En las dos estimaciones, el coeficiente estimado fue negativo pero no fue significativamente distinto de 0 sugiriendo que la probabilidad de recibir una transferencia no es sensible a que la mujer tenga una nueva pareja.

Además, en la especificación (2) se introdujo una nueva variable que recoge cierta medida de bienestar de la mujer. En un formulario autosuministrado sobre relaciones de pareja, la ESF pregunta cómo es la vida actual de la mujer en comparación al año anterior a la separación con respecto a diferentes aspectos; uno de ellos es el ingreso. El formulario brinda cinco opciones que varían desde mucho mejor a mucho peor. Con esta información se construyó una variable que toma valor 1 cuando la mujer responde que en la actualidad, sus ingresos son mejores (o mucho mejores) que el año previo a la separación. Esta variable arroja un impacto negativo: la probabilidad estimada de que una mujer cuyos ingresos han mejorado reciba una transferencia es 29%; para aquellas con un ingreso igual o peor, la probabilidad es 45%.

Respecto a las relaciones entre el padre y la madre, dos variables han requerido especial atención como indicadores de la calidad del vínculo en el pos divorcio: la duración de la pareja y el tiempo transcurrido desde la separación. Una convivencia más larga sugiere la posibilidad de mayor cooperación luego de la ruptura y vínculos más estrechos entre el padre y los hijos. Además, una duración más corta de la pareja sugiere mayores conflictos. Por lo tanto, es probable que el grado de cumplimiento con la pensión sea mayor a medida que aumenta la duración de la unión. En cambio, cuanto mayor es el tiempo transcurrido desde la ruptura, más probable es que se debiliten los lazos afectando negativamente el cumplimiento.

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

Además, en la especificación (2) se agrega una nueva variable que identifica el grado de conflicto de la pareja antes de la ruptura. Para ello se utilizó la información relevada en un formulario autosuministrado sobre las relaciones de pareja, que no fue respondido por casi el 10% de las mujeres. En el se preguntó con qué frecuencia discutían durante el año anterior de la separación, admitiendo cinco respuestas: muy poco, algunas veces al mes, varias veces por mes, casi todos los días y muchas veces por día. Con estas respuestas se construyó una variable que toma valor 1 cuando la mujer respondió las dos últimas opciones. El coeficiente

estimado es negativo indicando que mayor frecuencia de discusiones disminuye la probabilidad de que el padre realice una transferencia. Valuando el resto de las variables en su promedio, la probabilidad de que existan transferencias para las parejas con alta frecuencia de discusiones es 30%; para las de menor nivel de discusión, la probabilidad es 47%.

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

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

Cuadro 4. Resultados de la estimación de la probabilidad de que el padre realice una transferencia regular (coeficientes estimados y desvío estándar)			
VARIABLES	(1)	(2)	Valor promedio de la variable
La pareja estuvo casada	-0,027 0,215	0,024 0,222	0,713
Duración de la unión	0,032 *** 0,018	0,033 *** 0,019	9,855
Años pasados desde la ruptura	-0,008 0,019	-0,012 0,019	7,724
Número de hijos	-0,079 0,089	-0,073 0,092	2,029
La madre tiene nueva pareja	-0,137 0,181	-0,059 0,189	0,385
El padre tiene nueva pareja	-0,148 0,184	-0,140 0,187	0,415
Sin datos sobre pareja del padre	-1,044 * 0,282	-1,133 * 0,286	0,211
Educ.del padre: media incompleta	0,598 * 0,231	0,663 * 0,239	0,305
Educ.del padre: media completa	1,071 * 0,254	0,987 * 0,267	0,207
Educ.del padre: media terciaria	1,347 * 0,289	1,288 * 0,290	0,142
Educ.del padre: sin datos	-0,171 0,580	-0,020 0,578	0,051
Frecuencia alta de discusiones		-0,457 ** 0,186	0,425
La madre mejoró su ingreso desde la ruptura		-0,429 ** 0,196	0,367
No respondió el formulario sobre relaciones		-0,136 0,287	0,098
Constante	-0,594 *** 0,324	-0,295 0,349	1
R2	0,208	0,242	
Casos	275	275	
Predice correctamente (% de casos)			
Transferencia	68,1	68,1	
No transferencia	79,3	80,5	
Total	74,6	75,3	

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

Notas:

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

(b) Las probabilidades predichas se calculan a partir de la estimación de un modelo probit (especificación 2 del Anexo 1). Para cada característica, se tomó el resto de las variables en su valor promedio. En el caso de la duración, se estimó la probabilidad predicha para el promedio por debajo de la mediana (4.6 años) y para el promedio por encima de la mediana (15.5 años).

