

ESTUDIOS ESTADÍSTICOS

¿Cuál es el alcance de las transferencias no contributivas en América Latina?

Discrepancias entre encuestas y registros

Pablo Villatoro
Simone Cecchini



NACIONES UNIDAS



POR UN DESARROLLO
SOSTENIBLE CON IGUALDAD

¿Cuál es el alcance de las transferencias no contributivas en América Latina?

Discrepancias entre encuestas y registros

Pablo Villatoro
Simone Cecchini



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Pablo Villatoro, Asistente de Investigación de la Unidad de Estadísticas Sociales de la División de Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Los autores agradecen a Xavier Mancero, Jefe de la Unidad de Estadísticas Sociales de la División de Estadísticas de la CEPAL, por sus valiosos comentarios.

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.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN: 1680-8789 (versión electrónica)

ISSN: 1680-8770 (versión impresa)

LC/TS.2018/46

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2018. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.18-00299

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.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. Los programas de protección social no contributiva	9
II. Discrepancias entre encuestas y registros: algunas hipótesis	13
A. Errores en las encuestas	13
B. Errores en los registros.....	16
C. Problemas de comparabilidad entre ambas fuentes.....	17
III. Antecedentes empíricos sobre las discrepancias	19
A. Magnitud de las discrepancias y factores asociados	19
B. Descomposición de las fuentes de las discrepancias.....	23
IV. Análisis de discrepancias entre encuestas y registros en América Latina	25
A. Resultados: brechas entre encuestas y registros	28
1. Transferencias condicionadas	28
2. Pensiones sociales	30
V. Conclusiones	33
Bibliografía	37
Serie Estudios Estadísticos: números publicados	41
Cuadros	
Cuadro 1	Estados Unidos: sub captación del ingreso medio mensual por transferencias en las encuestas, por programa y encuesta, 2000-2012
	20
Cuadro 2	Chile: tasas de captación de transferencias asistenciales en la encuesta CASEN, 2003-2013
	22

Cuadro 3	Brasil: captación de las transferencias de bolsa familia por la encuesta PNAD, 2006-2009.....	22
Cuadro 4	Estados Unidos (Estado de Nueva York): contribución de las distintas fuentes de error a las discrepancias en los ingresos captados por encuestas y registros, 2007-2012	23
Cuadro 5	Listado de programas y modalidad de captación de transferencias en las encuestas	26
Cuadro 6	América Latina (13 países): indicadores de discrepancias entre encuestas y registros, programas de transferencias condicionadas	29
Cuadro 7	América Latina (10 países): indicadores de discrepancias entre encuestas y registros, pensiones sociales, 2011-2015.....	32

Gráfico

Gráfico 1	América Latina: cobertura y gasto de los programas de protección social no contributiva, 1996-2016	10
-----------	--	----

Resumen

A lo largo de la última década y media, los países de América Latina han implementado un número creciente de programas de transferencias condicionadas y de pensiones sociales. Con el fin de mejorar las evaluaciones y fomentar la transparencia, en este documento se analizan las discrepancias entre encuestas de hogares y registros administrativos en la región con respecto a la cobertura alcanzada y los montos de las transferencias entregados por estos programas no contributivos de protección social. De manera consistente con los hallazgos provenientes de países desarrollados, se encuentra que las encuestas tienden a captar menos perceptores e ingresos totales transferidos que los registros. De este modo, si los registros están correctos, las mediciones basadas en encuestas subestiman el alcance de las transferencias no contributivas y podrían subestimar su impacto sobre la reducción de la pobreza monetaria, y por ende sobreestimar la incidencia de la pobreza en los países de la región.

Introducción

En las últimas décadas, gran parte de los países de América Latina y el Caribe han utilizado las transferencias monetarias no contributivas, que no dependen de la participación actual o pasada de las personas en el mercado de trabajo formal, para aliviar la pobreza y reducir la exposición de los hogares frente a distintos riesgos económicos y sociales. Este esfuerzo de política pública ha sido creciente en el tiempo: por ejemplo, para las dos modalidades más frecuentes de protección social no contributiva, se estima que, en los países de la región, entre 2000 y 2016, el número de programas de transferencias condicionadas aumentó de 6 a 30 y que el número de pensiones sociales pasó de 14 a 28.

Para evaluar la cobertura efectiva de los programas de protección social no contributiva y el impacto de sus transferencias sobre la pobreza y la desigualdad del ingreso, una práctica habitual ha sido usar la información proveniente de las encuestas de hogares. Sin embargo, en los últimos años se ha acumulado evidencia, principalmente en los países desarrollados, que apunta hacia una sub- captación de perceptores de transferencias estatales asistenciales por parte de las encuestas en comparación a los registros administrativos (Meyer, Mok y Sullivan, 2015; Meyer y Mittag, 2016), con lo cual las estimaciones basadas en encuestas estarían subestimando el impacto de los programas.

En América Latina, hasta la fecha no se han efectuado estudios comparados a escala regional que permitan establecer la magnitud de las discrepancias entre encuestas y registros en la captación de transferencias de protección social no contributiva. Con este documento se busca llenar este vacío, y se examina la magnitud de las discrepancias entre encuestas y registros en la captación de las transferencias provenientes de estos programas en los países de la región; se analiza también preliminarmente la incidencia de algunos factores relacionados con las discrepancias. Todo esto es relevante para mejorar la calidad de las evaluaciones y de las decisiones que se toman en base a ellas, así como para mejorar la calidad de la información entregada a la opinión pública sobre el destino de los recursos de los programas.

El análisis cubre 13 programas de transferencias condicionadas y 10 pensiones sociales en 15 países de la región, entre 2010 y 2015. En ello se comparan las estimaciones de encuestas y registros sobre la cantidad de perceptores de las transferencias y los montos medios de transferencias recibidos. El ejercicio se efectúa en base a los datos de: a) las encuestas de hogares almacenadas en el sistema BADEHOG mantenido por la División de Estadísticas de CEPAL y, b) los agregados de registros administrativos

sistematizados en la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, mantenida por la División de Desarrollo Social de la CEPAL¹.

La organización del documento es la siguiente: primero, se presentan características y tendencias de los programas de transferencias condicionadas y las pensiones sociales, dos de los principales instrumentos de la protección social no contributiva en América Latina y el Caribe; en segundo lugar, se presenta una breve revisión conceptual y empírica sobre las discrepancias entre las encuestas de hogares y los registros administrativos en la captación de transferencias no contributivas. A continuación, se exponen y discuten los resultados del análisis empírico de discrepancias entre los datos de encuestas y registros en los países de la región. Por último, se dan a conocer las principales conclusiones y recomendaciones derivadas de la investigación.

¹ La Base de datos de programas de protección social no contributiva América Latina y el Caribe está disponible en línea para el público en la siguiente dirección: <http://dds.cepal.org/bpsnc/>

I. Los programas de protección social no contributiva

La protección social no contributiva (tradicionalmente conocida bajo el nombre de “asistencia social”) es uno de los componentes de las políticas públicas de protección social, junto a la protección social contributiva (“seguridad social”), la regulación del mercado laboral y los sistemas de cuidado. Su financiamiento proviene de impuestos a los ingresos generales –bajo el principio de solidaridad–, así como de recursos generados por empresas públicas o provenientes de la cooperación internacional. La recepción de una prestación no contributiva por parte de los ciudadanos no depende de haber cotizado previamente en el mercado laboral formal, sino que responde a un criterio de necesidad.

La protección social no contributiva generalmente se orienta a quienes viven en extrema pobreza, pobreza y vulnerabilidad –aunque existen también programas de corte más universal²–, y busca garantizarles un nivel básico de consumo, así como vincularlos a la oferta pública sectorial de servicios. Si bien la gama de acciones de la protección social no contributiva es muy amplia, dos tipos de programas emergen entre los más relevantes en la región, por su cobertura poblacional, esfuerzo en términos de gasto público e impactos sobre el bienestar de las familias y las personas: los programas de transferencias condicionadas y las pensiones sociales³.

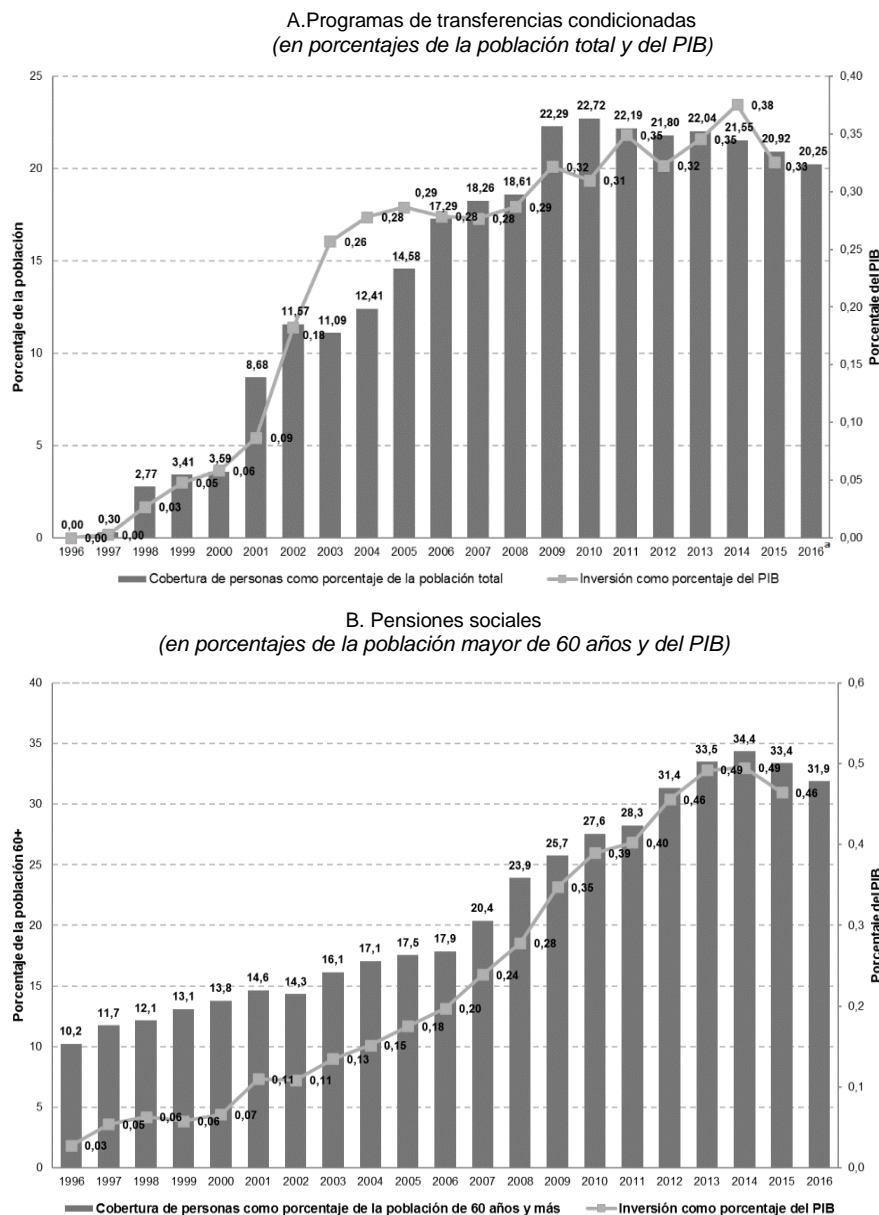
Durante 2016, según la información de registros administrativos de los países, y compilada en la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, 129,8 millones de personas (el 20,2% de la población regional) vivían en hogares perceptores de transferencias condicionadas y 23,7 millones de personas recibían una pensión social (el 33,4% de los

² Para identificar las familias que viven en situación de pobreza, la mayoría de los programas de transferencias condicionadas utiliza métodos de comprobación indirecta de los medios de vida, ya sea a través de índices multidimensionales de calidad de vida, o de fórmulas que predicen los ingresos a través de variables que se supone que están muy relacionadas con dichos ingresos. También existen programas que utilizan una evaluación directa de los medios de vida, es decir, que utilizan el nivel de ingresos informado por las propias familias (Cecchini y Madariaga, 2011). Ejemplos de programas de corte más universal, que seleccionan a sus destinatarios en base a amplias categorías –independientes de la situación de pobreza– son la Asignación Universal por Hijo (AUH) en Argentina, que se otorga a quienes no reciben asignación familiar contributiva, así como pensiones sociales como la Renta Dignidad en el Estado Plurinacional de Bolivia y la Pensión Alimentaria, en la Ciudad de México, tratadas más adelante.

³ La protección social no contributiva incluye también medidas como los programas de inclusión laboral y productiva, los programas de nutrición, los programas de alimentación escolar, entre otras.

adultos mayores de 60 años). Según esas mismas fuentes, en 2015, el gasto público en protección social no contributiva representó el 0,33% del PIB regional en el caso de los programas de transferencias condicionadas (Cecchini y Atuesta, 2017) y del 0,46% del PIB en el caso de las pensiones sociales (CEPAL, 2017). Tanto la cobertura poblacional como el gasto en estos programas ha aumentado a lo largo de las últimas dos décadas, si bien a partir de 2013 se nota una inversión de la tendencia en la cobertura de los programas de transferencias condicionadas; asimismo entre 2014 y 2015 disminuyó el gasto tanto en programas de transferencias condicionadas como en pensiones sociales.

