

## PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS

### Asignaciones Familiares Plan de Equidad (AFAM – PE)

#### a) Población objetivo de AFAM-PE.

En el año 2008, con la puesta en marcha del Plan de Equidad se crea un nuevo régimen de Asignaciones Familiares (AFAM-PE), normada a partir de la Ley N° 18.227<sup>1</sup>. A partir de esta Ley, se consolida la asignación familiar del Plan de Equidad como una transferencia monetaria no contributiva, es decir, que no se requiere haber realizado aportes a la seguridad social para poder acceder a la prestación. Esto permite ampliar considerablemente la cantidad de beneficiarios, permitiendo de esta forma alcanzar una mayor cantidad de hogares, acompañado de una mejor focalización para incidir sobre los hogares en peor situación.

Las AFAM-PE están dirigidas a menores de 18 años y/o embarazadas que pertenecen a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica y tiene por objetivo mejorar la situación de ingresos de los hogares vulnerables, al tiempo que busca incentivar la permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo y promover los controles de salud de niños, niñas y embarazadas.

La transferencia es gestionada en forma conjunta entre BPS y el MIDES. Al momento de implementarse las AFAM PE se definió utilizar como criterio estadístico de vulnerabilidad el Índice de Carencias Críticas (ICC). Así, el ingreso de los hogares al programa se produce a partir de una declaración jurada realizada por el hogar en BPS, o a partir de una solicitud de visita o relevamiento en el territorio llevado a cabo por el MIDES. A partir del relevamiento de condiciones socioeconómicas del hogar realizado por el equipo de campo de la DINEM, se calcula el valor del ICC y con la aplicación de umbrales de corte se determina la selección de los hogares elegibles para el programa. Adicionalmente, el BPS controla que los hogares no superen el umbral de ingresos per cápita establecido, así como el cumplimiento de las contraprestaciones en salud y educación.

El egreso del programa se produce al constatar un valor del ICC insuficiente para continuar dentro del programa, mediante una nueva declaración jurada en BPS o una visita realizada por el MIDES. Por su parte, el no cumplimiento de las contraprestaciones exigidas o la superación del umbral de ingresos definido por BPS podrían redundar en una suspensión o baja de la prestación.

Considerando los criterios que determinan la población objetivo de AFAM-PE, únicamente es posible operacionalizar en encuestas de representatividad nacional el de ICC, por lo que la

---

<sup>1</sup> El régimen de Asignaciones Familiares tiene sus orígenes en 1943 con 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 de determinados sectores. En 1980 se amplía la cobertura con la Ley 15.084, siendo beneficiarios todos los hijos menores de edad de trabajadores formales cuyos ingresos no superasen un tope máximo de ingresos. Desde 1999 en adelante el componente no contributivo cobra más fuerza y comienza la focalización hacia los hogares de menores recursos. Con la Ley 17.139 de 1999 y la 17.748 en 2003, se incorporan al régimen de AFAM los hogares de menores recursos, independientemente de la vinculación de sus miembros con el mercado de trabajo.

estimación de su población objetivo a partir de la Encuesta Continua de Hogares constituye un límite inferior de la población a la que está dirigido el programa. Considerando datos de la ECH 2016, la población elegible para AFAM-PE únicamente por criterio de ICC corresponde a 200 mil hogares, 500 mil beneficiarios. Esta estimación cuenta con un intervalo inferior al 95% de confianza de 195.723 hogares y un intervalo superior de 204.358 hogares.

#### **b) Montos**

El valor de la transferencia se actualiza siguiendo el criterio de ajuste de los salarios de los funcionarios públicos, de acuerdo a la evolución del Índice de Precios al Consumo (IPC). En el siguiente cuadro se presentan los montos definidos en cada año desde la creación de las AFAM-PE:

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>PE - MENORES NO INCAPACES</b>	700	764,3	809,4	865,5	940	1010,3	1096,4	1186,9	1299,0	1404,2
<b>PE - COMPLEMENTO LICEAL</b>	300	327,6	346,9	371,0	402,8	433	469,9	508,7	556,7	601,8
<b>PE - INCAPACIDAD</b>	1000	1091,9	1156,4	1236,5	1342,8	1443,3	1566,2	1695,6	1855,6	2006,0
<b>PE - ADMINISTRADOR</b>	700	764,3	809,4	865,5	940	1010,3	1096,4	1186,9	1299,0	1404,2

