

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

Análisis y recomendaciones sobre el diseño de los programas de transferencias monetarias en el Uruguay

Martín Lavalleya
Victoria Tenenbaum



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Documentos de Proyectos

**Análisis y recomendaciones
sobre el diseño de los programas
de transferencias monetarias en el Uruguay**

Martín Lavalleja
Victoria Tenenbaum



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Martín Lavalleja y Victoria Tenenbaum, Consultores de la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Montevideo. El trabajo fue coordinado en 2020 por Verónica Amarante, entonces Directora de dicha oficina. La información fue proporcionada por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) del Uruguay. Se agradecen los comentarios realizados por técnicos de la DINEM del MIDES y por Gabriel Porcile, actual Director de la oficina de la CEPAL en Montevideo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2021/154
LC/MVD/TS.2021/5
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2022
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-00742

Esta publicación debe citarse como: M. Lavalleja y V. Tenenbaum, "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.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5	
Introducción	7	
I. La situación actual de los programas de transferencias monetarias en Uruguay	9	
A. Descripción de los programas.....	9	
1. Asignaciones Familiares del Plan de Equidad	9	
2. Tarjeta Uruguay Social	10	
B. Cobertura por diferentes modalidades de acceso	12	
C. Análisis del nivel de actualización de la información de los beneficiarios.....	15	
D. Análisis de la focalización de los dos programas en función de su población objetivo	20	
E. Análisis de la asignación presupuestal de los programas.....	21	
II. Antecedentes regionales de programas similares: descripción de los mecanismos de ingreso, de recertificación de la información y de egreso de los beneficiarios.....	23	
III. Recomendaciones para el rediseño de estos programas	31	
Bibliografía	33	
Anexo	35	
Cuadros		
Cuadro 1	Criterios de ingreso y egreso al programa TUS.....11	
Cuadro 2	TUS según modalidades, diciembre 2013 a 2020	15
Cuadro 3	Distribución de TUS por modalidad y resultado de ICC, diciembre 2019.....	15
Cuadro 4	Porcentaje de TUS por cantidad de años que se actualizó la información según año de ingreso	17
Cuadro 5	Focalización de AFAM-PE, 2019	20
Cuadro 6	Sistematización de los principales programas con los criterios de egreso y certificación de la información	24

Cuadro A1	Montos AFAM PE por cantidad de menores en el hogar, enero de 2021	36
Cuadro A2	Montos TUS por cantidad de menores en el hogar, enero de 2021.....	36
Cuadro A3	Mensajes enviados a los beneficiarios en los comprobantes de pago	36

Gráficos

Gráfico 1	Evolución de la cantidad de beneficiarios y hogares AFAM-PE	13
Gráfico 2	Evolución de las TUS según modalidad monto simple o doble (2010-2020)	13
Gráfico 3	Proporción de ingresos anuales al programa TUS, según región.....	14
Gráfico 4	Proporción de hogares beneficiarios de AFAM PE y TUS en 2020, según fecha de la última visita	17
Gráfico 5	Evolución de las bajas y altas de TUS, 2012-2020	18
Gráfico 6	Altas y bajas de AFAM-PE respecto al total de beneficiarios de cada año, 2012-2020.....	18
Gráfico 7	Evolución de visitas domiciliarias, período 2011-2020.....	19
Gráfico 8	Proporción de hogares beneficiarios de TUS por decil de ingreso per cápita, 2019	21
Gráfico 9	Inversión anual en programa AFAM PE y TUS y porcentaje de la inversión total respecto al PIB, 2008-2019.....	21
Gráfico 10	Relación entre la inversión en programas de transferencias no contributivas a hogares con menores y PIB, países seleccionados, CIRCA 2018	22

Resumen

En el presente trabajo se analizan y discuten algunos elementos a tener en cuenta para el rediseño de los programas de transferencias en Uruguay. Para ello se considera la situación actual de los programas en Uruguay, así como las experiencias de programas similares en países de la región.

Los sistemas de protección social en la región y en el mundo en los años recientes, y los estudios sobre estos programas y sus efectos, han llevado a la construcción de un consenso tanto a nivel académico como político en la necesidad de mantener estos programas. Estas intervenciones pasan a convertirse en partes constitutivas de las redes de protección social, acompañando a los hogares en períodos de crecimiento económico, y con la potencialidad de activarse y profundizarse en períodos de crisis.

De ese modo en el contexto actual de pandemia mundial, los gobiernos se enfrentaron a la necesidad de generar medidas de corto plazo, rápidas y efectivas para mitigar los efectos sanitarios y económicos del COVID 19, lo que generó una presión importante a la capacidad de respuesta de los registros de destinatarios de prestaciones sociales (Berner y Van Hemelryck, 2020).

Si bien existe consenso sobre la necesidad de mantener este tipo de programa, esto no implica que no se deban realizar ajustes. En particular, con la finalidad de garantizar que los beneficios se orienten correctamente a los hogares que más lo necesitan, estos programas requieren de una discusión sobre diversos elementos de su diseño, como ser los mecanismos de actualización de la información acerca de la situación de los hogares, el mecanismo de focalización y los criterios de ingreso y egreso, entre otros. También existen elementos vinculados a los aprendizajes derivados de la gestión y monitoreo de la política que son importantes para orientar las discusiones acerca de los cambios más adecuados y que deben alimentar el rediseño de los programas cada cierto tiempo.

Del análisis de los programas de transferencias monetarias, Asignaciones Familiares (AFAM) y TUS (Tarjeta Uruguay Social), surge la necesidad de realizar algunos ajustes relacionados con los procesos de ingreso, recertificación de la información y de egreso de los beneficiarios. Existe un debate relativamente reciente sobre los procesos de recertificación de la información una vez que los beneficiarios ingresan al programa y cuáles son los diseños más adecuados en los programas de transferencias condicionadas en América Latina. En la mayoría de los países no existe un proceso de recertificación periódica que efectivamente se lleve a cabo, salvo excepciones como en el caso de Bolsa Familia de Brasil que se establece cada dos años. Muchos programas, particularmente los que se mantienen durante muchos años, han realizado distintos

intentos de implementar mecanismos de recertificación, en la mayoría de ellos sin éxito (BID, 2015). En el apartado II, se realiza una revisión de algunas de estas experiencias con mayor detalle.

En Uruguay, si bien los programas no establecen plazos para la recertificación de la información socioeconómica de los hogares, esta se realiza fundamentalmente a partir de visitas domiciliarias llevadas a cabo por equipos técnicos del MIDES. El equipo que realiza estas visitas tiene también la función de realizar visitas a hogares postulantes, así como visitas solicitadas por equipos de los programas de proximidad. De esta manera, el volumen de visitas destinadas a la recertificación de información dependerá directamente de la capacidad del equipo de campo y de la prioridad que se les asigne a las visitas destinadas a estos efectos, como resultado de las decisiones políticas. Como se verá más adelante el volumen de estas visitas ha variado mucho en los últimos años. Es importante tener en cuenta que los aspectos logísticos y de recursos humanos disponibles son aspectos cruciales y determinan la cantidad de visitas que se pueden realizar año a año. Adicionalmente, en los últimos años han existido cambios en la conformación de los equipos que impactan directamente en la capacidad de realización de visitas.

Por otro lado, en el caso de AFAM PE como ya fue mencionado los beneficiarios ingresan al programa realizando una declaración jurada en las oficinas del BPS, conteniendo información socioeconómica del hogar y sus integrantes, o a partir de una visita domiciliaria por parte de un equipo técnico del MIDES cuando por ejemplo se solicita una TUS. En el caso de TUS ingresan únicamente por visita previa y comprende una población objetivo de menor tamaño.

El análisis de la evolución en la cantidad de visitas realizadas en el período nos permite sacar conclusiones sobre la capacidad de recertificar la información de los beneficiarios de los programas de transferencias mediante esta modalidad en un período de tiempo razonable. A partir de 2012 se realizaron de manera masiva visitas a los hogares, alcanzando ese año cerca de 55.000 visitas. Ese volumen de visitas anual permitiría la actualización de información de los hogares beneficiarios de TUS en un período de tiempo de 3 o 4 años, teniendo en cuenta que una parte de las visitas se orienta a la captación de nuevos beneficiarios. En el caso de un programa más masivo como AFAM PE, con una población objetivo cercana a los 200.000 hogares, resulta difícil que se pueda visitar a una proporción elevada de los beneficiarios en un período de tiempo corto. La cantidad de visitas disminuyó sensiblemente entre 2012 y 2017-2018, ubicándose en el entorno de 22.500 visitas en esos dos años. Por otra parte, la composición de las visitas también cambió en el período, disminuyendo la proporción de visitas destinadas al seguimiento de transferencias, las que se ubicaron en los últimos 2 años en el 28% del total. Si bien en 2019 la cantidad de visitas aumentó considerablemente, en 2020 se realizaron menos de 20.000.

Se concluye la necesidad de unificar los criterios de ingreso y recertificación de la información, atendiendo a la especificidad de ambos programas. Por otra parte, se resalta la necesidad de establecer plazos de permanencia y mecanismos de egreso escalonado que permitan una salida gradual.

Introducción

En Uruguay a partir de 2008 comienza a funcionar un programa de transferencias monetarias condicionadas denominado Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM PE). El objetivo del mismo es brindar una transferencia a hogares con menores de 18 años, personas con incapacidad física o psíquica y embarazadas que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Las contraprestaciones refieren a la asistencia a centros educativos formales y la realización de controles de salud de los menores. Por otro lado, en 2008 dando continuidad al programa alimentario del PANES surge el programa Tarjeta Uruguay Social (TUS) focalizado en aquellos hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema, el cual no exige contraprestaciones.

En el caso de las AFAM PE, además de sostener el nivel de ingresos de hogares que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, ofrece incentivos a que los menores de 18 años asistan al sistema educativo y se realicen los controles de salud, dos elementos claves en las posibilidades de superación de la situación de vulnerabilidad. Por otro lado, la TUS se orienta a garantizar un nivel de vida mínimo en aquellos hogares que más allá del crecimiento de la economía se encuentran en una situación de pobreza estructural.

La reconfiguración de los sistemas de protección social en la región y en el mundo en los años recientes, y los estudios sobre estos programas y sus efectos, han llevado a la construcción de un consenso tanto a nivel académico como político en la necesidad de mantener estos programas. Estas intervenciones pasan a convertirse en partes constitutivas de las redes de protección social, acompañando a los hogares en períodos de crecimiento económico, y con la potencialidad de activarse y profundizarse en períodos de crisis.

Si bien existe consenso sobre la necesidad de mantener este tipo de programa, esto no implica que no se deban realizar ajustes. En particular, con la finalidad de garantizar que los beneficios se orienten correctamente a los hogares que más lo necesitan, estos programas requieren de una discusión sobre diversos elementos de su diseño, como ser los mecanismos de actualización de la información acerca de la situación de los hogares, el mecanismo de focalización y los criterios de ingreso y egreso, entre otros. También existen elementos vinculados a los aprendizajes derivados de la gestión y monitoreo de la política que son importantes para orientar las discusiones acerca de los cambios más adecuados y que deben alimentar el rediseño de los programas cada cierto tiempo.

Muchos países se encuentran en una etapa de maduración de los programas de transferencias condicionadas en la que es natural que estén desarrollando o mejorando sus mecanismos de actualización de la información, más aún en aquellos países donde existió crecimiento económico y movilidad (BID, 2015). A la vez, en aquellos casos que tienen establecidos los criterios de recertificación, la discusión y las diferencias de implementación se dan entorno a la frecuencia en que esto se debe implementar y las formas de llevarlo a cabo de modo efectivo. A excepción de algunos programas como Bolsa Familia en Brasil, no ha existido un proceso de implementación completamente exitoso para llevar a cabo la recertificación de la información. Es importante tener en cuenta que esta discusión es relativamente reciente y para Uruguay es fundamental poder incorporarlos también. En este documento se intenta hacer hincapié en los elementos a tener en cuenta para desarrollar los cambios más adecuados.

