

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Montevideo, 23 de junio de 2026

Marti Molins
Representante Nacional

Señor Presidente de la Cámara de Representantes
Rodrigo Goñi

Al amparo de lo dispuesto por el artículo 118 de la Constitución de la República, solicito se curse el siguiente pedido de informes al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), relacionado con eventuales modificaciones en la modalidad de pago de prestaciones sociales y asignaciones familiares.

Diversas versiones difundidas públicamente a través de medios de comunicación y redes sociales señalan que, a partir del año 2027, determinadas prestaciones sociales administradas por el Estado, particularmente las Asignaciones Familiares y otros beneficios vinculados a programas de asistencia social, podrían comenzar a abonarse en efectivo, sustituyendo o complementando los mecanismos actuales de acreditación electrónica. Según lo expresado por vecinos y beneficiarios de estas prestaciones, una eventual modificación de esta naturaleza podría generar impactos económicos y comerciales relevantes, especialmente en departamentos fronterizos como Rivera, donde existen dinámicas comerciales particulares derivadas de la proximidad con la ciudad de Santana do Livramento, en la República Federativa del Brasil.

En virtud de la importancia que reviste el tema para miles de beneficiarios y para la actividad económica de diversas localidades del país, resulta pertinente conocer la posición oficial de los organismos competentes y las evaluaciones realizadas al respecto.

Solicítese informar:

- 1. ¿Existe actualmente algún estudio, propuesta, proyecto o análisis referido a modificar la modalidad de pago de prestaciones sociales, asignaciones familiares u otros beneficios estatales, pasando de mecanismos electrónicos a pagos en efectivo?
- 2. En caso afirmativo, remítase copia de los antecedentes, informes técnicos o evaluaciones realizadas.
- 3. ¿Se han efectuado estudios sobre el impacto económico que una medida de estas características podría generar en departamentos fronterizos, particularmente en Rivera?
- 4. ¿Se ha evaluado el efecto que podría tener sobre el comercio local, la formalización de las transacciones y la inclusión financiera?
- 5. ¿Existe una fecha prevista para la implementación de cambios en los mecanismos de pago de prestaciones sociales? En caso afirmativo, sírvase detallar.

Sin otro particular saluda atentamente.

CÁMARA DE REPRESENTANTES	
DEPARTAMENTO ENTRADA Y TRÁMITE	
INGRESADO	
FECHA 23/6/26	CARPETA Nº 2766/026
HORA 16:19	ASUNTO Nº 6746
FUNCIONARIO 	

Marti Molins
Representante Nacional

CÁMARA DE REPRESENTANTES	RECIBIDO	23	6	26
DEPARTAMENTO DE ENTRADA Y TRÁMITE	HORA: 16:14 FUNCIONARIO: 			



Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección General de Secretaría

2026-5-1-0008093

Montevideo, 01 SEP 2026

Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Rodrigo Goñi
Presente.

De mi consideración:

En relación al Pedido de Informes del Sr. Martí Molins, comunicado mediante oficio N° 6671, solicitamos a Ud. hacer uso de la prórroga establecida en el artículo 2 de la Ley N° 17.673 de fecha 21 de julio de 2003

Atentamente,

Gabriel Oddone
Ministro de Economía y Finanzas



Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección General de Secretaría

2026-5-1-0008093

Montevideo, 04 SEP 2026

Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Rodrigo Goñi

Presente.-

De mi consideración:

En respuesta al pedido de informes, Oficio N° 6671 de 23 de junio de 2026, presentado por el Sr. Representante Martí Molins, se remite copia de lo informado por esta Secretaría de Estado.

Atentamente,

Gabriel Oddone
Ministro de Economía y Finanzas

mef.gub.uy – Tel. (+5982) 17122
Colonia 1089 Piso 3. Montevideo – Uruguay



**Ministerio
de Economía
y Finanzas**

**Dirección
General
de Secretaría**

**Asesoría
Macroeconómica**

■ **Montevideo, 01 de setiembre de 2026**

A: Dirección General de Secretaría
Ec. Gabriela Fachola

CC: Dirección de la Asesoría Macroeconómica y Financiera
Ec. Braulio Zelko

De: Asesoría Macroeconómica y Financiera
Ec. Victoria Novas

En respuesta al pedido de informes formulado por el Sr. Marti Molins, al amparo de lo dispuesto por el artículo 118 de la Constitución de la República, se remiten las siguientes respuestas y actuaciones.

En primer lugar, cabe aclarar que en la regulación vigente de las asignaciones familiares previstas por el Decreto-Ley N.º 15.084, como las correspondiente a la Ley N.º 17.474 y a la Ley N.º 18.227, admiten el pago en efectivo en redes de cobranza (artículo 17 de la Ley N.º 19.210).

En relación a la pregunta 1 cabe informar que el proyecto de ley de Rendición de Cuentas 2025 remitido al Parlamento el 30 de junio de 2026, crea la Asignación Única para la infancia y la Adolescencia (artículos 260 a 277).

La creación de la “Asignación Única para la Infancia y la Adolescencia” y la unificación del conjunto de transferencias dirigidas a niños, niñas, adolescentes y personas gestantes busca simplificar y fortalecer el sistema de protección social, facilitando el acceso a las prestaciones y mejorando la articulación entre los distintos programas de transferencias, con foco en los hogares en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica.

En relación a la forma de pago de la Asignación Única para la Infancia y la Adolescencia y demás prestaciones sociales vigentes la redacción aprobada en la Cámara de Diputados establece lo siguiente:

“El pago de la “Asignación Única para la Infancia y la Adolescencia” se efectuará a través de acreditación en cuenta en instituciones de intermediación financiera o en instrumento de dinero electrónico, en instituciones que ofrezcan este servicio en las condiciones establecidas en la Ley N.º 19.210, de 29 de abril de 2014, modificativas y concordantes.

Lo previsto en el inciso anterior será igualmente de aplicación para el pago de las asignaciones familiares previstas por el Decreto-Ley N.º 15.084, de 28 de noviembre de 1980 y modificativas, por la Ley N.º 17.474, de 14 de mayo de 2002 y modificativas, y por la Ley N.º 18.227, de 22 de diciembre de 2007, así como al de las transferencias realizadas a través de la Tarjeta Uruguay Social

vinculadas con la presencia de niños, niñas, adolescentes o personas gestantes.

Las facultades de reducción del Impuesto al Valor Agregado para las prestaciones incluidas en el sistema de transferencias que se instituye serán las previstas por el artículo 96 del Título 10 del Texto Ordenado 2023."

De este modo, si bien el proyecto originalmente remitido por el Poder Ejecutivo habilitaba el pago en efectivo de las referidas prestaciones, la redacción que actualmente se está analizando en la Cámara de Senadores establece el pago exclusivamente mediante acreditación en cuenta bancaria o en instrumento de dinero electrónico, con las características previstas en la Ley N° 19.210.

Respecto de la pregunta 2 cabe informar que en el marco del Diálogo Social se desarrollaron un conjunto de actividades orientadas a recopilar insumos respecto del conjunto de temáticas que se priorizaron, lo que incluyó la reforma del sistema de transferencias a la infancia. En ese marco, se realizaron conversatorios en el territorio, seminarios académicos, así como diversos análisis y estudios, incluyendo estimaciones de impacto fiscal, distributivo y social, del conjunto de transformaciones propuestas. Dicha información, se encuentra disponible en el sitio web del diálogo social.

En relación específicamente a la reforma del sistema de transferencias y su unificación, en **la sección VI, capítulo 2, de la exposición de motivos del referido proyecto de ley de Rendición de Cuentas 2025 se desarrollan los principales aspectos que hacen a la reforma propuesta.**

Asimismo, como insumo clave para la propuesta de unificación del sistema de transferencias, vale mencionar que en el marco de un convenio con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Instituto de Economía de la Universidad de la República elaboró un informe que sistematiza la vasta evidencia que existe a nivel nacional e internacional sobre los programas de transferencias. Dicho informe se adjunta a las presentes actuaciones.

En relación a las preguntas 3 y 4 cabe enfatizar que el objetivo de la reforma propuesta en relación al sistema de transferencias a la infancia está asociado a mejorar la seguridad económica de los hogares con niños, niñas y adolescentes y contribuir a reducir la pobreza en dichos hogares.

En tal sentido, los análisis de impacto realizados estuvieron enfocados en aspectos tales como incidencia de la pobreza, distribución del ingreso, ingresos de los hogares, así como las correspondientes estimaciones de impacto fiscal.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe destacar que la reforma propuesta tendrá un impacto favorable para todas las personas beneficiarias, en tanto les facilitará el acceso a distintos componentes de la canasta familiar, al ampliar los medios de pago para adquirir los mismos y, consecuentemente, los comercios en que poder hacerlo.

En relación al impacto en los comercios, corresponde destacar que la reforma propuesta supone un incremento significativo en los montos de las



**Ministerio
de Economía
y Finanzas**

Dirección
General
de Secretaría

Asesoría
Macroeconómica

prestaciones que alcanzará a 84% en la población objetivo, lo que implica más recursos disponibles en el territorio para la realización de compras. Asimismo, la implementación de la política permitirá que los beneficiarios obtengan la rebaja de la totalidad de los puntos de Impuesto al Valor Agregado de las compras que realicen, lo que permitirá potenciar el beneficio efectivo que reciben los hogares y potenciar los impactos positivos sobre los comercios formales uruguayos. En relación a la pregunta 5, cabe informar que, en el marco del proyecto de Rendición de Cuentas de 2025, las modificaciones en la forma de pago de las prestaciones referidas tienen vigencia a partir del 1º de enero de 2027.

De acuerdo con lo informado, remítase a la Dirección General de Secretaría.

Ec. Victoria Novas
Asesora de la Asesoría Macroeconómica

Ec. Braulio Zelko
Director de la Asesoría Macroeconómica

Esquema de transferencias monetarias dirigidas a la infancia en Uruguay. Fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora.

Mauricio De Rosa - Ivone Perazzo
Coordinadores

Equipo de investigación:

Marcelo Bérgolo
Karina Colombo
Noemi Katzkowicz
Martina Querejeta
Agustín Reyes
Victoria Tenenbaum
Joan Vila
Andrea Vigorito

Colaboradores:

Para la elaboración de varias reflexiones sobre el diseño institucional y, en particular, del capítulo 2 de este trabajo, se contó con la colaboración de un equipo de investigación del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales. El mismo estuvo integrado por Florencia Antía; Fabricio Carneiro; Guillermo Fuentes; Manuel García Rey y Gustavo Méndez Barbato. El equipo fue coordinado por Fernando Filgueira y Carmen Midaglia.

Financiamiento:

Este documento se enmarca en el convenio entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA)¹, cuyo objetivo es apoyar el fortalecimiento de políticas de protección social en Uruguay. Específicamente, este entregable avanza en la elaboración de insumos necesarios para que todos los participantes del Diálogo Social (DS) y la ciudadanía en general, conozcan la evolución del esquema de transferencias monetarias dirigidas a la infancia, sus principales fortalezas y debilidades, así como las actuales oportunidades de reforma con una mirada de mediano y largo plazo. Es importante destacar que se trata del borrador de avance de un trabajo que se encuentra en curso, y por tanto está sujeto a revisión y ampliaciones.

¹ N.º de proceso de selección: UR-L1203-P001

Contenido

1. Introducción4

2. Principales políticas monetarias dirigidas a infancias.....6

3. Diseño institucional.....12

 3.1 Las transferencias monetarias y el sistema de protección social.....12

 3.2. Descripción de la institucionalidad actual13

4. Beneficiarios, cobertura y errores de exclusión e inclusión de las transferencias a infancias vulnerables19

 4.1 Cobertura de los programas de transferencias monetarias20

 4.2 Determinantes de la no adhesión de potenciales beneficiarios28

5. Suficiencia, escalonamientos y escalas de equivalencia.....30

 5.1. Suficiencia31

 5.2 Montos diferenciales y escalas de equivalencia33

6. Mecanismos de focalización y postulación, actualización de información sobre los hogares y plazos de permanencia.38

 6.1. Mecanismos de focalización38

 6.1.1. Índice de Carencias Críticas (ICC)38

 6.1.2. Pobreza monetaria y pobreza estructural40

 6.2. Postulación y mecanismo de actualización de la información de los hogares42

 6.3. Plazos y criterios de permanencia43

7. Umbrales de ingreso44

8. ¿Transferencias en dinero o en especie?.....46

9. Medios de pago y mecanismos de indexación.....48

10. Condicionalidades.....50

 10.1. Principales usos.....51

 10.2. Efectos de las condicionalidades53

 10.2.1 Efectos buscados.....53

 10.2.2. Efectos no buscados.....53

11. Valoraciones sociales.....55

12. Estigma.....58

13. Programas focalizados vs universalismo61

14. Simulaciones de diseños alternativos del sistema de transferencias.....62

 14.1 Lógica de las simulaciones presentadas62

14.2 Fundamentación de los escenarios63

14.3 Simulaciones de esquemas de transferencias alternativos66

 14.3.1 Resultados principales66

 14.3.2. Consideraciones importantes de diseño.....71

15. **Recomendaciones para la reforma del sistema de transferencias monetarias dirigidas a hogares con menores**74

16. **Bibliografía**77

17. **Anexos**.....86

Anexo A. Tablas y gráficos adicionales.....86

Anexo B. Diseño institucional y capacidades de gestión en los programas de transferencia para la niñez88

1. Introducción

Para garantizar un abordaje amplio pero que cubra los aspectos centrales a considerar en el diseño de las transferencias de ingresos, dentro del Diálogo Social (DS) se han definido cuatro ejes temáticos centrales: protección a la infancia, Sistema de Cuidados, protección a personas activas y régimen de jubilaciones y pensiones. Este trabajo se enmarca en el eje referido a la protección a la infancia. La situación de vulnerabilidad en la que viven una gran cantidad de niños, niñas y adolescentes (NNA) en Uruguay es un motivo de gran preocupación. En efecto, en 2024 vivían en nuestro país unos 230 mil NNA en hogares bajo la línea de pobreza. Si se considera no sólo la pobreza monetaria sino también la multidimensional, 4 de cada 10 NNA vivían en hogares pobres en 2024 (320.000 NNA). Estos datos muestran la significativa prevalencia de la pobreza y las múltiples esferas de la vulnerabilidad de hogares donde habitan estos menores.

En este contexto, en este documento se generan insumos técnicos y se plantean un conjunto reflexiones teóricas sobre la situación actual del esquema de transferencias monetarias dirigidas a NNA y sus posibilidades de integración con una mirada plural y calificada. En concreto, nos concentraremos en las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE), la Tarjeta Uruguay Social (TUS), dos programas más recientes dirigidos a niños de 0 a 3 años, Bono Crianza y Bienvenido Bebé, y el programa de Asignaciones Familiares Contributivas. Todos estos programas están dirigidos a NNA en hogares vulnerables. Como se verá en mayor detalle a lo largo del documento, las transferencias monetarias a las infancias vulnerables son una pieza fundamental en el conjunto de herramientas de protección social para esta población y, en particular, en relación con el objetivo de brindar seguridad económica a los hogares con NNA. También haremos referencia en algunas secciones del documento a las deducciones por hijos que reciben los hogares que aportan al Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), que, si bien no afectan a hogares vulnerables, componen el esquema de transferencias a hogares con menores. Finalmente, dado que el esquema de transferencias monetarias para NNA forma parte de un sistema de protección social más amplio, que incluye procesos de gestión, administración e implementación, no es posible rediseñar adecuadamente las transferencias sin considerar el entramado institucional existente. Este aspecto será abordado también en el presente documento.

Pese a que el abordaje de este trabajo es amplio, ninguna política integral que busque reducir de manera significativa las condiciones adversas en las que nacen y viven los NNA en nuestro país, puede centrarse únicamente en los programas de transferencias monetarias. Es importante, por tanto, tener presente que otros factores demográficos y de la economía son clave para mejorar las condiciones de vida de las infancias. Para citar un ejemplo que ilustra esta situación, en un trabajo reciente realizado por Brum y Toledo (2024), encuentran que la importante caída de la pobreza entre los menores de 18 años entre 2006 y 2017 (que cayó 32 puntos porcentuales en el período) puede descomponerse a partir de distintos factores. Los factores demográficos (edad de los padres, educación de los padres, hogares monoparentales y cantidad de niños en el hogar) explican el 8% de la caída; el mercado laboral (participación e

ingresos laborales) es el principal impulsor, explicando el 69,8% de la reducción en la pobreza infantil, en el marco del llamado *boom de los commodities* y la recuperación post-crisis; los cambios en las transferencias, principalmente la introducción de AFAM-PE y TUS, implicaron una reducción de 7,5 puntos porcentuales en la tasa de pobreza infantil, lo que representa el 21,4% de la caída; el residuo de la estimación explica el porcentaje restante. Cabe señalar que los resultados son cualitativamente comparables si se considera a los niños y niñas de 0 a 6 años solamente. Estos resultados alertan de la relevancia de mejorar no solo el sistema de transferencias a la infancia sino también las condiciones laborales como forma de reducir la pobreza en general y la infantil en particular.

Este documento se organiza en 14 secciones, que cubren una serie de dimensiones relevantes para poder comprender tanto la situación actual como las oportunidades de mejora de las políticas en curso. En la sección 2 se presentan brevemente las principales políticas monetarias dirigidas a infancias. La sección 3 presenta un análisis del diseño institucional y capacidades de gestión en los programas de transferencia para la niñez. La sección 4 complementa a la sección anterior aportando datos sobre la cobertura de las mismas y errores de exclusión e inclusión de las transferencias a infancias vulnerables. En la sección 5, se reflexiona acerca de la suficiencia de los montos transferidos y los actuales escalonamientos producidos por cada política y por la intersección de las más relevantes aquí analizadas. También se realiza una breve discusión acerca del uso de escalas de equivalencia en el cómputo de los montos. La sección 6 brinda elementos de reflexión acerca de los mecanismos de focalización ante la falta de datos provenientes de registros administrativos que abarquen a la población más vulnerable. También se presentan algunas lecciones aprendidas en los países de la región sobre las formas de postulación, la actualización de información sobre los hogares y plazos de permanencia. En el caso de AFAM-PE, para comprender en su totalidad la forma en que los hogares vulnerables son seleccionados, no solo es importante tener presente el mecanismo de aproximación de medios utilizado, sino la existencia, hasta 2022, de un umbral de ingresos. Sobre eso se discute en la sección 7. La sección 8 aborda un tema muy relevante en la discusión de las transferencias a la infancia que refiere a si las mismas deben ser monetarias o en especie. En la sección 9, en base a evidencia para países de la región, se colocan algunos elementos clave de la discusión sobre los medios de pago y mecanismos de indexación de las transferencias. La sección 10 presenta información cuantitativa y cualitativa sobre uno de los temas más debatidos en la literatura sobre el tema, y también en Uruguay, la presencia de condicionalidades. En las secciones 11 y 12 presentamos una serie de elementos que nos permiten problematizar tanto las valoraciones sociales de este tipo de políticas como diversas cuestiones vinculadas al estigma que podrían generar. La sección 13 discute, sobre todo a partir de elementos normativos y teóricos, ventajas y desventajas de las políticas focalizadas vs universalismo. En la sección 14, se presentan una serie de simulaciones que permiten cuantificar algunos efectos de reformas de política y los costos asociados. Los escenarios simulados intentan seguir varios de los lineamientos y recomendaciones que se desprenden de los capítulos anteriores, pero deben tomarse como ilustraciones iniciales de un proceso en curso más que como propuestas concretas de cambio. Finalmente, en la sección 15, se realizan una serie de recomendaciones de política que surgen del análisis previo.

2. Principales políticas monetarias dirigidas a infancias

Durante las primeras dos décadas del siglo veintiuno, se produjo un período de innovación y expansión de la protección social en América Latina vinculado a lo que se denominó programas de transferencias condicionadas (PTC). En efecto, la región fue pionera en la implementación de programas dirigidos a familias vulnerables con hijos. La estructura básica de estos programas consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema, que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas (Cecchini y Madariaga, 2011; Arza et al., 2024). Más allá de su efectividad para afectar dimensiones clave del bienestar, de la complementariedad y coherencia de sus instrumentos y de los grados de legitimidad pública de sus principios orientadores, se ha reconocido el papel que estos programas han jugado en la conexión con los sistemas de protección social de las familias pobres e indigentes con menores y como factor clave en la estabilización de los ingresos (Cecchini y Madariaga, 2011).

No obstante, la mayor parte de las personas que recibieron transferencias, fueron incorporadas en los programas de asistencia social diseñados de forma explícita para apoyar a familias vulnerables con niños, de modo que gran parte de los trabajadores informales y las personas en situación de pobreza no formaron parte de los mismos arreglos que los trabajadores del sector formal. Así, aunque con importantes diferencias, los regímenes de bienestar de la región pueden caracterizarse hoy por su segmentación y dualismo, con una clara distinción entre un grupo de personas que trabajan de manera formal y el resto de la población (Arza et al., 2024).

Uruguay no escapa totalmente a este diagnóstico. En efecto, si bien el sistema de seguridad social se desarrolló tempranamente, los componentes no contributivos, particularmente las transferencias monetarias, recién se ampliaron considerablemente a partir de 2004, lo cual permitió, entre otros, igualar los niveles de cobertura de los hogares con menores de 18 años en relación a los observados en los adultos mayores (Colafranceschi y Vigorito, 2012).

En el esquema actual, en el polo no contributivo, se compone de dos políticas de transferencias de ingresos dirigidas a NNA que pueden considerarse muy relevantes por los montos transferidos y su cobertura: la Tarjeta Uruguay Social (TUS) (20% de los NNA) y las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE) (46% de los NNA). Más recientemente, se sumaron dos políticas de menor envergadura dirigidos a infancias vulnerables, denominadas Bienvenido Bebé (BB) y Bono Crianza (BC) dirigidas a niños vulnerables de 0 a 3 años. Para completar el panorama del sistema de transferencias a menores de menos en hogares de bajos ingresos, se suma el polo contributivo de Asignaciones Familiares (para trabajadores privados y prestación asimilada para funcionarios públicos), denominado así por estar asociado al empleo formal de los atributarios.²

² Es importante que se les denomina contributivas pero no se encuentran autofinanciadas, por lo cual la propia distinción de lo contributivo y no contributivo tiene sus problemas.

Si bien las políticas consideradas tienen como destino final a los NNA, la forma de acceso difiere. El régimen contributivo de Asignaciones Familiares tiene su origen en 1943 a través de la Ley 10.499 que establece una transferencia monetaria en función de la cantidad de niños y adolescentes en el hogar para los trabajadores formales del sector privado. Posteriormente, en 1960 se extiende el beneficio a los trabajadores del sector público (Ley 12.801). En 1980 se restringe la cobertura con la Ley 15.084, pasando a ser beneficiarios todos los hijos menores de edad de trabajadores formales cuyos ingresos no superasen un tope máximo de ingresos. En concreto, hoy en día las AFAM contributivas (Ley 15.084) se orientan a trabajadores formales y funcionarios públicos donde el trabajador y su pareja no superen un ingreso laboral mensual de 10 Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC). Cabe señalar que dentro de la población beneficiaria de las AFAM (Ley 15.084), existe un porcentaje dirigido a personas con discapacidad. Este grupo de personas es priorizado por el Banco de Previsión Social (BPS) siendo potenciales beneficiarios de por vida en caso de no percibir pensión por invalidez o hasta los 15 años en caso percibir la pensión. Como se verá seguidamente, las personas en situación de discapacidad también están contempladas por las AFAM-PE. Este grupo poblacional, no será analizado en este documento. Para poder abordar esta temática de manera profunda, se requiere considerar otro conjunto de políticas que exceden el alcance del mismo.

Debido al contexto de recesión económica, en 1999 se inicia el componente no contributivo del régimen de Asignaciones Familiares (Asignaciones Familiares para Hogares de Menores Recursos, AFAM-HMR), con la Ley 17.139 del año 1999 y la Ley 17.748 de 2003, se incorporan al régimen los hogares de menores recursos, independientemente de la vinculación de sus miembros con el mercado de empleo. Más adelante, en el marco del Plan de Equidad, se crea AFAM-PE (Ley 18.227) y, luego de un período de transición en el que los beneficiarios de AFAM-HMR pasan a AFAM-PE, en 2009 se derogan las leyes que regulan AFAM-HMR. Se mantienen vigentes las Leyes 15.084 y 12.801, que regulan el pilar contributivo del sistema.

Así, las AFAM-PE, gestionadas de forma conjunta entre el BPS y Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), son una transferencia monetaria no contributiva dirigida a mujeres embarazadas (prenatal), NNA menores de 18 años o personas en situación de discapacidad, que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica o estén en atención de tiempo completo en establecimientos del INAU, o en instituciones en convenio con dicho Instituto, por su alcance, es la política de transferencias no contributiva a la infancia más importante en el país. La Ley 18.227 establece con claridad que la determinación de los hogares que se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeconómica, se hará conforme a criterios estadísticos, teniéndose en cuenta, entre otros, los siguientes factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria.

La cobertura inicialmente prevista por la ley se ubicaba en los 330 mil niños, con el objetivo de alcanzar los 500 mil. Para ello se establecieron una serie de fases durante 2008. En una primera etapa ingresaron los postulantes (elegibles y no elegibles) al PANES que cumplían con las nuevas condiciones de selección. Posteriormente, se reevaluó a los beneficiarios de la AFAM orientada a Hogares de Menores Recursos (setiembre 2008) y se disolvió este programa. Finalmente, se abrieron las postulaciones al conjunto de la población. El rápido aumento de los ingresos de los hogares de los estratos a los que el programa se dirigía, aunado a la reducción de la fecundidad

y al crecimiento del empleo formal contribuyeron a que la cobertura prevista de 500 mil niños fuese muy superior al número efectivo de postulantes, pese a que los umbrales de elegibilidad se bajaron en varias ocasiones. Ello llevó a que el MIDES decidiera decantarse por una cobertura de 250 mil hogares, número muy próximo al total de beneficiarios actual. Debe aclararse que, a diferencia de la Tarjeta Uruguay Social, el cupo de AFAM siempre excedió las postulaciones realizadas, por lo que los rechazos siempre obedecieron al no cumplimiento con los criterios de elegibilidad.

Hasta 2023 la elegibilidad para la prestación se determinaba mediante un Índice de Carencias Críticas (ICC), que combinaba condiciones de vivienda, acceso a elementos de confort, nivel educativo de los adultos del hogar y variables demográficas, y un umbral de ingreso establecido por el BPS (Amarante, Machado y Vigorito, 2008). A partir de 2023 se derogó ese umbral. Si bien la elegibilidad para la prestación requiere la asistencia al sistema educativo en las edades 4 a 18, la exigencia de escolarización comenzó a controlarse con más fuerza recién desde 2013 (Rossell et al., 2023). Este cambio en la política originó una reducción de la cobertura del programa, así como en la exclusión de algunos de los hogares con mayores niveles de vulnerabilidad socioeconómica (Sena y Vigorito, 2020).

El programa TUS se creó en el año 2008 como parte componente del Plan de Equidad, incluyendo a los antiguos beneficiarios de la Tarjeta Alimentaria del Programa de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) y a los beneficiarios de las canastas comunes del INDA. Es una transferencia monetaria a cargo del MIDES, originalmente orientada a los 60.000 hogares en condiciones de extrema pobreza (30.000 con monto duplicado – TUS doble), con elegibilidad determinada principalmente por el ICC.³ Una diferencia central con las AFAM, es que no está amparada en ninguna ley de creación. Se canaliza mediante una tarjeta magnética precargada que permite adquirir alimentos y bebidas (excluyendo bebidas alcohólicas), así como artículos de higiene personal y de limpieza, exclusivamente en un conjunto de comercios preestablecidos (Red de Comercios Solidarios).⁴ El valor de la transferencia varía con el número de menores de 18 y mujeres embarazadas, y se duplica para los hogares que enfrentan mayores niveles de privación. Aunque puede considerarse más flexible que las tradicionales canastas u otras formas de distribución de alimentos y artículos de primera necesidad en cuanto a su destino, el diseño de la TUS podría asimilarse a una transferencia en especie o una transferencia de ingreso condicionada, en tanto los hogares pueden adquirir un conjunto limitado de bienes y en un conjunto de comercios predefinido.

Las transferencias creadas para hogares con niños muy pequeños son más recientes. El beneficio BB se crea en el año 2019, con el objetivo de mejorar el nivel de ingresos y el acceso a un consumo básico a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema, en los que residen niños y/o niñas de entre 0 a 1 año de edad que hayan nacido en algunas maternidades específicas (Hospital Pereira Rossell, Hospital de Clínicas, Hospital de Bella Unión, Hospital de Artigas, Hospital de Rivera) cuya madre sea usuaria de Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE). Alcanzaba a fines de 2024 a 5.751 hogares. Se implementa a través de una transferencia monetaria mensual que se abona por medio de la TUS, la cual permite la compra

³ En la actualidad, el número de TUS entregadas es superior a 85.000.

⁴ Aguirre et al. (2021) presentan en detalle los mecanismos de acceso a la red de comercios solidarios.

de artículos de primera necesidad (alimentos, productos de higiene personal, productos de limpieza del hogar, vestimenta y supergás). El programa BC se crea en el año 2022 con el objetivo de mejorar el nivel de ingresos y el acceso a un consumo básico a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema en los que residan mujeres embarazadas y/o niños y niñas de 0 a 3 años. Originalmente se instrumentaba sobre la población de AFAM-PE, pero posteriormente se redujo para operar sobre la población TUS, alcanzando en la actualidad a unos 26.000 niños y niñas. En conjunto, el gasto público en transferencias orientadas a hogares vulnerables con menores (AFAM-PE, TUS, BB y BC) representan aproximadamente el 0,6% del PIB (0,42% AFAM-PE, y 0,16% la combinación de TUS, BB y BC).

Pese a los bajos montos transferidos (ver Tabla 1), como señalan Perazzo et al. (2025), los estudios de impacto realizados a las transferencias más importantes destinadas a NNA (AFAM-PE y TUS), muestran efectos relevantes en distintas dimensiones. En lo que refiere a la pobreza, las autoras muestran que para 2019 AFAM-PE produjo una reducción de 1 punto porcentual (pp) en el total de hogares y 1,9 pp en los hogares con menores, esto implica una caída del índice de recuento de alrededor de 15 %. A su vez, la TUS genera una reducción del 0,5 y 1 pp respectivamente, lo que equivale a una caída del 6 % y 8 %. La combinación de ambas prestaciones potencia la caída a 14 % y 23 %, respectivamente. Si se considera la intensidad y severidad de la pobreza (indicadores de la distancia relativa que separa a los hogares de la línea de pobreza), los porcentajes son considerablemente mayores.

A su vez, las transferencias afectan otro conjunto de desempeños, a veces buscados como en el caso de la educación y la salud, y otras veces de manera indirecta. Perazzo et al. (2025) recopilan diversos estudios de impacto donde se destacan los siguientes efectos positivos: sobre el bajo peso al nacer (que se reduce), la asistencia al sistema educativo (se produce un aumento en línea con lo esperado en revisiones sistemáticas internacionales), la mejora en la materialidad de la vivienda y en algunas actitudes y opiniones referidas a la autopercepción de estigma y la confianza en el Gobierno y el MIDES. Con respecto a las dimensiones que se suelen considerar como potenciales resultados adversos, no se los encuentra, pues no ha habido reducciones de la oferta laboral de los adultos ni aumentos en la fecundidad. Sin embargo, se detectaron fuertes efectos de mayor informalidad laboral (Bérgolo y Cruces, 2014) que llevaron a la eliminación del umbral de ingresos en 2023. Aún es temprano para saber si la supresión del límite de ingresos tuvo algún tipo de efecto, pero los primeros indicios indican que la reforma operó en el sentido buscado. Volveremos sobre este punto más adelante.

Finalmente, es importante señalar que existe una transferencia a NNA pertenecientes a hogares de sectores medios y altos, no vulnerables, que se operacionaliza a través de las deducciones por hijos a cargo entre quienes deben pagar el IRPF. Considerando la totalidad de esas transferencias, la cobertura actual en el país a hogares con menores es de mayor al 80% (Bellomo, 2019). No obstante, los instrumentos utilizados son distintos, brindan beneficios diferenciados, y no todos estos apoyos monetarios están sujetos a condicionalidades (Bellomo, 2019; Midaglia y Antia, 2011).

Este sistema fragmentado es producto de reformas parciales y desarticuladas, inspiradas por núcleos de ideas distintas (Midaglia y Antía, 2016). Así, por ejemplo, las AFAM dirigidas a los trabajadores formales están inspiradas en los principios clásicos de la Seguridad Social; las

AFAM-PE tienen como idea fuerza el alivio a la vulnerabilidad económica y el fomento a la escolarización, la TUS se propone asegurar el acceso a consumos básicos, y las deducciones tributarias se respaldan en el alivio de la presión fiscal a los contribuyentes con hijos. La fragmentación también se materializa en la ubicación institucional, ya que estas prestaciones se inscriben en distintas instituciones del Estado, BPS, MIDES-BPS, Dirección General Impositiva (DGI), con lógicas y cometidos diferenciados. La pandemia no hizo más que aumentar la complejidad del sistema, agregándole una serie de programas de escasa cobertura y monto. Sobre el entramado institucional y sus efectos se discute en mayor profundidad en la sección siguiente.

Tabla 1. Montos transferidos a hogares con menores (ejemplos simplificados).

Situación del hogar	TUS (simple)	Bienvenido Bebé	Bono Crianza	AFAM-PE (según edad)	AFAM Contributiva	Deducción IRPF (mensual)
1 menor (0–5 años)	\$ 1.736	—	+\$2.226 (si <3a)	\$ 2.592	\$1.111 / \$645	\$1.534 (14%) / \$877 (8%)
1 menor (6–13 años)	\$ 1.736	—	—	\$ 1.348	\$1.111 / \$645	\$1.534 / \$877
1 adol.(14–17)	\$ 1.736	—	—	\$ 1.493	\$1.111 / \$645	\$1.534 / \$877
1 bebé recién nacido	\$ 1.736	\$ 1.119	\$ 2.226	\$ 2.592	\$1.111 / \$645	\$1.534 / \$877
2 menores (ej. 1 bebé + 1 niño 2a)	\$ 3.472	\$ 1.119	+\$2.226 (niño 2a)	\$2.592 + \$2.592	\$1.111/645 ×2	\$3.069 / \$1.754
3 menores (ej. 1 bebé. 1 niño 2a. 1 adolescente)	\$ 5.505	\$ 1.119	+\$2.226 (niño 2a)	\$2.592 + \$2.592 + \$1.493	\$1.111/645 ×3	\$4.603 / \$2.630
4 o más menores	\$ 7.338	\$ 1.119	+\$2.226 × n (si <3a o embarazadas)	\$2.592 / \$1.348 / \$1.493 según edad	\$1.111/645 × hasta 4	\$6.138 / \$3.507

3. Diseño institucional⁵

3.1 Las transferencias monetarias y el sistema de protección social

El esquema de transferencias monetarias para NNA forma parte de un sistema de protección social más amplio, que incluye procesos de gestión, administración e implementación. Además, los programas actuales (AFAM-PE, AFAM contributivas, TUS, Bono Crianza y Bienvenido Bebé) presentan una fuerte heterogeneidad en su funcionamiento, objetivos, criterios de elegibilidad y marcos normativos. Por esta razón, cualquier propuesta de reordenamiento debe incluir un diseño explícito de la conducción y coordinación institucional, y no limitarse a modificar montos o criterios de acceso. No es posible pensar adecuadamente en el rediseño de las transferencias sin considerar el entramado institucional existente, donde intervienen distintos organismos (como MIDES, BPS, MSP, ANEP, INAU, entre otros), lo que configura una compleja economía política.

Como fuera mencionado antes, el sistema de transferencias monetarias funciona en un escenario de alta fragmentación interinstitucional (entre instituciones), intrainstitucional (dentro de las mismas) e informacional, con múltiples formas de acceso y puertas de entrada, bases de datos que no necesariamente están conectadas y procedimientos diferenciados entre organismos. Buena parte de las razones de dicha fragmentación se encuentra en el propio diseño del organismo encargado de gestionar una parte importante de estos programas: el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Su creación en el año 2005, estuvo fundamentada en múltiples objetivos, entre los que se pueden mencionar la gestión del Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES), centralizar una multiplicidad de programas que funcionaban bajo la órbita de la Presidencia y erigirse como rector del área social (Midaglia y Castillo, 2010).

Por un lado, los diferentes institutos (de la juventud, de la mujer, etc.) y otros organismos descentralizados como el INAU, mantuvieron culturas organizativas diferentes, que inhibieron un funcionamiento coherente del ministerio, y contribuyeron a la dispersión de programas que en muchos casos compartían a buena parte de su población objetivo. Pero, por otra parte, el MIDES también presentó importantes dificultades para consolidarse como el referente del área social, entre otras cosas porque nunca logró generar la legitimidad suficiente con sus pares ministeriales de mayor historia y sus organismos descentralizados, como salud (MSP y ASSE), trabajo (MTSS y BPS) o vivienda (MVOT y ANV).

