

**¿Qué sabemos sobre los programas de transferencias no
contributivas en Uruguay? Una síntesis de resultados de
investigación disponibles sobre el PANES, AFAM-PE y TUS**

Ivone Perazzo Analía Rivero Andrea Vigorito

INSTITUTO DE ECONOMÍA

Serie Documentos de Trabajo

Diciembre, 2021

DT 33/2021

ISSN: 1510-9305 (en papel)
ISSN: 1688-5090 (en línea)

Este documento forma parte del proyecto "Las creencias, percepciones y actitudes sobre las transferencias públicas de ingreso en Uruguay", realizado con el apoyo del Fondo Artículo 2 de la Comisión de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República. La coordinación general del trabajo estuvo a cargo de Agustín Reyes y Gonzalo Salas. Las autoras agradecen los comentarios de Florencia Antía, Paula Baleato, Pedro Bandeira, Ana Fascioli, Martín Leites, Carmen Midaglia, Juan Olano, Romina Oviedo, Agustín Reyes, Laura Rivero, Gonzalo Salas, Alejandra Umpiérrez y Natalia Aruguete.

Instamos a las personas que lean este documento a que nos envíen estudios no considerados en este trabajo para su incorporación en futuras versiones.

Forma de citación sugerida para este documento: Perazzo I., Rivero A. y Vigorito A. “¿¿Qué sabemos sobre los programas de transferencias no contributivas en Uruguay? Una síntesis de resultados de investigación disponibles sobre el PANES, AFAM-PE y TUS”. Serie Documentos de Trabajo, 33/2021. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

¿Qué sabemos sobre los programas de transferencias no contributivas en Uruguay? Una síntesis de resultados de investigación disponibles sobre el PANES, AFAM-PE y TUS

Ivone Perazzo
Analía Rivero
Andrea Vigorito

Resumen

Este documento forma parte del proyecto "Las creencias, percepciones y actitudes sobre las transferencias públicas de ingreso en Uruguay", desarrollado desde el grupo Ética, Justicia y Economía, con el apoyo del Fondo Artículo 2 de la Comisión de Investigación Científica (Universidad de la República). En este componente se sintetizan los resultados de los estudios disponibles sobre el diseño, la implementación y los principales impactos del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), las Asignaciones Familiares-Plan de Equidad (AFAM-PE) y la Tarjeta Uruguay Social (TUS). Los estudios aportan importantes elementos de discusión para la discusión en curso sobre estas intervenciones. Por un lado, alertan sobre la necesidad de enfocar los esfuerzos de diseño en la expansión del sistema; la articulación con las políticas sociales y tributarias; las condiciones del mercado de trabajo; y otras políticas públicas, como el sistema de cuidados. Por otro, problematizan las condicionalidades en varios sentidos (errores de exclusión, falta de claridad, regresividad de la política, etc.). A la vez, destacan que la complejidad de los sistemas de selección de beneficiarios podría inhibir la posibilidad de reclamo. Se destaca el rol de estas prestaciones en la ampliación de la cobertura del sistema de protección social, y su efecto moderado en la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos. Con respecto a los impactos, se han encontrado efecto en las áreas de salud y acceso al sistema educativo, en tanto ninguno de los programas alteró significativamente los patrones de gasto de los hogares. Tampoco se modificaron sustancialmente las percepciones de los beneficiarios, si bien recientemente existen indicios de estigmatización. Ya desde el PANES se destaca que los efectos de mayor confianza en el gobierno y en el MIDES, no se traducen en una mayor cohesión social. En tanto en términos generales los patrones de fecundidad y de la participación laboral no se modificaron sustancialmente, los principales efectos no deseados refieren al aumento en la probabilidad de realizar trabajo informal, atribuibles a aspectos de diseño. En el caso de la TUS existen menores acuerdos entre los estudios con respecto a algunos desempeños, lo que sugiere que se requieren nuevas investigaciones. Finalmente, el contraste entre los resultados que surgen de las investigaciones con las percepciones sistematizadas a partir de los restantes componentes del proyecto (grupos focales, análisis de medios o encuestas de opinión) plantea importantes desafíos para el diseño de políticas de divulgación científica y relacionamiento con el medio.

Palabras clave: transferencias no contributivas, AFAM-PE, TUS, PANES, Uruguay, evaluación de impacto, ingreso, pobreza

Código JEL: I38, H53, D30

(*) Ivone Perazzo, IECON, Universidad de la República, Uruguay
correo electrónico: ivone.perazzo@fcea.edu.uy

(*) Analía Rivero, IECON, Universidad de la República, Uruguay
correo electrónico: analia.rivero@fcea.edu.uy

(***) Andrea Vigorito, IECON, Universidad de la República, Uruguay
correo electrónico: andrea.vigorito@fcea.edu.uy

Abstract

This document is part of a larger project "Beliefs, perceptions and attitudes about public income transfers in Uruguay", developed by the research group Ethics, Justice and Economics, with the support of Fondo Artículo 2, *Comisión de Investigación Científica (Universidad de la Republic)*. In this component, we summarize the results of the available studies addressing the design, implementation and main impacts of *Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES)*, *Asignaciones Familiares-Plan de Equidad (AFAM-PE)* y la *Tarjeta Uruguay Social (TUS)*. The studies provide important elements for the ongoing discussion on the characteristics of these interventions. On the one hand, they raise a set of issues regarding the design of the current system and its potential expansion such as their articulation with the social security and income tax systems and schedules; labor market conditions; and other public policies, as the National Care System. On the other hand, they problematize the current conditionalities in several ways (exclusion errors, lack of clarity, regressive policy, etc.). At the same time, they highlight that the complexity of the beneficiary selection systems might inhibit the possibility of claiming. The role of these benefits in expanding the coverage of the social protection system is highlighted, as it is their moderate effect on reducing poverty and income inequality. Regarding impacts, effects have been found in the areas of health and access to the educational system, whereas none of the programs significantly altered household spending patterns. Nor were the perceptions of the beneficiaries substantially modified, although recently there are signs of stigmatization. Already from PANES it is highlighted that the effects of greater trust in the government and MIDES do not translate into greater social cohesion. While in general terms the fertility patterns and labor participation did not change substantially, the main unwanted effects refer to the increase in the probability of being engaged in informal employment, which can be linked to design aspects. In the case of TUS differ in terms of its impacts on labour force attachment and dwelling conditions, which suggests that further research is required. Finally, there is a sharp contrast between research results and the systematized perceptions from the remaining components of the project (focus groups, media analysis or opinion polls), which raises important challenges for the design of policies for scientific dissemination and relationship with broader audiences.

Keywords: non contributory cash transfers, AFAM-PE, TUS, PANES, Uruguay, impact evaluation, poverty, income

JEL Classification: I38, H53, D30

1. Introducción

Este documento forma parte de un proyecto de investigación interdisciplinaria más amplio, "Las creencias, percepciones y actitudes sobre las transferencias públicas de ingreso en Uruguay", desarrollado desde el grupo Ética, Justicia y Economía, que contó con el apoyo del Fondo Artículo 2 de la Comisión de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República. La totalidad del trabajo puede consultarse en el siguiente enlace: <http://www.fcea.edu.uy/investigaciones.html>. El objetivo general del proyecto fue sistematizar y analizar un marco teórico, empírico y normativo los condicionantes de la formación y revisión de creencias, preferencias y actitudes sobre los principales programas de transferencias de ingreso no contributivas implementados en Uruguay durante el período 2005-2020: el Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES), las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE) y la Tarjeta Uruguay Social (TUS).

En el componente que se presenta en este documento se realiza una revisión de los estudios disponibles sobre el diseño y los impactos de los programas AFAM-PE, PANES y TUS. Las discusiones sobre el diseño están plasmadas en varios estudios, principalmente de corte cualitativo. Mientras tanto, vale aclarar que, las evaluaciones de impacto de tipo cuantitativo refieren, en todos los casos, a las poblaciones beneficiarias o elegibles para los programas comparadas con grupos muy similares que no accedieron a los programas o no fueron elegibles, dependiendo del diseño del estudio. Por lo tanto, quedan fuera de esta revisión las valoraciones de sectores medios y altos sobre los programas, que se recogen en el componente del estudio desarrollado por Leites, Rivero y Salas (2021).

Entre 2004 y 2008, en Uruguay se realizó un proceso de reforma y expansión del sistema de transferencias no contributivas, orientadas principalmente a hogares con niños. La creación de las Asignaciones Familiares dirigidas a Hogares de Menores Recursos en 1999 y 2004, y, posteriormente, el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) vigente entre 2005-2007, confluyeron en Asignaciones Familiares-Plan de Equidad (AFAM-PE) y la Tarjeta Uruguay Social (TUS), programas vigentes desde 2008. Se trata de prestaciones focalizadas, sujetas a comprobación de medios o pruebas de aproximación de medios, según el caso, y con condicionalidades variadas (En el Anexo 1 se presentan las principales características de los programas). En ese período, los datos obtenidos a partir de las Encuestas Continuas de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE) indican que se logró una cobertura mayor al 80% de los hogares con menores de 18 años en los estratos de menores ingresos.

Actualmente coexisten tres subsistemas de Asignaciones Familiares, que permanecen incambiados desde 2008: las otorgadas a asalariados privados formales a través del Banco de Previsión Social (BPS), el régimen para funcionarios públicos y AFAM-PE, que no plantea requisitos de aporte a la seguridad social y está a cargo del BPS y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). A ello se suma la TUS, a cargo del MIDES, que tampoco plantea exigencias de contribución.

Si bien Uruguay es uno de los países latinoamericanos donde se verifica un mayor apoyo hacia las políticas públicas de transferencias de ingresos, varias encuestas de opinión indican que, en los últimos años, la aprobación a este tipo de intervenciones se ha reducido (Rossel, 2017). En este contexto, se torna especialmente pertinente comprender en mayor medida los mecanismos que

explican la formación de creencias y actitudes hacia la desigualdad, la pobreza y los programas de transferencias, objetivo principal del proyecto del que este documento forma parte. La pregunta que subyace no es trivial, entre otras cosas, porque la opinión pública y las políticas podrían afectarse mutuamente. En efecto, varios estudios internacionales sugieren que las percepciones públicas sobre las políticas sociales afectan la sostenibilidad de las distintas intervenciones, más allá de sus efectos sobre las condiciones de vida de la población objetivo (Burstein, 2003). Así, el apoyo a los programas públicos de transferencia varía según los grupos poblacionales. Por ejemplo, los adultos mayores o las personas que presenten alguna discapacidad serán menos estigmatizadas por ser beneficiarios de programas públicos que quienes estén desempleados, al tiempo que los trabajadores formales se considerarán merecedores de apoyos que los informales. Asimismo, las políticas públicas tienen efectos sobre la opinión de las personas, pues proveen un conocimiento colectivo acerca del funcionamiento del Estado, puntos de referencia para comparar desempeños y ajustar preferencias por ciertas intervenciones (van Oorschot et al., 2017).

Se identificó un abundante conjunto de estudios cualitativos y cuantitativos. Se observa una importante brecha entre las conclusiones que surgen de los trabajos y las percepciones recogidas en otros componentes del proyecto, que alertan a aumentar los esfuerzos de difusión de resultados de investigación científica. Los análisis de impacto identifican efectos sobre el bajo peso al nacer, la asistencia al sistema educativo (en línea con lo esperado en revisiones sistemáticas internacionales), y algunas actitudes y opiniones referidas a la autopercepción de estigma y a la confianza en el gobierno y el Ministerio de Desarrollo Social. No se identifican mayores cambios en la participación laboral, aunque sí se observa un aumento en la probabilidad de contar con un trabajo informal, atribuible a aspectos de diseño. Los estudios alertan sobre un amplio conjunto de elementos del diseño, tanto referidos a la pertinencia de la focalización y la articulación con el sistema de protección y seguridad social, como a los problemas que derivan de las formas que adopta el control de condicionalidades.

El documento se divide en tres partes. En la Sección 2 se presenta un breve marco de análisis. Posteriormente, en la Sección 3 se sintetizan los resultados de la revisión, organizados en torno a tres dimensiones: i) diseño; ii) implementación; iii) resultados de las evaluaciones de impacto disponibles. Finalmente, en la Sección 4 se presentan algunas reflexiones finales sobre el análisis realizado.

2. Marco de análisis

Como señalan van Oorschot et al. (2017), además de las características institucionales de los programas y los diversos aspectos referidos a su implementación, en la formación de creencias y actitudes de la población juegan las percepciones sobre las características de los distintos grupos de beneficiarios (reales o potenciales) en términos de estereotipos, estigma y merecimiento. Una visión social negativa sobre un grupo de beneficiarios de una política determinada, puede empeorar las condiciones para su aprobación por parte de la población a nivel general. La población en condición de pobreza, los desempleados y, más recientemente los inmigrantes, suelen tener una imagen negativa en el resto de la población (van Oorschot et al., 2017). El resultado final dependerá de las valoraciones que realicen los distintos sectores en referencia a las causas de la pobreza: si éstas se atribuyen a condicionamientos sociales, la aprobación será mayor que si las razones se depositan en conductas individuales (Grondona, 2014). Varios autores argumentan que estas percepciones no solo se vinculan a los potenciales efectos de los programas o a las creencias sobre los mismos, sino también a las ideas preexistentes en la sociedad sobre las causas de la pobreza: si la responsabilidad está situada en las personas, el apoyo a los programas públicos será menor (Rainwater, 1982; Walker, 2012).