Gráfico 1
América Latina: cobertura y gasto de los programas de protección social no contributiva, 1996-2016



Fuente: Elaboración propia, sobre la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/>.

^a Datos preliminares.

En su modelo básico, los programas de transferencias condicionadas (PTC) otorgan transferencias monetarias y servicios a hogares que se encuentran viviendo en situación de pobreza y pobreza extrema, bajo ciertas condiciones que buscan mejorar las capacidades (principalmente, en educación y salud) de sus miembros, en especial de niños, niñas y adolescentes. Las transferencias monetarias condicionadas pueden ser de monto fijo independientemente de la composición del grupo familiar (conocidas también como transferencias “planas”) o variable según la composición de los hogares perceptores (otorgando montos mayores a las familias que tienen más niños) o según las características de los destinatarios, sean ellas la edad, el sexo o el área de residencia. Las transferencias tienen diferentes frecuencias de entrega, desde mensual hasta anual; en algunos países, como Brasil y Chile, se entregan además transferencias sin condicionalidades, por el solo hecho que la familia se encuentra viviendo en condiciones de extrema pobreza. Un rasgo común a una buena parte de los PTC es que los montos de transferencias entregados suelen situarse por debajo del valor del umbral de pobreza. En 2013, para 10 países de la región, las encuestas de hogares arrojan que los montos per cápita mensuales de las transferencias monetarias condicionadas varían entre un 1,2% y un 46,0% del valor de la línea de pobreza y entre un 2,0% y un 83,8% del valor de la línea de extrema pobreza (CEPAL, 2015).

A su vez, las pensiones sociales se orientan a adultos mayores –principalmente aquellos que viven en condiciones de pobreza o que no reciben prestaciones mediante pensiones contributivas–, así como a personas con discapacidad⁴. La edad de corte para ser considerado adulto mayor varía según los países y a veces es diferente para hombres y mujeres. Generalmente las pensiones sociales entregan un monto fijo de manera mensual, con el objetivo de permitir sostener un nivel básico de consumo. Algunos programas son de corte universal, como la Renta Dignidad en el Estado Plurinacional de Bolivia, que cubre a todos los adultos mayores de 65 años y más, y la Pensión Alimentaria, destinada a todos los adultos mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México.

En lo referente a la institucionalidad, de los programas de transferencias condicionadas actualmente en operación, el 47% son ejecutados por ministerios de desarrollo social o instituciones equivalentes, el 40% por fondos de inversión social y los restantes por otras carteras o por instituciones de carácter subnacional. Sin embargo, al observar las entidades a cargo de los programas, además de los ministerios de desarrollo social (que son responsables del 43% de los PTC), juegan un papel importante los ministerios sectoriales como educación y salud (33%), así como la Presidencia o Vicepresidencia de la República (20%) (Cecchini y Atuesta, 2017). En el caso de las pensiones sociales, en el 52% de los casos la ejecución está a cargo de los institutos de seguro social, pero los ministerios de desarrollo social siguen siendo la principal entidad responsable de la rectoría (44%), lo que incluye el diseño, la coordinación y el monitoreo y evaluación de los programas.

Todos los programas de protección social no contributiva cuentan con sistemas de información y registro de los participantes, si bien solamente unos pocos países tienen registros únicos de los programas sociales –que integran bases de datos mantenidas por distintos sectores e instituciones públicas, como en el CadÚnico en Brasil o el Sistema Integrado de Información Social en Chile–, mientras que la mayoría tiene registros específicos para cada programa. Los registros –que generalmente están a cargo de los ministerios de desarrollo social o planificación– se construyen almacenando en formato electrónico la información proveniente de “fichas” o cuestionarios gubernamentales sobre las características socio-demográficas de la población potencialmente destinataria (Cecchini y Madariaga, 2011)⁵. Sobre la base de la información recolectada, se aplica algún método de selección, que puede ser geográfico, categórico (por ejemplo, edad), de pruebas de medios (directas o indirectas) o comunitario, o consistir en una combinación de ellos. Una vez seleccionados los destinatarios, el registro se usa así para armar la nómina de pagos del programa. En el caso de los programas de transferencias condicionadas, los registros pueden proporcionar asimismo información sobre el cumplimiento de las corresponsabilidades en materia de educación y salud, si bien en muchos casos el seguimiento se hace mediante registros específicos de los

⁴ Pueden incluir también a viudos en situación de vulnerabilidad, huérfanos u otras personas beneficiadas por leyes especiales.

⁵ La recolección de información se realiza mediante “empadronamientos” (censos ad hoc de la población) y/o mediante inscripción por demanda, a través de visitas a oficinas municipales por parte de los interesados. En varios casos, los registros han sido armados sobre la base de información proveniente de programas anteriormente existentes, como en el caso de Brasil, donde el CadÚnico unificó la información existente de *Bolsa Escola*, *Auxílio Gás*, *Bolsa Alimentação* y *Tarjeta Alimentação* (Pereyra Iraola, 2010)

ministerios de educación y salud (Ibarrarán y otros, 2017). Los registros pueden ser también utilizados para evaluar los resultados e impactos de los programas, así como para llevar a cabo estudios e investigaciones en materia de pobreza y vulnerabilidad (Irrázaval, 2011), lo que puede contribuir a mejorar la transparencia y rendición de cuentas de los programas. La existencia de registros únicos también puede contribuir en este último ámbito, ya que la información sobre la participación de las familias en diversos programas de protección social no contributiva ofrecidos por el estado permite analizar posibles casos de superposición (Ibarrarán y otros, 2017).

Los programas de protección social no contributiva, especialmente los PTC, han sido objeto de múltiples evaluaciones de impacto, que buscan dar cuenta de los efectos de los programas sobre la población receptora, en particular sobre su ingreso y consumo, uso de los servicios sociales, nivel educativo y estado de salud y nutricional. Los métodos más utilizados han sido de corte cuantitativo, tales como los métodos cuasi-experimentales (Cecchini y Madariaga, 2011), que analizan datos de registros administrativos, de encuestas específicamente diseñadas para estos efectos o de encuestas multipropósito de hogares llevadas a cabo por las Oficinas Nacionales de Estadística de los países de la región de modo más o menos periódico. También se han llevado a cabo evaluaciones cualitativas y mixtas (que combinan métodos cuantitativos y cualitativos).

Al respecto, si bien existe una gran heterogeneidad entre países y programas, los análisis basados en encuestas de hogares multipropósito encuentran por lo general que los efectos de reducción de la pobreza y de impacto redistributivo son limitados. Cruces y Gasparini (2012) encuentran para 16 países alrededor de 2010 que la presencia de programas de alivio de la pobreza –que incluyen a las transferencias condicionadas y las pensiones sociales– reduce la pobreza en comparación con un escenario sin programas, si bien concluyen que el impacto es mayor cuando la pobreza se mide con índices que otorgan mayor peso a los estratos más bajos de la distribución del ingreso. Según Cruces y Gasparini (2012), alrededor de 2010 la incidencia de la pobreza medida con una línea de 4 dólares diarios bajaba entre 0,2 y 4,5 puntos porcentuales gracias a los PTC. Asimismo, para ocho países de América Latina, Amarante y Brun (2016) encuentran que alrededor de 2013 la incidencia de la pobreza bajaba entre 0,02 y 2,84 puntos porcentuales por los efectos de los programas de transferencias condicionadas. En cuanto a impactos de estos programas sobre el coeficiente de Gini, Soares y otros (2007), encontraron una reducción de 2,7 puntos tanto en Brasil como en México, mientras que Cruces y Gasparini (2012) encontraron que los PTC bajaban el coeficiente de Gini entre 0,1 puntos en Panamá y 1,5 puntos en Uruguay.

Una explicación posible para la verificación de efectos limitados de los programas de protección no contributivos se encuentra en los bajos montos de las transferencias entregadas. Otra puede radicar en la insuficiencia de las coberturas: sobre este particular, Robles, Rubio y Stampini (2015), sobre la base de datos de encuestas de hogares, encuentran que los programas de transferencias condicionadas y las pensiones sociales en la región exhiben grandes errores de exclusión en relación con el total de población que vive en condiciones de extrema pobreza y pobreza monetarias en los países. Esto se debe a una serie de razones que incluyen el diseño de los programas –que tienden a excluir hogares sin niños o adultos mayores–, su pequeño tamaño, la imperfección de los mecanismos de focalización –especialmente en relación con las características de la pobreza urbana–, así como la dificultad de alcanzar a los hogares más pobres (Robles, Rubio y Stampini, 2015). Sin descartar estos elementos, cabe agregar otro, relacionado con las encuestas de hogares como fuente de información: en la medida que este instrumento tiende a sub captar a los perceptores de transferencias no contributivas, las estimaciones de cobertura y sus efectos en la pobreza basadas en esta fuente obviamente estarán subestimadas. Por ello es relevante examinar empíricamente las discrepancias entre encuestas y registros en la captación de perceptores y de montos de transferencias de los programas de protección social no contributiva.

II. Discrepancias entre encuestas y registros: algunas hipótesis

Si bien las razones de la existencia de discrepancias entre los datos sobre cobertura y montos de la protección social no contributiva provenientes de las encuestas de hogares y los de registros administrativos son variadas, éstas pueden ser reconducidas a tres causas principales, que se examinan a continuación: i) errores en las encuestas; ii) errores en los registros administrativos; y iii) problemas de comparabilidad entre ambas fuentes.

A. Errores en las encuestas

En algunos países desarrollados hay una larga tradición de investigación que ha analizado las diferencias en las estimaciones de ingresos entre encuestas de hogares y registros administrativos. La aproximación más común ha sido asumir que los registros proporcionan los datos verdaderos y que las encuestas presentan sesgos hacia la sub-captación de los ingresos, sea por no captación de perceptores o por subdeclaración de los montos recibidos (Groen, 2012). Así, se han utilizado los registros para analizar la fiabilidad y detectar los sesgos de las encuestas y también para corregir las estimaciones de las encuestas (Meyer, Mok y Sullivan, 2015). En América Latina, la CEPAL ha usado datos de los registros para examinar los sesgos de captación de las transferencias de los programas sociales en las encuestas (CEPAL 2014 y 2016), pero los ajustes (correcciones) de los ingresos captados – incluyendo todas las partidas de ingreso (no solo las provenientes de programas sociales) - se realizaron tradicionalmente en base a datos del Sistema de Cuentas Nacionales (Feres, 1997)⁶.

Entre los argumentos que habitualmente se utilizan para atribuir mayor fiabilidad a los registros en la captación de las transferencias, se menciona que éstos tienen una amplia cobertura del universo de población que recibe transferencias públicas (Banco Mundial, 2015; Ayala y Rodríguez, 2006). En el caso

⁶ A partir de 2017, la CEPAL dejó de aplicar una corrección por subregistro a los datos del ingreso (o ajuste de ingresos a cuentas nacionales) para la medición de la pobreza. No obstante, se reconoce la relevancia de continuar el análisis de las discrepancias en la medición del ingreso entre encuestas de hogares y otras fuentes de información, sobre todo en lo que refiere a la medición de la desigualdad. Para más detalles véase Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina, 2017.

de las transferencias asistenciales de Estados Unidos, los registros son sometidos a procesos de validación por las agencias a cargo de los programas, por lo cual se puede asegurar que contienen información fiable sobre las transferencias realizadas (Meyer y Mittag, 2016). En América Latina, se ha planteado que los registros de la seguridad social son una fuente fiable, que facilita el control de la calidad de las encuestas (Grosskoff, 1998). Refiriéndose a la protección social no contributiva en Brasil, Guimarães (2013) asevera que los programas Bolsa Família y Beneficio de Prestación Continuada (BPC) cuentan con registros administrativos eficientes, transparentes y oportunamente actualizados.

Existe una amplia literatura que analiza las dificultades de las encuestas de hogares para captar las transferencias, las cuales se originan en errores de muestreo y no de muestreo. En particular, las fuentes de problemas más mencionadas son la falta de cobertura, la falta de respuesta y los errores de medición. Se tiende a asumir que estos errores convergen hacia la sub-captación de las transferencias, pero no es clara cuál es la magnitud de cada uno de ellos y tampoco existe certeza sobre su contribución específica a la discrepancia entre encuestas de hogares y registros. En este sentido, es probable que la incidencia de cada una de las fuentes de error en la brecha entre ambas fuentes varíe en función de los contextos en los cuales se realiza la medición.