Fuente: Elaboración propia con base en ESF

IV. El incumplimiento desde la perspectiva judicial

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

Este análisis se realiza en función de dos ejes principales: los mecanismos de determinación de los ingresos de la persona demandada y las medidas dirigidas a lograr el cumplimiento de las decisiones judiciales. La información presentada está basada en

entrevistas a diversos actores clave del sistema judicial de Montevideo: jueces, defensores de familia y abogados especializados en derecho de familia (en el anexo 1 se presenta una lista de los especialistas entrevistados). Estas entrevistas no tuvieron por objetivo realizar un estudio pormenorizado y representativo del ámbito judicial y de los distintos actores, sino recabar las opiniones de expertos a efectos de describir la problemática que enfrenta el sistema judicial para lograr el cumplimiento del pago de las pensiones alimenticias.

IV.1. El contexto legal: normativa vigente y jurisprudencia⁶

La regulación de la contribución económica que deben prestar los padres a los menores se enmarca dentro de la normativa general del Código Civil que reglamenta la “obligación familiar de alimentos”. Si bien este es el término utilizado en el lenguaje jurídico, el concepto de alimentos⁷ tiene un sentido amplio que cubre no sólo la supervivencia física del menor sino el conjunto de sus necesidades (habitación, vestimenta, salud, recreación y educación)

En el Código Civil se estipulan las obligaciones que nacen entre parientes de línea directa y entre cónyuges y excónyuges, fundadas en el principio de solidaridad familiar. La obligación de asistir materialmente a los menores de edad se estipula también en el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA); en este último se determinan las medidas a ser adoptadas cuando existe omisión en el pago de las pensiones alimenticias hacia los beneficiarios menores de 21 años⁸, si estos no conviven con alguno de sus progenitores.

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

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

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

⁶ Este apartado ha sido elaborado con base en los testimonios de los actores judiciales y en Varela de Motta (1998).

⁷ Según consta en el artículo 46 del CNA.

⁸ La obligación no tiene restricciones hasta los 18 años, pero a partir de esa edad puede suspenderse la pensión si el receptor cuenta con medios para su sustento. La ley de 1995 que rebaja la mayoría de edad a los 18 años cumplidos, establece explícitamente que el derecho a recibir alimentos se mantiene para los menores de 21 años.

suele solamente admitir el pago de gastos que impliquen montos fijos (cuotas mutuales, cuotas de instituciones de enseñanza, etc.).

La legislación no incorpora fórmulas fijas para determinar el monto de las pensiones alimenticias. El único lineamiento legal es que deben determinarse en función de una ecuación entre las necesidades del menor y los recursos económicos del demandado. El artículo 122 del Código Civil dispone que *“Los alimentos han de ser proporcionales al caudal de quien los da y a las necesidades de quien los recibe. El juez, según las circunstancias del caso, reglará la forma y cuantía en que hayan de prestarse los alimentos”*⁹. En definitiva, la ley establece que el monto se determine a partir de un análisis particularizado de cada situación, es decir, la fijación surge de un estudio caso a caso. En la práctica, los magistrados lo fijan basándose en “topes jurisprudenciales”, los que toman en cuenta la edad de los menores, el número de hijos beneficiarios y la existencia de necesidades especiales de estos últimos.

Recuadro 1: La institucionalidad prevista para el reclamo de pensiones alimenticias

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

Respecto a la asistencia legal de las personas que no tienen recursos económicos para costear los servicios de un abogado, el Poder Judicial cuenta con 34 defensores de familia en Montevideo. Asimismo, los Consultorios Jurídicos de la Facultad de Derecho de la Universidad ofrecen también servicios de defensoría. A diferencia de los defensores de familia del Poder Judicial, que se concentran en dos locales del centro de la ciudad, estos consultorios están descentralizados y localizados en las zonas de la ciudad donde se asienta la población de bajos recursos. En el interior, el Poder Judicial cuenta con 22 defensores de familia localizados en las cabeceras departamentales y en áreas de gran concentración urbana (Ciudad de la Costa, Las Piedras, etc.)

De acuerdo a la información del Poder Judicial, en 2002 la proporción de demandas por pensión alimenticia presentadas en Montevideo con el patrocinio de las defensorías de familia fue del 43% y en 2003 del 49%.¹⁰ No se cuenta con datos del total de demandas por pensiones presentadas en el interior del país, pero algunos indicadores sugieren que la solicitud de servicios de defensores es sustantivamente mayor que en la capital del país. Por ejemplo, en el año 2002 las demandas de pensiones alimenticias asesoradas por defensores representaron el 66% del total de divorcios del interior, mientras que en Montevideo alcanzaron sólo al 29%.