A continuación, se repasan brevemente los principales hallazgos a nivel internacional, y principalmente regional, con respecto al diseño, implementación y desempeños de intervenciones similares a las de interés de este estudio.

i) Diseño

La evidencia disponible indica que diversos aspectos del diseño de los programas afectan la forma en que los mismos pueden impactar las actitudes y creencias de las personas elegibles y no elegibles (Coady et al, 2004). Al menos cuatro aspectos del diseño de estas políticas han mostrado tener efectos relevantes: la focalización; el mecanismo de selección de los beneficiarios; la existencia de condicionalidades; la forma que asume la transferencia (en dinero o en especie).

El propio carácter focalizado de los programas es un aspecto del diseño a considerar debido a que genera una línea de demarcación entre la población objetivo y el resto de la sociedad, donde se encuentran quienes contribuyen al financiamiento del programa. Si bien es dable pensar que un posible efecto de ser seleccionado es el aumento de la autoestima de los beneficiarios (Levinson y Raharda, 2014), diversos autores plantean que la focalización contribuye a la estigmatización y reducción de la cohesión social en tanto produce una división en la sociedad (van Oorschot et al., 2017; King et al., 2010; Stuber y Schlesinger, 2006) que podría incluso trasladarse a las comunidades cuando la focalización es geográfica (King et al., 2010). Cabe señalar que los posteriores mecanismos de selección de beneficiarios y otros aspectos de diseño institucional pueden potenciar o mitigar estas posibles consecuencias negativas (Besley y Coate, 1992; Coady et al, 2004).

Las condicionalidades también pueden afectar las percepciones sobre los programas, tanto viabilizando su aprobación, como generando efectos deseados y no deseados. En muchos casos, la imposición de condicionalidades ha funcionado como mecanismo de credibilidad para los sectores medios y altos que pagan impuestos (Fiszbein y Schady,

2009), más que como un mecanismo a partir del cual se promueven ciertos comportamientos.

El último aspecto a considerar es la forma que adopta la transferencia y sus posibles consecuencias (efectivo o especie). En general, se argumenta que las transferencias en especie presentan una mayor aprobación por parte de poblaciones no elegibles, en tanto reducen el riesgo moral. Sin embargo, existen argumentos en contra referidos al paternalismo y al conocimiento de las necesidades de los beneficiarios.

ii) Aspectos de implementación de los programas

En los trabajos empíricos no es simple distinguir entre los aspectos de diseño e implementación, por lo que los documentos que se revisan pueden presentar cuestiones que se solapan total o parcialmente con la subsección anterior.

La focalización y mecanismos de selección han sido analizados desde diversos ángulos en lo que refiere a su implementación efectiva. Por ejemplo, se ha señalado que el contacto de los oficiales del programa con la población objetivo genera resultados diversos según el tipo de interacción y las percepciones sobre la justicia o arbitrariedad del proceso de selección (Le Grand, 2000). Con respecto a la posible marca de “pobreza” asociada a ser beneficiario de un programa focalizado, en el caso de Estados Unidos, se encuentra que la adhesión a varios programas sociales, como Medicaid o TANF, se reduce a un 40% de la población objetivo debido a la misma (Moffit, 1983; Stuber y Kronebusch, 2004; Stuber y Schlesinger, 2006).

En muchos casos, estas percepciones se originan en creencias acerca de que los programas conllevan reducciones en el esfuerzo laboral de los participantes, aumentos en sus niveles de fecundidad o cambios en los patrones de formación de uniones y casamientos. Esto último también se puede ver para el caso de América Latina y específicamente en Uruguay, donde si bien se ha encontrado que las transferencias de ingreso no generan mayores desincentivos al trabajo (Alzúa, Cruces y Ripani, 2013; Amarante et al, 2011; Bérgho y Cruces, 2021), en la discusión pública, ser beneficiario de estos programas se plantea como un elemento desacreditador, asociable a la responsabilización individual por la pobreza.

Finalmente, cabe señalar que si bien desde algunas perspectivas económicas se ha planteado que el estigma institucional es eficiente socialmente pues evita reclamos excesivos y promueve la reciprocidad, también podría afectar la cohesión social dividiendo a la población carenciada entre merecedores y no merecedores (Baumberg, 2016). Los estudios sobre América Latina indican impactos variados. En base a un análisis en seis ciudades latinoamericanas, Chong et al. (2009) encuentran que las transferencias de ingreso en América Latina generan estigmatización. Otros estudios no han analizado específicamente estigma, pero se han ocupado de aspectos conexos. Así, Vera Soares et al. (2010) no encuentran efectos en Tekoporá de Paraguay, en tanto Attanasio et al. (2009) reportan mayor compromiso y participación social en Familias en Acción en Colombia. Sin embargo, como se adelantó, estos estudios no consideran efectos en sectores medios y altos, sino que se restringen a beneficiarios y poblaciones similares.

iii) Impactos en los desempeños de interés de los programas y efectos no buscados

El tercer aspecto refiere a los impactos propiamente dichos. Aquí se sintetizan tanto aquellos vinculados a los objetivos de los programas, como aquellos efectos no buscados explícitamente. En particular, se analizará lo referido a los incentivos/desincentivos al trabajo, la dependencia de prestaciones y la modificación en actitudes y opiniones. El impacto efectivo en estas últimas dimensiones es relevante en sí mismo, pero también en relación a la formación de creencias. En efecto, si el programa logra los efectos que se propuso, su sostenibilidad podrá ser mayor. A la vez, si existe la percepción de que desincentiva al trabajo y genera dependencia, sus bases de apoyo se verán socavadas.

A nivel internacional existe un amplio conjunto de estudios que analizan el efecto de los programas de transferencias sobre escolarización, salud y desempeños laborales. Muchas veces estos son objetivos explícitos de los programas que buscan incentivarse a través de la exigencia de condicionalidades en términos de estos desempeños a la hora de acceder al beneficio. Las revisiones sistemáticas disponibles indican que existen efectos en asistencia escolar, con resultados más controversiales en salud.

Con respecto a los ingresos de los hogares y la inserción laboral de sus miembros, la literatura especializada se ha centrado en particular en los posibles cambios en la inserción laboral que podrían producirse como consecuencia de la percepción de la transferencia. Asimismo, en los casos en los que la transferencia depende de un umbral de ingresos, podría producirse un incentivo a la informalidad. Esta preocupación surge de la concepción misma de las políticas asistenciales que suelen distinguir entre la población con y sin capacidad de trabajar (los malos y buenos pobres) que conlleva a su vez una idea de merecimiento (Baraibar, 2015) disociada de las raíces estructurales de la pobreza (De Martino et al, 2015). Sin embargo, como ya se adelantó no se encuentra evidencia concluyente de cambios en las actividades laborales para países desarrollados (Moffitt, 2002), mientras que para países en desarrollo la evidencia no es significativa (Cruces et al 2012).

El último punto y de especial interés para este trabajo referido con los vínculos y confianza, es uno de los menos estudiados, con resultados divergentes para América Latina (Attanasio et al, 2008; Chong et al 2009).

3. AFAM-PE, PANES y TUS: sistematización de los principales resultados

Si bien los tres programas considerados, AFAM-PE, PANES y TUS, presentan rasgos comunes en su diseño, en cuanto a su carácter no contributivo, los mecanismos de focalización utilizados (prueba de medios mediante el ingreso y de verificación de medios a través del Índice de Carencias Críticas, ICC, en caso de las transferencias monetarias y solo la segunda en el caso de TUS), los objetivos perseguidos, sus poblaciones objetivo y niveles de cobertura difieren.

En cuanto a los primeros, los programas se han planteado objetivos variados. Según se establece en las leyes de creación y en la información institucional disponible, el PANES se propuso mejorar los ingresos y las condiciones de vida de los beneficiarios en el corto plazo y su reinserción social en el largo plazo. El programa AFAM-PE se creó con el objetivo de aliviar la pobreza y fomentar la asistencia escolar, especialmente en el

ciclo secundario. La TUS, en tanto, fu concebida para promover el consumo de alimentos y artículos de primera necesidad en hogares en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica.

En términos de cobertura, el más amplio, AFAM-PE cubría en 2017 al 42% de la población con menores de 18, valor que ascendía al 85% en el primer decil. Mientras tanto, el PANES alcanzó al 15% de la población y la TUS no supera ese porcentaje. A la vez, si bien el PANES y AFAM-PE incluyeron o incluyen contraprestaciones de escolarización para los hogares con menores de 18, el énfasis en su control ha variado en el tiempo (Rossel, 2017) y la transferencia principal ha consistido en una prestación monetaria. En el caso de la anterior Tarjeta Alimentaria y actual TUS, la prestación es monetaria, pero la normativa restringe su uso a la compra de algunos bienes en particular, sobre todo alimentos y productos de limpieza, si bien estos requisitos se han flexibilizado (Amarante y Lavalleja, 2021.a).

En el Cuadro 1 se presenta la evolución de la cobertura de las prestaciones de interés de este trabajo de los hogares con menores de 18 años y se pone de manifiesto su fuerte expansión a lo largo del tiempo, particularmente en los estratos de menores ingresos. Las cifras difieren de lo presentado al comienzo de este párrafo dado el mayor tamaño de los hogares de menores ingresos. En un análisis comparativo de ocho países latinoamericanos realizado para 2013, Amarante y Brum (2018) constatan que Uruguay se ubica entre los países con mayor cobertura de prestaciones en los tres primeros deciles, dando cuenta de una fuerte progresividad del sistema de transferencias.

Cuadro 1. Proporción de hogares con menores de 18 años cubiertos por Ingreso Ciudadano, Tarjeta Alimentaria o TUS y AFAM por decil de ingreso per cápita del hogar con valor locativo. 2004-2017 (*)

Prestación y año		Decil										Total
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Ingreso Ciudadano	2006	58,5	35,9	17,6	9,6	3,6	1,5	0,9	0,3	0,1	0,1	10,9
Tarjeta Alimentaria/TUS	2004	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	2006	28,9	16,2	8,0	4,4	1,7	0,6	0,3	0,0	0,0	0,0	5,1
	2010	59,6	37,9	26,2	18,5	8,3	5,7	2,7	1,4	0,6	0,0	13,8
	2017	43,3	24,19	12,2	4,87	2,86	0,76	0,59	0	0,11	0	11,74
AFAM no contributivas (HMR/PE)	1990	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	1998	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	2004	34,3	25,9	21,2	15,2	13,5	9,4	5,1	4,8	1,0	0,5	11,7
	2006	72,8	56,9	43,2	31,4	25,3	19,6	13,9	7,9	4,2	0,9	25,1
	2010	75,2	64,5	50,2	36,2	24,6	17,6	9,0	6,2	2,8	1,0	34,6
	2017	79,8	61,4	45,7	29,9	17,8	9,7	5,8	2,9	1,4	0,3	32,4
AFAM contributivas	1990	13,2	20,2	23,8	23,4	25,1	27,1	26,1	23,4	22,6	14,0	22,1
	1998	4,7	10,1	10,1	10,9	13,4	11,0	9,8	10,6	8,1	3,7	9,3
	2004	7,0	18,3	22,9	24,9	27,7	30,4	29,2	26,7	18,3	7,7	21,6
	2006	8,8	23,0	35,5	43,2	46,8	47,2	44,8	41,8	27,7	10,8	33,4
	2010	3,6	8,6	15,2	21,9	25,9	28,7	32,8	27,7	19,2	8,5	19,9
	2017	4,59	9,74	13,36	16,01	17,27	13,39	12,55	9,37	3,7	1,26	10,85
Alguna AFAM	2017	83,92	70,5	58,82	45,79	34,88	23,06	18,29	12,21	5,05	1,5	43,01

Fuente: elaborado en base a las Encuestas Continuas de Hogares del INE

Si bien la sistematización que se presenta a continuación se realiza en base a los tres ejes presentados más arriba, debido a que el objetivo central de los tres programas radica en el alivio de la pobreza, es relevante destacar el rol de las transferencias sobre la vulnerabilidad y desigualdad de los ingresos de los hogares en relación a otras políticas sociales.

