

# Análisis y perspectivas para los programas de transferencias

División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo  
DESyTC - DINEM

---

*Seminario: Transferencias Monetarias y Protección Social*  
*MIDES – CEPAL - UDELAR*  
*13 de julio 2016*



# Estructura de la presentación

---

- 1. Motivación y metodología**
- 2. El impacto distributivo de las transferencias hoy**
- 3. Escenarios y propuestas para Asignaciones Familiares**
  1. AFAM-PE: Eliminación condicionalidad educativa
  2. AFAM-PE: Cambio de escala de equivalencia
  3. AFAM-PE: Aumento transferencia a menores de 0 a 3
  4. AFAM-PE: Transferencia a jóvenes entre 18 y 21 años
  5. AFAM-PE: Transferencia a hogares sin menores
  6. AFAM contributiva: Unificación de monto con AFAM-PE
  7. Modificaciones conjuntas y comparación
- 4. Escenarios y propuestas para TUS**
  1. Aumento de montos para más de 4 menores y escala de equivalencia única
  2. Complemento a menores de 0 a 3
- 5. Cambios en la gestión**
- 6. Reflexiones finales**

# Estructura de la presentación

---

## 1. Motivación y metodología

## 2. El impacto distributivo de las transferencias hoy

## 3. Escenarios y propuestas para Asignaciones Familiares

1. AFAM-PE: Eliminación condicionalidad educativa
2. AFAM-PE: Cambio de escala de equivalencia
3. AFAM-PE: Aumento transferencia a menores de 0 a 3
4. AFAM-PE: Transferencia a jóvenes entre 18 y 21 años
5. AFAM-PE: Transferencia a hogares sin menores
6. AFAM contributiva: Unificación de monto con AFAM-PE
7. Modificaciones conjuntas y comparación

## 4. Escenarios y propuestas para TUS

1. Aumento de montos para más de 4 menores y escala de equivalencia única
2. Complemento a menores de 0 a 3

## 5. Cambios en la gestión

## 6. Reflexiones finales

# 1. Motivación y metodología

---

- La DINEM realizó una serie de jornadas de discusión sobre la orientación de la matriz de protección social. Se elaboró un documento que recoge discusiones conceptuales, hallazgos empíricos y estima escenarios de modificación de los programas de transferencias monetarias.
- La simulación de escenarios se realizó en base a la Encuesta Continua de Hogares del INE de 2013.
- Las modificaciones y resultados que se presentan constituyen escenarios de corto plazo. En cada caso, se modifica la política considerando la cobertura actual. Es decir, se aplican las modificaciones exclusivamente a los hogares que hoy en día declaran estar percibiendo el beneficio y no a todos los posibles beneficiarios.