El error de cobertura ocurre cuando el marco de muestreo de la encuesta no considera a la población completa (Lepkowski, 2007), con lo cual algunos segmentos de la población no tienen ninguna probabilidad de ser incluidos en la muestra. La falta de cobertura sucede cuando algunas regiones son excluidas del marco muestral (por ejemplo, por problemas de accesibilidad y/o por su alto costo), o cuando algunos hogares o personas no son considerados en el marco de muestreo, sea por problemas conceptuales relacionados con la estructura de los hogares (por ejemplo, qué se entiende por hogar y por miembro de éste) o bien debido a que algunas personas son excluidas deliberadamente por no formar parte de hogares (por ejemplo, la población carcelaria, residentes en hogares de ancianos, etc.).

Se ha planteado que el error de cobertura es más frecuente en las encuestas de los países en desarrollo que las realizadas en los países desarrollados (Yansaneh, 2007), y puede llevar a una sub captación importante de transferencias públicas si es que se concentra en zonas geográficas o en tipos de hogares donde los perceptores de transferencias tienen un peso importante. La forma habitual de enfrentar la falta de cobertura es el ajuste de los factores de ponderación, pero el cálculo de pesos fiables dependerá de la disponibilidad de información actualizada sobre la población (Deaton, 2001).

El error por falta de respuesta se produce después de la selección de la muestra, y puede ser total o parcial. La falta de respuesta total, o no respuesta de la unidad, ocurre cuando un hogar seleccionado no es entrevistado (Deaton, 2001). Puede derivarse de rechazos, de la falta de contacto o de otros factores como las dificultades idiomáticas o los problemas de salud (Lepkowski, 2007). Entre las causas de la no respuesta de la unidad, cabe mencionar el desinterés, la falta de tiempo, las preocupaciones por la privacidad y también algunos cambios sociales como el crecimiento de las comunidades cerradas (Meyer, Mok y Sullivan, 2015; Brick y Williams 2013). La forma habitual de corregir la no respuesta total es ajustar los factores de ponderación, al igual que para los errores de cobertura.

El error de respuesta parcial se produce cuando un hogar o persona incluida en la muestra participa en la encuesta, pero no responde a una o más preguntas sobre el ingreso. Existen diversos procedimientos para corregir la no respuesta parcial en las encuestas de hogares (para más detalles, véase Medina y Galván, 2007). En general, estos consisten en asignar a una observación sin dato la información de un registro donante con valores conocidos. Los métodos difieren en la forma de elegir al donante y estimar el valor. Uno de los procedimientos más habituales de corrección de la no respuesta a preguntas sobre transferencias asistenciales es la imputación tipo hot-deck (Meyer, Mok y Sullivan, 2015; Meyer y Goerge, 2011). En líneas generales, este método se caracteriza por completar el dato faltante de ingreso de una observación utilizando la información de un donante seleccionado aleatoriamente.

Se debe notar que la no respuesta, total o parcial, no siempre lleva a sesgos, puesto que no necesariamente la no respuesta estará correlacionada con la variable de interés. Por ejemplo, si las tasas de no respuesta son las mismas entre hogares perceptores y no perceptores de transferencias no contributivas, no existirá sesgo de no respuesta, al menos en lo que refiere a la variable que se intenta

estimar. De hecho, en contextos de investigación distintos al análisis de las transferencias, se ha obtenido evidencia de casos en que no hay relación entre no respuesta y el sesgo de no respuesta (Groves, 2006). No obstante, la falta de respuesta a algunas preguntas sobre el ingreso puede llegar a ser relevante, lo cual provocará distorsiones en los resultados y abultará artificialmente la tasa de pobreza (Feres, 1997).

El error de medición se verifica cuando los entrevistados proveen respuestas erradas sobre sus ingresos. Los fallos cognitivos explican parte de estos errores: los entrevistados pueden olvidar o confundir los nombres de los programas, o recodar mal el momento de recepción de las transferencias (Moore, Stinson y Welniak, 2000). Estos fallos no siempre son aleatorios: las personas con dificultades cognitivas (que pueden incluir a adultos mayores o personas con discapacidades mentales) tendrán más problemas con períodos de referencia más largos, y la carga cognitiva asociada al reporte de los ingresos será mayor para quienes tienen varias fuentes de ingreso en comparación a informantes con una sola fuente de ingreso (Nakata, Sawada y Tanaka, 2009).

El sub-reporte intencional también puede estar detrás de los errores de medición de las transferencias. Se ha observado que los individuos tienden a sub-declarar su conducta real a las agencias cuando los incentivos son suficientemente grandes y los costos son pequeños (Hurst, Li y Pugsley, 2011). El error también puede deberse al estigma asociado a la recepción de asistencia social. En América Latina, la selectividad de los programas sociales y la precariedad de las condiciones de vida de los más pobres podrían incentivar la no declaración. Este incentivo podría ser mayor si las personas no comprenden los propósitos de las encuestas y si creen que la información no será tratada de modo confidencial (Feres y Villatoro, 2012). Para MDS/SAGI (2014), la no declaración de las transferencias se asocia a la creencia de las personas de que informar su situación real les traerá consigo sanciones, y también al desconocimiento de las reglas de entrada y salida de los programas.

La instrumentación y la modalidad de implementación de las encuestas también pueden provocar errores de respuesta y de medición. El diseño del cuestionario es una fuente posible de error, dado que la redacción y el orden de las preguntas, las opciones de respuesta y la duración de la entrevista pueden afectar la interpretación de las preguntas que realiza el entrevistado como bien su motivación a responder (Biancotti, D'Alessio y Neri, 2008). Las características del entrevistador y del entrevistado también pueden influir (Bound, Brown y Mathiowetz, 2001; Groves 2004; Meyer, Mok y Sullivan, 2015).

Para algunos autores, la calidad de las encuestas en los países desarrollados ha empeorado en los últimos años, con lo cual se refuerza la hipótesis de que las discrepancias entre encuestas y registros se explican por problemas de las encuestas. Se ha sostenido que el peso relativo de los hogares que no responden las encuestas, o que no responden a las preguntas sobre los ingresos en general y respecto a las transferencias en particular, o que proporcionan respuestas no fiables a las preguntas sobre sus ingresos, ha crecido sustancialmente en los últimos años. Estos problemas se verificarían más en los extremos de la distribución y reducirían la fiabilidad de las tasas de pobreza (Meyer y Mittag, 2016; Meyer, Mok y Sullivan, 2015; Meyer y Goerge, 2011).

La evidencia que apoya lo planteado en el párrafo anterior proviene en buena parte del análisis empírico de los errores de respuesta. Meyer, Mok y Sullivan (2015) indican que la no respuesta del hogar completo aumentó entre 3 y 12 puntos porcentuales a lo largo de la década de 1990 en 6 encuestas de la Oficina de Censos de Estados Unidos. El alza en la no respuesta ha sido liderada primordialmente por los rechazos (Brick y Williams 2013). De Leeuw y de Heer (2002) concluyeron que la tasa de respuesta en 16 países desarrollados⁷ ha disminuido, aunque con diferencias entre los países. Verma y Betti (2010) constataron que la no respuesta superó el 33% en 8 de 26 países europeos incluidos en el nuevo panel EU-SILC 2007.

En cuanto a la no respuesta a preguntas sobre los ingresos, Meyer y Mittag (2016) indican que las tasas de no respuesta a preguntas sobre ganancias y transferencias en las distintas encuestas de la Oficina de Censos de Estados Unidos aumentaron en los últimos 25 años, situándose en valores entre 20% y 30%,

⁷ Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Países Bajos, Polonia, Suecia y Reino Unido.

y señalan que en 2012 para algunos programas asistenciales, los dólares imputados representan entre 24% y 36% de las transferencias consignadas en la Encuesta de Población Actual (CPS, por su sigla en inglés).

Ahora bien, la evidencia sobre la evolución de la no respuesta en algunos países de América Latina no permite emitir un juicio concluyente. En base a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares para el Gran Buenos Aires para el período entre 1990 y 2010, Donza (2013) concluye que la tasa de no respuesta resultó alta en parte del tramo temporal analizado, y que fluctuó por efectos provenientes de la población y por factores técnicos⁸. Por su parte, el MDS/SAGI (2014) indica que en la Encuesta Nacional de Hogares de Brasil (PNAD, por su sigla en portugués) durante las últimas décadas se ha verificado un incremento en el volumen de la renta no declarada y sin ingreso. A su vez, en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIGH) de México, la no respuesta total alcanzó a 15,6% en 2008, para después mantenerse en valores más bajos en 2010, 2012 y 2014 (11,4%, 12,4% y 11,4% respectivamente) (INEGI, 2017). Por último, en el Uruguay, la no respuesta total en la Encuesta Continua de Hogares creció de 6,4% en 2009 hasta 13,2% en 2012, para luego bajar a 10,7% en 2013 y a 8,8% en 2014⁹.

B. Errores en los registros

La interpretación de las discrepancias entre encuestas y registros como error por el lado de las encuestas ha sido criticada debido a que no todos los registros son completamente fiables, a lo cual, como veremos en el siguiente punto, se agregan los problemas de comparabilidad entre dos fuentes de distinta naturaleza (Groen, 2012; Moore, Stinson y Welniak, 2000), lo cual hace que sean esperables algunos niveles de diferencia.

A diferencia de lo que sucede con las encuestas de hogares, para las cuáles existen estándares internacionales y controles de calidad internos, en los países en desarrollo habitualmente no se llevan a cabo controles del proceso de recolección de datos en los registros (Banco Mundial, 2015). Además, la mayor parte de las evaluaciones de calidad de los registros suelen ser ad-hoc, informales y no muy rigurosas (Rothbard, 2015).

Los registros suelen ser muy heterogéneos en los tópicos que cubren y en la calidad de los datos que proporcionan. En ellos se recoge información sobre una cantidad bastante limitada de características de la población, y normalmente la información no estrictamente necesaria para la gestión del programa es de menor calidad (Meyer, Mok y Sullivan, 2015; Mittag, 2012). No obstante, dado que la entrega de transferencias es la principal tarea de los programas de protección social no contributiva, es probable que la información sobre las transferencias entregadas y los perceptores de éstas sea bastante más fiable que otros tipos de datos.

Los errores de codificación y entrada de datos afectan la fiabilidad de los registros. Mientras más frecuente sea el reingreso de información sobre una misma unidad de observación, sea ella una persona o un hogar, más probable es que se produzcan errores (Rothbard, 2015). A su vez, la duplicación de registros puede llevar a sobreestimar el uso de servicios (Wallgren y Wallgren, 2016), o la recepción de transferencias. Los registros administrativos también pueden ser afectados por errores de medición y por datos faltantes (Groen, 2012).

En cuanto a los antecedentes empíricos sobre la fiabilidad de registros en campos distintos a las transferencias, algunas investigaciones han analizado la concordancia entre distintos registros de salud en Estados Unidos y Canadá. Por ejemplo, la tasa de acuerdo sobre la fecha de ingreso de pacientes a las unidades de salud canadienses entre diferentes registros provinciales llegó a 67,1%, mientras que para pacientes de Medicare en Estados Unidos alcanzó a 99% (Rothbard, 2015). Un estudio sobre las prescripciones de egreso para pacientes de 102 hospitales de Ontario encontró una tasa de acuerdo moderado entre las prescripciones contenidas en las fichas clínicas con las consignadas en datos administrativos (Austin y otros, 2008).

⁸ Por ejemplo, el porcentaje de población en hogares con ingresos no declarados pasó de 26,1% en 2003 a 34,8% en 2010 (Donza, 2013).

⁹ Para más detalles, véanse las fichas técnicas de la Encuesta Continua de Hogares en el sitio web del Instituto Nacional de Estadística del Uruguay, <http://www.ine.gub.uy/encuesta-continua-de-hogares>

Por su parte, la evidencia pública disponible sobre la fiabilidad de los registros de los programas sociales de la región es todavía muy limitada. La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, s.a.) del gobierno federal de México señalaba, a inicios de la década del 2000, que un esfuerzo de unificación de los padrones de los distintos programas sociales permitió detectar a más de 324 mil hogares duplicados, lo cual representaba alrededor de un 5% del total de hogares empadronados. No obstante, estos números probablemente aluden más a la duplicación de hogares entre padrones de distintos programas y menos a la duplicación dentro de un mismo programa.

Hay algunos antecedentes indirectos que apuntan, entre otras cosas, a problemas de fiabilidad de los registros. En un estudio de 4.891 denuncias de clientelismo político¹⁰ investigadas por la Unidad Fiscal de la Seguridad Social (UFISES) entre 2002 y 2007 en la operación de los planes argentinos Jefes y Jefas de Hogar y Empleo Comunitario (PEC), se observó que más de la mitad de las denuncias correspondían a cobros indebidos de dineros y pagos irregulares. Algo más del 25% de los cobros indebidos llegaron a valores iguales o superiores al 30% de las transferencias (Gruenberg y Pereyra, 2009).

Para algunos autores, existen modalidades de operación de los programas que podrían favorecer el clientelismo y la corrupción, todos elementos que afectarán la calidad de los registros de los programas. Por ejemplo, Hevia (2009) indica que el uso de intermediadores en la entrega de transferencias (por ejemplo, en operativos de campo) podría incrementar el riesgo de aparición de este tipo de prácticas; en cambio este riesgo sería menor en modalidades de entrega de transferencias a través del sistema financiero.