#### **c) Población beneficiaria AFAM-PE – Bella Unión:**

A continuación se presenta la cantidad de hogares y beneficiarios de la prestación para la localidad de Bella Unión<sup>2</sup>: Si se considera el peso que tiene dicha localidad en el total de beneficiarios de AFAM-PE, el mismo se ubica aproximadamente en 1% para la totalidad de los años desde su creación.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Beneficiarios</b>	3.608	3.837	4.470	4.419	4.360	3.973	3.879	3.835	3.988	3.870
<b>Hogares</b>	1.509	1.539	1.876	1.881	1.878	1.800	1.797	1.818	1.928	1.906

Fuente: Registros administrativos de BPS

#### **d) Procedimiento para controlar que no se cobra AFAM por otro medio.**

Se realiza por control automático de BPS.

#### **e) Procedimiento para el control de educación y salud.**

El control de las contrapartidas de educación y salud exigidas para el cobro de las asignaciones familiares, tal como las normas lo determinan, es una responsabilidad del BPS y no del Ministerio de Desarrollo Social.

Sin embargo, desde el SIIAS (Sistema de Información Integrada del Área Social), del cual tanto ANEP, MEC, BPS y el MTSS entre otros forman parte, se facilitan algunos procesos de

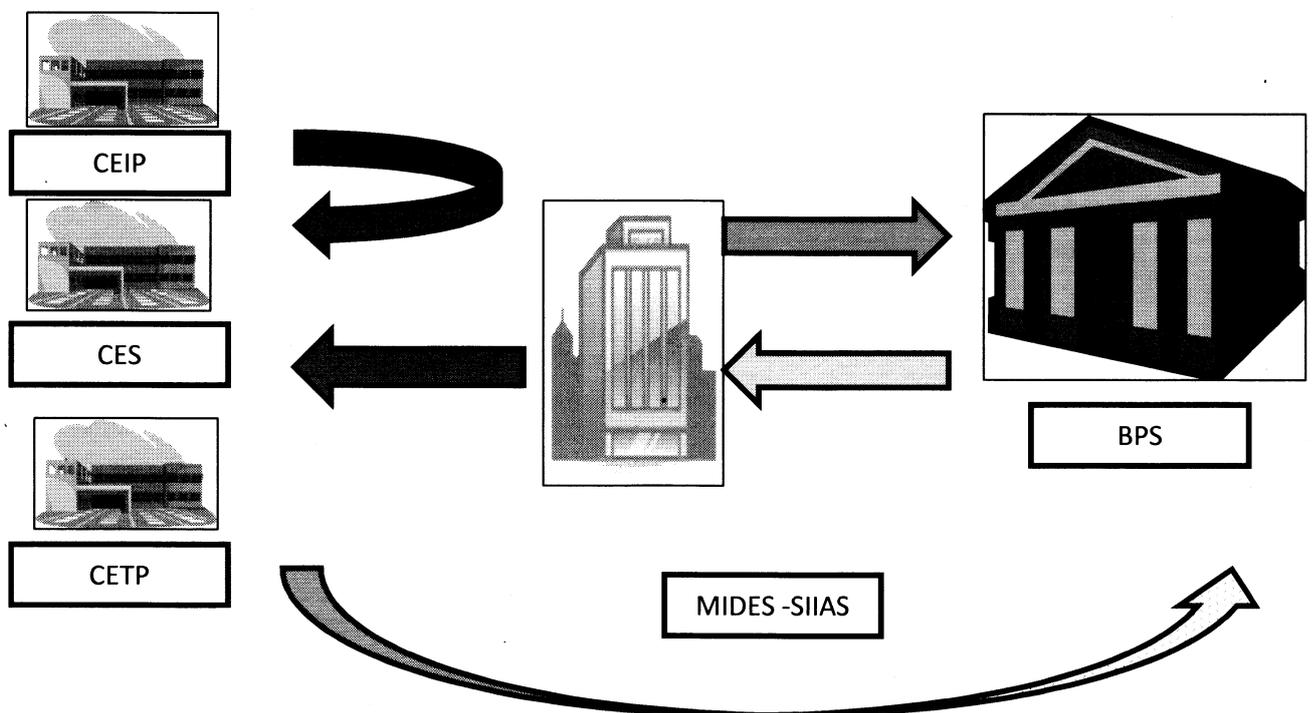
<sup>2</sup> Se consideran los beneficiarios acumulados al mes de diciembre de cada año, a excepción del 2009 y 2017 que se consideran los meses de octubre y noviembre respectivamente.

intercambio de datos entre los organismos involucrados. En particular a solicitud de ANEP y BPS se realizan gestiones de información para facilitar el control de condicionalidades en la educación pública.