⁹ Citado por Varela de Motta (1998), p. 23.

¹⁰ Datos proporcionados por la Secretaría General de los Servicios de Asistencia Letrada del Interior.

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

Respecto al momento en que se fija la pensión, éste difiere en función de la existencia o no de una demanda de divorcio. Desde 1978, los arreglos relativos a la guarda, visitas y pensión alimenticia de los hijos menores deben ser solucionados antes de dictarse la sentencia definitiva de divorcio.¹¹ En los casos en que no exista vínculo legal entre los padres o no se presente demanda de divorcio, la normativa es sólo aplicable una vez que la madre o el padre se presenten ante la justicia para demandar pensión para los menores. A partir de ese momento, el demandado¹² debe pagar una pensión provisoria fijada por la justicia, la que será exigible a partir del momento en que se presenta la demanda.

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

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

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

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

¹¹ Posteriormente, en el artículo 350.1 del Código General del Proceso se establece que la pensión, la guarda y las visitas deben resolverse en la audiencia preliminar de divorcio, estén o no de acuerdo las partes. Los ex cónyuges podrán iniciar juicio en caso de no estar de acuerdo con la solución provisoria determinada en esta audiencia.

¹² Dado que en la amplia mayoría de los casos las demandas van en contra de los varones, en este trabajo utilizaremos este y otros términos en masculino a efectos de facilitar la lectura. De acuerdo a las apreciaciones de los jueces de familia, el 90% de las demandas de pensiones alimenticias son presentadas en contra del padre.

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

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

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

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

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

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

Cuando es un asalariado registrado, la madre debe informar que el demandado está efectivamente trabajando y aportar datos (por ejemplo la dirección de la empresa) que le permitan al juez realizar las diligencias correspondientes en las planillas de trabajo, para

comprobar los ingresos del deudor . Sin embargo, puede ocurrir que solo exista un registro parcial de las horas trabajadas o del ingreso percibido. Aunque, como se mencionó anteriormente, el CNA considera que el empleador que oculta los ingresos reales de un deudor de alimentos es considerado cómplice de estafa, varios de los testimonios recogidos señalan que es común que el demandado no figure en la planilla por la totalidad de las horas trabajadas o con el salario efectivo. En la experiencia de los defensores de familia, es ilustrativo que incluso cuando se verifica una relación de dependencia laboral, sean relatados como excepcionales los casos en que la comprobación de ingresos se ajusta a la realidad: *“Yo he tenido la suerte de que en algunos casos he podido comprobar ingresos, pero son los mínimos, para los cuales hay que estar atrás continuamente para saber qué informe dio el patrón. A partir de ese informe uno consigue que el inspector vaya en un horario en que según el patrón no debería estar (el demandado), porque según su informe no trabajaba, o trabajaba medio horario o trabajaba por su cuenta. Es complejo. Y después están todas esas posibilidades de disfrazar los bienes, la creación de personas jurídicas que esconden bienes, etc ”*

El análisis de la información recogida permite identificar dos tipos de incumplidores: los más pobres y los solventes. Entre estos últimos la determinación de la pensión es difícil en la medida en que los ingresos provienen de propiedades, es el caso por ejemplo, de empresarios o propietarios de establecimientos rurales. *“De la misma manera que podemos pensar que alguien que es un desocupado no paga y hace lo posible para no pagar, en las audiencias se ve gente que es integrante de una sociedad anónima, presentan balances que muestran que no tienen resultados, tampoco pagan, y sin embargo viven opulentamente ”* .

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

Junto a esta clase de deudores solventes, se encuentra la categoría de padres incumplidores de escasa solvencia, para los que no existen mecanismos alternativos de determinación de ingresos. Dentro de esta categoría se incluyen los desocupados y aquellos que tienen ingresos muy bajos y variables, generalmente insertos en el mercado de trabajo informal. Según las opiniones recogidas, este grupo constituye la “masa” de padres deudores, la expresión “reparto de miserias” aparece sistemáticamente en los relatos para describir la situación de esta categoría: *“En niveles bajos, muchas veces lo que sucede es que realmente los ingresos son miserables y el juez lo que muchas veces hace, como los propios jueces dicen, es ‘repartir la miseria’. Entonces, ¿qué pensión se le va a fijar a esta persona que sea razonable para sus hijos? Obviamente, vive mal él y van a vivir mal los hijos (...) Entonces el problema está mucho más allá de lo jurídico, es de orden económico real”* .