# Estructura de la presentación

---

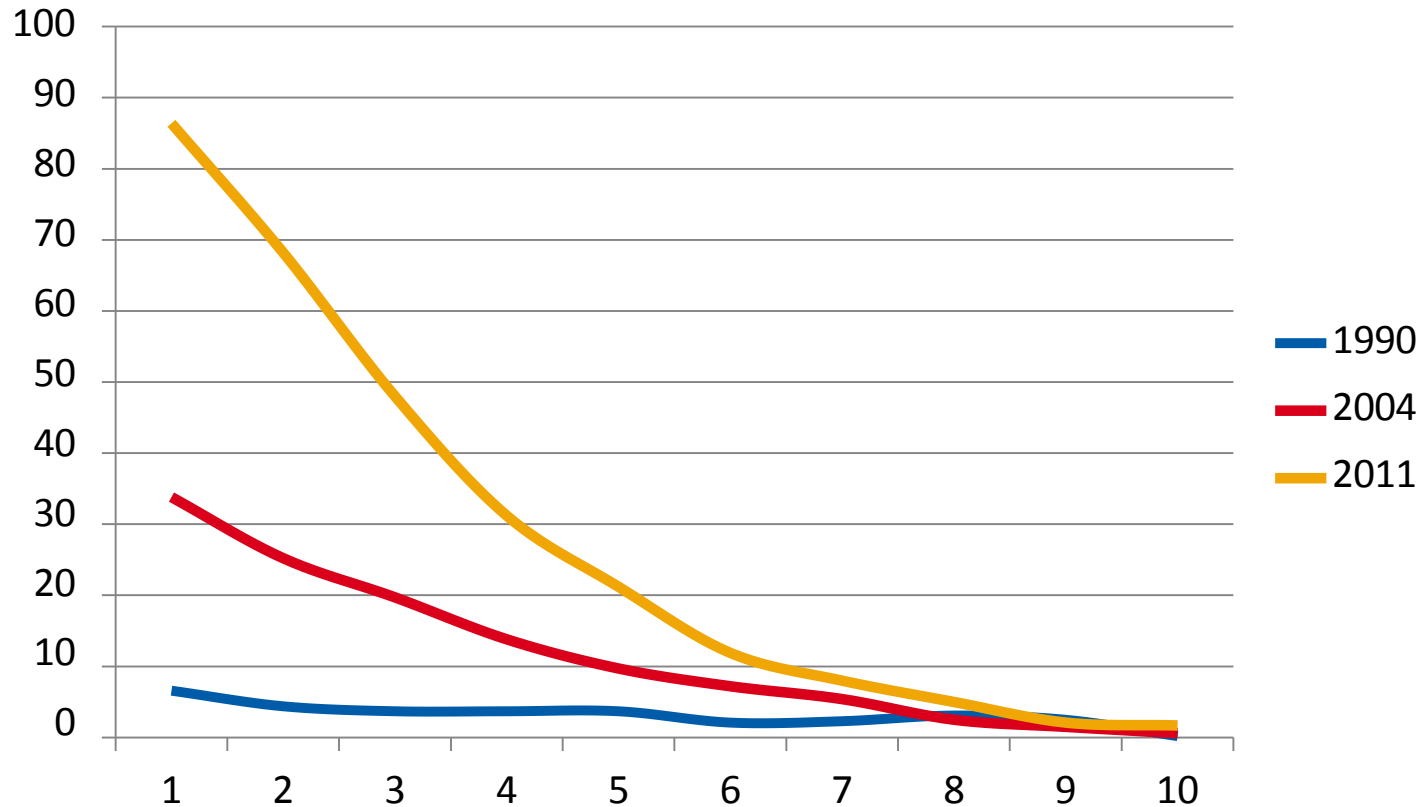
1. **Motivación y metodología**
2. **El impacto distributivo de las transferencias hoy**
3. **Escenarios y propuestas para Asignaciones Familiares**
  1. AFAM-PE: Eliminación condicionalidad educativa
  2. AFAM-PE: Cambio de escala de equivalencia
  3. AFAM-PE: Aumento transferencia a menores de 0 a 3
  4. AFAM-PE: Transferencia a jóvenes entre 18 y 21 años
  5. AFAM-PE: Transferencia a hogares sin menores
  6. AFAM contributiva: Unificación de monto con AFAM-PE
  7. Modificaciones conjuntas y comparación
4. **Escenarios y propuestas para TUS**
  1. Aumento de montos para más de 4 menores y escala de equivalencia única
  2. Complemento a menores de 0 a 3
5. **Cambios en la gestión**
6. **Reflexiones finales**

## 2. El impacto distributivo de las transferencias hoy

Programa	Gasto según registros (millones de pesos)	Beneficiarios	Pobreza sin transferencias		Pobreza con transferencias		Variación pobreza (pp)	
			Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares
AFAM - PE	3.904	387.239	16,65%	10,7%	15,45%	9,93%	1,20	0,77
TUS	1.328	67.145			16,35%	10,53%	0,29	0,2
AFAM contributiva	1.016	178.355			16,57%	10,66%	0,08	0,06

## 2. El impacto distributivo de las transferencias hoy

Proporción de hogares con menores que recibe transferencias no contributivas por decil de ingreso\*.