Básicamente, el control se basa en la identificación de los niños y jóvenes que asisten a instituciones de enseñanza pública (primaria, media y técnico-profesional) y el cruzamiento de datos con el organismo que otorga las prestaciones de asignación familiar (AFAM), como ya mencionamos, el Banco de Previsión Social (BPS) con la colaboración del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en tanto administrador del SIIAS.

En todos los casos, se procesa la información recibida y se devuelve la respuesta al organismo correspondiente para que tome las acciones correspondientes.

Se muestran en el esquema que sigue, los tres organismos o tipos de organismos intervinientes, y a continuación, se describen los roles de cada uno.



### 1. Organismos de Enseñanza (CEIP, CES, CETP)

Los organismos de enseñanza pública gestionan las prestaciones de educación correspondientes, y entre otras funciones, mantienen los registros administrativos de las inscripciones, asistencias y desempeño de sus estudiantes.

En todos los casos los datos se mantienen informatizados mediante sistemas que centralizan los registros antes mencionados, algunos de los cuales han recibido la colaboración del SIIAS para su fortalecimiento institucional.

Periódicamente, y en formatos y características técnicas normalizadas y pre-acordadas, cada organismo extrae los datos necesarios de todos sus estudiantes entre 5 y 18 años (población beneficiaria de AFAM y acordada para el control), y los envía al SIIAS para su control inicial. Esto se muestra en el esquema con la flecha azul.

Cuando finaliza todo el ciclo, cada organismo recibe información de los estudiantes que reciben asignación familiar, y cuyo beneficio podría ser suspendido por no contar con inscripción vigente, o por haber incumplido los requerimientos de asistencia regular al instituto correspondiente, según sea el caso y oportunidad del control.

Por último, los organismos informaran al BPS, de los estudiantes que reingresaron para restablecer la prestación de Asignación Familiar, a partir de su reinscripción o asistencia al centro educativo (flecha celeste).

## 2. SIIAS (MIDES)

El SIIAS recibe la información y realiza lo siguiente:

1. Controla que la identificación de las personas sea correcta. Para esto se emplea la base de datos de personas del SIIAS, que incluye prácticamente todas las personas del Uruguay que reciben alguna prestación social. Esta base de datos se actualiza periódicamente desde los diferentes organismos. La identificación de las personas se efectúa a través del empleo de la terna nro. de documento, tipo de documento, y país emisor del documento. De esta forma también se consideran y en forma universal, a los extranjeros.
2. Los documentos que no pueden ser encontrados en la base del SIIAS, son devueltos a cada organismo, para su revisión. Se muestra en el esquema con la flecha azul.
3. Luego se efectúa un segundo control de identificación, verificando la coincidencia de algún otro atributo de la persona: por ejemplo la fecha de nacimiento informada por el organismo de enseñanza, contra la fecha registrada por el SIIAS. Si no hay coincidencia, el registro no es descartado, pero este resultado es almacenado para ser informado al BPS.
4. Se generan los archivos de datos por cada organismo, y se envían al BPS para su procesamiento. (mostrado con la flecha verde).
5. Se reciben del BPS los datos con la información de los alumnos que cobran y será suspendida su asignación familiar, y se reenvían a cada organismo (rojo oscuro).

### BPS

El BPS es el organismo que hace efectivas las aportaciones de AFAM a través de sus mecanismos de pago. Es el organismo que tiene a su cargo la organización de la seguridad social en Uruguay y los cometidos institucionales para la entrega de las AFAM.

Recibe los datos en formato electrónico pre acordado (flecha verde), y realiza los cruces necesarios con sus propias bases de datos. Determina si se cumplen o no las condiciones para mantener o suspender las prestaciones de AFAM.

Una vez realizados los mencionados cruces, el BPS Informa (flecha amarilla) al SIAS, de los casos en que la prestación se suspenderá a partir del próximo mes (o meses) de cobro, por no figurar entre los inscriptos o por no estar asistiendo a clase, en el caso de los cursos correspondientes.

## Tarjeta Uruguay Social

### a) Cantidad de hogares en la población objetivo de TUS.

El programa Tarjeta Uruguay Social (TUS) consiste en una transferencia monetaria a hogares en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica y su objetivo es mitigar situaciones de insuficiencia de ingresos.