⁵ Esta sección se basa en el documento del equipo de investigación del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, disponible en el Anexo B.

Recuadro 1. Principales desafíos institucionales

La gobernanza del sistema

El funcionamiento adecuado del esquema de transferencias monetarias requiere dilucidar con claridad tres aspectos clave de la gobernanza:

- 1) Gestión de datos y elegibilidad: refiere al espacio donde convergen y se gestionan los datos que permiten determinar elegibilidad, registrar información relevante, realizar procesamientos y generar insumos para tomar decisiones. Incluye la integración de información proveniente de distintas fuentes y el establecimiento de procedimientos de actualización.
- 2) Distribución de prestaciones: comprende la ejecución del pago y su registro, y el aseguramiento de que la prestación efectivamente llegue o sea recibida. También le compete la mejora en la eficiencia operativa de la entrega de las prestaciones.
- 3) Rectoría: corresponde a la conducción del sistema, incluyendo el diseño de reglas de acceso, el cambio o actualización de parámetros y criterios, el monitoreo general del sistema y elaboración de reportes. También supone la capacidad de articulación institucional, la evaluación y la proposición de adecuaciones.

¿Cómo funcionan actualmente estos elementos? El MIDES acumula gran parte de estas tres funciones, aunque con cierta fragmentación de algunas de ellas según la política o programa. El MIDES presenta en gran medida la rectoría y buena parte de la gestión de datos, mientras que el BPS participa en la ejecución y pagos de AFAM-PE y AFAM contributiva. Sin embargo, no existe un espacio claramente establecido que coordine las funciones de manera integral y articule sistemáticamente a los organismos que participan de los procesos.

El proceso de “sectorialización de la pobreza” que implicó institucionalmente la creación del MIDES (Fuentes y Midaglia, 2023), lejos de promover políticas y programas de carácter “intersectorial” derivó entre otras cosas en una especie de retiro del resto de organizaciones de la atención de la población vulnerable. No obstante, una parte de la gestión de los programas de transferencias permanece bajo la responsabilidad del BPS, que funciona con una lógica muy diferente, y ha presentado importantes dificultades a la hora de compartir información que pueda mejorar la calidad de la captación y selección de beneficiarios potenciales.

Esta fragmentación afecta tanto la suficiencia como la inclusión, lo que será profundizado más adelante. Antes, describiremos sucintamente la arquitectura del sistema de transferencias a la infancia tal como funciona en la actualidad.

3.2. Descripción de la institucionalidad actual

A continuación, describiremos sucintamente en dos cuadros la arquitectura institucional del sistema de transferencias a la infancia tal como funciona en la actualidad, en base a los protocolos de diseño de los programas. La Tabla 2 compara las características de los cinco

programas mencionados, analizando la institución responsable de la política, su objetivo principal, la población destinataria, el beneficio brindado, los ajustes de montos, el grado de focalización, la forma de acceso y el financiamiento.

Tabla 2. Comparación entre Programas de Transferencias Monetarias

Característica	AFAM-PE (Asignaciones Familiares - Plan Equidad)	TUS (Tarjeta Uruguay Social)	Bono Crianza	Bienvenido Bebé	AFAM Contributiva
Institución Responsable	MIDES (con interfaz con el BPS para el pago).	MIDES.	MIDES.	MIDES (junto con ASSE y SNIS para la identificación).	BPS.
Objetivo Principal	Mejorar el nivel de ingresos monetarios de hogares y personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica que cuenten con mujeres embarazadas, menores a cargo y/o personas en sit. de discapacidad.	Mejorar el nivel de ingresos y el acceso a bienes de primera necesidad, de hogares y personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema.	Mejorar el nivel de ingresos y el acceso a bienes de primera necesidad de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema, en los que residen mujeres embarazadas y/o niños/as de 0 a 3 años.	Acompañar los gastos iniciales del nacimiento o adopción a hogares en situación de vulnerabilidad extrema.	Compensar parcialmente los gastos derivados del mantenimiento del núcleo familiar para trabajadores formales.
Población Objetivo	Mujeres embarazadas, niños, niñas adolescentes (<18 años) y personas con discapacidad en hogares en situación de vulnerabilidad.	Hogares en situación de pobreza extrema (60.000 hogares de menores ingresos, con duplicación de monto para los 30.000 de peores ingresos).	Hogares con embarazadas o niños de 0 a 3 años en situación de extrema vulnerabilidad (según índice de recursos).	Niños/as de entre 0 a 1 año nacidos en maternidades específicas en situación de vulnerabilidad extrema.	Hijos, cónyuges o personas con discapacidad a cargo de trabajadores formales del sector privado y público.
Tipo de Beneficio	Transferencia monetaria mensual.	Transferencia monetaria mensual destinada a: alimentos básicos, artículos de limpieza del hogar e higiene personal, vestimenta y supergás (con exoneración de IVA).	Transferencia monetaria mensual destinada a: alimentos básicos, artículos de limpieza e higiene, vestimenta y supergás (con exoneración de IVA).	Transferencia monetaria mensual (durante el primer año de vida del niño/a), destinada a: alimentos básicos, artículos de limpieza e higiene, vestimenta y supergás (con exoneración de IVA).	Transferencia monetaria mensual (se paga bimestralmente).
Ajustes de Monto	Monto variable según la cantidad de menores en el hogar ajustado por una escala de equivalencia, tramo	Monto fijo por hogar, con incrementos por cantidad de menores e	Monto fijo por niño y/o mujer embarazada.	Monto fijo único.	Monto variable según la edad del hijo y situación de discapacidad. Ajuste por BPC.

	de edad y situación de discapacidad (ej. complemento para quienes asisten a secundaria). Ajuste por IPC.	integrantes con discapacidad. Ajuste por IPAB.			
Focalización	Focalización socioeconómica de base amplia. Se utiliza un Índice de Carencias Críticas (ICC) y umbral de ingreso.	Focalizado. Se identifica a hogares en indigencia a través del ICC, y a hogares con carencias habitacionales extremas.	Focalización socioeconómica. Se utiliza ICC para identificar hogares en pobreza.	Focalizado. Se asigna a personas nacidas en hospitales específicos y situación socioeconómica.	Focalizado para sector formal con tope de ingreso. Derecho laboral para trabajadores formales que estén debajo del tope.
Forma de acceso	Solicitud interesado (vía DJ en Ventanilla Única MIDES-BPS u Oficinas Territoriales -OT-); captación en territorios; derivaciones internas MIDES.	Solicitud interesado (vía DJ en Ventanilla Única MIDES-BPS u OT); captación en territorios; derivaciones internas MIDES; derivaciones otras instituciones.	Derivación interna y selección realizada por MIDES vía información de TUS (no requiere postulación).	Técnico/a MIDES postula a la persona a partir de listado nacimientos (CNV) de hospitales predefinidos; o demanda de interesados/as.	Trámite directo en BPS.
Financiamiento	Rentas Generales (MIDES).	Rentas Generales (MIDES).	Rentas Generales (MIDES).	Rentas Generales (MIDES).	Rentas Generales (BPS).
Medio de pago	Transferencia bancaria, redes de cobranza, tesorería BPS.	Tarjeta Uruguay Social (TUS), para utilizar en redes de comercios autorizados.	Tarjeta Uruguay Social (TUS), para utilizar en redes de comercios autorizados.	Tarjeta Uruguay Social (TUS), para utilizar en redes de comercios autorizados.	Se liquida junto al salario/seguro de desempleo/jubilación/pensión del adulto tributario.

La Tabla 3 compara las responsabilidades y funciones de las principales instituciones vinculadas a las transferencias monetarias dirigidas a niños, niñas y adolescentes, para las diferentes etapas de los programas tales como diseño, selección de población, implementación, monitoreo y fiscalización.

Recuadro 2. Principales desafíos institucionales

El problema de exclusión y la ausencia de un ecosistema integrado de gestión

Los problemas de exclusión del sistema de transferencias no se deben únicamente a los criterios de elegibilidad o a los instrumentos de focalización, sino a limitaciones estructurales debido a la fragmentación de programas y sobre todo a la gestión de información y en la capacidad institucional para registrar, procesar y actualizar la situación de los hogares. Aun cuando los escenarios del documento FCEA-BID mejoran los montos o amplían la cobertura, estas restricciones dificultan que los hogares efectivamente accedan a las prestaciones que les corresponden.

Actualmente, la multiplicidad de programas implica que cada cual tiene su criterio de elegibilidad y que la información se encuentra distribuida en múltiples organismos. La ausencia actual de un sistema de gestión integrado obliga a que algunos procesos sean más artesanales, que existan rezagos en la actualización de datos, se presenten demoras en otorgamiento de transferencias y exista una dependencia de la iniciativa de los hogares para acceder a todas las presentaciones del sistema (ej.: hogares con menores de 18 que son población TUS —más vulnerables— deben tramitar de forma independiente TUS y AFAM-PE).

Para mejorar los errores de exclusión, no se trata solamente de cómo hacer para que la información circule de un ministerio a otro. Es necesaria una institucionalidad que coordine un sistema de gestión de datos e información, en donde los organismos involucrados participen bajo un principio de libre circulación de información en función de los objetivos propuestos. Actualmente, la información no circula en tiempo real, depende de negociaciones entre organismos y no tiene un mecanismo de coordinación unificado. Es necesario generar un ecosistema integrado de gestión que sea capaz de integrar datos de múltiples organismos, operar en tiempo real, registrar eventos relevantes del ciclo de vida, disparar alertas, ingresos y egresos al sistema, entre otros.

Tabla 3. Matriz institucional

Etapas del ciclo de política	MIDES (Ministerio de Desarrollo Social)	BPS (Banco de Previsión Social)	Otras Instituciones
1. Diseño y formulación	- Rol Principal en políticas no contributivas (AFAM-PE, TUS, Bono Crianza, Bienvenido Bebé): Lidera el diseño. - Establece objetivos, población meta, montos y condicionalidades.	- Rol Principal en AFAM Contributiva: Diseña la política en el marco de la seguridad social. - Rol Técnico-Consultivo: en políticas no contributivas, provee datos y experiencia técnica.	
2. Identificación y selección	- Aplicación del ICC (Índice de Carencias Críticas). - Gestión del Registro Social de Hogares.	- AFAM Contributiva: Identifica automáticamente beneficiarios por registros laborales y familiares.	- ASSE / SNIS: Identifican y derivan mujeres embarazadas vulnerables en Bienvenido Bebé. - INAU gestiona y administra las AFAM-PE de los niños, niñas y

			adolescentes que están bajo su amparo en el sistema de protección de 24 horas - MVOT, PIAI, ANV, Plan Juntos, MEVIR: Identifican potenciales receptores de prestaciones (TUS)
3. Implementación y pago	- Gestión y financiación: a) Transfiere fondos al BPS. b) Paga directamente Bono Crianza. c) Gestiona emisión y recarga de la Tarjeta Uruguay Social (TUS).	- Rol de “Caja Pagadora”: a) Paga AFAM Contributiva. b) Canaliza fondos de AFAM-PE.	
4. Monitoreo y evaluación	- Realiza evaluaciones de impacto y seguimiento de políticas. - Evalúa mecanismos de focalización.	- Recopilación de datos administrativos sobre pagos realizados y población cubierta.	
5. Control y fiscalización	- Control de políticas no contributivas: Verificaciones socioeconómicas, suspensión por incumplimiento.	- Control de AFAM no contributiva (ventanilla única) - Control de AFAM Contributiva: Verificación de requisitos de aportes.	- ANEP (DGEIP, DGETP-UTU, DGES): reportar matrícula y asistencia en educación formal, y control de NNA con programa suspendido por no cumplimiento de condicionalidad. - MVOT, PIAI, ANV, Plan Juntos, MEVIR: con entrega de solución habitacional, puede mejorar ICC. Estos organismos informan para mantener presentación por 2 años más (TUS).

De la descripción previa surgen con claridad algunos problemas de la institucionalidad actual:

Superposición de programas. AFAM-PE, AFAM contributiva, TUS, Bono Crianza, Bienvenido Bebé y otros dispositivos vinculados a la primera infancia funcionan en circuitos administrativos que operan parcialmente en paralelo. Cada programa tiene sus propios procesos y criterios, normativas diferentes y actores institucionales distintos. La dispersión puede generar duplicación de procesos que podrían ser racionalizados.

Recuadro 3. Principales desafíos institucionales

Implicancias institucionales de la ubicación y distribución de funciones

¿Dónde ubicar las tareas de gestión de datos y elegibilidad? Dónde colocar institucionalmente la gestión del sistema de gestión es relevante. El “backoffice” debería ser más amplio que la actual Dirección Nacional de Transferencias y Análisis de Datos (DINTAD) alojada en el MIDES, pero podría ser una extensión de sus capacidades. Para esto es necesario jerarquizar el espacio que tendrá el rol coordinador, que asimismo deberá estar integrado por el MSP, el BPS, ANEP, INAU y otros organismos que se consideren necesarios. Es relevante señalar que esto debe estar establecido claramente en una normativa que ampare esta forma de funcionamiento.

En este sentido, la discusión en torno a la racionalización del sistema de transferencias monetarias para NNA puede ser una buena oportunidad para potenciar un rol mayor del MIDES en estas áreas. Más allá de las consecuencias políticas que puede tener esta opción, desde el punto de vista operativo parece una opción razonable que habilitaría una rápida implementación a partir de capacidades ya instaladas en la DINTAD, con la necesidad de reforzarlas en el mediano plazo.

¿Quién debe realizar la distribución de las prestaciones? La función de *delivery* es razonable que sea asignada a un banco. El BPS parecería ser un actor posicionado adecuadamente para esta tarea. Esto no implicaría que tenga un rol protagónico en el diseño de la prestación, sino en la efectivización de pagos, el control de los mismos y otras funciones. El BPS ya administra las AFAM contributivas y realiza el pago de las AFAM-PE. La integración de las distintas transferencias bajo un único circuito institucional de pago podría mejorar la trazabilidad y reducir errores.

¿Dónde ubicar la rectoría? La función de rectoría es conveniente que sea realizada por quién pueda realizar la conducción estratégica del sistema. Podría ser desarrollada por el MIDES, como cartera especializada en políticas sociales. En la institucionalidad del sistema de gestión de transferencias se necesita un rol clave del MIDES reforzando capacidades, creando respaldo normativo e integrando a BPS, MSP, ANEP e INAU a las decisiones correspondientes.

Cabe mencionar que es necesario establecer una normativa clara que defina roles, responsabilidades, límites y competencias de cada organismo e institución, así como protocolos que ordenen los procesos de trabajo y flujos de información. El objetivo debería ser lograr definir con claridad la necesaria colaboración y los límites de la autonomía de cada institución

A nivel institucional, tiene sentido pensar en que la reformulación de la institucionalidad básica de transferencias sea en base a una gran prestación con variantes por vulnerabilidad y ciclo de vida. Estas propuestas deberían acumular con los avances normativos (por ejemplo, en la recientemente aprobada Ley 20.376, de Garantías a la Primera Infancia) y los avances institucionales a nivel de gestión que transitan los propios organismos involucrados (como el MIDES).

Los tres elementos detallados son la base de una arquitectura de protección a NNA que pueda reducir exclusiones, responder oportunamente, monitorear y sostener con criterios equitativos la elegibilidad. Los desafíos actuales del sistema, así como las consideraciones de los escenarios propuestos, derivan en gran medida del diseño de esta estructura de gobernanza.

Ausencia de sistema integrado de gestión. Cada organismo administra sus propias bases de datos, que no se encuentran unificadas. En general los sistemas están digitalizados, pero no circulan en tiempo real. Esto puede implicar que un mismo hogar o persona figure con estados distintos en cada institución, y cometer errores de exclusión/inclusión.

El Sistema de Información Integrada del Área Social (SIIAS)⁶ —organismo interinstitucional que tiene el cometido de brindar un servicio de información que integre datos y registros administrativos de los organismos responsables de las distintas políticas sociales—, si bien es muy relevante para la planificación y el monitoreo, no funciona actualmente como un sistema de gestión en tiempo real. La ausencia de interoperabilidad en tiempo real dificulta la implementación de eficaces mecanismos de alerta temprana, registro de eventos en las trayectorias de las personas o la automatización de procesos. Más allá de los avances notorios en materia de sistemas de información, hoy no existe un mecanismo que coordine la gestión integral del ciclo de vida de los NNA, pese a que se cuenta con los registros administrativos para hacerlo. De tal manera, generalmente ocurre que cada organismo evalúa las situaciones con sus propios datos y tiempos.

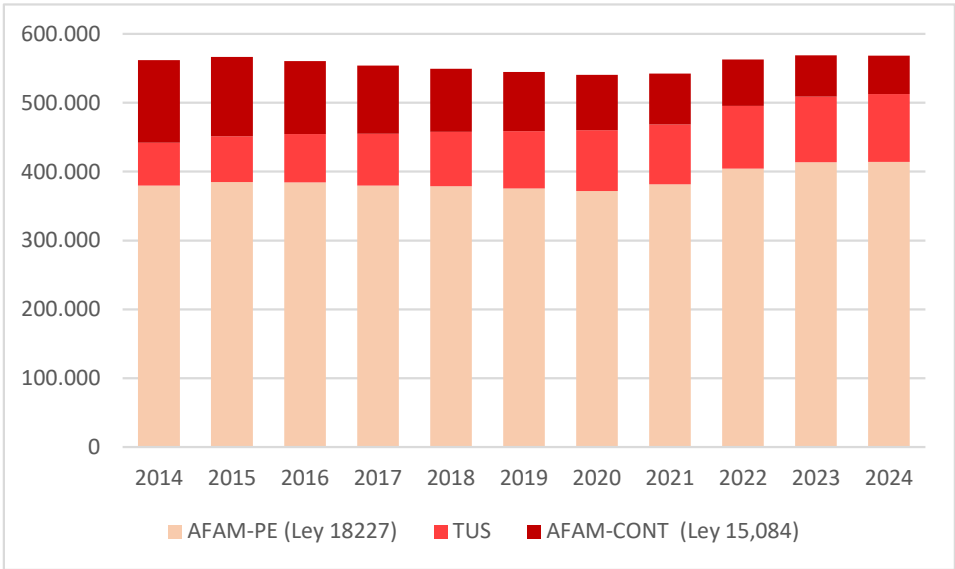
Múltiples puertas de entrada. Los hogares acceden a prestaciones por vías diferentes según el programa: oficinas del MIDES, visitas técnicas, derivaciones territoriales, ventanillas digitales, oficinas de BPS, centros de salud o referencias educativas. Estas puertas de entrada muchas veces no están conectadas entre sí y no activan automáticamente procesos de verificación, cruce de datos o actualización del sistema general. Esto, sumado a los problemas de acceso a la información y la necesidad de las familias de identificarse y tramitar el acceso a la política, explica parte importante de los errores de exclusión. No obstante, es destacable el avance que supuso la puesta en práctica de la ventanilla única de BPS-MIDES y la incorporación de la Declaración Jurada como mecanismo para acceder a algunas prestaciones.

4. Beneficiarios, cobertura y errores de exclusión e inclusión de las transferencias a infancias vulnerables

En la Gráfica 1, se presenta la evolución de los beneficiarios de los principales programas de transferencias monetarias a hogares vulnerables con menores (no se incluyen deducciones por hijos vinculadas al pago del IRPF por no estar dirigidas a estos hogares). Los datos se obtienen de los registros administrativos de los organismos responsables de las políticas, por lo que podrían no coincidir totalmente con los que luego se presentan a partir de procesamientos de las Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

⁶ <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/etiqueta/otros/es-siias>

Gráfica 1. Evolución de las transferencias monetarias a NNA. Cantidad de beneficiarios.
Años 2014 a 2024



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Banco de Previsión Social

Nota: en el caso de AFAM en sus dos modalidades los beneficiarios son personas, en tanto en el caso de la TUS, los beneficiarios son hogares.

En conjunto, es posible observar cómo se ha reorientado el sistema de protección a la infancia, priorizando la asignación de recursos hacia los hogares más vulnerables a través de programas no contributivos (AFAM-PE y TUS), mientras que el sistema contributivo tradicional pierde peso relativo. Por lo cual, mientras las gráficas de la TUS y las AFAM-PE muestran una expansión a lo largo de los años, la gráfica de las AFAM contributivas muestra una disminución. Las tres gráficas juntas revelan los cambios en el esquema de protección social mayormente focalizado en la pobreza.

Dicho esto, es relevante considerar no solo el grado de focalización efectivo de las políticas (en qué medida se concentran en la población objetivo), sino en qué grado personas que deberían recibir la transferencia no lo están haciendo (errores de exclusión) y personas que no son elegibles para las mismas sí las reciben (errores de inclusión). Estos aspectos se desarrollan con mayor detalle en las dos subsecciones siguientes.

4.1 Cobertura de los programas de transferencias monetarias

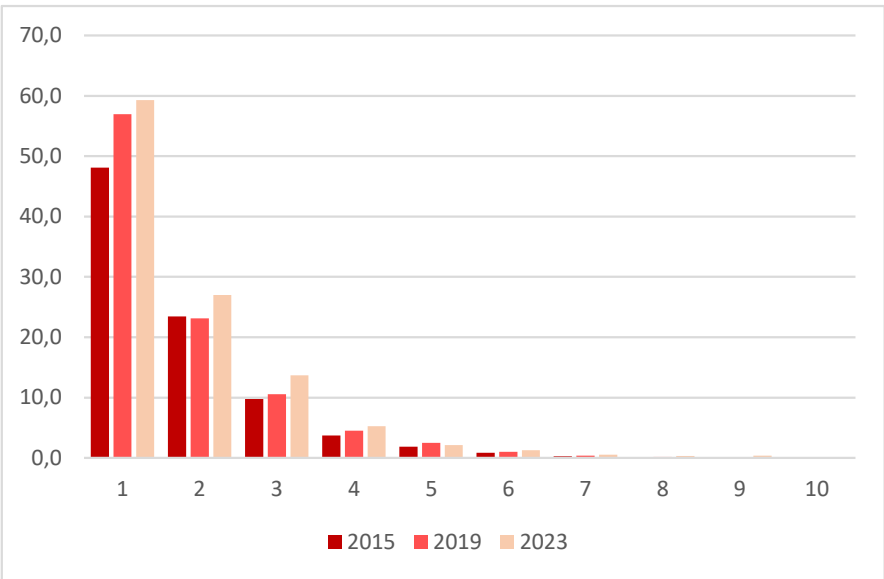
La expansión del sistema de transferencias monetarias a partir de 2006 ha sido documentada en diversos trabajos (Amarante, V., & Vigorito, A., 2012; Colafranceschi y Vigorito, 2013). El cambio principal consistió en la reorientación de la cobertura. Hasta ese momento los deciles de menores ingresos recibían menos prestaciones que el resto, debido a la ubicación de los perceptores de jubilaciones, pensiones y otras transferencias contributivas en la distribución del ingreso. Con la incorporación del PANES y luego de AFAM-PE y TUS, los estratos de menores ingresos, y particularmente los hogares con menores, presentaron altos niveles de acceso a prestaciones, aun cuando sus montos fuesen considerablemente menores (Colafranceschi y Vigorito). Debe destacarse que, dado que la proporción de hogares con menores se redujo, tanto

debido a la mejora de ingresos que diluyó hogares extendidos como a los patrones de fecundidad, la cobertura total presenta pocos cambios.

En los últimos años, la situación anteriormente descrita no cambió sustancialmente. Dados los objetivos de este informe, es relevante analizar su evolución en los casos de los programas TUS, AFAM-PE y AFAM contributiva. En todos los casos realizamos el análisis para tres años seleccionados 2015, 2019, 2023.

Las primeras gráficas (Gráfica 2 y Gráfica 3) muestran la evolución de la cobertura de la TUS por deciles de ingresos de los hogares tanto para los hogares con menores de 18 años como para las personas menores de 18 años. Muestran de forma muy clara que la TUS está fuertemente focalizada en los hogares y personas de menores ingresos. La gran mayoría de los beneficiarios se concentran en los primeros deciles de ingreso (1, 2 y 3) y la cobertura cae abruptamente a partir del decil 4, siendo prácticamente nula a partir del decil 7.

Gráfica 2: Cobertura de la TUS por deciles de ingreso.
Proporción de hogares con menores cubiertos. Años 2015, 2019, 2023

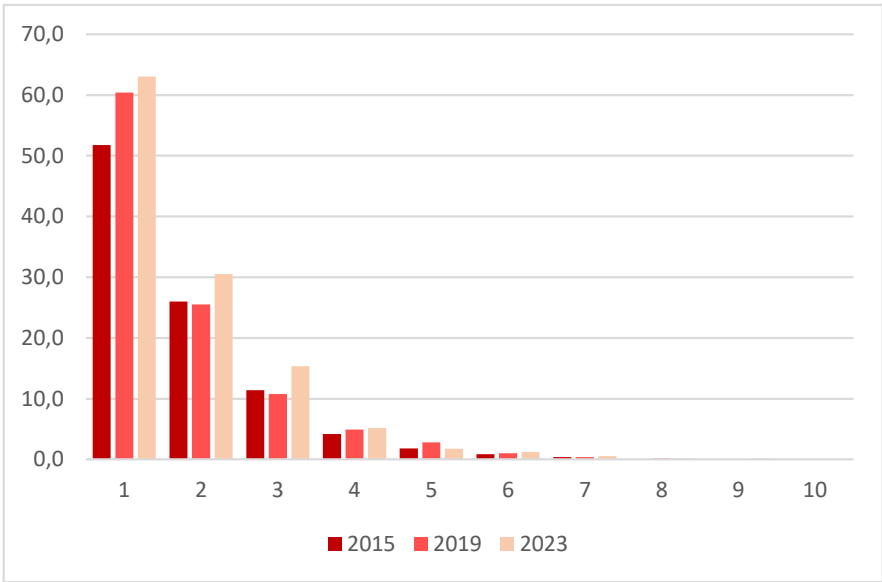


Fuente: Encuesta Continua de Hogares, 2015, 2019, 2023.
Nota: Los deciles de ingresos se construyen sin considerar las transferencias de ingreso que reciben

Particularmente para el decil 1, la cobertura es muy amplia y ha ido en aumento llegando en el 2023 casi al 60% de los hogares con menores de 18 años (Gráfica 2). Al considerar los NNA, este porcentaje asciende a 63% (Gráfica 3).

Para el caso de los deciles 2 y 3, se observa una cobertura que ronda entre el 15% y 27% de los hogares y entre 15% y 30% al considerar a las personas menores de 18 años. Estos porcentajes también han presentado un leve aumento en el correr de los años considerados. Cuando se observa del decil 4 en adelante, se ve que la cobertura es mínima o inexistente, lo que confirma que el programa se encuentra bien focalizado en los de menores ingresos.

Gráfica 3: Cobertura de la TUS por deciles de ingreso.
Proporción de personas menores de 18 años cubiertas. Años 2015, 2019, 2023



Fuente: Encuesta Continua de Hogares, 2015, 2019, 2023.
Nota: Los deciles de ingresos se construyen sin considerar las transferencias de ingreso que reciben

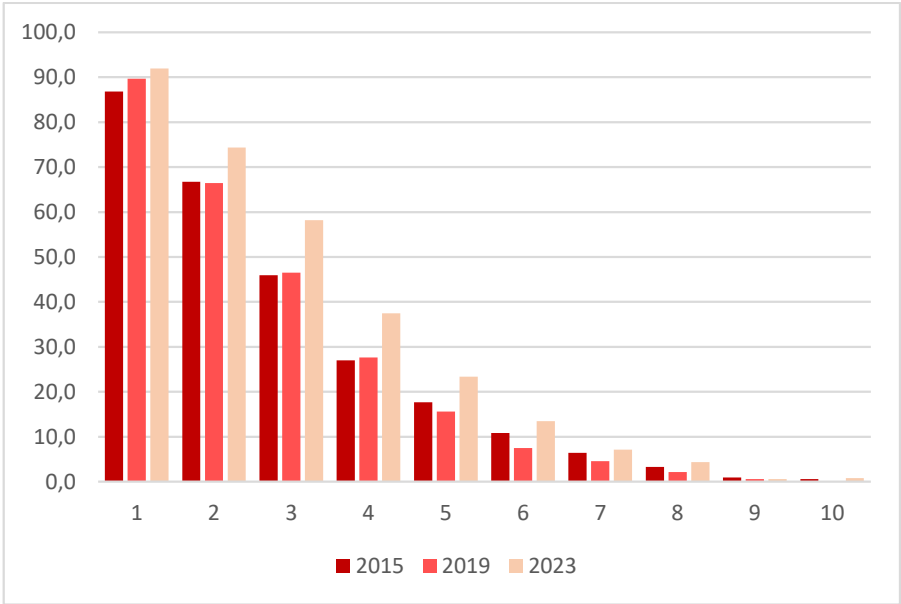
Al observar la evolución entre los años, se ve una clara expansión de la cobertura de la TUS entre 2015 y 2023, especialmente en los deciles de menores ingresos: por ejemplo, el decil 1 pasó de aproximadamente 52% en el año 2015 de los hogares con menores de 18 años que contaban con la TUS a aproximadamente 63%. Claramente es posible concluir que la TUS es un programa fuertemente focalizado en la población con menores ingresos.

Las siguientes dos gráficas (Gráficas 4 y 5), muestran la evolución de las AFAM-PE por deciles de ingreso para los años 2015, 2019 y 2023. Nuevamente se consideran para cada decil los hogares con menores de 18 años como las personas menores de 18 años cubiertos.

AFAM-PE se encuentra bien focalizada en los deciles de más bajos ingresos, y cae de forma constante a medida que aumenta el ingreso del hogar, por lo que también está muy bien focalizada. La cobertura es abrumadoramente alta en los deciles de menores ingresos y cae de forma pronunciada y constante a medida que aumenta el ingreso del hogar. Para los deciles 1 y 2, la cobertura es casi universal, acercándose o superando el 90% en todos los años considerados. Esto significa que la gran mayoría de los hogares más pobres con niños reciben este beneficio. En el decil 10, la cobertura es prácticamente 0%, confirmando que el programa no llega a los hogares de altos ingresos.

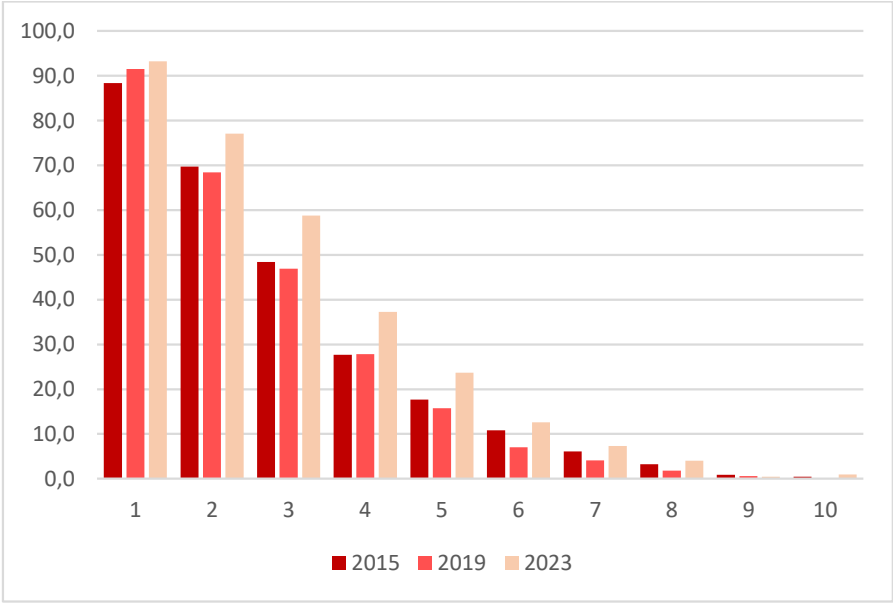
A lo largo de todos los años se observa un aumento en la cobertura del programa en todos los deciles de ingreso, considerando tanto los hogares con menores de 18 años y las personas menores de 18 años. Este aumento fue más pronunciado en los ingresos más bajos.

Gráfica 4: Cobertura de la AFAM-PE por deciles de ingreso.
Proporción de hogares con menores cubiertos. Años 2015, 2019, 2023



Fuente: Encuesta Continua de Hogares, 2015, 2019, 2023.
Nota: Los deciles de ingresos se construyen sin considerar las transferencias de ingreso que reciben

Gráfica 5: Cobertura de la AFAM-PE por deciles de ingreso.
Proporción de personas menores de 18 años cubiertas. Años 2015, 2019, 2023

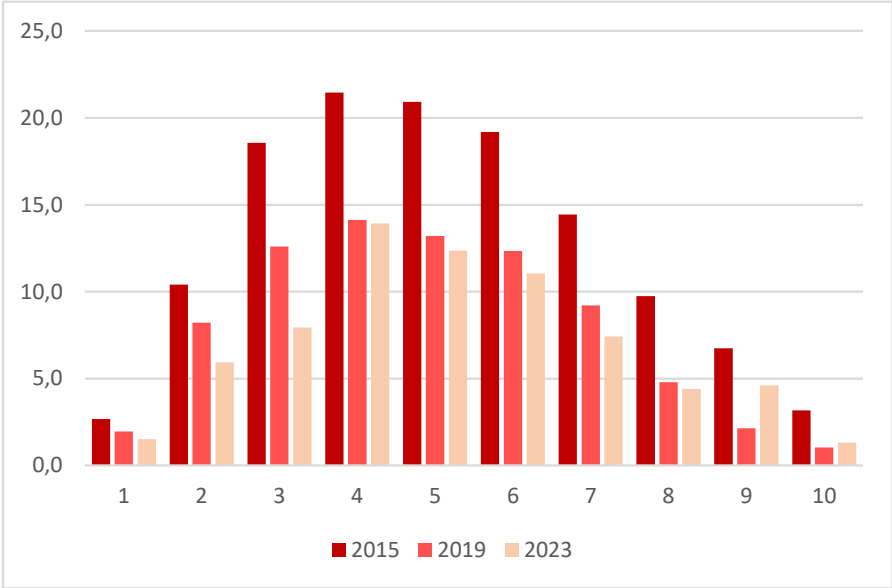


Fuente: Encuesta Continua de Hogares, 2015, 2019, 2023.
Nota: Los deciles de ingresos se construyen sin considerar las transferencias de ingreso que reciben

Cuando se comparan ambos programas, se observa que la cobertura de las AFAM-PE tiene porcentajes de cobertura más altos que la TUS en los deciles bajos y medios. Mientras la TUS ronda el 60-70% en el decil 1, las AFAM-PE supera el 90%. Asimismo, las AFAM-PE tiene una cobertura hasta el decil 7 u 8, mientras que la TUS casi desaparece después del decil 4.

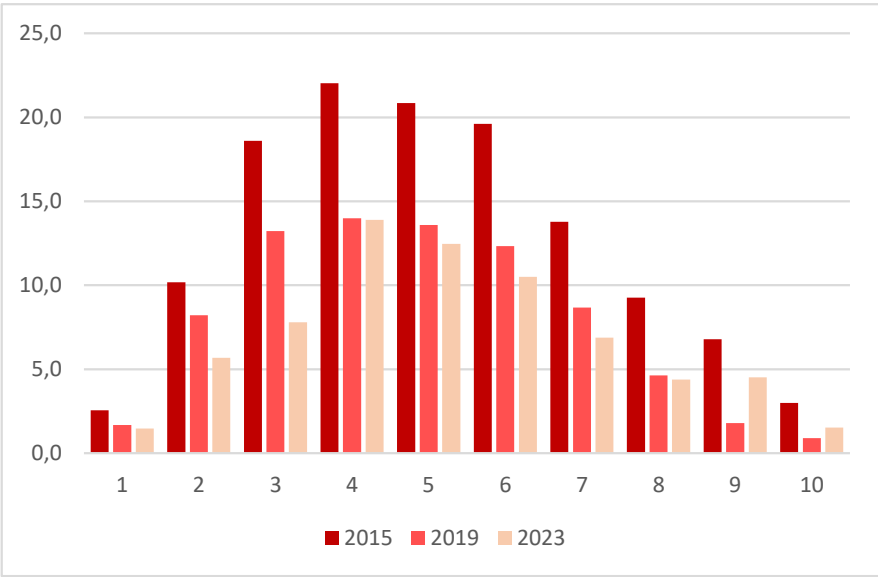
Como era de esperar, el caso de las AFAM contributivas es muy diferente, mostrando una cobertura en forma de U invertida con el ingreso del hogar. La cobertura es baja en los deciles más bajos y alcanza sus picos máximos en los deciles intermedios. Las gráficas 6 y 7 muestran su evolución por deciles de ingreso para los años 2015, 2019 y 2023.