En 2017, la incidencia de la pobreza era del 7,9% de los hogares y ascendía al 12,4% en hogares con menores de 18 (Cuadro 2). En ausencia de AFAM-PE (y suponiendo que no existen efectos comportamentales sobre la oferta laboral de los beneficiarios), estos valores hubiesen aumentado al 9,0 y 14,3% respectivamente. Esta reducción de 1,1 y 1,8 puntos porcentuales implica una caída del índice de recuento de aproximadamente 15%. A su vez, la TUS genera una reducción del 8% en ambos casos. La combinación de ambas prestaciones potencia la caída a 14 y 23% respectivamente. Dado que estas prestaciones se orientan principalmente a hogares con menores de 18, la combinación de ambas genera caídas considerablemente mayores de la privación en este grupo de hogares que en el conjunto de la población. Si se considera la intensidad y severidad de la pobreza, los porcentajes son considerablemente mayores. Este es sin dudas un resultado clave para la mayor aceptación de estas políticas por parte de la población. En el análisis ya citado de Amarante y Brum (2018) para ocho países latinoamericanos, Uruguay se ubica segundo con respecto al efecto de reducción de la pobreza (medida por la línea de CEPAL) y solo es superado por Ecuador.

Cuadro 2. Contribución de AFAM y TUS a la incidencia de la pobreza y extrema pobreza según presencia de menores de 18 en el hogar. (ponderado en personas). Índices FGT.
Ingreso de los hogares sin FONASA

Medida y prestación	2011			2012			2013			2014			2015			2016			2017		
	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2
a) Pobreza																					
Total ingreso	13.7	3.6	1.5	12.4	3.4	1.4	11.5	3.2	1.3	9.7	2.5	1.0	9.7	2.5	0.9	9.4	2.2	0.8	7.9	1.8	0.6
Ingreso sin AFAMPE	15.1	4.4	1.9	13.8	4.1	1.8	12.7	3.8	1.7	10.9	3.1	1.3	10.9	3.0	1.2	10.5	2.8	1.1	9.0	2.2	0.9
Ingreso sin TUS	14.1	3.9	1.6	12.7	3.7	1.6	11.9	3.4	1.5	10.2	2.8	1.2	10.2	2.7	1.1	10.0	2.6	1.0	8.5	2.1	0.8
Ingreso sin AFAMPE ni TUS	15.5	4.7	2.1	14.2	4.4	2.1	13.1	4.1	1.9	11.4	3.4	1.5	11.4	3.3	1.4	11.1	3.1	1.3	9.1	2.6	1.1
Ingreso sin AFAM	15.3	4.4	1.9	13.9	4.1	1.8	12.7	3.8	1.7	10.9	3.1	1.3	10.9	3.0	1.2	10.6	2.8	1.1	9.1	2.3	0.9
Hogares con menores de 18																					
Ingreso	20.4	5.5	2.2	18.6	5.2	2.2	17.5	4.9	2.0	14.9	3.9	1.6	15.2	3.9	1.5	14.5	3.5	1.3	12.4	2.8	1.0
Ingreso sin AFAMPE	22.8	6.8	3.0	21.0	6.4	2.9	19.4	5.9	2.6	17.0	4.8	2.1	17.1	4.8	2.0	16.5	4.4	1.7	14.3	3.6	1.4
Ingreso sin TUS	21.1	6.0	2.5	19.2	5.6	2.5	18.1	5.4	2.3	15.8	4.4	1.9	15.9	4.4	1.7	15.5	4.0	1.6	13.4	3.4	1.3
Ingreso sin AFAMPE ni TUS	23.4	7.4	3.4	21.6	6.9	3.2	20.1	6.4	3.0	17.7	5.4	2.4	17.9	5.3	2.3	17.4	5.0	2.1	15.3	4.2	1.7
Ingreso sin AFAM	23.0	6.9	3.0	21.1	6.4	2.9	19.5	5.9	2.6	17.0	4.8	2.1	17.1	4.8	2.0	16.5	4.4	1.7	14.4	3.6	1.4
b) Indigencia																					
Total ingreso	1.1	0.2	0.1	1.0	0.2	0.1	0.9	0.2	0.1	0.6	0.1	0.1	0.6	0.1	0.1	0.5	0.1	0.0	0.3	0.1	0.0
Ingreso sin AFAMPE	0.8	0.1	0.1	0.8	0.2	0.1	0.8	0.2	0.1	0.5	0.1	0.1	0.5	0.1	0.0	0.4	0.1	0.0	0.3	0.1	0.0
Ingreso sin TUS	1.4	0.3	0.1	1.4	0.4	0.1	1.3	0.3	0.1	1.0	0.2	0.1	0.8	0.2	0.1	0.7	0.2	0.1	0.6	0.1	0.1
Ingreso sin AFAMPE ni TUS	1.1	0.2	0.1	1.0	0.2	0.1	0.9	0.2	0.1	0.6	0.1	0.1	0.6	0.1	0.1	0.5	0.1	0.0	0.3	0.1	0.0
Ingreso sin AFAM	0.3	0.1	0.0	0.3	0.1	0.0	0.3	0.1	0.0	0.2	0.1	0.0	0.2	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
Hogares con menores de 18																					
Ingreso	0.8	0.1	0.0	0.8	0.2	0.1	0.8	0.2	0.1	0.6	0.1	0.0	0.5	0.1	0.0	0.3	0.1	0.0	0.2	0.0	0.0
Ingreso sin AFAMPE	1.8	0.4	0.1	1.7	0.4	0.1	1.4	0.3	0.1	1.0	0.2	0.1	0.9	0.2	0.1	0.7	0.1	0.1	0.4	0.1	0.0
Ingreso sin TUS	1.2	0.2	0.1	1.3	0.3	0.1	1.2	0.3	0.1	0.8	0.2	0.1	0.8	0.2	0.1	0.6	0.1	0.0	0.4	0.1	0.0
Ingreso sin AFAMPE ni TUS	2.3	0.6	0.2	2.3	0.6	0.2	2.1	0.5	0.2	1.6	0.4	0.2	1.4	0.3	0.1	1.2	0.3	0.1	0.9	0.2	0.1
Ingreso sin AFAM	1.8	0.4	0.1	1.7	0.4	0.1	1.4	0.3	0.1	1.0	0.2	0.1	0.9	0.2	0.1	0.7	0.1	0.1	0.4	0.1	0.0

Fuente: Rivero et al. (2020) en base a las ECH del INE

En lo que sigue, se sistematizan, en primer lugar, los trabajos que han analizado el diseño e implementación de los programas de interés desde una perspectiva cualitativa y/o descriptiva (3.1), y posteriormente se resumen los principales efectos encontrados en las evaluaciones de impacto (3.2).

3.1 Síntesis de los trabajos que analizan aspectos del diseño e implementación del PANES, AFAM-PE y TUS

i) Diseño

Un primer aspecto abordado refiere al carácter focalizado de estos programas. Vecinday (2014), señala que lo que diferencia a las políticas asistenciales implementadas desde 2005 bajo los gobiernos del Frente Amplio (refiriéndose a este período como era progresista) de las anteriores, consiste en que, si bien han sido focalizadas, se plantean como puentes hacia el acceso de políticas universales. En concreto, en términos discursivos, la autora plantea que en los documentos oficiales del período se realizan planteos del tipo “dialéctica entre las políticas focalizadas y universales”, o “eficiencia de la focalización y llegada de forma integrada al territorio” o que “la política universal no excluye prioridades en el proceso de implementación”.

No obstante, señala que, en la práctica, los programas como AFAM-PE son paralelos a otras políticas como las de salud y educación, porque ante una situación de incumplimiento, las condicionalidades actúan a través del retiro de la prestación (Vecinday, 2014; Vecinday, 2016). Si el programa AFAM-PE produce un estímulo a la demanda que después el Estado no acompaña proveyendo más y mejores servicios educativos y de salud, el carácter paralelo de las iniciativas quedaría confirmado, desdibujando la idea de puente hacia las políticas universales.

Varios trabajos coinciden en que la presencia de condicionalidades exhibe una lógica por fuera de los derechos y que la complejidad del sistema de identificación de hogares elegibles (ICC) o su no divulgación, dificulta aún más que la política sea percibida como un derecho. Esto se debe a que expresamente impide a las personas identificar los mecanismos de acceso al beneficio y, por lo tanto, limita su capacidad de exigirlo (Vecinday, 2014 y 2016; Rossel, Courtoisie y Marsiglia, 2014 y 2019). Por otra parte, Vecinday argumenta que la identificación de los beneficiarios en base a métodos estadísticos plantea el efecto no deseado de tener que distinguir entre los “verdaderos” y “falsos” pobres (Vecinday, 2014; Vecinday, 2016).

Según señala Vecinday (2016), estas características (condicionalidades, mecanismo de selección y focalización) sitúan a las políticas focalizadas en un lugar residual dentro del sistema de protección social, al tiempo que promueven la estigmatización a partir de las diversas herramientas de identificación y control e inhiben al beneficiario de la posibilidad de reclamo. Desde esta perspectiva, la autora entiende que se despoja a lo social de la responsabilidad colectiva, es decir, de la política de cuidar al otro.

A la vez, Amarante y Lavalleya (2021.a) presentan un análisis detallado de la evolución del programa TUS desde sus orígenes en el marco del PANES. Los autores presentan una cronología de la incorporación de distintos grupos poblacionales y programas preexistentes, e ilustran los problemas de articulación e insuficiencia de la focalización teórica, basada en el ICC, y la “real”, que combina esta herramienta con la llegada a grupos poblacionales específicos. Los autores indican varios aspectos que se hallan en la intersección del diseño y la implementación y refieren al progresivo desdibujamiento de los consumos alimentarios como foco de la prestación, debido a las dificultades de monitoreo. En base a ello, sugieren que el diseño de la TUS debería repensarse, pues, si el foco está en los aspectos nutricionales, sería necesario acompañar la intervención de otros componentes que contribuyan a afectar los patrones alimentarios. Por el contrario, si se considera más adecuado mantener la prestación como una transferencia de ingreso, debería repensarse su rol en el sistema de protección social.

ii) Implementación

Con respecto a la cobertura en las poblaciones objetivo, los estudios comparativos con el resto de América Latina indican que esta es elevada (Colafranceschi y Vigorito, 2014; Lavalleya y Tenenbaum, 2020). En general, los estudios disponibles indican que los errores de inclusión han sido relativamente bajos (entre 10 y 15%), según el programa. Sin embargo, los errores de exclusión han sido mayores. Esto podría deberse tanto a la no postulación, como al no cumplimiento de requisitos de ingreso a los programas o bajas posteriores por condicionalidades. Burdín y De Melo (2009) encuentran que la probabilidad de solicitar el PANES fue menor entre la población elegible afrodescendiente y residente en localidades aisladas. Ghazarián (2020) también identifica factores socioeconómicos similares asociados a la no postulación a AFAM-PE. Si bien en todos los casos los niveles son aceptables, cabe destacar que los estudios señalan que la TUS presenta problemas de focalización mayores que AFAM-PE y PANES.

En su análisis reciente sobre los errores de focalización de AFAM-PE, Lavalleya y Tenenbaum (2020) destacan dos aspectos de especial interés para este trabajo. En primer lugar, basados en el análisis de la ECH 2017 indican que los errores de inclusión y exclusión de AFAM-PE (considerando población objetivo respecto a población beneficiaria), se ubican en el 10% y 39% respectivamente, mientras que en la región estos valores alcanzan al 49 y 59%.¹ A la vez, reportan que el error de exclusión aumenta en 2013-2017 en aproximadamente 2,7 puntos porcentuales, debido a una mejora de los valores de las variables incluidas en el Índice de Carencias Críticas que no se condice con sus ponderadores, los cuales, al momento de realización de dicho trabajo, habían sido estimados por última vez en 2011.

Rossel, Courtoisie y Marsiglia (2014 y 2019) analizan los aspectos normativos y empíricos del efecto específico de las condicionalidades sobre el bienestar infantil y el

¹ Esta estimación se realiza con respecto a la población beneficiaria. Dentro de quienes no reciben la prestación se coloca a quienes son elegibles, pero no asisten al sistema educativo. Si en lugar de considerar beneficiarios se considera elegibles, el error de exclusión cae al 23,7%. Dejamos el otro valor en el texto, dado que es el que permite comparar con otros estudios.

grado en que éstas promueven u obstaculizan el efectivo disfrute de los derechos a la educación y la salud en niños, niñas y adolescentes. A partir de entrevistas a beneficiarios de AFAM-PE a los que se les suspendió el cobro de la transferencia por no cumplimiento de la condicionalidad educativa, señalan que pueden existir brechas entre el diseño de la política y su implementación. Algunos indicios que emergen de las entrevistas son: falta de información y confusión con respecto a las reglas de juego; situaciones de vulnerabilidad que impiden el cumplimiento de las condicionalidades; falta de oferta pública (educativa y sanitaria) y déficits y errores en la gestión de la transferencia y el control de sus condicionalidades. Asimismo, se problematizan los aspectos normativos que sustentan la inclusión de condicionalidades en los programas de transferencias, indicando que podrían buscar contribuir a reducir la discriminación y estigmatización que suele darse sobre estos programas (Rossel, Courtoisie y Marsiglia, 2014).