\*Localidades de 5000 habitantes y más

Fuente: Dean y Vigorito (2015)

# Estructura de la presentación

---

- 1. Motivación y metodología**
- 2. El impacto distributivo de las transferencias hoy**
- 3. Escenarios y propuestas para Asignaciones Familiares**
  - AFAM-PE: Eliminación condicionalidad educativa
  - AFAM-PE: Cambio de escala de equivalencia
  - AFAM-PE: Aumento transferencia a menores de 0 a 3
  - AFAM-PE: Transferencia a jóvenes entre 18 y 21 años
  - AFAM-PE: Transferencia a hogares sin menores
  - AFAM contributiva: Unificación de monto con AFAM-PE
  - Modificaciones conjuntas y comparación
- 4. Escenarios y propuestas para TUS**
  - Aumento de montos para más de 4 menores y escala de equivalencia única
  - Complemento a menores de 0 a 3
- 5. Cambios en la gestión**
- 6. Reflexiones finales**



# 3. Escenarios y propuestas para Asignaciones Familiares

## Aspectos prácticos de las AFAM-PE:

- **Selección:**
  - ICC
  - Control de ingreso
  - Contraprestaciones (educación, salud, CI)
- **Monto:**

Monto por atributario =  $(1096,4 \times \text{cantidad de menores}^{0,6}) + (469,9 \times \text{cantidad de liceales}^{0,6}) + (1566,2 \times \text{cantidad de personas con discapacidad})$

## Aspectos prácticos de las AFAM contributivas:

- **Selección:**
  - Tope ingreso
  - Contraprestaciones (educación)
- **Monto por menor:**
  - \$451 si el ingreso de madre/padre/tutor y su cónyuge es menor a \$16.995
  - \$225 si es mayor

# 3. Escenarios y propuestas para Asignaciones Familiares

## 3.1. AFAM-PE: Eliminación condicionalidad educativa

- **Modificación:** se otorga la transferencia a menores que no asisten a centro educativo y viven en hogares beneficiarios de AFAM-PE.
- **Justificaciones normativas:** objetivo de los programas de transferencia monetaria de asistencia social. ¿Ingreso mínimo (corto plazo) o acumulación de capital humano (largo plazo)? ¿Un instrumento para dos objetivos? En Uruguay en los documentos de programación de políticas sociales se mencionan ambos objetivos.
- **Justificaciones empíricas:** empeoran la focalización así como pueden ser inadecuados para el objetivo que se proponen. Hay evidencia que para el caso uruguayo, las causas del no cumplimiento de la condicionalidad son producto de fallas del Estado en el cumplimiento del goce de otros derechos (cuidados, embarazos, características estudiantes).

# 3. Escenarios y propuestas para Asignaciones Familiares

## 3.1. AFAM-PE: Eliminación condicionalidad educativa

- Este escenario otorga AFAM-PE a 22.459 nuevos menores, que corresponden a 18.862 hogares.

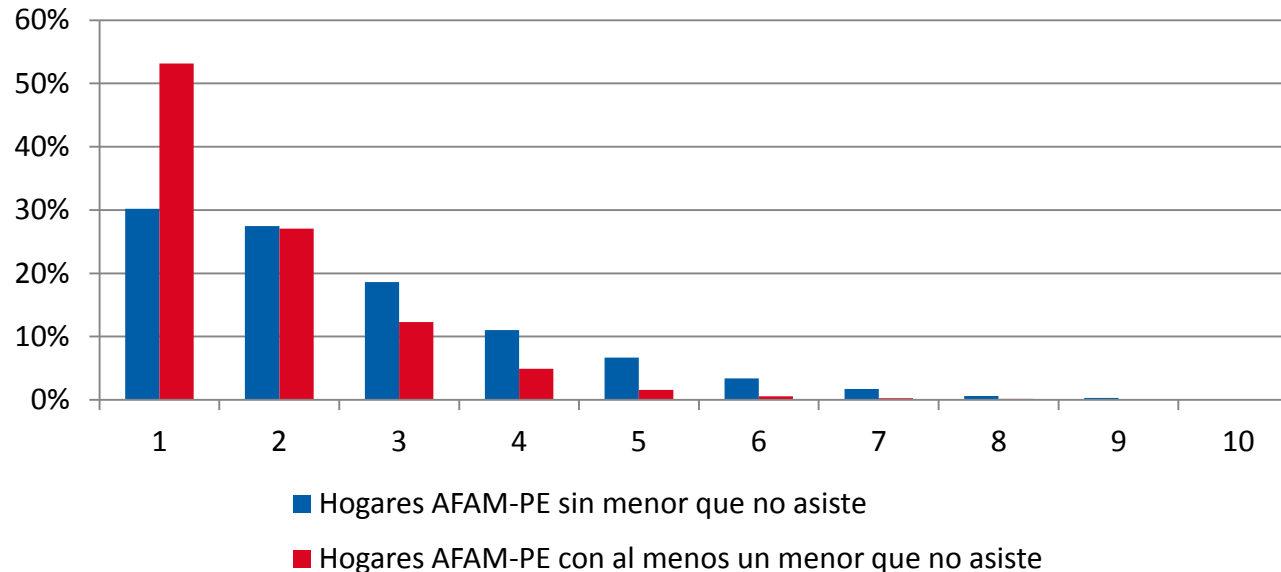
	PERSONAS			HOGARES		
	Antes	Después	Reducción	Antes	Después	Reducción
Pobreza	15,45%	15,42%	0,03	9,93%	9,91%	0,02

