

**[ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS
PARA LOS PROGRAMAS DE
TRANSFERENCIAS:
ASIGNACIONES FAMILIARES Y
TARJETA URUGUAY SOCIAL]**

Ministerio de Desarrollo Social

Autoridades

Marina Arismendi – Ministra
Ana Olivera- Subsecretaria

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Director: Juan Pablo Labat

Secretaría: Lucía Rebollo, Alejandra Sila

División Observatorio Social de Programas e Indicadores. Director: Manuel Piriz

Departamento Repertorio de Políticas Sociales: Paola Castro

Equipo: Susana Tomé, Alejandro Guedes, Fabián Carracedo, Gabriel Tudurí

Departamento de Estadísticas Sociales: Gabriela Pedetti

Equipo: Lucía Villamil, Fanny Rudnitzky, Ximena Vargas, Julio Llanes

División de Evaluación. Director: Martín Moreno

Departamento de Evaluación de Programas: Virginia Rojo

Equipo: Emilio Aguirre, Javier Chiossi, Leonardo Cosse, Cecilia De Rosa, Ana Ermida, Thomas Evans, Meliza González, Carolina Haselbeck, Lucía Olivera, Mario Real.

Departamento de Evaluación Institucional y dispositivos territoriales

Equipo: Fabricia Assandri, Cecilia Giambruno.

Departamento de Trabajo de Campo Evaluación: Carolina Ortiz de Taranco

Supervisoras de Campo: Belén Masi, Natalia Reyes

Equipo: Magdalena Aguiar, Noel Alpuin, Agustina Bentacor, Ivanna Colman, Luciana Cribari, Karen Cuelho, Victoria D'Onofrio, Matilde Goñi, Javier Landinelli, Ignacio Linn, Juan Meyer, Cecilia Reynaud, Valeria Santana, Maria José Sica

Administración: Lorena Revetria.

División de Monitoreo. Directora: Virginia Sáenz

Departamento Planificación y Diseño: Ana Laura Casotti

Equipo: Paola Castillo, María del Carmen Correa, Federico Da Costa, Leticia Glik, Alejandra Triñanes

Departamento Sistemas y Procesos: Gonzalo Dibot

Equipo: Luciana Bonilla, Lucía del Castillo, Elina Gómez, Philippe Rímoli

Coordinación Estudios territoriales: Marcela García

División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo. Directora: Lorena Custodio. Adjunto: Luis Lagaxio

Departamento Análisis y Estudios Sociales: Karina Colombo

Equipo: Natalia Caballero, Elisa Failache, Ana Victoria González, Federico González, Gabriela Mathieu, Martina Querejeta, Lucas Suárez, Mariana Tenenbaum, Laura Zacheo

Departamento de Geografía: Guillermo D'Angelo

Equipo: Carlos Acosta, Richard Detomasi, Martín Hahn, Gonzalo Macedo, Demian Minteguiaga, Nicolás Paz, Lucía Vernengo, Jimena Torres, Germán Botto.
Supervisores de Oficina de Búsqueda: Mercedes Rodríguez y Mathías Bleier

Departamento Administración y Soporte: Diego Martínez

Supervisores: Vanesa Bogliacino, Manuela Likay, Marcelo Ruival, Gimena Zugasti

Departamento de Trabajo de Campo de Programas: Israel Falcón. Adjunto: Jorge Vera.

Coordinadores: Alejandro Ortiz, Jhonny Reyes, Leonel Rivero, Valeria Unibazo

Sistema de Información Integrada del Área Social. Director: Milton Silveira

Coordinador informático: Guillermo Gelós

Equipo: Andrea Acosta, Serrana Alonso, Diego Cabrera, Marcelo Lozano, Diego Olave

El presente documento es producto del trabajo colectivo del Departamento Análisis y Estudios Sociales (DAES)

En concreto, la elaboración de este documento tuvo como responsables a:

Elisa Failache

Federico González

Ana Victoria González

Martina Querejeta

Setiembre, 2015

Departamento de Análisis y Estudios Sociales

División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo

18 de Julio 1453.

CP. 11200. Montevideo, Uruguay

Teléfono: (0598) 2400 0302 Int. 1802

www.mides.gub.uy

Índice de contenidos

1	Introducción	1
2	El rol de las transferencias monetarias	2
3	Aspectos metodológicos	3
3.1	Delimitación del universo de transferencias	3
4	Programas de transferencias monetarias en la actualidad	5
4.1	Asignaciones familiares del Plan de Equidad	5
4.2	Asignación familiar contributiva	7
4.3	Tarjeta Uruguay Social	8
4.4	Incidencia distributiva actual de los programas	10
5	Escenarios de cambios en AFAM-PE	13
5.1	Eliminación de contraprestación educativa	13
5.2	Cambio de escala de equivalencia	18
5.3	Transferencia a menores de 0 a 3	19
5.4	Eliminación complemento educativo combinadas con aumento de otros montos ...	21
5.5	Transferencia a personas entre 18 y 21	25
5.6	Transferencia a hogares sin menores	28
5.7	Cambios en la gestión del programa	29
6	Escenarios de cambios en AFAM contributiva	32
6.1	Unificación de montos con AFAM-PE	32
7	Escenarios de cambios en TUS	34
7.1	Aumento de montos para más de 4 menores y escala de equivalencia única	34
7.2	Aumento de montos para hogares con menores de 0 a 3	36
7.3	Cambios en la gestión del programa	37
7.4	Unificación de TUS y AFAM-PE	38
8	Análisis conjunto de la incidencia de las modificaciones analizadas	40
9	Reflexiones finales	42
10	Bibliografía	44
11	Anexo	46

1 Introducción

En el marco de la transición gubernamental, la DINEM se propuso realizar una serie de jornadas de discusión sobre la orientación de la matriz de protección social en Uruguay, con énfasis en las modificaciones que deberían generarse en términos de prestaciones sociales, políticas públicas y marcos institucionales para mejorar los niveles de protección social y universalizar niveles de bienestar mínimos para toda la población.

En este sentido, el objetivo del presente documento es constituir un insumo para la reflexión en torno a los programas de transferencias monetarias Asignaciones Familiares y Tarjeta Uruguay Social. Para esto, a continuación se recogen discusiones conceptuales, se sistematizan evaluaciones y hallazgos empíricos, y se presentan estimaciones de escenarios de modificación para estos programas evaluando su incidencia en pobreza y desigualdad, así como en cantidad de beneficiarios y presupuesto requerido. Los escenarios analizados devienen por un lado de las jornadas de discusión organizadas por DINEM donde participaron académicos referentes en las temáticas, así como del debate público general acerca del tema en el último año.

2 El rol de las transferencias monetarias

El Estado puede intervenir desde diversas maneras y con distintos objetivos en el proceso económico de una sociedad. Desde la economía del bienestar, rama de la economía neoclásica, se establecen dos grandes móviles para la intervención del Estado en la economía: la eficiencia y la equidad. El concepto de eficiencia refiere a cómo son asignados los recursos económicos en pos de lograr la mayor cantidad de producto dentro de una economía. Por otro lado, la equidad refiere a cómo se distribuye el producto final entre los miembros de este espacio económico (sociedad, país) respecto a determinado parámetro de justicia distributiva.

El análisis de la incidencia distributiva en términos de equidad, en general implica realizar una comparación entre una asignación distributiva del ingreso X de la cual se parte, y una asignación distributiva Y posterior a la intervención del Estado. Las políticas de intervención del Estado pueden ser distributivas, si buscan incidir en la distribución inicial del ingreso, o redistributivas, fundamentalmente llevadas a cabo mediante impuestos y gastos. Dentro de las primeras se pueden encontrar aquellas que regulan las “leyes puras” del mercado, como la regulación salarial (salario mínimo, consejo de salarios), el control de precios, la regulación anti-oligopólica; y las que intervienen directamente en la actividad productiva, como las políticas de promoción de desarrollo tecnológico-productivo, la actividad productiva de empresas públicas, entre otras (Alfonso et al, 2008). Las segundas son justamente las transferencias monetarias (impuestos y gastos).

Las políticas redistributivas actúan por encima de las políticas distributivas. Dada la distribución que se genera a partir de los intercambios en el mercado, mayor o menormente limitados por las regulaciones y la actividad productiva del Estado, las políticas de gastos e impuestos generan una redistribución del ingreso primario. Por lo tanto, la acción redistributiva del Estado actúa sobre las transferencias implícitas producto de los intercambios de mercado, dada cierta regulación del Estado y a partir de la estructura vigente de propiedad en sentido amplio (de capital, de tierra, así como de capital social, recursos educativos, etc.).

De todas formas, las políticas redistributivas pueden también incidir indirectamente en la distribución primaria del ingreso, si alteran comportamientos que modifican la distribución inicial del ingreso (por ejemplo transferencias monetarias que modifican la acumulación de capital humano)¹.

Las transferencias monetarias juegan un papel fundamental en la capacidad que tiene el Estado de incidir en la distribución del ingreso, al tiempo que son una herramienta de integración de la población a la Matriz de Protección Social. En Uruguay, han sido una herramienta utilizada con objetivos claramente redistributivos, y es en ese marco que este trabajo intenta aportar al debate, al analizar cómo determinadas modificaciones en las transferencias monetarias existentes incidirían en la equidad en nuestro país.

¹ Por ejemplo, si el objetivo principal de la transferencia es incrementar el capital humano de los niños que viven en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, entonces el programa estaría más asociado a impactar en la distribución inicial del ingreso en el largo plazo, que al impacto redistributivo que genera la transferencia en el presente.

3 Aspectos metodológicos

3.1 Delimitación del universo de transferencias

Un primer aspecto metodológico a considerar es la delimitación del universo de transferencias a analizar. Lo habitual es considerar que las transferencias son aquellos gastos que el Estado realiza y que generan una redistribución del ingreso entre las personas de una sociedad. Si bien los impuestos pueden considerarse como una transferencia negativa, este trabajo se centra en las transferencias monetarias que forman parte del gasto público que realiza el Estado.

Asimismo, tampoco se toma en cuenta el gasto tributario², el cual podría considerarse desde una óptica de transferencias implícitas. A pesar de la importancia de realizar un análisis conjunto de la estructura de gastos e impuestos del Estado, la inclusión del componente tributario excede los objetivos de este documento.

Por lo tanto, el presente trabajo considera las transferencias asociadas a la Asistencia Social: Tarjeta Uruguay Social (TUS), Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE) y Asignaciones Familiares Contributivas (AFAM contributiva). El objetivo es analizar la equidad redistributiva que generan actualmente, así como la que generarían frente a modificaciones en su diseño.

En general, en la literatura económica se asume que la medición del impacto del Estado sobre la distribución del ingreso implica analizar la distribución en presencia de las políticas distributivas y redistributivas, en comparación con aquella distribución del ingreso que se evidenciaría en una situación de regulación total de los intercambios a través del “libre mercado”. Así, un segundo aspecto metodológico a considerar es la determinación del contrafactual contra el cual se compara la distribución en presencia del Estado. Este es un aspecto sujeto a la discusión, ya que para aproximarse a la incidencia distributiva de las políticas públicas no solo sería necesario evaluarlas contra la distribución generada por el mercado, sino también contra el horizonte normativo de una sociedad.

Sin embargo, definir el contrafactual normativo que permite comparar el grado de avance de una sociedad hacia lo que se define como distribución “justa” del ingreso no es una tarea sencilla. Si bien parece claro que esta discusión normativa debería ser un primer punto a discutir a la hora de pensar los objetivos de las transferencias monetarias dentro de la Matriz de Protección Social, el presente análisis también escapa a esta discusión.

Así, para realizar la distribución contrafactual, este trabajo utiliza el ingreso per cápita corriente de los hogares considerando la suma de ingresos por todo concepto (laborales, jubilaciones y pensiones, transferencias no contributivas, ingresos del capital, transferencias de otros hogares y otros ingresos), a excepción de las transferencias analizadas: TUS, AFAM-PE

² Como se establece en Asesoría Económica - DGI (2012), “La medición del Gasto Tributario, implica observar los apartamientos de un régimen considerado como normal. Requiere definir ese sistema tributario de “referencia”, o sistema tributario base, en el cual no existen tratamientos impositivos especiales” (pág 7).

y AFAM contributiva³. De esta forma, el escenario contrafactual mantiene constante el resto de las políticas distributivas y redistributivas actuales.

El análisis de incidencia de los distintos escenarios de modificación se realizan mediante microsimulaciones aritméticas (no comportamentales) y estáticas (Bourgignon y Spadaro, 2006), tal como lo realizan la mayoría de los trabajos revisados como antecedentes. Los resultados se calculan en base a dos “momentos” del tiempo: para cada escenario se presentan los resultados que se generarían en el corto plazo, al aplicar las modificaciones a los beneficiarios que actualmente reciben la transferencia, así como los impactos en términos de largo plazo. Estos últimos evalúan la incidencia de las modificaciones si la política estuviera focalizada perfectamente, es decir, si no existieran errores de gestión en la focalización⁴. De todas formas, dadas las limitaciones para aproximarse a los criterios de elegibilidad en la fuente de información utilizada, el escenario de focalización perfecta refiere a un escenario sin errores de focalización a partir de los criterios de elegibilidad que pueden ser operacionalizados.

La medición de la incidencia redistributiva en la pobreza y desigualdad se realiza a través de los indicadores de incidencia, brecha y severidad de la pobreza monetaria (metodología INE 2006)⁵, así como en el índice de desigualdad de Gini. Asimismo, para cada escenario se presenta la cantidad de hogares beneficiarios afectados por la modificación.

Por otro lado, la eficiencia es abordada considerando el uso del gasto del Estado para lograr determinados objetivos de equidad, considerando el presupuesto adicional necesario para cada modificación en relación a su incidencia en la disminución de la pobreza y la desigualdad. Asimismo se reflexiona sobre los costos de eficiencia⁶ que podrían generar estas transferencias.

Todas las estimaciones presentadas se realizan en base a la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE) del año 2013.

³ A diferencia del ingreso considerado por el INE para la estimación de los indicadores oficiales de pobreza monetaria y desigualdad, en este caso no se considera la valoración económica de las cuotas mutuales de las personas que poseen derecho a la asistencia médica por el Sistema Nacional de Salud, como parte del ingreso de los hogares.

⁴ En este trabajo se entiende por focalización perfecta la situación en la cual toda la población elegible para cada uno de los programas recibe la prestación, y nadie por fuera de la población elegible lo hace

⁵ La incidencia se corresponde con el porcentaje de hogares en situación de pobreza, la brecha considera no solo la incidencia sino también la distancia a la línea de pobreza entre los hogares pobres, y la severidad incorpora también una medida de desigualdad entre los que se encuentran en situación de pobreza. Los indicadores pertenecen a la familia de índices FGT.

⁶ Desde la mirada tradicional de la economía neoclásica, los costos de eficiencia serían aquellos relacionados a una modificación del comportamiento de los agentes producto de la intervención del Estado que genera un subóptimo social en términos del nivel de ingresos o producto económico que consigue la sociedad en su conjunto. Un caso típico relacionado a las transferencias monetarias sería una disminución de la oferta laboral producto de un aumento del ingreso que no depende del trabajo realizado por la persona.

4 Programas de transferencias monetarias en la actualidad

4.1 Asignaciones familiares del Plan de Equidad

Mediante la Ley Nº 18.227 del año 2008 se crea el régimen de Asignaciones Familiares - Plan de Equidad como una transferencia del Estado dirigida a menores de 18 años, personas con incapacidad física o psíquica y embarazadas, que pertenezcan a hogares en situación de vulnerabilidad social. Dicha Ley establecía que para el año 2008 la cantidad de beneficiarios alcanzaría 330.000 menores de edad, ampliándose la cantidad de beneficiarios a 500.000 beneficiarios desde el año 2009⁷.

Para poder seleccionar a los hogares que forman parte de la población objetivo se decidió utilizar como instrumento el Índice de Carencias Críticas (ICC), construido por el Instituto de Economía (IECON) de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República (2008)⁸. Este índice busca aproximar a situaciones de vulnerabilidad combinando la situación del hogar en diversas dimensiones tales como educación, ingresos, condiciones de la vivienda, entre otras. Para esto se estimó mediante un modelo estadístico la probabilidad de que un hogar pertenezca al primer quintil de ingresos, utilizando variables a nivel del hogar que cumplieran la triple condición de reflejar dimensiones del bienestar de corte estructural, fácilmente observables y con alta correlación con pertenecer al primer quintil de ingresos. Esta probabilidad, o valor del ICC, toma valores entre 0 y 1 denotando una situación de mayor vulnerabilidad a medida que aumenta el valor del indicador. De esta forma, la población elegible de AFAM-PE queda determinada por aquellos hogares que superasen un umbral determinado de ICC (DAES, 2015).