C. Problemas de comparabilidad entre ambas fuentes

Los errores descritos en los dos puntos anteriores pueden ocurrir en encuestas y registros contemporáneamente, y a esto se suma que ambas fuentes no son plenamente comparables. Hay una parte de las discrepancias entre encuestas y registros que es esperable, por los distintos propósitos y procedimientos de cada fuente (Guimarães, 2013). Los registros existen para apoyar la gestión y la toma de decisiones de los programas, mientras que las encuestas están diseñadas para la investigación y se orientan a representar a una población más amplia (Banco Mundial, 2015).

Una primera diferencia tiene que ver con los conceptos utilizados por ambas fuentes. Groen (2012) plantea que el concepto de ingreso empleado en los registros puede ser distinto a lo deseable para usos de investigación. Por ejemplo, los registros tributarios ponen a disposición mediciones del ingreso imponible, lo cual dificultará la tarea del investigador que quiera realizar una medición más amplia del estándar de vida, incluyendo el ingreso no imponible. No obstante, lo anterior, Meyer y Mittag (2016) plantean que los registros de las transferencias asistenciales utilizan conceptos comparables a los empleados por las encuestas de hogares.

A su vez, los datos de registros suelen basarse en los perceptores directos de la transferencia, mientras que las encuestas tienden a proporcionar información sobre quienes reciben o cobran la transferencia. El problema es que, según los casos, esto puede referir a personas¹¹ o al conjunto del hogar. La mayoría de las encuestas proveen poca información sobre quién es el destinatario directo de la transferencia (Meyer, Mok y Sullivan, 2015). También puede suceder que los registros entreguen información sobre la cantidad de inscritos en un programa y no respecto al número de perceptores de transferencias.

Un problema importante es que las poblaciones de ambas fuentes no coinciden exactamente. Por un lado, la población de los registros cambia a lo largo del tiempo, ya que hay entradas y salidas de los programas (nacimientos, egresos exitosos, bajas, fallecimientos, etc.), así como otros cambios como aquellos relativos al domicilio; ante ello, los programas tratan de capturar de la forma más oportuna y precisa posible a esta población móvil (Judson, 2000). Si bien en algunos casos la información es actualizada con el cruce de otras bases de datos o directamente por las municipalidades a través de cuestionarios, en varios países de la región aún persisten serios desafíos en cuanto a la actualización de la información y a lograr que

¹⁰ Un 71% de estas denuncias fueron efectuadas por los titulares de las transferencias.

¹¹ Incluso en casos que ambas fuentes recopilan información sobre personas dentro de un hogar, éstas no necesariamente serán las mismas.

los registros sean verdaderamente dinámicos¹². En cambio, la población de las encuestas está fija en un momento del tiempo. Por otro lado, las encuestas, a diferencia de los registros, no captan a las poblaciones institucionalizadas, lo cual puede ser relevante en el caso de programas para adultos mayores¹³.

Finalmente, las modalidades de reporte de la información pueden diferir entre registros y encuestas (Groen, 2012). En este ámbito, una de las principales diferencias está constituida por el período de referencia. Los registros utilizan con frecuencia el año fiscal, mientras que las encuestas suelen recoger datos considerando el mes anterior a la entrevista. Este es un problema especialmente para los programas para adultos mayores, dado que algunos perceptores de transferencias en un año calendario podrían fallecer antes del período de referencia cubierto por la encuesta (Meyer, Mok y Sullivan, 2015). El impacto de las diferencias en el período de referencia no se limita a las encuestas: esta brecha de tiempo ha sido señalada como una de las causas de las discrepancias en las estimaciones producidas por censos y registros (Bauder y Judson, 2003).

¹² En Costa Rica, Román (2010), notaba que la falta de procedimientos periódicos de actualización de la información del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) dejaba obsoleta la información sobre los usuarios “históricos” de los programas del Instituto Mixto de Ayuda Social. En el caso de El Salvador, se ha destacado la importancia de que el registro de destinatarios fuera dinámico, para así facilitar el ingreso de nuevas familias en el programa Comunidades Solidarias (Veras Soares, 2012). En Ecuador, en 2013 se llevó a cabo la revisión quinquenal del Registro Social, que tuvo como resultado la salida de 748 mil hogares del programa Bono Desarrollo Humano (Ibarrarán y otros, 2017).

¹³ Para el 2000, la población institucionalizada de 60 años y más superaba el 2% en Uruguay, el 1.5% en Argentina y el 1% en Chile y Costa Rica (Guzmán, 2003). La tendencia al envejecimiento de la población en la región hace probable que este porcentaje sea mayor en la actualidad. Al 2011, en Chile había alrededor de 9 mil 500 adultos mayores internados en Hogares de Larga Estadía para grupos socioeconómicos vulnerables (CI Ingeniería Económica y SENAMA, 2013).

III. Antecedentes empíricos sobre las discrepancias

A. Magnitud de las discrepancias y factores asociados

La evidencia empírica internacional sobre las discrepancias en las transferencias captadas por encuestas y registros ha sido construida de dos formas: i) en base a la comparación entre los agregados de registros y encuestas o, ii) contrastando los microdatos de ambas fuentes, en base al pareo de observaciones. Aunque la segunda estrategia es más fiable, la aproximación más frecuente ha sido la primera, por las dificultades de acceso a los microdatos de registros y porque no es habitual tener identificadores que permitan parear las observaciones de ambas fuentes. El análisis de las discrepancias se ha efectuado usualmente considerando indicadores como la cantidad de perceptores de los programas de protección social no contributiva y las transferencias medias por perceptores, y la interpretación de las discrepancias se ha realizado casi siempre partiendo del supuesto de que los registros están correctos.

En cuanto al análisis de las discrepancias usando agregados de distintas encuestas y registros, Meyer, Mok y Sullivan (2015) examinaron las brechas en la captación de las transferencias de 10 programas norteamericanos de asistencia y seguridad social entre 1970 y 2012. En dicho estudio se observó que, para algunos programas, la sub captación por parte de las encuestas del ingreso mensual por transferencias se situó en valores superiores al 40% entre 2000 y 2012 (véanse los casos de AFDC, UI y WC en el cuadro 1). Se debe notar que, en promedio, la encuesta que presentó la menor sub-captación fue la Encuesta de Ingresos y de Participación en Programas (SIPP), instrumento cuyo objetivo es precisamente captar la cobertura y el impacto de las transferencias asistenciales en EEUU. Respecto a las tendencias, los autores indican que durante las últimas cuatro décadas se verificó un fuerte incremento en la sub-captación en las encuestas de las transferencias de los principales programas de asistencia y seguridad social.

Cuadro 1
Estados Unidos: sub captación del ingreso medio mensual por transferencias en las encuestas,
por programa y encuesta, 2000-2012
(En proporciones, promedios interanuales ^a)

Programas ^{b/} Encuestas ^c	AFDC/ TANF	FSP/ SNAP	OASI	SSDI	SSI	UI	WC
ACS	-0,519	-0,458	-0,165	-0,299	-0,046	...	...
CE	-0,767	-0,587	-0,149	-0,214	-0,283	-0,583	-0,618
CPS	-0,500	-0,417	-0,086	-0,187	-0,162	-0,325	-0,541
PSID	-0,619	-0,308	-0,086	-0,176	-0,322	-0,360	-0,646
SIPP	-0,357	-0,170	-0,070	-0,146	0,164	-0,388	-0,651
Promedio simple	-0,552	-0,388	-0,111	-0,204	-0,129	-0,414	-0,614

Fuente: Elaboración propia, en base a Meyer, Mok y Sullivan, 2015

^a Para estimar la sub captación (Tsc), se obtiene el cociente entre el ingreso medio mensual captado por la encuesta (\bar{Y}_{eh}) y el ingreso medio mensual estimado a través de registros (\bar{Y}_{ra}). Al resultado se le resta 1. Esto es: $Tsc = (\bar{Y}_{eh} / \bar{Y}_{ra}) - 1$. Cada celda reporta la sub captación promedio en el período 2000-2012.

^b Listado de programas con sus siglas en inglés: Asistencia a Familias con Niños Dependientes (AFDC); Asistencia Temporal a Familias con Necesidades (TANF); Cupones de Alimentos (FSP); Programa de Nutrición Complementaria (SNAP); Seguros Tercera Edad (OASI) y Discapacidad (SSDI); Ingreso Suplementario (SSI); Seguro de Desempleo (UI) y; Compensación a los Trabajadores (WC).

^c Listado de Encuestas con sus siglas en inglés: Encuesta de la Comunidad Americana (ACS); Encuesta de Gasto del Consumidor (CE); Encuesta de Población Actual (CPS); Estudio Panel de Dinámicas de Ingreso (PSID) y; Encuesta de Ingresos y de Participación en Programas (SIPP).

Otras comparaciones de agregados de encuestas y registros en los Estados Unidos han arrojado resultados similares. Meyer, Mok y Sullivan (2009) concluyen que las encuestas captaron sistemáticamente menos perceptores que los registros entre 1997 y 2007, aun cuando la captación fue mejor en la encuesta SIPP, que recoge información más detallada sobre el ingreso. Bitler, Currie y Scholz (2003) estimaron que las tasas de sub reporte de los Cupones de Alimentos (*Food Stamps*) entre 1995 y 1999 fluctuaron entre 14% en la encuesta CPS y 11% en la SIPP. Cody y Tuttle (2002) calcularon las tasas de sub reporte de los Cupones de Alimentos en la CPS, y encontraron que éstas crecieron de 21% en 1991 a 36% en 1999. Primus y otros (1999) compararon los montos de transferencias del programa Cupones de Alimentos reportados en la CPS y los agregados de registros, y concluyeron que la tasa de sub reporte pasó de 24% en 1990 a 37% en 1997.

Con relación a las investigaciones que parean microdatos de encuestas y registros, Mittag (2012) encontró que entre 2008 y 2010, la encuesta ACS no captó alrededor de un cuarto de los montos entregados por el programa de Cupones de Alimentos en el estado de Nueva York, y además, sub captó la participación de los hogares con ingresos por debajo del 50% de la línea de pobreza en 20%. Meyer y Goerge (2011) concluyen que las tasas de sub captación de perceptores de Cupones de Alimentos en las encuestas ACS y CPS oscilaron entre 35% y 50% en Illinois y Maryland, y que la incidencia de falsos negativos (perceptores verdaderos que no declaran transferencias) fue mucho mayor que la de falsos positivos (no perceptores que

declaran transferencias) en las encuestas ACS, CPS y SIPP. Taeuber y otros (2004) observaron que un 40% de los perceptores de Cupones de Alimentos en Maryland no reportaron recibir transferencias.

Estas tendencias se replican en los primeros estudios que parearon microdatos de ambas fuentes en Estados Unidos. En una revisión de investigaciones tempranas, Mathiovetz, Bound y Brown (2001) indican que en varios estudios las tasas de falsos negativos fueron mucho mayores que las de falsos positivos, y que la sub-captación se explica por el no reporte de transferencias y no por errores en la declaración de los montos. Hay también casos de sobre reporte de participación, la cual es atribuida a la confusión del nombre de los programas, lo cual podría resultar en el sobre reporte de un programa junto al sub reporte de otro. En lo referente a la fiabilidad de la captación de los montos en las encuestas¹⁴, algunas investigaciones encontraron sub reporte, pero otras no constataron diferencias relevantes en los montos captados por encuestas y registros.

La tendencia al dominio de la sub captación también se constató en un estudio reciente en Alemania. Bruckmeier, Müller y Riphahn (2014), en base al pareo de micro datos de encuestas y registros, concluyen que el 10,5% de los receptores de asistencia social en Alemania sub reporta y el 1% sobre reporta. Los hogares con mayor propensión a sub reportar son aquellos donde el jefe de hogar tiene empleo regular¹⁵, que no tienen niños y con ingresos relativamente altos. Los perceptores con edades que permiten participar en programas de bienestar independientemente de otros requerimientos (por ejemplo, adultos mayores y niños pequeños) tienen mayor probabilidad de reportar adecuadamente su condición de perceptores. A su vez, el sub reporte es más probable en entrevistas más formales y estandarizadas, y las características similares de entrevistadores y entrevistados (historia de migración, nivel educativo) se asocian a un reporte de mejor calidad (Bruckmeier, Müller y Riphahn, 2015).