	Antes	Después	Reducción
Gini	42,16	42,14	0,02

# 3. Escenarios y propuestas para Asignaciones Familiares

## 3.1. AFAM-PE: Eliminación condicionalidad educativa

Distribución de hogares AFAM-PE según asistencia de menores a centro educativo, por deciles de ingreso



- **A pesar de no tener mucho impacto en pobreza, los hogares con menores que no cumplen la condicionalidad educativa se concentran en los primeros deciles. 53% de estos hogares se encuentran en el primer decil de ingreso.**
- **Refuerza evidencia empírica que la condicionalidad empeora focalización del programa.**

# 3. Escenarios y propuestas para Asignaciones Familiares

## 3.2. AFAM-PE: Cambio de escala de equivalencia

- **Modificación:** Se eleva la escala de 0,6 a 0,8.
- **Justificación:**
  - Existen diversas metodologías para estimar escalas de equivalencia que arrojan resultados distintos.
  - En el caso de AFAM–PE la estimación fue realizada bajo una metodología que no utilizó los consumos de los hogares.
  - Las estimaciones basadas en consumo en Uruguay han dado valores superiores. En concreto, la utilizada por el INE para las líneas de pobreza es de 0,8.

# 3. Escenarios y propuestas para Asignaciones Familiares

## 3.2. AFAM-PE: Cambio de escala de equivalencia

- Este escenario afecta a todos los hogares actualmente beneficiarios de AFAM-PE.

	PERSONAS			HOGARES		
	Antes	Después	Reducción	Antes	Después	Reducción
<b>Pobreza</b>	15,45%	15,24%	0,21	9,93%	9,81%	0,12

	Antes	Después	Reducción
<b>Gini</b>	42,16	42,08	0,08

# 3. Escenarios y propuestas para Asignaciones Familiares

## 3.3. AFAM-PE: Aumento transferencia a menores de 0 a 3

- **Modificación:** Se da un complemento equivalente al de educación media, a los menores de 0 a 3 en hogares beneficiarios de AFAM-PE. Aplican las escalas de equivalencia.
- **Justificación:**
  - Importancia de la primera infancia en el desarrollo de las personas.
  - Sistema de cuidados y Uruguay Crece Contigo con énfasis en la primera infancia

# 3. Escenarios y propuestas para Asignaciones Familiares

## 3.3. AFAM-PE: Aumento transferencia a menores de 0 a 3

- Este escenario afecta a todos los hogares actualmente beneficiarios de AFAM-PE, con menores entre 0 y 3 años de edad. Los menores que recibirían este complemento serían 80.499, lo que equivale a 67.647 hogares.