Gráfica 6: Cobertura de la AFAM contributiva por deciles de ingreso.
Proporción de hogares con menores cubiertos. Años 2015, 2019, 2023



Fuente: Encuesta Continua de Hogares, 2015, 2019, 2023.
Nota: Los deciles de ingresos se construyen sin considerar las transferencias de ingreso que reciben

Gráfica 7: Cobertura de la AFAM contributiva por deciles de ingreso.
Proporción de personas menores de 18 años cubiertas. Años 2015, 2019, 2023



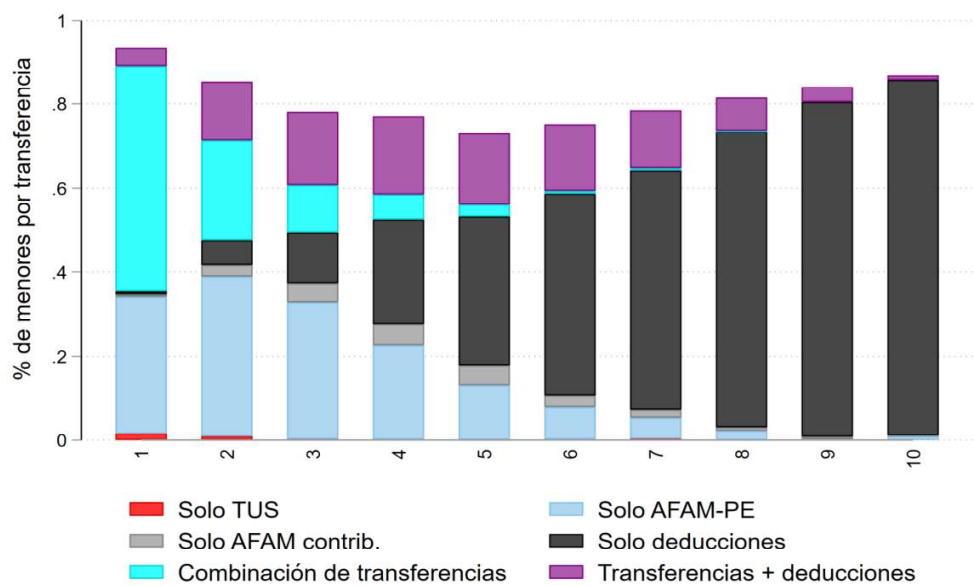
Fuente: Encuesta Continua de Hogares, 2015, 2019, 2023.
Nota: Los deciles de ingresos se construyen sin considerar las transferencias de ingreso que reciben

En los deciles más bajos, la cobertura es muy baja (menor a 2% en el decil 1) porque estos hogares, al tener empleos informales o de bajos ingresos, no están aportando al sistema de seguridad social que financia este beneficio. En los deciles más altos, se encuentra una mayor concentración de hogares que reciben este beneficio (con picos de alrededor del 15%). Se observa que a lo largo de los años se produjo una reducción de la cobertura: en el año 2015 hubo una cobertura especialmente alta en los deciles de mayores ingresos, con una caída pronunciada en los años 2019 y 2023.

Por último, para tener el panorama completo de la cobertura de menores de 18 años con al menos una transferencia monetaria, considerando también a las deducciones por hijo, presentamos la gráfica 8. Allí se observa la cobertura por decil de ingresos de los menores de 18 años con al menos una de las transferencias más relevantes: AFAM en sus dos modalidades, TUS y Deducciones por hijo entre los aportantes al IRPF.

Lo primero a resaltar es la alta cobertura de los menores en todos los deciles, con una cobertura algo menor en el centro de la distribución del ingreso. Como cabe esperar, otro elemento notorio de cómo se distribuyen las transferencias es que las deducciones por hijo se concentran fuertemente en la parte alta de la distribución. Como fuera señalado al comienzo de este documento, el porcentaje de menores cubierto por alguna transferencia es muy alto, lo que difiere es el monto que se recibe por cada prestación y las condiciones que se exigen a cambio. Este es un argumento central para pensar en un sistema que unifique la prestación tanto en monto como en contrapartidas. Veremos en el capítulo de simulaciones los efectos distributivos de esta unificación.

Gráfica 8: Cobertura de las transferencias monetarias a menores por deciles de ingreso para las personas menores de 18 años. Año 2024



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Continua de Hogares, 2024

Otra forma de analizar la buena focalización de un programa, es a través del análisis de los perceptores de las transferencias vis a vis quienes forman parte de la población objetivo. En esta línea, Lavalleya y Tenenbaum (2022) analizan la focalización de AFAM-PE mediante la comparación de los beneficiarios y la población objetivo identificada en la ECH de 2019 como los 500.000 menores de 18 años con menores ingresos per cápita. Los autores encuentran una proporción de menores de 18 años que reciben AFAM-PE sin ser parte de la población objetivo de 5,9% (lo que se denomina error de inclusión) y una proporción de menores que son población objetivo, pero no beneficiarios de 39,7% (lo que se denomina error de exclusión). Cabe señalar que dado que AFAM-PE además del requisito de situación socioeconómica exige el cumplimiento de contraprestaciones en salud y educación, en este porcentaje están contenidos aquellos menores de 18 años que no cumplen con dichas contraprestaciones que, estrictamente, no fueron excluidos por error de focalización.

Por su parte, los documentos oficiales del MIDES, tomando la meta de 250.000 hogares (véase, por ejemplo, DINTAD, 2025) establecen que en el caso de AFAM-PE, de la mano de un aumento en la cobertura del programa, la proporción de hogares elegibles que no reciben el beneficio (error de exclusión) se redujo entre 2019 y 2023, pasando de un 35% a un 27,5%. Estos porcentajes se encuentran en línea con el trabajo mencionado previamente. No obstante, señalan que la proporción de hogares que reciben el beneficio y no forman parte de la población elegible (error de inclusión) se mantuvo prácticamente incambiada, con una variación menor al 1% en el período analizado, variando de 22,4% en 2019 a 23,3% en 2023. Por otra parte, el trabajo muestra que en el caso de la TUS, el error de exclusión al inicio del período de análisis es de 34%, similar al de AFAM-PE, y prácticamente no tuvo variación, siendo 33,3% en el año 2023. No obstante, el error de inclusión es mayor al de AFAM-PE, y a su vez tuvo una evolución negativa en el período, pasando de 59% en 2019 a 62,9% en 2023.

Para 2024, los cálculos que hemos realizado con base en la ECH 2024 y aplicando el ICC en su versión actualizada mediante un convenio entre el Instituto de Economía (ECON) y el MIDES, indican que el 31% de los 250.000 hogares con menores que resultan elegibles por ICC no reciben la AFAM-PE. Esto apunta en el mismo sentido de cierta estabilidad en el error de exclusión. Nuevamente vale realizar la aclaración de que este porcentaje incluye a NNA que no cumplen con las contraprestaciones.⁷ Cuando se realizan los mismos cálculos para el caso de la TUS, y considerando como población elegible los 80.000 hogares con mayor nivel de vulnerabilidad según ICC, arrojan un error de exclusión de 46%. Si se restringe a hogares con menores y se considera una población elegible de 60.000 hogares, el error se reduce a 36%, similar a lo encontrado en estudios previos.

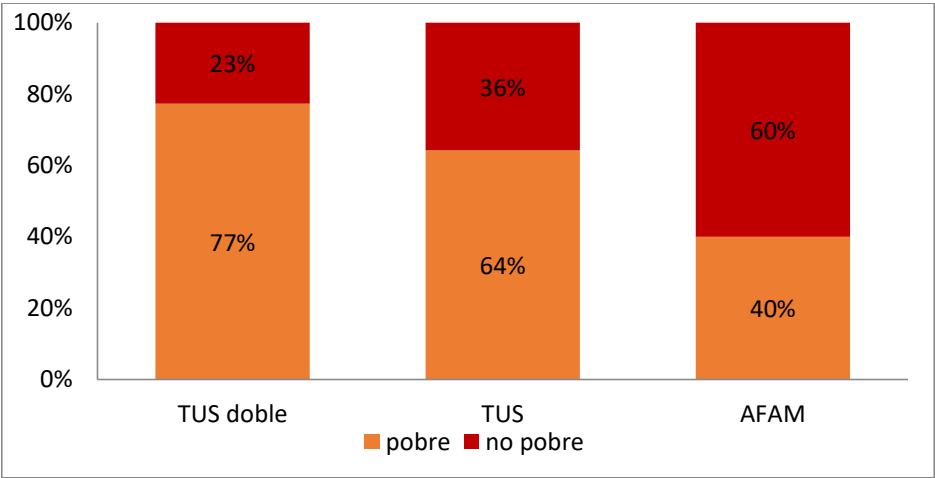
Finalmente, si bien no es estrictamente un indicador de cobertura, es interesante analizar cómo se distribuye la población elegible (a partir del ICC) considerando ya no los deciles de ingreso, sino la condición de pobreza según la línea de pobreza (LP) calculada por el INE con datos de la EGIH 2017.

⁷ Del total de hogares elegibles que no reciben la transferencia, el 3% no tienen ningún menor asistiendo a educación. Es decir, podrían considerarse como el error de exclusión debido a contraprestaciones. No obstante, es preciso hacer notar que en la ECH el 96% de los menores entre 12 y 17 declaran estar asistiendo al sistema educativo, cifra que podría estar sub-captando el fenómeno de inasistencia.

En la Gráfica 9 se observa que del total de beneficiarios de la TUS doble, el 77% pertenecen a hogares pobres, siendo el 64% en el caso de la TUS simple. AFAM-PE es la que presenta un porcentaje mayor de hogares no pobres según la LP entre los que reciben la prestación.

Para acercarnos en mayor medida a una noción de exclusión, realizamos una gráfica similar pero que analiza dentro de cada tipo de hogar con NNA (pobre o no pobre), qué tipo de transferencias recibe y cuántos no reciben ninguna. En la Gráfica 10 se observa que un 20% de los hogares pobres con NNA no reciben transferencias monetarias, en tanto un 26% de hogares no pobres sí las recibe.

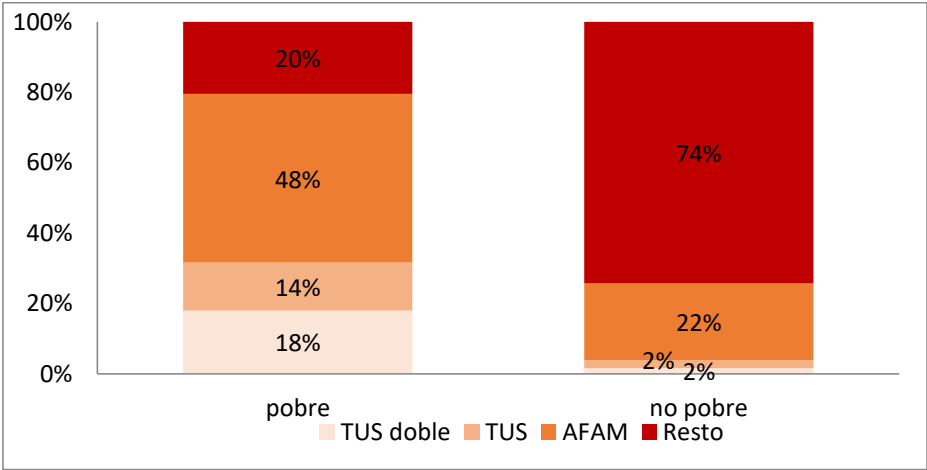
Gráfica 9. Distribución de hogares con NNA elegibles por ICC por condición de pobreza. Año 2024.



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Continua de Hogares, 2024.

Nota: para la construcción de esta gráfica se consideran hogares elegibles aquellos con presencia de NNA que ordenados por el ICC, como indicador de vulnerabilidad, superan el umbral establecido por la política. En el caso de la TUS se utiliza una meta de 70.000 hogares y en el caso de AFAM-PE una meta de 200.000.

Gráfica 10. Distribución de transferencias monetarias por condición de pobreza. Año 2024



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Continua de Hogares, 2024.

Este porcentaje de personas pobres que no recibe transferencia y de personas pobres que sí la reciben, es relevante pero menor que en otros países de América Latina. En efecto, un estudio

realizado por Robles, Rubio y Stampini (2015), utilizando líneas internacionales de 2,5 y 4 dólares respectivamente para pobreza extrema y pobreza, encontraron que el número de beneficiarios de los PTC era 2,5 veces el número de pobres extremos en 16 países de América Latina y el Caribe en 2013. Sin embargo, los PTC solamente cubrían al 50,6% de los pobres extremos en hogares con niños menores de 18 años. En cuanto a los errores de inclusión, los autores estiman que, en 2013, el 39,2% de los beneficiarios de los PTMC no era pobre.

En el caso de Uruguay, es importante recordar que, entre otras diferencias, el ICC captura elementos de la pobreza estructural de las personas. A su vez, hasta 2022, se aplicaba un doble umbral que incluía un tope de ingresos para ingresar y permanecer en el programa. Volveremos sobre este punto más adelante en este informe. Por su parte, la LP, se centra en la pobreza monetaria, por lo que, si bien existen solapamientos, las poblaciones no tienen que coincidir necesariamente.

4.2 Determinantes de la no adhesión de potenciales beneficiarios

Además de los problemas de los indicadores de aproximación de medios como el ICC para seleccionar con total exactitud a la población elegible, sobre lo que discutiremos más adelante, la no adhesión de los potenciales beneficiarios puede tener varias causas. Una de ellas es el no conocimiento de los programas de transferencia o de los mecanismos para poder participar de los mismos. A continuación, se presentan algunas estadísticas descriptivas sobre el grado de conocimiento que tienen las personas que se postularon al programa de AFAM-PE (elegibles y no elegibles) sobre distintos programas de protección social, así como algunas opiniones de los mismos. La información se extrae de la encuesta de seguimiento de las AFAM-PE para el año 2022/2023. La encuesta muestra que el programa de AFAM contributivas, es conocido por el 59,5% de los encuestados. Al subdividir la muestra, se observa que la población que resultó no elegible para AFAM-PE dentro de los que postularon, tiene un mayor conocimiento (60,75%) que la población elegible (58,8%). La TUS es aún menos conocida por la población analizada (solo 53,74% la conoce), aumentando para aquellos que cobran AFAM-PE. Las Canastas (TUAPP, etc.), presentan un mayor conocimiento en general (63,53%), siendo más alto entre elegibles que no elegibles (65% vs 60,75%).

En una encuesta con dos olas realizada por Dean y Vigorito (2015) con el objetivo de estudiar el acceso a programas de transferencias de ingreso de los sectores de menores ingresos en Uruguay, se encuentran algunas pistas sobre las razones de la no solicitud del beneficio. Se trata de un relevamiento realizado al 15% de hogares de menores ingresos entrevistados por la ECH entre febrero y mayo de 2010 (primera ola) y que fueron re-entrevistados entre octubre y noviembre de 2010 (segunda ola). Las razones mayormente esgrimidas (superan el 10% de los casos) son: No conoce el programa AFAM-PE; Considera que es un programa para gente en peores condiciones, Cobra la asignación contributiva; No lo consideró.⁸ Una vez más el desconocimiento de los programas aparece como causa relevante. También se suma la falsa creencia de que la transferencia no les corresponde. Un aspecto central, vinculado con esto, es

⁸ El total de razones consultadas son: No conoce el programa AFAM; Considera que es un programa para gente en peores condiciones que Ud.; No concurre al sistema educativo; No tiene la tenencia; Es muy difícil /costoso el trámite; El padre, madre o tutor aporta al BPS; Cobra la asignación contributiva; No lo consideró; Otras razones; NS/NC.

la posibilidad de que las personas no postulen por temor a ser estigmatizados. Este aspecto se tratará en profundidad más adelante en este informe.

A los problemas antes mencionados, los altos niveles de subcobertura pueden explicarse por el hecho de que los hogares más pobres son relativamente difíciles de ubicar, por ejemplo, por no estar bien conectados con otros servicios del Estado (Ibarrarán et al., 2017). Además, podría suceder que algunas características de las personas elegibles hicieran más difícil su acceso a la transferencia, por ejemplo, por dificultades de traslado, dificultades para obtener la documentación, dificultades para comprender el proceso de postulación, etc. Todos estos factores indican que los dispositivos de “búsqueda” en el territorio y otros mecanismos de redes en los territorios son clave para la reducción de los niveles de exclusión. En efecto, como señalan Ibarrarán et al. (2017), el trabajo de cercanía juega un papel importante, especialmente en áreas urbanas, donde la pobreza coyuntural es más frecuente, para superar barreras de información, reducir el estigma de participación en los PTC y acercar la oferta del estado a los más pobres.

También es factible pensar que existen problemas administrativos o aspectos del proceso de postulación pasibles de ser mejorados. En esta línea, en el trabajo realizado por Lavalleja y Tenenbaum (2022), queda claro que para que las políticas puedan ser efectivas se requieren cambios institucionales y/o administrativos para evitar los errores de exclusión. Este aspecto, aunque clave, excede los límites de este estudio.

Por último, parte de la población que es elegible para los programas de transferencias y no las reciben, pueden haber participado de los programas, pero haber sido dadas de baja, por ejemplo, por el no cumplimiento de las condicionalidades. Es importante tener en cuenta esta causa dado que no está asociada a dificultades de acceso o a problemas de selección, sino a una exclusión deliberada. En efecto, según datos de la ECH 2024, se observa que el 10% de los menores de edad en los hogares de menores ingresos no asisten al sistema educativo.

Un problema aún mayor, se presenta cuando se analiza el grado de vulnerabilidad de los beneficiarios dados de baja. En efecto, la distribución de los beneficiarios dados de baja del programa entre 2010 y 2017 muestra una clara concentración en los hogares más vulnerables, ubicados en los deciles más altos del ICC (Sena y Vigorito, 2020). Esta tendencia se observa tanto en las bajas totales como en aquellas atribuibles a causas educativas. Así, como se observa en la Tabla 4, las suspensiones por no cumplimiento del requisito de escolarización serían regresivas, en tanto crecen con el ICC. También se observa que, a lo largo de los años, la distribución de bajas es relativamente mayor entre los hogares con ICC más alto, aquellos que presentan una mayor privación. A modo de ejemplo, en el año 2010, el decil 1 (menos privación) representaba el 5,8% de las bajas por estudio, mientras que el decil 10 (más privación) representaba el 16,6%. Por su parte, en el año 2017, esa diferencia es aún más marcada: 3,4% en el decil 1 vs. 22,1% en el decil 10.

A su vez, los autores señalan que, a lo largo de los años, el porcentaje de bajas pertenecientes a los hogares más vulnerables crece en términos relativos. La proporción de bajas por estudio en los deciles más altos del ICC, podría interpretarse como una señal desalentadora, ya que las salidas del programa se concentran en estos hogares. Esto sugiere la necesidad de analizar en mayor profundidad las razones detrás de las bajas, así como reforzar mecanismos de

acompañamiento para evitar que los sectores más desfavorecidos queden excluidos de la transferencia económica.

Tabla 4. Distribución de beneficiarios dados de baja de AFAM-PE según decil del ICC y causal, 2010-2017.

Decil del ICC	2010		2014		2017	
	Total	Estudio	Total	Estudio	Total	Estudio
1	13,3	5,8	12,4	3,9	11,1	3,4
2	12,1	7,1	11,1	5,2	10,8	4,9
3	11,0	8,2	10,5	6,1	10,5	6,2
4	10,7	9,0	10,2	7,6	9,9	6,8
5	9,8	9,1	9,7	8,2	9,5	7,9
6	9,1	10,0	9,4	9,4	9,2	9,3
7	8,6	9,9	9,0	11,0	9,0	10,7
8	8,6	11,4	8,8	12,9	9,3	12,8
9	8,4	13,0	9,0	15,5	9,7	16,0
10	8,4	16,6	9,9	20,4	11,1	22,1
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Registros administrativos, AFAM-PE. Sena y Vigorito (2020)

5. Suficiencia, escalonamientos y escalas de equivalencia

Un aspecto clave de las transferencias a la infancia es si su monto puede ser considerado adecuado o, siguiendo una de las dimensiones establecidas en la hoja de ruta del DS, suficientes. Este aspecto adquiere particular relevancia en el caso de los PTC y otras transferencias a la infancia dado que muchas de esas nuevas prestaciones se determinan administrativamente y están desvinculadas, por ejemplo, de los salarios. Como señalan Arza et al. (2024), en este

aspecto la nueva ola de prestaciones difiere de la práctica habitual durante la primera ola de mediados del siglo XX que expandió beneficios de la seguridad social como las pensiones de vejez. El valor de esas transferencias se determinaba como un porcentaje del salario previo y esto garantizaba un cierto grado de suficiencia. Por el contrario, las prestaciones monetarias no contributivas que se ampliaron a principios de la década de 2000 generalmente no están vinculadas al salario ni a otros indicadores de suficiencia.

5.1. Suficiencia

Sin reducirse exclusivamente a esto, la suficiencia implica una evaluación del monto de la transferencia (o de los ingresos de la persona o del hogar) en relación a un objetivo ético-normativo. Por ejemplo, en la hoja de ruta del DS se afirma: “El objetivo consensuado de erradicar la pobreza infantil coloca en el centro los debates sobre la cobertura, suficiencia y financiamiento de las transferencias monetarias”. Además de la pobreza monetaria (o multidimensional), otras referencias ético-normativas para evaluar la suficiencia podrían ser la vulnerabilidad social, el salario mínimo nacional (SMN)⁹ o la Canasta Básica Alimentaria con Enfoque Nutricional (CBAEN).¹⁰ En general, la relación entre el monto de la transferencia y el criterio ético-normativo puede pensarse de dos maneras: como un monto variable que complemente los ingresos del hogar hasta alcanzar el umbral definido o como un monto fijo que refleje el criterio estipulado (en términos absolutos o como una fracción normativamente seleccionada) y que permita estabilizar ingresos en el hogar.

El monto promedio que reciben los hogares por suma de AFAM y TUS asciende a \$5.785 por hogar y \$3.119 por menor de 18 en el hogar.¹¹ Si bien la aplicación de criterios de suficiencia para la definición de los montos de las transferencias monetarias trae aparejada la comparación con algún valor de referencia, como es el caso de varios países, tales como Brasil, Chile y El Salvador (Ibarrarán et al., 2017), en el caso de nuestro país, no encontramos una referencia explícita acerca de la definición de los montos de las transferencias analizadas.

Una comparación relevante podría ser considerar la relación entre los montos base de TUS y AFAM-PE con la Canasta Básica Alimentaria (CBA) utilizada para la elaboración de la línea de indigencia en la metodología de pobreza 2017 (INE). Este valor incluye el costo de los alimentos y bebidas consumidos por el estrato de referencia, y es de \$6.357 para Montevideo y \$5.469 para el interior (valores a enero 2025). Cabe remarcar que, este valor refiere al consumo alimentario per cápita mensual, y por tanto, podría ajustarse en función de un coeficiente que considere los diferentes requerimientos nutricionales según la edad de las personas. Como fuera mencionado antes, otro valor de referencia podría ser la CBAEN elaborada por la Escuela de Nutrición.¹² Esta fue estimada en \$6.928 a enero del 2025. En todos los casos, los montos

⁹ Según la ley N°10449, el SMN “es aquel que se considera necesario, en relación a las condiciones económicas que imperan en un lugar, para asegurar al trabajador un nivel de vida suficiente, a fin de proveer a la satisfacción de sus necesidades físicas, intelectuales y morales”.

¹⁰ Se define como “un conjunto de alimentos que permite que una persona de la población uruguaya se alimente de forma saludable al mínimo costo posible”

¹¹ Elaboración propia con datos de ECH 2024.

¹² <https://www.nutricion.edu.uy/?p=13530>

transferidos actualmente se encuentran muy por debajo (Tabla 5), salvo cuando el hogar acumula todas las transferencias no contributivas.

Otro valor de referencia a tener en cuenta sería el costo de crianza en la niñez y adolescencia. Existen estimaciones realizadas para varios países, pero aún no contamos con una referencia para nuestro país (Plataforma de Infancia, 2024; Prieto et al. 2023; Sarlo, 2013; Save the Children 2022). Las metodologías utilizadas son diversas, observándose estimaciones en base al consumo observado en encuestas de gastos, así como estimaciones normativas en base a canastas mínimas o sugeridas.

Tabla 5: Relación entre montos base de TUS y AFAM-PE y valores de referencia de consumo alimentario

Valor de referencia	Monto base TUS	Monto base AFAM-PE	Monto base TUS+AFAM-PE
CBA Montevideo	0,29	0,41	0,70
CBAEN	0,27	0,37	0,64

Fuente: elaboración propia en base a datos del INE y de la Escuela de Nutrición

A su vez, podría considerarse como valor de referencia la línea de pobreza en hogares con niños (Tabla 6), considerando tanto el promedio de este valor en datos de ECH según cantidad de menores, o el valor teórico en la línea de mayor valor (Montevideo - inquilinos) considerando dos adultos en el hogar y según cantidad de menores. Como puede observarse en el siguiente cuadro, los valores están muy alejados de los montos actuales de las transferencias.

En suma, si bien es un debate abierto el monto de la transferencia que podría considerarse suficiente en los términos aquí definidos, es posible apostar al menos a tener la CBA como referencia para el cálculo.

Tabla 6: Relación entre montos base de TUS y AFAM-PE y valores de referencia de línea de pobreza

Cantidad de menores	LP per cápita promedio en ECH 2024			LP (Mdeo inquilinos) per cápita teórica con 2 adultos a enero 2025		
	Valor	Relación monto base TUS	Relación monto base AFAM-PE	Valor	Relación monto base TUS	Relación monto base AFAM-PE
1	12669	0,15	0,20	22019	0,08	0,12
2	12343	0,15	0,21	21575	0,09	0,12
3	12044	0,15	0,22	21239	0,09	0,12
4	11780	0,16	0,22	20970	0,09	0,12
5	11583	0,16	0,22	20746	0,09	0,12
6	11056	0,17	0,23	20556	0,09	0,13
7	10530	0,17	0,25	20389	0,09	0,13

Fuente: elaboración propia en base a datos del MIDES

5.2 Montos diferenciales y escalas de equivalencia

En el apartado anterior se discutió, teniendo en cuenta distintos criterios de suficiencia, el monto básico de la transferencia. Según señalan Cecchini y Madariaga (2011), en América Latina, considerando el mecanismo para el cálculo de la transferencia que recibe cada hogar, los montos contienen hasta tres componentes: el componente básico, un componente variable en función de la composición del hogar y un componente variable en función de las características de los beneficiarios. Los autores señalan además que, en la práctica, algunos gobiernos que lanzaron estos programas también pueden haber calculado el monto de las transferencias simplemente sobre la base de la disponibilidad presupuestaria y el número de familias que se quería cubrir.

En los casos en que existe una transferencia plana a los hogares (solo el componente básico), lo usual es fijar un monto independientemente de la composición del grupo familiar, pero considerando algún criterio de suficiencia como la línea de pobreza o el valor de una canasta nutricional de bajo costo. Como fuera señalado antes, en Uruguay, si bien existe un monto básico para todas las transferencias monetarias (incluidas las AFAM contributivas), ninguno de estos montos se encuentra asociado, al menos explícitamente, a un criterio de suficiencia. Lo más cercano a este criterio sería el caso de la TUS, donde se considera el nivel de vulnerabilidad del hogar dando lugar a TUS y TUS doble. Sería deseable, como se discutió en la sección anterior, tener criterios de suficiencia a la hora de determinar el monto del beneficio.

La segunda modalidad de cómputo más utilizada en la región de las mencionadas por Cecchini y Madariaga (2011), refiere a otorgar más beneficios a hogares que cuentan con un mayor número de sujetos elegibles (generalmente los niños de hasta cierta edad, las mujeres embarazadas o lactantes, y los adultos mayores). En nuestro país, en lo que refiere a los destinatarios, en AFAM-PE se calcula el beneficio teniendo en cuenta la cantidad de menores de 18 años en el hogar y la cantidad de personas con discapacidad. En la TUS, se calcula según la cantidad de menores de 18 años en el hogar, la cantidad de personas con discapacidad, la cantidad de menores entre 0 y 3 años (y la cantidad de menores entre 0 y 1). Cabe señalar que existen otras prestaciones para adultos mayores con mayor grado de vulnerabilidad, así como para otros colectivos (como la población trans), en este último caso también cubiertos por una modalidad particular de la TUS.

La tercera forma de pensar el monto de la prestación, consiste en otorgar montos diferenciados según las características de los destinatarios de las transferencias monetarias. Esta forma busca incentivar la utilización de los servicios educativos y de salud, estableciéndose los montos en función de los costos de oportunidad que enfrentan distintos grupos de la población para acceder a dichos servicios. Por ejemplo, varios programas han establecido incentivos monetarios dirigidos a jóvenes en los últimos años de educación para evitar la pérdida de capacidades humanas por deserción escolar, como en el caso de Oportunidades o Chile Solidario (Cecchini y Madariaga, 2011). Esta tercera forma de componer el monto transferido es utilizada por AFAM-PE que refuerza el monto de la transferencia en el caso de adolescentes que asisten a la educación secundaria. Sería importante poder pensar este refuerzo a la educación secundaria

en conjunto con la expansión del programa de “Becas Butiá” planificada para este quinquenio, que alcanzaría a unos 25.000 estudiantes. Es interesante en este caso la experiencia de algunos programas de la región como es el caso del programa de Subsidios a la Asistencia Escolar (Cecchini y Madariaga, 2011).

Cuando se analiza el diseño de los programas en la región, y también en Uruguay, otros componentes presentes en la determinación del monto refieren al establecimiento de límites de cantidad de usuarios o un monto máximo por familia (como en el caso de la TUS en Uruguay) y/o esquemas de montos decrecientes, aduciendo razones de economías de escala en el consumo (escalas de equivalencia).

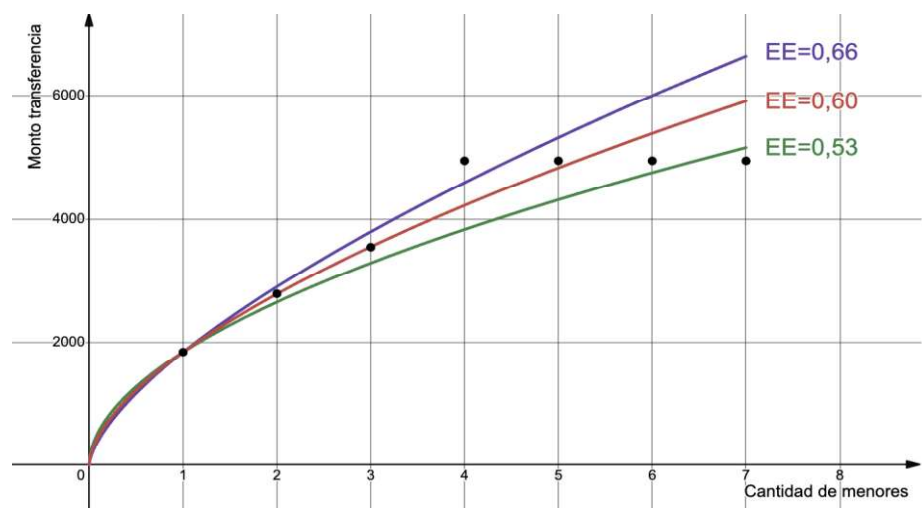
Es importante señalar que si bien tanto AFAM-PE como TUS ajustan el beneficio según la cantidad de personas en el hogar, utilizan escalas que difieren entre sí lo cual aumenta la fragmentación del sistema. Además, si bien el ingreso per cápita ha sido criticado por no dar cuenta de las diferencias en necesidades entre los individuos y de la existencia de economías de escala en el gasto de los hogares, en la práctica se han encontrado dificultades notorias para la identificación de estos indicadores.

Vigorito (2015) señala que las escalas de equivalencia pueden estimarse en base a criterios normativos, subjetivos y econométricos, siendo estos últimos los más utilizados. Según la autora, los mismos fueron analizados en distintos trabajos de Angus Deaton, quien se muestra escéptico con respecto al éxito de identificar escalas de equivalencia satisfactorias. De ahí que discutir en mayor profundidad los fundamentos por detrás de las mismas, e incluso su existencia, es un aspecto clave del diseño de la política. En Uruguay uno de los principales motivos esgrimidos para su implementación fue el de no generar un efecto adverso sobre la fecundidad.

En Uruguay, en el caso de AFAM-PE, se utiliza una escala de 0,6 para menores de 18, estimada a partir de la curva de Engel, no habiendo escalas para las personas con discapacidad. La TUS no utiliza una escala, pero en función de los montos computados por menor, implícitamente es de aproximadamente 0,6 hasta 3 menores y de 0,71 para 4 menores, siendo 0 a partir de los 5 menores.¹³ Al estimar una única escala implícita obtenemos un valor de 0,66 al considerar de 1 a 4 menores, y de 0,53 al considerar de 1 a 8 menores (véase Gráfica 11).

¹³ TUS no considera diferentes escalas entre menores de edad y personas con discapacidad.

Gráfica 11: Beneficio base TUS por menor según diferentes escalas de equivalencia



Fuente: elaboración propia en base a datos del MIDES

Resulta relevante comparar estos valores con las escalas de equivalencia que se derivan de la metodología para la construcción de la línea de pobreza 2017. Para la canasta básica alimentaria no se consideran economías de escala, mientras que para la canasta básica no alimentaria se estimaron coeficientes de 0,9 para Montevideo y de 0,8 para el interior (Tablas 7 y 8).

Tabla 7: Beneficio base TUS por menor según diferentes escalas de equivalencia

Cantidad de menores	Monto actual	EE = 0,6	EE = 0,8	EE = 0,9	EE = 1
1	1840	1840	1840	1840	1840
2	2791	2789	3204	3434	3680
3	3550	3557	4431	4946	5520
4	4948	4227	5578	6407	7360
5	4948	4833	6668	7832	9200
6	4948	5392	7715	9229	11040
7	4948	5913	8728	10602	12880

Fuente: elaboración propia en base a datos del MIDES

Es claro que pasar de una escala de 0,6 (similar a la actual) a una escala de 0,8 o 0,9 como en la línea de pobreza, no es trivial en relación a los montos resultantes. No obstante, es necesario tener presente que el tamaño medio de los hogares más numerosos se encuentra cercano a 4. De hecho, según datos de la ECH 2024 se estiman aproximadamente solo 20.000 hogares con 4 menores o más.

Tabla 8: Beneficio base AFAM-PE por menor según diferentes escalas de equivalencia

Cantidad de menores	Monto actual	EE = 0,8	EE = 0,9	EE = 1
1	2592	2592	2592	2592
2	3929	4513	4837	5184
3	5011	6242	6967	7776
4	5955	7857	9026	10368
5	6808	9393	11033	12960
6	7595	10868	13000	15551
7	8331	12294	14935	18143

Fuente: elaboración propia en base a datos del MIDES

Otro aspecto a tener en cuenta es que, en la metodología de cálculo del ICC, a partir del cual se seleccionan los hogares vulnerables de AFAM-PE y una parte relevante de los hogares que reciben TUS, no se utilizan escalas de equivalencia a diferencia de lo que ocurre con la brecha de pobreza monetaria. Como señala DINEM (2018), el ingreso considerado para el ICC es el ingreso per cápita del hogar, en cambio, como ya se mencionó, la brecha de pobreza incluye escalas de equivalencia, ya que la CBNA está construida con una escala de 0,8. La inclusión de escalas de equivalencia intenta reflejar que las necesidades de gasto de los hogares no crecen linealmente con la cantidad de integrantes. En este sentido, es más probable que los hogares con mayor cantidad de integrantes queden posicionados en la parte inferior de la distribución del ingreso en la metodología de ICC que en la brecha de pobreza monetaria. Por tal motivo, incluir un criterio adicional de reducción de la prestación en el cálculo del monto podría ser aún más perjudicial. Volveremos sobre las diferencias entre el ICC y la pobreza monetaria como forma de selección de hogares.

El estudio de Cecchini y Madariaga (2011) sugiere que imponer límites muy estrictos a las transferencias monetarias podría ser contraproducente. En lugar de prevenir que las familias tengan más hijos para recibir más ayuda (una conducta oportunista), estas restricciones acabarían perjudicando a las familias numerosas al reducir los beneficios que reciben por persona. Este es uno de los efectos que ha significado rediseños en otros países vinculado a la existencia de escalas de equivalencia. Con respecto a los potenciales efectos en la fecundidad, un aspecto ampliamente estudiado para la región, la evidencia indica que no existen efectos de la transferencia (Perazzo et al. 2025) salvo para un caso en Honduras que inadvertidamente creó incentivos adicionales para la maternidad al permitir que los padres se inscribieran u obtuvieran mayores beneficios al tener hijos después de que el programa ya hubiera comenzado (Stecklov et al., 2006). 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, 2022).