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

Finalmente, existe una porción de la población -probablemente la más pobre- que ni siquiera se presenta ante la justicia para litigar por pensiones alimenticias para sus hijos, en la medida en que anticipan que sus posibilidades de éxito para determinar los ingresos del padre son prácticamente inexistentes “(...) porque la madre sabe que (el padre) no tiene. No se va a gastar en ómnibus y en tiempo para no conseguir nada, porque los mismos abogados les dicen a las madres que inicien demanda sólo cuando sepan que tiene algo. Entonces, los que realmente no tienen no llegan al juzgado, a no ser que tuvieran y el hombre deja el trabajo para que no se le retenga” (. O como señala otro entrevistado , “Viene mucha gente pobre pero también mucha que no lo es, el grueso es gente que tiene una relativa capacidad económica. Pero la gente muy pobre no viene, porque entre otras cosas están marginados (..). Son los clientes de la justicia penal y ahora en parte los clientes en materia de violencia doméstica. No son clientes de los juzgados de familia, o sea que “familia” también se constituye en una especie de lujo...” .

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

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

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

Entre los sectores de menores recursos es principalmente la informalidad del trabajo la que conspira contra la posibilidad de aplicar sanciones, pero también fue señalado por varios entrevistados que entre los deudores con trabajos estables pero escasamente remunerados es frecuente el abandono del trabajo ante la amenaza de retención judicial: “En este país el que paga es el funcionario público que tiene un buen empleo y quiere conservarlo, porque además se ve en los lugares muy carenciados, donde yo tengo el consultorio, que incluso los empleados públicos dejan el trabajo tranquilamente si ganan muy poco, (...) y tienen un gran número de hijos, si les descuentan el 25% o 30% no les sirve trabajar”.

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

que existe solamente en la letra de la ley. En los pocos casos en que el juez de familia traslada el caso a los juzgados penales, el incumplimiento en el pago de las pensiones alimenticias suele ser un delito menor frente a los asuntos que tratan los jueces de esta materia, *“Los jueces penales es algo que toman con pinzas, citan al individuo, conversan, lo vuelven a citar, nunca lo procesan, yo creo que hay que ser más exigentes”*. Cabe destacar que algunos países (Chile, España) han modificado recientemente sus leyes estableciendo que los procesados por incumplimiento en el pago de pensiones alimenticias cumplan un régimen de prisión nocturna o durante los fines de semana. Esta sería una fórmula intermedia que contemple el rigor de la ley sin deteriorar la eventual posición del deudor con el mercado de trabajo.

Recuadro 2: Las iniciativas legislativas para modificar el régimen de pensiones alimenticias y mejorar el grado de cumplimiento

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

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

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

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

Varios entrevistados perciben que son necesarias medidas coactivas más eficaces, particularmente para elevar el grado de cumplimiento de los deudores solventes, sugiriendo que la legislación ha quedado rezagada frente a los cambios incluidos en otros países. *“El problema de las pensiones alimenticias es que no se pueden efectivizar. En otras legislaciones tienen otros sistemas coactivos, por ejemplo en Argentina hay un registro de deudores. Acá se supone que como es delito debe ir a penal, pero en penal no tienen sanción alguna, acá hay proyectos de creación de registro de deudores en el parlamento, pero por ahora no han salido. Hasta que no se impongan realmente sanciones, con el registro de deudores o lo que sea, este problema no se va arreglar”*; *“Los que no quieren pagar, no pagan y no hay como*

hacerles pagar, podrán ir a mediación, podrán hacer convenios, pero si bien es un delito, la justicia penal no actúa, los casos que yo he mandado hasta el día de hoy no tuve novedades y eso que sólo van a penal los contumaces, esos que se les detecta donde están trabajando y dejan el trabajo”.

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

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

En la medida que los hijos suelen permanecer con la madre cuando se produce la ruptura del núcleo conyugal, el contacto con el padre es una dimensión relevante de las relaciones familiares en el contexto del aumento del divorcio. Por otro lado, si bien la evidencia internacional no es unánime, la intensidad del contacto y la continuidad del soporte económico suelen estar correlacionados. Para el caso uruguayo, el trabajo de Bucheli (2003) encuentra que a mayor frecuencia de visitas, mayor es la probabilidad de que el padre realice una transferencia.