La evidencia sobre las discrepancias en la captación de transferencias entre encuestas y registros para los países de América Latina es muy escasa, y se limita a la comparación entre agregados. En Chile, el análisis de información producida y recopilada por CEPAL (2014, 2012, 2009) para un grupo de programas de transferencias asistenciales entre 2003 y 2013 muestra que la encuesta tiende a sub-captar a los perceptores y a sobre captar los montos medios por perceptor en comparación a los registros, siendo la primera brecha más importante que la segunda. Se debe notar que en el caso de los programas que se orientan a adultos mayores y a personas con discapacidad, la sub captación de perceptores fue muy importante para el Aporte Previsional Solidario (APS), mientras que para en el caso de la Pensión Básica Solidaria (PBS) por vejez e invalidez –y su antecesor, la Pensión Asistencial (PASIS) – en el promedio del período no hubo discrepancias entre los datos de encuestas y de registro¹⁶. Esto puede tener que ver con la facilidad o dificultad que tiene el entrevistado para identificar el beneficio. Respecto a la captación de los montos por perceptor, en el cuadro 2 se puede apreciar que las discrepancias fueron mayores en el caso del APS, que entrega transferencias variables, que en la PBS y la PASIS, que proveen montos fijos por perceptor.

El otro país de la región para el cual existe evidencia publicada sobre discrepancias en los perceptores y montos de transferencias captados por los registros y otras fuentes (censos y encuestas) es Brasil. MDS/SAGI (2010) reporta que el Censo Nacional de Población detectó un 25,9% menos de familias perceptoras de los programas Bolsa Familia y PETI¹⁷ que los registros administrativos. A su vez, Guimarães (2013) indica que en la encuesta PNAD, el número de perceptores del Bolsa Familia y del BPC, así como los montos captados, han sido siempre bastante inferiores a los números de registros (para diferencias en los montos en Bolsa Familia, véase el cuadro 3). En el caso de Bolsa Familia, el número de familias perceptoras en la PNAD ha sido en promedio entre 20% e 25% menor que en los registros. Para BPC esta brecha es mayor, dado que el número de perceptores en la encuesta ha estado normalmente cerca de la mitad del valor oficial.

¹⁴ Esto alude al monto declarado por los perceptores y no a los montos totales.

¹⁵ Trabajadores a tiempo completo o parte de tiempo y que aportan a algún esquema de seguridad social.

¹⁶ La PASIS fue creada en 1975, por lo que tenía muchos años de operación al momento de la realización del trabajo de campo. En cambio, el APS es un programa mucho más reciente (fue creado en el 2008).

¹⁷ Programa de Erradicación del Trabajo Infantil.

Cuadro 2
Chile: tasas de captación de transferencias asistenciales en la encuesta CASEN, 2003-2013 ^a
 (En porcentajes)

Programas / Años	2003	2006	2009	2011	2013	Promedio 2003-2013
Cantidad de perceptores						
Asignación Familiar	-18,7	-28,6	-11,0	-0,7	14,6	-8,9
Subsidio Único Familiar (SUF)	-16,3	-26,1	-53,8	-29,2	-24,5	-30,0
Aporte Previsional Solidario (APS) por vejez o invalidez	...	...	-79,4	-80,6	-78,1	-79,4
Subsidio de Agua Potable	...	...	-63,1	-3,7	-11,0	-25,9
Pensión Básica Solidaria (PBS) por vejez o invalidez ^b	-16,8	-4,6	5,1	-7,4	23,9	0,0
Montos medios por perceptor						
Asignación Familiar	5,2	-2,3	28,6	0,6	22,6	10,9
Subsidio Único Familiar (SUF)	-4,0	2,9	5,2	5,6	12,5	4,5
Aporte Previsional Solidario (APS) por vejez o invalidez	...	...	17,2	0,5	16,4	11,4
Subsidio de Agua Potable	...	...	3,1	3,5	1,3	2,6
Pensión Básica Solidaria (PBS) por vejez o invalidez ^b	0,0	0,1	-4,8	-1,0	-1,5	-1,5

Fuente: Elaboración propia, en base a CEPAL (2014, 2012 y 2009).

^a Las tasas de captación se construyeron siguiendo la aproximación de Meyer, Mok y Sullivan (2015), pero expresando el resultado como porcentaje. Para estimar la tasa de captación (TC) de la encuesta respecto a los registros, se obtuvo el cociente entre la estimación de la encuesta (Yeh) y la estimación de registros (Yra), y al resultado se le restó 1. Para efectos de presentación, este resultado se multiplicó por 100, esto es, $Tsc = ((Yeh/Yra)-1)*100$. Un valor negativo indica que la estimación de la encuesta es menor a la de registros (sub-captación); un valor positivo indica que la estimación de la encuesta es mayor a la de registros (sobre captación).

^b Para los años 2003 y 2006, la información corresponde a la PASIS de vejez e invalidez.

Cuadro 3
Brasil: captación de las transferencias de bolsa familia por la encuesta PNAD, 2006-2009
 (En porcentajes) ^a

Año y método	Porcentaje de captación (Encuesta/Registros)
Sep 2006, Módulo especial en PNAD ^b	74
Sep 2006, Valor típico ^c	86
Sep 2007, Valor típico ^c	66
Sep 2008, Valor típico ^c	82
Sep 2009, Valor típico ^c	78

Fuente: Extraído de Guimarães (2013).

^a El porcentaje de captación se obtiene como el cociente entre los millones de reales provenientes de *Bolsa Família* que son captados por la encuesta PNAD y los millones de reales transferidos por *Bolsa Família* que se consignan en CadÚnico (registro).

^b En el módulo especial se pregunta directamente por las transferencias recibidas de *Bolsa Família* en el mes anterior a la encuesta.

^c El método de valores típicos se utiliza porque desde 2007 la PNAD no pregunta directamente por la participación en *Bolsa Família*, y los ingresos provenientes de esta fuente se indagan junto a otras corrientes de ingreso. Este procedimiento requiere identificar los valores que corresponden o se aproximan a los montos pagados por *Bolsa Família*. Una forma es construir las combinaciones posibles entre los montos fijos que se pagan por familia (transferencia base) y agregar las transferencias variables para niños (hasta tres por familia) y para adolescentes (límite de dos por familia).

B. Descomposición de las fuentes de las discrepancias

Los estudios que procuran identificar la contribución de las distintas fuentes de error a las discrepancias entre encuestas y registros son escasos y recientes. Entre ellos cabe mencionar tres investigaciones, dos efectuadas en Estados Unidos y basadas en el pareo de micro datos de registros y encuestas, y otra realizada en Brasil a partir de la comparación de los agregados de encuestas y registros administrativos.

La investigación de Groen (2012) se basó en el pareo de micro datos de encuestas y registros sobre el empleo mensual en Estados Unidos, y tiene la particularidad de que parte del supuesto de que también hay error por el lado de los registros. Esta metodología de descomposición capta la contribución a la brecha entre encuestas y registros de distintas fuentes: las diferencias de reporte (uso de imputación en los registros, distintos períodos de referencia, etc.), la no respuesta a la encuesta y los errores de muestreo y de cobertura en la encuesta¹⁸. Esta investigación encontró que las fuentes que más aportan a la discrepancia son las diferencias de reporte y el error de cobertura.

Por su parte, Meyer, Mok y Sullivan (2015) efectuaron una descomposición de las fuentes de las discrepancias entre encuestas y registros en las transferencias de los programas norteamericanos Cupones de Alimentos y Asistencia Pública. Este ejercicio se basó en los microdatos pareados de encuestas y registros, y partió del supuesto de que los registros están correctos. Las fuentes de discrepancias estudiadas fueron: i) sesgo por combinación de errores de cobertura, no respuesta de la unidad y ponderación; ii) sesgo por no respuesta al ítem y, iii) sesgo por error de medición¹⁹. En esta investigación se concluyó que el error de medición es el factor que más contribuye a la discrepancia (véase el cuadro 4), y que dicho error resulta principalmente de que perceptores verdaderos no declaran su condición de perceptores de transferencias en las encuestas.

Cuadro 4
Estados Unidos (Estado de Nueva York): contribución de las distintas fuentes de error a las discrepancias en los ingresos captados por encuestas y registros, 2007-2012

Encuesta ^a	Programa	Sesgo por combinación de cobertura, no respuesta de la unidad y ponderación	Sesgo por no respuesta al ítem	Sesgo por error de medición	Sesgo total
ACS	Cupones de Alimentos	-0,096	-	-	-
	Asistencia Pública	-0,154	-0,022	-0,529	-0,705
CPS	Cupones de Alimentos	-0,049	-0,067	-0,267	-0,382
	Asistencia Pública	-0,106	-0,057	-0,563	-0,726
SIPP	Cupones de Alimentos	-0,056	-0,020	-0,121	-0,197
	Asistencia Pública	-0,100	-0,043	-0,584	-0,727

Fuente: Extraído de Meyer, Mok y Sullivan (2015).

^a ACS = Encuesta de la Comunidad Americana; CPS= Encuesta de Población Actual (CPS) y SIPP= Encuesta de Ingresos y de Participación en Programas.

¹⁸ Esta descomposición se basa en un modelo de efectos aditivos que se expresa formalmente como $Q_t - C_t = CV_t + SE_t + NR_t + RP_t$, donde $(Q_t - C_t)$ = discrepancia en la estimaciones de empleo entre registro y encuesta; CV_t = error de cobertura; SE_t = error de muestreo; NR_t = error de no respuesta; RP_t = diferencias de reporte (Groen, 2012).

¹⁹ Existen por lo menos tres distintos tipos de sesgos por error de medición: i) *sesgo por combinación de errores de cobertura, no respuesta de la unidad y ponderación*: la razón entre los dólares recibidos por todos hogares de la encuesta y el total de dólares pagados según los registros, menos 1; ii) *sesgo por no respuesta al ítem*: los dólares imputados a quienes no respondieron la pregunta sobre la recepción de los beneficios, menos los dólares realmente recibidos por estos hogares, como proporción del total de dólares pagados; y iii) *sesgo por error de medición*: los dólares registrados para las personas a quienes no se les imputó el ingreso, menos los US\$ realmente recibidos por estos hogares como proporción del total de dólares pagados por el programa (Meyer, Mok y Sullivan, 2015).

Por último, Guimarães (2013) analizó las causas de las discrepancias entre los agregados de la encuesta PNAD y del CadÚnico (registro) en la captación de transferencias de *Bolsa Família* y BPC. Las fuentes examinadas fueron el sesgo de representatividad (por la exclusión de algunas zonas geográficas del marco de muestreo)²⁰, el sesgo de captación (que incluye otros errores de muestreo, así como la falta de respuesta y los errores de medición) y la interacción entre ambas. Los resultados de esta investigación indican que para *Bolsa Família*, el sesgo de representatividad explica buena parte de la discrepancia, puesto que la selección de los municipios investigados en la encuesta fue responsable del 40% de la diferencia entre encuesta y registros. En cambio, el sesgo de captación fue completamente responsable de la diferencia observada para el BPC.

²⁰ En el diseño muestral de la PNAD hay un estrato compuesto por municipios no auto-representativos (NAR). En este estrato se selecciona una fracción de municipios, la cual representa a todo el estrato. El estrato NAR se divide a su vez en dos grupos: NAR-I, o los municipios no auto-representativos *incluidos en la muestra* y NAR-NI, o los municipios no auto-representativos *no incluidos en la muestra*. Luego, la *tasa de representatividad* (TR) para los estratos se calcula en base a la información de los registros administrativos (RA), y se expresa como la razón entre la cantidad de beneficios (transferencias) per cápita en los estratos constitutivos de la encuesta y la existente en los estratos “reales”. Así, para el estrato NAR-NI, $TR_{nar-ni} = \text{beneficios per cápita (RAnar-ni PNAD)} / \text{beneficios per cápita (RAnar-ni real)}$. Para más detalles, véase Guimarães (2013).

IV. Análisis de discrepancias entre encuestas y registros en América Latina

El análisis empírico que se presenta a continuación compara la cantidad de perceptores de transferencias no contributivas y los montos medios de transferencias por perceptor captadas en los agregados de registros y de encuestas. El ejercicio incluye trece programas de transferencias condicionadas y diez pensiones sociales que operan en quince países de América Latina, y cubre el período 2010 -2015 (para más detalles sobre los programas y la medición de las transferencias que éstos entregan, véase el cuadro 5).

Por el lado de las encuestas, se utilizan en este análisis las bases de datos de encuestas de hogares multi- propósitos llevadas a cabo por los Institutos Nacionales de Estadística de los países, las cuales son compiladas y sistematizadas por la División de Estadísticas de la CEPAL, en el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Se debe notar que las encuestas difieren en la periodicidad de realización (lo cual determina diferencias en el número de rondas disponibles para los países/programas) y en los períodos de referencia utilizados para la captación de los ingresos por transferencias. Por el lado de los registros, la fuente principal para la medición de los perceptores de transferencias es la Base de datos de programas no contributivos en América Latina y el Caribe de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. En el caso de la captación de las transferencias medias por perceptor, fue necesario recurrir a información de distintas fuentes oficiales de los países.