Otros trabajos han encontrado que los niveles de sensibilidad de la escolarización ante la exigibilidad de contraprestaciones son bajos (Ceni y Salas 2021), al tiempo que éstas presentan un fuerte carácter regresivo, pues quienes se dan de baja por no cumplirlas son los hogares que presentan mayores niveles de vulnerabilidad social (Sena y Vigorito, 2020).

Para el caso de la TUS, de la evaluación cualitativa realizada por el MIDES en 2014, se desprenden distintas dificultades que hacen al funcionamiento adecuado del instrumento. En particular se señalan atrasos en la carga de la tarjeta en el sistema que dificultan la planificación de su uso por parte de las familias y el desabastecimiento de algunos productos; ineficacia en la comunicación de los criterios y razones para la asignación y retiro de la prestación que genera sentimiento de “injusticia”; oferta insuficiente de “Comercios Solidarios” que se concentran en rubros similares generando una escasa complementariedad entre ellos y comportamientos abusivos por parte de los comerciantes (MIDES, 2014). Se destaca especialmente el trato diferencial que refieren recibir los beneficiarios de la TUS, con situaciones que incluyen, en algunos casos, transgresiones de carácter grave, como filas y horarios diferenciados por pagar con la TUS, retención de la tarjeta y el cobro de intereses diferidos. Lo anterior se repite en la distribución de la leche MÁS², en dónde se señala para algunos casos un exceso en el rol asumido por los responsables del comercio, como agentes con potestad de asignar más eficientemente el producto. Por otro lado, se detectan también otros problemas que hacen al uso de la tarjeta, como las distancias que recorren las familias para encontrar mejores precios y las distorsiones y cargas que esto acarrea en las decisiones de las mujeres del hogar.

3.2 Síntesis de los trabajos que analizan los principales impactos del PANES, AFAM-PE y TUS

A continuación, se presenta una síntesis de los efectos analizados en las evaluaciones cuantitativas disponibles con particular énfasis en las evaluaciones de impacto. Cabe recordar que en tanto la mayor parte de las evaluaciones de impacto se han basado en la comparación entre postulantes elegibles y no elegibles, sus resultados se restringen a

² Producto que se agrega a la tarjeta en caso contar el hogar con niños de 0 a 3 años.

ese universo y, por lo tanto, no son informativas de los efectos en poblaciones potencialmente elegibles que no han solicitado estos beneficios ni en poblaciones no elegibles. En este último grupo se cuentan sectores medio bajos, bajos y altos.

- PANES

En el caso del PANES se dispone de casi una docena de estudios. La mayor parte se basa en un diseño de regresión discontinua que compara población elegible y no elegible en un entorno del puntaje de corte para recibir el beneficio (Amarante et al, 2006; Amarante et al. 2008; Borraz y González, 2008; Amarante et al, 2011; Manacorda, Miguel y Vigorito, 2011; Amarante, Ferrando y Vigorito, 2013; Amarante et al, 2016; Parada, 2018). Recientemente, Bloomfield y Cabrera (2020) analizaron los efectos de largo plazo del programa sobre los desempeños educativos de los niños.

- i) Diseño

En el análisis descriptivo de los datos de las rondas de encuestas de evaluación del PANES se desprende que la población no elegible prefiere en mayor medida que las transferencias se realicen en especie con respecto a lo declarado por el grupo de personas elegibles (Amarante et al., 2008): 81% versus 68%. Si bien grupos declaran preferir las transferencias en especie, en el análisis econométrico se encontró una diferencia significativa entre hogares elegibles y no elegibles, que indica que quienes quedaron fuera del programa prefieren en mayor medida que la transferencia se realice en especie. La preferencia por las transferencias en especie podría asociarse a un mayor control del uso potencial de las prestaciones y podría sugerir alguna presunción de riesgo moral.

Más allá de estas percepciones, en Amarante et al (2016) fue posible comparar el efecto de la transferencia en especie (Tarjeta Alimentaria) versus la transferencia monetaria (Ingreso Ciudadano) con respecto al peso al nacer de los niños. No se encontró un efecto diferencial de la transferencia en especie que justifique que las transferencias se realicen de ese modo.

Como se verá seguidamente, entre los efectos del programa se encuentra que se incrementa la probabilidad de realizar trabajo informal por parte de los beneficiarios del PANES. Esta constatación se atribuye al mecanismo de ingreso y permanencia en el programa, que requiere que el ingreso per cápita de los hogares se ubique por debajo de un determinado umbral. El ingreso monitoreado corresponde a los ingresos laborales que figuran en los registros de la seguridad social y las jubilaciones, y se realizaban controles bimensuales, dándose de baja a quienes superaban el monto de referencia. Este resultado se mantiene en el programa AFAM-PE, donde el mecanismo de ingreso y permanencia es similar. No obstante, no se encuentran efectos en la informalidad en el caso del programa TUS ni TUS doble, que no incluye control de ingresos formales.

ii) Implementación

En Amarante et al. (2008) se analizó el impacto sobre el conocimiento de las contraprestaciones del programa. Cabe destacar que, si bien no hubo impacto diferencial, el 40% de postulantes elegibles declaró no conocer las exigencias asociadas a la participación en el programa. Estas respuestas podrían tener una doble interpretación. Por un lado, podrían deberse a la ignorancia de las condicionalidades, por otro, podrían referir a que los hogares interpretaron la pregunta refiriéndola al control real de las contraprestaciones, que, como se indica en el Anexo 1, no se realizó.

Por otra parte, en su análisis de la primera ronda de seguimiento del PANES, Riella y Mascheroni (2007) encuentran que el 90% de los beneficiarios se declaró satisfecho o muy satisfecho con el trato recibido. A la vez, en este trabajo se encontró que los aspectos mejor evaluados en cuanto a la implementación del programa radicarón en la amabilidad en el trato y el tiempo que dedican en la atención a sus inquietudes. Mientras tanto, el tiempo en resolver problemas y la información sobre sus deberes en el marco del programa recibieron la peor calificación. Este último dato es consistente con los resultados en cuanto a conocimientos de contraprestaciones.

Con respecto a la focalización, se encuentra que el 90% de los postulantes elegidos y el 97% de los no elegidos declararon que había gente que necesitaba el PANES que no lo cobraba (Amarante et al., 2008). A la vez, el 88% de los postulantes rechazados y el 80% de los postulantes elegidos declararon que existían personas que cobraban el PANES que no lo necesitaban (Amarante et al., 2008). Estos resultados estarían dando cuenta de percepciones sobre problemas de implementación del criterio de focalización.

iii) Desempeños de interés y efectos no buscados

En el Cuadro 3 se resumen los resultados de los principales efectos analizados en relación al PANES. Se observan algunos efectos positivos sobre algunos de los desempeños que se proponía modificar, aunque, en su mayoría, los estudios indican que las condiciones de vida y percepciones de los hogares elegibles no cambiaron sustancialmente. En efecto, se encuentra una reducción sustancial del bajo peso al nacer con respecto al grupo de control, que parecería estar asociada a mejores condiciones de nutrición de las madres, por efecto del mayor ingreso (Amarante et al, 2016). No obstante, en ningún caso se encuentran efectos en la escolarización o controles de salud de niños y adolescentes (Amarante, Ferrando y Vigorito, 2013).

Otro punto de interés radica en la comparación entre el efecto de la prestación monetaria (Ingreso Ciudadano) y la Tarjeta Alimentaria. Este contraste se realizó para el caso del bajo peso al nacer, y se constató que no había diferencias en la magnitud de los efectos de ambas prestaciones (Amarante et al, 2016), posiblemente debido a que los consumos alimentarios de los hogares superaban la magnitud de la transferencia realizada a través de la tarjeta magnética, volviéndola inframarginal.

Con respecto a los efectos no buscados, cabe destacar que no se encontraron efectos en la fecundidad. A la vez, se detecta una mayor estabilidad en las uniones, con la consecuente caída del divorcio y las separaciones (Amarante et al, 2016; Parada, 2018), que podría vincularse a la mayor disponibilidad de recursos.

Una esfera de efectos no buscados que fue explorada, refiere al apoyo al gobierno, la confianza en el Presidente y en el MIDES en particular (Manacorda, Miguel y Vigorito, 2011). Con respecto al primer aspecto, se encontró que los hogares PANES manifestaron en las encuestas de evaluación que preferían al gobierno actual con respecto al anterior en mayor proporción que el grupo de postulantes no elegibles. En base a un contraste con el Latinobarómetro, los autores argumentan que estas respuestas correspondieron a mayor satisfacción y no a descontento de los rechazados, y se materializaron también en una mayor confianza en el presidente y las instituciones asociadas a la prestación (MIDES y BPS). Sin embargo, esa confianza no se trasladó a otros dominios, ya sea otras instituciones (parlamento, sindicatos) o el resto de las personas (confianza interpersonal).

Asimismo, al igual que en el resto de los países de América Latina (Alzúa, Cruces y Ripani, 2013), los estudios que analizan los efectos en oferta laboral y horas trabajadas no encuentran variaciones (Amarante et al, 2008), con excepción de Borraz y González (2008). Sin embargo, los trabajos disponibles coinciden en identificar un impacto significativo en la probabilidad de realizar trabajo informal, de una magnitud cercana al 8%. Como se señaló previamente, en general este resultado se atribuye al mecanismo de ingreso y permanencia en el programa, que requiere que el ingreso per cápita de los hogares se ubique por debajo de un determinado umbral.

También cabe destacar que no se registraron efectos en las percepciones en términos de empoderamiento, movilidad social pasada, o futura o preferencias por la redistribución.

Con respecto a los aspectos de diseño, implementación y valoración moral, no se encontraron diferencias sustanciales entre elegibles y no elegibles (véanse i), ii) y iv) Cuadro 3).

Cuadro 3. Principales efectos analizados en el PANES				
Dimensión	Primera ronda de seguimiento	Segunda ronda de seguimiento	ECH	Registros administrativos
<i>i) Diseño</i>				
Se debería cobrar más en especie y menos en dinero	-	Sin efecto		
Tarjeta Alimentaria versus Ingreso Ciudadano				No se identificaron impactos diferenciados, al menos en referencia al bajo peso al nacer
<i>ii) Implementación</i>				
Conocimiento de contraprestaciones	Sin efecto	Sin efecto		
<i>iii) Desempeños buscados y no buscados</i>				
Educación y salud				
Asistencia escolar	Sin efecto	Sin efecto	Sin efecto	
Rezago escolar y finalización de primaria-largo plazo				
Cuidado de la salud (vacunas, controles)	+(vacunas: 8% con respecto a no elegibles; controles en niños de 0 a 4: 17%)			
Peso al nacer				+(19% con respecto a no elegibles)
Desempeños demográficos				
Fecundidad	Sin efecto	Sin efecto		Sin efecto
Tamaño de los hogares	Sin efecto	Sin efecto		
Separaciones/divorcios	-(14% relativo a no elegibles)	-(14% relativo a no elegibles)		-(3% relativo a no elegibles)
Ingreso, trabajo y Vivienda				
Ingreso (total y por fuente)	Sin efecto	Sin efecto		Similar a la magnitud de la prestación
Oferta laboral de adultos	Sin efecto	Sin efecto		
Horas trabajadas			-1.4% varones interior; -8% mujeres interior	
Trabajo infantil	Sin efecto	Sin efecto	Sin efecto	
Formalidad laboral	-(8% con respecto a no elegibles)	-(efecto débil, 4%)		-(8% con respecto a no elegibles)
Decisiones intra hogares	Sin efecto	Sin efecto		
Condiciones de Vivienda	Sin efecto	Sin efecto		
Empoderamiento	Sin efecto	Sin efecto		
Conocimiento de derechos	Sin efecto	Sin efecto		
Participación social	Sin efecto	Sin efecto		
Confianza interpersonal	Sin efecto	Sin efecto		
Actitudes y opinions				
Situación del hogar	+ (10% con respecto a no elegibles)	+ (10% con respecto a no elegibles)		
Situación del país				
Apoyo al gobierno	+(3% con respecto a no elegibles) +(26% con respecto a no elegibles)	+(2% con respecto a no elegibles) +(21 a 28% con respecto a no elegibles)		
Percepción de movilidad actual y futura		Sin efecto		

Aspectos vinculados al género		Sin efecto		
iv) <i>Valoración moral</i> Hay gente que recibe el PANES que no lo necesita	Sin efecto	Sin efecto		

Fuente: basado en los estudios de evaluación citados en el texto.