Además del ICC, el programa de AFAM-PE cuenta con dos requisitos adicionales para poder acceder a la transferencia. En primer lugar, existe un umbral de ingresos del hogar per cápita gestionado por BPS, a partir del cual hogares con ingresos mayores a dicho umbral no puedan percibir la transferencia o dejen de hacerlo. Este control realizado por BPS se hace utilizando el máximo de los ingresos que son declarados por el hogar y los que el BPS tiene en sus registros. Anteriormente este control se realizaba con el ingreso mensual, pero actualmente se realiza con el promedio móvil de los 12 meses anteriores.

Otro requisito para poder acceder a la transferencia es cumplir con contraprestaciones que están establecidas en la Ley. Estas se vinculan a la asistencia a centros educativos y a controles de salud por parte de los beneficiarios. En particular, las exigencias son:

- Educación primaria a partir de 4 años hasta los 14
- Educación media o superior desde los 14 hasta los 18 años
- Controles periódicos de salud a embarazadas
- Tenencia de cédula de identidad a partir de los 45 días del nacimiento del niño
- Controles médicos periódicos para los menores de cuatro años.

⁷ 330.000 eran aproximadamente la cantidad de niños del primer quintil de ingresos del año 2008 y 500.000 eran aproximadamente la cantidad de niños en hogares en situación de pobreza para el año 2009.

⁸ El ICC para su aplicación a la selección de la población objetivo de AFAM-PE se elaboró en 2008 mediante un convenio con el IECON. En 2012 se actualizó en base a la Encuesta Continua de Hogares del año 2011.

La inasistencia de un menor al centro educativo genera la suspensión de la AFAM-PE por ese menor en el hogar, aunque vale aclarar que estos controles no se realizan de forma periódica sino en determinados momentos del tiempo. La suspensión del beneficio no es de forma indefinida, sino que siempre que se presente certificado de cumplimiento de la condicionalidad, la AFAM-PE se restablece. En el caso de las que no son educativas, en general operan como controles al momento de la solicitud de la prestación, es decir, son causales de denegación e implica no recibir la transferencia. Sin embargo, una vez que se otorga la transferencia no se realiza un control exhaustivo de este cumplimiento.

La transferencia es otorgada mensualmente y el hogar debe acudir a los locales de cobro estipulados para poder acceder a la misma. El monto se determina en función de la cantidad de menores en el hogar ajustados por una escala de equivalencia⁹, de la cantidad de menores de edad que están asistiendo a secundaria a los cuáles se les otorga un complemento, y de la cantidad de personas con discapacidad que reciben la AFAM-PE. De esta forma, el monto queda determinado según la siguiente fórmula:

Montos AFAM-PE, en pesos uruguayos. Año 2015

$$\text{Monto AFAM - PE por atributario} = (1186,91 \times \text{cantidad de menores}^{0,6}) + (508,61 \times \text{cantidad de liceales}^{0,6}) + (\text{cantidad de personas con discapacidad} \times 1695,59)$$

Aplicando lo anterior para el año 2015 se obtiene el siguiente cuadro con algunas de las combinaciones posibles de cantidad de menores en el hogar.

Tabla 1: Montos AFAM-PE, en pesos uruguayos. Año 2015

Menores	Educación Media									
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
0		1.695,59	2.570,03	3.277,88	3.895,44	4.453,51	4.968,34	5.449,79	5.904,39	6.336,75
1	1.186,91	2.307,70	3.065,53	3.710,17	4.286,09	4.813,89	5.305,35	5.768,01	6.207,04	6.626,21
2	1.799,02	2.803,19	3.497,82	4.100,82	4.646,47	5.150,90	5.623,57	6.070,66	6.496,50	6.904,30
3	2.294,51	3.235,48	3.888,47	4.461,20	4.983,48	5.469,12	5.926,22	6.360,12	6.774,59	7.172,44
4	2.726,80	3.626,13	4.248,85	4.798,21	5.301,70	5.771,77	6.215,69	6.638,21	7.042,73	7.431,78
5	3.117,45	3.986,51	4.585,86	5.116,43	5.604,35	6.061,24	6.493,78	6.906,35	7.302,07	7.683,26
6	3.477,83	4.323,52	4.904,08	5.419,08	5.893,81	6.339,33	6.761,92	7.165,69	7.553,55	7.927,64
7	3.814,84	4.641,74	5.206,73	5.708,54	6.171,90	6.607,47	7.021,26	7.417,17	7.797,93	8.165,58

Fuente: Elaboración propia

Estos montos son actualizados anualmente en función de la evolución del Índice de Precios del Consumo (IPC) calculado por el INE.

El INE en conjunto con DINEM – MIDES e IECON desde la implementación del nuevo sistema de asignaciones familiares con la creación de las AFAM-PE (2008) han ido mejorando la clasificación en ECH de los distintos tipos de asignación que hoy coexisten: AFAM-PE, AFAM contributivas del sector privado y AFAM contributivas del sector público. En el año 2013 las instituciones acordaron una metodología de clasificación de las mismas (DAES, 2015b)¹⁰.

⁹ Las escalas de equivalencia dan cuenta de la presencia de economías de escala en el gasto (consumo) de los hogares según la cantidad de miembros del mismo.

¹⁰ Es necesario aclarar que la metodología de captación aún está siendo revisada.

Desde 2008 la ECH siempre ha subcaptado la cantidad de beneficiarios de las AFAM-PE, aunque no en magnitudes importantes. Para el análisis que se realiza en este trabajo es necesario tenerlo en cuenta ya que implican una subestimación de la incidencia que el programa genera, así como una subestimación del costo asociado para el Estado.

Tabla 2: Captación AFAM-PE en ECH¹¹

	Registros administrativos	Imputación ECH	Captación
Gasto	3.904.275.353	3.679.220.616	94,24%
Beneficiarios	387.239	360.945	93,21%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE y registros administrativos de BPS

4.2 Asignación familiar contributiva

Las asignaciones familiares contributivas son anteriores a las AFAM-PE, la Ley que las creó (Ley N° 10.449) fue aprobada en 1943. Actualmente se rigen por la Ley N° 15.084 que fue aprobada en 1980 (Bucheli et al, 2005). Son una transferencia realizada por el Estado para los menores de edad a cargo de trabajadores/as formales, jubilados, jubiladas y pensionistas del BPS. Con el paso del tiempo estas Asignaciones sufrieron diversas modificaciones hasta alcanzar lo que es el régimen actual.

La forma de funcionamiento difiere de las AFAM-PE ya que para ser beneficiario de las AFAM contributivas no existe un ICC, únicamente existe un tope de ingresos el cual se compara con los ingresos del atributario/a¹² y la pareja del mismo si la tuviese /a y este fuera trabajador formal o jubilado o pensionista del BPS. El monto del tope de ingreso es distinto al de AFAM-PE, y los ingresos que se consideran para calcular los ingresos del hogar también son distintos¹³.

Al igual que en el caso de AFAM-PE, se exigen condicionalidades vinculadas a la asistencia a centros educativos y de salud para poder recibir la transferencia:

- Controles periódicos de salud a embarazadas
- Educación primaria o secundaria para los menores de 14 años
- En el caso que el menor tenga hasta 16 y no haya culminado primaria, el beneficio se mantiene si se comprueban algunas situaciones establecidas en la reglamentación.
- Educación secundaria hasta los 18 años.

Existen dos valores de monto por menor para la Asignación Contributiva. En esta no hay escalas de equivalencia, es decir, el monto recibido por menor es igual para todo los hogares

¹¹ Los datos presentados difieren sensiblemente de los calculados en DAES (2015) debido a que en este trabajo se excluyen las personas que declaran ser servicio doméstico del hogar visitado por la ECH. Estas situaciones no pueden ser contempladas para los cálculos distributivos, debido a que estas personas no forman parte del mismo hogar.

¹² Padre/madre/tutor.

¹³ El control de ingresos que realiza BPS a los beneficiarios de AFAM – PE contempla los ingresos nominales formales de todos los miembros del hogar que son administrados por BPS (ingresos salariales formales que aportan a BPS, pensiones y jubilaciones de BPS). En el caso de la AFAM contributiva se toman en cuenta los ingresos del padre, madre y/o tutor del menor. En las dos situaciones estos ingresos son multiplicados por 0,85 para acercarse al ingreso líquido.

que perciben la prestación. Los dos montos se diferencian según la comparación del ingreso del madre/padre o tutor/a de los menores sumado al ingreso de su cónyuge (siempre que este sea trabajador formal) con respecto a un umbral calculado en función de las UR. Este valor es 27,9 UR, lo que equivalía a \$22.614 en junio 2015. Si el ingreso es menor al umbral la transferencia es de \$571 y si es superior de \$285 (aproximadamente la mitad). Para recibir la transferencia por su valor inferior el ingreso también debe ser menor a umbral definido en 46,51 UR. Además, la asignación familiar contributiva se diferencia de la AFAM – PE en la periodicidad en la cual es entregada, ya que los atributarios reciben la transferencia cada dos meses.

Las Asignaciones Contributivas son subcaptadas en la ECH, más aún que las AFAM-PE.

Tabla 3: Captación AFAM contributiva privada en ECH¹⁴

	Registros administrativos	Imputación ECH	Captación ¹⁵
Gasto (\$)	661.983.155	381.033.756	57,56%
Beneficiarios	115.997	88.029	75,89%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013 INE, y registros administrativos de BPS

Para el caso de las AFAM contributivas cobradas por funcionarios públicos, no existe información administrativa sistematizada de su cantidad, ni gasto que se realiza en ellas. Por lo tanto, no se puede comparar la cobertura de las mismas en ECH. Sin embargo, las modificaciones a realizar en las Asignaciones Contributivas serán aplicadas a los dos tipos, las públicas y las privadas.

Tabla 4: AFAM contributiva (pública y privada) en ECH

Gasto (\$)	579.541.356
Beneficiarios	135.352

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013 INE

4.3 Tarjeta Uruguay Social

El programa Tarjeta Uruguay Social (TUS) consiste en una transferencia monetaria a aquellos hogares que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica. La TUS permite a sus beneficiarios acceder a productos que contribuyen a alcanzar un consumo alimentario mínimo, mejorando la situación de inseguridad alimentaria.

La transferencia del programa funciona a través de una tarjeta prepaga, la cual es previamente cargada por el MIDES con un determinado monto de dinero y es utilizable en la red de Comercios Solidarios de todo el país para la compra de los artículos habilitados (alimentos, artículos de higiene personal y de limpieza del hogar).

¹⁴ El cálculo de captación se realiza solo para las AFAM contributivas de trabajadores formales del sector privado, ya que no se cuenta con información administrativa de la cantidad de AFAM contributivas del sector público. Además, nuevamente los datos difieren de los de DAES (2015b) debido a la que existen atributarios de AFAM contributiva privada que son servicio doméstico del hogar visitado por la ECH.

¹⁵ La diferencia entre la captación de gasto y beneficiarios se debe a la existencia de una subcaptación de las AFAM contributivas privadas que reciben el valor mayor de la transferencia.

La población objetivo del programa son los hogares en situación de vulnerabilidad extrema. En la práctica, esto se tradujo en que la población objetivo está compuesta por los 60.000 hogares en peor situación socioeconómica. Dentro de estos, los 30.000 peores recibirán la TUS de monto doble. En términos operativos, la población elegible queda determinada por los 60.000 hogares de peor ICC, entre los cuales los 30.000 hogares TUS doble presentan un umbral más exigente de ICC.

Junto al criterio de ICC coexisten otros criterios de ingreso al programa para atender otras situaciones de vulneración. Entre ellos se encuentran las TUS para personas trans, para beneficiarios de programas de proximidad (Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo), para personas en situación de calle, para beneficiarios/as del programa de lucha antituberculosa y los cupos especiales de referentes territoriales.

Los montos de la TUS se determinan según la cantidad de mujeres embarazadas y menores de 18 años de edad a cargo en el hogar. El monto se ajusta con el Índice de Precios de Alimentos y Bebidas no alcohólicas (IPAB) que elabora el INE. Para las poblaciones que reciben cupos especiales, el monto es el equivalente a la TUS simple por la cantidad de menores en el hogar.

En el caso de los hogares que no cuentan con menores, el monto se carga como si hubiera un menor viviendo en el hogar.

A diferencia de los montos de AFAM-PE, para la TUS no se cuenta con una escala de equivalencia. La escala que asocia el monto base con la cantidad de menores varía (Tabla 5). Otra particularidad del monto de la TUS es que los hogares con más de 4 menores reciben igual monto que un hogar con 4 menores.

Tabla 6: Montos enero 2015 y escalas de equivalencia de la TUS.

Cantidad de menores y embarazadas	Simple	Doble	Escala de equivalencia implícita
4 o más	\$ 2.172	\$ 4.344	0,713
3	\$ 1.559	\$ 3.118	0,598
2	\$ 1.225	\$ 2.450	0,601
0 o 1	\$ 808	\$ 1.616	-

Fuente: registros administrativos del programa

Al igual que con AFAM, la captación de TUS en ECH no llega al total de su cobertura. Además, la distinción entre TUS doble y simple no es sencilla ya que al no existir ninguna pregunta asociada a esta clasificación, el proceso se realiza con el monto declarado que en la mayoría de los casos no es similar a los montos que realmente se pueden cobrar (DAES, 2015b).

Tabla 7: Captación de hogares beneficiarios y gasto de TUS en ECH

	Registros administrativos	Imputación ECH	Captación
Hogares TUS simple	45.058	32.490	72,11%
Hogares TUS doble	22.087	20.034	90,70%
Hogares TUS total	67.145	52.524	78,22%
Gasto total (\$)	1.327.553.249	1.032.039.924	77,74%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE y registros administrativos del programa

4.4 Incidencia distributiva actual de los programas

En términos de incidencia redistributiva, el esquema actual de las prestaciones tiene incidencia positiva en indicadores de pobreza y desigualdad que se han evidenciado en varios trabajos académicos (Amarante et al., 2012; Amarante et al., 2011; Colafranceschi y Vigorito, 2013; Dean y Vigorito, 2012; OPP, 2009 y OPP, 2008)¹⁶.

Para el año 2013, si consideramos un escenario de partida sin la transferencia y lo comparamos con un escenario en donde la transferencia sí existe, observamos que, en términos comparativos, la AFAM-PE es el programa que aporta en mayor medida a la reducción de los indicadores habitualmente considerados para valorar este tipo de programas. La AFAM-PE con su actual diseño disminuye la pobreza en 1,2 puntos porcentuales (pp) a nivel de personas y 0,77 pp a nivel de hogares, y disminuye la desigualdad en 0,57 puntos de Gini. Las AFAM contributivas son las que menos incidencia tienen en reducción de pobreza, siendo 0,08 pp a nivel personas y 0,06 a nivel de hogares, así como también en desigualdad reduciendo 0,06 puntos de GINI. La TUS impacta positivamente en los dos tipos de indicadores, reduciendo la pobreza en personas y hogares, 0,29 pp y 0,2pp respectivamente, así como 0,18 puntos de desigualdad medida a través del índice de GINI.