Cuadro 5
Listado de programas y modalidad de captación de transferencias en las encuestas

País	Programa	Perceptor analizado	Características de la transferencia		Encuestas: Medición de las transferencias	
			Monto por perceptor ^a	Frecuencia de entrega	Período de referencia	Auto-reporte monto
Transferencias condicionadas						
Argentina	Asignación universal por hijo	personas <=18 años	variable	mensual	mes pasado	sí, pero no por separado
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto	personas <=18 años	fijo	anual	no aplicable	no
Brasil	Bolsa familia	hogar	variable	mensual	mes pasado	sí, pero no por separado
Colombia	Más familias en acción	hogar	variable	bimestral	promedio últimos 12 meses	sí, pero no por separado
Ecuador	Bono desarrollo humano	hogar	fijo	mensual	mes pasado	si
El Salvador	Apoyo comunidades solidarias	hogar	variable	bimestral	promedio últimos 12 meses	sí, pero no por separado
Honduras	Bono 10 mil	hogar	variable	trimestral	promedio últimos 3 meses	si
México	Prospera	hogar	variable	bimestral	promedio últimos 6 meses	sí
Panamá	Red oportunidades	hogar	fijo	bimestral	mes pasado	si
Perú	Juntos	hogar	fijo	bimestral	promedio últimos 6 meses	si
Paraguay	Tekoporá	hogar	variable	bimestral	mensual habitual	si
República Dominicana	Progresando con solidaridad	hogar	variable	bimestral /mensual	promedio últimos 12 meses	sí, pero no por separado
Uruguay	Asignaciones familiares equidad social	hogar	variable	mensual	mes pasado	si
Pensiones sociales						
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Renta dignidad	personas >=60 años	variable	mensual	mensual	si
Brasil	Beneficio prestación continuada	personas >=65 años	fijo	mensual	mes pasado	sí, pero no por separado
Chile	Pensión básica solidaria de vejez	personas >=65 años	fijo	mensual	mes pasado	no
Costa Rica	Régimen no contributivo	personas >=65 años	fijo	mensual	ingreso periódico mensualizado	si
Ecuador	Pensión para adultos mayores	personas >=65 años	fijo	mensual	mes pasado	si
El Salvador	Pensión nuestros derechos	personas >=70 años	fijo	mensual	promedio últimos 12 meses	sí, pero no por separado
México	Pensión adulto mayor	personas >=65 años	fijo	bimestral	promedio últimos 6 meses	sí
Panamá	120 a los 65	personas >=65 años	fijo	bimestral	mes pasado	sí
Perú	Pensión 65	personas >=65 años	fijo	bimestral	promedio últimos 6 meses	si
Paraguay	Pensión alimentaria	personas >=65 años	fijo	mensual	mensual habitual	si

Fuente: elaboración propia, a partir de la información contenida en la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, <http://dds.cepal.org/bpsnc/>, y en base a la revisión de los cuestionarios de las encuestas de hogares de los respectivos países. Listado de encuestas y rondas examinadas: Argentina, Encuesta Permanente de Hogares, 2014 y 2011; Estado Plurinacional de Bolivia, Encuesta Continua de Hogares, 2013 y 2009; Brasil, Encuesta Nacional de Hogares por Muestreo (PNAD), 2015, 2014 y 2011; Chile, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), 2015, 2013 y 2011; Colombia, Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2015, 2014 y 2011; Costa Rica, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2015, 2014 y 2011; Ecuador, Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo, 2015, 2014 y 2011; El Salvador, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2014 y 2012; Honduras, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, 2015 y 2013; México, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2014, 2012 y 2010; Panamá, Encuesta de Mercado Laboral, 2015, 2014 y 2011; Paraguay, Encuesta Permanente de Hogares, 2015, 2014 y 2011; Perú, Encuesta Nacional de Hogares, Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHO), 2015, 2014 y 2011; República Dominicana, Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, 2015 y 2013; Uruguay, Encuesta Continua de Hogares, 2013, 2014 y 2015.

^a En el caso de los programas de transferencias condicionadas, se considera como perceptor a la familia. En las pensiones sociales es el individuo.

Existen algunos aspectos de diseño de los programas que inciden en la forma en la que se miden las transferencias en las encuestas. Por ejemplo, los programas de transferencias condicionadas frecuentemente proporcionan montos de transferencias variables por hogares perceptores, lo que obliga a recurrir al auto-reporte en las encuestas. En cambio, las pensiones sociales proveen habitualmente montos fijos por perceptor, lo cual no solamente posibilita consultar en la encuesta solo por la recepción del beneficio (como es el caso de la Pensión Básica Solidaria de Chile), sino que además en teoría hace más simple el control de respuestas inconsistentes.

A su vez, los tiempos de referencia usados por las encuestas de hogares para captar las transferencias no coinciden exactamente con la periodicidad de entrega de éstas en varios países. Esto es más evidente para los países que proveen transferencias con frecuencia bimestral: las encuestas efectuadas en estos países presentan una amplia dispersión en el tiempo de referencia de captación de transferencias (ingreso medio en los últimos 12 o 6 meses o en el mes anterior a la encuesta, nunca en los últimos dos meses). En cambio, en los países donde los programas entregan transferencias con periodicidad mensual, las encuestas suelen captar las transferencias recibidas por los perceptores en el mes anterior.

Tampoco hay coincidencia en el tiempo de referencia utilizado en los registros administrativos con los de las encuestas de hogares. Casi todas las estimaciones de perceptores y de montos medios por perceptor provenientes de registros se basan en valores anuales mensualizados, obtenidos sobre los agregados administrativos: en cambio, solamente en las encuestas de tres países se usan períodos de referencia de 12 meses, que luego son llevados a valores mensuales. E incluso en este último caso tampoco hay un ajuste total, dado que los 12 meses de la encuesta no siempre se corresponderán a los 12 meses del año fiscal que da origen a las estimaciones de registros.

En general, las encuestas indagan por la recepción de transferencias de los programas por separado, como una corriente específica. Sin embargo, hay países en que el reporte de las transferencias se efectúa dentro de una corriente general de ayuda del gobierno (Argentina, Colombia, El Salvador y República Dominicana) o junto a otras corrientes de ingreso (Brasil). Aunque esto supone un riesgo de sobreestimar las transferencias de los programas de estos países, se optó por incluirlos en el análisis, porque es razonable asumir que la gran mayoría de las transferencias captadas en dichas corrientes corresponda a las entregadas por los programas²¹. Adicionalmente, se emplearon algunos filtros para excluir a poblaciones no elegibles, a los efectos de reducir posibles errores de inclusión de perceptores²².

Por último, no es del todo claro si los agregados de perceptores de transferencias informados por las entidades a cargo de los registros corresponden estrictamente a perceptores o si incluyen también a afiliados a los programas pero que no recibieron transferencias. Uno de los problemas de los registros administrativos es la carencia de metadatos que informen sobre las definiciones y procedimientos empleados para construir los agregados. En cuanto a las encuestas, para casi todos los programas se contaron como perceptores a las personas / hogares que afirmaron recibir transferencias en el período de referencia considerado por los distintos países.

²¹ Esto por las siguientes razones: i) no son muchos los programas de transferencias monetarias no contributivas de alcance nacional que existen en dichos países, aparte de los incluidos en el análisis y, ii) en la mayoría de los países que se mencionan, las estimaciones de encuestas y registros sobre la cantidad de perceptores y los montos de transferencias no difieren tan sustancialmente.

²² Por ejemplo, en el caso de Brasil, que capta las transferencias de BPC y *Bolsa Família* en una sola corriente de ingreso, se usó como filtro el grupo de edad de los perceptores (por ejemplo, hogares con menores de 18 años para *Bolsa Família*). Así, en el caso del BPC, para que un adulto mayor fuera identificado como perceptor de transferencias del programa, debía cumplir con las siguientes condiciones: a) tener una edad igual o mayor a los 65 años y, b) tener un ingreso en la corriente en la que se captan las transferencias asistenciales del estado exactamente igual al valor de la transferencia entregada por el BPC (se debe recordar que este programa entrega montos fijos por perceptor).

A. Resultados: brechas entre encuestas y registros

1. Transferencias condicionadas

En el cuadro 6 se presentan las discrepancias en la captación de perceptores y en las transferencias medias por perceptor para trece programas de transferencias condicionadas de distintos países de la región en el período 2011-2015. En dicho cuadro también se expone un indicador que relaciona el agregado total de ingresos captados por las encuestas y los medidos a través de los registros administrativos, donde el ingreso total para ambas fuentes se obtiene a través de la multiplicación del total de perceptores por las transferencias medias por perceptor. Para efectos de interpretación, en adelante se habla de sub-captación cuando las encuestas captan menos perceptores (ingresos) que los registros, y de sobre captación cuando las encuestas captan más perceptores (ingresos) que los registros.

Entre 2011 y 2015 las encuestas captaron en promedio alrededor de un 13% menos de hogares perceptores de transferencias condicionadas en comparación a los registros. Con respecto a la evolución del indicador, se aprecia una reducción de la sub-captación de perceptores, desde -15,9% en 2011 hasta -11,2% en 2015. Esta tendencia debe interpretarse con precaución, dada la carencia de información sobre algunos países en algunas rondas (la única ronda completa es 2014) y por la existencia de fluctuaciones importantes dentro de algunos países en las tasas de captación, lo cual afecta la robustez de las conclusiones. Las estimaciones más inestables en el tiempo se verificaron para Tekoporã de Paraguay, el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, el Bono 10 Mil de Honduras y Comunidades Solidarias de El Salvador.

Los mayores niveles de sub-captación de perceptores tuvieron lugar en el Tekoporã de Paraguay (-37,2% promedio entre 2011 y 2015), en el Bono 10 Mil de Honduras (-35,2%) y en Comunidades Solidarias de El Salvador (-20,9%), que son también los programas que evidenciaron las mayores fluctuaciones en las tasas de captación de perceptores. En particular, estas fluctuaciones se expresaron en la verificación de una tasa de sub-captación muy alta en una de las rondas, la cual afecta el promedio observado entre 2011 y 2015. Así por ejemplo, para Tekoporã se verificó una subcaptación de -69% de los perceptores en 2011, para luego pasar a valores de -24,7% en 2014 y -17,9% en 2015. Por su parte, en el Bono 10 Mil de Honduras se observó una sub-captación de -23,4% en 2014, mientras que en 2015 esta tasa se duplicó (-47%).

En los programas Juntos de Perú, Asignaciones Familiares de Uruguay y Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia, las encuestas evidencian una leve sobre-captación de perceptores, con valores promedio entre 2011 y 2015 de 4,4%, 2,5% y 2,2% respectivamente. A su vez, los programas con más tiempo en operación, como *Bolsa Família* de Brasil, Más Familias en Acción de Colombia y Prospera (ex Oportunidades) de México, mostraron en las tres rondas examinadas una sub-captación de perceptores. Entre 2011 y 2015, las tasas de sub-captación promedio para estos programas llegaron a -16,5%, -14,2% y -11,5% respectivamente. En general, el comportamiento del indicador de sub-captación de perceptores en todos estos programas fue relativamente estable en las tres rondas, con la excepción del programa Juntos de Perú, para el cual se apreció una leve sub captación para 2011 y 2014 y una sobre-captación importante (18,1%) en 2015.

En cuanto a las transferencias medias por perceptor, la información disponible indica una leve sobre captación de los ingresos medios por perceptor²³ (3,5%) en el período 2011-2015. Esto indica que en general los perceptores de transferencias condicionadas no tienden a declarar en las encuestas montos menores a los consignados en los registros.

²³ Las unidades de análisis de perceptores son los hogares, excepto en los casos del Bono Juancito Pinto de Bolivia y la Asignación Universal por Hijo de Argentina.