	PERSONAS			HOGARES		
	Antes	Después	Reducción	Antes	Después	Reducción
Pobreza	15,45%	15,35%	0,09	9,93%	9,86%	0,06

	Antes	Después	Reducción
Gini	42,16	42,11	0,05



# 3. Escenarios y propuestas para Asignaciones Familiares

## 3.4. AFAM-PE: Transferencia a jóvenes entre 18 y 21 años

- **Modificación:** se otorga la transferencia a jóvenes en hogares AFAM-PE que estudian o que terminaron el bachillerato (aplicación de condicionalidad).
- Diversos programas de transferencia condicionada están diseñados desde los 14 o 15 años hasta los 21. En todos los casos se exige la condicionalidad, y claramente su objetivo está relacionado al incremento de capital humano.
- En consecuencia, escenario que implica pensarse en conjunto con la eliminación de la condicionalidad.

# 3. Escenarios y propuestas para Asignaciones Familiares

## 3.4. AFAM-PE: Transferencia a jóvenes entre 18 y 21 años

- Este escenario afecta a todos los hogares actualmente beneficiarios de AFAM-PE, con jóvenes entre 18 y 21 años de edad que hayan terminado o estén cursando CB. Se verían afectados 9.997 jóvenes, que se encuentran en 9.408 hogares.

	PERSONAS			HOGARES		
	Antes	Después	Reducción	Antes	Después	Reducción
Pobreza	15,45%	15,42%	0,03	9,93%	9,91%	0,02

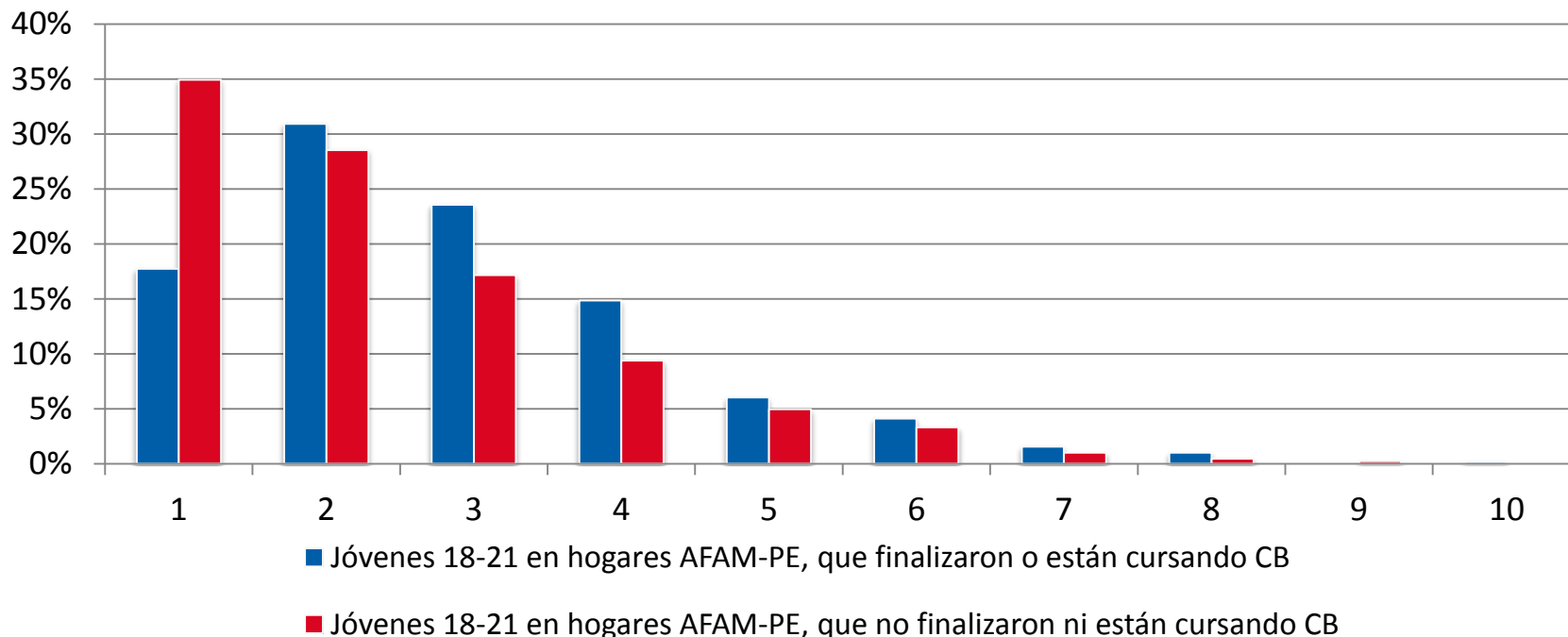
	Antes	Después	Reducción
Gini	42,16	42,15	0,01

- Este escenario cubre muy poca población ya que la mayoría de jóvenes entre 18 y 21 años no se encuentran estudiando o no terminaron CB.