- AFAM-PE

Con respecto a AFAM-PE, se dispone de alrededor de una docena trabajos (Machado et al, 2012; Borraz y Munyo, 2015 y 2019; Giacobasso, Failache y Ramírez, 2013; Bérgolo et al, 2016; Bérgolo y Cruces, 2021; Vigorito, 2017; Alonso, 2018; Bérgolo y Galván, 2018; Parada, 2020; Rivero et al., 2020; Nicolau, 2021; Paleo, 2021). Excepto el trabajo citado en primer lugar que combina análisis de Encuestas Continuas de Hogares con registros administrativos y los que focalizan en efectos sobre el crimen (Borraz y Munyo, 2015 y 2019; Alonso, 2018), el resto de los estudios se basa nuevamente en la técnica de regresión discontinua y en dos rondas de encuestas de seguimiento a una muestra de postulantes elegibles y no elegibles, realizadas en el marco de los convenios de cooperación entre el MIDES y la Facultad de Ciencias Económicas (Universidad de la República). La información de la primera ronda se recolectó en 2011/13 y la segunda en 2016/18.

i) Diseño

En las dos encuestas de seguimiento se solicitó a los respondentes que indicasen si la AFAM-PE debería transferirse en mayor medida en especie. En ningún caso se encontraron efectos estadísticamente significativos al respecto, si bien la población elegible valora más la transferencia en efectivo que la no elegible (Bérgolo et al, 2016; Rivero et al., 2020). El trasfondo de estas diferencias, que no llegan a ser estadísticamente significativas, podría ligarse a la valoración moral que se realiza del tipo de uso que los beneficiarios dan al dinero percibo.

ii) Implementación

Con respecto a las contraprestaciones, no se encontraron efectos en las diversas evaluaciones realizadas. Sin embargo, en la segunda encuesta de seguimiento realizada entre 2016 y 2018 se detectó un mayor conocimiento de las contraprestaciones vinculadas al programa, tanto en el grupo de tratamiento como en el de control. Este cambio generalizado podría deberse al mayor énfasis del BPS en su cumplimiento, así como a las campañas públicas de comunicación y el mayor número de bajas debido a la no asistencia al sistema educativo observados desde 2013.

iii) Desempeños buscados y no buscados

Tres trabajos coinciden en identificar un aumento en la escolarización en el ciclo medio, con valores que fluctúan entre 2 y 3% de aumento (Bérgolo et al, 2016; Rivero et al., 2020) hasta un 8 a 10% (Machado et al, 2012). En el primer caso se trabajó con registros administrativos y diseño discontinuo, y en el segundo con ECH, registros y estimaciones mediante diferencias en diferencias. Estos resultados se encuentran en línea con los posibles impactos de un programa de esta naturaleza en un país de ingresos medios, de acuerdo a las conclusiones de dos revisiones sistemáticas recientes (Baird et al, 2014; Saavedra, 2012). Estas revisiones encuentran efectos promedio de programas de esta naturaleza en el entorno del 6%, pero indican que los mismos son más bajos cuanto mayor el ingreso del país y mejores las condiciones de partida. Como se ha señalado en varios trabajos, las prestaciones monetarias son una condición necesaria para la escolarización, pero son claramente insuficientes en términos de los elementos necesarios para que los adolescentes permanezcan en el sistema educativo.

Mientras tanto, los análisis de los desempeños en salud de los niños no dieron cuenta de impactos por parte del programa (Bérgolo et al, 2016). Si bien el diseño de la prestación contempla la exigencia de controles de salud, los mismos están extendidos en la población estudiada, debido a la actuación del sistema de salud y al requisito de presentar estos certificados en diversas instancias de escolarización. No es esperable, por tanto, encontrar efectos en este caso, dado que la generalización se ha dado por otras vías. AFAM-PE puede cumplir aquí un rol de recordatorio. Tampoco se encontraron efectos en los desempeños nutricionales, al menos de acuerdo al análisis de los datos del carnet del niño (solicitado a las personas a cargo).

Uno de los efectos que ha significado rediseños en otros países, refiere a la dimensión de la fecundidad. En AFAM-PE, al igual que en el PANES, la recepción de la transferencia no ha implicado cambios en la conducta reproductiva de las madres de los niños beneficiarios (Parada, 2020). Con respecto a la estructura de hogares y la estabilidad de las uniones, no se encontraron efectos, si bien se identificó que los jóvenes permanecen más tiempo en el hogar de origen dado que prolongan sus estudios (Paleo, 2021).

En la primera ronda de seguimiento, se encontraron indicios de una mayor autopercepción por parte de las mujeres que vivían en pareja de incidir en la toma de decisiones de sus hogares (Bérgolo y Galván, 2018). Sin embargo, estos resultados no fueron refrendados en la segunda ola, lo cual podría deberse a que, en ese momento, una parte relevante de los hogares encuestados ya no recibía la prestación.

Con respecto al módulo de gasto incluido en la segunda ronda de seguimiento, se concluyó que el programa genera muy pocos efectos en los patrones de consumo aparente (Rivero et al., 2020). A nivel de gasto total, se encuentra una ligerísima reducción, que se compensa con un aumento del ahorro del mismo valor. Al desglosar el gasto total en grandes rubros, no se aprecia más que algunos indicios débiles de cambios en los gastos alimentarios y no alimentarios del hogar, que pierden significación al considerar especificaciones con mayores controles. La falta de efectos en la composición de los gastos es consistente con el hecho de que AFAM-PE es una prestación monetaria que no se acompaña de otro tipo de intervenciones educativas u

orientadas a promover el consumo de ciertos grupos de alimentos. Tampoco se encuentran patrones diferenciados en las proporciones del gasto destinados a los niños ni cambios en el consumo posicional motivado por la búsqueda de estatus.

Por otra parte, cabe destacar que no se encontraron efectos significativos con relación a las opiniones de los beneficiarios en un amplio conjunto de efectos que abarcan preferencias por la redistribución, bienestar subjetivo, confianza interpersonal, percepciones sobre la desigualdad y movilidad presente y futura, con excepción de si sintió vergüenza de presentarse en eventos por no contar con la ropa adecuada (Rivero et al., 2020). A este respecto, Nicolau (2020) analizó con mayor profundidad el impacto de AFAM-PE sobre la vergüenza y el estigma de los beneficiarios. Si bien en términos generales no encuentra efectos significativos, identifica efectos referidos a la capacidad de expresar opiniones y a sentirse humillado (en términos genéricos, no con referencia a recibir alguna prestación) al tiempo que ratifica el resultado referido a presentarse en público. Estos hallazgos sugieren la presencia de alguna forma de vergüenza o estigma y requieren de un análisis que dé cuenta de posibles canales explicativos. A la vez, la mayor vergüenza podría ser consistente con menores niveles de preferencias adaptativas, en línea con los resultados encontrados en estudios sobre el programa Jóvenes en Red (Carrasco et al., 2020).

Sin embargo, no se encontraron efectos en los niveles de confianza interpersonal, y, por tanto, parecería que la cohesión social no estaría afectándose (Vigorito, 2017). Al igual que en el caso del PANES, en las dos olas se destaca un fuerte efecto de mayor credibilidad del MIDES que no se traslada a otras instituciones. (Bergolo et al, 2016; Rivero et al., 2020). Este efecto podría obedecer tanto a la mayor confianza de los elegibles, como al enojo de los no elegibles, por haber quedado fuera de la prestación.

Nuevamente, se ratificaron los efectos del PANES en cuanto al escaso cambio en la oferta laboral y el mayor trabajo informal, pese a los cambios instrumentados en el BPS con respecto a la forma de control del ingreso, que pasó a realizarse a través de un promedio anual. Sin embargo, no es claro si los beneficiarios están enterados de estos cambios. En la evaluación realizada a partir de la segunda ronda de seguimiento (Rivero et al., 2020) se encuentra un efecto en la reducción de la formalidad del 14 al 25%. Este valor está en el entorno de lo hallado en la primera ronda (Giaccobasso, Failache y Ramírez, 2013; Bérgolo et al , 2016; Bérgolo y Galván, 2018; Bérgolo y Cruces, 2021), que variaba entre el 9 y el 28%, dependiendo de la estructura del hogar. Por ejemplo, al concatenar datos de la primera ronda de seguimiento con información administrativa, Bérgolo y Cruces, 2021) encuentran un efecto medio del 13%, que asciende al 19% en los hogares monoparentales.

Esta disminución podría deberse tanto a cambios de diseño del programa como a peores posibilidades de inserción laboral del grupo de control, evidenciadas en sus mayores niveles de informalidad y menor tasa de empleo con respecto a la ola 1. En los diversos trabajos se puso de manifiesto que este resultado se ubica exclusivamente en las mujeres postulantes. Sin embargo, dado que, debido al diseño del programa, el grueso de las postulantes son mujeres, no es posible aislar ambos efectos. Como se señaló antes, la menor propensión a la formalización laboral puede deberse en buena medida al umbral de ingresos formales establecido por el BPS para el cobro de la prestación. Los beneficios de acceder a un mayor ingreso podrían desvanecerse a lo largo del ciclo de vida, si las personas terminan accediendo a menores prestaciones de retiro.

Finalmente, existen dos trabajos que focalizan en los efectos de la transferencia en los delitos contra la propiedad. En Borraz y Munyo (2015) se encuentra un efecto positivo, mientras que en Alonso (2018) no se encuentran efectos. En Borraz y Munyo (2019) se evalúa la incidencia sobre la violencia de género, encontrando que la reducción de la brecha de ingresos que genera la transferencia tiene un efecto negativo sobre este tipo de violencia.

Del análisis de los trabajos disponibles, se desprende que no se encontraron efectos sustanciales en los indicadores que podrían estar señalando cambios en actitudes hacia quienes perciben transferencias.

iv) Valoración moral

No se identificaron efectos en las percepciones sobre la vergüenza asociada a recibir la prestación (Rivero et al., 2020; Nicolau, 2021).

En el Cuadro 4 se resumen los resultados de los principales efectos analizados en relación a AFAM-PE.

Cuadro 4. Principales efectos analizados en AFAM-PE			
Dimensión	Primera ronda de seguimiento	Segunda ronda de seguimiento	Registros administrativos
<i>i) Diseño</i>			
Valoración sobre AFAM-PE	Sin efecto	Sin efecto	
Las personas deberían avergonzarse por recibir AFAM-PE		Sin efecto	
<i>ii) Implementación</i>			
Conocimiento de contraprestaciones	Sin efecto	Sin efecto	
<i>iii) Desempeños buscados y no buscados</i>			
Educación y salud			
Asistencia escolar en ciclo medio	Sin efecto en encuesta; +2% en combinación con registros	7%	+(2 a 10% en enseñanza media)
Cuidado de la salud (vacunas, controles)	Sin efecto	Sin efecto	
Desempeños demográficos			
Fecundidad	Sin efecto	Sin efecto	Sin efecto
Tamaño de los hogares	Sin efecto	Sin efecto	
Emancipación de jóvenes	-(mayor permanencia en el hogar de origen)		
Separaciones/divorcios	Sin efecto	Sin efecto	
Ingreso, trabajo y vivienda			
Ingreso (total y por fuente)	Sin efecto	Sin efecto	
Oferta laboral de adultos	Sin efecto	Sin efecto	
Trabajo infantil	Sin efecto	Sin efecto	
Formalidad laboral	-28 a 40%	-14 a 20%	‘-9 a 19%
Decisiones intra hogares	+1.4 a 18% con respecto a no elegibles	Sin efecto	
Condiciones de vivienda			
Materiales de techo	Sin efecto	Sin efecto	
Hacinamiento	Sin efecto	-5%	
Gasto y consumo			
Gasto (general y por subrubros; orientación hacia niños; consumo efectivo por personas, bienes posicionales)	Sin efecto	Sin efecto	
Consumo posicional	Sin efecto	Sin efecto	
Distribución del gasto	Sin efecto	Sin efecto	
Empoderamiento			
Conocimiento de derechos	Sin efecto	Sin efecto	
Participación social	Sin efecto	Sin efecto	
Confianza interpersonal	Sin efecto	Sin efecto	
Actitudes y opiniones			
Situación del hogar y del país	+10%		
Apoyo al gobierno	+14%		
Opinión sobre AFAM-PE			
Conocimiento de contrapartidas	Sin efecto	Sin efecto	
Percepción de movilidad actual y futura	Sin efecto	Sin efecto	
Aspectos vinculados al género	Sin efecto	Sin efecto	
No contar con la ropa adecuada para presentarse en público		+16% +0.6 desvíos	
Dar opiniones; sentirse humillado		+0.67 desvíos	
Índice combinado de propensión a la vergüenza		+0.7 desvíos	
Crimen			
Delitos contra la propiedad			Efectos ambiguos
Violencia de género			-

iii) Valoración moral			
Las personas deberían avergonzarse por recibir AFAM-PE	Sin efecto	Sin efecto	

Fuente: basado en los estudios citados en el texto.