Tabla 8: Incidencia en pobreza del diseño actual de los programas de transferencias monetarias

Programa	Gasto según registros (millones de \$)	Beneficiarios	Pobreza sin transferencias		Pobreza con transferencias		Variación pobreza (pp)		Costo de reducir 0,1 la pobreza (millones de \$)
			Per.	Hog.	Per.	Hog.	Per.	Hog.	
AFAM - PE	3.904	387.239 menores			15,45%	9,93%	1,20	0,77	307
TUS	1.328	67.145 hogares	16,65%	10,71%	16,35%	10,53%	0,29	0,2	352
AFAM contributiva	1.016	178.355 menores			16,57%	10,66%	0,08	0,06	740
Todas juntas	6.248	-			15,13%	9,72%	1,51	0,99	349

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

Tabla 9: Incidencia en desigualdad del diseño actual de los programas de transferencias monetarias

Programa	Gasto según registros (millones de \$)	Gini sin transferencias	Gini con transferencias	Variación Gini (pp)	Costo de reducir 0,1 Gini (millones de \$)
AFAM - PE	3.904		42,16	0,57	648
TUS	1.328	42,73	42,55	0,18	566
AFAM contributiva	1.016		42,67	0,06	1.011
Todas juntas	6.248		41,93	0,8	658

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

Si se toma en cuenta el gasto público que implica cada uno de los programas, se observa que AFAM-PE es el que reduce pobreza de una manera más eficiente¹⁷, y TUS lo hace con desigualdad. La AFAM contributiva es la que lo hace de peor manera, ya que la reducción que genera en pobreza y desigualdad es muy menor, pero el costo asociado en términos comparados no lo es. El resultado para AFAM contributiva era esperable, por su mecanismo de focalización así como por los montos que se otorgan. TUS aparece en un segundo lugar en

¹⁶ En el anexo se presenta un resumen de los resultados encontrados en estos trabajos.

¹⁷ Los cálculos de costo de reducción fueron estimados linealmente respecto a los impactos que el programa genera, y deben tomarse tan solo como indicativos para poder comparar cada uno de los programas.

reducción de incidencia de pobreza. Estos resultados no eran necesariamente esperables, pero evidencian que la focalización tan concentrada en los hogares con menores ingresos unido a los montos otorgados por la TUS, no permiten que su incidencia sea significativa en la reducción de la pobreza¹⁸.

A su vez, cuando miramos otro tipo de indicador como la brecha de pobreza que atiende a la situación en la que se encuentran las personas pobres y no solo si superan o no la línea, vemos que la incidencia de TUS respecto a su costo es mayor que la de AFAM-PE. Sumado a lo anterior, esto evidencia que la TUS ayuda a mejorar los ingresos de los hogares más pobres en términos de ingreso pero, al mismo tiempo, es difícil que los haga superar su situación de pobreza monetaria.

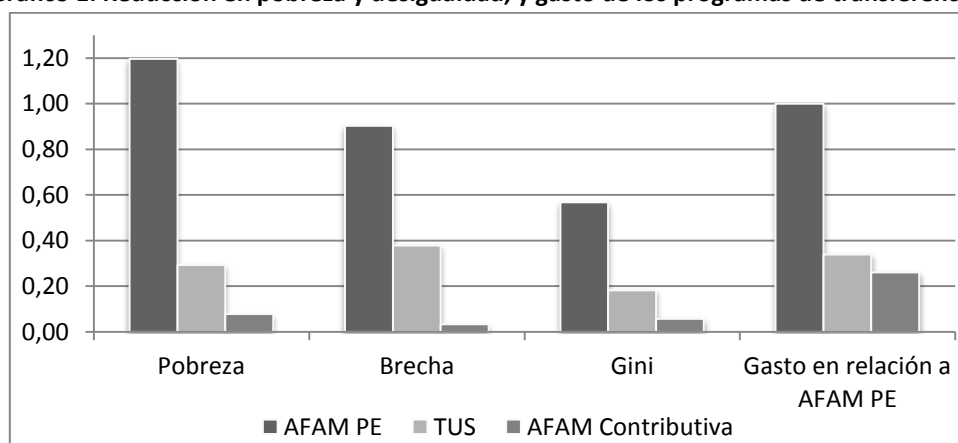
Tabla 10: Incidencia en brecha de pobreza del diseño actual de los programas de transferencias monetarias

Programa	Gasto según registros (millones de \$)	Brecha de Pobreza sin transferencias		Brecha de Pobreza con transferencias		Variación brecha de pobreza (pp)		Costo de reducir 0,1 la pobreza (millones de \$)
		Per.	Hog.	Per.	Hog.	Per.	Hog.	
AFAM - PE	3.904			5,14%	3,08%	0,91	0,54	407
TUS	1.328	6,05%	3,62%	5,67%	3,42%	0,38	0,20	272
AFAM contributiva	1.016			6,01%	3,60%	0,03	0,02	1.704
Todas juntas	6.248			4,76%	2,87%	1,29	0,75	410

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

El siguiente gráfico sistematiza el aporte de cada programa a la reducción de la incidencia y brecha de pobreza y a la desigualdad, conjuntamente con el costo del programa (en términos relativos al costo de AFAM-PE). Se destaca que, si bien el aporte del programa TUS a la reducción de la incidencia de la pobreza no es tan sustantivo en términos comparativos a AFAM-PE, el aporte a la brecha sí lo es.

Gráfico 1: Reducción en pobreza y desigualdad, y gasto de los programas de transferencias



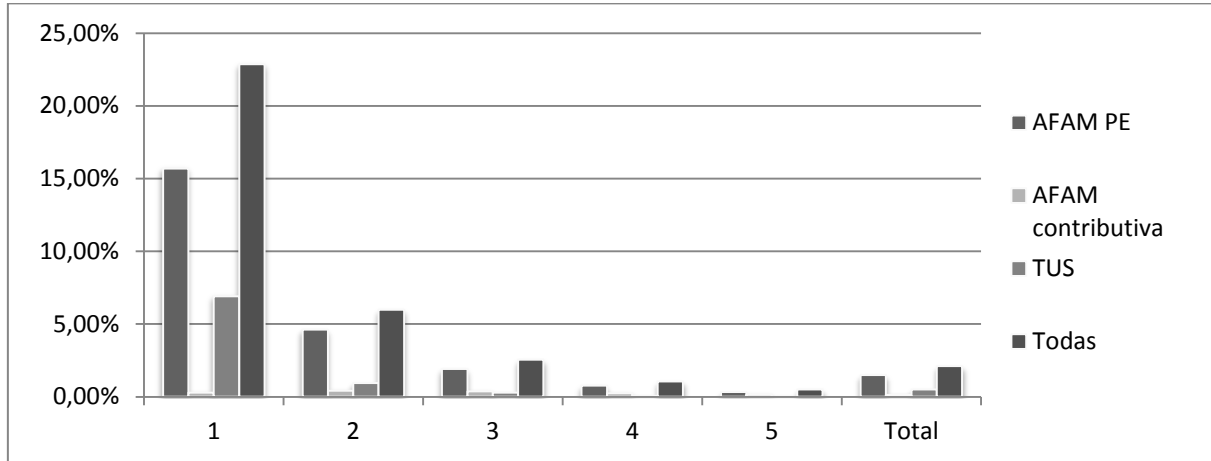
Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

Si analizamos cuánto representa cada una de las transferencias en el ingreso de los hogares, por decil de ingreso, se observa que AFAM-PE tiene un mayor peso que los otros dos

¹⁸ De hecho, la población elegible para TUS está definida como 60.000 hogares, y en el año analizado, 2013, los hogares pobres ascendían a 92.288.

programas y representa una proporción considerable de los ingresos de los hogares hasta el decil 3. En el caso de TUS, el programa aparece netamente focalizado en el decil más pobre, aun así no llega a equiparar la importancia que tiene AFAM-PE. Por su parte, la AFAM contributiva no es significativa como ingreso para ninguno de los deciles.

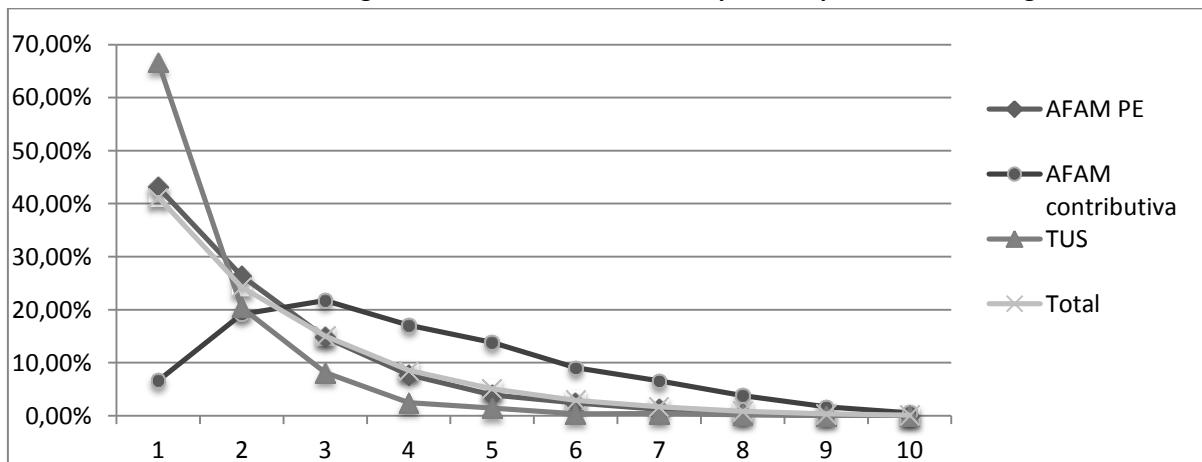
Gráfico 2: Transferencia en proporción al ingreso por decil (1 a 5) para el total de hogares



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE. Nota: No se incluyen los deciles 6 a 10 porque la proporción es insignificante

Si nos concentramos en mirar la progresividad en términos absolutos, observamos más claramente las diferencias entre los distintos programas. Mientras para TUS, el 67% del gasto del programa en las transferencias lo recibe el decil 1, en el caso de AFAM-PE existe también una progresividad a lo largo de la distribución: un 43%, 26%, 15% del gasto en transferencias de AFAM-PE es recibido por el decil 1, 2, y 3 respectivamente. Para el caso de AFAM contributiva no se observa esta progresividad. Los hogares pertenecientes al decil 3 son los hogares que más ingreso perciben del programa (22%), mientras que los hogares de los deciles 1 y 2 reciben menos que el conjunto de todos los otros deciles (4-10).

Gráfico 3: Distribución del gasto total de las transferencias por decil para el total de hogares



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

Si lo analizamos globalmente considerando el conjunto de transferencias, podemos observar que la progresividad absoluta del conjunto de los programas se comporta de manera muy similar a la de AFAM-PE, lo que estaría evidenciando que lo que TUS mejora en términos de progresividad absoluta al global es similar a lo que AFAM contributiva genera negativamente.

5 Escenarios de cambios en AFAM-PE

En esta sección se presentan los resultados de las estimaciones de diferentes escenarios de cambios en la población objetivo o elegible del programa y montos, entre otros. Como ya fue mencionado, en todos los casos se presentará, por un lado, la incidencia del nuevo diseño en relación a la situación actual de esa política y, por otro lado, la incidencia del nuevo diseño si se alcanzara focalización perfecta en relación a una situación original de focalización perfecta del diseño actual de la política.

Antes de pasar a los escenarios estimados, se analizan las diferencias que existen entre el escenario actual del programa, respecto a cómo serían los impactos del mismo si estuviera focalizado perfectamente.

Como era esperable, se puede observar que si la política se focalizara perfectamente tendría una mayor incidencia en la reducción en los indicadores de desigualdad y pobreza monetaria.

Tabla 11: Incidencia en reducción en pobreza y desigualdad de focalización actual y perfecta

	AFAM-PE actual	AFAM-PE focalizada perfectamente	Relación
Reducción en pobreza personas (pp)	1,20	1,38	15,17%
Reducción en pobreza hogares (pp)	0,78	0,89	13,00%
Reducción en desigualdad - GINI (pp)	0,57	0,63	11,45%
Beneficiarios	362.764	439.259	21,09%
Gasto anual (U\$S)	3.657.760.944	4.159.302.744	13,71%

Elaboración propia en base a ECH 2013, INE

Sin embargo, la reducción que se generaría en desigualdad y pobreza no serían mucho mayores al incremento en el gasto que implicaría focalizar perfectamente según ICC el programa. Por lo tanto, si bien la focalización actual debe seguirse mejorando, sobre todo para expandir la cobertura a beneficiarios que son elegibles para recibir la transferencia y actualmente no la reciben, la focalización actual para el gasto total que implica no genera un impacto muy diferente al que generaría la focalización perfecta. En definitiva, los errores de focalización existentes no alteran sustancialmente el potencial del programa en reducir la desigualdad y pobreza monetaria.

5.1 Eliminación de contraprestación educativa

En primer lugar, se estima un escenario de eliminación de la contraprestación referida a la asistencia a centros educativos. En términos prácticos, lo que se realiza es imputar como beneficiarios con cobro a aquellos menores en hogares que reciben la AFAM-PE y que no estén asistiendo a centros educativos acordes a su edad¹⁹. Evaluar esta modificación tiene 3 implicancias o problemáticas directas. Por un lado, asumir que todos aquellos menores que no están asistiendo a centro educativo dejaron de cobrar por la condicionalidad no es del todo correcto, ya que pueden existir múltiples motivos, entre ellos la no postulación al programa. Por otro lado, la necesidad de elegir a qué atributario imputar el menor en los casos en los que

¹⁹ Se controla que el número de actuales beneficiarios sumado al número de menores no asistiendo a centro educativo, nunca supere el total de menores del hogar.

hay más de 1 atributivo AFAM-PE en el hogar, y las implicancias que tiene esto en los montos de la transferencia dada la existencia de escalas de equivalencia²⁰. En estos casos, se definió imputar el menor al atributivo priorizando al jefe/a, o en todo caso, el cónyuge del mismo/a. Finalmente, la imposibilidad de considerar aquellos casos de suspensiones de AFAM-PE por inasistencia educativa o no matriculación que determinaron el egreso del programa a un hogar. En estos casos, ya que el hogar fue dado de baja, no es posible encontrarlo en la ECH y contemplarlo para restablecer la transferencia. Es decir, que el resultado que se obtiene podría considerarse como una cota inferior de la cantidad de beneficiarios, resultados y presupuesto.

La eliminación de la condicionalidad de asistencia a centro educativo no parece tener impacto significativo en reducir la incidencia, brecha y severidad, en relación a una situación de ingresos del hogar compuestos por el ingreso base y la AFAM-PE actual.

Tabla 12: Índices FGT de pobreza, escenario de eliminación de condicionalidad de educación

	PERSONAS		HOGARES	
	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño
Incidencia	15,45%	15,42%	9,93%	9,91%
Brecha	5,14%	5,11%	3,08%	3,07%
Severidad	2,48%	2,45%	1,43%	1,42%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

Como era esperable, en un escenario de focalización perfecta, tanto de la AFAM-PE actual como del nuevo diseño, el impacto en la reducción de la pobreza es menor aunque no de importante cuantía. La brecha y severidad no caen sustantivamente.

Tabla 13: Índices FGT de pobreza, escenario de eliminación de condicionalidad de educación con focalización perfecta

	PERSONAS		HOGARES	
	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño
Incidencia	15,27%	15,19%	9,83%	9,77%
Brecha	5,11%	5,06%	3,07%	3,04%
Severidad	2,47%	2,43%	1,43%	1,41%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

En relación a la desigualdad, se observa que el Gini cae 0,02 puntos y 0,04 en el escenario de focalización perfecta.

Tabla 14: Indicadores de desigualdad, escenario de eliminación de condicionalidad de educación

	Ingreso base per cápita con AFAM-PE	Ingreso base per cápita con AFAM-PE nuevo diseño
Gini	42,16	42,14
Gini foc. perfecta	42,10	42,06

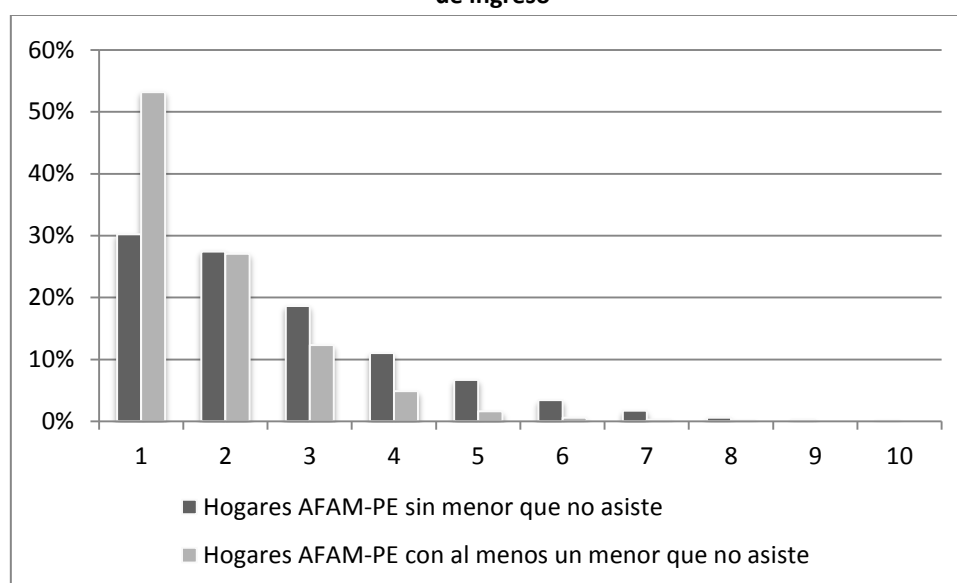
Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

²⁰ Existen 8.628 hogares con más de un atributivo en hogares que reciben AFAM-PE, un 4,96% del total de hogares beneficiarios, lo que da cuenta de que la magnitud del problema no es muy importante.