# 3. Escenarios y propuestas para Asignaciones Familiares

## 3.4. AFAM-PE: Transferencia a jóvenes entre 18 y 21 años

Distribución de jóvenes entre 18 y 21 en hogares AFAM-PE según asistencia a centro educativo, por deciles de ingreso



- Los jóvenes que terminaron o están cursando CB se encuentran mejor posicionados en términos de ingreso que los que no culminaron CB.

# 3. Escenarios y propuestas para Asignaciones Familiares

## 3.5. AFAM-PE: Transferencia a hogares sin menores

- **Modificación:** se otorga la transferencia a los hogares sin menores que superan el umbral de ICC para AFAM-PE (no se exige control de ingresos), por monto de un menor.
- **Justificación:**
  - Modalidad existente en TUS para contemplar hogares sin menores en situación de carencias. En algunos casos, estos hogares podrían ya estar siendo atendidos por otros programas de transferencia del Estado (Asistencia a al vejez, pensiones, seguro de desempleo) pero no necesariamente por la situación socioeconómica sino por otra vulneración de derechos.

# 3. Escenarios y propuestas para Asignaciones Familiares

## 3.5. AFAM-PE: Transferencia a hogares sin menores

- Este escenario otorga AFAM-PE a 68.474 hogares nuevos.

	PERSONAS			HOGARES		
	Antes	Después	Reducción	Antes	Después	Reducción
Pobreza	15,45%	15,32%	0,13	9,93%	9,77%	0,16

	Antes	Después	Reducción
Gini	42,16	42,09	0,07

- Es el segundo escenario más importante en reducción de la pobreza.
- Los hogares sin menores se encuentran mejor posicionados en términos de ingreso que los hogares con menores.
- No invalida la propuesta, sólo implica complejizar un poco su aplicación.

# 3. Escenarios y propuestas para Asignaciones Familiares

## 3.6. AFAM contributiva: Unificación de montos con AFAM-PE

- **Modificación:** elevar los montos de la AFAM contributiva al valor de los montos de AFAM-PE.
- **Justificación:**
  - Hacer converger las modalidades de AFAM existentes, simplificar gestión y ayudar a eliminar estigma asociado a las AFAM-PE.
  - En la actualidad existen hogares que siendo elegibles por ICC para recibir AFAM-PE, están cobrando la AFAM contributiva.

	No elegibles AFAM-PE	Elegibles AFAM - PE	Total
<b>Cantidad</b>	60.403	29.045	89.448
<b>Porcentaje</b>	67,53%	32,47%	100%

# 3. Escenarios y propuestas para Asignaciones Familiares

## 3.6. AFAM contributiva: Unificación de montos con AFAM-PE

- Este escenario afecta a todos los hogares actualmente beneficiarios de AFAM contributiva.

	PERSONAS			HOGARES		
	Antes	Después	Reducción	Antes	Después	Reducción
<b>Pobreza</b>	16,57%	16,45%	0,12	10,66%	10,57%	0,09