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

Si bien la doctrina jurídica adhiere a la postura de que el incumplimiento en las pensiones no puede jugar en contra de las visitas, en los hechos la justicia enfrenta serias dificultades para lograr que el derecho de los niños sea respetado cuando el grado de conflictividad entre los padres es alto. El resultado, es que, según la expresión de algunos entrevistados, los menores quedan muchas veces en calidad de rehenes del conflicto, y además del deterioro de su nivel de bienestar, frecuentemente ven interrumpida la continuidad de las relaciones con su progenitor: *“En el conflicto que surge cuando una pareja se separa, muchas veces la posición del padre es decir ‘yo no sirvo pensión’, y la madre entonces ‘yo no dejo que visite a mis hijos’, ‘mis hijos’, ‘míos’; se crea un círculo vicioso que va sólo generando cada vez más conflicto y los niños sufren las consecuencias, quedan como rehenes de esa situación.*

La madre que no permite que los hijos vean al padre, y que dice ‘mis hijos’, está separando a los hijos del padre y es lógico, si bien no justificable, que ese padre se vaya sintiendo menos vinculado y cada vez menos responsable”

Respecto a la capacidad de la justicia para lograr que el régimen de visitas sea respetado, hay acuerdo entre los actores judiciales de que se trata de un aspecto aún más difícil de imponer que el pago de las pensiones, “ *Siempre las discusiones son que el padre no conviviente pide un régimen de visita más amplio, la parte tenedora no lo atiende, y hay que admitir que la mayoría de las veces hay un fuerte incumplimiento de la madre tenedora de lo que esta pactado, y es muy difícil, cuando no hay voluntad de las partes, asegurar el derecho del niño con una nueva sentencia, imposible diría*”. En opinión de este entrevistado los esfuerzos de mediación puntuales que se realizan en el ámbito de los juzgados y en los centros de mediación, deberían ser ampliados con la implementación de instituciones comunitarias orientadas a servicios de “consejería familiar”.¹³

Otro aspecto problemático de los juicios de visitas es la lentitud de la justicia para procesar estas demandas, cuyos efectos son particularmente negativos cuanto menores son los hijos, “*Los hombres pelean más por visitar a sus hijos, está el efecto del desgaste, los juicios de visitas son muy largos, el padre que pretende visitar a sus hijos tendría que tener una respuesta de una audiencia en no menos de quince días, en lugar de eso tiene que iniciar un juicio, las audiencias se fijan a los dos o tres meses, si la otra parte contesta. A todo eso pasan cinco o seis meses (es el promedio), sin que el padre, o la madre vea a los hijos, y eso produce desacostumbramiento, al cabo de varios meses es como ver a un extraño*”.

A diferencia de la opinión sostenida respecto al marco legal vigente para regular el pago de las pensiones, que en términos generales fue considerado adecuado, varios entrevistados señalaron que la legislación no ha acompasado los cambios ocurridos al interior de las familias, particularmente en lo que refiere a la distribución de los roles de género en el cuidado de los niños. En este sentido, señalan que el espíritu de ley no contempla la creciente proporción de padres que participa más activamente en la crianza de sus hijos mientras forma parte del núcleo y que reclama mayor protagonismo cuando deja de convivir con ellos. “*Nuestro código es ‘madrista’. Hay una visión madrista de la relación del niño con sus progenitores, a lo cual yo creo que al día de hoy ya no puede ser. Cada vez más el padre acompaña a la madre en toda la crianza del hijo, en cambiarle los pañales, darle la mamadera, llevarlo al colegio, hacerse cargo de él. Eso se ve en las generaciones nuevas, nuevas maneras de asumir la paternidad. Sin embargo, los jueces siguen siendo madristas, la visión del código es ‘la mujer está en la casa y se hace cargo de los niños, el hombre es el que sale a buscar los alimentos y vuelve al hogar’, al día de hoy la madre y el padre salen de la casa, los dos comparten las funciones de la casa y muy similar dedicación. Yo creo que eso también tiene que tenerlo en cuenta el juez al momento de resolver sobre la tenencia de los chicos.. Si el padre pide la tenencia del niño, para que el juez se la de, el padre tiene poco menos que demostrar que la madre es un monstruo, cuando en definitiva el padre puede estar en mejores condiciones afectivas para entregarle la tenencia*”.

¹³ Debe notarse que varios de los países que han buscado reforzar el cumplimiento tanto de las pensiones como de las visitas, han creado espacios de esta índole en el marco de las reformulaciones del sistema de cobro. Suecia, por ejemplo, ha obtenido buenos resultados con la creación de este tipo de instancia previa a la demanda judicial.