Además, este escenario implica una expansión de beneficiarios. En ECH 2013 se encontraron 22.459 menores que no asistían a centro educativo y pertenecían a hogares que recibían AFAM-PE, pero que estos no recibían AFAM-PE por todos los menores.

A pesar de no tener mucha incidencia en la pobreza, los hogares con menores que no cumplen la condicionalidad educativa se concentran en los primeros deciles. En particular, el 53% de estos hogares se encuentran en el primer decil de ingreso, lo que refuerza la evidencia empírica que la condicionalidad empeora la focalización por ingreso del programa. También empeora la focalización en términos de ICC, ya que los hogares que reciben AFAM-PE y tienen al menos un menor que no asiste presentan, en promedio, valores del ICC más elevados en relación al conjunto de hogares que cobran AFAM-PE (ver anexo 2).

Gráfico 4: Distribución de hogares AFAM-PE según asistencia de menores a centro educativo, por decil de ingreso



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

Este escenario es bastante diferente al resto de los escenarios que se analizarán, ya que, si bien interesa saber los posibles impactos distributivos y en pobreza que tendría esta modificación, las argumentaciones políticas y técnicas sobre los resultados efectivos que tiene esta contraprestación son las que más se han utilizado a favor de revisar la existencia de la condicionalidad de asistencia educativa.

Las preguntas respecto a las contraprestaciones en un esquema de transferencias monetarias focalizadas refieren sobre todo al dilema o “trade-off” que plantean con respecto al objetivo de aliviar la insuficiencia de ingresos y/o como política redistributiva en el corto plazo vs. el objetivo de incrementar el capital humano de los beneficiarios que se podría generar producto de la existencia de una contraprestación²¹.

Las críticas que se han esbozado a la existencia de las contraprestaciones educativas en programas que tienen como principal objetivo otorgar una transferencia de ingresos se encuentran básicamente en dos planos, las normativas o políticas, y las empíricas respecto a

²¹ En Fiszbein y Schady (2009) se sistematiza esta discusión a nivel teórico.

los resultados que logran en términos de asistencia educativa (Rossel, Curtoise, y Marsiglia, 2014).

Desde el punto de vista normativo, la principal crítica a la existencia de contraprestaciones en los programas de transferencia se apoyan en que el objetivo de la misma es permitir el goce a un derecho básico: el de un ingreso mínimo. Cuando este tipo de política se genera bajo una fundamentación de derechos, sería cuestionable que el goce de este derecho sea coartado por la exigencia de una contraprestación, ya que el hogar y los menores que son beneficiarios no tendrán garantizado el derecho a un nivel de vida adecuado logrado en parte por esta transferencia (Künemann y Leonhard, 2008). En este caso, el derecho a la protección social (Declaración Universal de los Derechos Humanos) sería subsidiario a un tipo de comportamiento específico. Si bien se podría entender que esta condición en realidad está pensada para garantizar otro derecho -a la educación-, un contra ejemplo esgrimido por los contrarios a las contraprestaciones es que el Estado podría utilizar la posibilidad de coartar otro tipo de derechos en pos de conseguir la asistencia educativa de estos niños, como por ejemplo, no brindar servicios de agua potable a esta población. En el extremo, todos los demás derechos podrían exigirse como contrapartida, cuestión que claramente se vuelve contraria a las teorías normativas del bienestar que se han utilizado para desarrollar las matrices de protección social en los distintos estados. El Estado no debería poner en contradicción el goce de distintos derechos fundamentales como herramienta para consagrar uno de ellos (Feeland, 2007).

Si bien en términos generales, los documentos programáticos referidos a la concepción que debería tener la Matriz de Protección Social en Uruguay se fundamentan normativamente en un enfoque de derechos (CNPS-MIDES, 2007; CNPS-MIDES, 2011), en el pasaje referente a la reformulación de las Asignaciones Familiares en el Plan de Equidad se hace hincapié en el componente de las contraprestaciones, y en el caso específico de las educativas como potencial instrumento para aumentar el capital educativo de los hogares de menores recursos (CNPS-MIDES, 2007)²². Sin embargo, la reformulación de las transferencias monetarias y la creación de las AFAM-PE también son mencionadas como camino a la instauración de una Renta Universal Básica, lo que podría suponer que también la contraprestación en ese camino debería ser eliminada.

Desde el punto de vista empírico, otra crítica que reciben las contraprestaciones refiere a la efectividad que tienen en el logro de los objetivos que se plantean. Por un lado, se menciona la pérdida en la progresividad de la focalización que puede terminar adquiriendo el programa producto de la baja de beneficiarios por la existencia de la contraprestación. Los problemas de asistencia educativa son mayores en los sectores más vulnerables dentro de la población elegible para estos programas y, por lo tanto, son los más proclives a no cumplir con la contraprestación impuesta siendo al mismo tiempo los hogares que más la necesitan (Rossel, Curtoise, y Marsiglia, 2014). Esta crítica se refuerza cuando el desarrollo de este tipo de programas de transferencias no se realizan con políticas que mejoren la calidad e

²² El Artículo 6 de la Ley 18.227 dice *“Para recibir la asignación regulada por la presente ley, deberán acreditarse ante el Banco de Previsión Social, con la frecuencia y del modo que establezca la reglamentación, los siguientes extremos: (...) La inscripción y concurrencia asidua del beneficiario a institutos de enseñanza estatales o privados autorizados por el órgano competente”*.

infraestructura de los servicios sociales asociados a las contraprestaciones, salud y educación principalmente (Minujín, Davidziuk y Delamónica, 2007). Justamente, muchas veces los problemas de estos servicios también están concentrados en zonas geográficas donde vive la población más vulnerada. En definitiva, los problemas denominados empíricos que puede generar la existencia de la contraprestación son: que la focalización del programa pierda progresividad y que, al mismo tiempo, la contraprestación no llegue a cumplir con sus objetivos debido a que no se acompaña al programa con otro tipo de programas de reinserción o permanencia educativa de los menores de estos hogares.

Por último, las contraprestaciones también han sido criticadas en tanto pueden generar mayor estigmatización que la propia existencia de políticas focalizadas (Stunding, 2008). Los beneficiarios que reciben transferencias se ven responsabilizados del éxito o no en lograr permanecer en el sistema educativo, mientras que para los no beneficiarios esta responsabilidad recae en la calidad y tipo de servicio que el Estado ofrece o, a lo sumo, esta responsabilidad es compartida entre el sistema, el estudiante y su hogar.

En Uruguay, en primer lugar se ha evidenciado que la progresividad de la focalización de la política ha empeorado producto de la existencia de la contraprestación. En Colafranceschi y Vigorito (2013) se establece como hipótesis que la principal causa de que el 23,8% de los hogares del primer quintil de ingreso que son beneficiarios de las AFAM-PE no reciban el beneficio por el total de menores, es la alta concentración de la deserción educativa en secundaria de los jóvenes que se encuentran en los hogares de menores ingresos.

La evidencia cuantitativa respecto al impacto del programa en relación al objetivo de logro educativo, muestra que el impacto en el aumento de la asistencia educativa ha sido leve, variando entre 2% (Bérgolo et al, 2015) y 11% (Machado (coord.), 2012). Sin embargo, en este tipo de evaluaciones de impacto, es difícil poder discernir si el efecto se genera por la propia transferencia o por la exigencia de la contraprestación (Rossel, Curtoise y Marsiglia, 2014).

En términos cualitativos, la investigación de Rosell, Curtoise y Marsiglia (2014) encuentra cuatro causales claves del no cumplimiento de la contrapartida: dificultades asociadas al cuidado infantil, embarazo adolescente, desinterés y/o desmotivación con respecto al sistema educativo, e ingreso al mundo laboral como prioridad. En los tres primeros, se evidencia la falla del Estado en el cumplimiento del goce de otros derechos: socialización de los cuidados, adaptación de los servicios educativos a situaciones de embarazo y metodologías pedagógicas acordes a los intereses y características de los estudiantes.

En el caso del ingreso al mundo laboral es donde más se vislumbra el objetivo de la contrapartida asociada al objetivo de retener a jóvenes y adolescentes en el sistema educativo, disminuyendo el costo de oportunidad de estudiar relativo al pasaje total de la persona al mercado de trabajo. En parte, este es el objetivo de los distintos programas de becas que el Estado ofrece (compromiso educativo, becas MEC). Sin embargo, lo que se cuestiona justamente es la posibilidad real de que la AFAM-PE pueda actuar como mecanismo de contención de este traslado total del aula al trabajo. Dado el bajo monto de la prestación respecto al salario de reserva que podrían obtener los/as jóvenes pertenecientes a estos hogares en el mercado de trabajo, es de suponer que la transferencia no sea relevante en la decisión estudio-trabajo.

En definitiva, sus principales fundamentos pueden estar basados en aspectos normativos, éticos y del rol político que se le otorga a este tipo de programas; y de índole empírica sobre qué tan exitosos son cumpliendo los objetivos que se le plantean. Por un lado, lo primero está plasmado en los documentos de programación política de la Matriz de Protección Social en Uruguay y se puede observar una posible contradicción con la existencia de las contraprestaciones; y por otro, las incipientes evaluaciones empíricas demuestran que la contrapartida educativa parece no ser exitosa para el objetivo que se propone. Esto no implica desconocer la importancia de políticas de transferencia monetaria para estimular la permanencia en el sistema educativo, sino que implica atribuirle a distintos programas de transferencia distintos objetivos y no volver contradictorios el goce de derechos básicos como la protección social y la educación. Por un lado se pueden pensar las AFAM-PE con el principal objetivo de brindar protección social económica básica y, por otro, los programas de becas que intentan contrarrestar el fenómeno por el cual jóvenes se insertan en el mercado de trabajo en ocupaciones que no permiten su continuidad en el ciclo educativo.

5.2 Cambio de escala de equivalencia

En segundo lugar, se estima un escenario de cambio en las escalas de equivalencia. La escala de equivalencia utilizada en la actualidad para las AFAM-PE es de 0,6, sustentada en las estimaciones realizadas por De Melo y Vigorito (2007).

Existen en la literatura varios abordajes conceptuales que implican estimaciones empíricas con resultados diferentes del parámetro de escala. En particular, la estimación de De Melo y Vigorito (2007) es realizada utilizando la ENHA 2006 del INE y no es calculada bajo una metodología en base a estimaciones de escala de consumo, sino que se obtienen con una metodología de cálculo indirecto basada en los ingresos, cantidad de adultos y de personas en los hogares.

Para una misma fuente de información las escalas pueden ser muy diferentes en base a la metodología y marco teórico utilizado. Por ejemplo, Bergues (2010) encuentra para Argentina que las estimaciones de escalas de equivalencia para una misma encuesta de consumo de hogares van de 0,7 a 0,92. Estos valores además tienen una alta variación cuando se calculan por separado dependiendo la edad de las personas y, sobre todo, la de los menores.

Para Uruguay, el otro estudio más conocido de estimaciones de escala de equivalencia es la que se calcula como parte de la construcción de la línea de pobreza (LP) monetaria oficial del INE. En este caso, la estimación se realiza en base al consumo no alimentario de todos los miembros de los hogares del Estrato de Referencia de cada una de las regiones en las cuales se divide al país para el cálculo de estas líneas: Montevideo, Interior Urbano e Interior Rural (INE, 2009). Los resultados para las canastas básicas no alimentarias de la metodología mencionada fueron 0,829; 0,817 y 0,839 respectivamente (INE, 2010). Finalmente se terminó adoptando para simplificar un 0,8 para todas las regiones como escala de equivalencia.

Si bien sería deseable realizar un estudio más detallado sobre las escalas de equivalencia implícitas para la población elegible para estos programas, la evidencia existente no es definitiva en el valor que actualmente se utiliza.

El escenario que se presenta implica una modificación de las escalas, pasando de 0,6 a 0,8. Ese valor, además de ser el utilizado en la metodología de pobreza oficial, es el que se estimó conveniente utilizar para las simulaciones realizadas en De Melo y Vigorito (2007), y Colafranceschi y Vigorito (2011).

Monto simulado

$$\text{Monto AFAM - PE por atributario} = (1096,3 \times \text{cantidad de menores}^{0,8}) + (469,9 \times \text{cantidad de liceales}^{0,8}) + (\text{cantidad de personas con discapacidad} \times 1566,2)$$

Del total de hogares que, según la ECH, reciben AFAM-PE, 101.888 se ven afectados por esta modificación, mientras que los hogares que cobran por sólo un menor no ven afectado su ingreso. En las tablas siguientes, se observa que es el escenario con mayor impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad. La pobreza en personas disminuye 0,21 pp y en hogares 0,12 pp.

Tabla 15: Índices FGT de pobreza, escenario de aumento de escala de equivalencia

	PERSONAS		HOGARES	
	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño
Incidencia	15,45%	15,24%	9,93%	9,81%
Brecha	5,14%	4,99%	3,08%	3,00%
Severidad	2,48%	2,36%	1,43%	1,37%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

Tabla 16: Índices FGT de pobreza, escenario de aumento de escala de equivalencia con focalización perfecta

	PERSONAS		HOGARES	
	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño
Incidencia	15,27%	15,07%	9,83%	9,71%
Brecha	5,11%	4,93%	3,07%	2,98%
Severidad	2,47%	2,33%	1,43%	1,36%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

La desigualdad también se reduce en mayor medida, disminuyendo 0,08 puntos del Índice de Gini en la situación actual.

Tabla 17: Indicadores de desigualdad, escenario de aumento de escala de equivalencia

	Ingreso base per cápita con AFAM-PE	Ingreso base per cápita con AFAM-PE nuevo diseño
Gini	42,16	42,08
Gini foc. perfecta	42,10	41,99

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

5.3 Transferencia a menores de 0 a 3

En tercer lugar, se estima un escenario de aumento del monto de la transferencia para los menores de 0 a 3. Esta modificación tiene como fundamento la prioridad de este tramo etario dentro de las políticas sociales en el próximo período presupuestal. Una de las poblaciones

específicas de la actual propuesta para un Sistema Nacional de Cuidados es la primera infancia (DNPS–MIDES, 2014).

Si bien este no sería un escenario atado a un servicio concreto, dada la relevancia de esta edad en términos del desarrollo futuro de las personas²³, se estima conveniente valorar la posibilidad de expandir el monto de la transferencia a los hogares donde viven estos menores²⁴. En términos prácticos, lo que se realiza es otorgar el complemento lical a los menores en ese tramo etario, sujeto a las escalas de equivalencia. En este caso también se presenta la limitación de tener que imputar estos menores a alguno de los atributarios de AFAM-PE. Se siguió la misma estrategia de otorgar el menor al atributario priorizando al jefe/a, o en todo caso, el cónyuge del mismo/a.

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. La pobreza en este escenario disminuye 0,10 puntos en personas y 0,07 en hogares. Además, dentro de los hogares que reciben AFAM-PE los que cuentan con algún menor de 4 años se encuentran en peor situación relativa en términos de ICC que el conjunto de los hogares que reciben esta transferencia (anexo 2).

Tabla 18: Índices FGT de pobreza, escenario de transferencia a menores de 0 a 3

	PERSONAS		HOGARES	
	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño
Incidencia	15,45%	15,35%	9,93%	9,86%
Brecha	5,14%	5,06%	3,08%	3,03%
Severidad	2,48%	2,42%	1,43%	1,39%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

Tabla 19: Índices FGT de pobreza, escenario de transferencia a menores de 0 a 3 con focalización perfecta

	PERSONAS		HOGARES	
	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño
Incidencia	15,27%	15,16%	9,83%	9,75%
Brecha	5,11%	5,02%	3,07%	3,01%
Severidad	2,47%	2,40%	1,43%	1,39%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

La desigualdad también se reduce en 0,05 puntos de Gini.