Por otro lado, en todos los países del mundo, los gobiernos se enfrentaron a la necesidad de generar medidas de corto plazo, rápidas y efectivas para mitigar los efectos sanitarios y económicos del COVID 19, lo que generó una presión importante a la capacidad de respuesta de los registros de destinatarios de prestaciones sociales (Berner y Van Hemelryck, 2020). Como ha quedado demostrado, la existencia de programas de protección social que mantengan un registro actualizado de hogares vulnerables resulta un activo para enfrentar crisis económicas y sociales, operando como sostenedor de ingresos y facilitando una rápida asistencia a los hogares que más lo necesitan.

Los argumentos anteriores orientan este documento que busca poner en discusión algunos aspectos centrales del diseño de estas políticas. Con este objetivo, en el apartado siguiente se presentan las principales características de estos programas en el país. En el apartado II, se discuten los antecedentes regionales de programas similares, en lo relativo a los mecanismos de ingreso, de recertificación de la información y de egreso de los beneficiarios. En el apartado III, se presenta una discusión de posibles rediseños, analizando en particular la posibilidad de su unificación. Por último, se sintetizan las principales recomendaciones.

I. La situación actual de los programas de transferencias monetarias en Uruguay

A. Descripción de los programas

1. Asignaciones Familiares del Plan de Equidad

La Ley 18.227 de 2008 creó el programa Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE). Este programa establece una transferencia dirigida a menores de 18 años, personas con incapacidad física o psíquica y embarazadas que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Como condición para recibir la transferencia se exige la asistencia educativa de los menores y la realización de los controles de salud requeridos para la edad. La cantidad de potenciales beneficiarios para el primer año se estableció en 330 mil menores de edad, ampliándose a 500 mil a partir de 2009.

Esta transferencia monetaria se entrega de manera mensual al responsable del niño, otorgando preferencia a la mujer. Se compone de un monto básico y un monto adicional para los beneficiarios que asisten a educación secundaria, con el objetivo de generar incentivos para permanecer en el sistema educativo. Los montos son ajustados por escalas de equivalencia y se actualizan anualmente por el Índice de Precios al Consumo (IPC).

El monto transferido en el caso de AFAM PE se ubica en \$1.923 (US\$45) por menor, más un complemento de \$824 (US\$19) por menor que asiste al segundo ciclo de educación¹. A su vez, se establece una escala de equivalencias de 0.6, de manera que el monto crece menos que proporcionalmente al número de menores en el hogar.

Para llevar a cabo la selección de hogares beneficiarios, el programa utiliza como mecanismo de focalización la comprobación de medios de vida directa e indirecta. La comprobación de medios directos es realizada administrativamente por el Banco de Previsión Social (BPS) a partir del control mensual del ingreso formal promedio anual per cápita del hogar. Por otra parte, la comprobación sustitutiva de medios de vida se realiza en base a un Índice de Carencias Críticas (ICC), elaborado a partir de un modelo

¹ Monto a enero de 2021, en el anexo se presenta la tabla de montos completa.

probit que estima la probabilidad de que el hogar pertenezca al primer quintil de ingresos per cápita. El ICC se estima en función de variables estructurales del hogar y sus integrantes, referidas a la vivienda, la composición del hogar, el clima educativo, etc. Su aplicación resulta en un puntaje que permite ordenar a los hogares postulantes al programa de acuerdo con su nivel de vulnerabilidad. En base a este índice y a los recursos destinados al programa, se fija un umbral a partir del cual un hogar puede ser seleccionado.

El ingreso al programa AFAM PE se puede dar por dos vías: realizando una declaración jurada en las oficinas del BPS conteniendo información socioeconómica del hogar y sus integrantes, o a partir de una visita domiciliaria por parte de un equipo técnico del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) que releve esta información socioeconómica. En base a la información obtenida se calcula un puntaje de ICC para cada hogar y se realizan los controles administrativos de ingresos. Si el hogar supera el umbral de ICC y posee ingresos por debajo del máximo establecido, se otorga la prestación.

En lo relativo al egreso del programa, este se puede producir a partir de la constatación de una mejora en la situación socioeconómica del hogar, ya sea por superar el tope de ingresos per cápita anual en los registros del BPS o por obtener un nuevo ICC menor al umbral necesario. Esta última situación se puede originar por una nueva declaración jurada voluntaria o por una visita de los equipos técnicos del MIDES, las cuales no tienen plazos preestablecidos. Adicionalmente, se realizan controles administrativos del cumplimiento de las contraprestaciones a partir de información de organismos públicos, las cuales pueden derivar en la suspensión del beneficio para aquellos menores que por ejemplo no asistan al sistema educativo.

2. Tarjeta Uruguay Social

En el año 2006 se crea el programa Tarjeta Uruguay Social (TUS)² con el objetivo de asistir mediante una transferencia monetaria a los hogares que se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema en el marco del Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES). En la actualidad la población objetivo del programa se establece en 60.000 hogares. De estos, reciben un monto duplicado los 30.000 en peor situación³. Adicionalmente se paga una transferencia extra por mujer embarazada o por presencia de niños menores de cuatro años. En todos los casos, la transferencia no es condicionada y se efectiviza a través de una tarjeta prepaga que puede ser utilizada en una red de comercios adheridos.

Los montos van desde \$1.327 (US\$31) para un hogar sin menores o con un menor, hasta \$3.569 (US\$84) en un hogar con 4 menores o más. Como se mencionó en el párrafo anterior, los 30 mil hogares en peor situación reciben el monto duplicado, mientras que se paga un complemento de \$323 (US\$8) por mujer embarazada o niño menor de 4 años⁴.

La focalización socioeconómica se realiza a través del mismo ICC que en AFAM PE, pero con la exigencia de un puntaje mayor, lo que implica mayor vulnerabilidad. Para ingresar al programa, los hogares deben recibir una visita del MIDES, otorgándose la prestación en función del valor del ICC que surja del relevamiento de las condiciones del hogar y sus integrantes. Junto al criterio de ICC coexisten otros criterios de ingreso, permanencia y egreso del programa para atender ciertas situaciones especiales o de emergencia, que se detallan en el cuadro 1.

² En 2006 y 2007 se denominó Tarjeta Alimentaria.

³ En 2011 se comenzó a pagar el monto duplicado a los 15.000 hogares en peor situación, aumentando la población objetivo del monto duplicado a partir de 2012 hasta 30.000 hogares.

⁴ Montos a enero de 2021, en el anexo se presenta la tabla de montos completa.

Cuadro 1
Criterios de ingreso y egreso al programa TUS^a

Categoría	Criterio de ingreso	Permanencia mínima	Causal de baja	Resolución
Vulnerables por ICC (con o sin menores)	ICC que supera el umbral de TUS	No tiene	Visita que deriva en un ICC que no supera el umbral de TUS	Resolución 0098/012
Trans	Declaración de trans	No tiene	No tiene	Resolución 1160/012 y 1188/012
Programas de proximidad (JER, UCC, Cercanías)	ICC que supera el umbral de AFAM-PE	12 meses desde egreso o baja programa	Visita que deriva en un ICC que no supera el umbral de TUS	Resolución 0962/013
Cupos especiales	Adjudicadas por Directores/as de las Oficinas Territoriales	12 meses (hasta 2017 eran 6 meses)	Visita que deriva en un ICC que no supera el umbral de TUS	Resolución 1388/017
Pasc (Refugios)	Son designadas por PASC. Corresponde tanto a refugios del PASC como a las casas breve estadía para mujeres en riesgo de vida por violencia doméstica	12 meses desde egreso del programa	Determinado por PASC	Se está trabajando en el protocolo
Programas de vivienda (MEVIR, DINAVI, PIAI, PMB, ANV, Realojos, PIAI, Plan Juntos, etc.)	ICC que supera el umbral de TUS	24 meses desde egreso del programa	Visita que deriva en un ICC que no supera el umbral de TUS	Resolución 0962/013
Indicadores complementarios	Hogares que presentan problemas de vivienda según el indicador establecido tales efectos	No tiene	Visita que deriva en no cumplimiento de requisitos establecidos	Resolución 0511/015

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el MIDES.

^a Los programas Bienvenido Bebé y de Atención a los Enfermos Crónicos (PAEC) también están integradas al programa TUS y se encuentran en rediseño, por ese motivo se excluyen de este análisis.

Si bien el mecanismo de ingreso por ICC es el más extendido y representa una garantía en términos de objetividad y equidad, presenta una serie de limitaciones que generan la necesidad de complementarlo, habilitando otras formas de ingreso al programa. En primer lugar, el modelo de selección de beneficiarios, utilizado por estos programas, es menos eficiente para captar la población más reducida del programa TUS (Lavallega y Tenenbaum, 2020). Por otra parte, a partir de un trabajo del MIDES consistente en el análisis sistemático de la información socioeconómica de hogares que se encontraban en una situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema a juicio de los técnicos sociales, pero que no obtenían un puntaje de ICC que les permitiera el ingreso al programa, se identificaron dificultades del instrumento para captar determinados tipos de hogares. Esto llevó a la elaboración de indicadores complementarios que determinan el ingreso al programa, independientemente del resultado del ICC (MIDES, 2015). En particular, a partir de esta resolución, acceden al Programa aquellos hogares que se encuentren en situación de emergencia habitacional en dos o más dimensiones o que presenten tres o más problemas graves de vivienda.

A su vez, existen otras poblaciones que han sido contempladas en distintos momentos del tiempo y actualmente también forman parte de la población beneficiaria de TUS. Es así el caso de los beneficiarios de los programas de proximidad (Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo y Cercanías), para los cuales a partir de 2013 se flexibilizó la condición de ICC, exigiendo a los hogares que participan en estos programas un valor de ICC equivalente al de AFAM PE para obtener la TUS.

Por otra parte, existen situaciones específicas en las cuales no se exige un valor determinado de ICC. Por ejemplo, en 2012 se decidió el ingreso al programa de la población Trans, como medida afirmativa. A su vez, como forma de apoyar su autonomía, se habilitó la posibilidad de ingresar al programa a personas que se encontraban habitando en un refugio y que por lo tanto no disponían de un hogar de referencia que permitiera la estimación de un puntaje de ICC. Adicionalmente, se ha utilizado el programa TUS como instrumento de asistencia temporal frente a situaciones específicas como inundaciones (Resolución 0777/017).

Las condiciones de permanencia en el programa también se han flexibilizado para determinados grupos poblacionales. Este es el caso de los beneficiarios de TUS que pertenecen a su vez a programas de proximidad, refugios y programas de vivienda. En los primeros dos, con el objetivo de acompañar con la transferencia el proceso de egreso, se establece una permanencia mínima de doce meses desde el mismo. Luego de ese plazo el beneficiario pasa a tener un tratamiento "común", pudiendo ser dado de baja al recibir una visita que derive en un resultado de ICC inferior al necesario. En el caso de los beneficiarios de programas de vivienda, el plazo mínimo se establece en 2 años. Esta mayor permanencia se fundamenta en que las intervenciones de estos programas, si bien mejoran las condiciones estructurales de la vivienda, disminuyendo directamente el valor del ICC a una cifra no compatible con la permanencia en el programa, no alteran la capacidad de generar ingresos en esos hogares.

Por último, también existen cupos especiales para que sean directamente otorgados por los directores territoriales en función de urgencias puntuales. En este caso se le otorga la TUS durante un período mínimo de doce meses. Una vez cumplido este plazo, la permanencia del beneficiario en el Programa queda supeditada a la recepción de una visita domiciliaria y su posterior resultado.