Cuadro 6
América Latina (13 países): indicadores de discrepancias ^a entre encuestas y registros, programas de transferencias condicionadas

País	Programa	Tasa de captación de perceptores ^b				Tasa de captación de ingresos medios ^c por transferencias				Tasa de captación de ingresos totales ^d			
		2011 ^e	2014 ^f	2015 ^g	Prom.	2011 ^e	2014 ^f	2015 ^g	Prom.	2011 ^e	2014 ^f	2015 ^g	Prom.
Argentina	Asignación universal por hijo	-1,6	0,5	...	-0,6	-3,5	-0,1	...	-1,8	-5,0	0,4	...	-2,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto	3,1	1,3	...	2,2	...	...	...	...	...	...	...	...
Brasil	Bolsa familia	-13,8	-15,4	-20,4	-16,5	...	...	...	...	...	...	...	...
Colombia	Más familias en acción	-21,6	-11,0	-9,9	-14,2	...	...	...	...	...	...	...	...
Ecuador	Bono de desarrollo humano	-39,9	-2,4	-3,0	-15,1	9,1	5,8	7,8	7,6	-34,4	3,2	4,6	-8,9
Honduras	Bono 10 mil	...	-23,4	-47,0	-35,2	...	...	...	...	...	...	...	...
México	Prospera	-16,0	-8,9	-9,7	-11,5	-6,4	-16,9	-7,3	-10,2	-21,0	-24,0	-16,0	-20,3
Panamá	Red de oportunidades	-6,7	-15,5	-15,1	-12,4	3,0	11,5	7,7	7,4	-4,0	-6,0	-9,0	-6,3
Perú	Juntos	-2,2	-2,8	18,1	4,4	4,2	7,5	2,6	4,8	2,0	5,0	21,0	9,3
Paraguay	Tekoporá	-69,3	-24,4	-17,9	-37,2	...	...	-11,3	...	...	...	-27,0	...
República Dominicana	Progresando con solidaridad	...	-17,8	-11,2	-14,5	...	10,7	1,1	5,9	...	-9,0	-10,0	-9,5
El Salvador	Comunidades solidarias	-9,4	-32,3	...	-20,9	3,9	17,9	...	10,9	-6,0	-20,0	...	-13,0
Uruguay	Asignaciones familiares	2,6	0,8	4,0	2,5	...	...	...	...	...	...	...	...
Promedio ^h		-15,9	-11,6	-11,2	-13,0	1,7	5,2	0,1	3,5	-11,4	-7,2	-6,1	-7,3

Fuente: elaboración propia, a partir de la información contenida en la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, <http://dds.cepal.org/bpsnc/>, y en base a tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los indicadores de discrepancias se construyen siguiendo la aproximación de Meyer, Mok y Sullivan (2015), pero expresando el resultado como porcentaje. Para estimar la tasa de captación (TC) de la encuesta respecto a los registros, se obtuvo el cociente entre la estimación de la encuesta (\bar{Y}_{eh}) y la estimación de registros (\bar{Y}_{ra}), y al resultado se le restó 1. Para efectos de presentación, este resultado se multiplicó por 100, esto es, $T_{sc} = ((\bar{Y}_{eh}/\bar{Y}_{ra}) - 1) * 100$. Un valor negativo indica que la estimación de la encuesta es menor a la de registros (sub-captación); un valor positivo indica que la estimación de la encuesta es mayor a la de registros (sobre captación).

^b Los hogares se consideran como perceptores de transferencias condicionadas en todos los países, excepto Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia, donde se analizan como perceptores los individuos, en particular la población menor de 18 años. Los valores de registros están llevados al tiempo de referencia de la encuesta (mes).

^c El ingreso medio por perceptor corresponde al ingreso total recibido por los hogares de los programas de transferencias, excepto en Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia, países en los cuales el indicador refiere al ingreso per cápita por transferencias percibido por los menores de 18 años. Los valores de registros están llevados al tiempo de referencia de la encuesta (mes). Para la obtención de la información de registros sobre las transferencias directas a los perceptores se recurrió, en la gran mayoría de los casos, a fuentes y documentos oficiales de los países, cuidando que los datos no incluyeran gastos de operación de los programas. En unos pocos casos para los que no se obtuvo información oficial sobre las transferencias entregadas, y donde las transferencias son fijas por perceptor, se empleó este último valor.

^d El indicador de ingreso total capta la discrepancia en los agregados totales de ingreso por transferencias captados por encuestas vis a vis los registros administrativos en un mes. Para cada fuente, el ingreso total se obtiene mediante la multiplicación entre el total de perceptores y el ingreso medio por perceptor. Se debe notar que la definición de mes varía entre los países, tanto en las encuestas como en los registros. En algunos casos corresponde al último mes, y en otros a una estimación anual o semestral mensualizada, etc.

^e Para 2011 los datos de encuestas y registros corresponden a dicho año, excepto el Estado Plurinacional de Bolivia (2009), El Salvador (2012), México (2010) y Uruguay (2013).

^f Valores México 2012, República Dominicana 2013, Honduras 2013, el Estado Plurinacional de Bolivia 2013.

^g México 2014.

^h Promedio simple regional. El valor medio regional para todo el período (2010-2015) se obtiene como un promedio simple de las medias de cada país/programa entre 2010 y 2015.

Al examinar los resultados por país, el único programa donde se aprecia una sub-captación importante y consistente del ingreso medio por perceptor es Prospera de México, programa para el cual la tasa media de captación del ingreso por perceptor entre 2010 y 2015 llegó a -10,2%. Se debe notar, en todo caso, que dicho valor está influido por la sub-captación apreciada en 2014, la que alcanzó un -16,9%. En las otras dos rondas, también hubo sub captación, pero de menor magnitud (-6,4% en 2011 y -7,3% en 2015). El otro caso en el cual se verifica sub-captación del ingreso promedio por perceptor es Tekoporã de Paraguay (-11,3% en 2015), pero aquí se debe notar que se cuenta con una sola medición.

En las últimas columnas del cuadro 6 se presenta el indicador de captación del ingreso total, que coloca en relación las transferencias condicionadas totales captadas por las encuestas y las medidas a través de registros administrativos. Puesto que este indicador se construye multiplicando la cantidad de perceptores por el ingreso medio por perceptor, no fue posible producirlo para varios programas, por la falta de información sobre el ingreso medio por perceptor en los registros administrativos. El mayor nivel de sub-captación del ingreso total en promedio entre 2011 y 2015 se verificó en Prospera de México (-20,3%). A continuación, se situó el programa de Comunidades Solidarias de El Salvador (-13%) y Progresando con Solidaridad de República Dominicana (-9,5%). El único programa para el cual hubo una sobre-captación del ingreso total fue Juntos de Perú (9,3%). Este dato está muy influido por la alta sobre captación del ingreso total apreciada en 2015 (21%), la cual se situó muy por encima de los valores de este indicador en las rondas de 2011 y 2014.

A su vez, la información disponible indica que la modalidad de pregunta sobre las transferencias utilizada en las encuestas –por separado o dentro de una corriente general de transferencias estatales– no parece relacionarse con el nivel de sub-captación de perceptores. En efecto, la tasa media de sub-captación para los programas donde las encuestas preguntan por las transferencias por separado llegó a -14,9% (promedio para el período 2011-2015), mientras que en el caso de los programas para los que las encuestas preguntan por todas las transferencias de gobierno, este indicador alcanzó a -13,3%.

2. Pensiones sociales

En el cuadro 7 se exponen las brechas entre encuestas y registros para diez pensiones sociales que operan en diferentes países latinoamericanos. Con relación a la captación de perceptores, las encuestas no captaron, en promedio, un 21,9% de los perceptores identificados en los registros administrativos entre 2011 y 2015. Entre todas las pensiones sociales analizadas, solamente la Pensión Básica Solidaria de Vejez de Chile presenta una sobre captación de perceptores para el período 2011-2015, que, en el promedio de las tres rondas de encuestas, supera en un 6,2% a los beneficiarios identificados en los registros²⁴.

Las encuestas de Brasil y México exhiben una sub-captación muy importante de perceptores de pensiones sociales, la cual se sitúa bastante por encima de la verificada para los programas de transferencias condicionadas de los mismos países. El BPC de Brasil es la pensión social para la cual la encuesta muestra la menor captación de perceptores²⁵, puesto que la encuesta PNAD no captó en promedio al 60,9% de los beneficiarios de BPC entre 2011-2015, lo cual indica una situación peor que la apreciada para el programa *Bolsa Família* del mismo país (-16,5%). Por su parte, la ENIGH no logró captar al 31% de los perceptores de la Pensión Adulto Mayor en México entre 2011-2015, situación que también es peor que la verificada para el programa Prospera (sub-captación de -11,5%). Otras pensiones sociales para las que las encuestas presentan niveles importantes de sub-captación de perceptores son la Pensión Alimentaria de Paraguay, el Régimen no Contributivo de Costa Rica y la Pensión para Adultos Mayores de Ecuador.

²⁴ En Chile, un programa no estrictamente no contributivo, pero que complementa los ingresos de los pensionados de ingresos bajos, es el Aporte Previsional Solidario (APS). Este programa entrega una transferencia variable por perceptor, definida por la brecha entre la pensión contributiva recibida por las personas y un umbral definido como Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS). La captación de perceptores del APS en la encuesta CASEN exhibe un comportamiento inverso a la Pensión Básica de Vejez. Entre 2011 y 2015, la encuesta no captó en promedio al 85% de los perceptores del APS.

²⁵ Una cuestión que debería explorarse es la incidencia de la forma de indagación de la recepción de transferencias sobre la captación de perceptores. El caso del BPC –donde, según explicado en la nota 22, la identificación de los perceptores no es directa– parece apuntar en la dirección de que la consulta sobre la recepción de transferencias junto a otras partidas podría incidir en una sub-captación de perceptores.

En cuanto a las transferencias por perceptor de pensiones sociales, entre 2011 y 2015 la tasa promedio de captación a nivel regional ascendió a un 0,5%, lo cual indica mucha cercanía entre las estimaciones de encuestas y registros. Al considerar los rangos de variación del indicador de captación promedio entre 2011 y 2015, se tiene que este varió desde una sub captación de -8,9% en la Pensión Alimentaria de Paraguay hasta una sobre captación de 10,6% en la Renta Dignidad del Estado Plurinacional de Bolivia. A su vez, no hay una diferencia sustancial en la captación de transferencias por perceptor entre la Pensión Básica Solidaria de Vejez de Chile, que no recurre al auto-reporte del monto, y la mayor parte de las restantes pensiones sociales, que sí lo hacen²⁶. Por ejemplo, la captación de transferencias por perceptor de la Pensión Básica de Chile en la encuesta CASEN llegó a un promedio de 99% entre 2011 y 2015, cifra muy cercana a las estimaciones para el BPC de Brasil, la Pensión para el Adulto Mayor de México, la Pensión para Adultos Mayores del Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, la Pensión 65 de Perú y el Régimen no Contributivo de Costa Rica. Los casos que más se distancian son la Pensión Alimentaria de Paraguay y la Pensión Nuestros Derechos de El Salvador, programas para los cuales hubo alguna sub-captación de las transferencias entregadas (8% y 7% respectivamente), la Renta Dignidad del Estado Plurinacional de Bolivia y la Pensión 120 a los 65 de Panamá (sobre captación alrededor de 10% para ambos programas).

Por último, en el cuadro 7 se aprecia que en promedio entre 2011 y 2015, las encuestas no captaron el 21,1% de los ingresos totales provenientes de las pensiones sociales, si se toman como referencia los valores consignados en los registros administrativos. Este valor resulta levemente menor al verificado para la sub-captación de perceptores (21,9%), lo cual se explica porque el indicador de captación del ingreso total agrega perceptores (en promedio sub captados) y montos medios por perceptor (en promedio muy levemente sobre captados). La mayor sub-captación del ingreso total se evidencia en el Beneficio de Prestación Continuada de Brasil (60,3%).

²⁶ En todo caso, la encuesta CASEN mostró bastantes fluctuaciones en la captación de las transferencias medias del Aporte Previsional Solidario (APS) en Chile, programa que provee una transferencia variable y para el cual la encuesta si recurre al auto-reporte del monto percibido. Por ejemplo, en 2013 la encuesta captó un ingreso medio proveniente del APS que resultó 18,5% mayor al consignado en los registros, mientras que en 2015 la situación se invirtió, puesto que la encuesta captó un 20,7% menos de ingresos APS por perceptor en comparación a los registros.

Cuadro 7
América Latina (10 países): indicadores de discrepancias^a entre encuestas y registros, pensiones sociales, 2011-2015
(En porcentajes)

País	Programa	Tasa de captación de perceptores ^b				Tasa de captación de ingresos medios ^c por transferencias				Tasa de captación de ingresos totales ^d			
		2011 ^e	2014 ^f	2015 ^g	Prom.	2011 ^e	2014 ^f	2015	Prom.	2011 ^e	2014 ^f	2015 ^g	Prom.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Renta dignidad	-2,9	-4,8	...	-3,9	4,6	16,5	...	10,6	2,0	11,0	...	6,5
Brasil	Bpc	-68,4	-55,1	-59,2	-60,9	2,1	1,4	0,2	1,2	-68,0	-54,0	-59,0	-60,3
Chile	Pensión básica solidaria (pbs) de vejez	-15,1	5,3	28,5	6,2	-1,6	-1,5	-0,8	-1,3	-17,0	4,0	27,0	4,7
Costa Rica	Reg. No contributivo	-30,8	-31,0	-19,0	-26,9	1,8	2,9	2,8	2,5	-30,0	-29,0	-17,0	-25,3
Ecuador	Pensión para adultos mayores	-30,2	-17,2	-20,2	-22,5	0,0	0,2	0,0	0,1	-30,1	-17,0	-20,2	-22,4
México	Pensión 65	-28,4	-26,1	-38,7	-31,1	1,9	-1,1	-7,9	-2,4	-27,0	-27,0	-43,0	-32,3
Panamá	120 a los 65	-16,5	-15,0	-20,0	-17,2	13,2	1,0	15,6	9,9	-5,0	-14,0	-8,0	-9,0
Perú	Pensión 65	...	-25,8	-12,1	-19,0	...	-0,3	0,3	0,0	...	-26,0	-11,8	-18,9
Paraguay	Pensión alimentaria	...	-38,4	-16,9	-27,7	...	-11,3	-6,4	-8,9	...	-45,0	-22,0	-33,5
El Salvador	Pensión nuestros derechos	-37,5	6,6	...	-15,5	-8,5	-5,1	...	-6,8	-42,8	1,2	...	-20,8
Promedio^h		-28,7	-20,2	-19,7	-21,9	1,7	0,3	0,5	0,5	-27,2	-19,6	-19,3	-21,1

Fuente: elaboración propia, a partir de la información contenida en la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, <http://dds.cepal.org/bpsnc/>, y en base a tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los indicadores de discrepancias se construyen siguiendo la aproximación de Meyer, Mok y Sullivan (2015), pero expresando el resultado como porcentaje. Para estimar la tasa de captación (TC) de la encuesta respecto a los registros, se obtuvo el cociente entre la estimación de la encuesta (Yeh) y la estimación de registros (Yra), y al resultado se le restó 1. Luego, este valor se multiplicó por 100, esto es, $Tsc = ((Yeh/ Yra) - 1) * 100$. Un valor negativo indica que la estimación de la encuesta es menor a la de registros (sub-captación); un valor positivo indica que la estimación de la encuesta es mayor a la de registros (sobre captación).