Tabla 20: Indicadores de desigualdad, escenario de transferencia a menores de 0 a 3

	Ingreso base per cápita con AFAM-PE	Ingreso base per cápita con AFAM-PE nuevo diseño
Gini	42,16	42,11
Gini foc. perfecta	42,10	42,03

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

²³ Por ejemplo, se puede consultar CEPAL y UNICEF (2010) y Etchebehere, G (2011) donde se realiza un resumen de los estudios que demuestran esta importancia.

²⁴ En OPP (2011) se realiza una simulación similar basada en la misma justificación, aunque el monto simulado es mayor al escenario que se evalúa en este documento.

5.4 Eliminación complemento educativo combinadas con aumento de otros montos

En el marco de la discusión de la eliminación de la condicionalidad educativa, se abre un lugar para pensar y plantearse la eliminación del complemento educativo de la AFAM-PE. Como se mencionó anteriormente, una de las principales justificaciones para la eliminación de la contrapartida a nivel educativo refiere a la utilización de una transferencia monetaria para dos objetivos diferentes: otorgar una prestación monetaria básica (derecho a la protección social), e incrementar el capital humano de los hogares beneficiarios incentivando la asistencia educativa. Eliminar la condicionalidad educativa, podría implicar, por lo tanto, también eliminar el complemento de la AFAM-PE a los menores que asisten a secundaria.

Si bien los escenarios contenidos en este documento suponían que la situación actual de las transferencias era un punto de partida, en este caso particular se entiende que en la línea de eliminar la condicionalidad educativa podría evaluarse la eliminación del complemento educativo.

Para compensar la pérdida de los ingresos que la eliminación del complemento generaría en los hogares beneficiarios de AFAM-PE, este escenario se realiza en conjunto con otros dos escenarios ya analizados: el complemento para menores de 0 a 3, y el aumento de la escala de equivalencia a 0,8.

Como ya se comentó, la cantidad de AFAM-PE está subcaptada en la ECH, pero contrariamente el complemento liceal que se otorga para los adolescentes que asisten a secundaria está sobrecaptado. Esto se debe principalmente a que la pregunta utilizada para otorgar el complemento liceal es la pregunta que se realiza respecto a los menores por los cuales se cobra AFAM-PE y asisten a secundaria o UTU. Sin embargo, al no existir un mecanismo administrativo directo por el cual los menores que asisten a secundaria reciban el complemento, sino que los hogares deben tramitarlo ante BPS, no necesariamente los contribuyentes cobran el complemento liceal por todos los menores que asisten a secundaria²⁵.

Tabla 21: Captación complemento liceal en ECH 2013

	Registros administrativos	Imputación ECH	Captación
Gasto	328.083.127	421.088.700	128,35%
Beneficiarios	69.539	92.135	132,49%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE; y registros administrativos de BPS

Eliminación complemento y aumento transferencia de menores de 0 a 3

En este escenario se realiza una eliminación del complemento educativo con la generación de un complemento a los menores de 4 años y prenatales.

²⁵ En la ECH 2013 se introdujo una pregunta específica sobre la cantidad de menores que cobran el complemento liceal. La pregunta no es utilizada en este trabajo, ya que el análisis de la utilización de esta pregunta demuestra que es mejor descartar su utilización (DAES 2015b).

Monto simulado

$$\text{Monto AFAM-PE por atributivo} = (1096,3 \times \text{cantidad de menores}^{0,6}) + (469,9 \times \text{cantidad de menores de 4}^{0,6}) + (\text{cantidad de personas con discapacidad} \times 1566,2)$$

A diferencia de los escenarios analizados donde se espera una mejora en la reducción de la pobreza y la desigualdad, el resultado de los escenarios con eliminación de complemento liceal podría generar distintos resultados dependiendo de quiénes son los que verían aumentado su ingreso y quiénes no. Si analizamos esto, vemos que los hogares que mantienen, disminuyen o aumentan su ingreso se distribuyen casi equitativamente. Esto implica, que a diferencia de todos los escenarios analizados, en este escenario perderían ingresos 58.685 hogares. Las diferencias que se originen respecto al escenario de partida con complemento liceal en los indicadores de pobreza y desigualdad, dependerá del lugar dónde se encuentran posicionados los hogares que aumentan y disminuyen ingreso.

Tabla 22: Situación de hogares que cobran AFAM-PE con eliminación complemento liceal y transferencia a menores de 0 a 3

	Hogares	Porcentaje
Mantienen ingreso	58.177	33,45
Disminuyen ingreso	58.685	33,75
Aumentan ingreso	57.037	32,80
Total	173.899	100

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

Como se observa, la modificación propuesta implicaría un leve aumento en la incidencia de la pobreza en relación al actual diseño de AFAM-PE. La pobreza con el nuevo diseño aumenta 0,08 pp en personas y 0,05 pp en hogares. En el caso de brecha y severidad se mantienen relativamente iguales.

Tabla 23: Índices FGT de pobreza, eliminación complemento liceal y transferencia a menores de 0 a 3

	PERSONAS		HOGARES	
	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño
Incidencia	15,45%	15,53%	9,93%	9,98%
Brecha	5,14%	5,14%	3,08%	3,08%
Severidad	2,48%	2,47%	1,43%	1,43%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

Sin embargo, si se analiza el escenario de focalización perfecta, la incidencia de pobreza también aumentaría aunque muy levemente (0,02 pp), pero los indicadores de brecha y severidad de pobreza mejorarían.

Tabla 24: Índices FGT de pobreza, eliminación complemento liceal y transferencia a menores de 0 a 3 con focalización perfecta

	PERSONAS		HOGARES	
	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño
Incidencia	15,27%	15,29%	9,83%	9,83%
Brecha	5,11%	5,07%	3,07%	3,04%
Severidad	2,47%	2,43%	1,43%	1,41%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

En el caso de la desigualdad, la modificación no altera significativamente el resultado en relación al diseño actual. Pero en el caso de focalización perfecta, habría una reducción de 0,02 pp de la desigualdad producto de la sustitución.

Tabla 25: Indicadores de desigualdad, escenario de transferencia a menores de 0 a 3

	Ingreso base per cápita con AFAM-PE	Ingreso base per cápita con AFAM-PE nuevo diseño
Gini	42,16	42,16
Gini foc. perfecta	42,10	42,08

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

El hecho de que la pobreza aumente con el nuevo diseño, pero al mismo tiempo, la brecha, la severidad y la desigualdad no varíen, podría esconder que la sustitución generó una mejora a los hogares más lejanos a la línea de pobreza, es decir los de menores ingresos.

En la siguiente tabla se presenta evidencia en este sentido. El porcentaje de hogares que son pobres de ingreso, es mayor en los hogares que vieron aumentado su ingreso, respecto a los que disminuyen. Al mismo tiempo, dentro de los pobres, los que aumentan ingreso son los que tenían una mayor distancia a la LP.

Tabla 26: Situación de hogares que cobran AFAM-PE en relación a pobreza, eliminación complemento liceal y transferencia a menores de 0 a 3

	Hogares no pobres	Hogares pobres	Distancia promedio a la LP (\$)	Cantidad total de hogares
Mantienen ingreso	52,70%	47,30%	7.070	58.177
Disminuyen ingreso	49,82%	50,18%	10.411	58.685
Aumentan ingreso	43,27%	56,73%	12.501	57.037
Total	48,64%	51,36%	9.201	173.899

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

Eliminación complemento y aumento escala de equivalencia de 0,6 a 0,8

En este escenario, lo que se realiza es la eliminación del complemento educativo con un aumento de la escala de equivalencia de 0,6 a 0,8 para todos los hogares AFAM-PE.

En la tabla 21, se muestra la distribución de hogares AFAM-PE que mantienen, disminuyen o aumentan su ingreso luego de la eliminación del complemento liceal y del aumento de la escala de equivalencia. El 30,28% que mantiene su ingreso se debe a que el hogar cobra por un menor sin complemento, y por lo tanto el ingreso no sufre cambios. Además en este escenario aumentan su ingreso 70.888 hogares y pierden 50.362.

Tabla 27: Situación de hogares que cobran AFAM-PE con eliminación complemento liceal y aumento de escala de equivalencia de 0,6 a 0,8

	Hogares	Porcentaje
Mantienen ingreso	52.649	30,28%
Disminuyen ingreso	50.362	28,96%
Aumentan ingreso	70.888	40,76%
Total	173.899	100%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

En lo que refiere a la disminución de la pobreza, se observa un aumento de 0,01 pp en pobreza tanto en personas como en hogares. Sin embargo, la brecha en personas se reduce 0,06 pp en personas y 0,02pp en hogares; y en lo que refiere a severidad se observan reducciones de 0,05 pp en personas y 0,02pp en hogares.

Tabla 28: Índices FGT de pobreza, eliminación complemento liceal y aumento de escala de equivalencia de 0,6 a 0,8

	PERSONAS		HOGARES	
	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño
Incidencia	15,45%	15,46%	9,93%	9,94%
Brecha	5,14%	5,09%	3,08%	3,06%
Severidad	2,48%	2,43%	1,43%	1,41%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

Si analizamos la situación en la que el programa estuviera focalizado perfectamente, la pobreza se reduciría en 0,04 pp en personas y 0,02 pp en hogares. La reducción en brecha y severidad es aún mucho más grande, siendo del orden de los 0,10 pp en personas y 0,05 pp en hogares.

Tabla 29: Índices FGT de pobreza, eliminación complemento liceal y aumento de escala de equivalencia de 0,6 a 0,8 con focalización perfecta.

	PERSONAS		HOGARES	
	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño
Incidencia	15,27%	15,23%	9,83%	9,81%
Brecha	5,11%	5,00%	3,07%	3,01%
Severidad	2,47%	2,37%	1,43%	1,38%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

En el caso de la desigualdad, este escenario la reduce en 0,01 pp, y para el caso de que el programa estuviera focalizado perfectamente esta reducción es de 0,06 pp de la desigualdad.

Tabla 30: Indicadores de desigualdad, escenario de eliminación complemento liceal y aumento de escala de equivalencia de 0,6 a 0,8

	Ingreso base per cápita con AFAM-PE	Ingreso base per cápita con AFAM-PE nuevo diseño
Gini	42,16	42,15
Gini foc. perfecta	42,10	42,04

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

Analizando el escenario de forma global, observamos que del 28,96% de hogares que con este nuevo escenario ven reducido su ingreso, más del 50% no se encuentra en situación de pobreza y que, por el contrario, del 40,76% de los hogares que incrementan su ingreso, más de dos tercios se encontraban en situación de pobreza. Asimismo, estos últimos son los que presentan en promedio mayor distancia a la línea de pobreza y muy por encima del promedio de los hogares pobres. Lo contrario ocurre con los hogares que con este escenario ven reducido su ingreso, ya que en promedio su distancia a la línea es más reducida de la del promedio de los hogares pobres. Esto muestra que si bien este escenario no logra reducir la

pobreza, tiene un efecto progresivo en la redistribución del ingreso favoreciendo a los hogares más pobres.

Tabla 31: Situación de hogares que cobran AFAM-PE en relación a pobreza, escenario de eliminación complemento liceal y aumento de escala de equivalencia de 0,6 a 0,8

	Hogares No Pobres	Hogares Pobres	Distancia promedio a la LP (\$)	Cantidad total de hogares
Mantienen ingreso	62,49%	37,51%	5.792	52.649
Disminuyen ingreso	56,13%	43,87%	9.072	50.362
Aumentan ingreso	33,02%	66,98%	13.516	70.888
Total	48,64%	51,36%	9.201	173.899

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

Como se demostró, en los dos escenarios analizados que implicaban la eliminación del complemento por asistencia a la educación secundaria, por más que se elaboraron otorgando un beneficio a los hogares beneficiarios de AFAM-PE, hay una gran cantidad de hogares que se verían perjudicados en términos de ingreso.

Una posibilidad a analizar, sería la estimación de un escenario que implique eliminar el complemento educativo, pero al mismo tiempo, minimizar la reducción en términos de ingreso de los hogares que lo recibían. En este sentido, el escenario para que ninguno de los hogares se vea perjudicado, implicaría un aumento del monto base de la transferencia igual a la suma del monto base actual más el monto base del complemento: \$1.566,22 en 2013.

5.5 Transferencia a personas entre 18 y 21

En este escenario, se estima la inclusión de las personas entre 18 y 21 años de edad como posibles beneficiarios de AFAM-PE. Si bien la población objetivo del programa AFAM-PE son los menores de edad, en la discusión política a fines de 2014 se manejó esta expansión como escenario para los próximos años.

En la comparación regional se puede observar que en varios países los programas de transferencia condicionada a niños, niñas y jóvenes van más allá de los 18 años. Este es el caso de Argentina, Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana (Cechini y Madariaga, 2010)²⁶. En ese sentido, no sería un caso excepcional en la región si Uruguay decidiera expandir las asignaciones, permitiendo el cobro de los jóvenes entre 18 y 21 años.

Sin embargo, en los casos mencionados se destaca el alto componente referente a la inserción educativa de estos programas dentro de la definición de su objetivo y población objetivo. En ese sentido, es necesario definir esta posible expansión en relación también a la posible eliminación de la contrapartida de asistencia a centro educativo. Expandir a los 21 años la AFAM-PE a los que asisten a algún centro educativo reforzaría la visión de que el objetivo primordial, por lo menos para los/as jóvenes mayores a 14 años, es aumentar el capital

²⁶ Argentina: programa "Estudiar y trabajar" desarrollado en Buenos Aires, desde los 18 hasta los 29 años; Costa Rica: programa "Avancemos", desde los 12 hasta 25 años; Nicaragua: transferencia "Bono de formación ocupacional", desde los 14 hasta los 25 años; y República Dominicana transferencia "Incentivo a la asistencia escolar" desde los 4 hasta los 21 años (Cechini y Madariaga, 2010).

humano de los hogares beneficiarios, perdiendo peso el objetivo de brindar protección social monetaria o sus objetivos redistributivos.

A su vez, el hecho que los menores de edad ya no sean la población objetivo dificulta su justificación como política concentrada en el grupo etario que es más vulnerado, los menores de edad, ya que traslada la política hacia los y las jóvenes. Igualmente, este grupo es reconocido como vulnerado, aunque habría que considerar porqué el tope sería los 21 años.

En términos prácticos en la simulación, lo que se realiza es considerar a las personas entre 18 y 21 que han finalizado o están cursando educación media básica (CB), tanto en la cantidad total de beneficiarios como en la cantidad considerada para el complemento liceal.

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.

Esta modificación no impacta en los indicadores de pobreza y desigualdad. Esto podría deberse a que la cantidad de jóvenes que podrían cobrar la transferencia y pertenecen a hogares elegibles es muy reducida, debido a que son muy pocos los jóvenes que a esta edad siguen asistiendo al sistema educativo o ya han finalizado. Además, los hogares con jóvenes de 18 a 21 que estudian o terminaron secundaria y reciben AFAM-PE se encuentran en una situación relativa mejor en términos de ICC respecto al conjunto de hogares que son beneficiarios de la transferencia (ver anexo 2).

Tabla 32: Índices FGT de pobreza, escenario de transferencia a personas entre 18 y 21

	PERSONAS		HOGARES	
	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño
Incidencia	15,45%	15,42%	9,93%	9,91%
Brecha	5,14%	5,13%	3,08%	3,08%
Severidad	2,48%	2,47%	1,43%	1,43%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

Tabla 33: Índices FGT de pobreza, escenario de transferencia a personas entre 18 y 21 con focalización perfecta

	PERSONAS		HOGARES	
	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño
Incidencia	15,27%	15,22%	9,83%	9,80%
Brecha	5,11%	5,09%	3,07%	3,06%
Severidad	2,47%	2,46%	1,43%	1,42%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

Tabla 34: Indicadores de desigualdad, escenario de transferencia a personas entre 18 y 21

	Ingreso base per cápita con AFAM-PE	Ingreso base per cápita con AFAM-PE nuevo diseño
Gini	42,16	42,15
Gini foc. perfecta	42,10	42,08

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

Resulta interesante analizar el grupo de jóvenes en ese tramo etario y en hogares AFAM-PE, pero que no se verían incluidos en esta modificación de política. En 2013 había 36.980 jóvenes entre 18 y 21 años de edad en hogares AFAM-PE, de los cuales 31.737 no estaban cursando ni habían finalizado ciclo básico. Si analizamos su condición de actividad se observa que más de la mitad (56%) se encuentran trabajando, el 16% son desocupados y el 16% realizan quehaceres del hogar. Estos jóvenes ya iniciaron su transición del estudio al trabajo, probablemente como alternativa o necesidad de subsistencia. Esto lleva a pensar si la no inclusión de estos jóvenes de algún modo no termina reproduciendo una situación de injusticia.