- TUS

Con respecto a la TUS, a la fecha existen tres trabajos disponibles que analizan su impacto (Colombo, 2018; Rivero et al., 2020; Amarante y Lavalleja, 2021.b), y uno que estudia los precios que pagan los beneficiarios de la tarjeta TUS y los efectos de la ampliación de comercios adheridos podría impactarlos (Aguirre, Blanchard y Borraz, 2015). Los trabajos de Colombo (2018) y Rivero et al. (2020) fueron realizados mediante la metodología de regresión discontinua. Mientras el primero se basó en información administrativa, el segundo explotó información de la segunda ronda de seguimiento de AFAM-PE y TUS, relevada en el marco del convenio MIDES-FCEA para la evaluación de impacto de dichos programas. Amarante y Lavalleja (2021.b) se basan en información de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH) de 2015/16y utilizaron la metodología de *propensity score matching*. Es interesante observar que la ENGIH y la segunda ronda de seguimiento de AFAM-PE y TUS se realizaron en forma casi simultánea, lo cual vuelve de particular interés el análisis comparativo de los resultados.

Los análisis que cubren aspectos de diseño e implementación provienen de la encuestas de seguimiento de AFAM-PE y TUS son similares a los de AFAM-PE, por lo que no se repasan nuevamente.

- i) Diseño

Similar a AFAM-PE. Sin efectos observados.

- ii) Implementación

Similar a AFAM-PE. Sin efectos observados.

- iii) Desempeños de interés y efectos no buscados

En Colombo (2018), se analiza el efecto de recibir TUS doble en el corto, mediano y largo plazo en base al diseño de regresión discontinua difusa para los años 2013 - 2017. Se comparan efectos de diferentes momentos de visitas a hogares, concatenados con registros administrativos para un amplio conjunto de desempeños. Se encuentra que existen efectos de mejora en la calidad de vida y en la inversión en bienes durables en los hogares beneficiarios con respecto a aquellos que reciben TUS simple (en el Cuadro

4 reportamos los de mayor significación, al igual que en el resto de los casos, dividimos el coeficiente del efecto entre la media del grupo de control en la línea de base), si bien se encuentra un aumento, también, de algunas características negativas de la vivienda, que podría ligarse al interés de los hogares por permanecer en el programa. En particular, se señala que los efectos son heterogéneos dependiendo de la exposición al programa, siendo mayores en aquellos hogares con una duración mediana (efectos en las condiciones de vida) o de largo plazo (efectos a nivel individual). A diferencia de los trabajos anteriores encuentran un efecto positivo en el trabajo formal. Las autoras atribuyen este resultado a que esta prestación no incluye control de ingresos formales como en el caso de AFAM-PE.

Mientras tanto, en Rivero et al. (2020) se trabajó en base a una muestra de hogares postulantes a AFAM-PE. Dadas las condiciones de mayor privación exigidas para el ingreso al programa TUS, todos los hogares en el entorno del punto de corte de este programa reciben AFAM-PE. De esta forma, los efectos estimados en ese estudio recogen el efecto diferencial de recibir TUS condicional a ser beneficiario de AFAM-PE. Sin embargo, sería muy difícil diseñar un estudio de otra forma, dado que, en la práctica, esto sucede en la mayor parte de los casos de hogares beneficiarios TUS con menores de 18 años.

Al igual que en el caso de AFAM-PE, no se apreciaron efectos robustos sobre una mayor realización de controles de salud en niños de 0 a 12 como consecuencia de la recepción de TUS. En cuanto a la educación, no se encuentran efectos sobre la asistencia al sistema educativo ni sobre la repetición de grado escolar. Existen indicios de una mejora en las expectativas sobre el nivel educativo de los niños y adolescentes, pues los hogares que reciben TUS presentan expectativas más altas del nivel de estudios que esperan que completen sus hijos.

Con relación a la situación laboral de la población en edad de trabajar, en Rivero et al. (2020) no se encontró evidencia de que el cobro de la prestación afecte la participación laboral. Al igual que en el caso de AFAM-PE, no se registra efecto en la tasa de actividad, empleo y horas trabajadas. Sin embargo, y a diferencia de Colombo (2018) se identifica un efecto negativo, aunque impreciso en la informalidad, lo que podría tener múltiples explicaciones, una de ellas vinculada a las menores tasas de formalidad laboral en esta subpoblación. Amarante y Lavalleja (2021.b) encuentran efectos negativos en la participación laboral, las horas trabajadas y las contribuciones a la seguridad social, cuyas magnitudes oscilan entre el 18 y el 50% con respecto a la media del grupo de control.

En lo referente a la situación de la vivienda, en Rivero et al. (2020) se observan efectos en materiales de techo, que dan cuenta de una reducción en los de materiales livianos sin cielo raso, y de un aumento en techos livianos con cielo raso. En línea con la mejora en las condiciones de vivienda, los materiales de piso también registran efectos, con aumento de baldosas y monolítico, en detrimento de hormigón y ladrillos y el aumento de las habitaciones construidas. De esta forma, parecería que los mayores recursos obtenidos a través de la TUS se tradujeron en gastos en mejora de las viviendas.

Con respecto al módulo de gasto, tanto en Amarante y Lavalleja (2021.b) como en Rivero et al (2020) se identifican mayores coeficientes de Engel, si bien no se encontraron alteraciones relevantes de los patrones de consumo general. En el segundo trabajo, existe alguna evidencia débil de incrementos en frutas y verduras (8%). Por otra parte, en dicho trabajo se encontró una disminución del gasto en tabaco y un

aumento del gasto en bebidas analcohólicas, a la vez que aumenta el gasto en cuidados de salud, no refrendado en el primero. Amarante y Lavalleya (2021.b) analizaron también la diversificación de la dieta, sin encontrar efectos significativos. Cabe destacar también que no se encontraron efectos en el consumo posicional (Rivero et al., 2020).

Si bien no se encuentran cambios en la proporción del gasto en bienes de niños, da indicios de una reducción en el gasto de vestimenta para hombres. Este resultado estaría en línea con la hipótesis de que una transferencia asignada a las mujeres conduce a una reducción de los consumos privados. Este hallazgo está en línea con el menor gasto en tabaco, que actuaría en la misma dirección. Estos resultados aunados a los efectos sobre materiales de vivienda sugieren que el mayor ingreso se tradujo en ahorro/inversión y no solamente en gasto corriente.

Por último, en Aguirre, Blanchard y Borraz (2015) se evalúa si los beneficiarios de la TUS pagan mayores precios en los comercios adheridos al programa que los que pagarían en otros comercios de su zona relevados en el Sistema de Información de Precios al Consumidor del Ministerio de Economía y Finanzas. Utilizando datos de marzo de 2014, encuentran que existen diferencias positivas y significativas entre precios y que los usuarios de la TUS pagan entre un 6% y un 20% más en los comercios adheridos al programa que en los no adheridos. En localidades del interior del país, sin contar las capitales departamentales, la diferencia está asociada al tamaño del programa en la localidad. Asimismo, no encuentran evidencia de discriminación de precios entre beneficiarios y no beneficiarios en los comercios que son parte del programa. Los autores indican que esto podría deberse a estructuras de costos diferentes entre los comercios que adhieren al programa y los que no.

En el Cuadro 5 se resumen los resultados de los principales efectos analizados en relación a la TUS.

Cuadro 5. Principales efectos analizados en TUS

Dimensión	Efecto
Educación y salud	
Asistencia escolar	Sin efecto (Rivero et al., 2020)
Cuidado de la salud (vacunas, controles)	Sin efecto (Rivero et al., 2020) +25% control prenatal oportuno TUS doble con respecto a simple (Colombo et al, 2018)
Peso al nacer	Sin efecto (Colombo et al, 2018)
Desempeños demográficos	
Fecundidad	Sin efecto (Rivero et al., 2020)
Tamaño y estructura de los hogares	Sin efecto (Rivero et al., 2020) +75% hogares extendidos y compuestos TUS doble con respecto a simple (Colombo et al, 2018)
Separaciones/divorcios	
Ingreso, trabajo y Vivienda	
Ingreso (total y por fuente)	Sin efecto TUS doble con respecto a simple (Colombo et al, 2018); - 18% con respecto a media del grupo de control (Amarante y Lavalleja, 2021)
Oferta laboral de adultos y horas trabajadas	Sin efecto TUS doble con respecto a simple (Colombo, 2018; Rivero et al., 2020); - 52% con respecto a media del grupo de control en horas y 20% en participación (Amarante y Lavalleja, 2021.b)
Trabajo infantil	Sin efecto
Formalidad laboral	+25% TUS doble con respecto a simple (Colombo et al., 2018) Efecto negativo impreciso (Rivero et al., 2020): - 50% con respecto a la media del grupo de control (Amarante y Lavalleja, 2021)
Decisiones intra hogares	Sin efectos
Condiciones de Vivienda	+10% en materiales techo-liviano con cielo raso; +2% pisos de madera, baldosa o monolítico, y consecuentes caídas en techo liviano s/cielo raso y piso de hormigón o ladrillos; +5% habitaciones disponibles y caída imprecisa en hacinamiento (Rivero et al., 2020) TUS doble con respecto a simple: +30% techo con cielo raso; -300% techo de desecho; -75%

	humedades; -115% colecho; -33% características positivas vivienda; -400% características negativas vivienda (Colombo et al, 2018)
--	--

Gasto y consume	
Diversificación de la dieta	Sin efecto (Amarante y Lavalleja, 2021.b)
Gasto general y por subrubros, per cápita e individualizado	Sin efecto en general (Amarante y Lavalleja, 2021.b; Rivero et al., 2020); +4% y 2% aumento verduras y legumbres y salud, pero débil
Consumo posicional	Sin efecto (Rivero et al., 2020)
Distribución del gasto	Sin efecto (Rivero et al., 2020)
Empoderamiento	
Conocimiento de derechos	Sin efecto (Rivero et al., 2020)
Participación social	Sin efecto (Rivero et al., 2020)
Confianza interpersonal	Sin efecto (Rivero et al., 2020)
Actitudes y opiniones	
Percepción de movilidad social actual y futura	Sin efecto (Rivero et al., 2020)
Percepción de discriminación	Efecto débil (Rivero et al., 2020)

Fuente: elaborado en base a los estudios citados en el texto.

4. Reflexiones finales

Como se señaló al comienzo, los estudios de opinión indican que Uruguay es uno de los países latinoamericanos donde se constata un mayor apoyo hacia las políticas públicas de transferencias de ingresos. No obstante, en los últimos años la aprobación a este tipo de intervenciones parece haberse reducido. Dado que los trabajos sobre el tema indican que la opinión pública sobre las políticas sociales afecta su sostenibilidad, incluso más allá de su impacto efectivo sobre la población objetivo, en este trabajo se buscó contribuir a la reflexionar sobre las causas de este cambio, aportando información sobre los resultados de investigación acumulados en los últimos quince años. A tal fin, se realizó una revisión de los estudios disponibles sobre los programas AFAM-PE, PANES y TUS identificando aspectos que podrían incidir en dichas opiniones. Se abordaron tanto trabajos cualitativos como descriptivos y de impacto, que discuten e ilustran sobre diversos aspectos del diseño, implementación y efectos de estos programas. Cabe señalar que, una limitación de la evidencia disponible a los efectos del objetivo de este documento, consiste en que refieren a las poblaciones beneficiarias o elegibles para los programas y grupos muy similares que no recibieron o no fueron elegibles. No se incluyen, por tanto, las valoraciones de sectores de ingresos medios y altos.

Un primer resultado relevante radica en que la expansión de la red de protección social y el alivio a la pobreza y la extrema pobreza, objetivos centrales a los tres programas, se alcanzó en los tres casos, aunque con incidencias diversas. En efecto, uno de los principales resultados de los programas de transferencias fue la ampliación de la

cobertura del sistema de protección social y la reducción en la pobreza y pobreza extrema. Así, en la actualidad, más del 80% de los hogares con niños del decil de menores ingresos recibe algún tipo de asignación familiar, mientras que, en 1990, la cobertura no superaba el 20%. Conjuntamente, AFAM-PE y TUS tienen un poder redistributivo similar al de la imposición a la renta contribuyendo a la reducción de la indigencia y atenuación de la pobreza en forma moderada o muy moderada.

Con respecto al acceso al conocimiento y las condiciones de salud, las evaluaciones también coinciden en que AFAM-PE produjo un aumento en la escolarización en el ciclo medio, con valores que fluctúan entre un 2% y un 10% según la evaluación y el período considerado. A la vez, en el caso del PANES se encontró una reducción sustancial del bajo peso al nacer (19%).

No obstante, los distintos trabajos que han analizado el diseño de los tres programas considerados aquí, indican que, si bien éstos se han planteado como puentes hacia las políticas universales, muchas veces actúan en carriles paralelos. Un ejemplo al respecto puede observarse con respecto a las políticas de educación, donde el rol de las condicionalidades ante una situación de incumplimiento es la de retirar la prestación (Vecinday, 2014; Vecinday, 2016). A la vez, la complejidad de los sistemas de selección de beneficiarios podría inhibir la posibilidad de reclamo. El mecanismo de ingreso y permanencia en el programa, debido a la existencia de un umbral de ingresos, ha resultado, a su vez, interpelado por las distintas evaluaciones realizadas debido a que podría estar incidiendo en el tránsito hacia la informalidad de los beneficiarios. Al respecto, varios trabajos llaman la atención sobre la relevancia de retomar las reformas del sistema, detenidas en 2008, considerando la complementariedad, especificidad y niveles de universalización y población objetivo de cada prestación, así como su articulación con el mercado laboral y los sistemas de seguridad social y de tributación a la renta.