	Antes	Después	Reducción
<b>Gini</b>	42,67	42,59	0,08

# 3. Escenarios y propuestas para Asignaciones Familiares

## 3.7. Modificaciones conjuntas y comparación

	Resultados		Aumento del costo				
	Pobreza (per.)	Gini	%	en millones de \$	en millones de USD	% GPS	% PIB
AFAM-PE: Escenario actual	-1,20	-0,57	-	4.587	170	1,32%	0,34%
AFAM-PE: Eliminación cond. educ.	-0,03	-0,02	3,02%	143	5	0,04%	0,01%
AFAM-PE: Aumento escala equivalencia	-0,21	-0,09	13,72%	649	24	0,19%	0,06%
AFAM-PE: Transf. menores de 0 a 3	-0,09	-0,06	9,52%	450	17	0,13%	0,04%
AFAM-PE: Inclusión 18 a 21	-0,03	-0,01	2,36%	112	4	0,03%	0,01%
AFAM-PE: Inclusión hog. sin menores	-0,12	-0,07	21,68%	1.032	38	0,29%	0,09%
AFAM-PE: Todos los cambios	<b>-0,54</b>	<b>-0,27</b>	<b>53,80%</b>	<b>2.551</b>	<b>94</b>	<b>0,73%</b>	<b>0,22%</b>
AFAM contributiva: Escenario actual	-0,08	-0,06	-	1.293	48	0,34%	0,09%
AFAM contributiva: Unificación monto AFAM-PE	<b>-0,12</b>	<b>-0,08</b>	<b>169%</b>	<b>2.189</b>	<b>81</b>	<b>0,58%</b>	<b>0,15%</b>



# Estructura de la presentación

---

- 1. Motivación y metodología**
- 2. El impacto distributivo de las transferencias hoy**
- 3. Escenarios y propuestas para Asignaciones Familiares**
  1. AFAM-PE: Eliminación condicionalidad educativa
  2. AFAM-PE: Cambio de escala de equivalencia
  3. AFAM-PE: Aumento transferencia a menores de 0 a 3
  4. AFAM-PE: Transferencia a jóvenes entre 18 y 21 años
  5. AFAM-PE: Transferencia a hogares sin menores
  6. AFAM contributiva: Unificación de monto con AFAM-PE
  7. Modificaciones conjuntas y comparación
- 4. Escenarios y propuestas para TUS**
  1. Aumento de montos para más de 4 menores y escala de equivalencia única
  2. Complemento a menores de 0 a 3
- 5. Cambios en la gestión**
- 6. Reflexiones finales**

## 4. Escenarios y modificaciones para TUS

### 4.1. Aumento de montos para más de 4 menores y escala de equivalencia única

- **Modificación:** se aplica una escala de equivalencia única (0,6) equivalente a la de AFAM-PE sin reducir montos actuales, para hogares beneficiarios de TUS.
- **Justificación:**
  - Actualmente, TUS no posee una escala de equivalencia única y los hogares con más de 4 menores reciben igual transferencia que los hogares de 4 menores.

### 4.2. Complemento a menores de 0 a 3

- **Modificación:** se estima un aumento para los menores de 0 a 3 en relación al complemento liceal de AFAM PE propuesto.

## 4. Escenario y modificaciones para TUS

POBREZA	PERSONAS			HOGARES		
	Antes	Después	Reducción	Antes	Después	Reducción
Escala de 0,6 y nuevos montos	16,35%	16,31%	0,04	10,53%	10,51%	0,02
Escala de 0,6 y nuevos montos + complemento menores de 3 años	16,35%	16,29%	0,06	10,53%	10,50%	0,03

GINI	Antes	Después	Reducción
Escala de 0,6 y nuevos montos	42,55	42,53	0,02
Escala de 0,6 y nuevos montos + complemento menores de 3 años	42,54	42,51	0,03

## 4. Escenario y modificaciones para TUS

En el caso de TUS, los escenarios calculados son claramente beneficiosos en términos de reducir pobreza y desigualdad. Además, las modificaciones generan una mejora en la reducción de estos indicadores en relación a su costo respecto a la actualidad del programa, característica que no se presenta en ninguno de los escenarios de AFAM-PE.