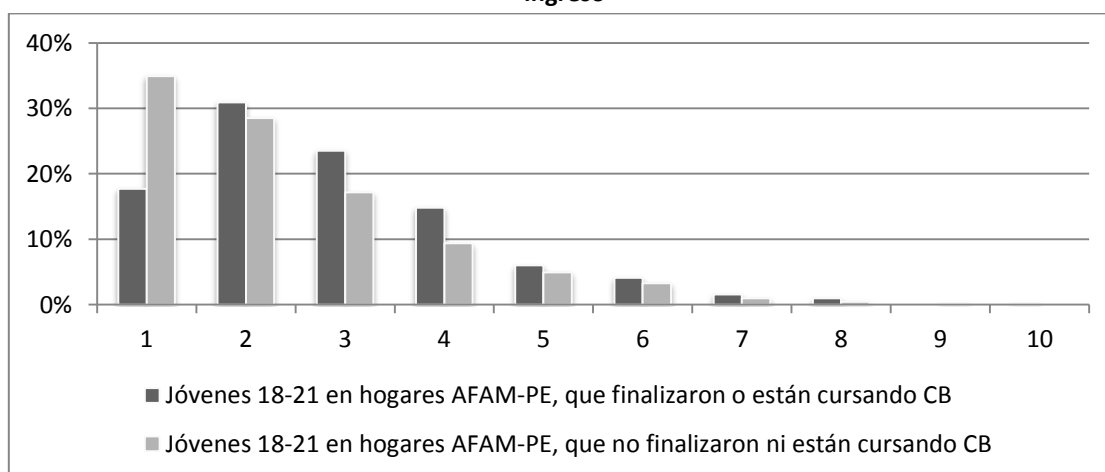
Tabla 35: Condición de actividad para a personas entre 18 y 21 en hogares AFAM-PE que no cursan ni han finalizado ciclo básico.

Condición de actividad	Cantidad	%
Menor de 14 años	0	0%
Ocupados	17.717	56%
Desocupados buscan trabajo por primera	959	3%
Desocupados propiamente dichos	3.978	13%
Desocupados en seguro de paro	107	0%
Inactivo, realiza quehaceres del hogar	5.200	16%
Inactivo, estudiante	484	2%
Inactivo, rentista	0	0%
Inactivo, pensionista	729	2%
Inactivo, jubilado	0	0%
Inactivo, otro	2.563	8%
Total	31.737	100%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

Si observamos la distribución por decil de los/as jóvenes de 18 a 21 en hogares AFAM-PE, considerando su vínculo con el sistema educativo, se observa una concentración en los primeros tres deciles. A su vez, los/as jóvenes que no han terminado ni están cursando CB se concentran aún más fuertemente en los primeros deciles de ingreso, ratificando que se trata de jóvenes en hogares de bajos ingresos.

Gráfico 5: Distribución de jóvenes entre 18 y 21 en hogares AFAM-PE según asistencia, por deciles de ingreso



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

5.6 Transferencia a hogares sin menores

En sexto lugar, se estima un escenario de incorporación de los hogares sin menores al régimen de AFAM-PE.

En el caso de la TUS esta modalidad ya existe y el argumento refiere a priorizar el componente redistributivo del programa. Si el hogar es elegible a través del instrumento de focalización que utiliza AFAM-PE (ICC), implica que el hogar vive en una situación de carencias a ser atendida, independientemente de la presencia de menores. Quizá en muchos casos estos hogares ya están siendo contemplados por otros programas de transferencia desde el Estado (asistencia a la Vejez, pensiones, seguro de desempleo), aunque no necesariamente por la situación socioeconómica en la que se encuentran, sino por otras vulneraciones de derechos. Sería necesario analizar esta ampliación en relación a si reciben o deberían recibir otro tipo de transferencias. La evidencia muestra que tan solo el 19% de estos hogares que pertenecen al primer decil reciben alguna transferencia (Colafranceschi y Vigorito, 2013).

En términos prácticos, lo que se realiza es imputar el monto mínimo de un menor a los hogares sin menores que cumplen con el criterio de elegibilidad de ICC. Al ser un escenario que incorpora un nuevo grupo de beneficiarios, sólo se estima el escenario de incorporación de los hogares sin menores asumiendo focalización perfecta pero manteniendo a los restantes beneficiarios con los errores de focalización actual, y el escenario de focalización perfecta en el diseño original y el nuevo diseño.

Tabla 36: Índices FGT de pobreza, escenario de transferencia a hogares sin menores

	PERSONAS		HOGARES	
	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño
Incidencia	15,45%	15,32%	9,93%	9,77%
Brecha	5,14%	5,12%	3,08%	3,04%
Severidad	2,48%	2,47%	1,43%	1,41%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

Tabla 37: Índices FGT de pobreza, escenario de transferencia a hogares sin menores con focalización perfecta

	PERSONAS		HOGARES	
	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño	Ingreso base con AFAM-PE	Ingreso base con AFAM-PE nuevo diseño
Incidencia	15,27%	15,06%	9,83%	9,61%
Brecha	5,11%	5,03%	3,07%	3,00%
Severidad	2,47%	2,42%	1,43%	1,39%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

Tabla 38: Indicadores de desigualdad, escenario de transferencia a hogares sin menores

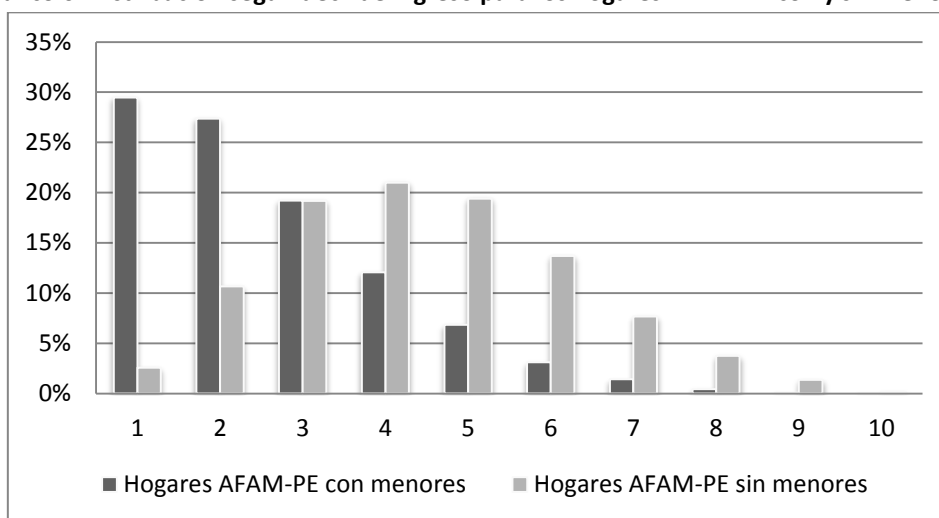
	Ingreso base per cápita con AFAM-PE	Ingreso base per cápita con AFAM-PE nuevo diseño
Gini	42,16	42,09
Gini foc. perfecta	42,10	41,99

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

Esta modificación del programa AFAM-PE es el segundo escenario con mayor aporte a la reducción de la pobreza. Sin embargo, esto podría deberse a que es el escenario que incorpora mayor cantidad de beneficiarios nuevos, aumentando la cobertura en 68.080 hogares.

Si observamos la distribución de estos 68.080 hogares potenciales beneficiarios de AFAM-PE según deciles de ingreso, se evidencia una concentración en los deciles 3, 4 y 5, comportamiento contrario al observado para los hogares con menores. Por su parte, estos hogares presentan una incidencia de pobreza específica menor que la registrada en hogares con menores. Finalmente, también en términos de ICC estos hogares se encuentran en una situación mejor que la de los hogares actualmente beneficiarios de la transferencia.

Gráfico 6: Distribución según decil de ingreso para los hogares AFAM-PE con y sin menores.



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE.

Tabla 39: Distribución de hogares con y sin menores, según condición de pobreza de ingresos

	Hogares con menores	Hogares sin menores
No pobre	68%	86%
Pobre	32%	14%
Total	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE.

La evidencia presentada no busca validar o invalidar el escenario de modificación propuesto, sino aportar información para comprender la población objetivo a la que llegaría la política. Otros escenarios posibles de modificación (y que podrían estimarse) sería la incorporación de los hogares sin menores pero con umbrales diferenciales más exigentes que el de AFAM-PE²⁷.

5.7 Cambios en la gestión del programa

Además de los escenarios de cambio mencionados anteriormente, hay otros aspectos a considerar que también hacen a la forma en que se lleva adelante el programa, vinculados a la comunicación del programa y la forma en que está pensado el egreso.

²⁷ Un escenario puntual podría ser incluir a los hogares sin menores considerando los umbrales de ICC para TUS.

- i) En relación a la comunicación del programa se observan varias aristas:
- a. información que brinda el programa respecto a las contraprestaciones que se exigen y la capacidad generada para que éstas puedan ser cumplidas por las personas beneficiarias. En Machado (coord.) (2012) se encuentra que un 51,1% conocen al menos una de las condiciones, lo que implica que el restante 48,9% no conocen ninguna de las condicionalidades. Para años posteriores, se encuentra evidencia en el mismo sentido en Bérgolo et al. (2015) y Rossel, Curtoise, y Marsiglia (2014), lo que demuestra que no se ha avanzado en ese sentido. Actualmente, el conocimiento de alguna de las condicionalidades para la población elegible se encuentra en 54,7%, y la condicionalidad que presenta mayor grado de conocimiento es la de asistencia a educación primaria, no así la secundaria, con tan solo un 15% (Bérgolo et al., 2015).
 - b. información acerca del tope de ingreso y su cálculo. También en Machado (coord.) (2012), se identifica escaso conocimiento de la forma de implementación del control de ingresos. El control de ingresos hasta el año 2013 se realizaba en función de los ingresos mensuales. En enero de 2014 se modificó la temporalidad utilizada para el control, llevándola al promedio de los últimos 12 meses en cada mes. El objetivo de esta modificación es contrarrestar dos efectos que estaría generando el control de ingresos: un leve impacto en la informalidad evidenciado en Failache, Giacobasso y Ramírez (2013) y Bérgolo et al. (2015), y una posible sub-aportación a la seguridad social. Sin embargo, si esta información no llega a las personas beneficiarias, no se generarán los impactos buscados.
- ii) En relación a la forma de egreso:

Debería repensarse la necesidad de establecer plazos mínimos de permanencia en el programa. La justificación se encuentra en el hecho de asegurar/fomentar cierta sostenibilidad a los cambios en la situación estructural de los hogares que implicaron una mejora de ICC y pérdida de elegibilidad. Una permanencia mínima en el programa permitiría que el hogar pueda ir modificando sus condiciones de vida planificando con antelación su egreso exitoso del programa.

Por ejemplo, el programa Bolsa Familia en Brasil inicialmente funcionaba al igual que AFAM-PE lo hace hoy en Uruguay (Cechini y Madariaga, 2010): sin importar desde cuando el hogar recibe la transferencia, se suspende si se comprueba que las condiciones que lo hicieron elegible se modificaron y ha dejado de serlo. Sin embargo, desde 2009 el programa Bolsa Familia estipuló que el chequeo de las condiciones de elegibilidad para cada hogar debe hacerse dos años después que la transferencia se empieza a otorgar (Colafranceschi y Vigorito, 2012; Guerrero Osório y Ferreira de Souza, 2013), generando de hecho una permanencia mínima de dos años.

La definición política existente en el programa implica que a un hogar beneficiario, si se le realiza una nueva visita o el hogar realiza una nueva declaración en BPS, de la que surge un ICC que no supera el umbral de AFAM-PE, se le da la baja de forma automática. Esto se agrava por

el hecho de que en determinados casos se realizan revisitas en tiempos muy cortos²⁸. Es decir, si un hogar recibe una visita MIDES tan sólo 2 meses después de la visita anterior será re-evaluado en su ICC y quedará expuesto a ser dado de baja del programa. El caso opuesto lo configuran aquellos hogares que nunca recibieron o hace mucho tiempo no reciben una visita MIDES. El hecho que no esté preestablecida la temporalidad en la actualización de la información de los hogares, agrava la no definición de tiempos mínimos para el egreso del programa.

²⁸ Un ejemplo lo constituye el caso en el que se realiza una visita a una vivienda específica por derivación de un programa o una OT y luego esa zona se define prioritaria y se realizan visitas en modalidad censo a todas las viviendas de la zona.

6 Escenarios de cambios en AFAM contributiva

Para el caso de Asignaciones Familiares Contributivas se proponen escenarios que tiendan hacia la convergencia de este régimen con el del Plan de Equidad. ¿Por qué la existencia de dos programas de asignaciones familiares con distintos criterios de elegibilidad y a la vez distintos montos? No se han encontrado argumentos para pensar la existencia de dos programas distintos que tienen objetivos similares. Pueden existir fundamentos para la existencia de distintos mecanismos de selección para un mismo programa, pero se debería fundamentar más claramente el porqué de esta distinción en la actualidad y desarrollar una justificación para la existencia de dos montos distintos.

La justificación o motivación de la convergencia de los programas, radica en simplificar gestión y ayudar a eliminar el estigma asociado a las AFAM-PE. En este sentido, se valoran distintas alternativas de unificación, concibiendo un pasaje de las contributivas hacia las del Plan de Equidad.

La AFAM-PE es la transferencia que ha contribuido en mayor medida a la reducción de la desigualdad y la pobreza monetaria, y está mejor focalizada en términos de ingreso. Además, unos de los problemas detectados producto de la existencia de dos mecanismos distintos, es la presencia de beneficiarios de la AFAM contributiva que son elegibles por ICC para la del Plan de Equidad. Esta población se vería beneficiada de cambiar de prestación, por el monto mayor que otorga la AFAM-PE. Como muestra la tabla, un 32,5% de los hogares que reciben AFAM contributiva, son además población elegible para AFAM-PE. Una de las explicaciones a esta situación deriva en la relativa facilidad para recibir la Asignación contributiva respecto a la del Plan de Equidad (Colafranceschi y Vigorito, 2013).

Tabla 40: Beneficiarios AFAM contributiva según elegibilidad para AFAM-PE

	No elegibles AFAM-PE	Elegibles AFAM-PE	Total
Cantidad	60.403	29.045	89.448
Porcentaje	67,5%	32,5%	100%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013 INE

En definitiva, los escenarios a estimar podrían ser dos: expansión de los beneficiarios de AFAM-PE hasta llegar al total de beneficiarios de asignaciones familiares total (AFAM-PE + contributiva), eliminando la contributiva (unificación total); y unificación de montos de los beneficiarios de las asignaciones contributivas a los montos de la AFAM-PE (unificación parcial). Sin embargo, en este trabajo se estima solo el segundo por la posible aplicación del mismo en el corto plazo, aunque se considera necesario ahondar en estimaciones que observen que implicaría unificar totalmente los programas.

6.1 Unificación de montos con AFAM-PE

En este escenario se calcula el resultado de elevar el monto de las transferencias de la Asignación Familiar contributiva a los montos de la AFAM-PE. En términos prácticos, esto implica que a los hogares beneficiarios de la Asignación Familiar Contributiva se les calcula el monto de la asignación con el criterio utilizado para la AFAM-PE.

Valor simulado para 2015

$$\text{Monto nuevo AFAM contributiva} = (1186,91 \times \text{cantidad de menores}^{0,6}) + (508,68 \times \text{cantidad de liceales}^{0,6}) + (\text{cantidad de personas con discapacidad} \times 1695,52)$$

En este escenario la incidencia de pobreza en personas disminuye 0,12 pp, y la brecha y severidad también se reducen aunque en menor cuantía. Por su parte, la desigualdad cae en 0,08 puntos del Gini.