En suma, a priori no parecen existir elementos contundentes para utilizar escalas de equivalencia en los programas de transferencias y, de existir, sería recomendable unificarlas y tener presente algún criterio más normativo.

La introducción en el mapa de transferencias monetarias a hogares vulnerables de las políticas de BB y BC, introducen un componente adicional para complejizar aún más el esquema de montos transferidos según las características del hogar. Como fuera mencionado antes, estos programas ponen el foco en los hogares con niños de 0 a 3 años. Estos apoyos tienen un fundamento en las etapas clave del desarrollo de las personas. En efecto, la literatura sobre desarrollo infantil es bastante contundente en señalar que algunas edades son clave para el desarrollo futuro de los individuos y muestran que las intervenciones a edades muy tempranas tienen retornos mayores para los niños y niñas de contextos más desaventajados (Magnuson et al., 2004; Gormley et al., 2005; Cunha & Heckman, 2007). A su vez, como señalan Brum y Toledo (2024), en relación al objetivo de lograr cierta performance adulta, la evidencia indica que medidas tardías de remediación de desventajas son posibles, pero más costosas que medidas tempranas. Señalan a su vez que existen estudios previos que indican que los programas de alta calidad desde el nacimiento hasta los cinco años para niños desfavorecidos pueden generar un rendimiento anual de la inversión del 13,7%, que es uno de los más altos en programas sociales.

Es importante señalar que esta evidencia no implica necesariamente que la inversión más relevante sea a partir de una transferencia monetaria. El entorno del hogar, diversos factores mediadores (prácticas parentales mejoradas, interacciones y acceso a materiales de juego en el hogar, aumento en el conocimiento materno sobre desarrollo y salud o la reducción de síntomas depresivos maternos) y el acceso a un sistema educativo de calidad también son clave (Brum y Toledo, 2024). La experiencia y resultados positivos de programas como Uruguay crece Contigo y Cercanías son prueba de ello (Marroig et al., 2017; Perazzo et al., 2016).

Por otro lado, el escalonamiento por edades debería encontrarse mejor fundamentado, por ejemplo, a partir de las diferencias en el costo de crianza según las mismas. Los datos disponibles para otros países muestran un costo estable o creciente según la edad (Prieto et al. 2023, Robb 2019, Sarlo 2013, Save the Children 2022). No obstante, al menos en el caso uruguayo, las variaciones en el costo según edad se encuentran afectadas por las necesidades de cuidado de los hogares que dependen directamente de la oferta educativa pública. Considerando la cobertura actual, parecería razonable mantener un refuerzo de la transferencia entre 0 y 3 años. No obstante, si bien la oferta y la asistencia a la educación pública se encuentra más generalizada en las edades de 4 y 5 años, la oferta de instituciones de tiempo completo es limitada (cubre en torno al 25% de los niños en estas edades). Por lo tanto, es importante problematizar y fundamentar en mayor medida por qué algunas edades deberían verse reforzadas y no otras.

Más allá del debate teórico sobre cuáles son las edades y los motivos por los cuáles podrían reforzarse los montos en algunos tramos, en la práctica, el diseño actual para los beneficiarios de AFAM-PE, TUS, BB y BC, otorgan montos mayores en la primera infancia (0 a 3 años, debido a factores vinculados al desarrollo infantil) y en la adolescencia (para incentivar la educación secundaria).

6. Mecanismos de focalización y postulación, actualización de información sobre los hogares y plazos de permanencia.

Como se verá seguidamente, los mecanismos para determinar qué personas son elegibles cuando el programa es focalizado, son un tema de debate relevante en los países donde la información sobre ingresos de los hogares es difícil de obtener, en parte porque el trabajo informal y el autoempleo son comunes. Muy vinculado a esto, otra dificultad radica en la forma concreta que adquiere la postulación, existiendo también distintos mecanismos que suelen ser complementarios buscando alcanzar al mayor número de personas posible. Finalmente, en la medida que la población podría pasar de ser elegible a no elegible (y a la inversa) en alguna ventana de tiempo, la actualización de la información se torna también una dimensión clave del diseño de los programas focalizados. También podría suceder, en caso de existir condicionalidades, que el no cumplimiento de las mismas fuera en sí mismo un criterio de salida más allá de las condiciones materiales de los hogares. Sobre estas cuestiones se amplía en esta sección.

6.1. Mecanismos de focalización

6.1.1. Índice de Carencias Críticas (ICC)

Una de las preguntas más importantes en la literatura sobre economía pública es cómo focalizar los programas de asistencia social. A diferencia de lo que ocurre en los países de altos ingresos, la información sobre ingresos de los hogares es difícil de obtener en los países de menor desarrollo relativo, en parte porque el trabajo informal y el autoempleo son comunes (Banerjee et al, 2024). Esto ha dado lugar al surgimiento de otros enfoques de focalización en los países en desarrollo, lo que, a su vez, ha requerido investigaciones diseñadas específicamente para comprender estos contextos. La creciente literatura proporciona indicios de que lo que realmente funciona depende del grado de desarrollo e informalización (por ejemplo, Uruguay puede ser diferente de Malawi), de los objetivos del gobierno (por ejemplo, la pobreza sistemática, las crisis, la productividad), de la capacidad institucional y de los tipos de fricciones que afectan su adopción.

También señalan que los distintos métodos presentan fortalezas y debilidades, y muchas de estas pueden ser complementarias. Por esta razón, en lugar de focalizar las transferencias en función de los ingresos o el empleo, como en los países de altos ingresos, muchos países en desarrollo utilizan una combinación de tres opciones, al menos para quienes no pertenecen al sector formal: enfoques basados en datos que utilizan características fácilmente observables de los hogares (por ejemplo, ubicación y propiedad de activos), autoselección e información comunitaria (Banerjee et al, 2024). Por ejemplo, muchos países primero focalizan geográficamente sus programas en las regiones más afectadas (para ahorrar los costos administrativos que implicaría ir a regiones relativamente ricas con pocos pobres), y luego utilizan las estrategias de focalización dentro de estas regiones para identificar a los más necesitados. Otros complementan los mecanismos de focalización con métodos comunitarios para subsanar las deficiencias y reducir los errores de exclusión.

Si bien la investigación en este ámbito ha ido en aumento, existen importantes interrogantes para el trabajo futuro, desde cómo realizar una focalización óptima; si podemos dirigir diferentes programas a quienes más se beneficiarían de un tipo de programa en particular; cómo utilizar mejor los datos administrativos; cómo reducir el problema de adhesión al programa (take up); cómo la focalización afecta los resultados políticos y presupuestarios; y cuándo el estigma es importante para el take up.

En la práctica, uno de los métodos más utilizados es el de prueba de medios indirecta (PMT por su sigla en inglés, *proxy means test*). Este enfoque constituye la base de la focalización en muchos países en desarrollo, y es el que se utiliza en Uruguay (el indicador en nuestro caso se denomina ICC). Implica que los activos y otras características observables de los hogares se utilizan para predecir los ingresos de las personas con fines de focalización. Este modelo, como todos los modelos estadísticos, es imperfecto, y los datos suelen ser imperfectos, lo que genera errores de inclusión (incluyendo a quienes no son pobres) y errores de exclusión (excluyendo a quienes sí lo son). Por ejemplo, Hanna y Olken (2018) simulan este tipo de focalización para dos países —Indonesia y Perú— utilizando datos de encuestas de hogares y un conjunto de activos y características de los hogares que se utilizan típicamente en las pruebas proxy de medios. Demuestran que este método tiene un poder predictivo sustancial —el R^2 está entre 0,53 y 0,66— pero, presenta errores tanto de inclusión como de exclusión. Esto se repite para otros trabajos realizados en otros países (Banerjee et al, 2024).

Como fuera mencionado antes, el último dato oficial disponible para Uruguay muestra que el error de exclusión de AFAM-PE es de 27,5% y el de inclusión de 23,3%. Estos errores, si bien son relevantes, son menores que en otros países de América Latina, al tiempo que debe tenerse en cuenta que las limitaciones estadísticas de los algoritmos de aproximación de medios deben compararse contra otras alternativas viables. Así, frente al riesgo de sesgos en la selección de beneficiarios por potencial uso clientelar de los programas sociales, el error estadístico puede ser un mal menor, porque al menos es imparcial y aleatorio (Ibarrarán et al., 2017). Otra ventaja de los PMT es que, en la práctica, la existencia de numerosas variables que interactúan de forma compleja en la fórmula implica que los hogares tienen un control limitado sobre el resultado y, por lo tanto, una baja probabilidad de la manipulación. De hecho, los gobiernos suelen mantener las fórmulas en secreto por esta razón.

Un aspecto interesante que ha relevado la literatura reciente, es que los avances en términos de estimaciones más sofisticadas, que utilizan algoritmos de predicción de aprendizaje automático, no mejoran sustancialmente estos errores (Banerjee et al, 2024). Esto se ve agravado por el hecho de que los datos de focalización sólo se actualizan cada pocos años. Según señalan Banerjee et al. (2024), el hecho de que el gobierno responda a las imperfecciones de los datos autodeclarados utilizando estimaciones de ingresos con ruido basadas en auditorías genera errores de focalización adicionales. Por ello, se espera que incluso el esquema óptimo de transferencias presente errores de inclusión y exclusión.

Finalmente, otra forma de seleccionar a los beneficiarios implica utilizar información que surge de las comunidades. La evidencia ha demostrado que la información que surge de los medios

locales es precisa y los riesgos de ser aprovechadas por elites locales para otros fines, incluso apoyar a sus propias familias, es bajo (Banerjee et al, 2024). Aunque se requieren más investigaciones sobre el tema.

Un tema común en los trabajos sobre programas de transferencias focalizadas es que el problema de la participación no se resuelve fácilmente ayudando a los hogares a solicitar el programa. El simple hecho de tener que hacer el papeleo puede ser en sí mismo un obstáculo importante. En algunos casos se ha intentado superar esta barrera rellenando previamente los formularios con datos administrativos. Sin embargo, esto solo funciona si los sistemas estatales subyacentes son precisos. Mejorar la capacidad administrativa subyacente para permitir procedimientos de inscripción más sencillos puede ser un desafío, pero es importante.

6.1.2. Pobreza monetaria y pobreza estructural

Un tema adicional a tener presente es que las transferencias condicionadas presentan debilidades, debido a su diseño, para actuar como estabilizadores automáticos en una situación de crisis. En efecto, una de las dificultades que puede enfrentarse al seleccionar a los hogares a partir de indicadores que capturan una combinación de pobreza monetaria, más coyuntural, y pobreza estructural (como con el ICC), es que podrían quedar por fuera de la transferencia hogares que sufren shocks de ingresos. Esto se agrava en períodos de recesión o crisis cuando el desempleo y la informalidad aumentan. La reciente pandemia que atravesó el país entre 2020 y 2021, dejó muy en claro este efecto. Como señalan Amarante y Scalese (2022), para proporcionar ayuda inmediata a los hogares afectados, habría sido necesario un ajuste de las normas de elegibilidad, por ejemplo, otorgándole la prestación a hogares con puntuaciones algo mejores que el punto de corte del ICC, utilizado para focalizar la transferencia. Este no fue el camino seguido por el gobierno uruguayo, que optó por aumentar los montos a quienes eran beneficiarios previos a la crisis desatada por el COVID-19, al tiempo que ponía en marcha un nuevo programa.

La existencia de condicionalidades también limita la capacidad de alcanzar a la población vulnerable en situaciones de emergencia. También podrían incluirse a hogares que hubieran perdido recientemente la transferencia por incumplimiento de las condicionalidades, o a los hogares cuyos adolescentes hubieran cumplido 18 años en un momento relativamente cercano.

Existen varios trabajos que muestran para el caso de los hogares con niños la intersección entre la pobreza estructural y la monetaria, dejando evidencia que existe una porción de hogares en los que hay superposición entre ambos criterios, otro conjunto de hogares que aun no teniendo carencias monetarias mantienen carencias estructurales que son de más largo plazo de revertir, y persiste otro conjunto de hogares que no teniendo carencias estructurales si tienen privaciones monetarias producto de shocks coyunturales de ingresos (Failache, Salas y Vigorito 2018, Colacce y Tenenbaum, 2017, Sánchez Laguardia 2021).

Al analizar esto para el conjunto de hogares con menores de 18 años en la ECH 2024, encontramos que la evidencia se mantiene. Con este propósito se crean tres grupos: aquellos elegibles por ICC alcanzando a los 200 mil hogares a los que apunta la política de AFAM-PE,

aquellos que su ingreso se encuentra a una mayor distancia relativa de la línea de pobreza alcanzando también 200 mil hogares, y los que cumplen ambos criterios simultáneamente. La Tabla 9 resume los resultados para el total de hogares con NNA.

Tabla 9. Hogares con menores de 18 según criterios de elegibilidad

	Total	Montevideo	Interior	Hog con men 3	Hog sin men 3
200 mil hogares con NNA					
Solo pobreza	56.831	31.230	25.601	14.210	42.621
Solo ICC	54.275	17.611	36.664	11.907	42.368
Ambos	143.081	63.398	79.683	48.327	94.754
Ninguno	261.857	147.892	113.965	50.395	211.462
Total	516.044	260.131	255.913	124.839	391.205
% Hogares con NNA					
Solo pobreza	11%	12%	10%	11%	11%
Solo ICC	11%	7%	14%	10%	11%
Ambos	28%	24%	31%	39%	24%
Ninguno	51%	57%	45%	40%	54%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH (2024)

En concreto se encuentra que, del total de hogares con menores, bajo el criterio de elegibilidad de los 200 mil más vulnerables o pobres, un 11% recibiría transferencia únicamente por criterio de pobreza, otro 11% sólo por criterio de ICC y un 28% por ambos criterios. Esta última cifra representa un 71% de los elegibles. Cuando esto se analiza por regiones, el criterio de pobreza monetaria pesa más en Montevideo y el del ICC en el Interior, ya que la proporción de hogares

en situación de pobreza monetaria es superior en la zona metropolitana. Este resultado se encuentra en línea con el obtenido por Robles et al. (2015), quienes señalan que el desempeño de los PMT es peor en las áreas urbanas que en las áreas rurales, porque en las ciudades la pobreza es más transitoria y menos predecible con base a datos sobre posesión de activos.

Un grupo particularmente relevante los constituyen los hogares con menores de entre 0 y 3 años, debido a la alta vulnerabilidad en esa etapa de la vida. En el caso de los hogares con niños pequeños, se constata que estos representan un 24% del total de hogares con menores, y de ese grupo un 33% son pobres monetarios según la LP 2017. Al analizar los criterios de elegibilidad se registra que un 39% reciben transferencias por ambos criterios, siendo apenas mayor el porcentaje de hogares donde prima sólo el criterio de pobreza (11%). De todos modos, la cifra es similar si se analiza los que recibirían en caso de focalizar por pobreza o por ICC (62.537 y 60.234 que expresa alrededor del 50% de los hogares).

Para el caso que se mantengan políticas que impliquen focalización, se sugiere continuar con un mecanismo de aproximación de medios. No obstante, el análisis realizado en este apartado deja en claro la complejidad de los mecanismos de focalización y la necesidad de seguir reflexionando sobre la mejor forma de alcanzar a los hogares más pobres. Debería evaluarse en mayor profundidad la complementación con sistemas de visitas y cruzamiento con otras fuentes de datos. Estos aspectos se tratan con mayor detalle en la siguiente sección.

No obstante, mejoras en el diseño de relevamiento de la información existente y cruzamiento de datos entre instituciones podrían mejorar también los errores de exclusión existentes debido al uso indirecto de selección de personas. En el caso de querer disponer de un mecanismo más efectivo para momentos de crisis o situaciones de shocks puntuales de ingresos, podría pensarse en una política alternativa o en mecanismos de flexibilización de exigencias de elegibilidad para períodos puntuales. Algunos autores recomiendan alguna forma de focalización geográfica para el caso de zonas con pobreza muy elevada (Ibarrarán et al., 2017). Un desafío adicional se presenta en escenarios de política donde la transferencia se amplía a otros quintiles de ingreso, por ejemplo, en un escenario de unificación de las AFAM. En efecto, para los escenarios donde se amplía la población objetivo, sería necesario repensar el mecanismo de aproximación de medios porque podría no ser tan efectivos en generar buenos ordenamientos en partes más altas de la distribución.

6.2. Postulación y mecanismo de actualización de la información de los hogares

Un aspecto adicional vinculado a lo anterior es la forma de postulación, por autoselección (después se les calcula el PMT) vs selección automática usando datos oficiales a los cuales se les calcula el PMT. Alatas et al. (2016), muestran que la autoselección resultó en beneficiarios considerablemente más pobres, debido en gran parte a que quienes tienen mayores recursos en dimensiones que el PMT pasaría por alto tienen menos probabilidades de solicitar el subsidio. Adicionalmente, muestran que este enfoque también reduce el error de exclusión: si bien el gobierno realiza sus mejores esfuerzos en el sistema de inscripción automática, algunas personas muy pobres, que viven en los márgenes de la sociedad, pueden pasar desapercibidas; en el grupo de autoselección, estas personas solicitan el subsidio.

En el caso de Uruguay, un canal adicional utilizado para la postulación es el de búsqueda activa, en donde se realizan visitas de campo por parte del estado para detectar hogares potencialmente elegibles que no postulan a los programas. Esto puede tener un rol particularmente relevante si se evidencian barreras para que la población elegible acceda a la información sobre los procesos de postulación, o en presencia de estigma asociado a los programas de transferencias (Ibarrarán la at., 2017). Una de las desventajas en la implementación de este canal son los costos asociados, y por tanto requiere del uso de microdatos provenientes de registros administrativos, así como de datos censales y de encuestas con un alto grado de granularidad geográfica, para poder detectar potenciales zonas en donde la cantidad de hogares elegibles sea superior a la de beneficiarios (DINEM, 2015).

Existen trabajos que muestran que la focalización comunitaria tiene mejores resultados en la identificación de hogares que se autoidentifican como pobres. Sin embargo, a menudo existe preocupación por la captura de la élite en la focalización comunitaria. Es decir, los líderes locales podrían elegirse desproporcionadamente a sí mismos, a sus familiares o a otras personas que no son necesariamente los más necesitados. La poca evidencia disponible indica que este efecto no sería de gran magnitud (Banerjee et al, 2024).

En los programas donde se realiza verificación de medios, es relevante pensar el período a considerar para el cálculo de ingresos. Esto también es relevante cuando se utilizan proxy means test para el ingreso a los programas, pero se realizan controles de ingreso para los trabajadores formales. Según señalan Colafranceschi y Vigorito (2012), en los países de Europa, se considera el ingreso anual del año anterior, o el correspondiente a dos años anteriores. En el caso de Argentina, si bien la actualización se realiza una vez por año, simplemente el titular del hogar debe notificar si el sueldo es menor que el salario mínimo, vital y móvil, con lo cual parecería corresponder a la situación vigente al momento de realizar la declaración (no especifica). En el caso de aquellos programas que utilizan PMT, los plazos y la forma en la cual se actualiza la información varía de forma importante, a la vez que han presentado serias dificultades para llevarla a cabo, debido a que, en general, esto implica recabar información socioeconómica detallada del hogar. La experiencia de Oportunidades sobre este aspecto indica la relevancia de disponer de un conjunto de reglas, una convicción en su aplicación, así como el destino de recursos humanos y económicos para hacerlo en forma adecuada.

En un eventual rediseño del sistema de transferencias, la postulación debería continuar siendo similar al sistema actual, esto es, que el grueso de las personas se autoselecciona y se complementa con derivaciones desde el territorio. La comprobación de medios se produce por PMT.

6.3. Plazos y criterios de permanencia

Según señalan Colafranceschi y Vigorito (2012), la mayoría de los programas no impone restricciones temporales, permitiendo que el hogar perciba el beneficio mientras mantenga las condiciones de elegibilidad del programa. En el caso de Chile solidario (Chile) y de Asistencia Temporal para Familias Necesitadas (Estados Unidos) sí se establece un plazo de permanencia

en el programa de cinco años. La mayoría no impone este tipo de restricciones temporales, permitiendo que el hogar perciba el beneficio mientras mantenga las condiciones de elegibilidad del programa.

En el caso de existir condicionalidades, si bien se realiza un monitoreo del cumplimiento de las mismas, las sanciones pueden o no implicar la salida del programa. Por ejemplo, en caso de inasistencia al centro educativo de uno de los menores del hogar, la mayoría de los programas aplica la reducción del beneficio asociado directamente al mismo (Colafranceschi y Vigorito, 2012). Es decir, debe establecerse en qué casos se suspende en su totalidad al hogar y cuando se suspende solamente a los montos vinculados a alguno de los integrantes del hogar que no cumplen con las corresponsabilidades relacionadas.

Por otro lado, la reducción del beneficio puede ser por un período concreto (mensual, bimensual, etc.), por tiempo indefinido o definitivamente. Las reducciones por un período puntual se aplican generalmente en las primeras instancias de no cumplimiento de las condicionalidades, generalmente en el período siguiente a la verificación del incumplimiento. Las suspensiones por tiempo indefinido o definitivamente se aplican luego de que se reiteran los incumplimientos de las corresponsabilidades.

Otro aspecto a considerar es cuando se alcanza la edad de 18 años, tal vez, la pérdida de la prestación debería ser más gradual, no dejarse de percibir completamente al alcanzar los 18 años sino mantenerse fracciones de la prestación por uno o dos años.

7. Umbrales de ingreso

Como fuera mencionado antes, hasta 2022 existía un doble umbral de entrada, el definido por el ICC y un umbral de ingresos. A partir de esa fecha, se elimina el umbral de ingresos debido, entre otras cosas, a los efectos comprobados sobre los incentivos a la informalidad laboral (Perazzo et al., 2025), en los casos en los que la transferencia depende de un umbral de ingresos. 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 (Baráibar, 2015) disociada de las raíces estructurales de la pobreza (De Martino, Cafaro y Paulo, 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 (Alzúa, Cuces y Ripani, 2013).

El control de ingresos a partir de registros administrativos y la comparación con un umbral establecido, era particularmente estricta en Uruguay lo que conllevaba un claro error de diseño al menos por dos motivos: la permanente fluctuación de ingresos en estos hogares (que podía excluir a los hogares por cambios transitorios de ingresos); y porque implicaba la pérdida de toda la transferencia únicamente por pasarse un peso del monto requerido para ser elegible. Aún en los países europeos, donde la estabilidad de ingresos es mayor que la observada en Uruguay, la información considerada para realizar comprobación de medios se refiere al plazo de un año. Previo a la eliminación del umbral, el programa AFAM-PE ya había avanzado en la

consideración de los ingresos en el último año móvil, de forma de limitar este posible problema de este mecanismo de focalización. Esto sería consistente con los criterios de cómputo del impuesto a la renta y permitiría que los hogares no se sintieran desestimulados a aceptar trabajos temporales o partidas adicionales debido al temor de superar el umbral de ingresos en el corto plazo.

Una pregunta relevante es si el cambio en el control de la regla de ingresos a partir de enero de 2022 modificó el comportamiento de los hogares beneficiarios. Un estudio realizado por el Iecon (todavía no disponible públicamente) da algunas respuestas a esta pregunta. En primer lugar, muestra que, cuando no se tiene en cuenta si los hogares efectivamente superan el umbral de ingresos, y se utiliza únicamente el cambio provocado en torno a enero 2022, no parecen existir efectos dentro de los hogares beneficiarios AFAM-PE únicamente por el retiro del umbral de ingresos a partir de dicha fecha. En segundo lugar, se toma en cuenta a quiénes superan el umbral después de 2022 (tratados), tomando como grupo de control a los hogares suspendidos por superar el umbral cuando la regla estaba vigente (entre 2018 y enero 2022), pero que regresan al programa luego de la suspensión. Encuentran que, previo al evento de superar el umbral se observa una tendencia mecánica creciente, que lleva a los hogares a incrementar su formalidad (y sus ingresos formales). Sin embargo, luego del evento, los hogares tratados estabilizan su tasa de formalidad, mientras que en el caso de los controles reducen su participación en el mercado formal para transformarse nuevamente en elegibles y regresar al programa.

De querer reincorporarse el umbral de ingresos, requiere un esfuerzo de rediseño. Al menos debería considerarse un período largo para el cómputo de este mecanismo de focalización, en el cual los hogares mantengan el promedio de ingresos por encima del umbral antes de retirarles la transferencia (esto llegó a implementarse en el país). En segundo lugar, el retiro del total de la transferencia por superar levemente el umbral también debería revisarse, ya que incorpora los mayores incentivos a implementar respuestas que incrementen la informalidad y el retiro de beneficiarios del mercado de trabajo.

También es posible pensar en no establecer nuevos diseños de umbrales y diseñar mecanismos distintos de salida ante la eventualidad de la mejora de la situación de los hogares. Por ejemplo, asegurar la transferencia por un número de años determinado al momento de su otorgamiento, y luego visitar al hogar al cumplimiento de ese plazo. Es decir, la salida del programa está preestablecida y además condicionada a la re-visita. De mantenerse el umbral de ingresos, también es relevante atender los posibles cambios en el comportamiento de los hogares al momento de la re-certificación de sus condiciones de elegibilidad. Previos trabajos han mostrado que las ventanas preestablecidas de visita generan incentivos al ajuste de los ingresos al momento de la misma de modo de mantener la transferencia (por ejemplo, Pei 2017). Si los procesos de re-visita se consideran muy costosos, puede pensarse en una obligación de presentar una nueva declaración jurada al finalizar este primer periodo, y ahí evaluar si sigue manteniéndose o no la transferencia a partir de los mecanismos de focalización basados en PMT.

8. ¿Transferencias en dinero o en especie?

Las transferencias monetarias a las familias pueden ser desvinculadas (los usuarios pueden gastar el dinero transferido como deseen, como en el caso de las transferencias en efectivo) o de uso predeterminado (el uso del dinero está preestablecido y el usuario no puede decidir cómo gastarlo, como en el caso de los subsidios al consumo de bienes o servicios específicos). Entre estas dos categorías, existe una tercera intermedia que abarca elementos de ambas, ya que el usuario tiene cierta capacidad de elección, pero solo dentro de un grupo predeterminado de bienes y servicios. El primer caso sería el de AFAM-PE y el último el de la TUS.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas utilizan principalmente transferencias monetarias desvinculadas, con la convicción de que los propios hogares pueden optimizar el uso de las transferencias según sus preferencias. Las transferencias de uso predeterminado y las intermedias buscan pre-condicionar el uso de los recursos transferidos y, por lo tanto, evitar que se gasten en otros artículos.

Existen razones por las que se podría preferir el efectivo a las transferencias en especie; después de todo, los hogares pueden usar efectivo para comprar lo que más aumente su bienestar. Además, para los hogares que de todas formas comprarían más bienes en especie de los que proporciona la transferencia, proporcionar bienes en especie debería ser equivalente a recibir efectivo, ya que los hogares pueden simplemente reasignar su efectivo a otras fuentes. Por otra parte, las transferencias en efectivo podrían considerarse preferibles porque permiten tomar decisiones de gasto con mayor libertad, conllevan menos costos de transacción (Currie y Gahvari, 2008) y su formato es menos notorio para el resto de las personas y reduce, por tanto, los riesgos de estigmatización de sus beneficiarios. Sin embargo, dependiendo de su localización, quienes reciben efectivo pueden enfrentar otros costos relacionados con el acceso a los mercados para poder efectivizar las compras. No obstante, las dificultades para acceder a determinados mercados o tiendas también pueden constituir una restricción para quienes reciben *vouchers* o tarjetas, pues los comercios donde éstas se aceptan pueden ser pocos y la disponibilidad de bienes, escasa.

Desde un punto de vista normativo, la elección de modalidades de pago no vinculadas o predeterminadas forma parte del debate sobre si las personas en cuestión son realmente capaces de gastar los recursos con una visión a largo plazo (inversión en capacidades humanas); o si sería más efectivo, en términos de gasto público y objetivos programáticos, predeterminar las alternativas. Autores como Standing (2007a; 2007b) creen que esto sería inherentemente paternalista, ya que el objetivo de la política sería entonces persuadir a la gente a comprar lo que los responsables de las políticas consideran que es mejor para ellos y sus comunidades.

Sin embargo, la teoría ofrece algunas razones por las que los responsables políticos podrían preferir las transferencias en especie. Como señalan Tenenbaum y Vigorito (2023), podrían esgrimirse al menos 4 razones. En primer lugar, existen situaciones donde es costoso identificar a los potenciales beneficiarios, y, al otorgar un conjunto de alimentos básicos, resulta más eficiente focalizar a los hogares de menores recursos (Cunha, 2014; Currie y Gahvari, 2008). En segundo lugar, resultan atractivas cuando el objetivo de los programas consiste en cambiar

niveles o pautas de consumo o fomentar el acceso a un determinado bien. En tercer lugar, se ha argumentado que son más seguras para quienes las reciben (con respecto al caso de recibir efectivo en mano) o permiten trasladar bienes hacia zonas distantes donde no están disponibles (Aker, 2013; Currie y Gahvari, 2008). En cuarto lugar, su viabilidad política suele ser mayor, pues suelen ser más aceptadas por los sectores que no forman parte de la población objetivo, y, en particular, por los estratos medios y altos que contribuyen a su financiamiento.

Otro aspecto relevante, es que si bien en la práctica los sistemas de protección social de varios países latinoamericanos han adoptado la modalidad de entrega de tarjetas magnéticas prepagas destinadas a fomentar el consumo de alimentos y otros bienes catalogados como de primera necesidad, poco se sabe sobre la forma en que estas transferencias afectan los patrones de gasto y consumo de los hogares o de sus ventajas con respecto a las opciones de efectivo en países de ingreso medio y alto (Tenenbaum y Vigorito, 2023).

En el caso de la TUS, cuyo objetivo es promover el consumo de alimentos y artículos de primera necesidad en hogares en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica, es un caso de análisis interesante debido a que se otorga una transferencia monetaria mensual a través de una tarjeta magnética prepaga con descuento del Impuesto al Valor Agregado (IVA), pero que habilita la compra de un conjunto predeterminado de bienes y puede utilizarse exclusivamente en establecimientos adheridos a la Red de Comercios Solidarios. Debido a su diseño, la TUS puede entenderse como una transferencia en especie relativamente flexible o como una transferencia en efectivo restringida a la compra de un conjunto de bienes en ciertos locales.

En un estudio reciente realizado sobre la población beneficiaria de la tarjeta TUS en Uruguay, se encuentran escasos efectos con respecto al gasto alimentario y a un índice de diversidad de la dieta alimentaria (IDD) (Tenenbaum y Vigorito, 2023). Las autoras asocian este resultado principalmente a la inframarginalidad de la transferencia respecto al gasto en alimentos de los hogares. Cuando se realizan análisis más específicos dentro de la población analizada, observan que en aquellos hogares que perciben TUS doble sí se registran cambios positivos sobre el IDD y el consumo de frutas y legumbres. No se encuentran modificaciones sustantivas en el resto de los gastos, aunque se observa un incremento en rubros asociados a las mejoras de los materiales de la vivienda y leves indicios de aumentos en artículos de higiene y cuidado personal, gastos asociados a educación y recreación, y una disminución en el endeudamiento. Asimismo, Amarante y Lavalleja (2023) concluyen que los hogares beneficiarios de TUS destinan una mayor proporción de su gasto al consumo de alimentos, aunque no encuentran diferencias significativas en la diversidad dietética. En base a la evidencia encontrada, puede decirse que la TUS se comporta, en la práctica, como una transferencia monetaria. Respecto a otros estudios realizados tanto en países de ingresos bajos como en países de ingresos medios y altos, si bien los resultados no son conclusivos, en la mayoría se encuentra que las transferencias en especie no logran mayores niveles de consumo de alimentos o cambios en los patrones de dieta, con respecto a las que se realizan en efectivo (Aker, 2013, Lusk y Weaver, 2017).

Por su parte, Nicolau (2023) identifica niveles de vergüenza y humillación asociados a la recepción de la TUS superiores al caso de AFAM-PE. Si bien no se identifican los canales

explicativos, el hecho de que la tarjeta cuente con el logo del MIDES y sea claramente identificable podría contribuir a justificar estos hallazgos.

Esto sería un indicio de que, además del estigma que puede generar en los beneficiarios, existen razones para pensar que el gasto en control en el uso de la tarjeta en bienes específicos, sumado a los gastos adicionales que asume el programa TUS para aquellos que no encuentran comercios adheridos a una distancia de 1 kilómetro de sus hogares, a quienes se les da un adicional para transporte, es injustificado y podría usarse con otros fines.

Es importante señalar que a la hora de pensar en su futuro diseño, es necesario tener en cuenta que, además de la devolución del IVA los hogares beneficiarios de TUS y AFAM-PE acceden a tarifas diferenciales en el servicio de agua corriente (OSE) y los beneficiarios de TUS pueden acogerse a la tarifa social de electricidad TCB-T que implica descuentos de hasta el 40% en su consumo efectivo, si este no excede los 230 kWh mensuales (Tenenbaum y Vigorito, 2023).

En suma, la idea discutida hasta el momento es que las transferencias pasen a estar unificadas y sean en dinero, es decir, que puedan usarse para los fines que los hogares definan.

9. Medios de pago y mecanismos de indexación

Las transferencias monetarias pueden pagarse mediante diversas modalidades. Si bien la existencia de al menos una transferencia monetaria es un elemento común a los distintos PTC, cada programa les otorga un significado específico dentro de su lógica operativa. Esto hace que cada caso sea cualitativamente diferente, dependiendo de si su objetivo principal es asegurar a las familias pobres un nivel básico de consumo, fortalecer el desarrollo humano de los usuarios del programa o facilitar su acceso a diversas prestaciones sociales del gobierno (Cecchini y Martínez, 2011).

Para calcular el monto de las transferencias, que se entregan con diferentes frecuencias, generalmente se utilizan tres enfoques (Villatoro, 2007): transferencia fija, transferencia según composición familiar y transferencia según las características del usuario. Una vez calculado el monto de las transferencias, ya sea fijo o según la composición familiar o las características de los usuarios, es necesario diseñar mecanismos de indexación automática para evitar su devaluación con el tiempo, protegiéndolas de la inflación y, en particular, del aumento de los precios de los alimentos.

En la práctica, los ajustes a las prestaciones en la región suelen realizarse de forma discrecional, lo que refleja las restricciones fiscales y las presiones políticas actuales (Cecchini & Madariaga, 2011). En el caso de Uruguay, AFAM-PE se ajusta por el índice de precios al consumo (IPC) mensualmente y por Ley (N° 18.227) en las mismas oportunidades en que se ajusten las remuneraciones de los funcionarios públicos de la Administración Central. En cambio, la TUS, si bien se ajusta por índice de precios de alimentos y bebidas (IPAB), no tiene una legislación que respalde la indexación, ajustándose por decreto. La transferencia se deposita en una tarjeta magnética, el depósito del dinero se realiza mensualmente según el último dígito de la cédula

de Identidad del titular de la tarjeta. Es importante señalar que las compras realizadas con esta tarjeta están exoneradas de IVA.

En la región, la forma en que se implementan las transferencias depende, en la práctica, más de cuestiones logísticas y de distribución que de alternativas de diseño evaluadas explícitamente en términos de su capacidad para alcanzar los objetivos del programa. En programas como Tekoporâ de Paraguay y la Red de Solidaridad de El Salvador, la transferencia se realiza en eventos organizados ad hoc, en los que representantes de las instituciones involucradas en el pago acuden a las comunidades y realizan los pagos, ya sea en fechas preestablecidas (cada dos meses en la Red de Solidaridad) o en fechas variables notificadas con antelación (Tekoporâ) (Veras Soares et al., 2010). Con un gran número de usuarios que viven en zonas rurales, la Red de Oportunidades de Panamá entrega transferencias de efectivo tanto en los centros de pago del Banco Nacional de Panamá como a través de unidades móviles, según las diferentes condiciones de infraestructura y para reducir los tiempos de desplazamiento de las familias y los costos asociados. Esto último plantea la necesidad de considerar las condiciones geográficas y socioculturales en las que se implementan los programas y de diseñar beneficios adaptados a ellas.

En general, las transferencias de uso predeterminado son subsidios al consumo de bienes y servicios básicos, como energía o agua. Los beneficios que ofrece Chile Solidario incluyen el Subsidio de Agua Potable (SAP), que consiste en un descuento en la factura mensual de agua potable que pagan las familias usuarias (hasta un límite de 15 m³), cuyos montos varían según las tarifas de agua de cada región del país. En República Dominicana, el subsidio al consumo de energía (Bonoluz) cubre el costo de la energía consumida por un hogar hasta 100 kWh al mes y se paga a través de la Tarjeta Solidaria.