Si bien las opiniones recogidas son unánimes en resaltar la creciente importancia de una porción de padres comprometidos con el bienestar económico y afectivo de sus hijos luego del divorcio, las escasas estadísticas que dispone el Poder Judicial permiten sugerir que en términos cuantitativos sigue siendo muchísimo más frecuente que la madre reclame ante la justicia pensión para sus hijos, que el padre demande por más tiempo con ellos. Si se consideran las estadísticas de las demandas presentadas ante los juzgados de familia, los datos anuales entre 2000 y 2003 muestran que la cantidad de demandas por visitas, usualmente presentadas por padres constituyen un número sustantivamente menor a las demandas por pensión, usualmente presentadas por las madres. A modo de ejemplo, en 2003 se presentaron en Montevideo un total de 2015 demandas por pensión alimenticia, mientras que hubo 432 demandas por visitas y 70 demandas por guarda de menores.¹⁴

V. Consideraciones finales

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

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

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

¹⁴ La información proviene de la Distribuidora de Turnos del Poder Judicial de la ciudad de Montevideo. Dado que los datos no discriminan quien presenta la demanda, estos números podrían incluir por ejemplo demandas de abuelos por visitas hacia los nietos, o pensiones para beneficiarios no necesariamente menores de edad. Sin embargo, de acuerdo a la apreciación de los jueces y ministros, algo así como el 90% de las demandas de pensiones son presentadas por mujeres con hijos y el 90% de las demandas por visitas y guarda son reclamos de padres contra sus ex cónyuges, solicitando que se cumplan los arreglos de visita o reclamando arreglos más amplios.

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

Es muy factible que los proyectos de ley que reclaman la creación de un registro de deudores tengan efectos positivos sobre el nivel de cumplimiento de los deudores solventes, considerando que el tipo de sanciones previstas penalizan fundamentalmente la libertad para realizar operaciones financieras. El abanico de medidas de esta naturaleza adoptadas en otros países es muy amplio y no hay mayor discusión acerca de su eficacia.¹⁵ Sin perjuicio de que este mecanismo contribuiría también a promover un sistema más equitativo, no es esperable que tenga mayor impacto sobre el bienestar de los niños en los sectores más pobres, entre los que se concentra el mayor número de padres incumplidores. Si el principal problema evidenciado tanto a partir del análisis estadístico como de la opinión de los actores judiciales es que una causa clave del incumplimiento reside en la baja capacidad de los padres para pagar, parece necesario buscar soluciones adicionales orientadas a mejorar también el cumplimiento de los padres de menores ingresos. Dichas soluciones deberían tender a lograr que los padres separados compartan sus recursos económicos con sus hijos, en la misma medida que las madres, con iguales o menores recursos, asumen la responsabilidad económica hacia sus hijos luego de la ruptura conyugal.

La escasa o nula colaboración económica de los padres hacia sus hijos luego de la separación se transformó en uno de los problemas más complejos que debieron enfrentar las políticas públicas de los países desarrollados, en el contexto del aumento del divorcio y de la reducción de las transferencias públicas hacia los hogares pobres (Corden y Meyer, 2000; Selzer y Meyer, 1995). Kunz et al. (1999) consignan que a mediados de la década de los ochenta en Australia y el Reino Unido sólo el 24%, de los padres cumplía regularmente con las obligaciones estipuladas, en Estados Unidos alcanzaba a 31%, y la proporción aumentaba a 45% en Bélgica y Finlandia. Todos estos países, a los cuales se sumaron Canadá, Holanda, Dinamarca y Noruega, implementaron una extensa serie de cambios en las legislaciones y reorganizaron el sistema de cobro de las pensiones alimenticias con el objetivo de elevar el cumplimiento. Los resultados han sido variables y los diversos mecanismos adoptados son aún objeto de considerable controversia en estos países. Por ejemplo, en Bélgica y Australia los cambios legislativos han contribuido a aumentar la proporción de padres cumplidores en cerca de 20 puntos porcentuales, en Estados Unidos esta proporción se mantuvo inalterada y en el Reino Unido se redujo sustancialmente.¹⁶

Las reformas implementadas en estos países han sido eficaces en abatir el grado de evasión de los deudores solventes, pero el principal escollo que enfrentan actualmente consiste

¹⁵ Estas medidas incluyen por ejemplo la denegación del pasaporte, la imposibilidad de ejercer una profesión, la imposibilidad de obtener o renovar la libreta de conducir y otros tipos de licencias, etc.