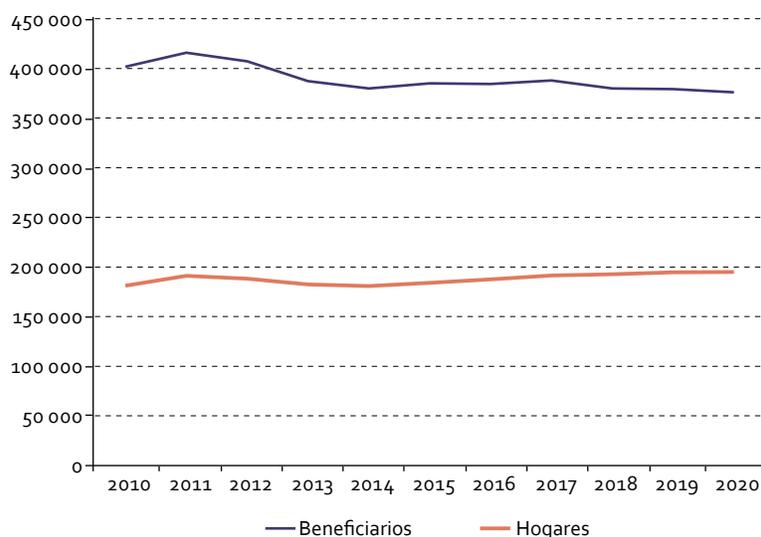
La característica de este programa de no haber sido establecido mediante una ley, le otorga flexibilidad para adaptarse a las necesidades de la población, las cuales pueden variar en el tiempo. De esta manera, el programa TUS representa una herramienta ágil que permite hacer frente a cuestiones coyunturales de difícil estandarización. Por otra parte, se debe tener en cuenta que un exceso de discrecionalidad puede favorecer el clientelismo, por lo que es indispensable que se mantenga la política de que todas las excepciones al criterio de ingreso general sean reglamentadas por un decreto y acompañadas por un protocolo claro.

En otro orden, el programa TUS no estipula plazos máximos para la permanencia en el programa ni para la recertificación de la información del hogar. El primero de estos elementos se fundamenta en que es un programa orientado a hogares con una situación de pobreza extrema estructural que difícilmente cambie en el mediano plazo. Esta característica, no representaría un problema relevante si fuera acompañada de un criterio claro y explícito de plazos en los cuales se debe actualizar la información de los hogares, con el objetivo de recertificar el cumplimiento de las condiciones para ser beneficiario. En la actualidad, la recertificación de la información de los hogares depende de que el hogar reciba una visita de un equipo técnico del MIDES. Este hecho genera claros problemas de equidad, pudiendo dos hogares en una misma situación, diferir en su condición de beneficiario por circunstancias que no dependen de su situación socioeconómica.

B. Cobertura por diferentes modalidades de acceso

La cantidad de beneficiarios del programa AFAM-PE se incrementó en los primeros años de implementada la ley, disminuyendo entre 2011 y 2013, año a partir del cual se estabiliza. En el período 2010-2020 la cantidad de beneficiarios se ubicó en un promedio de 389 mil, lo que representa un 44% del total de menores de 18 años del país. En 2019 el programa presentó una cobertura promedio de 379 mil beneficiarios, alcanzando a 194 mil hogares con menores de 18 años

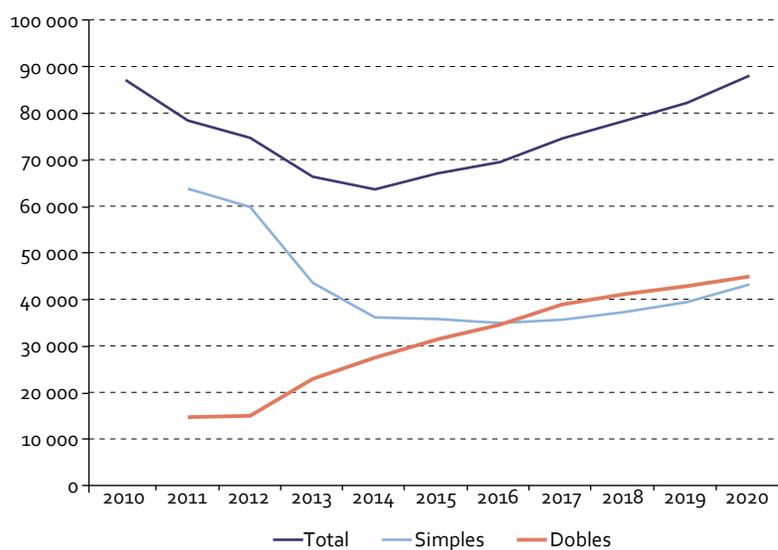
Gráfico 1
Evolución de la cantidad de beneficiarios y hogares AFAM-PE
(Promedio anual)



Fuente: Elaboración propia en base a Datos de DINEM-MIDES.

Por otra parte, la cobertura del programa TUS alcanzó en promedio a 83 mil hogares en 2019, lo que representa alrededor de 386 mil personas. Su cobertura disminuyó un 27% entre 2010 y 2014 debido a un proceso de recertificación de la información en base a visitas a los hogares, que produjo el egreso del programa de un importante número de beneficiarios (véase el gráfico 2). A partir de 2015, se retoma un crecimiento de la prestación con un incremento promedio anual de entre un 6 y un 7% hasta 2018, a partir de 2019 el incremento anual es menor. Este aumento de 38% en el período 2014-2020 llevó la cantidad de hogares beneficiarios a una cifra cercana a 90 mil hogares al final del período.

Gráfico 2
Evolución de las TUS según modalidad monto simple o doble (2010-2020)
(Promedio anual)

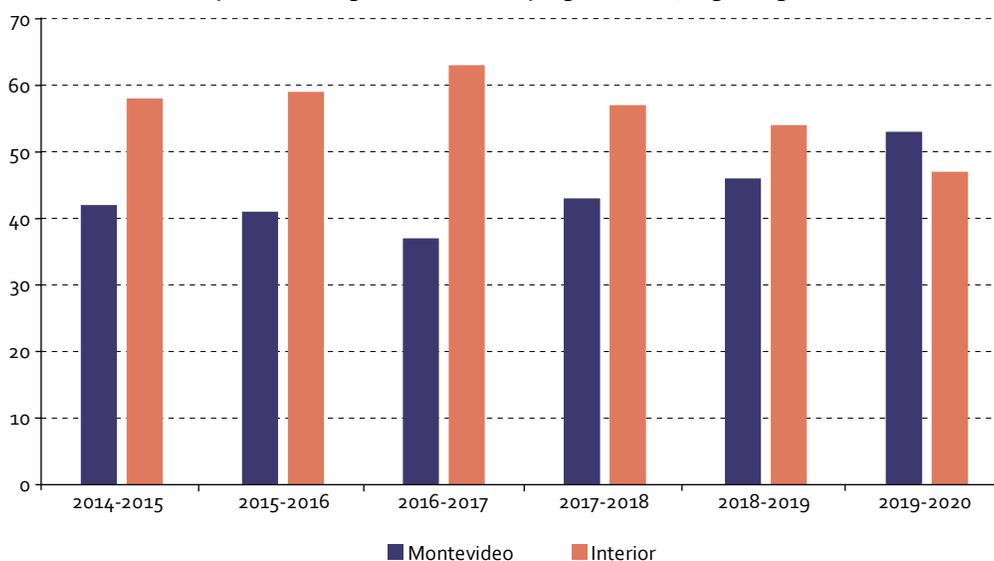


Fuente: Elaboración propia en base a Datos de DINEM- MIDES.

Adicionalmente a la evolución en la cantidad de beneficiarios, se produce un cambio de composición en el tipo de beneficio que reciben. Mientras que en 2011 el 80% de los hogares que recibían TUS cobraban el monto simple y el 20% el monto duplicado, a partir de 2013 las TUS duplicadas comienzan a incrementarse en relación con las simples y la distribución se iguala a partir del 2016.

En lo relativo a la distribución territorial, se encuentra que en el período 2014-2020 en promedio el 36% de los beneficiarios se concentra en Montevideo y el 64% en el Interior. A su vez, se visualiza un leve aumento en el peso de Montevideo, que pasa de representar el 34.7% de las TUS en enero de 2014 al 37.8% en junio de 2020. Este cambio puede observarse al analizar la evolución en la composición de los nuevos ingresos en el período, donde se constata que a partir de 2018 aumenta el peso de Montevideo en el total de tarjetas otorgadas, llegando incluso a superar al Interior en el último año (véase el gráfico 3).

Gráfico 3
Proporción de ingresos anuales al programa TUS, según región



Fuente: Elaboración propia en base a Datos de DINEM- MIDES.

Como se describió en el apartado anterior existen diferentes modalidades de acceso al programa TUS. La principal consiste en la postulación en las oficinas territoriales del MIDES, lo que deriva en una visita por parte de un equipo técnico que recoge información sobre las personas y el hogar que habitan, aplicando posteriormente el instrumento de focalización del programa (ICC). El cuadro 2 muestra la evolución de la distribución de las distintas modalidades señaladas a diciembre de cada año, entre 2013 y 2020. Se aprecia una disminución en la modalidad de hogares vulnerables con menores en contraposición a un aumento en otras modalidades como vulnerables sin menores, personas trans, personas en situación de calle e indicadores complementarios. En lo relativo a los beneficiarios de programas de proximidad se observa un aumento entre 2013 y 2017, con un marcado descenso en los últimos años.

Más allá de la existencia de criterios alternativos al ICC para el ingreso al programa, es importante resaltar que el 91.8% de los hogares beneficiarios cumple con el criterio general de ICC para TUS. En el caso de los beneficiarios de programas de proximidad, si bien tienen un criterio de ingreso menos exigente, en la mayoría de los casos cuentan con un resultado de ICC tan elevado como para ingresar al programa directamente. En este sentido, la existencia de criterios complementarios al ICC no estaría alterando la orientación general del programa.

Cuadro 2
TUS según modalidades, diciembre 2013 a diciembre 2020

Origen	Totales							
	Dic-2013	Dic-2014	Dic-2015	Dic-2016	Dic-2017	Dic-2018	Dic-2019	Dic-2020
Vulnerables con menores	57 036	53 082	55 614	56 098	57 412	64 983	71 298	71 431
Programas de proximidad	3 861	8 375	9 423	11 808	13 600	8 531	6 714	5 621
Vulnerables sin menores	105	672	870	1 382	1 815	2 238	3 231	1 934
Personas trans	566	849	980	1 131	1 224	1 413	1 564	1 735
Programas de vivienda	737	990	910	911	914	923	59	163
Programa Aten Sit Pers Calle	107	250	257	315	414	553	1 504	2 958
Cupos especiales	176	286	304	318	460	778	798	740
Indicadores complementarios	0	0	804	1 118	1 283	1 355	1 263	3 373
Total	62 588	64 504	69 162	73 081	77 122	80 774	86 431	87 955
Origen	Porcentaje							
Vulnerables con menores	91,1	82,3	80,4	76,8	74,4	80,5	82,5	81,2
Programas de proximidad	6,2	13,0	13,6	16,2	17,6	10,6	7,8	6,4
Vulnerables sin menores	0,2	1,0	1,3	1,9	2,4	2,8	3,7	2,2
Personas trans	0,9	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	2,0
Programas de vivienda	1,2	1,5	1,3	1,2	1,2	1,1	0,1	0,2
Programa Aten Sit Pers Calle	0,2	0,4	0,4	0,4	0,5	0,7	1,7	3,4
Cupos especiales	0,3	0,4	0,4	0,4	0,6	1,0	0,9	0,8
Indicadores complementarios	0,0	0,0	1,2	1,5	1,7	1,7	1,5	3,8
Total	100							

Fuente: Elaboración propia en base a Datos de DINEM- MIDES.

Cuadro 3
Distribución de TUS por modalidad y resultado de ICC, diciembre 2019

	Modalidad	Cantidad de tarjetas	Porcentaje
TUS visitadas por campo que cumplen criterio ICC	Vulnerables con menores	70 990	91,8
	Vulnerables sin menores	3 231	
	Cercanías con ICC TUS	1 819	
	JER y UCC con ICC TUS	3 315	
TUS que no cumplen con criterio ICC TUS	Cercanías sin ICC TUS	134	8,2
	JER y UCC sin ICC TUS	1 446	
	Personas trans	1 564	
	Vivienda	367	
	PASC	1 504	
	Cupos especiales	798	
	Indicadores complementarios	1 263	
	Total	86 431	

Fuente: Elaboración propia en base a Datos de DINEM- MIDES.