El ingreso de los hogares al programa se produce a partir de una solicitud de visita realizada por una persona referente del hogar, o a partir de un relevamiento en el territorio llevado a cabo por el MIDES. El equipo de campo de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del MIDES realiza una visita al hogar para relevar las condiciones de vulnerabilidad, de modo de aplicar el Índice de Carencias Críticas (ICC). El valor del ICC, conjuntamente con la aplicación de umbrales de corte determina la selección de los 60mil y 30mil hogares en peor situación socioeconómica. Junto al criterio de ICC coexisten otros criterios de ingreso o permanencia en el programa para atender ciertas situaciones de emergencia. Entre ellos se encuentran las TUS para personas trans (transexuales, transgénero y travestis); los cupos especiales otorgados por las Oficinas Territoriales<sup>3</sup>; las TUS para personas en refugios<sup>4</sup>, TUS para personas víctimas de trata, y TUS para personas con emergencia habitacional. Estas formas de ingreso al programa no dependen del ICC. Por otra parte, a las personas beneficiarias de los programas de proximidad (Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red y Cercanías) se les exige un ICC más laxo, correspondiente al de AFAM PE. Finalmente, a las personas beneficiarias de Canasta de servicios, intervenciones del MVOTMA, del Plan Juntos o MEVIR si bien se les exige el ICC de TUS para ingresar, tienen asegurada una permanencia de 2 años luego de finalizada la intervención de vivienda.

El egreso del programa se produce tras la evaluación a partir de una visita realizada por el MIDES que constate un valor de ICC insuficiente para continuar dentro del programa, siempre y cuando el hogar no se encuentre bajo algunas de las situaciones descritas en el párrafo anterior. Adicionalmente, la no utilización de la TUS así como el control de contraprestaciones de AFAM-PE pueden dar lugar a baja del beneficio.

---

<sup>3</sup>Los cupos especiales aluden a la posibilidad que tienen los directores departamentales de realizar una solicitud de prestación sin visita previa para afrontar determinadas situaciones de emergencia. La cantidad de cupos disponibles está limitada para cada Oficina Territorial y se determina por el programa en función de la situación de vulnerabilidad relativa del departamento. Este mecanismo garantiza una permanencia en el programa de 6 meses, a la espera que sea realizada la visita correspondiente para verificar la situación de vulnerabilidad y determinar la permanencia en el programa.

<sup>4</sup>Este beneficio es determinado por el personal técnico del refugio, y corresponde tanto para los refugios del Programa de Atención a Personas en Situación de Calle (PASC) como a las casas de breve estadía para mujeres en riesgo de vida por situaciones de violencia doméstica.

Considerando los criterios que determinan la población objetivo de TUS, únicamente es posible operacionalizar en encuestas el de ICC, por lo que la estimación de su población objetivo a partir de la Encuesta Continua de Hogares constituye un límite inferior de la población a la que está dirigida el programa. Considerando datos de la ECH 2015, la población objetivo de TUS únicamente por criterio de ICC corresponde a 48 mil hogares. Esta estimación cuenta con un intervalo inferior al 95% de confianza de 45.634 hogares y un intervalo superior de 50.294 hogares. La comparación de este dato debe hacerse con aquellos hogares que ingresan al programa por ser vulnerables por ICC. A continuación se presentan los datos para diciembre 2016.

### b) Montos

Los montos de la prestación se actualizan de acuerdo con el Índice de Precios de Alimentos y Bebidas (IPAB). En el cuadro a continuación **Error! No se encuentra el origen de la referencia.** se presentan los montos de la TUS desde su inicio y por tipo de tarjeta (simple o doble) desde el año 2011, considerando la cantidad de menores en el hogar:

Cantidad de menores	Set 2008 – May 2009	Jun 2009 – Ene 2010	Feb– Jun 2010	Jul– Dic 2010	Ene 2011-Mar 2012		Abr-Jun 2012		Jul 2012-Feb 2013	
					Simple	Doble	Simple	Doble	Simple	Doble
4 o más	1170	1287	1314	1406	1406	2812	1656	3312	1682	3364
3	840	924	943	1009	1009	2018	1188	2376	1207	2414
2	660	726	741	793	793	1586	934	1868	949	1898
1	435	479	489	523	523	1046	616	1232	626	1252
Cantidad de menores	Mar-Ago 2013		Set-Dic 2013		Ene-jun 2014		Jul-dic 2014		Ene-dic 2015	
	Simple	Doble	Simple	Doble	Simple	Doble	Simple	Doble	Simple	Doble
4 o más	1839	3678	1883	3766	1980	3960	2074	4148	2172	4344
3	1319	2638	1350	2700	1420	2840	1488	2976	1559	3118
2	1037	2074	1062	2124	1117	2234	1170	2340	1225	2450
1	684	1368	700	1400	736	1472	771	1542	808	1616
Cantidad de menores	Ene-dic 2016		Ene-dic 2017							
	Simple	Doble	Simple	Doble						
4 o más	2383	4766	2567	5134						
3	1711	3422	1843	3686						
2	1344	2688	1448	2896						
1	887	1774	955	1910						

### c) Beneficiarios TUS – Bella Unión.

A continuación se presenta la cantidad de beneficiarios (Titulares) de TUS en Bella Unión según tipo de tarjeta desde el año 2009<sup>5</sup>.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Simples</b>	968	991	881	792	485	384	417	435	446

<sup>5</sup> Se consideran los beneficiarios acumulados al mes de diciembre de cada año, a excepción del 2012 y 2017 que se consideran los meses de noviembre y octubre respectivamente.

Este índice fue actualizado a partir de una reestimación en 2012 con datos de la Encuesta Continua de Hogares 2011. Se prevé una nueva actualización y revisión del mismo por parte del Instituto de Economía en el presente año.

Para ampliar información se puede consultar los siguientes documentos publicados en la Web DINEM:

- <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61719/1/que-es-el-indice-de-carencias-criticas.-2014.pdf>
- <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61513/1/tarjeta-uruguay-social.-uso-del-censo-2011-para-trabajo-de-campo.-2015.pdf>
- Capítulo: Rediseño del trabajo de campo en el mides y refocalización de las transferencias monetarias en:  
[https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2013/noticias/NO\\_L723/Informe%20MIDES%202011-2012.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2013/noticias/NO_L723/Informe%20MIDES%202011-2012.pdf)

**e) Procedimiento para el control y actualización de la cantidad de menores que integran los hogares que reciben TUS.**

Todos los meses, para realizar el proceso de carga de montos de las TUS se realiza un chequeo con la base de datos de Asignaciones Familiares PE (AFAM PE) del Banco de Previsión Social (BPS), de forma de actualizar la cantidad de menores en los hogares que cobran este beneficio, sus edades y la integración del hogar. Las edades se actualizan por fecha de nacimiento en Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC).

La base de datos de AFAM PE del BPS es actualizada mediante dos vías: declaración jurada ante ventanilla del BPS y mediante visita realizada por equipos del Ministerio de Desarrollo Social.

El Mides realiza 40 mil visitas por año a los beneficiarios y potenciales beneficiarios de las transferencias monetarias del Plan de Equidad a los efectos de mantener actualizada dicha información. Hoy en día, este procedimiento se encuentra en proceso de descentralización territorial.

Por detalles de este proceso consultar los siguientes capítulos del Informe MIDES 2011-2012:

[https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2013/noticias/NO\\_L723/Informe%20MIDES%202011-2012.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2013/noticias/NO_L723/Informe%20MIDES%202011-2012.pdf)

- Rediseño del trabajo de campo en el mides y refocalización de las transferencias monetarias
- Sistemas de información
- Transferencias del Plan de Equidad (Asignaciones Familiares, Tarjeta Uruguay Social, Asistencia a la Vejez)

<b>Doble</b>	--	--	178	213	348	347	363	382	373
<b>Total</b>	968	991	1.059	1.005	833	731	780	817	819

**d) Metodología empleada en el seguimiento necesario para la revisión del ICC**

El Índice de Carencias Críticas (ICC) fue elaborado en 2008 por el Instituto de Economía (IECON) de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República, utilizando la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) 2006, en base a lo discutido en la Comisión de Seguimiento del Plan de Equidad conformada por: MIDES, Banco de Previsión Social (BPS), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Su antecedente directo fue el instrumento de selección de la población objetivo para el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (Amarante et al., 2005).

El método propuesto para diseñar el instrumento de focalización se inscribe dentro de los mecanismos de comprobación sustitutiva de medios de vida, y supone la elaboración de un modelo estadístico para estimar la probabilidad de que un hogar pertenezca a la población objetivo (hogares con menores de edad pertenecientes al primer quintil de ingresos). Específicamente, la población objetivo de la prestación está definida por la Ley 18.227 que establece como beneficiarios/as del programa a aquellos/as menores de edad que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Según esta ley, la determinación de dicha vulnerabilidad se debe realizar *"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."* (Art. 2).