Las transferencias intermedias se utilizan generalmente para financiar la compra de alimentos y otros artículos básicos. Se abona un importe en una tarjeta o cupón con banda magnética, que solo puede utilizarse en establecimientos comerciales previamente autorizados y únicamente para la compra de productos alimenticios de la canasta básica y bienes de primera necesidad, excluyendo explícitamente cigarrillos, alcohol y otros artículos nocivos para la salud. No obstante, aún queda por evaluar los posibles efectos de la existencia de una demanda cautiva sobre los precios de estos bienes, ya que podrían anular o reducir el beneficio económico de la transferencia.

Las modalidades de pago, por otro lado, están asociadas al tipo de transferencia (desvinculada, de uso predeterminado, intermedia). Las transferencias desvinculadas pueden realizarse mediante depósitos en cuentas bancarias; entregarse directamente en eventos públicos; o retirarse en efectivo en sucursales bancarias, institutos de seguridad social u otros organismos gubernamentales y banca móvil. También pueden pagarse con créditos a tarjetas de banda magnética o de débito. Las transferencias de uso predeterminado, por otro lado, suelen realizarse mediante descuentos en diversos servicios básicos, como agua, gas o electricidad. Las transferencias intermedias pueden realizarse mediante tarjetas de banda magnética, tarjetas de débito o cupones.

Los montos de las transferencias se ajustan automáticamente según la inflación en cuatro programas nacionales de TMC (Solidaridad Chile, Familias en Acción en Colombia, Oportunidades en México y Asignaciones Familiares en Uruguay) y uno de alcance local (el Programa de Ciudadanía Porteña de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). En el programa Oportunidades, los montos de las diferentes transferencias se incrementan cada seis meses según la inflación de una canasta de precios en la economía mexicana, mientras que en caso de deflación, mantienen sus valores nominales. Sin embargo, en este programa, al igual que en Familias en Acción en Colombia, esta medida no se basa en una ley que regule el mecanismo de ajuste automático, como sí ocurre en Chile y Uruguay.

Un segundo grupo de programas ha modificado el monto de las transferencias con el tiempo, pero el ajuste no es automático. Los cambios se han realizado mediante decretos ejecutivos o presidenciales, evitando así el debate en los parlamentos nacionales. En Argentina, los montos de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social se han ajustado mediante decretos emitidos por la Presidencia de la República. Repetto y Díaz Langou (2010) argumentan que este programa debería considerar el efecto inflacionario del aumento en el costo de la canasta familiar, para actualizar automáticamente los montos de las asignaciones familiares no contributivas y anular los decretos que implementan dichos ajustes. En Brasil, los montos de las transferencias del programa Bolsa Família se fijan mediante decretos presidenciales cada 12 o 14 meses.

En Colombia, el programa de Subsidios Condicionales para la Asistencia Escolar en Bogotá calcula las transferencias según el precio del transporte público; mientras que, en Ecuador y Panamá, el gobierno las actualiza sin una frecuencia predefinida. El programa Avancemos en Costa Rica depende directamente de los acuerdos alcanzados por la junta directiva del Instituto Mixto de Ayuda Social, previa coordinación con la Entidad Rectora del Sector Social y de Lucha contra la Pobreza, lo que significa que los montos no dependen exclusivamente de decretos presidenciales. En un tercer grupo de países, como el Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras, los montos de los CCT no se han actualizado durante varios años. Estos países tienen algunos de los PIB más bajos de la región, por lo que la falta de actualización de los montos pagados podría deberse a una baja capacidad presupuestaria.

Existe un consenso amplio en que la indexación de las prestaciones debe ser por IPC, mensualmente y por Ley. Muchas veces esto no se logra por motivos presupuestales pero no existen argumentos en contra de mantener el poder de compra de la prestación y su estabilidad en el tiempo. También es relevante otorgar medios de pago (particularmente si son tarjetas dada su fácil identificación) que nadie pueda diferenciar de otros medios de pago disponibles (por estigma y por suba de precios para comercios solidarios).

10. Condicionalidades

Uno de los aspectos más debatidos en el diseño e implementación de los PTC ha sido la definición de las condicionalidades que deben cumplir sus beneficiarios para el acceso y mantenimiento de las mismas. Siguiendo a Cecchini y Madariaga (2011), en este documento usaremos el término “condicionalidades” para referirnos a los compromisos concretos que las

familias tienen que cumplir para recibir las transferencias. Parte del debate refiere a que la presencia de condicionalidades afecta la cobertura de los programas, en tanto impactarían directamente en la cobertura y efectividad de estos programas al delimitar qué hogares acceden y cuáles no. Otro componente menos visible pero igualmente determinante en su diseño y aceptabilidad son las narrativas de justificación detrás de las decisiones políticas. Las narrativas públicas sobre las condicionalidades reflejan principios de justicia distributiva, criterios de merecimiento y estándares morales que ayudan a justificar quién merece apoyo social y bajo qué condiciones. Estas narrativas no sólo guían el diseño institucional sino que, a través de la manera en que encuadran, destacan y ocultan algunos rasgos de la dinámica social,¹⁴ también moldean las percepciones sociales sobre los programas en elementos clave como su legitimidad y efectividad.

En este sentido, las condicionalidades operan no sólo como herramientas técnicas, sino también como mecanismos simbólicos que refuerzan o desafían representaciones sociales sobre la pobreza. Esto puede traducirse en estigmas -tanto sociales como institucionales- que afectan la experiencia de los beneficiarios y configuran actitudes ambivalentes en torno al rol del Estado. Así, las condicionalidades son un aspecto importante en la discusión sobre el diseño de las transferencias monetarias, abarcando elementos sobre la efectividad de las políticas, cómo se construye la legitimidad de las políticas sociales, quiénes son considerados merecedores de apoyo, y en qué medida estas políticas reproducen o transforman las estructuras sociales.

Finalmente, es necesario considerar que, como surge de las secciones previas, las políticas de transferencias a NNA en hogares vulnerables, tienen diversos y no siempre claros objetivos, que obligan a pensar en primer lugar cuáles son las prioridades de cada una. En el caso de las condicionalidades, si el objetivo central es fomentar la escolarización de NNA, por encima del objetivo de redistribución, la exigencia de condicionalidades será mucho más relevante y las penalizaciones por su incumplimiento serán más severas. Como señalan Fiszbein y Schady (2009), “Según el enfoque que se adopte para definir al conjunto de beneficiarios de los PTC, puede resultar un conflicto entre los objetivos de redistribución y de capital humano. (...) cuando las brechas de capital humano se concentran en gran medida en una proporción pequeña de los pobres, si el PTC se diseña para maximizar el efecto sobre la acumulación de capital humano, puede limitarse su capacidad de funcionar como mecanismo de redistribución”.

10.1. Principales usos

Las condicionalidades son un elemento usual en los programas de transferencias monetarias de América Latina, Estados Unidos y algunos programas sociales del Reino Unido, pero no están presentes en otros continentes como África y Europa. Vera Soares e Hirata (2012) ofrecen una

¹⁴ “La noción de frame o encuadre ha sido trabajada por distintos autores y desde distintas disciplinas —sociología, psicología, comunicación—. En los estudios en el campo de la comunicación, como este, resulta de utilidad tener presente la reconstrucción del concepto de frames. Siguiendo a Aruguete (2011), que presenta una de las definiciones más emblemáticas en el campo de la comunicación, están las propuestas por Robert Entman (1993), James Tankard (2001) y Stephen Reese, Oscar Gandy y August Grant (2001). Para Entman (1993), encuadrar es “seleccionar algunos aspectos de una realidad que se percibe y darle más relevancia en un texto comunicativo, de manera que se promueva una definición del problema determinado, una interpretación causal, una evaluación moral o recomendación de tratamiento para el asunto descrito (p. 52)”. Reyes y Salas (2025), p. 139.

clasificación de los programas latinoamericanos considerando tres vertientes: i) concentrados en las condicionalidades y los efectos de largo plazo, como Progresar/Oportunidades/Prospera; ii) concentrados en el corto plazo y la mejora en el acceso a recursos económicos, como Bolsa Familia, AUH y AFAM-PE (al menos hasta el giro de 2013); iii) no centrados en prestaciones monetarias sino en otro tipo de intervenciones, como Chile Solidario. Un elemento clave en la justificación de la introducción de condicionalidades en los PTM refieren a la legitimidad política de los mismos, en un contexto de menores preferencias por la redistribución, así como a la necesidad de fomentar la demanda educativa y de servicios de salud (con un diagnóstico de agencia).

A partir de Cecchini y Atuesta (2017) y en la base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL disponible [online](#), se revisaron 24 programas de transferencias condicionadas en la región. Según la documentación de los programas, el objetivo detrás de la exigencia de ciertas condiciones para el cobro de una transferencia, más allá de la propia situación de pobreza monetaria que la justifica, es fomentar la atención a la salud y la escolarización de NNA a través de la cuales podría contribuirse a atenuar la transmisión intergeneracional de la pobreza, aunque no existe evidencia sobre este extremo. Relativo a salud, se exige la asistencia a controles de salud de menores de 5 años y embarazadas. Relativo a educación, se exige la matriculación y asistencia educativa de los NNA. En esta dimensión, una distinción relevante es si se condiciona al uso de servicios o al logro de resultados. En la mayoría de los casos analizados, la condicionalidad educativa es específica a resultados, exigiendo el cumplimiento de una meta de asistencia de al menos el 75-85%.

En una proporción menor de casos, los programas exigen el cumplimiento de otras condicionalidades además de salud y educación. En algunos casos se exige la inscripción para la obtención de documentación de identidad (ej. Tekoporâ en Paraguay o Juntos en Perú), o la prohibición del trabajo infantil (ej. programa abrazo en Paraguay). En otros casos, se plantean condicionalidades con el objetivo de promover capacidades productivas. Este es el caso del Bono de Desarrollo Humano (BDH) de Ecuador, que exige que “Mujeres y hombres miembros del núcleo familiar titulares del BDH, que se encuentren en edad fértil, deberán asistir a una charla de planificación familiar en cualquier Centro de Salud del MSP, al menos una vez al año”, del programa Red de Oportunidades de Panamá que exige que “Al menos una persona adulta del hogar participe en las jornadas de capacitación convocadas bimestralmente”, o del componente Supérate Mujer para mujeres víctimas de Violencia Basada en Género (VBG) en República Dominicana a las que se les exige “Aprender un trabajo u oficio o realizar labores de emprendimiento, para lo cual se le daría asistencia de asesoramiento y financiamiento a través de Banca Solidaria.”

Desde la perspectiva de implementación de los programas, debido a su impacto en los beneficiarios, debería garantizarse un conjunto de buenas prácticas de las condicionalidades: objetivas y fácilmente comprobables, coordinadas con otras sectoriales para atender mismos objetivos, garantizar oportunidades de acceso y capacidad de las sectoriales para cubrir demanda.

Es de destacar que, en países de ingresos altos, la exigencia de condicionalidades no es usual en programas de transferencias monetarias a la infancia (Colafranceschi y Vigorito, 2012) pero sí es una característica muy presente en programas de desempleo (Immervoll et al., 2025).

10.2. Efectos de las condicionalidades

10.2.1 Efectos buscados

Las evaluaciones disponibles indican que las condicionalidades pueden contribuir moderadamente a la mejora educativa de quienes participan en el programa (Baird, Ferreira y Ozler, 2016) con respecto a las transferencias no condicionadas, pero ello puede producirse a costa de varios riesgos. Uno de ellos consiste en suspender a quienes están en peores condiciones (Álvarez et al., 2008).

En el caso de Uruguay, la experiencia ha sido variada. AFAM-PE tiene un requisito de escolarización, pero su real control comenzó a realizarse en 2013. A su vez, como se señaló en la revisión de antecedentes, es importante notar que varios estudios dan cuenta de un cambio en el discurso público sobre las transferencias ocurrido principalmente en 2013 pues a partir de allí, el control de contraprestaciones se hizo más fuerte, así como la señalización de los beneficiarios merecedores y no merecedores (Rossel, 2018; Rossel et al., 2023). Ello podría traducirse en un cambio de percepciones con respecto a la recepción de transferencias, tanto por parte de la población beneficiaria, como de la población en su conjunto.

10.2.2. Efectos no buscados

Los trabajos etnográficos de Mercedes de la Rocha para Progresá, permitieron identificar la ambigüedad de los efectos que podrían generar las condicionalidades con relación a la autonomía de las mujeres y el manejo de recursos (González de la Rocha, 2006). Por un lado, podrían registrarse signos de mayor empoderamiento por recibir la transferencia y, por ejemplo, participar de instancias comunitarias que muchas veces se promueven desde los programas. Por otro, podrían generarse tensiones en la participación laboral femenina y un reforzamiento de los roles tradicionales, en tanto el cumplimiento de las condicionalidades recae sobre las mujeres (Cookson, 2017, 2018; Bradshaw y Viquez, 2008; Molyneux, 2006).

En relación a la mayor autonomía y empoderamiento por ser las perceptoras de la transferencia generalmente mujeres a cargo de los NNA, con base en la primera ronda de la encuesta de evaluación de impacto de AFAM-PE, Bérgho y Galván (2018) encuentran que, de acuerdo a sus percepciones, las mujeres en pareja presentan mayor probabilidad de tomar decisiones dentro del hogar. Posteriormente, con base en la ola 2, Rivero (2025) encuentra que no hay un impacto del programa en el empoderamiento de las mujeres perceptoras de la transferencia. En cuanto al gasto y consumo, aunque los efectos son muy pequeños y en general no resultan significativos aparecen algunos indicios leves de mayores gastos en rubros destinados a los menores del hogar. Bargain y Colacce (con base en ENGIH 2015/16) encuentran que AFAM-PE genera un cambio en la asignación de recursos de los hogares a favor de las mujeres en las áreas rurales y una reducción de la pobreza en este grupo, donde es probable que las normas de género

tradicionales hayan creado mayores márgenes de mejora. Por el contrario, la asignación de recursos para los niños no se ve afectada.

Del análisis de este apartado surge que un primer elemento a definir es cuáles son los objetivos de la política. Un dilema emergente en esta definición es que la exigencia de contraprestaciones podría conllevar a la pérdida de progresividad del programa. Si éstas operan reduciendo la aceptación o retención de los hogares elegibles, entonces disminuyen el impacto de las transferencias monetarias sobre la pobreza y la desigualdad. Este sería el caso si el no cumplimiento -vía mayor deserción o inasistencia educativas- se concentrara entre la población de mayor vulnerabilidad socioeconómica. En efecto, la evidencia indica que una de las principales razones de salida de los programas de transferencias monetarias en la región es el incumplimiento de las condicionalidades (Stampini et al, 2023). Esto deja planteadas las interrogantes de hasta qué punto las condicionalidades cumplen con el objetivo planteado, y si limitan el alcance y la progresividad de los programas de transferencias monetarias. A su vez, otro potencial dilema podría emerger de la existencia de efectos no deseados, tal como evidenciado en la revisión de evidencia empírica.

Un dilema asociado al anterior, pero de carácter instrumental en el diseño de las transferencias monetarias condicionadas, gira en torno a la pregunta de si un solo instrumento puede cumplir eficazmente con múltiples objetivos de política. Estos programas suelen aspirar simultáneamente a reducir la pobreza en el corto plazo mediante transferencias directas, y a promover la acumulación de capital humano en el largo plazo a través de las condicionalidades de salud y educación. Sin embargo, esta multiplicidad de objetivos concentrados en un solo instrumento de política plantea riesgos de ineficiencia, fragmentación y debilitamiento del foco estratégico de la política en cuestión. Otros países han avanzado en el rediseño de los esquemas de transferencia consolidando una transferencia básica incondicional focalizada a hogares de menores ingresos, y un bono adicional, con el mismo criterio de focalización por ingresos pero que exige además el cumplimiento de requisitos asociados a otros objetivos de política: educativa, de salud, de trabajo infantil, de identificación, entre otras.

Otro dilema que nos presenta la existencia de condicionalidades para el cobro de una transferencia monetaria es la relación y ponderación que se le otorga a cada derecho básico, en concreto, al derecho a la subsistencia vs. el derecho a la educación y la salud. La existencia de condicionalidades y el no cumplimiento segmentado socioeconómicamente mencionado anteriormente, genera tensiones en el goce simultáneo del derecho a un ingreso básico para satisfacer las necesidades de la vida y del derecho a la educación. “(...) cuando las brechas de capital humano se concentran en gran medida en una proporción pequeña de los pobres, si el PTC se diseña para maximizar el efecto sobre la acumulación de capital humano, puede limitarse su capacidad de funcionar como mecanismo de redistribución” (Fiszbein y Schady, 2009). Esto resulta problemático, al menos, en los casos en los que el incumplimiento de la condicionalidad se da por razones ajenas a la voluntad de los hogares elegibles. En un estudio cualitativo, Rossel et al. (2014), encuentran que las principales razones para el incumplimiento de las condicionalidades en Uruguay son: falta de información; situaciones de vulnerabilidad (cuidados, embarazo adolescente, desmotivación educativa, ingreso al mundo laboral); insuficiencia de oferta de servicios; y errores en la gestión. En estos casos, las sanciones por incumplimiento de la condicionalidad operarían reforzando una mayor vulnerabilidad. Esto deja

planteada la interrogante de qué ponderación le asignamos a cada uno de los derechos sociales que intentan abordar las transferencias monetarias, si son derechos subsidiarios o si deberían garantizarse en paralelo a través de diferentes instrumentos de política.

La valoración del equipo de investigadores que elaboró este trabajo es que las condicionalidades deberían eliminarse. En el caso de las condicionalidades vinculadas a la educación media, potencialmente la única con cierto grado de efectividad, se sugiere que debería pensarse asociada a becas de estudio y no al otorgamiento de la transferencia.

11. Valoraciones sociales

Se argumenta habitualmente que las políticas sociales universalistas producen solidaridad y resiliencia, en contraposición a los programas sociales focalizados, sujetos a verificación de ingresos o con contraprestaciones, los cuales tienden a generar estigmatización y fragilidad. Sin embargo, las políticas sociales concretas no siempre encajan con claridad en esta dicotomía.

Por ejemplo, en el análisis que Calnitsky (2016) sobre un programa de ingreso universal implementado en Canadá en la década de 1970, señala que la recepción de los programas y el posible estigma asociado depende de (1) el grado en que los distintos grupos son tratados de manera similar o diferenciada, (2) el grado en que los pagos son automáticos o están sujetos a discrecionalidad, y (3) el encuadre moral del propio programa.

En particular, Calnitsky señala que no debe subestimarse la importancia de los aspectos morales de las políticas sociales. El esfuerzo más exitoso en la lucha contra la pobreza en América del Norte durante el último siglo —la expansión de los seguros sociales para las personas mayores (Campbell 2003; Myles 2000)— fue eficaz, en parte, porque las personas mayores son percibidas como moralmente merecedoras de dicho apoyo (Pettersen 1995; van Oorschot 2000, 2006). Eliminar el estigma social es importante en sí mismo, pero también es importante por razones instrumentales: si las herramientas contra la pobreza han de ser sostenibles socialmente, si han de proporcionar una base desde la cual movilizarse en favor de reformas más amplias, deben tener en cuenta el razonamiento moral que promueven.

Por ejemplo, la teoría del merecimiento de bienestar, elaborada por van Oorschot et al. (2017), identificaba originalmente cinco elementos normativos subyacentes a los juicios sobre el merecimiento de apoyo estatal: control, actitud, reciprocidad, identidad y necesidad. Luego de organizar un conjunto de grupos focales en Gran Bretaña, Alemania y Dinamarca, los autores hallaron que los criterios más usados para evaluar la fundamentación de determinadas políticas sociales eran el control, la reciprocidad y la necesidad. Además, descubrieron que con frecuencia se usan otros criterios, denominados contextuales, no contemplados en la primera elaboración de la teoría: el universalismo o la igualdad, la inversión social y el costo de implementación (Laenen, Rossett y Van Oorschot, 2019). Se pueden agrupar estos criterios en tres ejes: el individual, el intersubjetivo y el contextual. Esta clasificación se debe al objeto del cual se predica el merecimiento. En el eje individual la pregunta acerca del merecimiento de la transferencia se responde a partir de características del individuo, en el intersubjetivo, de la relación del individuo beneficiario con otros individuos y en el contextual, de los elementos generales de la sociedad.

En primer lugar, en el eje individual hay dos criterios: la responsabilidad (control) y la necesidad. El criterio de responsabilidad hace referencia a la consideración de que merecen la transferencia quienes son percibidos con poco o ningún control sobre su situación de exclusión, pobreza o marginación, por ejemplo, si un individuo se encuentra en la pobreza porque no recibió adecuada educación en su infancia. A su vez, a partir del criterio de necesidad se establece que merecen la transferencia quienes tienen mayores necesidades económicas, sanitarias, educativas o de algún otro tipo, por ejemplo, si una persona está sufriendo hambre, está incapacitada o tiene dificultades para generarse un ingreso por sí misma.

En segundo lugar, el eje intersubjetivo tiene como criterio el de reciprocidad, que consiste en afirmar el merecimiento de la transferencia por parte de quienes han hecho, están haciendo o se espera que hagan contribuciones importantes a la sociedad. Por ejemplo, ha contribuido a la seguridad social, ha tenido un trabajo formal, etcétera.

En tercer lugar, en el eje contextual está la igualdad o universalismo, que se centra en la idea del igual acceso de los miembros de la sociedad al ejercicio de ciertos derechos o a la satisfacción de ciertas necesidades básicas, independientemente de cuál sea la responsabilidad de los individuos. La segunda variable del eje contextual es la inversión social, que remite a que las políticas de transferencias se evalúan por las consecuencias que tendrán en el futuro para el conjunto de la sociedad; por ejemplo, se hace referencia a los beneficios que traerá en el futuro a la seguridad pública o a la estabilidad social. Por último, la variable de costo de implementación remite a la evaluación de la transferencia, teniendo en cuenta el uso eficiente de los recursos; por ejemplo, se apoya la política de transferencia si está bien focalizada o su instrumentación no genera costos innecesarios (Reyes y Salas, 2025, pp. 23-24).

Volviendo al análisis de Calnitsky, el programa de implementado en Canadá evitaba un tratamiento especial a los participantes que implicara la vigilancia o regulación de sus vidas laborales y personales, ni se los obligaba a transgredir normas dominantes sobre el trabajo y el mérito: “los participantes eran tratados como ‘todos los canadienses’, y la forma en que el programa se presentaba reforzaba esa imagen. Como consecuencia, la recepción comunitaria fue pragmática, no moralizante. La línea tajante que dividía a los pobres ‘merecedores’ de los ‘no merecedores’ se tornó difusa”.

Estas consideraciones parten del supuesto de que la legitimidad social y viabilidad política son tan importantes como la viabilidad económica al evaluar políticas de transferencias. Si se aspira a que los arreglos sociales sean robustos, el impacto político de los detalles de diseño y de su encuadre debe ocupar un lugar central en los debates sobre la reproducción social de las políticas públicas. Las políticas que desestigmatizan, aquellas que difuminan las fronteras entre los pobres merecedores y los no merecedores, siguen siendo tan relevantes como siempre¹⁵.

¹⁵ Amartya Sen (2000) suele referirse a la concepción de privación de Adam Smith como la incapacidad de aparecer en público sin vergüenza. Al reducir el estigma social, el ingreso garantizado contribuye a alcanzar este objetivo. La cuestión de si un ingreso garantizado puede realmente fortalecer la solidaridad social entre los sectores pobres y trabajadores es más difícil de argumentar de forma convincente. Este objetivo se alcanza, en parte, en la medida en que se brindan beneficios sin generar barreras para la inclusión social. Al oscurecer las distinciones entre trabajadores con bajos salarios, desempleados y beneficiarios de asistencia social, los programas universalistas de mantenimiento de ingresos pueden reducir las barreras de comunicación entre personas que, de otro modo, estarían socialmente

A continuación, se presentan algunas estadísticas descriptivas sobre diversas opiniones respecto a las AFAM y TUS que tienen los elegibles y no elegibles de las AFAM-PE. La información se extrae de la encuesta de seguimiento de las AFAM-PE para el año 2022/23.

Frente a la pregunta si “todos los niños deberían recibir AFAM”, se observa que poco más de la mitad apoya la idea que AFAM sea universal (54,35%). Además, se encuentra que existe un mayor apoyo entre los no elegibles (61,02%) que entre los elegibles (50,88%). A su vez, entre quienes cobran AFAM, el 63% de los no formales cree que todos los niños deberían percibir la transferencia. En cambio, al considerar los trabajadores formales y a los que no trabajan, este porcentaje asciende a 51,33% y 54,08% respectivamente, existiendo una brecha entre formales e informales de 11,71 puntos porcentuales.

En cuanto a las condicionalidades, en términos generales existe un alto apoyo a la existencia de condicionalidades en ambos programas. Casi el 82% apoya que las AFAM deba tener condicionalidades. Entre los elegibles este porcentaje asciende a 83%, mientras que entre los no elegibles es de 79,7%. A su vez, el 86% considera que el programa de Canastas debe tener requisitos, no existiendo prácticamente diferencias entre los elegibles y no elegibles.

En cuanto al conocimiento de las condicionalidades, más de un 50% tiene conocimiento sobre las condicionalidades educativas. Entre los informales este porcentaje asciende a 60,9% y entre los formales a 52,7%. A su vez, el conocimiento sobre los requisitos de salud es bajo, 23,55%, siendo más alto entre los no formales 28,26% que cobran AFAM que entre la población formal (16,7%). Por su parte, el 30% sabe que hay un ingreso máximo para poder recibir la transferencia, siendo más alto este porcentaje entre los no elegibles, mientras que un 20% ve la pobreza y vulnerabilidad como un requisito para la percepción de las AFAM.

Según el análisis realizado por Rivero (2025), los beneficiarios y no beneficiarios conocen los montos con precisión. Sin embargo, las personas que se encuentran en los quintiles más altos tienden a sobreestimar los montos. Al conceptualizar las transferencias, la mayoría la perciben como una ayuda o derecho de los niños, no como un derecho universal u obligación del Estado: *"Son un derecho de los niños. No una obligación del Estado. El Gobierno debe garantizar acceso a educación y trabajo, no darte plata"* (Familias monoparentales beneficiarias). *"El Estado debe garantizar techo, trabajo, educación; no dar dinero, no puede permitir que la gente pase frío o hambre"* (No beneficiarios, 30-50 años).

En los grupos realizados, se manifiesta que los montos recibidos en los programas de transferencias son insuficientes: *"¡Es una ayuda! Cuando conseguí trabajo, no la cobré más"* (Familias monoparentales). *"No podés vivir con eso. Es un complemento, pero en este país no alcanza"* (Beneficiarios, 30-50 años). Por otra parte, respecto a quienes deben acceder y en qué condiciones, algunos creen que se debe exigir alguna contraprestación: *"Ayudar sí, pero con control. Ver en qué se gasta y exigir algo a cambio"* (Familias no beneficiarias). *"Mi vecino cobra por cinco hijos y no hace nada"* (Beneficiarios). A su vez, muchos creen que no todos los que son beneficiarios del programa, deben serlo. Surge que las personas beneficiarias deben retribuir de alguna forma al Estado o a la sociedad, realizando algún trabajo o tarea comunitaria. A la hora

separadas. Esto no equivale del todo a fomentar activamente la solidaridad social, pero evitar su obstrucción ya constituye un objetivo valioso en sí mismo.

de discutir si la transferencia debe ser monetaria o en especie, surgió que la transferencia en especie puede limitar a las personas, en el entendido que existen heterogeneidades en el consumo, así como necesidades y restricciones distintas en función de características de los hogares. A su vez, hay acuerdo que si la transferencia es monetaria se debe controlar los gastos que realizan los individuos. *“Es para los chiquilines y no se controla”* (familias monoparentales o jefas de familia no beneficiarias). *“La tarjeta está bien, pero hay que controlar los gastos”* (beneficiarios entre 30 y 55 años).

Algunas personas manifiestan que la gente miente para recibir la transferencia, y que existen a su vez, ciertos desincentivos al trabajo: *“Como cobran por los cinco hijos, no trabaja nadie. No trabaja la abuela, ni el padre, ni la madre. Viven del Estado. ¡Ni una changa hacen! Y uno rompiéndose el lomo”* (familias monoparentales o jefas de familia no beneficiarias). *“Lo que pasa es que si trabajás te sacan la plata. Entonces la gente no lo ve como un apoyo para salir adelante. No hay una cultura a cambio de trabajo, para que el beneficiario quiera progresar y renuncie a este beneficio”* (familias monoparentales o jefas de familia no beneficiarias).

Se encuentra, además, una valoración positiva de la transferencia, valorando que es importante en términos económicos para el hogar y que genera motivación: *“Gasto en ropa, paseos y materiales escolares. Es una motivación”* (Familias beneficiarias). A su vez, ven a la tarjeta como un instrumento que ayuda a generar pertenencia social: *“La tarjeta me hace sentir parte de la sociedad. Puedo comprar en el supermercado como todos”* (Beneficiario en refugio).

Por lo cual, según el trabajo de Rivero (2025), se observa que las transferencias (AFAM-PE y TUS) son valoradas como *ayudas focalizadas*, pero se critica su insuficiencia, la falta de control y la ausencia de mecanismos de reciprocidad. Prevalece la idea de que el Estado debe priorizar empleo y servicios básicos sobre subsidios, aunque se reconoce su rol en situaciones de vulnerabilidad extrema.

12. Estigma

Los trabajos disponibles sobre los efectos en el estigma de las transferencias monetarias son escasos a nivel internacional, en tanto el grueso de ellos se ha enfocado a analizar los factores asociados al take-up o adhesión a los programas. Las teorizaciones económicas más extendidas se orientan principalmente a explicar los determinantes de la no postulación a programas de asistencia social pública, aun cuando pertenecen a su población objetivo (Blumkin et al., 2008; Yaniv, 1997). En estos modelos el estigma se define como la desutilidad producida por los costos psicosociales que podrían experimentar los receptores de los programas asistenciales (Besley y Coate, 1992; Moffit, 1983). A la vez, dentro de la disciplina económica existen varias perspectivas con respecto al rol del estigma en el contexto de las políticas públicas. Por un lado, Besley y Coate (1992) argumentan que este podría llegar a constituir un instrumento válido y costo efectivo para focalizar los recursos estatales en quienes efectivamente necesitan la asistencia y disuadir a los postulantes que no la merecen. Contrariamente, Moffit (1983) pondera en mayor medida sus costos psicosociales, los cuáles no solo abarcan a quienes no necesitarían acogerse a la política sino también lo hace a quienes sí la requieren, disminuyendo por lo tanto su efectividad.

La literatura empírica en torno al estigma hacia la pobreza y la recepción de beneficios públicos se ha centrado en analizar el nivel de adhesión de diferentes políticas gubernamentales. Para Estados Unidos, diversos artículos encuentran que el estigma tiene un efecto negativo sobre las tasas de adhesión de distintos programas de bienestar, que conspira contra los objetivos trazados desde la asistencia social (Bhargava y Manoli, 2015; Brizmo y Duffy, 2016; Manchester y Mumford, 2010; Stuber y Kronebusch, 2004; Stuber y Schlesinger, 2006).

Algunos estudios han analizado los niveles de adhesión a las principales transferencias monetarias no contributivas del país, si bien con la información de la que dispusieron no les fue posible discriminar el motivo de la no adhesión. Melo y Burdín (2009) investigan la no solicitud por parte de la población objetivo para el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES), encuentran que el 22 % de los hogares elegibles no habían adherido al programa. En el grupo de quienes no habían solicitado el beneficio se encontró una sobrerrepresentación de personas afrodescendientes y residentes en zonas distantes a los principales centros urbanos. Ghazarian (2020) realiza un análisis con base a datos del ELBU. En dicho trabajo se encuentra que la adhesión se ve afectada por un conjunto de variables socioeconómicas, en tanto las variables subjetivas o asociadas al estigma no resultaron significativas en el análisis econométrico realizado.⁷ No obstante, los datos utilizados en el estudio podrían no estar capturando de forma correcta el estigma asociado a la postulación y por lo tanto la autora concluye no debiera descartarse la presencia de estigma en la adhesión al programa (Ghazarian, 2020).

Nicolau (2022) y Nicolau (2023) analiza el impacto de la percepción de AFAM-PE y TUS sobre el estigma y la humillación reportados por los beneficiarios con respecto a un grupo de postulantes no elegibles, utilizando una encuesta de seguimiento donde se incluyeron preguntas provenientes del módulo propuesto por Zavaleta (2007). Encuentra indicios de que ambas prestaciones afectan los niveles de vergüenza reportados por quienes reciben alguno de los dos programas, aunque el efecto es mayor para la TUS, donde también se encuentran indicios de humillación. Si bien la información disponible no permitió ahondar en los posibles canales explicativos, es posible que el mayor efecto de TUS se origine en que se trata de una tarjeta magnética con identificación clara, en tanto AFAM-PE consiste en una transferencia puramente monetaria. A la vez, si bien dispuso de menos variables, no se encuentran efectos vinculados a la vergüenza en 2011/12, lo cual podría dar cuenta de un cambio de actitudes por parte de los beneficiarios, frente al endurecimiento del discurso público en torno a estos programas y la menor aprobación registrada en encuestas de opinión (Rossel et al., 2023, 2019). En el caso de quienes reciben estas transferencias se sienten estigmatizados por su doble condición de pobreza y recepción de transferencias, con lo cual podría inferirse que interpretarán su propia condición como un fracaso individual (Nicolau, 2023). Estos resultados se corroboran en la tercera ronda de la misma encuesta realizada en 2023.

Los análisis etnográficos disponibles también dan cuenta de las vivencias en el territorio de la percepción de AFAM-PE en contextos de alta precariedad y la multiplicidad de reacciones negativas y positivas que genera en el tejido social (Curbelo et al., 2023). Si bien no se ha ahondado en las causas del mayor estigma, varios trabajos dan cuenta de un cambio en el discurso público sobre las transferencias ocurrido principalmente en 2013 (Rossel et al., 2019, 2023; Baleato et al., 2025), así como y que quienes experimentan en mayor medida vergüenza

a la pobreza creen que el esfuerzo es la principal causa de los logros sociales (Nicolau y Vigorito, 2023).

En cuanto a la percepción que presenta la población sobre el tipo de apoyos que debería el Estado a las personas más pobres, existe un trabajo de Amarante et al. (2023) que indaga sobre este punto, utilizando el Latinobarómetro. Este aspecto resulta relevante, ya que permite aproximarse a la percepción social sobre la sostenibilidad de los programas redistributivos. En todos los quintiles de ingreso y para ambos sexos, el acceso al empleo aparece como la forma de apoyo más valorada. Le siguen, en orden de importancia, la vivienda, la alimentación, los servicios de internet y la educación. En este último caso, se observa un claro gradiente: la proporción de personas que priorizan la educación como forma de apoyo crece a medida que aumenta el nivel de bienestar del hogar. Solo una minoría menciona las transferencias monetarias directas como una forma deseada de asistencia estatal. A su vez, las autoras indagan sobre quiénes deberían ser los destinatarios de las ayudas estatales y quiénes deberían contribuir mediante el pago de impuestos. Los resultados a los que llegan muestran que, a medida que aumenta el nivel de bienestar del hogar, también se eleva el umbral de ingreso que se considera elegible para recibir apoyo. No obstante, la adhesión a enfoques universalistas — es decir, la idea de que todos deberían recibir el mismo tipo de ayuda— es muy baja: menos del 2% de las mujeres y menos del 1% de los varones se manifestó a favor de este tipo de políticas.

Estas valoraciones requieren un análisis más profundo, ya que pueden estar influidas por la forma en que los distintos estratos socioeconómicos perciben los tramos de ingreso: lo que para algunos puede parecer suficiente, para otros puede resultar insuficiente. El relevamiento realizado por Amarante et al. (2023), permite identificar un aspecto significativo para el diseño de políticas redistributivas, en el cual concluyen que independientemente del estrato socioeconómico, la mayoría de la población considera que los apoyos estatales deben focalizarse en el 50% de menores ingresos, lo cual refuerza la baja legitimidad de las políticas universalistas. Si bien esta observación requiere estudios específicos que profundicen en estas percepciones, anticipan que las políticas redistributivas deberán estar acompañadas por estrategias discursivas sólidas que ayuden a desarmar creencias preexistentes y a sostener su legitimidad social.

Finalmente, es importante resaltar la existencia de un falso dilema entre exigencia de condicionalidades y estigma. Las condicionalidades no son intrínsecamente estigmatizantes, sino como consecuencia de las narrativas públicas que se esgrimen para su justificación. En efecto, podrían llevar incluso a una reducción del estigma percibido por los beneficiarios en casos donde las justificaciones sociales de la exigencia de condicionalidades se planteen sobre la base de garantizar derechos sociales y el cumplimiento genere sentimientos de merecimiento entre los beneficiarios. Del mismo modo, la no exigencia de condicionalidades no resulta mecánicamente en eliminación del estigma asociado a la política. El cambio en las actitudes y percepciones sociales sobre merecimiento y, en última instancia, en la legitimidad y efectividad de las políticas de transferencias, depende fuertemente de las narrativas detrás de su diseño y justificación y de la forma en que son enmarcadas (Baráibar, 2019; Baleato et al, 2025).