C. Análisis del nivel de actualización de la información de los beneficiarios

Existe un debate relativamente reciente sobre los procesos de recertificación de la información una vez que los beneficiarios ingresan al programa y cuáles son los diseños más adecuados en los programas de transferencias condicionadas en América Latina. En la mayoría de los países no existe un proceso de recertificación periódica que efectivamente se lleve a cabo, salvo excepciones como en el caso de Bolsa Familia de Brasil que se establece cada dos años. Muchos programas, particularmente los que

se mantienen durante muchos años, han realizado distintos intentos de implementar mecanismos de recertificación, en la mayoría de ellos sin éxito (BID, 2015). En el apartado II, se realiza una revisión de algunas de estas experiencias con mayor detalle.

En Uruguay, si bien los programas no establecen plazos para la recertificación de la información socioeconómica de los hogares, esta se realiza fundamentalmente a partir de visitas domiciliarias llevadas a cabo por equipos técnicos del MIDES. El equipo que realiza estas visitas tiene también la función de realizar visitas a hogares postulantes, así como visitas solicitadas por equipos de los programas de proximidad. De esta manera, el volumen de visitas destinadas a la recertificación de información dependerá directamente de la capacidad del equipo de campo y de la prioridad que se les asigne a las visitas destinadas a estos efectos, como resultado de las decisiones políticas. Como se verá más adelante el volumen de estas visitas ha variado mucho en los últimos años. Es importante tener en cuenta que los aspectos logísticos y de recursos humanos disponibles son aspectos cruciales y determinan la cantidad de visitas que se pueden realizar año a año. Adicionalmente, en los últimos años han existido cambios en la conformación de los equipos que impactan directamente en la capacidad de realización de visitas.

Por otro lado, en el caso de AFAM PE como ya fue mencionado los beneficiarios ingresan al programa realizando una declaración jurada en las oficinas del BPS, conteniendo información socioeconómica del hogar y sus integrantes, o a partir de una visita domiciliaria por parte de un equipo técnico del MIDES cuando por ejemplo se solicita una TUS. En el caso de TUS ingresan únicamente por visita previa y comprende una población objetivo de menor tamaño. El programa TUS presenta una proporción mayor de hogares con visita domiciliaria más reciente respecto a AFAM PE. En particular el 27% de los hogares TUS tienen una visita en los últimos 2 años mientras que en AFAM PE esta cifra es de solo el 8% (véase el gráfico 4). Por otro lado, el 20% de los hogares que reciben la TUS no recibieron una visita en los últimos 7 años, mientras que en los hogares que reciben AFAM PE alcanzan a casi el 70%. Estas cifras sugieren la necesidad de realizar algún tipo de modificación a la forma de actualización de la información que permita una focalización más precisa. En particular, se debería valorar la posibilidad de establecer, para ambos programas, plazos estandarizados, procedimientos y criterios para la actualización de la información socioeconómica de los hogares.

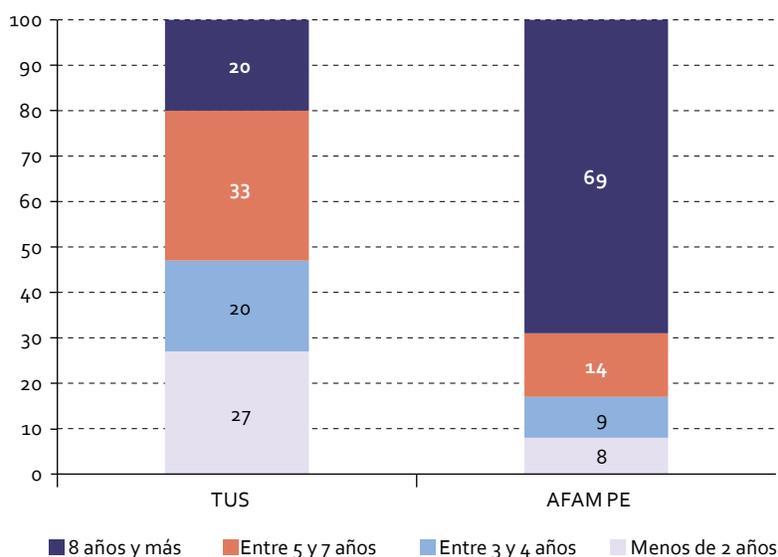
El hecho que una proporción tan alta de los hogares beneficiarios de AFAM PE no tenga una visita en los últimos 7 años no implica que la información del hogar no se haya actualizado. Como mencionamos previamente, además de los controles mensuales de ingresos formales realizados por el BPS⁵, los beneficiarios pueden realizar una nueva declaración jurada para actualizar su información cuando el hogar ha tenido cambios relevantes y ha pasado más de seis meses desde la última actualización.

Como se mencionó previamente, al ser la visita prácticamente el único medio de recertificación de la información particularmente en el caso de TUS, el nivel de actualización de la información de los hogares depende directamente de los recursos destinados a la realización de estas visitas. A su vez, el equipo que realiza visitas de recertificación es el mismo que realiza visitas a los hogares postulantes, por lo que la composición de las mismas se define en función de los recursos que se dispone. Esta restricción lleva a que en la mayoría de los beneficiarios TUS, el año de actualización de la información coincide con el año de ingreso al programa⁶. En el cuadro 4 se constata que, si el beneficiario ingresó en 2014 o 2015 al programa, el 74% y el 79% de ellos respectivamente actualizaron su información entre 5 a 7 años atrás. En el caso de beneficiarios que ingresaron en 2012, que en muchos casos provienen del PANES, se observa que en el 69% de los casos no se actualiza su información desde hace 5 años o más.

⁵ Se solicitó información respecto al límite de ingresos per cápita del hogar.

⁶ En algunos casos no y al consultar a MIDES nos explicaron que esto se debe a diversos motivos: 1- tarjetas que se generaron a partir de una visita pero no fueron entregadas inmediatamente, 2- casos que hayan estado suspendidos por no ser utilizadas durante al menos dos meses y que se puedan reactivar posteriormente por reclamo, 3- casos que comienzan ser beneficiarios de un programa prioritario y tienen una visita previa de ICC AFAM, 4- también puede haber casos que se otorguen por algún motivo NO ICC (trans, Calle) pero que están integrando un hogar que tuvo una visita anteriormente.

Gráfico 4
Proporción de hogares beneficiarios de AFAM PE y TUS en 2020, según fecha de la última visita



Fuente: Elaboración propia en base a Datos de DINEM- MIDES.

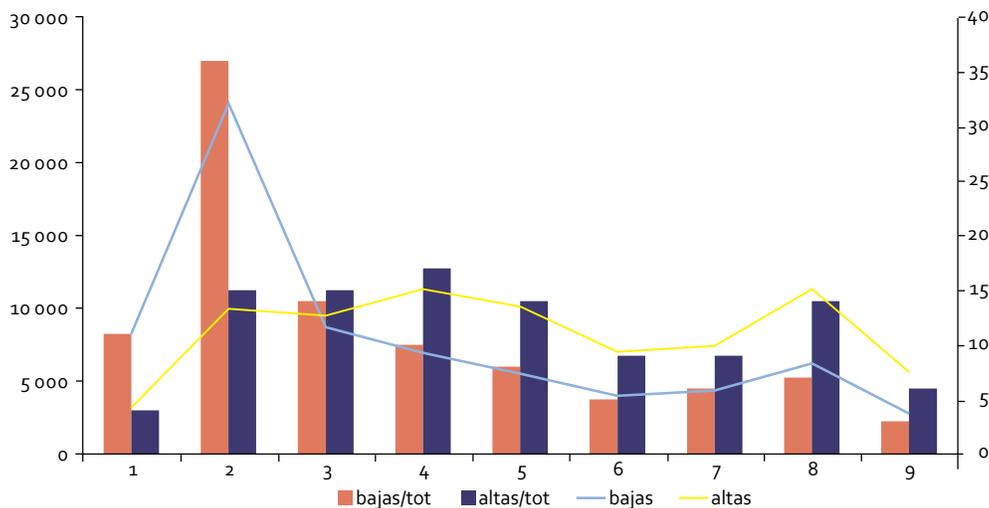
Cuadro 4
Porcentaje de TUS por cantidad de años que se actualizó la información según año de ingreso

		Año de actualización de la información						Total
		hace un año	hace dos años	hace tres años	hace cuatro años	entre 5 y 7 años	8 años y más	
Año de último ingreso	2012	11	4	4	11	38	31	100
	2013	7	3	3	5	40	41	100
	2014	6	3	3	6	74	8	100
	2015	6	3	4	5	79	4	100
	2016	6	3	3	60	24	4	100
	2017	6	3	60	22	4	5	100
	2018	6	63	21	1	4	5	100
	2019	69	16	1	1	2	11	100
	2020	71	2	1	1	6	18	100
	Total	18	9	8	12	33	20	100

Fuente: Elaboración propia en base a Datos de DINEM- MIDES.

Analizar solamente el nivel de actualización de la información de los beneficiarios, puede llevar a una idea equivocada respecto a los esfuerzos realizados en la recertificación de la información, debido a que no considera el volumen de visitas domiciliarias que derivaron en un egreso del programa. En este sentido, con el objetivo de obtener un mejor diagnóstico, se complementa el análisis con la evolución de ingresos y egresos (véase el gráfico 5). Como se puede observar, en el año 2013 se produce la mayor cantidad de bajas, 36% respecto al total de TUS (alrededor de 24 mil tarjetas). Entre 2014 y 2019 se registran anualmente en promedio unas 9500 altas y 6000 bajas, lo que representa una significativa rotación de beneficiarios en el programa.

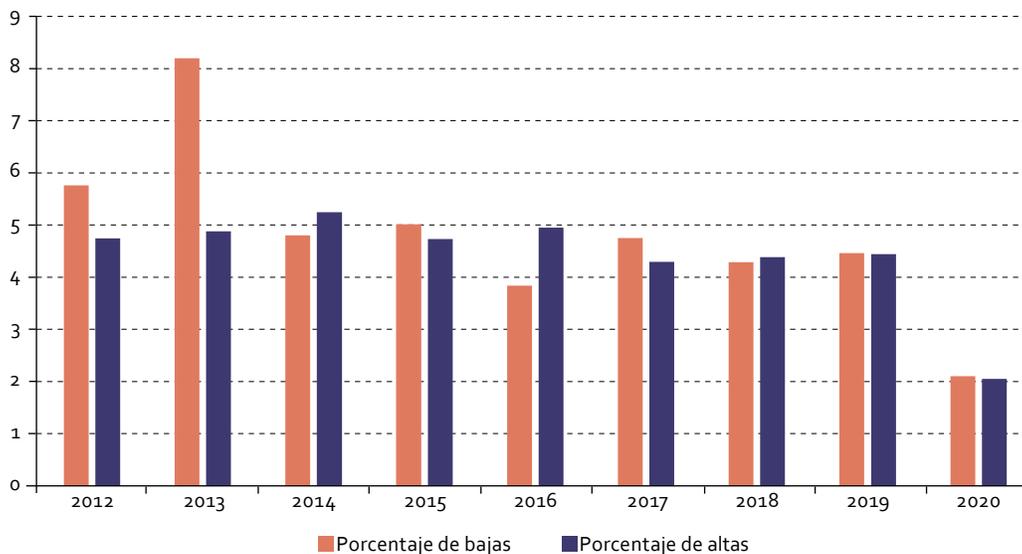
Gráfico 5
Evolución de las bajas y altas de TUS, 2012-2020
(En cantidad de tarjetas)



Fuente: Elaboración propia en base a Datos de DINEM- MIDES.

Las altas y bajas de AFAM-PE son similares con la excepción de algunos años, como el 2013 donde se produce casi el 9% de las bajas y un 5% de las altas respecto al total de beneficiarios. Las bajas en esta prestación son más frecuentes anualmente dado que pueden producirse por superar el umbral de ingresos per cápita o por no cumplir las contraprestaciones como la asistencia a un centro de educación formal por parte del menor.