La construcción del ICC supuso definir un conjunto de indicadores a nivel del hogar en base a variables que cumplan la triple condición de: reflejar dimensiones del bienestar de corte estructural, ser fácilmente observables y tener una alta correlación con la pertenencia al primer quintil de ingresos. De esta forma, se estima un modelo estadístico que permite predecir la probabilidad de que un hogar pertenezca al primer quintil de ingresos, en base a variables que reflejan su situación en términos de educación, vivienda, confort y composición del hogar.

Así, en base a ciertas características del hogar y sus correspondientes ponderadores, el ICC procura resumir en un único valor la situación de carencias de un hogar, arrojando un puntaje que indica su probabilidad de pertenecer al primer quintil en un valor que varía entre 0 y 1, siendo que la probabilidad aumenta cuando el valor del ICC se acerca a la unidad.

**a) Población objetivo de Asistencia a la Vejez.**

La población objetivo del programa está definida como las personas entre 65 y 69 años de edad que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Para realizar una aproximación a dicha población, se utiliza como criterio operativo considerar a las personas entre 65 y 69 años que pertenecen al primer veintil de ingresos per cápita del hogar, es decir al 5% de hogares de menores ingresos. Según las ECH 2016 se encuentra un total de aproximadamente 2.800 personas elegibles según el mencionado criterio operativo definido.

**b) Montos**

En el siguiente cuadro se presentan los montos máximos de la prestación por año. Las personas beneficiarias no podrían percibir ingresos que superen ese monto y si percibieran ingresos inferiores, la transferencia compensará la diferencia hasta llegar a ese valor.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Montos</b>	3821	4286	4742	5411	6804	6857	7692	8452	9445

**c) Beneficiarios Asistencia a la Vejez – Artigas**

En el siguiente cuadro se presentan la cantidad de beneficiarios existentes en la totalidad del departamento de Artigas, ya que no se cuenta con datos desagregados según localidad:

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Beneficiarios</b>	118	108	123	122	124	124	122	138	128

**Canasta de Servicios**

**a) Población objetivo**

La población objetivo de esta intervención es aquella que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y reside en barrios con intervención de vivienda de DINAVI-MVOTMA, PMB-MVOTMA o Plan Juntos. Se establecen tres segmentos de población según niveles de vulnerabilidad delimitado en base al Índice de Carencias Críticas (ICC) calculado por el MIDES:

1. beneficiarios de TUS
2. hogares que se encuentran en el umbral AFAM-PE (Asignaciones Familias del Plan de Equidad),
3. resto del barrio intervenido.

**b) Características de la prestación y subsidios**

La intervención por parte de Canasta de Servicios tiene dos componentes: un componente de subsidios en las tarifas de los servicios básicos (UTE, OSE, GLP y Gasodomésticos), y un

componente socio-educativo a nivel familiar y comunitario. Para formar parte del programa, se debe suscribir a un acuerdo general de compromiso y adhesión al programa, en donde los organismos involucrados se comprometen a otorgar ciertos beneficios (subsidios), y la familia se compromete a mantener la situación de regularidad en dichos servicios, y participar de las actividades individuales y colectivas orientadas a un uso eficiente de la energía y los recursos.

Los beneficios descritos en el acuerdo son:

1. descuentos comerciales a la Tarifa de Consumo Básico Residencial (TCB-D) de UTE
2. tarifa social con descuento parcial de OSE
3. asesoramiento familiar en eficiencia energética y uso seguro de electricidad y supergás

Adicionalmente, las familias que pertenecen a la franja TUS, pueden suscribir a un segundo acuerdo general de entrega y uso de gasodomésticos y supergás, en el que se les otorga:

4. 25% de subsidio para 12 cargas anuales de supergás para cocción y calefacción, con una distribución mayor en los meses de invierno.

**c) Hogares beneficiarios**

En el cuadro a continuación se presentan los hogares beneficiarios para el departamento de Artigas, los cuales corresponden en su totalidad al barrio Las Laminas de la localidad de Bella Unión. Se detallan los hogares según tipos de subsidio para los años 2015 y 2016.

	Sub TUS		Sub AFAM		Sub Barrio		Total hogares beneficiarios	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Departamento								
Artigas	23	74	12	23	9	12	44	109