La actual complejidad del sistema podría tener incluso efectos en los errores de exclusión detectados en los programas, que han ido en aumento, debido, en buena medida, a la inflexión de 2013 con respecto al control de contraprestaciones educativas. En efecto, si bien la focalización ha sido buena en el contexto regional y los errores de inclusión han sido bajos, los errores de exclusión han aumentado debido a la no postulación y a las dificultades de cumplimiento con las condicionalidades de escolarización, crecientemente exigidas. Asimismo, en la discusión sobre la implementación de los programas varios trabajos coinciden en que las formas que ha adoptado el control de condicionalidades en AFAM-PE no es clara para los beneficiarios, e identifican problemas de información y confusión con respecto a las reglas de juego. A la vez, éstas tienen un efecto regresivo que podría comprometer el objetivo de reducción de la pobreza, pues se da de baja a los hogares más vulnerables. Al respecto es sugestivo que algunos trabajos realizados para el período reciente encuentran sugerencias de estigmatización, que podrían comprometer los objetivos de largo plazo de las políticas.

Con respecto a la forma que debe asumir la prestación, del análisis descriptivo de los datos de las rondas de encuestas de evaluación del PANES, se desprende que la población no elegible prefiere, en mayor medida que la elegible, que las transferencias se realicen en especie. No obstante, los resultados en relación a los comportamientos de los beneficiarios como consecuencia de recibir una transferencia en especie frente a

otra en dinero, no muestran diferencias estadísticamente significativas asociadas a la condición de pertenecer a la población elegible.

Distintos trabajos realizados a nivel regional e internacional, así como el foco de la opinión pública, se han centrado muchas veces en tres potenciales efectos no deseados de este tipo de programas: desestimulo al empleo, estímulos a una mayor fecundidad, aumento de gastos considerados superfluos. Las evaluaciones de impacto realizadas para el caso uruguayo no encuentran evidencia de estos potenciales efectos negativos. En el caso de los patrones de consumo, en las evaluaciones disponibles para AFAM-PE y TUS no se muestran alteraciones sustanciales, debido posiblemente al valor inframarginal con respecto al consumo de alimentos en el segundo caso. Incluso, existe alguna evidencia débil de incrementos en gastos en verduras y legumbres, y salud. Tampoco se encuentran cambios en la proporción del gasto en bienes de niños, o, en general, en la asignación del gasto. Existen resultados variados con respecto a los logros en términos de empoderamiento de las mujeres beneficiarias, sugiriendo que estos son muy tenues.

Con respecto a la TUS, los resultados son más variados que en el caso de AFAM-PE. DE la comparación de TUS doble y TUS simple, Colombo et al. (2018) encuentran efectos positivos en un amplio conjunto de aspectos ligados a las condiciones de vivienda, que requiere un cotejo con información no proveniente de visitas a hogares. Los restantes estudios analizan la recepción de la TUS con respecto a un grupo de población no elegible y no encuentran modificaciones sustanciales en este conjunto de desempeños.

Los principales efectos no deseados refieren al impacto significativo en la probabilidad de realizar trabajo informal, tanto en el PANES como en AFAM-PE (8% con respecto al grupo de control en el primer caso y entre 20 y 30% en el segundo), atribuido principalmente al umbral de ingreso que determinaba la entrada a ambas prestaciones. Estos aspectos son particularmente relevantes en el largo plazo, pues podrían horadar la mejora de ingresos contemporánea. Con respecto a la inserción laboral en el caso de la TUS, se encuentran resultados diferenciados en Amarante y Lavalleya (2021.b) y Rivero et al. (2020). Mientras en el primer caso se identifica una reducción de las horas trabajadas y la probabilidad de participación, en el segundo estos desempeños permanecieron incambiados. Cabe señalar que tanto las fuentes utilizadas como los grupos analizados difieren en ambos trabajos. Estas constataciones sugieren la importancia de la realización de futuros estudios.

A la vez, cabe destacar que los programas no modificaron las percepciones de los beneficiarios en un amplio conjunto de efectos que abarcan preferencias por la redistribución, bienestar subjetivo, confianza interpersonal, percepciones sobre la desigualdad y movilidad presente y futura, con excepción de algún indicio de mayor vergüenza en la última ronda de evaluación de AFAM-PE, que podría asociarse al estigma. No obstante, con referencia a la confianza en instituciones, se destaca un fuerte efecto de mayor credibilidad del MIDES que no se traslada a otras instituciones.

Finalmente, cabe hacer notar que la divergencia entre los resultados identificados por los diversos trabajos y las percepciones que surgen de los restantes componentes del proyecto (grupos focales, análisis de medios o encuestas de opinión) plantea importantes desafíos para el diseño de políticas de divulgación científica y relacionamiento con el medio

5. Referencias bibliográficas

- Aguirre E., Blanchard P y Borraz F. (2015). Prices and competition : evidence from a social program. Mimeo. Disponible en: https://silo.uy/vufind/Record/COLIBRI_9d401fead5cb76e328d6fcde9527a4ed último acceso: 20/11/2020
- Alzúa, M. L., Cruces, G. y Ripani, L. (2013). Welfare programs and labor supply in developing countries: experimental evidence from Latin America. *Journal of Population Economics*, 26(4), 1255-1284.
- Amarante, V., y Brun, M. (2018). Cash transfers in Latin America: Effects on poverty and redistribution. *Economía*, 19(1), 1-31.
- Amarante, V.; Ceni, R.; Flores, M. y Vigorito, A. (2006). *Una caracterización socioeconómica de la población incluida en el PANES*. Montevideo, Convenio Universidad de la República-Mides (Mimeo).
- Amarante V., de Melo G., Machado A. y Vigorito A. (2008). *Criterio de selección para ingresar al nuevo sistema de Asignaciones Familiares*, Informe Final de convenio Udelar-Ministerio de Desarrollo Social.
- Amarante V. y Lavalleja M. (2021). *El programa Tarjeta Uruguay Social*. Instituto de Economía. Primer informe Convenio FAO-FCEA.
- Amarante V. y Lavalleja M. (2021). *El consumo de los hogares que reciben Tarjeta Uruguay Social* Instituto de Economía. Segundo informe Convenio FAO-FCEA.
- Amarante, V., Manacorda, M., Vigorito, A. y Zerpa, M. (2011). *Social Assistance and Labor Market Outcomes: Evidence from the Uruguayan PANES*. IADB. Mimeo
- Amarante V. y Vigorito A. (2012). Investigación y Políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del PANES. Udelar.
- Amarante V., Ferrando M. y Vigorito A. (2013). Teenage School Attendance and Cash Transfers: An Impact Evaluation of PANES, *Economía The Journal of LACEA*, 14(1), 61-102
- Amarante, V., Manacorda, M., Miguel, E., y Vigorito, A. (2016). Do cash transfers improve birth outcomes? Evidence from matched vital statistics, program, and social security data. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(2), 1-43.
- Attanasio, O. et al (2009). Building Trust? Conditional Cash Transfer Programmes and Social Capital, *Fiscal Studies*, 30(2), pp. 139-177.
- Baird, S., Ferreira, F. H., Özler, B., y Woolcock, M. (2014). Conditional, unconditional and everything in between: a systematic review of the effects of cash transfer programmes on schooling outcomes. *Journal of Development Effectiveness*, 6(1), 1-43.
- Baird, S., McIntosh, C., y Özler, B. (2011). Cash or condition? Evidence from a cash transfer experiment. *The Quarterly journal of economics*, 126(4), 1709-1753.
- Baraibar, X. (2015). El resurgir de viejos fantasmas: Política asistencial y mundo del trabajo. *Textos y contextos* (Porto Alegre), v.14, n.2, 2015.
- Baumberg Geiger, B. (2016). The stigma of claiming benefits: a quantitative study. *Journal of Social Policy*, 45(2), 181-199.
- Bérgolo M., Dean A., Perazzo I y Vigorito A. (2016). *Informe de evaluación de impacto de AFAM-PE*. Convenio MIDES-UDELAR.
- Bérgolo, M., y Galván, E. (2018). Intra-household behavioral responses to cash transfer programs. Evidence from a regression discontinuity design. *World Development*, 103, pp. 100-118.
- Bergolo, M., y Cruces, G. (2021). The anatomy of behavioral responses to social assistance when informal employment is high. *Journal of Public Economics*, 193, 104313.
- Besley, T., y Coate, S. (1992). Understanding welfare stigma: Taxpayer resentment and statistical discrimination. *Journal of Public Economics*, 48(2), 165-183.
- Bloomfield J. y Cabrera J.M. (2020). *Long-term impacts on education of a cash transfer during early-life*. Ponencia presentada a la Reunión de la NIP-capítulo uruguayo.

- Borraz, F., y González, N. (2008). PANES: Focalización e impacto. *Revista de Ciencias Empresariales y Economía*, (7), 73-110.
- Burdín y De Melo (2009). Prestaciones sociales en Uruguay: ¿por qué hay beneficiarios que no las solicitan? *Revista CEPAL*.
- Burstein, P. (2003). The impact of public opinion on public policy: A review and an agenda. *Political research quarterly*, 56(1), 29-40.
- Carrasco, P; Ceni R.; Perazzo, I. y Salas G. (2020). Are not any silver linings in the cloud? Subjective well-being among deprived young people. *Journal of Happiness Studies* (2020). <https://doi.org/10.1007/s10902-020-00238->
- Ceni, R., y Salas, G. (2021). Transfer program enforcement and children's time allocation. *Review of Economics of the Household*, 1-39.
- Coady, D., Grosh, M. E., y Hoddinott, J. (2004). *Targeting of transfers in developing countries: Review of lessons and experience* (Vol. 1). World Bank Publications.
- Colombo, A; Lohner, G.; Ramírez - Díaz, E. (2018) Impact of a Cash Transfer Program on Life Outcomes: Evidence from Uruguay. Barcelona GSE.
- Chong, A., Nopo, H. and Ríos, V. (2009). Do welfare programmes damage interpersonal trust? Experimental evidence from representative samples for four Latin American cities. *Inter American Development Bank, Working Paper 668*
- Dean, A.; Vigorito, A (2015). *El acceso a programas de transferencias de ingreso de la población de menores recursos en Uruguay*. Serie Documentos de Trabajo, DT 01/2015. Instituto de Economía, FCEA-Universidad de la República (Uruguay).
- De Martino, M.; Cafaro, A.; Paulo, L. (2015) Para una lectura alternativa de la categoría pobreza en los programas de transferencia de renta condicionada. *Revista Frontera* v.8, 75-88.
- Fiszbein, A, y Schady, N. (2009). *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ghazarián M. (2020). *La no adhesión a las AFAM-PE: un análisis con énfasis en los determinantes socioculturales y psicológicos*. Tesis de maestría. FCEA. Udelar.
- Failache, E., Giacobasso, M., y Ramírez, L. (2013). Transferencias de ingresos y mercado de trabajo: evaluación de impacto de Asignaciones Familiares-Plan de Equidad sobre la informalidad laboral. Monografía realizada para la obtención del Título de Licenciado en Economía. FCEA. Udelar.
- Grondona A. (2014), *Saber de la pobreza: discursos y subclases en la Argentina entre 1956-2006*, 1a ed., Buenos Aires: Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- King, E., Samlir, C. and Snilstveit, B. (2010). Interventions to Promote Social Cohesion in Sub-Saharan Africa. International Initiative for Impact Evaluation. *3ie Synthetic Review* No. 2
- Lavalleja, M., & Tenenbaum, V. (2020). Mecanismos de focalización de los programas de transferencias monetarias en América Latina: el caso del Uruguay.
- Bergolo, M., y Cruces, G. (2021). The anatomy of behavioral responses to social assistance when informal employment is high. *Journal of Public Economics*, 193, 104313.
- Levinson, A., y Rahardja, S. (2004). Medicaid stigma. *Washington, DC: Georgetown University*. Machado A., Chiozzi J., Hernández M, Moreno M. y Terra F. (2012). *El nuevo régimen de Asignaciones Familiares: Su impacto en la participación y permanencia en el Ciclo Básico de Educación Media*. Mimeo. MIDES.
- Manacorda M., Miguel E. y Vigorito A. (2011). Government Transfers and Political Support, *American Economic Journal. Applied Economics*, v.: 3 3, p.: 1 – 28.
- Ministerio de Desarrollo Social (2014). *Resultados de la Evaluación cualitativa del programa Tarjeta Uruguay Social*. Documento de Trabajo N°36, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, MIDES.