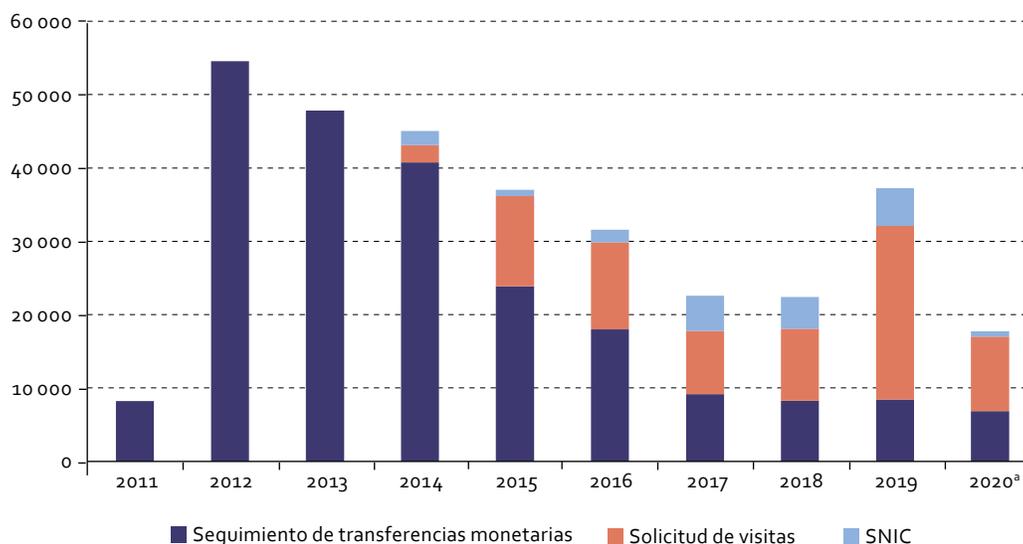
Gráfico 6
Altas y bajas de AFAM-PE respecto al total de beneficiarios de cada año, 2012-2020
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a Datos de DINEM- MIDES.

El análisis de la evolución en la cantidad de visitas realizadas en el período nos permite sacar conclusiones sobre la capacidad de recertificar la información de los beneficiarios de los programas de transferencias mediante esta modalidad en un período de tiempo razonable. Como se aprecia en el gráfico 7, a partir de 2012 se realizaron de manera masiva visitas a los hogares, alcanzando ese año cerca de 55.000 visitas. Ese volumen de visitas anual permitiría la actualización de información de los hogares beneficiarios de TUS en un período de tiempo de 3 o 4 años, teniendo en cuenta que una parte de las visitas se orienta a la captación de nuevos beneficiarios. En el caso de un programa más masivo como AFAM PE, con una población objetivo cercana a los 200.000 hogares, resulta difícil que se pueda visitar a una proporción elevada de los beneficiarios en un período de tiempo corto. Como se observa en el gráfico 7, la cantidad de visitas disminuyó sensiblemente entre 2012 y 2017-2018, ubicándose en el entorno de 22.500 visitas en esos dos años. Por otra parte, la composición de las visitas también cambió en el período, disminuyendo la proporción de visitas destinadas al seguimiento de transferencias, las que se ubicaron en los últimos 2 años en el 28% del total. Si bien en 2019 la cantidad de visitas aumentó considerablemente, en 2020 se realizaron menos de 20.000.

Gráfico 7
Evolución de visitas domiciliarias, período 2011- 2020
(En cantidad de hogares)



Fuente: Elaboración propia en base a Datos de DINEM- MIDES.

^a Datos a Septiembre de 2020.

Las visitas están sujetas a la disponibilidad de recursos humanos y materiales para llevarse a cabo. Entre los años 2012 y 2015 existió una mayor cantidad de visitas realizadas, en base a un amplio trabajo de campo para localizar familias que no accedían a la prestación, con alta disponibilidad de recursos humanos para llevarlo a cabo. A partir de 2016, se profundiza la descentralización y se trasladan capacidades de realización de visitas en los equipos de las Oficinas Territoriales del MIDES, reduciendo las del equipo a nivel central. Por otra parte, en ese mismo año se prioriza el relevamiento de campo para el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). En 2017, por cuestiones de seguridad se resuelve que las visitas se realicen en duplas en todo el territorio nacional, lo que implicó una significativa reducción de la cantidad de visitas que se pueden realizar con los mismos recursos humanos. (MIDES, 2020).

D. Análisis de la focalización de los dos programas en función de su población objetivo

En este apartado, con el objetivo de analizar la focalización de los dos programas, se identifica a sus beneficiarios en la Encuesta Continua de Hogares de 2019 (ECH 2019) del Instituto Nacional de Estadística (INE). Por otra parte, se identifica como población objetivo de AFAM-PE a los 500.000 menores de 18 años con menores ingresos per cápita. El análisis de focalización se realiza a partir de la comparación entre la población objetivo y los que declaran ser beneficiarios del programa en la ECH 2019, identificando como "Error de inclusión" a la proporción de menores de 18 años que reciben el Programa sin ser parte de la población objetivo, y como "Error de exclusión" a la proporción de menores de 18 años que siendo parte de la población objetivo no sean beneficiarios.

Este ejercicio para el programa AFAM-PE, resulta en un "Error de inclusión" de 5.9% y un "Error de exclusión" de 39.7%. Estos números se han mantenido estables en los últimos años, demostrando un bajo nivel de beneficiarios que no deberían cobrar la prestación de acuerdo con su situación socioeconómica⁷. El origen de estos casos puede deberse simplemente a un cambio reciente en la situación del hogar. En el caso del "Error de exclusión", debe tenerse en cuenta que el programa además del requisito de situación socioeconómica exige el cumplimiento de contraprestaciones en salud y educación. De esta manera, la existencia de menores de 18 años que, encontrándose entre los 500.000 menores más pobres, no reciban la AFAM-PE, puede deberse al no cumplimiento de las contraprestaciones, principalmente la educativa. A partir de la ECH 2019, se encuentra que el 7% de los menores, entre 6 y 17 años, que pertenecen a la población objetivo no asiste al sistema educativo.

Cuadro 5
Focalización de AFAM-PE, 2019
(En cantidad de menores de 18 años)

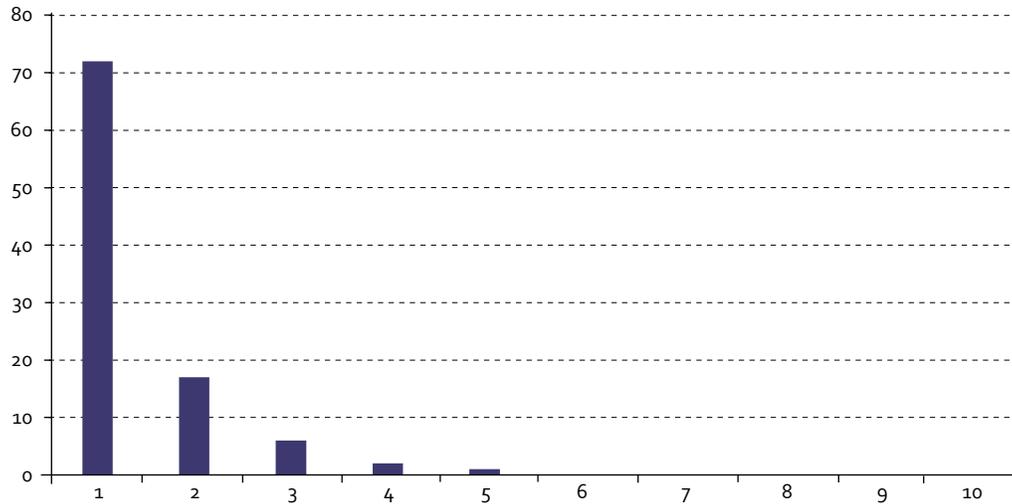
	No beneficiarios	Beneficiarios	Total
No población objetivo	353 813	18 960	372 773
Población objetivo	198 858	301 515	500 373
Total	552 671	320 475	873 146
Error de inclusión (en porcentajes)			5,9
Error de exclusión (en porcentajes)			39,7

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH 2019 del INE.

En lo relativo al programa TUS, debe tenerse en cuenta que su población objetivo es un poco más heterogénea, existiendo determinadas condiciones que provocan que hogares que no se encuentren entre los 60.000 de menores ingresos (población objetivo teórica), sean beneficiarios del programa (ver apartado II.B). Por otra parte, el instrumento de selección (ICC) presenta una eficiencia menor para seleccionar correctamente a poblaciones de estas dimensiones. De todos modos, el gráfico 8 muestra que más del 70% de los hogares beneficiarios pertenecen al primer decil de ingresos per cápita, por lo que los problemas de focalización no parecen ser de grandes dimensiones.

⁷ En Lavalleja y Tenenbaum (2020) se obtienen un error de inclusión de 10% y un error de exclusión de 39% para el año 2017, y de 14% y 38% para el año 2013.

Gráfico 8
Proporción de hogares beneficiarios de TUS por decil de ingreso per cápita, 2019
(En porcentajes)

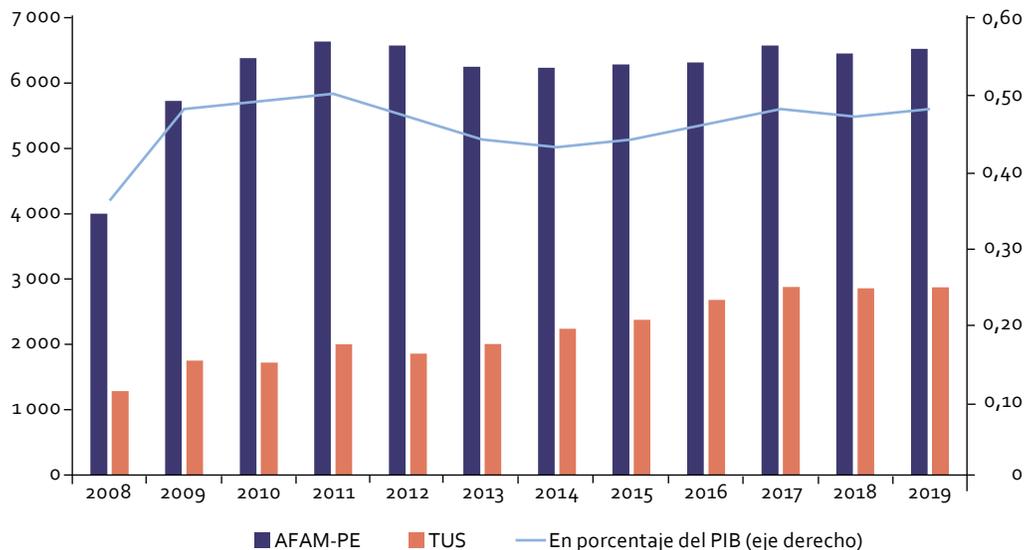


Fuente: Elaboración propia en base a la ECH 2019 del INE.

E. Análisis de la asignación presupuestal de los programas

En lo relativo a la inversión total realizada, se encuentra que el presupuesto ejecutado por estos programas en 2019 alcanzó a los \$ 9.392 millones (266 millones de dólares). El programa AFAM PE presenta un aumento sostenido en la inversión realizada en términos reales en el período 2008-2011, un leve descenso entre 2011 y 2013, y una estabilidad posterior (véase el gráfico 9). Por su parte, la inversión realizada en el programa TUS, muestra un aumento sostenido de 55% en términos reales entre 2012 y 2017, con una evolución estable en los últimos años.