En términos globales, si bien ninguna de las modificaciones generaría grandes disminuciones de pobreza o desigualdad, se observa que **los escenarios de TUS son los que generan mayor resultado en conjunto con el aumento de la escala de equivalencia**

# Estructura de la presentación

---

- 1. Motivación y metodología**
- 2. El impacto distributivo de las transferencias hoy**
- 3. Escenarios y propuestas para Asignaciones Familiares**
  1. AFAM-PE: Eliminación condicionalidad educativa
  2. AFAM-PE: Cambio de escala de equivalencia
  3. AFAM-PE: Aumento transferencia a menores de 0 a 3
  4. AFAM-PE: Transferencia a jóvenes entre 18 y 21 años
  5. AFAM-PE: Transferencia a hogares sin menores
  6. AFAM contributiva: Unificación de monto con AFAM-PE
  7. Modificaciones conjuntas y comparación
- 4. Escenarios y propuestas para TUS**
  1. Aumento de montos para más de 4 menores y escala de equivalencia única
  2. Complemento a menores de 0 a 3
- 5. Cambios en la gestión**
- 6. Reflexiones finales**

# 5. Cambios en la gestión

## AFAM-PE

- **Información del programa:**
  - Contraprestaciones: mayoría de las personas no las conocen, ni siquiera la educativa. Dentro de la población elegible el 43% conoce la educativa en primaria, y tan solo el 18,3% la asistencia a secundaria (Bérgolo et al, 2015).
  - Control de ingresos: escaso conocimiento de monto del tope y forma de cálculo, implica que cambios generados pueden no ser efectivos para reducir su impacto en informalidad.
- **Egreso del programa:**
  - Discutir esquema de permanencia mínima. Argumentos para posibilitar que la transferencia modifique estructuralmente la situación del hogar. Disminución de costos de gestión. Aleatoriedad de la revisita.

# 5. Cambios en la gestión

---

## TUS

- **Egreso:** definir si se continua exigiendo los controles de condicionalidades AFAM-PE. Tiempo mínimo de permanencia en el programa vinculado a la aleatoriedad de la revisita.
- **Definición de población objetivo:** actualmente ingresan al programa derivaciones de otros programas que no necesariamente cumplen con los requisitos de TUS. ¿Esta población es parte de la PO de TUS? ó ¿forma parte de una prestación del programa que origina la derivación?
- **Unificación de TUS y AFAM-PE:** además de cuestiones normativas hay definiciones instrumentales a pensar, como mecanismos de ingreso y egreso, entre otros.

# Estructura de la presentación

---

- 1. Motivación y metodología**
- 2. El impacto distributivo de las transferencias hoy**
- 3. Escenarios y propuestas para Asignaciones Familiares**
  1. AFAM-PE: Eliminación condicionalidad educativa
  2. AFAM-PE: Cambio de escala de equivalencia
  3. AFAM-PE: Aumento transferencia a menores de 0 a 3
  4. AFAM-PE: Transferencia a jóvenes entre 18 y 21 años
  5. AFAM-PE: Transferencia a hogares sin menores
  6. AFAM contributiva: Unificación de monto con AFAM-PE
  7. Modificaciones conjuntas y comparación
- 4. Escenarios y propuestas para TUS**
  1. Aumento de montos para más de 4 menores y escala de equivalencia única
  2. Complemento a menores de 0 a 3
- 5. Cambios en la gestión**
- 6. Reflexiones finales**



## 6. Reflexiones finales

---

- Si bien el aporte a la reducción de la pobreza de los programas continúa siendo importante, sus impactos están más relacionados a reducir desigualdad (GINI, y también brecha y severidad de pobreza), o a otorgar cierto mínimo nivel de ingresos.
- Por lo tanto, es necesario definir nuestro horizonte normativo respecto a lo que se le quiere exigir a las transferencias: ¿el logro de determinado impacto distributivo? ¿llegar a una desigualdad de ingresos X? ¿ser un ingreso mínimo garantizado?
- Para un análisis integral en estos aspectos se deben considerar además las transferencias negativas (impuestos).

## 6. Reflexiones finales

---

- Dada la poca incidencia diferencial en resultados en disminución de pobreza y desigualdad de cada uno de los escenarios estimados, cobran mayor relevancia las justificaciones normativas de cada uno de ellos.
- La definición de objetivos debería orientar la discusión sobre contraprestaciones. Tal como están planteadas hoy evidencian cierta contradicción, que se traslada a la efectividad del programa en el logro de sus objetivos.
- Unificación en los diseños de las transferencias. ¿Hacia un Sistema único? Implica una discusión normativa e instrumental.