13. Programas focalizados vs universalismo

Como fuera señalado previamente, los países de la región y también Uruguay, ampliaron el acceso, el gasto público social, incluso la generosidad de los beneficios, pero el acceso se ha dado de manera fragmentada y heterogénea y sin una transformación estructural de las arquitecturas de bienestar existentes (Arza et al., 2024). Cuando la estructura de la política social se encuentra fragmentada, los beneficios que ofrece son distintos para las personas según, por ejemplo, trabajen o no de manera formal, y para la población de clase media o en condición de pobreza. También puede usarse el término al hacer referencia a que un número significativo de personas está insuficientemente protegido. A su vez, en la medida en que los programas usan métodos de focalización y todos los métodos analizados hasta ahora presentan errores de exclusión e inclusión (Brown, Ravallion y van de Walle, 2018), la forma que asumen las transferencias a la infancia en el país presentan una serie de importantes desafíos.

Una alternativa es universalizar los programas, como, por ejemplo, mediante un programa de renta básica universal. De este modo, se otorga a cada persona una cantidad fija de dinero independientemente de sus ingresos, y se financia mediante impuestos proporcionales o progresivos (Banerjee et al, 2024). Un programa de este tipo, podría estar disponible para todos, como en un ingreso básico universal, o podría estar disponibles para todos en una categoría particular (por ejemplo, los niños), pero la distinción clave es que no están condicionados a los ingresos ni a indicadores indirectos de ingresos. Además, al menos en principio, no presentan errores de exclusión evitando también problemas de inequidad horizontal (es decir, que personas similares no reciban las mismas prestaciones). Las transferencias universales también tienen el potencial de reducir los costos administrativos (al obviar la necesidad de recopilar datos de los hogares).

Algunos de los análisis actuales, indican que el diseño más adecuado para atender el objetivo de eliminar o reducir la pobreza infantil es una prestación universal para la crianza (ILO, UNICEF y Learning for Well-being Institute, 2024; Plataforma de Infancia, 2024). En un informe realizado por Unicef y publicado en abril de 2025 se establece que “los efectos sobre la pobreza relativa infantil y la desigualdad dependen del monto de las prestaciones y de los umbrales de ingresos definidos para la elegibilidad, y la evidencia indica que las prestaciones universales pueden erradicar la pobreza infantil si el monto es adecuado” (UNICEF, 2025). En dicho informe se detalla que dentro de la cartera de políticas de infancia debería implementarse una prestación universal para la crianza que proporcione “una transferencia mensual de 6.000 pesos uruguayos (150 dólares) a todos los NNA, independientemente del nivel socioeconómico de su hogar, sustituyendo las transferencias y deducciones fiscales actuales relacionadas con los hijos e hijas a cargo”. Las simulaciones hechas por el equipo de investigadores señalan que, con ese diseño y ese monto la tasa de “pobreza infantil se reduciría en 51,3% en comparación con la ausencia de prestaciones” con un aumento del gasto anual en protección social para la infancia de 1,4 % del PIB (pasaría de 1,3% a 2,7%).

No obstante, un desafío clave es que los programas universales terminan muchas veces transfiriendo menos recursos a cada beneficiario que los programas focalizados, al menos en los países con menor grado de desarrollo donde no es fácil recuperar el dinero mediante impuestos,

dada la economía informal (Banerjee et al, 2024). En consecuencia, las transferencias universales podrían terminar generando la misma transferencia neta en niveles bastante altos de la distribución del ingreso en los países en desarrollo (Hanna y Olken, 2018). Esto hace que los programas universales sean particularmente costosos en comparación con los programas focalizados.

Así, Banerjee et al. (2024) concluyen que el tipo de programa preferible (focalizado o universal) depende en última instancia de la función de bienestar social y de la importancia relativa que el gobierno otorga a los errores de inclusión, los errores de exclusión y los beneficios per cápita.

14.Simulaciones de diseños alternativos del sistema de transferencias

En esta sección, se presentan un conjunto de simulaciones orientadas a ilustrar los principales efectos esperados de diferentes esquemas de transferencias. Para la elaboración de estos escenarios alternativos, se tuvieron en cuenta las discusiones en torno al diseño de las políticas de transferencias a la infancia analizadas en las secciones anteriores.

14.1 Lógica de las simulaciones presentadas

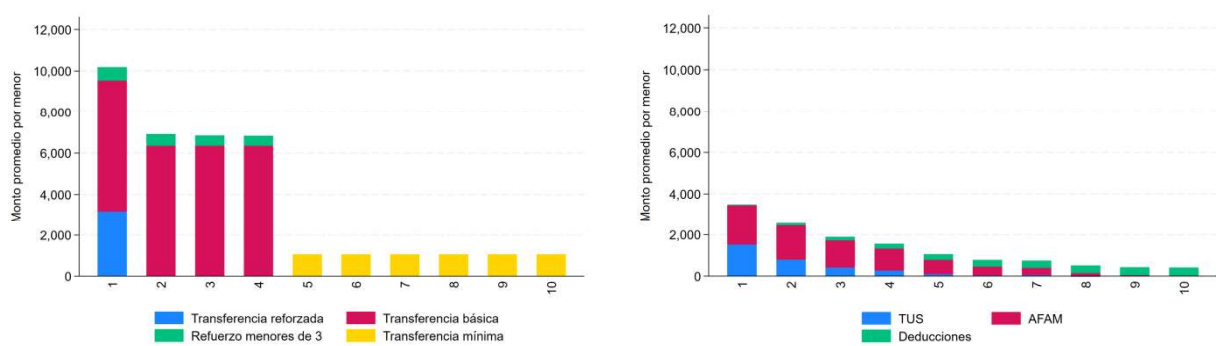
Este apartado presenta de forma intuitiva los escenarios simulados, que son fundamentados con mayor detalle en el siguiente. En la medida que los escenarios a simular son potencialmente infinitos, se optó por presentar una secuencia que fuera ilustrativa de los efectos que tienen las transferencias sobre pobreza, desigualdad y la magnitud de la inversión necesaria. Por este motivo, del conjunto de escenarios que se simularán, resulta conveniente empezar por el escenario final, de modo de entender la secuencia que lleva hasta ese punto. Así, en el escenario final, las principales transferencias a la infancia (AFAM en sus dos modalidades, TUS, Bono Crianza y Bienvenido Bebé, así como deducciones por hijo de IRPF) desaparecen, y son sustituidas por un único sistema, en el que existe una única transferencia, que se estructura de acuerdo a los siguientes escalones y montos:¹⁶

- Transferencia básica: actúa sobre los menores de la población vulnerable (dos primeros quintiles), y transfiere un monto equivalente a la Canasta Básica Alimentaria (CBA) de 6.357 pesos.
- Refuerzo por privación severa: refuerzo de 50% de la CBA a menores en hogares del primer decil
- Refuerzo a menores de 0-3: refuerzo de 50% de la CBA a menores de 3 años en hogares que reciben la transferencia básica
- Transferencia mínima: transferencia de 1/6 de CBA a todo el resto de los menores (hogares de quintiles 3-5).

¹⁶ Un diseño más adecuado para un sistema de transferencias a hogares con menores universal, de carácter progresivo, descansaría en una transferencia idéntica para todos los menores, independientemente de su ubicación en la distribución de los ingresos, que se volvería progresiva mediante una modificación del sistema de imposición a la renta. En la medida que este tipo de reforma se encuentra por fuera del alcance de este trabajo, se presenta como escenario de reforma uno como el descrito, es decir, con una única transferencia escalonada.

En todos los casos, se trata de una única transferencia, en idénticas condiciones y enmarcada en una única política. Siguiendo las discusiones de las secciones anteriores, las transferencias se simulan sin escalas de equivalencia y sin condicionalidades¹⁷. En la Gráfica 12, se ilustran los montos transferidos en promedio por menor en el escenario final (panel de la izquierda), contra los actuales (panel de la derecha). De allí, se desprende que en este escenario final (i) los montos son sustancialmente más elevados en los primeros cuatro deciles, y (ii) que la transferencia básica sustituye esencialmente a las Asignaciones Familiares (sobre todo del Plan de Equidad), que los refuerzos sustituyen el rol jugado por la TUS, y que el escalón mínimo de la transferencia sustituye las deducciones por hijo de IRPF y las Asignaciones Familiares contributivas (como complemento, ver Gráfica 8 de cobertura).

Gráfica 12. Montos transferidos por menor (escenario 3 y escenario base)



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2024

14.2 Fundamentación de los escenarios

Los tres escenarios simulados se presentan en la Tabla 10. La idea básica de la secuencia de simulaciones es que, conforme se avanza en cobertura poblacional con la nueva transferencia, se van eliminando las transferencias existentes, siendo sustituidas por el nuevo sistema unificado. A modo de ejemplo, al pasar del Escenario 2 al 3, se agrega la transferencia mínima y se retiran las AFAM contributivas y las deducciones por hijo de IRPF. De este modo, en los únicos escenarios en los que no coexisten dos diseños de política distintos, son el base y el escenario 3. En todos los restantes, la pobreza y la desigualdad resultan del efecto combinado de parte del esquema actual y parte del proyectado final. Vale la pena enfatizar, que esta secuencia no es una recomendación de despliegue en etapas del nuevo sistema de transferencias, sino simplemente un ejercicio ilustrativo de los efectos de distintas transformaciones sobre la pobreza y la desigualdad.

Escenario 0 (base): En este escenario se consideran las prestaciones actuales para niños en situación de vulnerabilidad, tal como se definen en la normativa vigente. Ello implica el esquema actual con TUS y los dos sistemas de AFAM. En el escenario actual, por tanto, se parte de las

¹⁷ Esto incluye la condicionalidad de asistencia a educación o controles de salud, así como los relativos al tipo de productos o comercios.

consideraciones que realizan los documentos que definen las políticas. De esta forma, la población objetivo depende de cada una de las prestaciones consideradas.

Tabla 10. Descripción de Escenarios

Escenario	Objetivo (normativo)	Población objetivo	Diseño general de la nueva política	Montos	Estructura general
0 (base)	Vulnerabilidad socio-económica	Población efectiva actual	Prestaciones específicas por población objetivo	Actuales	Transferencias actuales
1	Vulnerabilidad socio-económica	Nueva transferencia a población objetivo teórica actual	-Primer quintil: transferencia básica+refuerzo 0-3 -Primer decil: refuerzo privación	Básica: \$6357 Refuerzo privación: \$3179 Refuerzo 0-3: \$3179	-Primer quintil: nueva transferencia unificada -Quintiles 2-5: transferencias vigentes (AFAM-PE, AFAM-CON, Dev por hijo (IRPF))
2	Vulnerabilidad multidimensional	Nueva transferencia a población en condiciones de vulnerabilidad	-Primeros dos quintiles: transferencia básica+refuerzo 0-3 -Primer decil: refuerzo privación	Básica: \$6357 Refuerzo privación: \$3179 Refuerzo 0-3: \$3179	-Primeros dos quintiles: nueva transferencia unificada -Quintiles 3-5: transferencias vigentes (AFAM-PE, AFAM-CON, Dev por hijo (IRPF))
3	Mínimo social	Universal a menores de 18	-Primeros dos quintiles: transferencia básica+refuerzo 0-3 -Primer decil: refuerzo privación -Quintiles 3-5: transferencia mínima	Básica: \$6357 Refuerzo privación: \$3179 Refuerzo 0-3: \$3179 Mínima: \$1060	-Nueva transferencia unificada para todos los hogares con menores

Además de este escenario base, se presentan otros dos que buscan mostrar, de forma intuitiva, qué cambios generan algunas decisiones metodológicas clave antes de pasar a los escenarios propuestos. Así, el Escenario 0a busca reproducir las políticas de transferencias actuales (en particular AFAM-PE y TUS) en base a cómo se define la política (beneficiario y montos) y no sobre

quiénes declaran efectivamente recibirla. De este modo, puede apreciarse en qué medida cambian los resultados distributivos producto de las mejoras de focalización de lo ya existente. En el Escenario Ob, se simula el Escenario 1 de la Tabla 10, pero con montos muy similares a los del presente. Así, la transferencia básica es equivalente a una AFAM-PE para menores escolares (2.247 pesos), el refuerzo para menores de 3 es equivalente al bono crianza (2.226 pesos), y el refuerzo al primer decil equivale a una TUS (1.736 pesos). Este escenario tiene como único objetivo ilustrar los efectos de este diseño de transferencias, en ausencia de un incremento sustantivo de los montos transferidos.

Escenario 1: El objetivo de este escenario es analizar los efectos de la unificación del polo no contributivo, AFAM-PE, TUS, Bono Crianza y Bienvenido Bebé en los hogares del primer quintil, estableciéndose dos escalones en el valor de las prestaciones; pero manteniendo la dualidad de los polos contributivo y no contributivo, así como las deducciones por hijo de IRPF.

La población objetivo del sistema unificado son los hogares del primer quintil de ingresos, lo que equivale aproximadamente a los 240.000 hogares de menores ingresos. Los dos escalones del sistema unificado en este escenario, se orientan a fortalecer los montos de ingreso efectivamente transferidos a los hogares que enfrentan mayores carencias. Así, tentativamente, y con base en la población objetivo de TUS, el primer escalón corresponda al primer decil de ingresos y el segundo al resto del primer quintil. Los hogares del primer escalón recibirán, por niño/a, 1,5 CBA (1 CBA más el refuerzo de $\frac{1}{2}$ CBA), en tanto que los del segundo recibirán 1 CBA por menor. Con el mismo espíritu, se simula un segundo refuerzo de la transferencia para hogares con menores de 0-3 años (también de $\frac{1}{2}$ CBA), similar al que hoy ofrece el bono crianza, pero montado sobre todo el primer quintil de ingresos, en lugar de sobre los hogares con mayores privaciones (símil TUS). La TUS deja de existir y los hogares pertenecientes al primer escalón reciben una única prestación reforzada a través de una tarjeta magnética bancaria sin identificación especial. Los montos a ser transferidos, se basan en la discusión de suficiencia de la Sección 3.1.

El argumento para la unificación de las prestaciones no contributivas en una única transferencia con dos escalones, radica en que AFAM-PE se orienta a una población objetivo mucho más amplia que la TUS, lo cual implica que los hogares con menores de 18 elegibles para la TUS se ven obligados a tramitar dos beneficios regulados por el MIDES en forma independiente. A ello se suma que, dado el muy bajo monto de la TUS, es decir, que el valor de la transferencia es menor que el gasto en alimentos de los hogares más vulnerables, esta prestación se asemeja bastante a una transferencia monetaria, por lo cual, en su versión actual, no existe una justificación clara para que se mantenga diferenciada, aun cuando se otorgue a un subconjunto de hogares elegibles para AFAM-PE¹⁸. Al unificarla con AFAM-PE y convertirla en una transferencia puramente monetaria, las condicionalidades de compra en la Red de Comercios Solidarios (RCS) cesarán, al tiempo que la RCS dejaría de existir, así como las tarjetas impresas con el logo MIDES. Esto último podría contribuir a reducir el estigma a quienes son percibidos

¹⁸ El objetivo de influir en los hábitos de consumo, en cambio, sí se abandona con esta unificación. Por una discusión sobre este punto, ver sección 7.

como portadores de “Tarjetas MIDES” (MIDES, 2016; Nicolau, 2023). Estas consideraciones, relativas a la unificación del sistema, son también parte del fundamento de los escenarios 2 y 3.

Escenario 2: El objetivo de este escenario es extender la nueva política de transferencias de ingresos a los dos primeros quintiles de la distribución del ingreso. Si bien las prestaciones actuales alcanzan este segmento de la población parcialmente, su cobertura dista de ser completa. La determinación de esta población objetivo se basa en diversos trabajos que, con base en distintas metodologías, coinciden en identificar a los dos primeros quintiles de la distribución del ingreso presentan vulnerabilidad socioeconómica, tanto de ingresos (Colafranceschi, Failache y Vigorito (2013) Carbajal y Rovner, 2014; Colafranceschi, Leites y Salas, 2018), como multidimensional (Machado y Vigorito, 2025). Esto implica, que aun cuando estos hogares no enfrenten privaciones de ingreso en el presente, se hallan en riesgo de experimentarlas si las condiciones económicas del país empeoran. De esta forma, el escenario se propone estabilizar los ingresos de este conjunto poblacional, manteniendo los dos escalones anteriormente propuestos. De esta forma, los hogares de los dos primeros quintiles de ingreso perciben 1 CBA por menor, con dos refuerzos: ½ CBA para niñas y niños de 0 a 3 años, y ½ CBA adicional para los hogares del primer decil de ingresos.

Escenario 3: El objetivo de este escenario es garantizar un mínimo social o prestación universal por crianza, mediante la cobertura de la totalidad de los hogares con menores de 18. De esta forma, el escenario se plantea una renta universal para menores de 18 años, completa la integración del sistema AFAM y agrega a las variantes anteriores la unificación con el sistema de deducciones por hijo IRPF. Así, se mantiene el escalón del primer decil planteado en los escenarios anteriores y el refuerzo hogares de los dos primeros quintiles con niñas y niños de entre 0 y 3 años, con montos idénticos a los de los escenarios anteriores, y se agrega uno adicional, para los menores de hogares de los quintiles 3 a 5, de un ⅓ de CBA. Este último escalón de la transferencia tiene por objetivo sustituir, fundamentalmente, las AFAM contributivas y las deducciones por hijo de IRPF.

14.3 Simulaciones de esquemas de transferencias alternativos

14.3.1 Resultados principales

Para estimar el impacto en pobreza, pobreza infantil y desigualdad de ingresos, se realizan microsimulaciones aritméticas, estáticas y de equilibrio parcial, en base a la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE), del año 2024. En esencia, esto implica que se realizarán simulaciones de cómo cambia el ingreso de los hogares ante cambios en la política, asumiendo que los hogares no cambian sus decisiones (por ejemplo, en materia de empleo), que solo se consideran los efectos inmediatos de la política (en oposición a los efectos de largo plazo) y que no se considera cómo los cambios en los ingresos de los hogares repercuten en otros mercados (vía consumo, empleo, etc). Este tipo de enfoques es estándar en la literatura y permite entender con una precisión razonable los potenciales efectos de corto plazo de las políticas (Bourguignon y Spadaro, 2006).

El ejercicio de simulaciones es por definición siempre tentativo y sujeto a revisión, pero puede resultar útil para ilustrar sobre los costos y efectos de distintos diseños de política pública. En la Tabla A.1 se presentan los resultados de las simulaciones¹⁹, que se agrupan en tres grandes dimensiones: (i) resultados sobre pobreza y desigualdad; (ii) costo (en términos del PIB de 2024) y (iii) cobertura en hogares. En la tabla A.2 se incluyen los ganadores y perdedores por deciles de ingresos en cada uno de los escenarios²⁰; mientras que en la Tabla A.3 se incluye la distribución del gasto total por transferencias por deciles de ingreso.

De los primeros tres escenarios que, como se señaló, muestran distintas variantes del escenario que se emplea como base para las comparaciones, surgen los siguientes comentarios.

- (0) El efecto de que las transferencias, tal como están diseñadas actualmente, llegaran efectivamente a quienes teóricamente deberían llegar no es considerable, como surge de la comparación del escenario base con el escenario 0a. En el escenario 0b sirve esencialmente como base del escenario 1 (primer quintil con transferencia unificada, quintiles 2 a 5 con sistema actual), pensado como comparación con el Escenario 1, en la medida en que es idéntico solo que con montos relativamente similares a los que se transfieren actualmente, y una inversión agregada similar (0,61% del PIB). El limitado impacto de este escenario intermedio en la pobreza muestra el escaso margen de mejora en términos del indicador de pobreza, en ausencia de mejoras de diseño y montos transferidos. En términos de ganadores y perdedores, la perfecta focalización genera un aumento de ingresos de los hogares de los primeros cuatro deciles, mientras se observa una pérdida de ingresos por incorrecta focalización a lo largo de toda la distribución. El escenario 0b, en cambio, provoca ganadores únicamente en el quintil 1, mientras se mantiene un conjunto de hogares perdedores debido a la focalización.

En relación a los tres escenarios nuevos simulados, es posible señalar que:

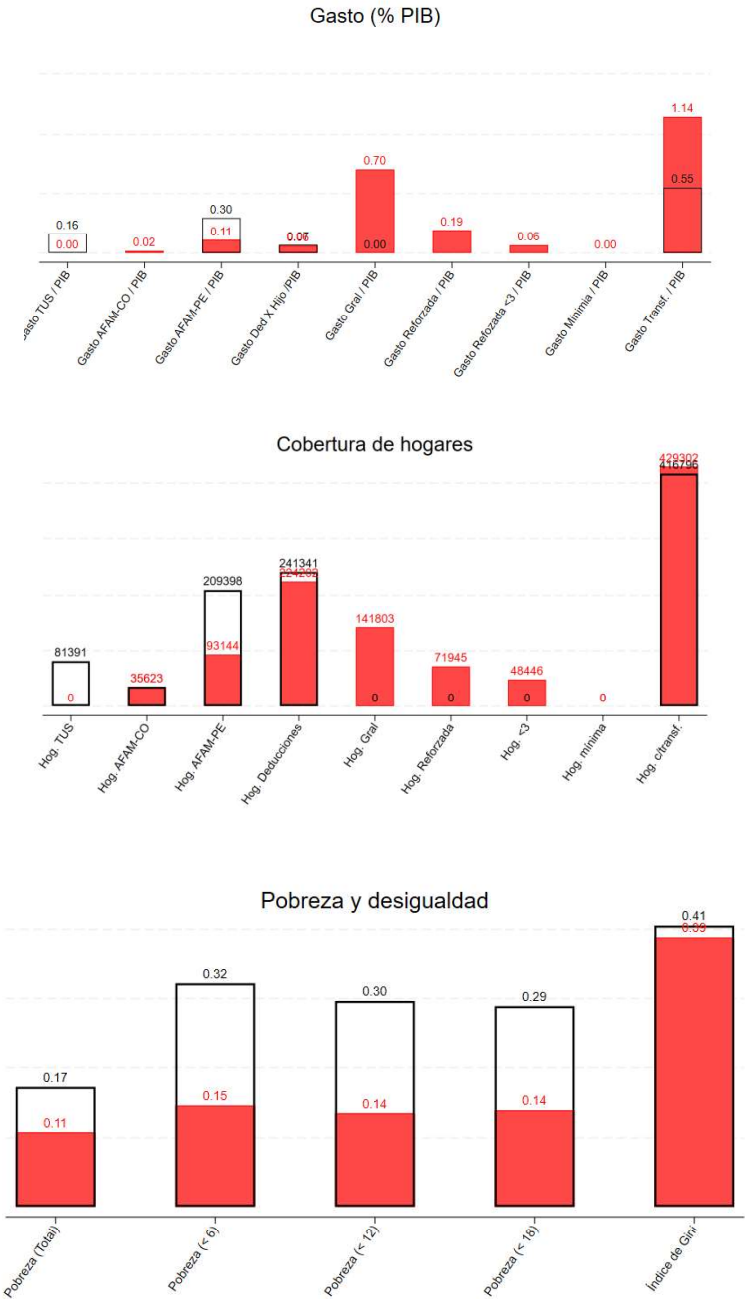
- (1) Como la diferencia entre el 0b y el 1 es exclusivamente de montos transferidos, permite entender el efecto que incrementarlos tiene sobre la pobreza, la desigualdad, y el nivel agregado de inversión (Gráfica 13). El sistema unificado en el primer quintil sustituye la totalidad de la TUS y la mayor parte de AFAM-PE, incrementando ligeramente el número total de hogares con menores que reciben alguna transferencia. Con los incrementos de montos (1 CBA para la transferencia básica, ½ CBA para los refuerzos de privación y menores de 0 a 3 años) la pobreza se reduce de forma sustantiva. En menores de 6 años, la pobreza cae a 14,6% (casi 18 pp menos que en el escenario base), y la de la población general a 10,8%. La desigualdad, por su parte, se reduce en 1,5 puntos del índice de Gini. Por diseño, los hogares ganadores se ubican únicamente en el primer quintil de ingresos;

¹⁹ La Tabla A.1 también incluye un escenario adicional a efectos ilustrativos, que surgió de las conversaciones con las contrapartes, donde el sistema de transferencias sigue una lógica similar a la aquí planteada pero con los siguientes montos: (i) para los hogares del quintil 1 es una transferencia de 1 CBA + 50% de incremento a menores de 3 años; (ii) hogares del quintil 2 reciben 2/3 de CBA + 50% de incremento a menores de 3 años; (iii) hogares del quintil 3 reciben 1/3 CBA + 50% de incremento a menores de 3 años.

²⁰ Se considera que un individuo es “ganador” si es parte de un hogar que ve incrementado su ingreso debido al escenario simulado; y “perdedor” si su ingreso se ve disminuido.

mientras se mantienen los perdedores por focalización respecto al escenario base. La inversión necesaria para esta reducción está en el entorno de 1,14% del PIB, 0,6% más que la del escenario base. Este gasto incrementa la participación del primer quintil en el gasto total por transferencias desde 58% del total a 84% del total.

Gráfica 13. Escenario 1: Gasto (%PIB), cobertura y resultados en pobreza y desigualdad.

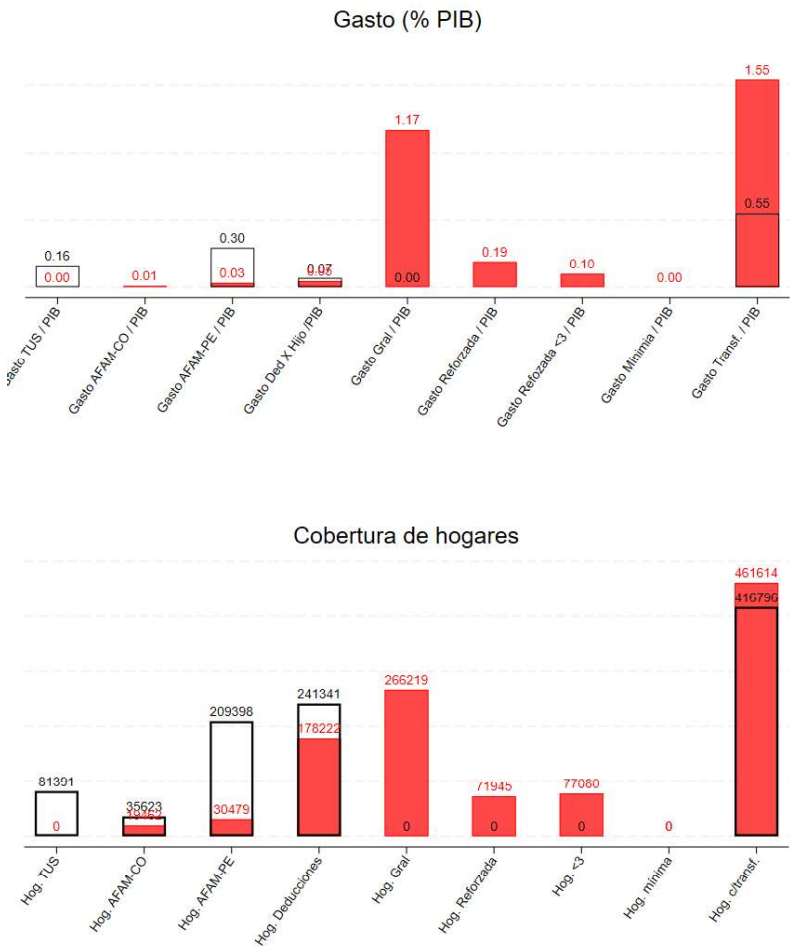


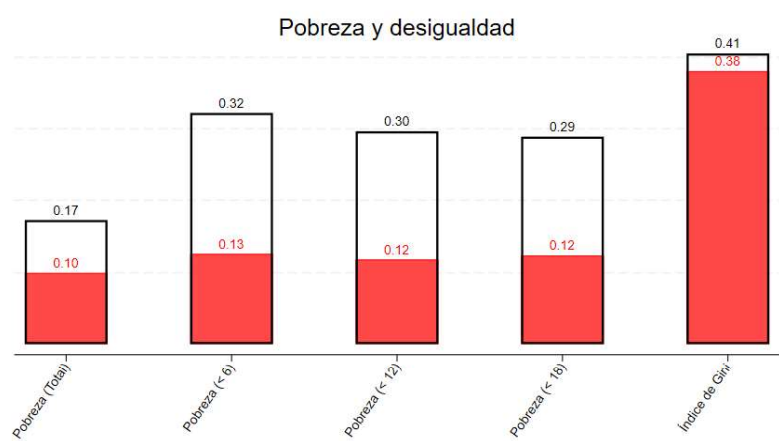
Fuente: elaboración propia en base a ECH 2024

(2) En el Escenario 2, es idéntico al 1 pero con una cobertura de la transferencia básica (y por tanto, también del refuerzo a menores de 3) a los dos primeros quintiles (Gráfica 14). Esto implica, como consecuencia, una reducción sustantiva de los hogares recibiendo AFAM en sus dos modalidades. Es interesante notar cómo en este caso, si

bien hay una reducción de la pobreza (por ejemplo, 2 pp en menores de 6) el impacto es moderado porque el incremento de las transferencias se da en hogares mayoritariamente vulnerables, pero no pobres. Como se señaló, aunque no impacte de forma tan marcada en la pobreza, transferir a estos hogares es esencial en la medida que son los que están en riesgo de caer en la pobreza ante eventos económicos adversos. Adicionalmente, el impacto en desigualdad es sustantivo. Este escenario genera que 2/3 de los hogares del segundo quintil sean ganadores por esta nueva transferencia. La inversión necesaria en este escenario es 1 punto del PIB adicional, y arroja como resultado 20 pp menos de pobreza en menores de 6 años, y un índice de Gini 2,5 puntos más bajo. Esta nueva transferencia, provoca que el 94% del total del gasto se concentre en los primeros dos quintiles de ingresos (respecto a un 80% en el escenario base).

Gráfica 14. Escenario 2: Gasto (%PIB), cobertura y resultados en pobreza y desigualdad.

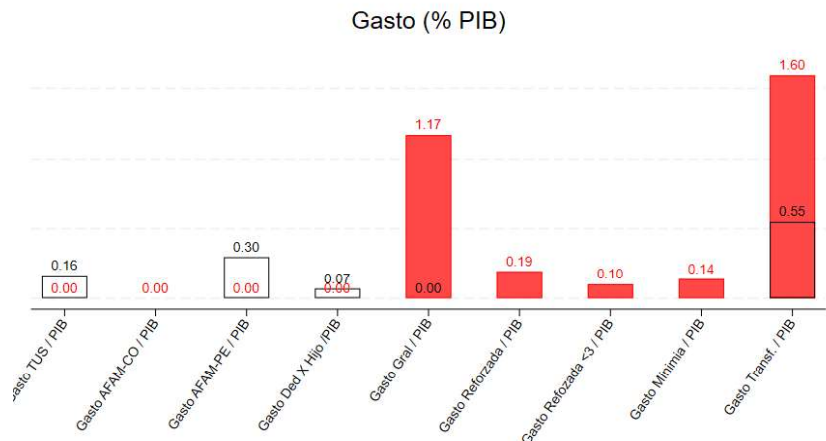


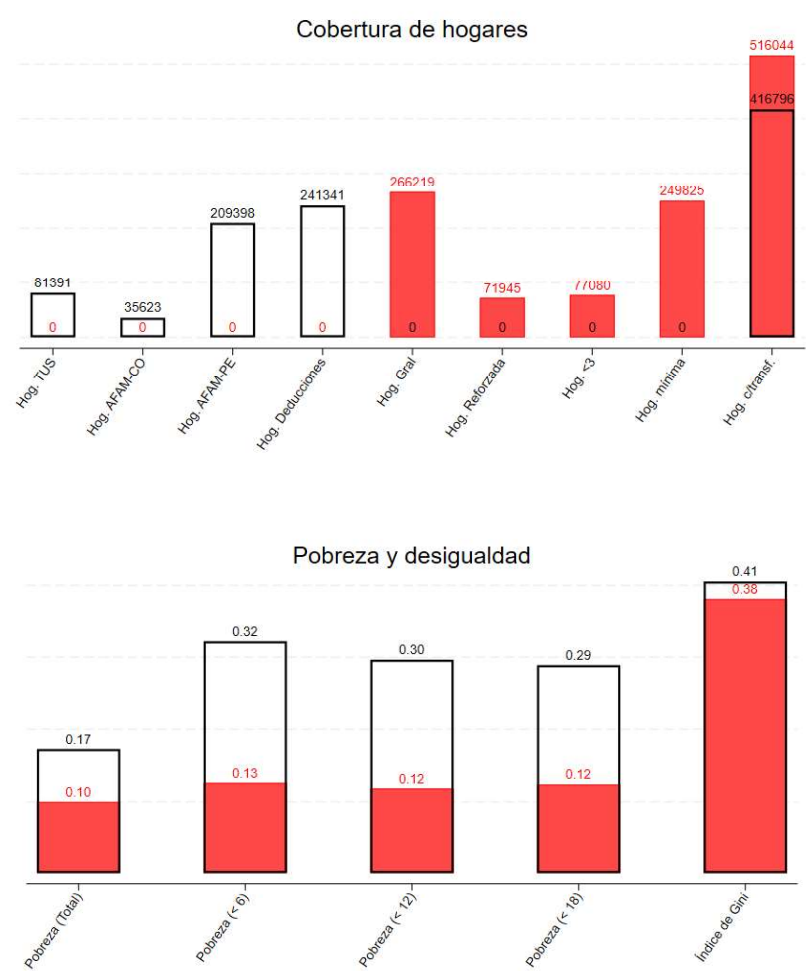


Fuente: elaboración propia en base a ECH 2024

(3) En el escenario final (Gráfica 15), se sustituye completamente el sistema actual por el nuevo, con un incremento de inversión respecto del Escenario 2 de 0,05% del PIB (en la medida que sustituye hogares que ya recibían AFAM contributiva o deducciones por hijo de IRPF por el escalón de ⅓ de CBA), pero con un sistema de transferencias a menores universal. Por este motivo, la cobertura sí se incrementa sustantivamente, porque no hay menores que no reciban transferencia, y la expansión se da fundamentalmente en los hogares de los quintiles 3 a 5. No hay efectos en pobreza ni en desigualdad, lo que es importante debido a que se están realizando transferencias a todos los menores, incluso a los de los hogares de mayores ingresos. De combinar este cambio en las transferencias, ahora universales, con modificaciones en el IRPF, el efecto distributivo sería naturalmente muy superior. Este escenario, al ampliar la cobertura a toda la distribución, genera que aproximadamente un tercio de los hogares de los quintiles 3 a 5 ahora sean ganadores de la política. Sin embargo, dado que los montos adicionales transferidos son menores para los hogares de mayores ingresos, los primeros dos quintiles siguen concentrando aproximadamente el 90% del gasto total de la transferencia.

Gráfica 15. Escenario 3: Gasto (%PIB), cobertura y resultados en pobreza y desigualdad.





Fuente: elaboración propia en base a ECH 2024

14.3.2. Consideraciones importantes de diseño

Para finalizar esta sección, este apartado discute brevemente algunas dimensiones importantes que, si bien están de alguna manera implícitas en los escenarios simulados, conviene destacar.

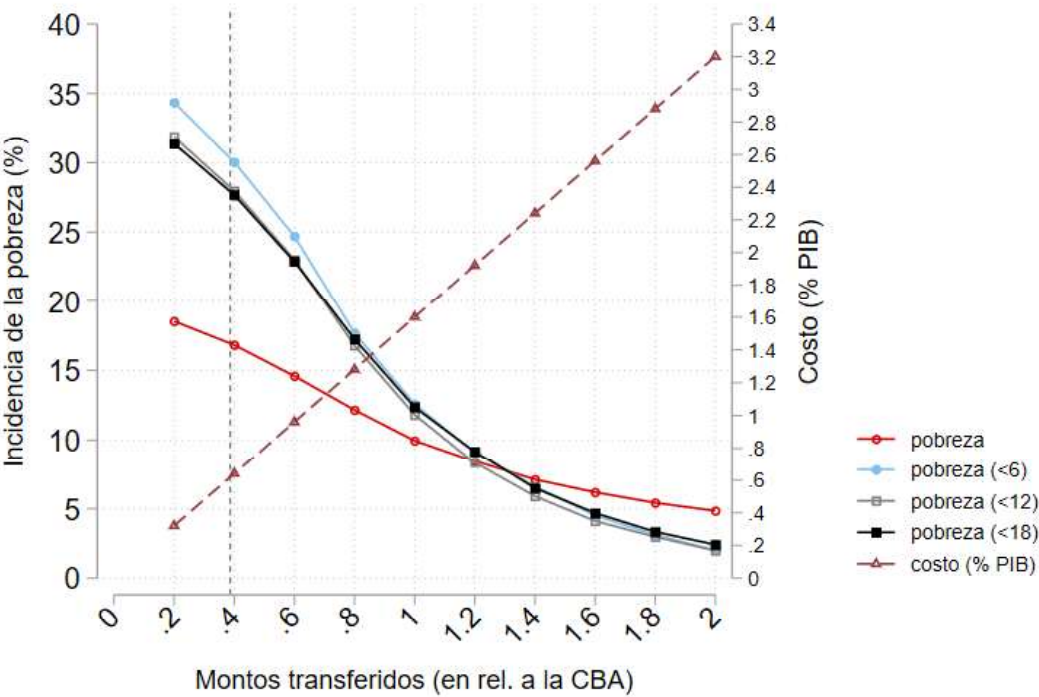
En primer lugar, es importante destacar la importancia del efecto de los montos transferidos. De los escenarios anteriores, así como de las discusiones de las secciones precedentes, se desprende que los cambios de diseño son importantes por un vasto conjunto de razones, pero que, sin incrementos sustantivos en los montos transferidos, el efecto en la pobreza monetaria será muy modesto. Esto es resultado, esencialmente, de que, a pesar de su enorme fragmentación, el conjunto actual de transferencias monetarias a hogares con menores tiene un nivel de cobertura que ya es relativamente amplio.