¹⁶ Por diversos motivos la reforma implementada en este país durante la administración Thatcher es invariablemente señalada en la bibliografía como un ejemplo de fracaso de política pública. Ver a este respecto ver: Bradshaw, J. y Skinner, C. (2000) "Child Support: The British Fiasco".

en elevar el nivel de cumplimiento de los padres con menores recursos. En Estados Unidos particularmente, los estudios más recientes sugieren que es necesaria la inclusión de los padres divorciados en las políticas de estímulo al empleo, hasta ahora restringidas a las jefas de hogares monoparentales, como forma de lograr resultados más notorios en la recuperación de pensiones alimenticias (Sorensen y Oliver, 2002).

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

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

Una medida que ha demostrado tener efectos positivos sobre el cumplimiento, es la elaboración de lineamientos objetivos para fijar los montos de las pensiones, los que han suplantado los análisis “caso a caso”. Las evaluaciones de la fijación “caso a caso” revelaron una importante variabilidad entre distintos jueces respecto a una misma situación; por ejemplo el sexo y la edad de los magistrados tenía efectos sobre el monto fijado y los montos divergían considerablemente en función de los ingresos del demandado, particularmente si eran elevados (Bourreau-Dubois et al., 2003; Bogenschneider et al., 1995). A partir de la década de 1970 los gobiernos han establecido fórmulas-guía o al menos lineamientos para orientar el trabajo de la justicia y de las agencias especializadas en la determinación del monto de las obligaciones. Las fórmulas varían según el país, pero suelen incluir además de los ingresos del deudor, indicadores oficiales de nivel de vida, el tiempo que el menor pasa con el padre, el nivel de vida del menor previo a la separación y la composición de la eventual nueva familia del deudor. En opinión de Corden y Meyer (2000), la adopción de algún tipo de fórmula que guíe las decisiones en la determinación del valor de la pensión ha redundado en “(...) una mayor transparencia del proceso, en una mayor comprensión de los mecanismos por parte de los interesados, en un mayor nivel de cumplimiento, y en una mayor consistencia de las decisiones, a la vez que ha facilitado la tarea de administración”¹⁷. Por otro lado, los estudios más recientes han puesto en evidencia que el nivel de cumplimiento aumenta si los padres evalúan que el monto estipulado es adecuado y responde a criterios justos y universales (Case et al., 2002)

El cumplimiento en el pago de las pensiones alimenticias es un componente de las estrategias de combate a la pobreza en varios países. Si bien varios estudios evidencian que aún en el caso de que el cumplimiento fuese perfecto las transferencias hacia los hijos no serían suficientes para elevar a los hogares monoparentales por encima de la línea de pobreza,

¹⁷ Traducción libre, p.76

estas sí contribuyen a mejorar el nivel de bienestar de los miembros de estos hogares. Inversamente, pocos padres caen bajo la línea de pobreza a causa del pago de pensiones alimenticias (Bogenschneider et al., 1995).

VI. Referencias bibliográficas

- Arim, Rodrigo y Furtado, Magdalena (2000). "Pobreza, crecimiento y desigualdad. Uruguay 1991-97", Serie Documentos de Investigación, DT 500, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UdelaR
- Bartfeld, J. (2000) "Child Support and Postdivorce Economic Well-Being of Mothers, Fathers, and Children", *Demography*, 37(2), 203-213.
- Bartfeld, J. y Meyer, D. (2003) "Child Support Compliance among Discretionary and Nondiscretionary Obligor", *Social Service Review*, 77(3), pp. 347-374
- Bogenschneider, K., Ragsdale, E. y Linney, K. (1995) "Child Support: The Effect of the Current System on Families", Wisconsin Family Impact Seminars Briefing Report, Center for Excellence in Family Studies, University of Wisconsin-Madison.
- Bourreau-Dubois, C. et al (2003), Nota de síntesis del informe: *Les obligations alimentaires vis-à-vis des enfants de parents divorcés: une analyse économique au service du droit*, Misión de Recherche Droit et Justice,, accesible en: <http://www.gip-recherche-justice.fr>, 1/9/2004.
- Bradshaw, J. y Skinner, C. (2000) "Child Support: The British Fiasco", en *Focus* 21(1), University of Wisconsin-Madison, Institute for Research on Poverty, accesible en: <http://www.ssc.wisc.edu/irp/focus/foc211.pdf>, 15/9/2004.
- Bucheli, Marisa (2003). "Transferencias y visitas entre padres e hijos no corresidentes", en *Nuevas Formas de Familia. Perspectivas nacionales e internacionales*, UNICEF, UdelaR, Montevideo.
- Cabella, W. (1999) La evolución del divorcio en Uruguay (1950-1995), *Notas de Población*, 67-68.
- Case, A., Lin, I. y McLanahan, Sara (2002) "Explaining Child Support Trends: Economic, Demographic, And Policy Effects", Working Paper #00-20, Center for Research on Child Wellbeing.
- Corden y Meyer, D. (2000) "Child support policy regimes in the United States, United Kingdom, and other countries: Similar issues, Different Approaches", *Focus* 21(1), University of Wisconsin-Madison, Institute for Research on Poverty, accesible en: <http://www.ssc.wisc.edu/irp/focus/foc211.pdf>, 15/9/2004.
- Del Boca, Daniela y Ribero, Rocío (1999). "Visitations and transfers in non intact households", Center Discussion Paper N° 807, Economic Growth Center, Yale University.
- Filmer, Deon y Pritchett, Lant (2001). "Estimating Wealth Effects Without Expenditure Data – Or Tears: An Application to Educational Enrollments in States of India", *Demography*, 38(1), pgs. 115-132.
- Furstenberg, Frank F. y Cherlin, Andrew J. (1991). *Divided Families: what happens to children when parents part*, Harvard University Press, USA.
- Goode, Woode. (1993) *World Changes in Divorce Patterns*, Yale University Press, Michigan.