Gráfico 9
Inversión anual en programa AFAM PE y TUS y porcentaje de la inversión total respecto al PIB, 2008-2019
(En millones de pesos constantes)

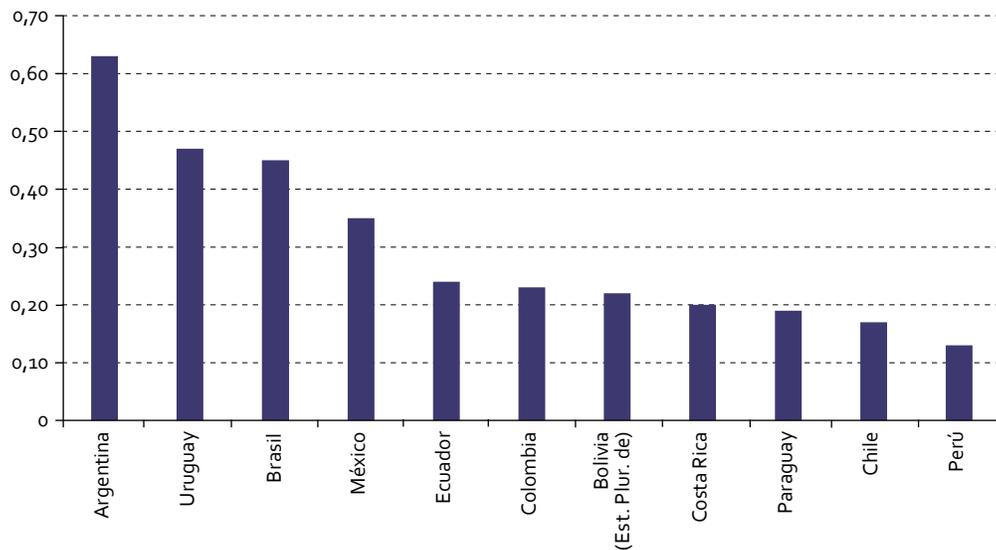


Fuente: Elaboración propia en base a información de MIDES.

Los recursos invertidos en estos programas representan el 0.48% del PIB (0.33% el programa AFAM PE y 0.15% el programa TUS). Esta cifra se encontraba en 2015 por encima del promedio de 0.33% de los países de América Latina y el Caribe (Cecchini y Atuesta, 2017). El mismo análisis para el año 2018 muestra que Uruguay es uno de los países de la región que más invierte en programas de este tipo (véase el gráfico 10).

Gráfico 10
Relación entre la inversión en programas de transferencias no contributivas a hogares con menores y PIB, países seleccionados, CIRCA 2018

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, CEPAL.

II. Antecedentes regionales de programas similares: descripción de los mecanismos de ingreso, de recertificación de la información y de egreso de los beneficiarios

A continuación, se presenta una sistematización de los principales programas de transferencias en América Latina y el Caribe analizando particularmente los criterios de ingreso, recertificación de la información y egreso, en programas de transferencias monetarias condicionadas (PMTC) similares a los de Uruguay (véase el cuadro 6).

En lo relativo a los mecanismos de ingreso se encuentran países que recogen y actualizan la información de los hogares potencialmente beneficiarios de prestaciones sociales a través de procesos de levantamiento de encuestas masivas o barridos locales (generalmente cada 3 o 5 años), como es el caso de Panamá y Paraguay. En el caso de Panamá el sistema recoge información de la población mediante un Registro de Beneficiarios y en Paraguay, se está implementando un nuevo registro que realiza un relevamiento por encuestas sobre información de personas y hogares. En caso de incorporarse un nuevo hogar (solicitud de incorporación) o que el hogar actualice datos referidos a la vivienda y al domicilio (solicitud de actualización), se realizará una visita al domicilio con el propósito de verificar la información⁸. Otros países han comenzado a implementar sistemas de registros de destinatarios que combinan información de declaraciones juradas de los postulantes, a través de encuestas o formularios que se completan de manera on-line, con información de bases de datos administrativas que maneja el Estado.

Chile es uno de los países que ha avanzado en esto, donde los hogares solicitan su incorporación al Registro Social de Hogares a través de los municipios o una plataforma disponible para ello. Si los hogares ya forman parte del registro, podrán actualizar la información mediante una declaración, la cual será verificada a través de una visita domiciliaria de un funcionario municipal, en los casos que se estime conveniente (Berner y Van Hemelryck, 2020).

⁸ En Panamá se denomina Registro Nacional de Beneficiarios (RENAB) y en Paraguay Registro Social de Hogares (RSH). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46452-sistemas-informacion-social-registros-destinatarios-la-proteccion-social>.

Cuadro 6
Sistematización de los principales programas con los criterios de egreso y certificación de la información

Programa	País	Población objetivo	Mecanismos de ingreso	Recertificación de la información	Criterios de egreso de los beneficiarios
Asignación Universal por Hijo para Protección Social	Argentina	Familias con hijos/as menores de 18 años o hijos con discapacidad de cualquier edad y/o mujeres embarazadas que se encuentren desocupadas o se desempeñen en la economía informal (trabajadores sin aportes a la seguridad social). Empleados domésticos con ingresos menores al salario mínimo y monotributistas sociales	Declaración jurada	Ninguna recertificación.	Por incumplimiento reiterado de condicionalidades en salud y/o educación.
Programa de Ciudadanía Porteña	Argentina	Hogares residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en situación de pobreza. Se pone énfasis en hogares con mujeres embarazadas y miembros menores de 18 años, discapacitados y/o adultos mayores	Declaración jurada	Ninguna recertificación.	Superación de la condición de pobreza. Incumplimientos de condicionalidades o requisitos. No uso de la tarjeta de compra.
Bono Juancito Pinto	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Niñas, niños y adolescentes menores de 21 años cursando el nivel de educación primaria comunitaria vocacional o el nivel de educación secundaria comunitaria productiva, en las unidades educativas fiscales y de convenio del subsistema de educación regular. Adicionalmente, los alumnos(as) en centros de educación especial fiscales y de convenio del subsistema de educación alternativa y especial sin restricción de edad ni grado de enseñanza	Ser usuarios de establecimientos públicos.	Ninguna recertificación.	Cuando se pierden las condiciones de elegibilidad. Asistencia escolar del 80% al establecimiento educacional, de acuerdo a reporte del maestro
Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Mujeres embarazadas y lactantes, sin cobertura de salud hasta los 2 años	Declaración jurada	Ninguna recertificación.	Al cumplir dos años el niño
Bolsa Familia	Brasil	Familias en situación de pobreza y pobreza extrema	Declaración jurada	Recertificación cada dos años.	Cuando se pierden las condiciones de elegibilidad. El programa Bolsa Familia permite la permanencia temporal adicional de dos años en caso de que los ingresos mensuales per cápita sobrepasen el límite establecido por el programa pero no sobrepasen el límite de medio salario mínimo per cápita mensual Vinculación con programas de capacitación y empleo
Seguridades y Oportunidades	Chile	Hogares en situación de extrema pobreza. En el caso del pilar de logros se extiende a hogares pertenecientes al 30% más vulnerable de la población	Comprobación de medios indirecta (Clasificación Socioeconómica) a partir de los inscriptos al Registro Social de Hogares (Decreto 22, 2015)	Ninguna recertificación.	Esquema de graduación con límite de tiempo: permanencia de hasta 24 meses en el programa (las familias participantes dejan de recibir transferencias pero permanecen vinculadas al programa, su situación socio-económica es re-evaluada al año y aquellas encontradas como elegibles son readmitidas y los pagos se reanudan por un nuevo periodo de dos años) y 48 meses para el subsidio por trabajo de la mujer

Cuadro 6 (continuación)

Programa	País	Población objetivo	Mecanismos de ingreso	Recertificación de la información	Criterios de egreso de los beneficiarios
Subsidio Único Familiar	Chile	Niños/as menores de 18 años de edad, mujeres embarazadas, madres con causantes SUF y personas con discapacidad, de escasos recursos que no pueden acceder al beneficio de Asignación Familiar o Maternal, debido a que no son trabajadores afiliados a un sistema previsional	Comprobación de medios indirecta (proxy means test) a partir de la Ficha de Protección Social (FPS)	El beneficiario debe acreditar anualmente, hasta los 8 años de edad del causante, que éste participa en los programas de salud para atención infantil del Ministerio de Salud.	Un/a participante renuncia al subsidio cuando este/a comienza a trabajar y puede optar por recibir una Asignación Familiar o Maternal. También puede renunciar cuando comienza a recibir alguna pensión que sea incompatible con el SUF. La duración del subsidio es por 3 años. Se deroga el beneficio cuando el/la participante deja de cumplir algún requisito establecido para su otorgamiento o mantención; cuando el participante no proporcione los antecedentes relativos al subsidio; por fallecimiento del causante o del participante.
Más Familias en Acción	Colombia	Familias en situación de pobreza y vulnerabilidad (Nivel 1 del SISBÉN), en condición de desplazamiento o indígenas con hijos/as menores de 18 años	Familias que cumplan los requisitos y hayan sido relevadas en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), el Registro Único de Víctimas (RUV) o el Censo indígena	Cada 4 años	Cuando se pierden las condiciones de elegibilidad. Suspensión del beneficio en caso de tres incumplimientos de las responsabilidades continuas o cuatro discontinuas durante un año
Ingreso para la prosperidad Social - Red Unidos	Colombia	Jefes de hogar o cónyuges perteneciente al programa Red-Unidos que tenga entre 18 y 35 años y haya alcanzado el 5to grado (mínimo) o 11vo grado (máximo), y no esté vinculado laboralmente al sector formal	Inscripción en el SISBEN o en RUV	En la práctica el Sisben se actualizó en un período de 8 años	Límite tiempo de permanencia: 5 años. Incumplimiento de las responsabilidades: 1) Estudiar hasta alcanzar un grado de formación técnica/tecnológica 2) Participar activamente en las actividades de servicio social; 3) Cumplir con los logros de la Red Unidos 4) Ahorrar
Avancemos	Costa Rica	Familias con adolescentes y jóvenes entre 12 y 25 años que tienen dificultades para mantener a sus hijos en el sistema educativo por causas económicas	1) Geográfica: Como parte de la estrategia "Puente al Desarrollo", se hacen barridos censales para recaudar información de las familias en los 75 distritos más pobres de Costa Rica según el mapa de pobreza del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). 2) Prueba de medios indirecta: (proxy means test). Niveles 1, 2 y 3 del SIPO (Sistema de Población Objetivo). 3) Categórica: Familias con jóvenes en sexto y último año de educación primaria que hayan recibido becas del Fondo Nacional de Becas (FONABE).	Recertificación cada dos años y medio	Se le cancela la transferencia si abandona el sistema educativo.

Cuadro 6 (continuación)

Programa	País	Población objetivo	Mecanismos de ingreso	Recertificación de la información	Criterios de egreso de los beneficiarios
Creemos	Costa Rica	Familias en situación de pobreza o pobreza extrema con niños y niñas que asistan a centros del Ministerio de Educación Pública en los ciclos de preescolar o primaria.	A partir de 2020, el Instituto de Ayuda Social (IMAS) usará los siguientes métodos de focalización: 1) Comprobación de medios indirecta: (proxy means test) a partir de la información relevada en la Ficha de Información Social en una visita. 2) Categórica: Estudiantes activos de primaria y preescolar en situación de pobreza o pobreza extrema	Cada 4 años	Incumplimiento de asistencia y permanencia del estudiante en el sistema educativo.
Bono de Desarrollo Humano	Ecuador	Familias en extrema pobreza con hijos menores de 16 años, adultos mayores de 65 años y personas con discapacidad	1) Geográfica: Con base en la información cartográfica del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y el Índice de NBI, se seleccionan los sectores censales donde la incidencia de la pobreza supera al 50% de los hogares. 2) Comunitaria: En sectores censales muy dispersos, se convoca a las familias a través de una autoridad local para que acudan a un sitio público y provean la información requerida para el Registro Social. 3) Comprobación de medios indirecta (proxy means test): Familias cuyo Índice de Bienestar las clasifica en condición de extrema pobreza (índice menor a 28,2 en 2015). 4) Categórica: Criterios de selección (familias en pobreza extrema con hijos menores de 16 años, adultos mayores de 65 y personas con discapacidad)	Recertificación cada 5 años	Cuando se pierden las condiciones de elegibilidad.
Bono Social (ex Mi Bono Seguro)	Guatemala	Familias con niños/as en situación de pobreza y extrema pobreza entre 0 y 15 años, mujeres gestantes y lactantes, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual, y embarazadas o madres de 14 años o menos con casos judicializados.	1) Geográfica: municipios priorizados bajo criterios de pobreza, emergencias y desastres naturales o provocados. 2) Comprobación de medios indirecta (Proxy means test): Niveles de pobreza según el Índice de Pobreza construido a partir de la Ficha de Evaluación de Condiciones Socioeconómicas. 3) Categórica (criterios de selección del programa)		Incumplimiento de los compromisos de salud y educación:

Cuadro 6 (conclusión)

Programa	País	Población objetivo	Mecanismos de ingreso	Recertificación de la información	Criterios de egreso de los beneficiarios
Becas para el Bienestar Benito Juárez	México	Familias en situación de extrema pobreza con niñas, niños, adolescentes y jóvenes que asistan a educación y puedan acceder a las becas del programa. Adicionalmente, el programa considera a los hogares usuarios del programa PROSPERA que cumplen con los requisitos de elegibilidad en 2019, cuyo ingreso per cápita estimado se encuentre por debajo de la Línea de Pobreza por Ingresos	Geográfica: sectores de alta vulnerabilidad. Se da prioridad a las familias que habitan en zonas de población mayoritariamente indígena, zonas con mayor grado de marginación o zonas con altos índices de violencia. Categórica: i) Familias cuyo ingreso mensual per cápita estimado es menor a la línea de pobreza extrema por ingresos y que cuenten con algún integrante entre 0 y 15 años que reporte estar estudiando educación básica y/o educación inicial. ii) Familias cuyo ingreso mensual per cápita es menor a la línea de pobreza por ingresos y cuenten con becarios.	Existe un proceso de recertificación para la actualización continua del Padrón de Beneficiarios, para lo cual la información socioeconómica de los hogares usuarios se debe actualizar máximo cada cuatro años.	La familia se da de baja del padrón activo de usuarios del programa cuando: 1) El titular de la familia usuaria no cumple con los compromisos adquiridos (mantener actualizados los datos de la familia, participar en sesiones informativas, evitar que los niños trabajen, destinar recursos al mejoramiento de la educación de los niños y apoyar la asistencia regular de los niños a la escuela); 2) se proporciona información falsa; 3) se usa el nombre del programa con fines electorales, políticos, de proselitismo, religioso o de lucro; 4) se pierden las condiciones de elegibilidad; o 5) por renuncia voluntaria.
Red de oportunidades	Panamá	Familias en situación de pobreza extrema.	1) Geográfica: Corregimientos con mayor proporción de pobreza según información en los Mapas de Pobreza, elaborados a partir de variables socioeconómicas del Censo de Vulnerabilidad Social. 2) Comprobación de medios indirecta (proxy means test): Familias en situación de pobreza extrema según la información registrada en la Encuesta de Vulnerabilidad Social.	Cada tres años.	Cuando se pierden las condiciones de elegibilidad.
Tekoporã	Paraguay	Hogares en situación de extrema pobreza con mujeres embarazadas, padres viudos, adultos mayores y/o niños/as hasta los 18 años, así como personas con discapacidad y familias indígenas.	1) Geográfica: Distritos más pobres y vulnerables del país según el Índice de Priorización Geográfica (IPG), que combina Línea de Pobreza monetaria y NBI. 2) Comprobación de medios indirecta: Hogares en situación de pobreza según el Índice de Calidad de Vida (ICV) 3) Categórica: Según criterios de selección del programa. 4) Comunitaria: Validación de listados de participantes por la Mesa de Participación Comunitaria y revisión de casos.	A los cuatro años se realiza la primera evaluación del estado de avance de las familias con el objetivo de establecer objetivos. A los seis años se realiza la segunda evaluación y se define el egreso o la permanencia por 2 años más (prorrogable por 2 años más).	Cuando se pierden las condiciones de elegibilidad. Límite de permanencia: 6 años (de persistir las condiciones de elegibilidad se extiende a un plazo adicional de dos años y prorrogable por igual periodo hasta un máximo de 10 años). Las familias miembros de los pueblos indígenas y las personas con discapacidad podrán permanecer en el programa de forma permanente siempre y cuando cumplan con los criterios.

Fuente: Elaboración propia en base a la Base de datos de programas de protección social no contributiva de CEPAL.

Adicionalmente, existen países que combinan la realización de encuestas masivas con la posibilidad de que los hogares acudan a través de canales formales a actualizar su información o soliciten ser encuestados. El propósito es recoger información del mayor número de hogares posibles para asegurar que todas las personas que requieren el apoyo del Estado puedan acceder a las prestaciones de protección social. Esto se observa particularmente en Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Perú y República Dominicana (Berner y Van Hemelryck, 2020).

En lo relativo a los procesos de recertificación en este tipo de programas el debate es relativamente reciente. Las revisiones del tema señalan que a medida que los programas maduran es natural que desarrollen procesos de recertificación de la información, en particular si los países experimentan crecimiento económico y movilidad. En aquellos programas que establecen criterios de recertificación, la discusión y las diferencias de implementación se dan entorno a la frecuencia en qué esto se debe implementar y las formas de llevarlo a cabo.

A excepción de algunos programas como Bolsa Familia en Brasil, no ha existido un proceso de implementación adecuado para llevar a cabo la recertificación de la información ⁹. Dentro de aquellos en los que es necesario el proceso de recertificación se encuentran los que tienen duración indefinida o aquellos en los cuales se puede estar durante muchos años, como los orientados a hogares que tienen menores de 18 años. Sin embargo, existen otros en los que la duración está definida por el beneficio del programa, embarazadas o niños pequeños. Por otra parte, algunos PMTC tienen una duración limitada donde el proceso de recertificación no resulta necesario. En muchos casos esto obedece a que son programas de mitigación de la pobreza para un período de tiempo puntual, donde luego los beneficiarios son derivados a otros programas (BID, 2015, 2017).

Como se mencionó previamente, dentro de los programas que realizan recertificación la frecuencia varía de forma considerable. Por ejemplo, en el programa Bolsa Familia de Brasil la recertificación es cada dos años mientras que en Progresía en México se realizaba cada ocho años. En este último caso, la selección de las familias que se iba a recertificar se realizaba a nivel de localidad mediante un Índice de Rezago Social (IRS) y cada localidad era recertificada cada ocho años. Se determinaban las localidades que iban a ser recertificadas considerando una séptima parte de ellas de acuerdo con el grado de rezago social. El programa establecía una campaña de difusión del proceso mediante la cual convocaba a las autoridades locales, de esa forma se informaba y se validaba la información sobre la ubicación y contacto de los hogares. Es importante mencionar que, si al concluir el período del proceso de recertificación no se recogía la información socioeconómica de un hogar, el programa retenía los apoyos hasta por tres bimestres, buscando que el hogar se pusiera en contacto con el programa y se pudiera realizar el proceso de recertificación. Si luego de transcurrir ese tiempo no se podía recolectar la información, se suspendían los apoyos por tiempo indefinido. Cuando la información socioeconómica era actualizada se evaluaba nuevamente mediante los mecanismos de ingreso al programa (Larraga, 2016).

Existen otros programas en los que la frecuencia establecida para la recertificación no se cumple y se registran demoras. Es el caso de Más Familias en Acción de Colombia, donde se establece que debe actualizarse cada tres años de acuerdo con la ley. Sin embargo, en la práctica la información se ha actualizado cada 5 años cuando se modificó la metodología SISBEN (BID, 2016).

A su vez, la recertificación puede llevarse a cabo de forma continua durante el tiempo de percepción de la transferencia donde la frecuencia se mide a partir del ingreso del hogar al programa, es el caso de Brasil y México, o en otros casos se recertifica a todos en un año determinado independientemente del año que ingresaron (Colombia y Ecuador). Esto también se vincula con el proceso de incorporación al programa, ya que en Brasil las oficinas locales reciben postulación en cualquier momento, mientras que en Colombia se realiza mediante eventos masivos (BID, 2015).

⁹ En el anexo se presenta un cuadro A.3 que contiene los distintos mensajes que se envían en el programa Bolsa Familia para la recertificación de la información por parte de los beneficiarios.

En lo relativo a los criterios de egreso, en algunos programas se estipula una permanencia máxima. Es el caso del programa Seguridades y Oportunidades de Chile, donde al cumplirse los dos años, las familias participantes dejan de recibir transferencias, pero permanecen vinculadas al programa. Su situación socioeconómica es reevaluada al año y aquellas encontradas como elegibles son readmitidas y los pagos se reanudan por un nuevo período de dos años. Por otra parte, existen programas que luego de sus procesos de recertificación tienen esquemas de transición a la salida. Este era el caso de Progresía que tenía un esquema diferenciado de apoyos buscando la gradualidad hacia la salida definitiva. También existen diferencias en cuanto a si el programa permite la inmediata postulación o no a quienes han salido del programa si su nivel socioeconómico empeora nuevamente. En ese sentido, la mayoría de los países permiten que esto suceda, sin embargo, en Brasil se establece un período de tiempo para volver a ingresar, aunque existe el retorno garantido para aquellos que empeoren a los 36 meses siguientes (BID, 2015).

Por último, cabe resaltar que en el caso de las contraprestaciones existen distintos criterios para aplicar sanciones. En algunos casos, el incumplimiento de la contraprestación genera la baja automática del programa. En otra línea, se destaca la experiencia de Brasil que, con el objetivo de lograr la asistencia, se realiza una advertencia al primer incumplimiento, comunicándole a la familia las razones de este. Posteriormente, de mantenerse el incumplimiento, se procede a suspender el beneficio (en primer lugar, por un mes y luego por dos meses), mientras que recién al cuarto incumplimiento el beneficio es cancelado.

III. Recomendaciones para el rediseño de estos programas

Retomando los aspectos señalados en el apartado anterior, se plantean aspectos relevantes para considerar en el rediseño de los programas de transferencias monetarias en nuestro país.

En primer lugar, se cree que es indispensable que las excepciones al criterio de ingreso general, que en general están correctamente fundamentadas, sean reglamentadas por un decreto y acompañadas por un protocolo que establezca claramente los criterios de ingreso.

En segundo lugar, la existencia de dos criterios de ingreso que funcionan en paralelo para AFAM PE y TUS, genera inequidades y eso es un aspecto importante para tomar en cuenta en un futuro rediseño. Por ejemplo, un hogar que postula a AFAM PE mediante una declaración jurada, no puede ingresar por esta vía al programa TUS, aunque el resultado de su ICC podría permitirle el ingreso. En este sentido, se considera necesario unificar los mecanismos de acceso a todas las transferencias, aspecto fundamental para evitar este tipo de inequidades. En particular, se debería estudiar la posibilidad de implementar un mecanismo de declaración jurada de la información unificado para ambos programas.

En tercer lugar, sería importante establecer criterios respecto a los plazos para la recertificación de la información una vez que el hogar es beneficiario del programa. En la actualidad, la fecha de la información socioeconómica de los hogares difiere sensiblemente, lo que genera problemas de equidad dado que hogares en una misma situación socioeconómica sean beneficiarios de la prestación o no, en función de elementos externos a su condición socioeconómica. Un criterio posible, es establecer plazos para la recertificación de la información mediante una declaración jurada que sea válida para ambos programas. Adicionalmente, esta información debe ser cotejada a partir de visitas domiciliarias que se determinen en base a criterios estadísticos. En este punto, es muy importante garantizar los recursos necesarios para llevar a cabo una cantidad de visitas anuales suficientes para mantener la calidad de la información.

A su vez, es necesario continuar en la mejora de los sistemas de información provenientes de registros administrativos, de modo que la información de los hogares pueda ser fácilmente actualizada, permitiendo controlar y evitar solicitar información que ya posee el Estado.

En cuarto lugar, a partir de los planteos realizados anteriormente respecto a la necesidad de unificar los mecanismos de ingreso de ambos programas y de contar con un mismo mecanismo de recertificación

de información, se deriva la necesidad de unificar los programas de transferencias monetarias. Este único programa debería establecer diferentes umbrales para las distintas prestaciones, permitiendo incorporar a las diversas poblaciones que hoy atiende el Programa TUS.

En quinto lugar, se recomienda establecer mecanismos escalonados de egreso de los programas, en caso de no cumplir los requisitos, con el objetivo de no generar un shock abrupto en los ingresos del hogar. En esta línea, se podría establecer un período de transición durante el cual el beneficiario continúe percibiendo parte del beneficio y se ofrezcan diferentes tipos de apoyos (como ser programas de capacitación), buscando la gradualidad hacia la salida definitiva.