En la gráfica 16 se muestra el cambio en el indicador de pobreza para distintos grupos de población, ante cambios en los montos transferidos, asumiendo que nos encontramos en el escenario 3. Como en el escenario 3 todos los montos transferidos se expresan con relación a la

CBA (equivalente a la transferencia del escalón principal, al 40% de la población), la gráfica muestra la simulación de pobreza cuando cambia ese monto de referencia. Así, cuando el eje de las “x” tiene el valor 1, se está simulando el escenario 3 como ya fue descrito; cuando vale 0,8, es el mismo escenario, pero las transferencias otorgadas son en relación al 80% de la CBA; cuando vale 0,6, el 60%, y así sucesivamente.

De la gráfica 16 surgen un conjunto de consideraciones relevantes. La primera es que el incremento de los montos tiene un fuerte efecto sobre la estimación de pobreza monetaria. Así, por cada \$1.000 de aumento en el monto de referencia, hay una caída de 4.6 puntos porcentuales en la pobreza en menores de 6 años, y 1.7 p.p. la pobreza para el conjunto de la población. Dado un cierto diseño del sistema, los montos son determinantes: de hecho, la línea punteada indica aproximadamente el monto de transferencias actuales de los sistemas de AFAM-PE, y la pobreza simulada es, también aproximadamente, la actual. Así, enfatizamos que, partiendo del sistema actual, la resolución de los problemas de diseño es inmensamente relevante por una amplia variedad de razones, pero a la hora de pensar en el efecto en el indicador estimado de pobreza monetaria, los montos son los determinantes. Finalmente, para montos un 20% más altos que los supuestos en el escenario 3, la pobreza en menores y la pobreza para el conjunto de la población se equiparan; incrementar los montos transferidos no solo disminuye la pobreza y la pobreza en menores, sino que tiende a reducir hasta eliminar la sobrerrepresentación de los niños, niñas y adolescentes en las personas bajo la línea de la pobreza.

Gráfica 16. Efecto de los montos transferidos sobre el indicador de pobreza monetaria (y el gasto como % del PIB)



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2024

En segundo lugar, en el diseño sugerido se plantean dos refuerzos a la transferencia básica que opera sobre los primeros cuatro deciles: uno a hogares del decil 1, y otro a hogares con menores de 3 años. En la Tabla 11, se muestra el efecto de cada uno de los refuerzos sobre la pobreza en distintos tramos etarios. Como se observa, ambos refuerzos en los hogares del primer decil tienen un impacto muy considerable en la pobreza en menores, aunque el efecto del refuerzo en el primer decil es mayor. Esto se debe a que (i) por estar focalizado en el primer decil, es más probable que impacte en el indicador de pobreza monetaria, porque el refuerzo a menores de 3 impacta en algunos hogares vulnerables (primeros cuatro deciles), pero no necesariamente pobres, (ii) el gasto total involucrado es casi dos veces mayor, como se desprende de la Gráfica 15. En el caso del refuerzo a menores, el efecto es mayor en pobreza en menores de 6 años que en las restantes, como es esperable.

Dicho esto, vale la pena agregar que, más allá del impacto en el indicador de pobreza monetaria, el refuerzo a menores de 3 años tiene una lógica asociada a la importancia de esta etapa de desarrollo en el ciclo de vida (ver sección 4.2), así como un control significativamente más sencillo, en la medida que basta con dar de baja el refuerzo superado el umbral etario definido, no necesitando de controles de medio como en el refuerzo al primer decil.

Tabla 11. Efecto de los refuerzos sobre el indicador de pobreza monetaria

Caída de pobreza explicada por refuerzos			
	Ref. men. 3	Ref. decil 1	Dos refs.
Incidencia de la pobreza	0,6%	2,1%	2,8%
Pobreza (menores 6)	3,2%	5,8%	9,2%
Pobreza (menores 12)	1,8%	5,4%	7,5%
Pobreza (menores 18)	1,2%	5,2%	6,7%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2024

Por último, en relación a los errores de focalización antes señalados, vale la pena realizar una consideración final. En la medida que se instrumente un sistema único de transferencias de carácter universal, los eventuales errores de focalización pierden cierta relevancia como problema de diseño. Si el sistema es universal, el error de focalización implica que el hogar recibe la transferencia equivocada, pero siempre recibe una transferencia.

Tabla 12. Efectos estimados sobre la pobreza por tramos etarios de potenciales errores de focalización de 30%

Estimación Pobreza, IC 95%			
Población	Inf.	Sup.	Simul. E3
Tot. Pob.	10,12%	10,24%	10,0%
Menores de 6	12,96%	13,79%	12,6%
Menores de 12	12,23%	12,72%	11,8%
Menores de 18	12,83%	13,18%	12,4%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2024

Así, si un hogar del primer decil es asignado por error al segundo decil, recibiría 1 CBA por menor en lugar de 1,5 CBAs, pero de todos modos recibiría una transferencia sustancial, dado el diseño con un fuerte énfasis en un escalón principal base ancha que cubra al 40% de la población.

La Tabla 12 ilustra esto, simulando qué sucedería si el 30% de los hogares fuera asignado al decil incorrecto. Lo que se observa es que, con un intervalo de confianza al 95%, la pobreza subiría ligeramente (entre 10,12% y 10,24% en lugar del 10% de perfecta focalización) pero, en todo caso, no es un incremento sustantivo. Lo mismo puede decirse de la pobreza para niños, niñas y adolescentes.

15.Recomendaciones para la reforma del sistema de transferencias monetarias dirigidas a hogares con menores

A lo largo de este documento discutimos sobre diversos aspectos que hacen, principalmente al diseño, de las transferencias monetarias a la infancia. El foco estuvo en las principales transferencias a la infancia dirigidas a hogares de bajos recursos: TUS y AFAM-PE. No obstante, también incorporamos al análisis las AFAM contributivas y las deducciones por hijo de los contribuyentes del IRPF, para poder tener un panorama completo de todas las transferencias a menores en el país con un peso relevante en los ingresos de los hogares. También se analizaron dos transferencias mucho menos abarcativas pero relevantes, el Bono Crianza y Bienvenido Bebé, dado que apuntan a niños pequeños en situación de gran vulnerabilidad. Es necesario en este punto hacer una aclaración. A pesar de que se discutieron un gran número de dimensiones relevantes y se realizaron múltiples simulaciones de escenarios alternativos, este trabajo aborda sólo un aspecto parcial de las políticas dirigidas a la infancia que necesariamente deben mirarse integralmente para que sean eficientes y efectivas. Distintos estudios indican que las transferencias de ingresos cumplen un rol muy relevante, pero, al menos en las condiciones y montos actuales, menor en relación a la problemática de los hogares vulnerables, en particular aquellos con NNA. Asimismo, no se debe perder de vista que las infancias pertenecen a núcleos familiares con altas privaciones, ausencia de empleos dignos y acceso a recursos muy desiguales en relación a otros sectores en la sociedad. Así, no es posible pensar en la vulnerabilidad de NNA sin pensar en las condiciones materiales y subjetivas de los hogares en los que habitan. Por lo tanto, la primera recomendación sería:

Recomendación 1:

Enfocar los esfuerzos de diseño en la expansión del sistema en articulación con las restantes políticas sociales y con las tributarias; las políticas dirigidas a mejorar las condiciones del mercado de trabajo; y otras políticas públicas, como el sistema de cuidados y el sistema de becas.

A lo largo del documento se brindaron distintos argumentos y detalles de la forma en que conviven y están diseñados los distintos instrumentos de políticas monetaria destinados a las infancias. El diagnóstico es claro en relación a que el sistema actual se encuentra altamente fragmentado, con montos, condicionalidades y contraprestaciones muy distintas por tipo de hogar. Esto no solo encierra un problema de eficiencia en su ejecución sino y, sobre todo, un alto grado de inequidad entre hogares. En particular, pensar en un sistema unificado conlleva eliminar las condicionalidades hoy día existentes, esto incluye las restricciones de compra asociadas a la TUS. La segunda recomendación sería, por tanto:

Recomendación 2:

Procurar un sistema único de transferencias monetarias a la infancia (unificar y simplificar) y eliminar las condicionalidades.

Una vez que nos introducimos específicamente en la política de transferencias a hogares vulnerables con NNA, un aspecto que surge rápidamente en el análisis es cuáles son los hogares vulnerables. Varios trabajos en el país han mostrado que la población vulnerable no es solo aquella en situación de pobreza, dado que un conjunto importante de la población se encuentra en riesgo de caer en ella debido a la fragilidad de sus condiciones de vida. Como forma de estabilizar el ingreso de los hogares es necesario abarcar a un número mayor de hogares. De allí surge la segunda recomendación:

Recomendación 3:

Extender la cobertura del sistema de transferencias a hogares con menores, tendiendo a su universalización, tomando como población objetivo del esfuerzo principal a los hogares vulnerables, es decir, que se encuentran bajo la línea de pobreza o en riesgo alto de caer en situación de pobreza. En concreto, se propone abarcar, al menos, al 40% de hogares de menores ingresos con menores de 18 años.

Tanto el análisis normativo realizado como de los efectos observados de los escenarios simulados, surge con claridad que sólo extender la población objetivo no es suficiente para combatir de manera relevante la vulnerabilidad infantil. Esto se debe a que los montos de las

transferencias son demasiado bajos. Para tener un efecto significativo sobre la pobreza los montos transferidos deben aumentar sustantivamente. Además, en la medida que la utilización de escalas de equivalencia no se asocia a un objetivo justificable empírica ni normativamente y terminan penalizando a los hogares con más cantidad de hijos, los más pobres, los montos no deberían estar sujetos a las mismas. La cuarta recomendación sería entonces:

Recomendación 4:

Incrementar los montos transferidos sustantivamente, tomando como monto de referencia la CBA para Montevideo del INE, sin escalas de equivalencia.

Por último, en este documento analizamos las diferencias entre población pobre, población en situación de vulnerabilidad y las diferencias entre pobreza estructural y monetaria (tiene un componente más coyuntural). Las transferencias monetarias a las infancias vulnerables están dirigidas a hogares con un componente más estructural de pobreza, por la forma en que se seleccionan (a partir del ICC). Así, en situaciones de alta inestabilidad de la economía o crisis, un grupo de hogares puede caer coyunturalmente en situación de pobreza y no ser elegibles para estas prestaciones. Esto quedó en evidencia en la reciente pandemia atravesada por el país donde surgieron diversos mecanismos de emergencia para cubrir a estos hogares, muchos de ellos no NNA. De ahí se desprende la quinta recomendación:

Recomendación 5:

Pensar mecanismos específicos para incorporar a quienes caen en situación de pobreza en momentos de inestabilidad macroeconómica, particularmente en situaciones de crisis económicas. Podría ser alterando algunos mecanismos de entrada a los programas existentes o diseñando una política específica para estos casos.

Finalmente, del análisis de simulaciones de escenarios de diseño alternativo, surge que para poder considerar en conjunto todas las recomendaciones realizadas, un diseño más adecuado para un sistema de transferencias a hogares con menores universal, de carácter progresivo, descansaría en una transferencia idéntica para todos los menores, independientemente de su ubicación en la distribución de los ingresos, que se volvería progresiva mediante una modificación del sistema de imposición a la renta. En la medida que este tipo de reforma se encuentra por fuera del alcance de este trabajo, se presenta como escenario de reforma uno como el descrito en el escenario 3, es decir, con una única transferencia escalonada.

16. Bibliografía

Aguirre, E., Blanchard, P., Borraz, F., y Saldain, J. (2021). Prices and competition: evidence from a social program. *International Review of Applied Economics*, 0(0):1–17. 4,

Aker, J. C. (2013). Cash or coupons? testing the impacts of cash versus vouchers in the democratic republic of congo. *Center for Global Development Working Paper*, (320). 3, 8

Alatas, Vivi, Ririn Purnamasari, Matthew Wai-Poi, Abhijit Banerjee, Benjamin A. Olken, and Rema Hanna. 2016b. "Self-Targeting: Evidence from a Field Experiment in Indonesia." *Journal of Political Economy*, 124(2): 371–427.

Álvarez, Carola; Devoto, Florencia; & Winters, Paul (2008). Why do beneficiaries leave the safety net in Mexico? A study of the effects of conditionality on dropouts. *World Development*, 36(4): 641–658.

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, Machado y Vigorito. (2008). Criterios para la selección de participantes para el Plan de Equidad. Informe final del Convenio MIDES-FCEA.

Amarante, V., Rossel, C., & Scalese, F. (2025). Beyond Formal Coverage: The True Reach of Family Policies in Latin America. *Social Policy & Administration*.

Amarante, V. y Scalese, F. (2022). La respuesta fiscal frente al COVID-19 en Uruguay. Serie Documentos de Trabajo, DT 17/2022. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

Amarante, V., & Vigorito, A. (2012). La expansión de las transferencias no contributivas en Uruguay en los últimos años. *IPC Policy research brief*, 29.

Antía, F. & Midaglia, C. (2016). ¿Prisioneros del legado de bienestar? Alcance y límites de la expansión segmentada de las políticas familiares en Uruguay. Presentado en el Seminario: Transferencias Monetarias y Protección Social. Mimeo.

Arza, C., Castiglioni, R., Franzoni, J. M., Niedzwiecki, S., Pribble, J., & Sánchez-Ancochea, D. (2024). *La economía política de una expansión segmentada: política social Latinoamericana en la primera década del siglo XXI*. Cambridge University Press.

Baleato, P., Bandeira, P., Olano, J. y Reyes, A. (2025), "La cobertura periodística de los programas de transferencias públicas de ingresos en Uruguay. Análisis de los encuadres noticiosos" en Reyes, A. y Salas, G. (coord.), "Méritos y merecimientos". *Creencias, percepciones y actitudes*

sobre las transferencias públicas de ingreso en Uruguay, Universidad de la República, pp. 139-164

Banerjee, Abhijit, Rema Hanna, Benjamin A. Olken, and Diana Sverdlin Lisker. 2024. "Social Protection in the Developing World." *Journal of Economic Literature* 62 (4): 1349–1421.

Baráibar, X. (2015). El resurgir de viejos fantasmas: Política asistencial y mundo del trabajo. *Textos y contextos*, 14(2), 359-374. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321543546012>

Bargain, O., & Colacce, M. (2025). Gender-Targeted Transfers and Women's Consumption: A Structural Regression Discontinuity Approach.ç DISCUSSION PAPER SERIES IZA DP No. 17768

Bellomo, F. (2019). Políticas de transferencias monetarias a niñas, niños y adolescentes de hasta 17 años. *Comentarios de seguridad social* nº 63, Asesoría en Políticas de Seguridad Social, Banco de Previsión Social.

Bérgolo, M., & Cruces, G. (2014). Work and tax evasion incentive effects of social insurance programs: Evidence from an employment-based benefit extension. *Journal of Public Economics*, 117, 211-228.

Bérgolo, M., & Galván, E. (2018). Intra-household behavioral responses to cash transfer programs. Evidence from a regression discontinuity design. *World Development*, 103, 100-118.

Besley, T., & Coate, S. (1992). Understanding welfare stigma: Taxpayer resentment and statistical discrimination. *Journal of public economics*, 48(2), 165-183.

Bhargava, S., & Manoli, D. (2015). Psychological frictions and the incomplete take-up of social benefits: Evidence from an IRS field experiment. *American Economic Review*, 105(11), 3489-3529.

Bourguignon, F., Spadaro, A. (2006). Microsimulation as a tool for evaluating redistribution policies. *Journal of Economic Inequality* 4, 77–106 . <https://doi.org/10.1007/s10888-005-9012-6>

Bradshaw y Viquez (2008) Women beneficiaries or women bearing the cost? A gendered analysis of the red de protección social in Nicaragua. *Development and Change*, 39(5), 823–844.

Britto, T., & Soares, F. V. (2011). *Bolsa Família and the citizen's basic income: a misstep?* (No. 77). Working paper.

Brizmohun, R., & Duffy, P. A. (2016). Do Personal Attitudes about Welfare Influence Food Stamp Participation?.

Brown, Caitlin, Martin Ravallion, and Dominique van de Walle. 2018. "A Poor Means Test?

Econometric Targeting in Africa.” *Journal of Development Economics*, 134: 109–124.

Brum, M. y Toledo, J. (2024). Consultoría para el análisis de la pobreza en niños, niñas y adolescentes para la Oficina del BID en Uruguay (CSC/CUR). Informe final

Burdín, G., & de Melo, G. (2009). Prestaciones sociales en Uruguay:¿ por qué hay beneficiarios que no las solicitan?. *Revista de la CEPAL*, 2009(98), 147-163.

Calnitsky, D. (2016), “More Normal than Welfare”: The Mincome Experiment, Stigma, and Community Experience. *Canadian Review of Sociology/Revue canadienne de sociologie*, 53: 26-71.

Carbajal, F., & Rovner, H. (2014). El futuro en foco. Cuadernos sobre desarrollo humano. Clases medias en Uruguay. Entre la consolidación y la vulnerabilidad.

Cecchini, S. y Atuesta, B. (2017) Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión. CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 224.

Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). Conditional cash transfer programmes: the recent experience in Latin America and the Caribbean. *Cuadernos de la CEPAL*, (95).

Cecchini, S. y Martínez, R. (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, No. 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). United Nations publication, Sales No. S.11.II.G.23.

Colacce y Tenenbaum (2017). Un análisis de la evolución de la pobreza multidimensional en la infancia y adolescencia en Uruguay entre 2006 y 2014. *Estudios Económicos. (México, D.F.)* [online]. 2017, vol.32, n.2, pp.171-212. ISSN 0186-7202.

Colafranceschi y Vigorito (2012) Revisión de los mecanismos de actualización de registros administrativos de programas permanentes en diversos países. Convenio BPS-MIDES-MEF-OPP-Udelar.

Colafranceschi, M., Failache, E., & Vigorito, A. (2013). *Desigualdad multidimensional y dinámica de la pobreza en Uruguay en los años recientes*. PNUD Uruguay.

Colafranceschi, M. & Vigorito, A. (2013). *La expansión de en Rofman R.(ed.) Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social. Banco Mundial-MIDES*.

Colafranceschi, M., Leites, M., & Salas, G. (2018). *Progreso multidimensional en Uruguay: dinámica del bienestar de las clases sociales en los últimos años*. PNUD Uruguay.

Cookson (2018) *Unjust Conditions: Women’s Work and the Hidden Cost of Cash Transfer Programs*. California: University of California Press.

Cookson (2017) The unseen gender impact of conditionality: extra-official conditions. The International Policy Centre for Inclusive Growth.

Cunha, F., & Heckman, J. (2007). The technology of skill formation. *American economic review*, 97(2), 31-47.

Cunha, Jesse M. (2014). "Testing Paternalism: Cash versus In-Kind Transfers." *American Economic Journal: Applied Economics*, 6(2), 195–230.

Curbelo M, Gutierrez G. y Rossal M. (2023). Precariedades. Una etnografía sobre las formas de provisión en un barrio popular de Montevideo. FHCE. Montevideo.

Currie, J., & Gahvari, F. (2008). Transfers in cash and in-kind: Theory meets the data. *Journal of economic literature*, 46(2), 333-383.

De Martino, M., Cafaro, A., y Paulo, L. (2015). Para una lectura alternativa de la categoría pobreza en los programas de transferencia de renta condicionada. *Revista Frontera*, 8, 75-88. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/7249>

Dean, A., & Vigorito, A. (2015). El acceso a programas de transferencias de ingreso de la población de menores recursos en Uruguay: Un análisis en base a la Encuesta de panel INE-MIDES-UDELAR. *Serie Documentos de Trabajo*; 01/15.

DINEM (2015). USO DEL CENSO 2011 PARA EL TRABAJO DE CAMPO. Departamento Análisis y Estudios Sociales. Departamento de Geografía. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo.

DINEM (2018). ICC Y POBREZA MONETARIA. Serie de documentos "Aportes a la conceptualización de la pobreza y la focalización de las políticas sociales en Uruguay"

DINTAD (2025). INFORME DE TRANSFERENCIAS. Febrero, 2025

Failache, E., Salas, G., & Vigorito, A. (2018). Desarrollo en la infancia y trayectorias educativas de los adolescentes. Un estudio con base en datos de panel para Uruguay. *El trimestre económico*, 85(337), 81-113.

Fiszbein A. and N. Schady (2009). Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty, World Bank Publications, Washington DC.

Ghazarian, M. (2020). *La no adhesión a las AFAM-PE: un análisis con énfasis en los determinantes socioculturales y psicológicos* (çesis de Maestría, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo, Uruguay.

González de la Rocha (2006) "Los Hogares en las Evaluaciones Cualitativas: Cinco Años de Investigaciones." En *Procesos Domésticos y Vulnerabilidad: Perspectivas Antropológicas de los Hogares con Oportunidades*.

- Gormley Jr., WT., Gayer, T., Phillips, D. y Dawson, B. (2005). Efectos de la educación preescolar universal en el desarrollo cognitivo. *Psicología del desarrollo* , 41 (6), 872.
- Hanna, Rema, and Benjamin A. Olken. 2018. "Universal Basic Incomes versus Targeted Transfers: Anti-Poverty Programs in Developing Countries." *Journal of Economic Perspectives*, 32: 201–226.
- Ibarrarán, P., Medellín, N., Regalia, F., Stampini, M., Parodi, S., Tejerina, L., ... & Vásquez, M. (2017). Así funcionan las transferencias condicionadas. Inter-American Development Bank.
- ILO, UNICEF and Learning for Well-Being Institute. 2024. "The Promise of Universal Child Benefits: The Foundational Policy for Development". Geneva.
- Immervoll, Antía, Knotz, y Rossel (2025) Welfare Conditionality in the OECD and in Latin America: A Comparative Perspective. IZA DP No. 17869.
- Laenen, T., Rossett, F., y Van Oorschot, W. (2019). Why deservingness theory needs qualitative research: Comparing focus group discussions on social welfare in three welfare regimes. *International Journal of Comparative Sociology*, 60(3), 190-216.
- Lavalleja, M y Tenenbaum, V. (2022). "Análisis y recomendaciones sobre el diseño de los programas de transferencias monetarias en el Uruguay", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/154-LC/MVD/TS.2021/5), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.
- Lavalleja, M. & Tenenbaum, V. (2020). "[Mecanismos de focalización de los programas de transferencias monetarias en América Latina: el caso del Uruguay](#)," [Estudios y Perspectivas – Oficina de la CEPAL en Montevideo](#) 45105, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lusk, J. L. y Weaver, A. (2017). An experiment on cash and in-kind transfers with application to food assistance programs. *Food Policy*, 68:186–192. 3, 8, 9, 25
- Machado A. y Vigorito A. (2025). Disparities in the evolution of multidimensional poverty, vulnerability, and horizontal inequalities. Recent evidence from Uruguay. *Oxford Development Studies* (en prensa)
- Magnuson, KA, Meyers, MK, Ruhm, CJ y Waldfogel, J. (2004). Desigualdad en la educación preescolar y preparación escolar. *Revista estadounidense de investigación educativa* , 41 (1), 115-157.
- Manchester, C. F., & Mumford, K. J. (2010). Welfare stigma due to public disapproval. *University of Minnesota and Purdue University, unpublished working paper*.

Marroig, A. Perazzo, I. Salas, G. Vigorito, A. (2017) “Evaluación de impacto del programa de acompañamiento familiar de Uruguay Crece Contigo”. Serie Documentos de Trabajo, DT 15/2017. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

Midaglia, C., & Antía, F. (2011). El sistema de bienestar uruguayo: entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social. *Estado benefactor y políticas sociales: historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Biblos, 21-48.

Moffitt, R. (1983). An economic model of welfare stigma. *The American economic review*, 73(5), 1023-1035.

Moffitt, R. A. (2002). Welfare programs and labor supply. *Handbook of public economics*, 4, 2393-2430.

Molyneux, M. (2006). Mothers at the service of the new poverty agenda: progresa/oportunidades, Mexico's conditional transfer programme. *Social policy & administration*, 40(4), 425-449.

Nicolau, R. (2023). Welfare stigma after take-up: Evidence from public cash transfers in Uruguay. *Serie Documentos de Trabajo*; 14/23.

Nicolau, R., & Vigorito, A. (2023). El estigma a la pobreza y su relación con las trayectorias económicas individuales. *Serie Documentos de Trabajo*; 25/23.

Nicolau, R. (2022). *Más allá del problema de la adhesión: transferencias monetarias y sus efectos sobre el estigma*. Evidencia para el programa AFAM–PE (No. 22-03).

Parada, C. (2018). Transferencias de ingresos y decisiones dentro del hogar. Resultados sobre dimensiones sociales (serie Documentos de Trabajo, 17/2018). Montevideo: iecon, fcea, Universidad de la República. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/20426>

Parada, C. (2022). Cash transfers and intra-household decision-making in Uruguay. *Journal of Family and Economic Issues*, 44(3), 757-775.

Pei, Z. (2017). Eligibility recertification and dynamic opt-in incentives in income-tested social programs: Evidence from Medicaid/CHIP. *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(1), 241-276.

Perazzo, I., Rivero, A. y Vigorito, A. (2025). Síntesis de los principales impactos del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, de las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad y de la Tarjeta Uruguay Social sobre el bienestar, las actitudes y las creencias de los beneficiarios En Salas, G y Reyes, A (coord.). (2025.). «Méritos y merecimientos»: creencias, percepciones y actitudes sobre las transferencias públicas de ingreso en Uruguay. Ediciones Universitarias.

Perazzo, I., Salas, G. y Vigorito, A. (2016). Evaluación de impacto del programa Cercanías. Informe de resultados. Convenio Ministerio de Desarrollo Social – Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

Plataforma de Infancia (2024), “El impacto del Ingreso Mínimo Vital y del Complemento de Ayuda a la Infancia sobre la pobreza infantil: limitaciones y vías de reforma”

Prieto, S., de la Fuente, X., Santellán, C., Fernández, S., Podestá, R., Kirjner, L. (2023). “Costo de consumos y cuidados de la primera infancia, la niñez y la adolescencia. Una aproximación metodológica.” Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, Ministerio de Economía, Argentina.

Repetto, Fabián y Gala Díaz Langou (2010), “Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a un año de su creación”, *Documento de Políticas Públicas. Recomendación*, No. 88, Buenos Aires, Center for the Implementation of Public Policies Promoting Equity and Growth (CIPPEC), December.

Reyes, A. y Salas, G. (coord.) (2025), “*Méritos y merecimientos*”. *Creencias, percepciones y actitudes sobre las transferencias públicas de ingreso en Uruguay*, Universidad de la República.

Rivero, L. (2025). “Creencias y opiniones sobre criterios de merecimiento y políticas de transferencias: análisis de los resultados de grupos focales”, en Reyes, A. y Salas, G. (coord.), “*Méritos y merecimientos*”. *Creencias, percepciones y actitudes sobre las transferencias públicas de ingreso en Uruguay*, Universidad de la República, pp. 165-188.

Robb, Cliff (2019). Cost of Raising Children and Expenditures on Children. Institute for Research on Poverty University of Wisconsin–Madison.

Robles, M.; Rubio, M. y Stampini, M. (2015). “¿Las transferencias monetarias han sido capaces de llegar a los pobres en América Latina y el Caribe?” Resumen de Políticas n. 246. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/7223>.

Rossel, Curtoise, y Marsiglia (2014) Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia. Apuntes a partir del caso del Uruguay. CEPAL - Serie Políticas Sociales N° 215.

Rossel, C., Courtoisie, D., & 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.

Rossel, C., & Straschnoy, M. (2020). ¿Cuánto pueden condicionar las condicionalidades? Evidencia sobre las asignaciones familiares de Argentina y Uruguay. *Latin American Research Review*, 55(1), 16-30.

Rossel, C., Antía, F., & Manzi, P. (2023). The politics of sanctioning the poor through welfare conditionality: Revealing causal mechanisms in Uruguay. *Social Policy & Administration*, 57(5), 789-803.

Sánchez Laguardia (2022), Privaciones múltiples en la infancia en Uruguay. Una actualización a 2019, UNICEF-CEPAL.

Sarlo, C. (2013). The cost of raising children. Fraser Institute, September.

Save the Children (2022). "El coste de la crianza en 2022." savethechildren.es. Junio 2022.

Sen, A. (2000). Development as freedom. *Development in Practice-Oxford-*, 10(2), 258-258.

Sena E. y Vigorito A. (2020). Criterios para la selección de participantes para AFAM-PE y TUS, y análisis de postulaciones y bajas de AFAM-PE. Informe final del Convenio MIDES-FCEA.

Standing, Guy (2007a), "Conditional cash transfers: why targeting and conditionalities could fail", One Pager, No. 47, Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth, December.

Standing, Guy (2007b), "How cash transfers boost work and economic security", DESA Working Paper, No. 58, October.

Stampini, Medellín, y Ibarrarán (2023) Transferencias monetarias, pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe. BID. DOCUMENTO DE TRABAJO No IDB-WP-01531.

Stecklov, G., Winters, P., Todd, J., & Regalia, F. (2006). Demographic externalities from poverty programs in developing countries: experimental evidence from Latin America. *American University: Washington DC Department of Economics Working Paper Series*, (2006-1).

Stuber, J., & 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., & Schlesinger, M. (2006). Sources of stigma for means-tested government programs. *Social science & medicine*, 63(4), 933-945.

Tenenbaum, V. y Vigorito, A. (2023). "Transferencias públicas, consumo de alimentos y diversificación de la dieta. El caso de la Tarjeta Uruguay Social". Serie Documentos de Trabajo, DT 03/2023. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

UNICEF (2025). "Implementación de una cartera de políticas de infancia para Uruguay"

Van Oorschot, W. (2000). Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. *Policy & Politics*, 28(1), 33-48.

Van Oorschot, W. (2006). Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states. *Journal of European social policy*, 16(1), 23-42.

Van Oorschot, W., Roosma, F., Meuleman, B., y Reeskens, T. (Eds.) (2017). *The Social Legitimacy of Targeted Welfare: Attitudes to Welfare Deservingness*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Veras Soares, F., Perez Ribas, R., & Issamu Hirata, G. (2010). Impact evaluation of a rural conditional cash transfer programme on outcomes beyond health and education. *Journal of development effectiveness*, 2(1), 138-157.

Vigorito, A. (2015). Estadísticas sociodemográficas en Uruguay. Diagnóstico y propuestas. Facultad de Ciencias Sociales. Las estadísticas de pobreza en Uruguay.

Villatoro, Pablo (2007), "Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras", document presented at the international seminar "Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas", Brasilia, 20-21 November.

Zavaleta Reyes, D. (2007). The ability to go about without shame: A proposal for internationally comparable indicators of shame and humiliation. *Oxford Development Studies*, 35(4), 405-430.

17.Anexos

Anexo A. Tablas y gráficos adicionales.

Tabla A.1. Resultados de los escenarios simulados

	Escenario base	Escenario 0a	Escenario 0b	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario adicional*
Incidencia de la pobreza	17.3%	17.1%	16.9%	10.8%	10.0%	10.0%	12.3%
FGT1	0.046	0.040	0.040	0.021	0.021	0.021	0.028
FGT2	0.018	0.014	0.015	0.007	0.007	0.007	0.010
Pobreza (menores 6)	32.2%	32.1%	29.9%	14.6%	12.6%	12.6%	18.9%
Pobreza (menores 12)	29.7%	29.2%	28.0%	13.5%	11.8%	11.8%	17.6%
Pobreza (menores 18)	28.9%	28.3%	27.8%	13.9%	12.4%	12.4%	17.9%
Índice de Gini	0.405	0.402	0.403	0.388	0.381	0.381	0.388
Gasto TUS / PIB	0.16%	0.12%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Gasto AFAM-CO / PIB	0.02%	0.01%	0.02%	0.02%	0.01%	0.00%	0.00%
Gasto AFAM-PE / PIB	0.30%	0.35%	0.11%	0.11%	0.03%	0.00%	0.00%
Gasto Ded X Hijo / PIB	0.07%	0.07%	0.06%	0.06%	0.05%	0.00%	0.00%
Gasto General / PIB	0.00%	0.00%	0.27%	0.70%	1.17%	1.17%	0.50%
Gasto Reforzada / PIB	0.00%	0.00%	0.11%	0.19%	0.19%	0.19%	0.62%
Gasto Refozada menores / PIB	0.00%	0.00%	0.05%	0.06%	0.10%	0.10%	0.12%
Gasto Mínimia / PIB	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.14%	0.00%
Gasto Transferencias / PIB	0.55%	0.65%	0.61%	1.14%	1.55%	1.60%	1.25%
Hogares TUS	81,391	59,940	0	0	0	0	0
Hogares AFAM-CO	35,623	35,623	35,623	35,623	19,462	0	0
Hogares AFAM-PE	209,398	247,819	93,144	93,144	30,479	0	0
Hogares Ded X Hijo	241,341	241,341	224,202	224,202	178,222	0	0
Hogares transferencia general	0	0	141,803	141,803	266,219	266,219	363,335
Hogares transferencia reforzada	0	0	71,945	71,945	71,945	71,945	266,219
Hogares transferencia reforzada a men. de 3	0	0	48,446	48,446	77,080	77,080	95,208
Hogares transferencia mínima	0	0	0	0	0	249,825	0
Hogares con alguna transferencia	416,796	431,391	429,302	429,302	461,614	516,044	363,335

Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH 2024. (*) Ver nota al pie 19.

Deciles	Escenario 0a			Escenario 0b			Escenario 1			Escenario 2			Escenario 3		
	Gana	Pierde	Neutro	Gana	Pierde	Neutro	Gana	Pierde	Neutro	Gana	Pierde	Neutro	Gana	Pierde	Neutro
1	63%	25%	12%	63%	26%	10%	88%	2%	10%	88%	2%	10%	88%	2%	10%
2	43%	33%	24%	47%	34%	19%	80%	5%	16%	80%	5%	16%	80%	5%	16%
3	45%	21%	34%	0%	27%	73%	0%	27%	73%	71%	2%	27%	71%	2%	27%
4	31%	19%	51%	0%	21%	79%	0%	21%	79%	61%	3%	36%	61%	3%	36%
5	0%	22%	78%	0%	14%	86%	0%	14%	86%	0%	14%	86%	34%	21%	45%
6	0%	14%	86%	0%	9%	91%	0%	9%	91%	0%	9%	91%	35%	13%	52%

7	0%	13%	87%	0%	9%	91%	0%	9%	91%	0%	9%	91%	34%	13%	53%
8	0%	10%	90%	0%	8%	92%	0%	8%	92%	0%	8%	92%	32%	8%	60%
9	0%	7%	93%	0%	7%	93%	0%	7%	93%	0%	7%	93%	32%	6%	63%
10	0%	6%	94%	0%	6%	94%	0%	6%	94%	0%	6%	94%	25%	4%	71%
Total	18%	17%	65%	11%	16%	73%	17%	11%	72%	30%	7%	63%	49%	8%	43%

Tabla A.2. Ganadores y Perdedores de los escenarios simulados

Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH 2024

Tabla A.3. Distribución del Gasto Total en Transferencias para cada uno de los escenarios

Escenarios						
Deciles	0	0a	0b	1	2	3
1	36%	43%	46%	54%	40%	38%
2	22%	21%	23%	30%	22%	21%
3	14%	17%	10%	5%	18%	18%
4	9%	11%	7%	4%	14%	14%
5	6%	2%	4%	2%	2%	2%
6	4%	2%	3%	2%	1%	2%
7	3%	2%	3%	1%	1%	2%
8	2%	1%	2%	1%	1%	1%
9	2%	1%	1%	1%	1%	1%
10	1%	1%	1%	1%	0%	1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH 2024

Anexo B. Diseño institucional y capacidades de gestión en los programas de transferencia para la niñez

Fernando Filgueira y Carmen Midaglia (Coordinadores)

Equipo de investigación del Departamento de Ciencia Política:

Florencia Antía

Fabrizio Carneiro

Guillermo Fuentes

Manuel García Rey

Gustavo Méndez Barbato

1. Introducción

El esquema de transferencias monetarias dirigidas a niños, niñas y adolescentes (NNA) integra un ecosistema más amplio de protección social a la infancia. Además de transferencias, el sistema presenta elementos de gestión, administración, información e implementación que es relevante considerar. De todos modos, sabiendo que el objetivo principal del documento es repensar el esquema de transferencias a la infancia, es fundamental señalar que no es posible comprender, rediseñar o proyectar correctamente nuevos escenarios sin considerar los espacios y mecanismos institucionales que hoy hacen funcionar al sistema. En la actualidad, un conjunto de instituciones con distintas funciones y jerarquías en la órbita estatal participan directa o indirectamente en el sistema público de protección de las infancias: el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el Banco de Previsión Social (BPS), el Ministerio de Salud Pública (MSP), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), entre otros. Esta multiplicidad de agentes intervinientes en la provisión de bienes hacia dicho grupo poblacional genera una economía política compleja, que es necesario tener en cuenta a la hora de proyectar modificaciones de las políticas públicas.