- Meyer, Daniel (1999) “Compliance with Child Support Orders in Divorce Cases”, en: Ross Thompson y Paul Amato (eds.) *The Postdivorce Family. Children, Parenting and Society*, Sage, USA.
- Meyer, Daniel R. y Bartfeld, Judi (1994) “Compliance with Child Support Orders in Divorce Cases”, Discussion Paper N° 1043-94, Institute for Research on Poverty.
- Sardon, J.P. (2002) “Evolution démographique récente des pays développés”, *Population*, 57(1).
- Selzer, J. y Meyer (1995) “Child Support and Children’s Well-being”, en: Bogenschneider, K., Ragsdale, E. y Linney, *Child Support: The Effect of the Current System on Families*”, *Wisconsin Family Impact Seminars Briefing Report*, Center for Excellence in Family Studies, University of Wisconsin-Madison.
- Selzer, Judith (1994) *Demographic Change, Children’s Families, and Child Support Policy in the United States*, Discussion Paper N°1036-94, Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin.
- Sorensen y Oliver (2002) Child Support Reforms in PRWORA: Initial Impacts, Discussion Paper, Urban Institute, accessible en http://www.urban.org/Uploadedpdf/410421_discussion02-02.pdf, setiembre 2004.
- UdelaR/UNICEF (2001) Encuesta de situaciones familiares y desempeños sociales de las mujeres en Montevideo y el Area Metropolitana, microdatos disponibles en <http://www.fcs.edu.uy>
- Varela de Motta, Inés. (1998) *Manual de Derecho de Familia* (2ª edición), FCU, Montevideo.
- Vigorito, Andrea (2003). “Arreglos familiares y bienestar económico de los niños en Montevideo”, en: *Nuevas Formas de Familia. Perspectivas nacionales e internacionales*, UNICEF/ UdelaR, Montevideo.
- Weiss, Yoram y Willis, Robert J. (1985). “Children as Collective Goods and Divorce Settlements”, *Journal of Labor Economics*, Volume 3, pags. 268-292.
- Weiss, Yoram y Willis, Robert J. (1993). “Transfers among Divorced Couples: Evidence and Interpretation”, *Journal of Labor Economics*, Volume 11, Issue 4, pags. 629-679.

Anexo 1: Nómina de entrevistados/as

Dr. Raúl Antúnez (Director de Defensoría de Familia)

Dra. Emma Carozzi (Profesora Titular de la Cátedra de Derecho de Familia y Sucesiones – Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga y Prof. Adjunta de la Cátedra de Derecho de Familia y Sucesiones –Facultad de Derecho de la Universidad de la República)

Dra. María del Carmen Díaz (Jueza de Familia)

Dra. Miriam Musi (Jueza de Familia)

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

Dra. Mabel Rivero de Arhancet (Ex Directora de Defensoría de Familia)

Dra. Lucila Rozada (Defensora de Familia)

Dr. Mario San Cristóbal (Secretario General de los Servicios de Asistencia Letrada del Interior)

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

Dra. Edith Wieder (Presidente del Colegio de Abogados y Prof. de la Cátedra de Derecho de Familia y Sucesiones)