Por otra parte, en el caso de AFAM PE es relevante considerar la posibilidad del rediseño de dos elementos. Por un lado, diversas evaluaciones han constatado que el programa genera un incentivo a la informalidad en las madres que reciben el beneficio. Se entiende que esto podría generarse a partir de la existencia de un límite de ingreso formal per cápita, que desestimula el empleo formal ante la posibilidad de pérdida del beneficio (IECON, 2019). En este punto, destacamos la experiencia de Chile, que establece un bono por formalización, consistente en una transferencia monetaria a aquellos beneficiarios que posean al menos cuatro cotizaciones en el año¹⁰. En este sentido, se entiende que se podría revisar el diseño del control de ingresos formales con el objetivo de no generar efectos no deseados.

Por último, estas mismas evaluaciones dan cuenta de un bajo impacto en la asistencia educativa. En este sentido, se considera necesario discutir el diseño de las contraprestaciones y los mecanismos que derivan en una suspensión inmediata. El retiro de la prestación a hogares que presentan un conjunto de vulneraciones de derechos tiene aparejado dos contradicciones respecto a los objetivos que se propone el programa. Por un lado, en lo relativo al derecho a la educación que todos los menores deben gozar. El hecho de retirar el beneficio, no brindando ningún otro mecanismo de apoyo para su reinserción, contradice el objetivo de promover la asistencia y permanencia en el sistema educativo. Por otro lado, se debe tener en cuenta que el hogar beneficiario posee otras carencias materiales, que al quitar la prestación se pueden ver agudizadas y también tener efectos contrarios a los objetivos que se plantea el programa, como el de mejorar las capacidades de niños y niñas. En ese sentido, es interesante la experiencia de Brasil, mencionada en el apartado anterior, donde se establecen criterios graduales para la sanción por el incumplimiento de la contraprestación. A su vez, se considera relevante que el Estado establezca mecanismos formales de acompañamiento para la reinserción al sistema educativo de aquellos beneficiarios que se desvincularon, mediante la creación y ampliación de otros programas que se planteen este objetivo en sí mismo.

¹⁰ Vargas et al (2017) ¿Cómo funciona Ingreso Ético Familiar? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe. Nota Técnica BID.

Bibliografía

- Berner, H. y Van Hemelryck, T (2020). Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina. Avances y desafíos frente al COVID-19. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/140), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- BID (2017). Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de su implementación. _____ (2016). Síntesis de los programas de transferencias condicionadas. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Síntesis-del-programa-Más-Familias-en-Acción-en-Colombia.pdf>. _____ (2015). Hacia adelante. Recertificación y estrategias de salida en los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. División de protección social y salud.
- Blanchard, P., Failache, E. y Zacheo, L. (2015). Análisis de población vulnerable que no recibe TUS. Documento de trabajo. Departamento de Análisis y Estudios Sociales División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo. MIDES.
- 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*.
- Dávila Lárraga, L. (2016). ¿Cómo funciona Prospera? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe. *Nota Técnica BID N. 971*.
- Gazola Hellman, A (2015). "¿Cómo funciona el Bolsa Familia? Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe. *Nota Técnica BID*. IDB-TN-856.
- Lavalleja, M. y Tenenbaum, V. (2020). Mecanismos de focalización de los programas de transferencias monetarias en América Latina: el caso del Uruguay. *Serie Estudios y Perspectivas, N° 43*. Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- MIDES (2020). Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2017-2018. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Ministerio de Desarrollo Social. _____ (2015). Análisis de Población Vulnerable que no recibe TUS. *Documento de Trabajo de DINEM*.
- Vargas, L. H, Cueva, P y Medellín, N (2017) ¿Cómo funciona Ingreso Ético Familiar? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe. *Nota Técnica BID*. IDB-TN-1163.

Anexo

Cuadro A1
Montos AFAM PE por cantidad de menores en el hogar, enero de 2021
(En pesos uruguayos corrientes)

Menores en secundaria					
En gestación, menor de 5 años y escolares	0	1	2	3	4
1	1 922,6	3 738,0	4 965,6	6 009,8	6 942,6
2	2 914,1	4 540,6	5 665,8	6 642,5	7 526,4
3	3 716,7	5 240,9	6 298,6	7 226,3	8 072,3
4	4 416,9	5 873,6	6 882,3	7 772,2	8 587,7

Fuente: Elaboración propia en base a información provista por el Ministerio de Desarrollo Social.

Cuadro A2
Montos TUS por cantidad de menores en el hogar, enero de 2021
(En pesos uruguayos corrientes)

Cantidad de menores	Monto simple	Monto duplicado
0 o 1	1 327	2 654
2	2 014	4 028
3	2 561	5 122
4 o más	3 569	7 138

Fuente: Elaboración propia en base a información provista por el Ministerio de Desarrollo Social.

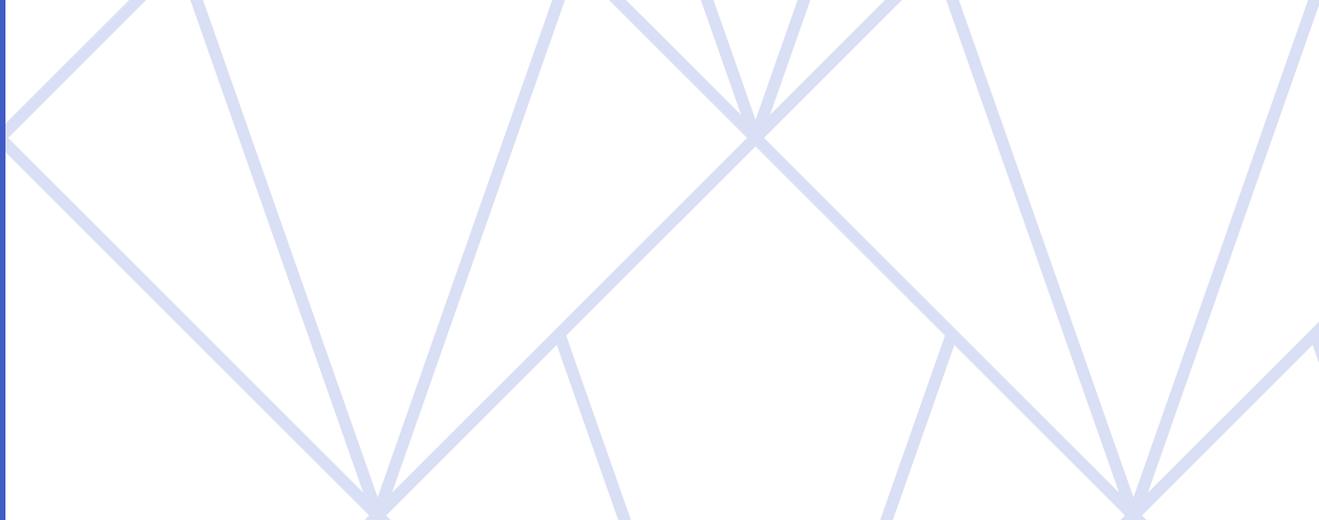
Cuadro A3
Mensajes enviados a los beneficiarios en los comprobantes de pago

Mensaje	Orientación al beneficiario
<p>Atención – mensaje importante – Usted debe actualizar su registro antes del 12 de diciembre para mantener su bolsa familia. Diríjase al sector responsable de bolsa familia en su ciudad para actualizar su registro. Preséntese antes del 12 de diciembre. No lo deje para último momento. Lleve los documentos de toda su familia y también una cuenta de luz en caso de que la tenga Cualquier duda llame al 08007072003 motivo – revisión de registro de datos 2014 –</p>	<p>Este mensaje convoca a los beneficiarios en revisión de registro para que actualicen sus registros, pues están desactualizados desde hace más de 2 años. Deben dirigirse al sector responsable de bolsa familia con todos los documentos de la familia y actualizar el registro, antes del día 16 de enero (plazo ampliado).</p>
<p>Atención – mensaje importante – Usted debe actualizar su registro para mantener su bolsa familia diríjase al sector responsable de bolsa familia en su ciudad para actualizar su registro. No lo deje para último momento. Lleve los documentos de toda su familia y también una cuenta de luz en caso de que la tenga. Cualquier duda llame al 08007072003 motivo – revisión de registro de datos 2014 –</p>	<p>Este mensaje refuerza la convocatoria de los beneficiarios en revisión de registro para que actualicen sus registros, pues están desactualizados desde hace más de 2 años. Deben dirigirse al sector responsable de bolsa familia con todos los documentos de la familia y actualizar el registro, antes del día 16 de enero (plazo ampliado).</p>
<p>Atención – mensaje importante – Usted debe actualizar su registro este mes para mantener su bolsa familia. Diríjase al sector responsable de bolsa familia en su ciudad para actualizar su registro. No lo deje para último momento. Lleve los documentos de toda su familia y también una cuenta de luz en caso de que la tenga. Cualquier duda llame al 08007072003 motivo – revisión de registro de datos 2014 –</p>	<p>Este mensaje alerta sobre la necesidad de que los beneficiarios en revisión de registro actualicen sus registros para evitar el bloqueo de sus beneficios.</p>

Cuadro A3 (conclusión)

Mensaje	Orientación al beneficiario
<p>Usted no actualizó su registro. Para retirar su beneficio de bolsa familia debe actualizar el registro antes del 20 de marzo. Diríjase al sector responsable de bolsa familia en su ciudad para actualizar su registro con urgencia lleve los documentos de toda su familia y también una cuenta de luz en caso de que la tenga. Cualquier duda llame al 08007072003. Motivo – revisión de registro de datos 2014 –</p>	<p>Este mensaje comunica el bloqueo del beneficio a las familias que no actualizaron sus registros dentro del plazo. Estas deben dirigirse al sector responsable de bolsa familia antes del 20 de marzo con todos los documentos de la familia y actualizar el registro para evitar la cancelación.</p>
<p>Atención su beneficio fue cancelado porque usted no actualizó el registro o porque su familia tiene ingresos mayores al valor permitido para recibir el beneficio bolsa familia. Si usted aún no actualizó el registro diríjase al sector responsable de bolsa familia en su ciudad. Lleve los documentos de toda su familia. Lleve también una cuenta de luz en caso de que la tenga. Cualquier duda llame al 08007072003 motivo – revisión de registro de datos 2014 –</p>	<p>Este mensaje comunica la cancelación del beneficio a las familias que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) al actualizar sus datos, ya no presentan el perfil para recibir los beneficios del pbf; o 2) no actualizaron sus registros antes del 20 de marzo de 2015. Las familias que se encuentran en este último caso deben buscar el sector responsable de bolsa familia con todos los documentos de la familia y actualizar el registro, en el plazo máximo de 180 días contados a partir de la fecha de cancelación.

Fuente: Extraído de Gazola Hellman, A (2015). "¿Cómo funciona el Bolsa Familia? Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe. Nota Técnica BID. IDB-TN-856, p22. Hable con MDS <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/cadastro-unico/gestor/revisao-cadastral>.



Si bien existe consenso sobre la necesidad de mantener los programas de transferencias monetarias, esto no implica que no se deban realizar ajustes. Para garantizar que los beneficios de los programas se orienten efectivamente a los hogares que más lo necesitan, se requiere una discusión sobre diversos elementos de su diseño, como los mecanismos de actualización de la información de los hogares, el mecanismo de focalización y los criterios de ingreso y egreso, entre otros. También existen elementos vinculados a los aprendizajes derivados de la gestión y el monitoreo de la política que son importantes para orientar las discusiones sobre los cambios más adecuados y que deben alimentar el rediseño de los programas.

En el Uruguay, la revisión de los programas Asignaciones Familiares del Plan de Equidad y Tarjeta Uruguay Social hace evidente la necesidad de realizar ajustes en los procesos de ingreso, recertificación de la información y egreso de los beneficiarios. En particular, se resalta en este trabajo la necesidad de unificar los criterios de ingreso y recertificación de la información, atendiendo a la especificidad de ambos programas, y la conveniencia de establecer plazos de permanencia y mecanismos de egreso escalonado que permitan una salida gradual.