Tabla 41: Índices FGT de pobreza, escenario de unificación de montos con AFAM CONTRIBUTIVA

	PERSONAS		HOGARES	
	Ingreso base con AFAM CONTRIBUTIVA	Ingreso base con AFAM CONTRIBUTIVA nuevo diseño	Ingreso base con AFAM CONTRIBUTIVA	Ingreso base con AFAM CONTRIBUTIVA nuevo diseño
Incidencia	16,57%	16,45%	10,66%	10,57%
Brecha	6,01%	5,98%	3,60%	3,58%
Severidad	3,15%	3,14%	1,81%	1,80%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

Tabla 42: Indicadores de desigualdad, escenario de unificación de montos con AFAM CONTRIBUTIVA

	Ingreso base per cápita con AFAM CONTRIBUTIVA	Ingreso base per cápita con AFAM CONTRIBUTIVA nuevo diseño
Gini	42,67	42,59

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

El costo anual de esta unificación eleva el presupuesto de la Asignación Contributiva a 2,68 veces el gasto actual, es decir, un aumento del 169% de este gasto.

7 Escenarios de cambios en TUS

En los escenarios analizados para TUS, nuevamente se analizarán los escenarios en relación a los cambios que generarían en pobreza y desigualdad en el escenario de focalización actual del programa, así como en el supuesto que se focalizara perfectamente el programa.

La comparación de la focalización de TUS contra su escenario de focalización perfecta no es igual que en AFAM-PE. Se observa que la focalización perfecta aportaría a reducir la pobreza en personas (no así en hogares) y la desigualdad, y la cantidad de hogares beneficiarios disminuiría. Al mismo tiempo, el gasto destinado al programa aumentaría.

Tabla 43: Incidencia en reducción en pobreza y desigualdad de focalización actual y perfecta

	TUS actual	TUS focalizada perfectamente	Relación
Reducción en pobreza personas (pp)	0,30	0,33	10,33%
Reducción en pobreza hogares (pp)	0,18	0,18	-1,39%
Reducción en desigualdad - Gini (pp)	0,18	0,24	32,87%
Hogares Beneficiarios	52.524	55.751	6,14%
Gasto anual (U\$S)	1.032.039.924	1.342.868.496	30,12%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

Estos resultados podrían estar evidenciando problemas de la captación de TUS en ECH. Como ya se mencionó, se realiza una categorización de TUS simple y doble que no necesariamente se debe corresponder con la realidad, lo que podría incidir en el hecho de que el gasto esté subcaptado, más que los hogares. Por otra parte, si bien la focalización del programa ha ido mejorando producto de las distintas estrategias que se han realizado desde el MIDES²⁹, la ECH parece evidenciar que continúan habiendo problemas de focalización en TUS en términos de ingreso.

7.1 Aumento de montos para más de 4 menores y escala de equivalencia única

En este escenario se simulan modificaciones de monto de la TUS para hogares con más de 4 menores de edad, conjuntamente con la modificación y unificación de escala de equivalencia.

En primer lugar, cabe señalar que la escala de equivalencia actual de TUS no es uniforme, es decir, los montos según cantidad de menores no responden a una escala de equivalencia. Si calculamos la escala implícita que estaría asociada a cada monto por cantidad de menores en relación al monto que se otorga por un menor, la escala se ubica en torno al 0,6 cuando los hogares tienen 2 o 3 menores, pero aumenta para el caso de 4 o más menores. A su vez, no existen detalles de la construcción de estos montos. Sería deseable acoplarse a AFAM-PE y realizar una transferencia con escala de equivalencia.

Por otra parte, tampoco existe detalle de porqué el incremento de montos se detiene en hogares con 4 o más menores. En el caso de AFAM-PE esto no sucede, sino que existe un

²⁹ En el análisis del impacto distributivo del GPS 2009-2013 realizado por MEF y MIDES se puede ver esta realidad. Los resultados de este ejercicio se han presentado públicamente, pero todavía no cuentan con una publicación para poder referenciarlos.

monto diferente para cada cantidad de menores posible. En este contexto, es interesante plantearse acoplar la construcción de los montos siguiendo el criterio de AFAM-PE en vez de contemplar sólo hasta 4 menores. Si bien para los beneficiarios de AFAM-PE no se encontraron impactos en la fecundidad (Bérgolo et al, 2015), aumentos específicos para los hogares más numerosos, luego de ya establecido el programa, podría generar señales que se traduzcan a efectos en la fecundidad, por lo que es necesario tomar precauciones³⁰.

Concretamente, la simulación se realiza considerando una escala de equivalencia igual a 0,6, y continuando la construcción de montos según cantidad de menores. La principal limitación encontrada a la hora de homogeneizar la escala fue que aquellos montos que estaban sujetos a escalas más altas se verían disminuidos. Por esto, se estima un nuevo monto base (0 o 1 menor) para que al aplicar la escala de 0,6 no se reduzcan los montos de cada tramo. El monto base que cumple esta condición es de 946 pesos. Esta modificación genera que los montos para hogares con, 0, 1, 2 y 3 menores crezcan también. La señal que se podría dar con el aumento de la transferencia para hogares con más de 4 menores respecto a la fecundidad por lo tanto se ve apaciguada por un aumento de la transferencia también a los hogares con pocos menores.

Nuevo monto simulado

$$\text{Monto nuevo TUS} = (946 \times (\text{cantidad de menores o embarazadas})^{0,6})$$

Tabla 44: Montos TUS propuestos

Cantidad de menores y embarazadas	Montos simples	Montos dobles	Aumento respecto a monto actual
7	\$ 3041	\$ 6082	40,01%
6	\$ 2772	\$ 5544	27,62%
5	\$ 2485	\$ 4970	14,41%
4	\$ 2173	\$ 4346	0,05%
3	\$ 1829	\$ 3658	17,32%
2	\$ 1434	\$ 2868	17,06%
0 o 1	\$ 946	\$ 1892	17,08%

Fuente: elaboración propia

En el escenario de corto plazo, con los actuales beneficiarios el cambio en el programa reduciría la pobreza en 0,04 puntos en personas y 0,02 en hogares. El índice de GINI se reduciría 0,02 puntos.

Tabla 45: Incidencia en pobreza de aumento de monto para hogares con más de 4 menores y escala de 0,6 en TUS

	PERSONAS		HOGARES	
	Ingreso base con TUS	Ingreso base con TUS nuevo diseño	Ingreso base con TUS	Ingreso base con TUS nuevo diseño
Incidencia	16,35%	16,31%	10,53%	10,51%
Brecha	5,67%	5,62%	3,42%	3,39%
Severidad	2,82%	2,78%	1,64%	1,62%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

³⁰ Podría realizarse este aumento de manera paulatina para minimizar este posible efecto.

Tabla 46: Incidencia en desigualdad de aumento de monto para hogares con más de 4 menores y escala de 0,6 en TUS

	Ingreso base per cápita con TUS	Ingreso base per cápita con TUS nuevo diseño
Gini	42,55	42,53

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

En el caso de que el programa estuviera focalizado perfectamente, los cambios generarían una disminución levemente mayor en la pobreza en personas y hogares y (0,05 y 0,02 puntos respectivamente), así como en brecha y severidad. La reducción en la desigualdad que generaría la modificación también sería levemente mayor, de 0,4 del índice de GINI.

Tabla 47: Tabla 48: Índices FGT de pobreza, escenario de aumento de monto para hogares con más de 4 menores y escala de 0,6 en TUS en focalización perfecta

	PERSONAS		HOGARES	
	Ingreso base con TUS	Ingreso base con TUS nuevo diseño	Ingreso base con TUS	Ingreso base con TUS nuevo diseño
Incidencia	16,32%	16,27%	10,53%	10,51%
Brecha	5,54%	5,47%	3,37%	3,33%
Severidad	2,70%	2,64%	1,60%	1,56%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

Tabla 49: Incidencia en desigualdad de aumento de monto para hogares con más de 4 menores y escala de 0,6 en TUS en focalización perfecta

	Ingreso base per cápita con TUS	Ingreso base per cápita con TUS nuevo diseño
Gini	42,49	42,45

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

7.2 Aumento de montos para hogares con menores de 0 a 3

Al igual que como pasa con el escenario para AFAM-PE, el aumento de la transferencia a los hogares de menos de 3 años, viene fundamentada por la importancia de esta edad en el desarrollo pleno de las personas.

Además, en sintonía con el escenario de vincular en mayor medida el programa TUS con AFAM-PE, si se expandiera la transferencia para los hogares de menos de 3 años en AFAM-PE, podría considerarse como lógico también hacerlo en el caso del programa TUS.

Este escenario se estima como adicional a la generación de la escala de 0,6. A su vez, esta escala es utilizada para calcular el complemento a los hogares con menores de 3 años, al igual que sucede en AFAM-PE. El valor del complemento a los menores de 0 a 3 se calculó reflejando la relación que existe entre el monto base en AFAM-PE y el complemento liceal (que es el utilizado para la simulación del complemento para menores de 0 a 3 en AFAM-PE).

En concreto, la transferencia pasaría a ser:

$$\text{Monto nuevo TUS} = (946 \times (\text{cantidad de menores o embarazadas})^{0,6}) + (405 \times (\text{cantidad de menores de 3 años o embarazadas})^{0,6})$$

En el caso de la TUS doble también se duplica el complemento para los menores de 3 años.

La incidencia que genera el cambio es levemente superior a los presentados en el apartado anterior. Respecto a la situación actual, el programa reduciría 0,06 puntos la pobreza en personas y 0,03 en hogares con el ajuste de montos con escala 0,6 y la generación de un complemento para los menores de 0 a 3 años. La reducción en la desigualdad sería 0,03 pp.

Tabla 50: Incidencia en pobreza de generación de escala de 0,6 en TUS y complemento menores de 3 años

	PERSONAS		HOGARES	
	Ingreso base con TUS	Ingreso base con TUS nuevo diseño	Ingreso base con TUS	Ingreso base con TUS nuevo diseño
Incidencia	16,35%	16,29%	10,53%	10,50%
Brecha	5,67%	5,59%	3,42%	3,38%
Severidad	2,82%	2,75%	1,64%	1,61%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

Tabla 51: Incidencia en desigualdad de generación de escala de 0,6 en TUS y complemento menores de 3 años

	Ingreso base per cápita con TUS	Ingreso base per cápita con TUS nuevo diseño
Gini	42,54	42,51

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

En el caso de que el programa estuviera focalizado perfectamente, la creación de un monto adicional para los menores de 3 años generaría mayores disminuciones en los indicadores. La combinación de la escala de 0,6 y la creación de este complemento, genera una reducción de la pobreza de 0,10 puntos en personas y 0,05 en hogares. En el índice de Gini la incidencia sería de 0,07 puntos.

Tabla 52: Índices FGT de pobreza, escenario de creación de escala de 0,6 para TUS y complemento menores de 3 años en focalización perfecta

	PERSONAS		HOGARES	
	Ingreso base con TUS	Ingreso base con TUS nuevo diseño	Ingreso base con TUS	Ingreso base con TUS nuevo diseño
Incidencia	16,32%	16,22%	10,53%	10,48%
Brecha	5,54%	5,39%	3,37%	3,30%
Severidad	2,70%	2,57%	1,60%	1,53%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

Tabla 531: Incidencia en desigualdad de creación de escala de 0,6 para TUS y complemento de menores de 3 años en focalización perfecta

	Ingreso base per cápita con TUS	Ingreso base per cápita con TUS nuevo diseño
Gini	42,49	42,42

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE

7.3 Cambios en la gestión del programa

Tal como se presentó para las AFAM-PE, en el programa TUS también se encuentran aspectos a considerar que hacen a la forma en que la que se gestiona el programa y el tránsito de las personas por éste.

Uno de ellos refiere a los causales de baja del programa y su justificación. La principal limitante que encontramos es que los causales de baja están sujetos a la suspensión de las AFAM-PE (ejemplo: controles médicos, beneficiario con conyugue o concubino, beneficiario con actividad³¹) con la excepción de los suspendidos por inasistencia al sistema educativo.

Otro de los aspectos a pensar es la duración y permanencia en el programa. Hoy en día, TUS no tiene una definición política de tiempos de permanencia mínimos ni máximos. Al igual que en el caso de AFAM-PE, el mecanismo general implica que a un hogar beneficiario, si se le realiza una nueva visita de la que surge un ICC que no supera el umbral de TUS, se le da la baja de forma automática. Esto se agrava por la aleatoriedad de la revisita. Una excepción la constituyen las personas que recibieron apoyo de un programa de vivienda. En estos casos si el hogar recibe una visita posterior a la entrada del programa y la mejora habitacional determina que el ICC no le da para recibir TUS, se le extiende la prestación por 6 meses más y pasado ese tiempo se le quita el beneficio. A su vez, los cupos especiales otorgados por las Oficinas Territoriales tienen una estadía mínima de 6 meses. En síntesis, en general no existe tiempo mínimo de permanencia del programa y tampoco hay estipulados tiempos máximos ya que la prestación se cobra siempre que el ICC siga superando el umbral y no operen los causales de baja de AFAM-PE en los casos que corresponda.

Finalmente, otro aspecto a considerar refiere a la definición de población objetivo. Los mecanismos de ingreso al programa por derivaciones de otros programas, lleva a plantearnos si es necesario redefinir la PO para que estas personas ingresen al programa o si en realidad la gestión de TUS solo opera como facilitador de prestaciones pero en realidad la transferencia monetaria es parte de las prestaciones del otro programa.

7.4 Unificación de TUS y AFAM-PE

Dado que en ambos programas se utiliza el mismo criterio de selección de la población elegible y rigen los mismos criterios de suspensión (con la excepción de los suspendidos por asistencia al sistema educativo), una interrogante a plantear es por qué no reducir las a una única prestación con diferentes montos según la cantidad de menores y el valor del ICC.

Sin embargo, surgen varias interrogantes a resolver ante un escenario de unificación, que refieren a especificidades de cada programa.

En primer lugar, no es del todo correcto afirmar que el mecanismo de selección es igual en AFAM-PE y TUS. Si bien en ambos casos se utiliza el ICC como instrumento de selección, la forma de postulación difiere sustancialmente. La postulación para las AFAM-PE requiere de una declaración jurada por parte de un miembro del hogar mediante ventanilla de BPS o se puede dar mediante una visita MIDES. Por su parte, para la postulación de TUS se requiere de forma excluyente una visita MIDES, no teniendo la posibilidad de postularse mediante ventanilla MIDES o BPS. Esto aporta cierto componente aleatorio en el mecanismo de entrada, que depende de la detección de situaciones de vulnerabilidad por parte de campo, programas u oficinas territoriales del MIDES.

³¹ Si el /la menor beneficiario/a vive con cónyuge o se encuentra realizando actividad laboral, se le suspende el cobro de la transferencia.

Por un lado, habría que definir si las contraprestaciones de AFAM-PE que hoy no son aplicadas a TUS deberían aplicarse o, por el contrario, no deberían aplicarse las contraprestaciones para ninguno de los programas. Por otro lado, sería prudente preguntarse si no se debería homologar la resolución a AFAM-PE, para el programa TUS de que hogares sin menores reciben la prestación mínima de AFAM-PE. Por su parte, en términos operativos cabe preguntarse cómo instrumentar el pago, ya que hoy en día la TUS se otorga mediante tarjeta prepaga y la AFAM-PE se otorga mediante locales de cobro. A su vez, también en términos operativos, habría que pensar cómo realizar el reparto de Leche fortificada así como definir si tiene sentido continuar con la limitación en el uso de la transferencia para comprar determinado tipo de productos. Finalmente, el programa TUS funciona también como herramienta para solucionar rápidamente determinadas situaciones de vulneración (cupos especiales de territorio, entre otros), habría que definir cómo instrumentar este objetivo de la transferencia en tanto las AFAM-PE no son de gestión directa del MIDES.

8 Análisis conjunto de todas las modificaciones

En este apartado se presentan los resultados en pobreza y desigualdad de todos los escenarios que se analizaron y el costo asociado a cada uno de ellos.