Los programas considerados —Asignaciones Familiares Plan de Equidad (AFAM-PE), AFAM contributivas (AFAM-Co), Tarjeta Uruguay Social (TUS), Bono Crianza (BC) y Bienvenido Bebé (BB)— presentan heterogeneidad en una multiplicidad de dimensiones institucionales y organizativas. Lógica de funcionamiento, objetivos, criterios de selección, historicidad de su creación, entidades públicas participantes y normativas regulatorias, son solo un conjunto de elementos dentro del amplio universo de factores que forman parte y/o inciden en su funcionamiento. Por lo tanto, una propuesta de reordenamiento o racionalización requiere necesariamente de la explicitación del diseño del esquema de conducción, su coordinación institucional y la distribución de responsabilidades, y no exclusivamente de cambios en la suficiencia de las prestaciones y elegibilidad de población objetivo.

2. Problemas estructurales del esquema de transferencias

Las políticas de transferencias monetarias a la infancia en Uruguay presentan tres problemas principales cuyo diagnóstico es conocido: montos insuficientes, error de exclusión y fragmentación institucional.

La discusión sobre la **suficiencia de las transferencias** ya ha sido tratada en la sección 3 del documento, por lo que aquí nos centraremos en explicitar algunos aspectos vinculados a la institucionalidad y toma de decisiones a ser tenidos en cuenta a la hora de pensar en propuestas de rediseño. Por ejemplo, la fragmentación de los programas tiene su correlato en diferentes formas de indexación: la AFAM-PE se ajusta por el Índice de Precios del Consumo (IPC), la TUS por el Índice de Precios de Alimentos y Bebidas no alcohólicas (IPAB), la AFAM contributiva por Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC). Asimismo, a la hora de la proyección del presupuesto destinado a los programas, la gobernanza y orientación de cada organismo y las prioridades del Parlamento también inciden en la suficiencia. A modo de ejemplo, en el actual proyecto de ley de Presupuesto Nacional, el MIDES ha proyectado un aumento —escalonado— de un 50% en el Bono Crianza. Por otra parte, las especificidades de cada programa de transferencias también presentan impactos en la suficiencia. Ilustrando este tipo de situación, cabe hacer referencia a que los distintos programas varían respecto a los criterios de elegibilidad aplicados —por edades, nivel socioeconómico, situación de discapacidad, etc.—, la existencia de condicionalidades y la aplicación o no de escalas de equivalencia. Si bien resulta pertinente a nivel del análisis económico realizar ejercicios de sumatoria de los montos de cada programa, el proceso de unificación y racionalización requiere reformas que trascienden este punto, lo que en sí mismo configura un desafío que es inevitable asumir y tramitar, al igual que el conjunto de revisiones de políticas sociales que se han llevado a cabo el país esencialmente desde la década de 1990.

La discusión sobre los **errores de exclusión** (personas elegibles que no acceden a las prestaciones) y los instrumentos de focalización también ha sido tratada en el documento, especialmente en la sección 4. Más allá de la discusión de los instrumentos y su calibración, una causa subyacente de este problema está relacionada con las capacidades institucionales: el Estado, por diferentes razones, no llega a quienes tiene que llegar. Asimismo, junto con los problemas de exclusión, se encuentra el error de *timing* o de falta de respuesta oportuna, que implica que el Estado está llegando más tarde de lo que debería o podría hacerlo.

Respecto a los errores de exclusión y *timing* existen al menos dos elementos a considerar a la hora del rediseño de programas. El primero es la necesidad de aumentar capacidades institucionales mediante el desarrollo de sistemas de gestión de la protección social interoperables en tiempo real. Actualmente cada organismo administra sus propias bases de datos digitalizadas, pero estas no se encuentran unificadas y tampoco circulan en tiempo real, lo que dificulta la implementación de mecanismos eficaces de alerta temprana, registro de eventos en las trayectorias de las personas o la automatización de procesos. Más allá de que de un tiempo a esta parte han existido avances notorios en materia de sistemas de información, actualmente no existe un mecanismo que coordine la gestión integral de información relevante del ciclo de vida de los NNA, pese a que se cuenta con los registros administrativos para hacerlo.

En materia de políticas de infancia y especialmente, de transferencias monetarias a mujeres gestantes y primera infancia, la oportunidad más evidente es la de utilizar los sistemas de información del sistema de salud. Una iniciativa al respecto se presenta en el recuadro al final del documento.

El tercer problema a destacar es el de la **fragmentación institucional**. El esquema de transferencias monetarias funciona en un escenario de alta fragmentación interinstitucional, intrainstitucional e informacional, con múltiples formas de acceso y puertas de entrada a las prestaciones, con bases de datos que no necesariamente están conectadas y con procedimientos diferenciados entre organismos. Buena parte de las razones de esa fragmentación se encuentra en el propio diseño del organismo encargado de gestionar una parte importante de estos programas: el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Su creación en el año 2005, estuvo fundamentada en múltiples objetivos, entre los que se puede mencionar gestionar el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES), centralizar la multiplicidad de programas que funcionaban bajo la órbita de Presidencia y erigirse como rector del área social (Midaglia y Castillo, 2010).

Por un lado, los diferentes institutos (de la juventud, de la mujer, etc.) y otros organismos descentralizados como el INAU, mantuvieron culturas organizativas diferentes, que inhibieron un funcionamiento coherente del ministerio, y contribuyeron a la dispersión de programas que en muchos casos compartían buena parte de su población objetivo. Por otra parte, el MIDES también presentó importantes dificultades para consolidarse como el referente del área social, entre otras cosas porque nunca logró generar la autoridad institucional y la legitimidad suficiente con sus pares ministeriales de mayor historia y ante los organismos descentralizados, en arenas como salud —MSP y ASSE (Administración de los Servicios de Salud del Estado)—, trabajo —MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) y BPS— o vivienda —MVOT (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial) y ANV (Agencia Nacional de Vivienda)—.

El proceso de “sectorialización de la pobreza” que institucionalmente implicó la creación del MIDES (Fuentes y Midaglia, 2023) bajo el supuesto empírico de la “multidimensionalidad de la pobreza”, dio lugar a un diseño de intervenciones singulares que abordaban algún núcleo problemático de las situaciones de vulnerabilidad social, generalmente asociados con alguna arena o sector clásico del bienestar y la protección social. Estas estrategias, lejos de promover programas de carácter intersectorial derivaron, además, entre otras cosas, en una especie de retiro del resto de organizaciones de la atención de los sectores sociales en condición de pobreza. No obstante, una parte de la gestión de los programas de transferencias permanece bajo la responsabilidad del BPS, que funciona con una lógica muy diferente, y ha presentado importantes dificultades a la hora de compartir información que pueda mejorar la calidad de la captación y selección de beneficiarios potenciales.

A este escenario de fragmentación se le suma la heterogeneidad normativa existente entre programas y sus especificidades de funcionamiento. En primer lugar, no todas las políticas están amparadas bajo el mismo carácter normativo. Por ejemplo, las AFAM-PE están reguladas por ley (Ley N° 18.227), sin embargo, TUS, BB y BC no lo están. En segundo lugar, existen particularidades en las formas de funcionamiento de este tipo de prestaciones, relacionadas con

la constitución y la dinámica operativa de los equipos a cargo de estos programas, las modalidades o enfoques de trabajo, e incluso la predisposición a coordinar con los programas “pares” con los que naturalmente se asociarían en pos de potenciar las protecciones brindadas. Por último, existe un elemento a considerar que, si bien no refiere estrictamente a problemas internos de la institucionalidad del sistema de transferencias, sí puede tener efectos en su efectividad. En distintos territorios, la presencia y capacidad infraestructural del Estado se ve disputada por otros grupos u organizaciones que brindan servicios, proporcionan recursos y establecen mecanismos paralelos de resolución de necesidades, lo que también puede afectar la legitimidad estatal y la confianza de la población en las instituciones. Este problema, de creciente trascendencia en la región, está afectando y modificando rápidamente las capacidades de los estados que se consideraban más robustos, como el uruguayo. En este sentido, el despliegue territorial del Estado y su articulación con redes comunitarias presenta desafíos adicionales que no deben soslayarse a la hora de pensar en la instrumentación de mecanismos más efectivos para reducir la vulnerabilidad socioeconómica de NNA.

3. Descripción de la institucionalidad actual

A continuación, describiremos sucintamente en dos cuadros la arquitectura institucional del sistema de transferencias a la infancia tal como funciona en la actualidad, en base a los protocolos de diseño de los programas. El primer cuadro compara las características de los cinco programas mencionados, analizando la institución responsable de la política, su objetivo principal, la población destinataria, el beneficio brindado, los ajustes de montos, el grado de focalización, la forma de acceso y el financiamiento.

Cuadro 1 - Características de los programas de transferencias monetarias dirigidos a NNA

Característica	AFAM-PE (Asignaciones Familiares - Plan Equidad)	TUS (Tarjeta Uruguay Social)	Bono Crianza	Bienvenido Bebé	AFAM Contributiva
Institución Responsable	MIDES (con interfaz con el BPS para el pago).	MIDES.	MIDES.	MIDES (junto con ASSE y SNIS para la identificación).	BPS.
Objetivo Principal	Mejorar el nivel de ingresos monetarios de hogares y personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica que cuenten con mujeres embarazadas, menores a cargo y/o personas en sit. de discapacidad.	Mejorar el nivel de ingresos y el acceso a bienes de primera necesidad, de hogares y personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema.	Mejorar el nivel de ingresos y el acceso a bienes de primera necesidad de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema, en los que residen mujeres embarazadas y/o niños/as de 0 a 3 años.	Acompañar los gastos iniciales del nacimiento o adopción a hogares en situación de vulnerabilidad extrema.	Compensar parcialmente los gastos derivados del mantenimiento del núcleo familiar para trabajadores formales.

Población Objetivo	Mujeres embarazadas, niños, niñas adolescentes (<18 años) y personas con discapacidad en hogares en situación de vulnerabilidad.	Hogares en situación de pobreza extrema (60.000 hogares de menores ingresos, con duplicación de monto para los 30.000 de peores ingresos).	Hogares con embarazadas o niños de 0 a 3 años en situación de extrema vulnerabilidad (según índice de recursos).	Niños/as de entre 0 a 1 año nacidos en maternidades específicas en situación de vulnerabilidad extrema.	Hijos, cónyuges o personas con discapacidad a cargo de trabajadores formales del sector privado y público.
Tipo de Beneficio	Transferencia monetaria mensual.	Transferencia monetaria mensual destinada a: alimentos básicos, artículos de limpieza del hogar e higiene personal, vestimenta y supergás (con exoneración de IVA).	Transferencia monetaria mensual destinada a: alimentos básicos, artículos de limpieza e higiene, vestimenta y supergás (con exoneración de IVA).	Transferencia monetaria mensual (durante el primer año de vida del niño/a), destinada a: alimentos básicos, artículos de limpieza e higiene, vestimenta y supergás (con exoneración de IVA).	Transferencia monetaria mensual (se paga bimestralmente).
Ajustes de Monto	Monto variable según la cantidad de menores en el hogar ajustado por una escala de equivalencia, tramo de edad y situación de discapacidad (ej. complemento para quienes asisten a secundaria). Ajuste por IPC.	Monto fijo por hogar, con incrementos por cantidad de menores e integrantes con discapacidad. Ajuste por IPAB.	Monto fijo por niño y/o mujer embarazada.	Monto fijo único.	Monto variable según la edad del hijo y situación de discapacidad. Ajuste por BPC.
Focalización	Focalización socioeconómica de base amplia. Se utiliza un Índice de Carencias Críticas (ICC) y umbral de ingreso.	Focalizado. Se identifica a hogares en indigencia a través del ICC, y a hogares con carencias habitacionales extremas.	Focalización socioeconómica. Se utiliza ICC para identificar hogares en pobreza.	Focalizado. Se asigna a personas nacidas en hospitales específicos y situación socioeconómica.	Focalizado para sector formal con tope de ingreso. Derecho laboral para trabajadores formales que estén debajo del tope.

Forma de acceso	Solicitud interesado (vía DJ en Ventanilla Única MIDES-BPS u Oficinas Territoriales -OT-); captación en territorios; derivaciones internas MIDES.	Solicitud interesado (vía DJ en Ventanilla Única MIDES-BPS u OT); captación en territorios; derivaciones internas MIDES; derivaciones otras instituciones.	Derivación interna y selección realizada por MIDES vía información de TUS (no requiere postulación).	Técnico/a MIDES postula a la persona a partir de listado nacimientos (CNV) de hospitales predefinidos; o demanda de interesados/as.	Trámite directo en BPS.
Financiamiento	Rentas Generales (MIDES).	Rentas Generales (MIDES).	Rentas Generales (MIDES).	Rentas Generales (MIDES).	Rentas Generales (BPS).
Medio de pago	Transferencia bancaria, redes de cobranza, tesorería BPS.	Tarjeta Uruguay Social (TUS), para utilizar en redes de comercios autorizados.	Tarjeta Uruguay Social (TUS), para utilizar en redes de comercios autorizados.	Tarjeta Uruguay Social (TUS), para utilizar en redes de comercios autorizados.	Se liquida junto al salario/seguro de desempleo/jubilación/pensión del adulto tributario.

El siguiente cuadro compara las responsabilidades y funciones de las principales instituciones vinculadas a las transferencias monetarias dirigidas a niños, niñas y adolescentes, para las diferentes etapas de los programas tales como diseño, selección de población, implementación, monitoreo y fiscalización.

Cuadro 2 - Roles de las principales instituciones en transferencias a NNA según etapa del programa

Etapas del ciclo de política	MIDES (Ministerio de Desarrollo Social)	BPS (Banco de Previsión Social)	Otras Instituciones
1. Diseño y formulación	- Rol Principal en políticas no contributivas (AFAM-PE, TUS, Bono Crianza, Bienvenido Bebé): Lidera el diseño. - Establece objetivos, población meta, montos y condicionalidades.	- Rol Principal en AFAM Contributiva: Diseña la política en el marco de la seguridad social. - Rol Técnico-Consultivo: en políticas no contributivas, provee datos y experiencia técnica.	
2. Identificación y selección	- Aplicación del ICC (Índice de Carencias Críticas). - Gestión del Registro Social de Hogares.	- AFAM Contributiva: Identifica automáticamente beneficiarios por registros laborales y familiares.	- ASSE / SNIS: Identifican y derivan mujeres embarazadas vulnerables en Bienvenido Bebé.

			- INAU gestiona y administra las AFAM-PE de los niños, niñas y adolescentes que están bajo su amparo en el sistema de protección de 24 horas - MVOT, PIAI, ANV, Plan Juntos, MEVIR: Identifican potenciales receptores de prestaciones (TUS)
3. Implementación y pago	- Gestión y financiación: a) Transfiere fondos al BPS. b) Paga directamente Bono Crianza. c) Gestiona emisión y recarga de la Tarjeta Uruguay Social (TUS).	- Rol de “Caja Pagadora”: a) Paga AFAM Contributiva. b) Canaliza fondos de AFAM-PE.	
4. Monitoreo y evaluación	- Realiza evaluaciones de impacto y seguimiento de políticas. - Evalúa mecanismos de focalización.	- Recopilación de datos administrativos sobre pagos realizados y población cubierta.	
5. Control y fiscalización	- Control de políticas no contributivas: Verificaciones socioeconómicas, suspensión por incumplimiento.	- Control de AFAM no contributiva (ventanilla única) - Control de AFAM Contributiva: Verificación de requisitos de aportes.	- ANEP (DGEIP, DGETP-UTU, DGES): reportar matrícula y asistencia en educación formal, y control de NNA con programa suspendido por no cumplimiento de condicionalidad. - MVOT, PIAI, ANV, Plan Juntos, MEVIR: con entrega de solución habitacional, puede mejorar ICC. Estos organismos informan para mantener presentación por 2 años más (TUS).

4. Desafíos institucionales

4.1 Tres elementos esenciales de la gobernanza del sistema

El funcionamiento adecuado del esquema de transferencias monetarias dirigidas a la infancia requiere dilucidar con claridad tres aspectos clave de la gobernanza:

- 1) **Rectoría:** corresponde a la conducción del sistema y distribución específica de responsabilidades entre los organismos o entidades participantes. En el marco de la rectoría, se incluyen aspectos técnico-políticos relativos al diseño de las reglas de acceso, el cambio o actualización de parámetros y criterios, el monitoreo general del sistema y la elaboración de reportes. También supone la capacidad de articulación institucional, la evaluación y la proposición de adecuaciones.
- 2) **Gestión de datos y elegibilidad:** refiere al espacio donde convergen y se gestionan los datos que permiten determinar elegibilidad, registrar información relevante, realizar procesamientos y generar insumos para tomar decisiones. Incluye la integración de información proveniente de distintas fuentes y el establecimiento de procedimientos de actualización.
- 3) **Distribución de prestaciones:** comprende la ejecución de la transferencia y su registro, así como el aseguramiento de que la prestación efectivamente llegue a la población y sea recibida. También le compete la mejora en la eficiencia operativa de la entrega de las prestaciones.

Actualmente, el MIDES acumula gran parte de estas tres funciones, aunque con cierta fragmentación o dispersión en algunos de los tres ejes según la política o programa. Como vimos anteriormente en los cuadros comparativos, el MIDES presenta en gran medida la rectoría y buena parte de la gestión de datos, mientras que el BPS participa en la ejecución y pagos de AFAM-PE y AFAM-Co. Sin embargo, no existe un espacio claramente establecido que coordine las funciones de manera integral y articule sistemáticamente a los organismos que participan de los procesos.

4.2 Implicancias institucionales de la organización, ubicación y distribución de funciones

¿Dónde ubicar la rectoría del sistema de transferencias a NNA?

Como se mencionó en párrafos anteriores, es conveniente que la función de rectoría la realice el organismo estatal que puede gestionar la conducción estratégica del sistema. En este contexto, el MIDES se identifica como la entidad especializada en políticas sociales. En consecuencia, en la institucionalidad del sistema de transferencias se requiere reafirmar el rol estratégico del MIDES, reforzando y ampliando sus capacidades, creando un contexto de legitimidad que respalde y afirme su rol, al mismo tiempo que se integra con funciones y responsabilidades específicas al BPS, MSP, ANEP, INAU y todo organismo con un papel en el sistema.

Cabe reiterar que se torna imprescindible determinar normativamente el papel, las competencias y límites de cada organismo participante en el sistema, así como protocolos que

ordenen los procesos de trabajo y flujos de información. El objetivo debería ser lograr definir de manera específica y detallada la necesaria colaboración y sus formas, así como los límites de la autonomía de cada institución participante. Estas propuestas deberían traducirse en correlatos normativos y las reformulaciones institucionales a nivel de gestión que tendrán que transitar los propios organismos involucrados.

A este respecto es relevante mencionar la reciente aprobación de la Ley n° 20.376: Garantías para la Primera Infancia, Infancia y Adolescencia (GAPIIA). Esta ley estipula nuevos diseños organizacionales y competencias para cada organismo estatal relacionados a la gestión de las políticas dirigidas a NNA. Entre ellos se destaca la creación de un Gabinete, coordinado por el MIDES, a cargo del diseño de políticas de primera infancia, así como de la forma de ejecución y la coordinación entre sectoriales (MSP, MVOT, MTSS, MEF, OPP, ANEP, BPS, ASSE, INAU, INISA). Asimismo, la ley GAPIIA le asigna al MEF la responsabilidad de crear una Unidad de Coordinación, Monitoreo y Evaluación Presupuestal de las políticas hacia NNA, la cual gestionará la integralidad de las acciones vinculadas a la ejecución de políticas y administrará el presupuesto asociado al tema. En suma, el rediseño de nuevas responsabilidades deberá dialogar con la reglamentación de esta ley aprobada recientemente por el Parlamento.

¿Cómo organizar y dónde ubicar las tareas de gestión de datos y elegibilidad?

Tal como fue desarrollado en el primer apartado, los problemas de exclusión del sistema de transferencias no se deben únicamente a los criterios de elegibilidad o a los instrumentos de focalización, sino a limitaciones estructurales debido a la fragmentación de programas y sobre todo a la gestión de información y la capacidad institucional para registrar, procesar y actualizar la situación de los hogares. Aun cuando los escenarios del documento FCEA-BID mejoran los montos o amplían la cobertura, estas restricciones dificultan que los hogares efectivamente accedan a las prestaciones que les corresponden. Parte de los problemas se derivan de no contar con un ecosistema integrado de gestión que permita subsanar los errores de exclusión operativa.

Actualmente, la multiplicidad de programas implica que cada uno tiene su criterio de elegibilidad y que la información se encuentra distribuida en múltiples organismos, a lo que se agrega formas específicas de administración de la prestación. La ausencia actual de un sistema de gestión integrado obliga a que algunos procesos sean más artesanales, que existan rezagos en la actualización de datos, se presenten demoras en el otorgamiento de transferencias y que exista cierto nivel de dependencia de la iniciativa de los hogares para acceder al conjunto de presentaciones (ej.: hogares con menores de 18 que son población TUS —más vulnerables— deben tramitar de forma independiente TUS y AFAM-PE).

Atender los errores de exclusión no consiste en resolver cómo hacer para que la información circule de un ministerio a otro. Es necesaria una institucionalidad que coordine un sistema de gestión de datos e información, en donde los organismos involucrados participen bajo un principio de libre circulación de información en función de los objetivos propuestos. Cabe mencionar que existe el Sistema de Información Integrada del Área Social (SIIAS), organismo interinstitucional que tiene el cometido de brindar un servicio de información que integre datos

y registros administrativos de los organismos responsables de las distintas políticas sociales²¹. Si bien es muy relevante para la planificación y el monitoreo, no funciona actualmente como un sistema de gestión en tiempo real. La ausencia de interoperabilidad dificulta la implementación de eficaces mecanismos de alerta temprana, registro de eventos en las trayectorias de las personas o la automatización de procesos. Más allá de los avances notorios en materia de sistemas de información que se han realizado de un tiempo a esta parte, hoy no existe un mecanismo que coordine la gestión integral del ciclo de vida de los NNA, pese a que se cuenta con los registros administrativos para hacerlo. De tal manera, generalmente ocurre que cada organismo evalúa las situaciones con sus propios datos y tiempos.

En suma, la información no circula en tiempo real, depende de negociaciones entre organismos y no tiene un mecanismo de coordinación unificado e institucionalizado. Es necesario generar un sistema integrado de gestión que sea capaz de integrar datos de múltiples organismos, operar en tiempo real, registrar eventos relevantes del ciclo de vida, disparar alertas, ingresos y egresos al sistema, entre otros. En el recuadro del final del documento se presentan ejemplos que podrían mejorar este problema.

En segundo término, dónde colocar institucionalmente la gestión del sistema también es relevante. El *backoffice* debería ser más amplio que la actual Dirección Nacional de Transferencias y Análisis de Datos (DINTAD) alojada en el MIDES, no obstante, como manera de incorporar orgánicamente a otras entidades, se podría reforzar las capacidades de esa Dirección, así como ampliar o extender sus funciones para el desarrollo de la tarea. En este marco se torna necesario jerarquizar ese espacio que se transformaría en Director-Coordinador, en el que tendrían que integrarse como miembros activos el MSP, BPS, ANEP, INAU y los organismos que se consideren necesarios. Cabe señalar que de concretar estas transformaciones que asignan roles y responsabilidades específicas, debería establecerse su correlato normativo y procedimental que ampare esta nueva modalidad de funcionamiento.

En este sentido, la discusión en torno a la racionalización del sistema de transferencias monetarias para NNA puede ser una buena oportunidad para potenciar el rol del MIDES en esta arena de política social. Más allá de las consecuencias políticas que puede tener esta opción, desde el punto de vista operativo parece una alternativa razonable que habilitaría una rápida implementación a partir de capacidades ya instaladas en la DINTAD, con la necesidad de reforzarlas en el mediano plazo.

¿Qué organismo debe realizar la distribución de las prestaciones?

La función de ejecución de las transferencias monetarias es razonable que sea asignada a un banco. El BPS parecería ser la entidad estatal que se encuentra posicionada adecuadamente para esta tarea. Esto no implicaría que asuma un papel protagónico en el diseño de la prestación, sino en la efectivización de la transferencia monetaria (pagos), su control y otras funciones asociadas. El BPS ya administra las AFAM contributivas y realiza el pago de las AFAM-PE. La

²¹ <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/etiqueta/otros/es-siias>

integración de las distintas transferencias bajo un único circuito institucional de pago podría mejorar la trazabilidad y reducir errores.

Como síntesis del apartado 4.2, la forma en que se organice la gestión de datos y elegibilidad, la ejecución de las prestaciones y la rectoría del sistema, define la capacidad estatal para reducir exclusiones operativas, responder oportunamente y sostener con criterios equitativos la elegibilidad. Muchos de los desafíos actuales y buena parte de las implicancias institucionales de los escenarios del documento FCEA-BID derivan en gran medida del diseño de esta arquitectura de gobernanza. Sin un esquema integrado de gestión y sin roles institucionales claramente definidos, incluso los escenarios que mejoran montos o amplían cobertura corren el riesgo de reproducir problemas ya existentes. Por eso, la reorganización institucional es una condición necesaria para avanzar de forma sustantiva en la cobertura, suficiencia y equidad del sistema de protección a la infancia y adolescencia.

4.3 Consideraciones institucionales frente a los escenarios

A continuación, se presentan los escenarios de reforma planteados en el documento FCEA-BID, con foco en sus implicancias institucionales. No desarrollamos de forma exhaustiva cada escenario, sino que destacamos algunos elementos principales para examinar cómo cada escenario dialoga con la estructura actual de gobernanza, la distribución de funciones entre instituciones, los sistemas de gestión y los mecanismos de acceso, detallando impactos institucionales, las fortalezas y los desafíos institucionales que implicaría cada uno.

Escenario 1

- Descripción básica del escenario:
 - Unificación del polo no contributivo, estableciendo dos escalones en valor de prestaciones: primer decil de ingresos y luego el resto de la población cubierta.
 - Establece un segundo refuerzo de transferencia para hogares con menores de 0 a 3 años.
 - Mejora los montos de las prestaciones.
- Fortalezas:
 - Elimina fragmentación de programas no contributivos (subsumiendo en AFAM-PE a TUS, Bono Crianza y Bienvenido Bebé), aumentando —potencialmente— la eficiencia estatal.
 - La implementación podría disminuir la estigmatización de TUS, dependiendo del medio y forma de pago.
- Desafíos institucionales:
 - Requiere definiciones claras de gobernanza, liderazgo y coordinación institucional.
 - Requiere definir mecanismos de captación efectiva (cómo llegar a las personas a las que se proyecta llegar) y tareas de gestión de datos y elegibilidad.
 - Persiste dualidad de polos contributivo/no contributivo.
 - La unificación de programas debe contemplar unificación de formas de acceso a la política por parte de la población objetivo; de medios de pago y uso; de

criterios de indexación; de reparticiones estatales encargadas de la gestión; entre otros aspectos.

Escenario 2

- Descripción básica del escenario:
 - Modifica el criterio de elegibilidad asumiendo la llegada a los dos primeros quintiles de ingresos.
 - Es similar al escenario 1 pero con cobertura de transferencia básica (y también refuerzo a menores de 3 años) a estos dos quintiles.
- Fortalezas:
 - Elimina fragmentación de programas no contributivos (sintetizando en AFAM-PE a TUS, Bono Crianza y Bienvenido Bebé), aumentando —potencialmente— la eficiencia estatal.
 - Minimizaría estigma social al generalizar todas las transferencias para el 40% más pobre (aunque con diferencias en refuerzos).
- Desafíos institucionales:
 - Requiere definiciones claras de gobernanza, liderazgo y coordinación institucional.
 - Requiere definir mecanismos de captación efectiva de los dos quintiles (cómo llegar a las personas a las que se proyecta llegar) y tareas de gestión de datos y elegibilidad. Podría suponer cierta sobrecarga de gestión debido a la población a manejar si no hay modernización digital.
 - Mantiene elementos de fragmentación institucional de origen —hogares con AFAM-PE y AFAM contributiva—, aunque de estos últimos menor cantidad que con el escenario 1.
 - La unificación de programas debe contemplar unificación de formas de acceso a la política por parte de la población objetivo; de medios de pago y uso; de criterios de indexación; de reparticiones estatales encargadas de la gestión; entre otros aspectos.

Escenario 3

- Descripción básica del escenario:
 - Prestación universal por niño/a, con simplificación: una prestación sola con diferencias según vulnerabilidad (mantiene 1er decil) y hogares con menores de 0 a 3 años.
- Fortalezas:
 - Eliminaría error de exclusión y reduciría estigma social al generar presentación universal con franjas claramente establecidas para un solo programa.
 - Elimina fragmentación de programas.
 - Elimina fragmentación del acceso en cuanto a los criterios de elegibilidad.
- Desafíos institucionales:
 - Mayor transformación institucional: exige alta capacidad estatal y fuerte gobernanza interinstitucional.
 - Definición del rol del BPS: ¿solo paga? ¿Administra? ¿Define acceso?
 - Definición del rol del MIDES: ¿reconvierte su rol hacia el acompañamiento integral? ¿Monitorea y realiza definiciones en el proceso?

- Requiere definir las condicionalidades (¿se mantienen? ¿Se eliminan?)
- Sistemas de información: requiere un registro único nacional robusto e interoperable.

En conjunto, la comparación de los escenarios pretende analizar cómo los avances en montos o coberturas solo producen mejoras parciales si no se transforma la institucionalidad que sostiene el sistema. El escenario 1 avanza en la unificación de programas y simplificación de mecanismos de indexación para el acceso, aunque su efectividad depende de contar con un sistema de gestión integrado, interoperabilidad entre organismos y una coordinación institucional nítida entre MIDES y BPS. El escenario 2 mantiene la unificación de programas en el polo no contributivo y amplía sustantivamente la cobertura, lo que potencialmente reduciría estigmas sociales hacia la población vulnerable; sin embargo, sin una modernización institucional a nivel tecnológico puede enfrentar riesgos de gestión donde persistan además los errores de exclusión. Finalmente, el escenario 3 supera de manera estructural la fragmentación del sistema mediante un esquema universal, pero exige redefinir roles, reforzar capacidades y consolidar una infraestructura de información y coordinación interinstitucional de alta complejidad. En síntesis, la magnitud del impacto institucional crece a medida que los escenarios avanzan hacia mayor integración: los beneficios potenciales son mayores, pero también lo son las exigencias en materia de gobernanza, coordinación y capacidad estatal. De todos modos, para todos los escenarios, el desafío principal es desarrollar un mecanismo para poder captar a aquellas personas que incluso al día de hoy están excluidas, a pesar de cumplir con los criterios de elegibilidad.

Ejemplos de iniciativas para un sistema integrado de gestión

El documento de FCEA-BID proyecta en los primeros escenarios las mejoras en la suficiencia —aumentando montos de las prestaciones— y las mejoras en la inclusión, en base a la incorporación de poblaciones que deberían recibir prestaciones. Sin embargo, los problemas de exclusión actuales no se deben a falencias en la identificación. Más allá del cálculo de a cuántas personas hay que incluir, es necesario contar con un mecanismo para operacionalizar la identificación del público objetivo, el análisis de la correspondencia y la entrega/acreditación de la prestación. Todo esto en el menor tiempo posible. Es necesario tener en cuenta esta consideración en todos los escenarios proyectados. Incluso en el escenario 3, donde los errores de exclusión se minimizan radicalmente al incluir en las prestaciones a todos los NNA menores de 18 años, se necesitaría contar con una forma eficiente de conectar a los NNA con la prestación correspondiente.

Para enfrentar los problemas de exclusión es necesario generar un sistema integrado de gestión, que no implique una negociación permanente entre organismos en relación a quién se hace cargo de los costos de traspaso de información. Asimismo, para una asignación efectiva, es necesario que los datos circulen en tiempo real. Actualmente el sistema está bastante bien virtualizado, pero no actualizado en tiempo real.

En este punto, resulta importante mencionar el trabajo que el propio Estado está realizando en el marco de un acuerdo con el Fondo de Población de Naciones Unidas en Uruguay (UNFPA), con el objetivo de integrar sistemas de información en tiempo real y vincular de manera integral al sistema de protección social. Desde el año 2020, el UNFPA, en acuerdo con el gobierno uruguayo, ha llevado adelante una serie de diagnósticos sobre los registros administrativos de mujeres gestantes y niñez temprana, enfatizando la necesidad de avanzar en la integración e

interoperabilidad en tiempo real de las distintas fuentes de información existentes²². Con base a dichos antecedentes, desde el año 2021 se está desarrollando un proyecto para evaluar las potencialidades de integrar el Sistema Informático Perinatal (SIP) y el Sistema de Información Integrada del Área Social (SIAS), ambos sistemas de información de órbita estatal. En ese marco, una línea de trabajo se concentra en el desarrollo de modelos predictivos basados en aprendizaje estadístico a partir de la integración de los registros administrativos de SIP y SIAS para predecir la vulnerabilidad de las personas gestantes con el objetivo de mejorar la respuesta estatal.

En términos sustantivos, este trabajo implica aprovechar las oportunidades de captación del sistema de salud, ya que en Uruguay el 86% de los embarazos son captados en el primer trimestre —la captación sube a 97% si se incluye el segundo trimestre— y el 100% de los nacimientos ocurren en hospitales o bajo supervisión de un profesional de la salud. Además, la gran mayoría de las mujeres concurren a 5 o más consultas antenatales, las cuales representan oportunidades claves para mejorar las respuestas oportunas de todo el sistema de protección.

El establecimiento de sistemas de alertas tempranas en base a la interoperabilidad en tiempo real de sistemas de gestión es algo posible y al alcance del Estado uruguayo. No obstante, para que esto ocurra deben establecerse los acuerdos interinstitucionales necesarios para poder implementarlo.

Fuentes y bibliografía referenciada

BPS (2025). Asignaciones Familiares. Disponible en: <https://www.bps.gub.uy/5470/asignacion-familiar.html>

DINTAD-MIDES (2024). Protocolo de diseño Asignaciones Familiares - Plan de Equidad - 2024. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/protocolo-diseno-asignaciones-familiares-plan-equidad>

DINTAD-MIDES (2024). Protocolo de diseño Tarjeta Uruguay Social - 2024. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/protocolo-diseno-tarjeta-uruguay-social>

DINTAD-MIDES (2024). Protocolo de diseño Bienvenido bebé - 2024. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/protocolo-diseno-bienvenido-bebe>

DINTAD-MIDES (2024). Protocolo de diseño Bono Crianza - 2024. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/protocolo-diseno-bono-crianza>

Fuentes, G. y Midaglia, C. (2023). “La trampa de la integralidad: descreme sectorial y fragmentación institucional en Uruguay” en *Desemvolvimento em debate*, V. 11, N°1, pp. 13-41.

Midaglia, C. y Castillo, M. (2010). “El significado político del Ministerio Social uruguayo” en Mancebo y Narbondo (Ed.) *Reforma del Estado y Políticas Públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Editorial Fin de Siglo – CLACSO – ICP, Montevideo.

²² Proyecto en curso del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) en Uruguay, en acuerdo con el Gobierno de Uruguay (Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Salud Pública, en el marco del Programa de País 2021-2025). El equipo técnico está conformado por: Alejandra Erramuspe (coord.), Daniel Macadar (coord. UNFPA), Philippe Rimoli (MIDES), Natalia da Silva, José Díaz Rosello, Elina Gómez, Luis Mainero, Gustavo Méndez, Cristina Tello y Matías Brum.