- Ministerio de Desarrollo Social (2019). Plan de Equidad. http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf último acceso: 20/03/2019.
- Ministerio de Desarrollo Social (2019). Tarjeta Uruguay Social. <http://www.mides.gub.uy/92966/tarjeta-uruguay-social-tus> último acceso: 20/03/2019.
- Moffitt, R. (1983). An economic model of welfare stigma. *The American Economic Review*, 73(5), 1023-1035.
- Nicolau R. (2020). *Transferencias monetarias y sus efectos en el estigma percibido por sus receptores: evidencia para el programa AFAM-PE*. Trabajo final de Grado. FCEA. Udelar
- Parada, C. (2018). Transferencias de ingresos y decisiones dentro del hogar. Resultados sobre dimensiones sociales. Serie Documentos de Trabajo, DT 17/2018. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.
- Parada, C. (2020). Transferencias de Ingresos y Decisiones dentro del Hogar. Documentos de Trabajo del CEDLAS No 262, Mayo, 2020, CEDLAS-Universidad Nacional de La Plata.
- Rainwater, L. (1982). Stigma in income-tested programs. en I. Garfinkel(Ed.) *Income-tested programs: The case for and against*. New York: Academic Press
- Riella A. y Mascheroni P. (2007). *Un análisis de la primera encuesta de seguimiento a la población beneficiaria del PANES*. Convenio MIDES-Udelar.
- Rivero, A., Katzkowicz N., Parada C. y Vigorito, A. (2020). Evaluación cuantitativa del impacto de asignaciones familiares-plan de equidad y Tarjeta Uruguay Social. informe de la ronda 2017/18. Instituto de Economía, FCEA - Udelar.
- Rossel, C., Courtoisie, D., y Marsiglia, M. (2014). Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia: apuntes a partir del caso del Uruguay.
- Rossel, C. (2017). *Apoyo a la redistribución en América Latina: tendencias y vínculos con la desigualdad*. Documento elaborado para el Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL.
- Rossel, C., Courtoisie, D., y Marsiglia, M. (2019) How could conditional cash transfer programme conditionalities reinforce vulnerability? Non-compliers and policy implementation gaps in Uruguay's Family Allowances. *Development Policy Review*, 37(1), 3-18.
- Saavedra, J. E., t García, S. (2012). Impacts of conditional cash transfer programs on educational outcomes in developing countries: a meta-analysis. *RAND Labor and Population Working Paper Series*, WR-921-1.
- Stuber, J., y Kronebusch, K. (2004). Stigma and other determinants of participation in TANF and Medicaid. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(3), 509-530.
- Stuber, J., and Schlesinger, M. (2006). Sources of stigma for means-tested government programs. *Social Science and Medicine*, 63(4), 933-945.
- van Oorschot, W., Roosma, F., Meuleman, B., & Reeskens, T. (Eds.). (2017). *The social legitimacy of targeted welfare: Attitudes to welfare deservingness*. Edward Elgar Publishing.
- Vecinday, L. (2014). *La focalización progresista ¿resabios o continuidad del modelo neoliberal?*. Jornadas de investigación, docencia, extensión y ejercicio profesional.
- Vecinday, L. (2016). La inversión de la deuda en las políticas de asistencia. *Revista de políticas públicas*.
- Vera Soares, F., Perez, R. y Issamu Hirata, G. (2010). Impact evaluation of a rural conditional cash transfer programme on outcomes beyond health and education. *Journal of Development Effectiveness*, Vol. 2(1), pp. 138-157.
- Vigorito A. (2017). *Transferencias públicas de ingresos y cohesión social. El caso de AFAM-PE*. Ponencia presentada a la Human Development and Capabilities Association.
- Walker, R. (2012) *The shame of poverty*. Oxford University Press.

Anexo 1. Descripción de los programas

Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)

El PANES se creó al mismo tiempo que el Ministerio de Desarrollo Social y fue concebido como un conjunto de intervenciones de carácter transitorio, vigente entre abril de 2005 y diciembre de 2007. Se trató de una política instaurada en el primer gobierno del Frente Amplio, concebida como un paliativo de los efectos de la crisis de 2002. Su población objetivo estuvo constituida por el 20% inferior de los hogares bajo la línea de pobreza, equivalente, aproximadamente, al 8% de la población (Amarante y Vigorito, 2012).

El plan se planteó diversos objetivos entre los que se destacó la mejora de los ingresos y las condiciones de vida de los beneficiarios en el corto plazo y su reinserción social en el largo plazo. A esos efectos, se desplegó un conjunto de intervenciones, que incluían dos tipos de transferencias, Ingreso Ciudadano en dinero (17.869 de 20 de mayo de 2005) y, desde abril de 2006, Tarjeta Alimentaria para hogares con menores de 18 y embarazadas (tarjeta magnética precargada con un monto de dinero para comprar alimentos y productos de limpieza); programas de corte educativo y de reinserción social (Rutas de Salida, alfabetización de adultos); apoyo habitacional; e inserción laboral temporaria (Trabajo por Uruguay).

En la práctica predominó el componente de transferencias, pues la casi totalidad de los hogares seleccionados, recibió el Ingreso Ciudadano, en tanto un 80% obtuvo la Tarjeta Alimentaria y alrededor del 20% pasó por los programas Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay. A cambio de la transferencia monetaria se exigían algunas contrapartidas, tales como enviar a los niños de 6 a 14 al sistema educativo y realizar controles de salud. Sin embargo, en la práctica no se controlaron las condicionalidades, debido a dificultades de coordinación.

Los hogares se postularon al PANES a través de visitas del MIDES en zonas altamente carenciadas, así como también por medio de inscripciones voluntarias. Los beneficiarios fueron seleccionados mediante una prueba de verificación de medios, índice de carencias críticas, y un umbral de ingresos. La implementación del programa significó un importante esfuerzo de interacción institucional donde participaron el nuevo Ministerio de Desarrollo Social, el Banco de Previsión Social (BPS) y la Universidad de la República, proveyendo asistencia técnica.

La información necesaria para el cálculo del índice de carencias críticas refería a educación de los adultos del hogar, tenencia de bienes durables, presencia de niños, entre otras variables consideradas (Amarante, Arim y Vigorito, 2005). Los diversos análisis realizados muestran que el PANES logró niveles de focalización elevados (Banco Mundial, 2007).

La instauración del PANES implicó la generación de bases de información con las que el país no contaba hasta el momento, dado que no se disponía de datos socioeconómicos exhaustivos de los beneficiarios de las prestaciones públicas. A esto se agregó, un relevamiento de la oferta pública social de nivel central y local, que dio lugar a la creación de un sistema de información sobre el universo las prestaciones vigentes de protección. (Midaglia y Castillo, 2010).

Si bien el Ingreso Ciudadano estaba orientado a todo tipo de hogares, se superponía con las Asignaciones Familiares para Hogares de Menores Recursos (AFAM-HMR) y con las pensiones de vejez. A partir de la finalización del PANES se puso en marcha una iniciativa de carácter estructural o permanente, el Plan de Equidad, que estipuló una transición para los hogares con niños del PANES y las AFAM-HMR hacia las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad, cuyos detalles se presentan en el apartado siguiente. A la vez, se creó el subsidio por vejez, para personas de 65 a 70 años en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Al final del programa, el PANES contaba con 83.000 beneficiarios de los cuales 74500 cobraban el Ingreso Ciudadano.

AFAM-PE

Se trata de una prestación a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y el Banco de Previsión Social. Según la documentación disponible, AFAM-PE busca aliviar la pobreza y fomentar la asistencia escolar, especialmente en el ciclo secundario (MIDES, 2010). Para ello, el programa proporciona una transferencia de ingreso mensual a los hogares con embarazadas (asignación pre natal) o niños de 0 a 17. La percepción del beneficio está condicionada a la realización de los controles de salud prescriptivos según la edad los niños y a la asistencia a establecimientos de educación formal o no formal para el grupo de edad 5 a 17 años, con excepción de quienes no puedan hacerlo por discapacidad (Ley 18.227).

La prestación, originalmente enmarcada en el Plan de Equidad está destinada a hogares, que, con independencia de la situación contributiva de sus integrantes, no superen un umbral de ingresos y sean vulnerables a la pobreza. La vulnerabilidad a la pobreza, se determina a través de un índice que combina características de los integrantes hogar, posesión de bienes durables y condiciones de vivienda denominado Índice de Carencias Críticas (en adelante, ICC) (Amarante et al, 2008; Dean y Vigorito, 2011). Asimismo, el Banco de Previsión Social controla que, en sus registros de historias laborales y prestaciones, las personas a cargo de los niños beneficiarios no superen un promedio anual de ingresos mensuales determinado.³

La solicitud se realiza a través del Ministerio de Desarrollo Social o el Banco de Previsión Social mediante un formulario de declaración jurada, que recaba la información de base para el cómputo del ICC.

En línea con otros programas implementados en la región (Fiszbein y Schady, 2009), el monto de la prestación aumenta cuando los niños pasan enseñanza media con el objetivo de fomentar la asistencia y permanencia en ese nivel. La prestación conlleva un factor de corrección que considera el número de menores en el hogar y el ciclo educativo al que asisten. El monto transferido a cada hogar se otorga según la siguiente fórmula:

³ Desde el comienzo del programa en 2008 hasta 2014, se controlaba un monto mensual. Si los hogares superaban ese monto, al cabo de tres meses eran dados de baja.

$$Th = M_p * (men18)^{0,6} + (M_s - M_p) * (menmed)^{0,6}$$

Donde M_p y M_s representan el monto transferido para quienes cursan primaria y enseñanza media respectivamente; $men18$ es el total de menores de 18 en el hogar que cumplen con las condiciones de elegibilidad; $menmed$ es el número de niños que asisten a enseñanza media.

Si bien, no es obligatorio que así sea, en la ley de creación de la prestación existe una intencionalidad explícita de que la prestación sea cobrada preponderantemente por las mujeres a cargo de los niños.

La recepción de la transferencia no está acompañada en forma directa de otras intervenciones, excepto de aquellas que pudiesen surgir por el no cumplimiento de las contraprestaciones educativas.

TUS

La TUS es una prestación a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. Se orienta a promover el consumo de alimentos y artículos de primera necesidad en hogares en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica. Para ello, se otorga una transferencia monetaria mensual a través de una tarjeta magnética prepaga, con descuento de IVA, que puede utilizarse en establecimientos adheridos a la Red de Comercios Solidarios (MIDES, 2019). Si bien en su objetivo inicial la prestación se orientaba al consumo de alimentos y artículos de limpieza, Amarante y Lavalleja (2021.a) indican que los controles al tipo de consumo realizado con la TUS han ido cambiando a lo largo de su historia. En apariencia, desde fines de 2016, no existiría condicionamiento en los bienes a adquirir, con excepción de alcohol y gaseosas.

Luego de la finalización del PANES en diciembre 2007, los hogares que habían sido beneficiarios continuaron recibiendo la Tarjeta Alimentaria. En 2008, se incorporaron los antiguos beneficiarios de las canastas alimentarias comunes del Instituto Nacional de Alimentación (INDA). Posteriormente se incluyeron otros grupos poblacionales, cuyo detalle y cronología puede consultarse en Amarante y Lavalleja (2021.a).

A partir de 2011 el programa sufrió importantes modificaciones y pasó a llamarse Tarjeta Uruguay Social (TUS). Así, en enero de ese año se duplicó el monto transferido a los 15000 hogares en peores condiciones según el ICC. A la vez, en noviembre 2012 se redefinió el tamaño del programa, quedando fijado en 60 mil hogares seleccionados en base al ICC, de los cuales los 30mil de mayor vulnerabilidad socioeconómica recibirían montos duplicados. Además, la prestación se hizo extensiva a hogares sin menores de edad, como la población transexual, al tiempo que se aprobó la devolución del IVA para compras con TUS y AFAM-PE. Finalmente, a partir de setiembre 2012 se inició un trabajo de ajuste en la focalización del programa (MIDES, 2013).

Actualmente, se ingresa al programa a través de las visitas que realiza el MIDES en barrios de alta vulnerabilidad o mediante solicitud en sus Oficinas Territoriales. En este

último caso, se agenda una visita posterior del personal del MIDES a efectos de recabar la información de base para el cómputo del ICC, así como otros aspectos que reflejan las condiciones de vida de los hogares.

A marzo 2019, los montos transferidos mensualmente variaban de la siguiente forma:

Composición del hogar	TUS Simple (\$U)	TUS Doble (\$U)
0 a 1 menor	1061	2122
2 menores	1610	3220
3 menores	2048	4096
4 o más menores	2553	5706
Complemento embarazadas		258

Fuente: MIDES (2019)

Si bien no existe una normativa explícita que indique su forma de actualización, los montos transferidos se ajustan por la variación del Índice de Precios de Alimentos y Bebidas (IPAB).