Además, en el caso de AFAM-PE se presentan los resultados de realizar todas las modificaciones de manera conjunta, salvo la eliminación del complemento por asistencia liceal que no está incluida. Esto permite que cada una de las modificaciones opere sobre las otras, por lo que la adición simple de los resultados parciales descritos anteriormente no es igual a la incidencia conjunta que tendrían todas las modificaciones. Por ejemplo, en el escenario de inclusión de los jóvenes de 18 a 21 se les exigía como contrapartida haber asistido o finalizado educación secundaria, sin embargo, como en el escenario conjunto es eliminada la condicionalidad educativa, no es exigido para los mayores de 18 la condicionalidad educativa.

En AFAM-PE, el resultado de todas las modificaciones de forma conjunta es una caída de 0,54 puntos de la incidencia de pobreza en personas y 0,74 en el caso de focalización perfecta, y una caída de 0,27 puntos del Gini y 0,4 tratándose del escenario de focalización perfecta. Dentro de los escenarios para AFAM-PE, las modificaciones que presentan un mejor resultado en pobreza y desigualdad son el aumento en la escala de equivalencia y la inclusión de los hogares sin menores. Vale aquí recordar que en el escenario de hogares sin menores se incrementa sustancialmente la cantidad de hogares beneficiarios.

Además, si se incluyen los costos asociados, podemos observar que en realidad el escenario de inclusión de hogares sin menores es el que más costo implica para los resultados que genera. Considerando los costos de mejorar los indicadores, el escenario de aumento de escalas de equivalencia es el que mejor reduce pobreza y la eliminación de la condicionalidad es el escenario que mejor reduce la desigualdad. Por su parte, el caso de transferencia a menores de 0 a 3, e inclusión de 18 a 21 años no son muy diferentes en sus resultados en relación al costo que generan, aunque el segundo genera cambios muy bajos en los indicadores. Las estimaciones realizadas para la eliminación del complemento liceal, con complemento para menores de 0 a 3 por un lado, y con escala de equivalencia 0,8 por otro, arrojaron que la incidencia en reducción de la pobreza que genera el programa disminuiría. En la desigualdad pasaría lo mismo con el primer escenario, aunque en el segundo el nuevo diseño incrementaría la reducción en el índice de Gini.

Los resultados para AFAM contributiva con la unificación de monto a la AFAM-PE son los que menos incidencia tienen en reducción de pobreza y desigualdad. Este escenario es el que genera un gasto fiscal mayor. Sería necesario profundizar en este escenario, pensando por ejemplo un aumento de la transferencia de la AFAM contributiva que implique aumentar los montos de la contributiva solo para los hogares de menores ingresos.

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. Incluir el complemento para los menores de 3 años y embarazadas, además de la modificación de la

escala y los montos, genera una contribución mayor al programa en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Tabla 54: Cambios en indicadores de pobreza y desigualdad de cada modificación y costo asociados

	Reducción pobreza personas		Reducción Gini		Aumento costo a 2015 ³²						Costo de reducir 0,1 pobreza (mill \$ 2013)	Costo de reducir 0,1 Gini (mill \$ 2013)
	Modif.	FP	Modif.	FP	%	% en FP	mill de \$	mill de USD	% GPS	% PIB		
AFAM - PE: Escenario actual	1,20	1,35	0,57	0,63	-	-	4.587	170	1,32%	0,34%	307	648
AFAM - PE: Eliminación cond. educ.	0,03	0,08	0,02	0,04	3,02%	6,90%	143	5	0,04%	0,01%	405	595
AFAM - PE: Aumento escala equivalencia	0,21	0,20	0,09	0,11	13,72%	16,42%	649	24	0,19%	0,06%	251	604
AFAM - PE: Transf. menores de 0 a 3	0,09	0,11	0,06	0,06	9,52%	10,24%	450	17	0,13%	0,04%	386	650
AFAM - PE: Elim. comp. liceal y transf de 0 a 3	-0,08	0,02	0,00	0,02	2,02%	2,66%	95	4	0,03%	0,01%	-94*	-14.374*
AFAM - PE: Elim. compl. liceal y escala 0,8	-0,01	0,04	0,02	0,06	4,41%	7,50%	209	8	0,06%	0,02%	-1.273*	881
AFAM - PE: Inclusión 18 a 21	0,03	0,04	0,01	0,02	2,36%	3,86%	112	4	0,03%	0,01%	348	744
AFAM - PE: Inclusión hog. sin menores	0,12	0,21	0,07	0,11	21,68%	26,63%	1.032	38	0,29%	0,09%	665	1.123
AFAM - PE: Todos los cambios	0,54	0,72	0,27	0,40	53,80%	72,53%	2.551	94	0,73%	0,22%	381	751
AFAM contributiva: Escenario actual	0,08	-	0,06	-	-	-	1.293	48	0,34%	0,09%	724	1.678
AFAM contributiva: Uni. monto AFAM-PE	0,12	-	0,08	-	169%	-	2.189	81	0,58%	0,15%	818	2.131
TUS: escenario actual	0,29	0,33	0,19	0,24	-	-	1.593	59	0,45%	0,12%	352	566
TUS: escala 0,6	0,04	0,05	0,02	0,03	11,04%	19,66%	176	6	0,05%	0,01%	265	532
TUS: escala 0,6 y complemento 0 a 3	0,06	0,1	0,02	0,07	20,26%	38,67%	323	12	0,09%	0,02%	333	544

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2013, INE. Nota * Los valores negativos indican que un aumento del gasto significó un aumento de pobreza o desigualdad. En estos casos es deseable un valor negativo más cercano de 0.

En términos globales por lo tanto, 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, y en un segundo plano la eliminación de la condicionalidad educativa.

³² Este cálculo se estima en base a la diferencia originada en ECH y registros administrativos en 2013, y luego se pondera el costo al año 2015 con el aumento que tuvieron los montos de las distintas prestaciones.

9 Reflexiones finales

Los programas de transferencia de Asistencia Social generados en el marco del Plan de Equidad (AFAM-PE y TUS) han sido evaluados positivamente por la mayoría de los trabajos académicos y técnicos que han estudiado su contribución a la reducción de la pobreza y la desigualdad registrada en Uruguay. Hoy en día, estos programas continúan aportando de forma importante a la reducción de estos indicadores, sin embargo, este aporte se ha ido reduciendo producto de la propia reducción de la pobreza independiente de las transferencias y de que las mismas actúan solo en el margen.

Recientemente, se ha registrado un mayor debate público y político en torno a posibles modificaciones en estos programas. Se han realizado diversas propuestas de posibilidades de cambio a los mismos a partir de distintas visiones y justificaciones.

Este documento intentó sistematizar dichos debates y propuestas, aportando además evidencia empírica sobre los impactos de las distintas modificaciones.

En lo que refiere al programa AFAM-PE, el escenario de aumento de escalas de equivalencia es el que mejor reduce la pobreza en relación al costo que genera y la eliminación de la condicionalidad educativa es el escenario que mejor reduce la desigualdad.

En cuanto a la AFAM contributiva, el escenario de unificación de montos con AFAM-PE mejora los indicadores de forma considerable aunque, en contrapartida, el aumento del presupuesto también es muy superior al resto de los escenarios. Es decir, que no constituye a priori una alternativa eficiente para la reducción de la pobreza y la desigualdad.

En el caso de TUS, el escenario analizado genera una reducción en pobreza y desigualdad poco significativa, hecho que podría justificarse por el bajo volumen del programa en términos de prestación y población. Sin embargo, en el conjunto de los escenarios, es el menos costoso en reducir los indicadores analizados.

En relación al costo que generan, los resultados que arrojan los escenarios analizados son muy moderados en la reducción de la pobreza y desigualdad. Por tanto, los argumentos normativos cobran mayor relevancia en la orientación de la política de transferencias. A modo de ejemplo, en particular, la discusión sobre la pertinencia o no de exigir condicionalidades educativas debería orientarse por la definición de los objetivos del programa. Hoy en día esta condicionalidad evidencia cierta contradicción que se traslada a la efectividad del programa en el logro de sus objetivos, empeorando por ejemplo la focalización del mismo en términos de ingreso.

Actualmente, dado el diseño e instrumentación de los programas de transferencia, sus objetivos están más próximos a reducir la desigualdad o a otorgar cierto nivel de ingresos mínimo, que a reducir la incidencia de la pobreza. Sería deseable ir hacia una definición del horizonte normativo respecto a lo que se le debería exigir a estas transferencias: ¿El logro de determinado impacto distributivo? ¿Llegar a una desigualdad de ingresos determinada? ¿Garantizar un mínimo nivel de ingresos específico determinado con algún parámetro?

Además de las consideraciones hechas para estos programas y las posibles modificaciones analizadas, es necesaria una discusión más amplia sobre las transferencias del Estado y su rol.

Incluir el conjunto de impuestos y el Gasto Público Social daría un panorama más completo del impacto distributivo que el Estado genera con sus políticas redistributivas, permitiendo evaluar adecuadamente las acciones públicas que el Estado realiza.

10 Bibliografía

- Alfonso, A.; Schuknecht, L. y Tanzi, V. (2008) *Income distribution determinants and public spending*. Efficiency working paper series, N° 861, Enero 2008.
- Amarante, V. y Vigorito, A. (2012) *The expansion of non-contributory transfers in Uruguay in recent years*. The International Policy Centre for Inclusive Growth, Boletín N°29, Agosto 2012.
- Amarante, V.; Colafranceschi, M.; y Vigorito, A. (2011) *Uruguay's Income Inequality and Political Regimes during 1981–2010*. United Nations University – World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER). Working Paper No. 2011/94.
- Asesoría Económica – DGI (2012) *Estimación del Gasto Tributario en Uruguay 2008 – 2011*. Diciembre 2012.
- Bérgolo, M.; Dean, A.; Perazzo, I.; y Vigorito, A. (2015) *Informe 1. Evaluación cuantitativa del impacto de Asignaciones Familiares-Plan de Equidad*. Evaluación impacto del programa Asignaciones Familiares-Plan de Equidad y la Tarjeta Alimentaria del MIDES.
- Bergues, M. (2010) *Escalas de equivalencia en el consumo para Argentina*. Tesis Doctoral, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Bourguignon, F. y Spadaro, A. (2006) *Microsimulation as a tool for evaluating redistribution policies*.
- Bucheli, M.; Cabella, W.; Vigorito, A. (2005) *Asignaciones familiares, pensiones alimenticias y bienestar de la infancia en Uruguay*. Montevideo: UNICEF, oct. 2005. 96 p.
- Colafranceschi, M. y Vigorito, A. (2013) *Uruguay: evaluación de las políticas de transferencias. La estrategia de inclusión y sus desafíos*. En: Rafael Rofman (ed.), 2013. Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social.
- Colafranceschi, M. y Vigorito, A. (2012) *Revisión de los mecanismos de actualización de registros administrativos de programas permanentes en diversos países*. Convenio entre Banco de Previsión Social-Ministerio de Desarrollo Social -Ministerio de Economía y Finanzas –Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Universidad de la República.
- Cechini, S. y Madariaga, A. (2011) *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL y UNICEF (2010) *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.
- CNCPS-MIDES (2007) *Plan de Equidad*. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- CNPS-MIDES (2011) *Reforma Social*. Consejo Nacional de Políticas Sociales.
- DAES-MIDES (2015) *¿Qué es el Índice de Carencias Críticas?* Serie de documentos “Aportes a la conceptualización de la pobreza y la focalización de las políticas sociales en Uruguay”.
- DAES-MIDES (2015b) *Captación de las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE) en ECH 2010-2013*.
- Dean, A. y Vigorito, A. (2012) *El acceso a programas de transferencias de ingreso de la población de menores recursos en Uruguay. Un análisis en base a la Encuesta de panel INE-MIDES-UDELAR*. Informe final. Convenio INE-MIDES-UDELAR

- De Melo, G. y Vigorito, A. (2007) *Elementos para la reforma del régimen de Asignaciones Familiares*. Informe final de consultoría realizado para la Organización Internacional del Trabajo. Convenio OIT-Banco de Previsión Social
- DNPS-MIDES (2014) *Cuidados como Sistema. Propuesta para un modelo solidario y corresponsable de cuidados en Uruguay*. Dirección Nacional de Políticas Sociales.
- Guerrero Osório, R. y Ferreira de Souza, P. (2013) *Bolsa Família after Brasil Carinhoso: an Analysis of the Potential for Reducing Extreme Poverty*. The International Policy Centre for Inclusive Growth, Boletín N°41, Marzo 2013.
- Etchebehere, G. (2011) - Documento población infancia. Sistema Nacional de Cuidados
- Failache, E. Giacobasso, M. y Ramírez, L. (2013) *Transferencias monetarias y mercado de trabajo: Evaluación de impacto de Asignaciones Familiares Plan de Equidad sobre la informalidad laboral*. Tesis de grado, Licenciatura en Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UdelaR.
- Feeland, N. (2007) *Superfluous, Pernicious, Atrocious and Abominable? The Case Against Conditional Cash Transfers*. Institute of Development Studies, Vol. 38, N° 3, Mayo 2007.
- Fiszbein A. y Schady, N. (2009) *Conditional Cash Transfer. Reducing present and future poverty*. The World Bank
- INE (2010) *Líneas de Pobreza e Indigencia 2006. Uruguay. Metodología y Resultados*
- Künnemann, R. y Leonhard, R. (2008) *A human rights view of social cash transfers for achieving the millennium development goals*.
- Machado, A. (coord.)(2012) *El nuevo régimen de Asignaciones Familiares. Su impacto en la participación y permanencia en el Ciclo Básico de educación media*. Equipo: Alina Machado (coord.), Mariana Castaings, Javier Chiossi, Gonzalo Dibot, Meliza González, Martín Moreno, Virginia Rojo, María Eugenia Ryan y Francisco Terra. MIDES-IECON.
- Minujín, A.; Davidziuk, A.; y Delamónica, E. (2007) *El boom de las transferencias de dinero sujetas a condiciones. ¿De qué manera estos programas sociales benefician a los niños y niñas latinoamericanos?*
- OPP (2011) *Análisis prospectivo mediante el "Simulados de Políticas Públicas"*.
- OPP (2009) *Evolución de la Pobreza, la Indigencia y la Desigualdad 2004-2008*. Unidad de Evaluación Prospectiva de Políticas Públicas - Área de Políticas Sociales - Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- OPP (2008) *El impacto conjunto de las Reformas Estructurales y algunos componentes de la Red de Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad, sobre la pobreza y la distribución del ingreso*. Unidad de Evaluación Prospectiva de Políticas Públicas - Área de Políticas Sociales - Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Rossel, C.; Curtoise, D.; y Marsiglia, M. (2014) *Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia. Apuntes a partir del caso del Uruguay*. UNICEF, CEPAL, Serie Políticas Sociales.
- Stunding, G. (2008) *How Cash Transfers Boost Work and Economic Security*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Working Paper No. 58.
- Tondani, D. (2009) *Universal Basic Income and Negative Income Tax: Two different ways of thinking redistribution*. The Journal of Socio-Economics

11 Anexo

Anexo 1: Resumen sobre incidencia en reducción de pobreza y desigualdad de los programas de transferencia en otros documentos

Autores/as	Programa	Incidencia pobreza en personas (pp)	Brecha en personas (pp)	Severidad en personas (pp)	GINI
Amarante y Vigorito, 2012. Fuente: ECH 2010	AFAM-PE	1,2	1		1
	TUS	0,4	0,3		0,4
Dean y Vigorito, 2012. Fuente: ECH 2010	AFAM-PE	1,3	1	1	
	TUS	0,4	1	1	
Amarante, Colafranceschi y Vigorito, 2011. Fuente: ECH 2010	AFAM –PE y TUS				1,1
Autores/as	Programa	Incidencia pobreza en hogares (pp)	Brecha en hogares (pp)	Severidad en hogares (pp)	GINI
OPP, 2008. Fuente: ECH 2007	Asistencia a la Vejez, Tarjeta Alimentaria y AFAM-PE.	2,2			
OPP, 2009. Fuente: ECH 2008	Reforma Tributaria, Tarjeta Alimentaria y AFAM-PE.	2,35			2,1
Colafranceschi y Vigorito, 2011. Fuente: ECH 2011	AFAM-PE	1,47	0,98	0,62	
	TUS	0,38	0,35	0,27	

Fuente: elaboración propia en base a bibliografía enumerada

Anexo 2: Distribución de ICC entre beneficiarios de modificaciones al programa AFAM-PE