^b Los adultos mayores de 65 años y más se consideran como perceptores en todos los países, excepto el Estado Plurinacional de Bolivia, donde se consideró a la población de 60 años y más porque la Renta Dignidad se dirige a ese grupo etario. Los valores de registros están llevados al tiempo de referencia de la encuesta (mes). La cantidad de perceptores en base a la encuesta se estimó obteniendo el porcentaje de la población de referencia que recibe la transferencia no contributiva, y multiplicando dicha proporción por el tamaño de la población total de referencia. Esta última se definió en base a las proyecciones de población efectuadas por la División de Población de CEPAL (CELADE), <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>.

^c El ingreso medio por perceptor corresponde al ingreso promedio mensual de los adultos mayores que proviene de pensiones sociales.

^d El indicador de ingreso total capta la discrepancia en los agregados totales de ingreso por transferencias captados por encuestas vis a vis los registros administrativos en un mes. Para cada fuente, el ingreso total se obtiene mediante la multiplicación entre el total de perceptores y el ingreso medio por perceptor. La definición de mes varía entre los países, tanto en las encuestas como en los registros. En algunos casos corresponde al último mes, mientras que en otros es un valor anual o semestral mensualizado.

^e Para 2011 los datos de encuestas y registros corresponden a dicho año, excepto el Estado Plurinacional de Bolivia (2009), El Salvador (2012), México (2010) y Uruguay (2013).

^f Valores México 2012, República Dominicana 2013, Honduras 2013, el Estado Plurinacional de Bolivia 2013.

^g México 2014.

^h Promedio simple regional. El valor medio regional para todo el período (2010-2015) se obtiene como un promedio simple de las medias de cada país/programa entre 2010 y 2015.

V. Conclusiones

En este trabajo se examina empíricamente la magnitud de las discrepancias entre encuestas de hogares y registros en la captación de transferencias no contributivas en los países de la región. Para ello, se compararon las estimaciones de ambas fuentes sobre la cantidad de perceptores de transferencias y los montos medios recibidos por los perceptores, considerando 13 programas de transferencias condicionadas y 10 pensiones sociales en 15 países de América Latina, en el período comprendido entre 2011 y 2015.

De manera consistente con los hallazgos provenientes de algunos países desarrollados, se encuentra que en general, las encuestas de hogares captan en total menos transferencias que los registros administrativos, y que estas brechas se deben esencialmente a la sub-captación de perceptores en las encuestas y no a que los perceptores declaren menos transferencias en las encuestas que las consignadas en los registros. En particular, se encuentra que, para los programas de transferencias condicionadas en 13 países de la región, entre 2011 y 2015, las encuestas sub estiman en un 13% la cantidad de perceptores. En los siete países donde se pueden medir los montos de las transferencias condicionadas, en promedio los ingresos son sobre estimados en un 3,5%. Sin embargo, multiplicando el total de perceptores y el ingreso medio por perceptor, resulta que en esos mismos siete países las encuestas sub estiman en un 7,3% los ingresos totales por concepto de transferencias condicionadas respecto a los registros administrativos. En el caso de las pensiones sociales, para el mismo período, se encuentra que, en 10 países de la región, las encuestas sub estiman en un 21,9% la cantidad de perceptores, y sobre estiman en tan solo 0,5% los ingresos; al multiplicar el total de perceptores y el ingreso medio por perceptor, resulta que las encuestas sub estiman en un 21,1% los ingresos totales por concepto de pensiones sociales respecto a los registros administrativos.

En todo caso, todavía es prematuro concluir que la captación de perceptores en las encuestas es menor para las pensiones sociales que para las transferencias condicionadas. Esto por las siguientes razones: 1) hay limitaciones derivadas del número de rondas de encuestas y de países con datos disponibles, situación más evidente para las pensiones sociales, 2) no fue posible precisar, para los registros de algunas pensiones sociales, si el agregado de perceptores incluye solo a población de adultos mayores, o si considera también a otras poblaciones (por ej. discapacitados) y, 3) para determinar la cantidad de perceptores en las encuestas, se multiplicó la proporción de perceptores identificados en estas fuentes de datos por una estimación de la cantidad total de la población de referencia, la cual se basó en proyecciones de población calculadas por CELADE. De este modo, si las proyecciones CELADE difieren

de los valores utilizados por los Institutos Nacionales de Estadísticas para ajustar la composición de la muestra de la encuesta a la estructura demográfica de la población, se producirán diferencias en la cantidad de perceptores identificados a través de este procedimiento y los que se podrían identificar si es que se emplean los factores de expansión de las encuestas.

Volviendo a la comparación entre datos provenientes de registros y encuestas, si los registros están correctos, estos resultados implican que las mediciones de encuestas estarían subestimando el alcance de las transferencias no contributivas y podrían subestimar su impacto sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad del ingreso, y por ende sobreestimar la incidencia de la pobreza –y posiblemente los niveles de desigualdad– en los países de la región²⁷.

En suma, ¿qué se puede recomendar ante estos resultados a los sistemas estadísticos nacionales? Hay varias medidas que se pueden tomar, que no son excluyentes y que cubren tanto el corto como el mediano plazo. Se debe notar que varias de estas acciones ya están siendo implementadas, con distintos ritmos y prioridades, por algunos países.

En primer lugar, dada la importancia de la protección social no contributiva, se recomienda a los países que aún no lo han hecho, incluir de manera continua en sus encuestas de hogares, preguntas que permitan captar los perceptores y los montos transferidos por parte de los programas de transferencias condicionadas y las pensiones sociales. A diferencia de otros programas sociales de corta duración, estos programas han adquirido una cierta estabilidad en los países y han ganado visibilidad en la agenda pública, por lo que se hace necesario monitorearlos y evaluar su impacto.

En segundo lugar, en el caso de los países con encuestas que ya recogen información sobre los programas no contributivos, un objetivo a alcanzar es mejorar la captación de perceptores, para lo cual se requiere reducir los errores de cobertura y de falta de respuesta en las encuestas. La identificación del peso relativo de cada uno de estos errores en los distintos países, así como su mapeo territorial, permitiría contar con información útil para el diseño de estrategias adecuadas de mejoramiento de las encuestas, ya sea en lo referido a los diseños muestrales como al trabajo de campo. La forma en que se pregunta a los encuestados por los ingresos es relevante, por lo que es recomendable realizar pruebas piloto de la efectividad de las preguntas para obtener las respuestas deseadas y del posible uso de elementos complementarios para ayudar a la recordación por parte del informante (por ejemplo, mediante el uso de fichas que describan las pensiones sociales).

También es preciso obtener información, ojalá sistemática, sobre la calidad y fiabilidad de los registros. Para esto sería útil implementar procesos de certificación de la calidad de estos. A su vez, el incremento de la transparencia de los registros sea en lo que refiere a sus metadatos como principalmente a la publicación de los perceptores de transferencias cautelando la protección de los datos privados de los perceptores a través de soluciones tecnológicas apropiadas, debería contribuir a mantener o incrementar su fiabilidad.

Un cuarto ámbito de acción es la integración de datos, tanto entre diferentes registros como entre registros y encuestas. En el primer caso, la generación de registros de beneficiarios únicos, que integren toda la oferta de programas no contributivos, es completamente deseable²⁸. El desarrollo de identificadores únicos permitiría vincular los micro datos de ambas fuentes, con lo cual se tendría una herramienta para eliminar las inconsistencias y contar con estimaciones más fiables.

²⁷ Si bien el impacto de la sub captación de transferencias sobre los niveles de desigualdad existe, debiera ser muy pequeño comparado con el efecto de truncamiento (no captación de los más ricos en las encuestas). Al corregir ambos errores, con bastante seguridad se observarían niveles más altos de desigualdad.

²⁸ La integración de las arquitecturas de protección no contributiva también ayudaría al monitoreo de las transferencias, entre otros beneficios potenciales (reducción de los problemas de coordinación, aumento en la eficiencia de la gestión, mayor impacto de las transferencias).

Por último, sería de interés efectuar simulaciones que permitan aproximarse al impacto de la subcaptación de perceptores en las estimaciones de pobreza y desigualdad generadas a partir de encuestas, y junto con ello, analizar modelos posibles de imputación de transferencias para corregir dicha sub – captación. En todo caso, esta tarea es compleja, puesto que los resultados dependerán críticamente de los supuestos que se adopten, particularmente respecto a la posición de los perceptores no captados respecto al umbral de pobreza. En rigor , la magnitud de la subestimación del impacto de las transferencias en la pobreza dependerá de la posición de los perceptores no captados respecto al umbral de pobreza y de los montos involucrados. Por ejemplo, si los perceptores no captados son mucho más pobres que quienes declaran recibir transferencias, y si los montos que reciben los perceptores no captados son bajos, esto implicará una mayor subestimación del impacto de los programas en la reducción de la tasa de pobreza extrema que en el índice de recuento de la pobreza total. En cambio, si una parte relevante de los perceptores no captados tiene ingresos inferiores pero muy cercanos a la línea de pobreza, esto significará una subestimación importante del impacto de los programas en la tasa de pobreza total.

Bibliografía

- Amarante, V. y M. Brun (2016), Cash transfers in Latin America. Effects on poverty and redistribution, WIDER Working Paper 2016/136.
- Austin, P., L. Donovan, L. Yun y J.V.Tu (2008), Comparing clinical and administrative data for profiling hospitals on postdischarge medication use by patients with acute myocardial infarction. *American Heart Journal*, 156(3), 595-605.
- Ayala, Luis y Magdalena Rodríguez (2006), La utilización de registros administrativos como base para la investigación de políticas sociales, [en línea] http://www.ief.es/documentos/investigacion/seminarios/internacional/Sem_Inter_estadisticas_Ayala.pdf.
- Banco Mundial (2015). Evaluación de la calidad de registros administrativos, con planes de mejora. Fortalecimiento de las políticas públicas basada en la evidencia. Estado de Guanajuato, México, [en línea] http://seieg.iplaneg.net/evaluacion/doc/2._bm_gto_ras_report_activity_2_hecra.pdf.
- Bauder, Mark y Dean H. Judson (2003), Administrative Records Experiment in 2000 (AREX 2000) Household Level Analysis. Final Report, [en línea] https://www.census.gov/pred/www/rpts/AREX2000_Household%20Analysis.pdf.
- Biancotti, Claudia, Giovanni D'Alessio y Andrea Neri (2008), Measurement error in the Bank of Italy's survey of household income and wealth. *Review of Income and Wealth Series*, 54 (3), 466-493.
- Bitler, M., J. Currie y J. K. Scholz (2003), "WIC Eligibility and Participation," *Journal of Human Resources*, 38: S, 1139-1179.
- Bollinger, Christopher R. y Martin H. David (1997), Modeling discrete choice with response error: food stamp participation, *Journal of the American Statistical Association* 92 (439), 827-835.
- Brick, JM y G. Kalton (1996), Handling missing data in survey research. *Statistical methods in survey research*, 5, 215-238.
- Bruckmeier, Kerstin, Gerrit Müller y Regina T. Riphahn (2015), Survey misreporting of welfare receipt -respondent, interviewer, and interview characteristics. *Economic Letters*, 129, 103-107.
- _____(2014), Who misreports welfare receipt in surveys? [en línea] <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13504851.2013.877566?needAccess=true>.
- Campos, Jorge y William Foster (2013), Medición de la Pobreza. Consecuencias de compatibilizar ingresos de encuestas de hogares con cuentas nacionales. *Estudios Públicos* 130, 53-94.
- Cecchini, Simone y Aldo Madariaga (2011), Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Cuadernos de la CEPAL No. 95, Santiago de Chile.

- Cecchini, Simone y Bernardo Atuesta (2017), Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión. Serie Políticas Sociales 224, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- CI Ingeniería Económica y SENAMA (2011), Estudio de Actualización del Catastro de Establecimientos de Larga Estadía de las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Libertador Bernardo O'Higgins, Maule, Biobío, Araucanía, Los Lagos, Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, Magallanes y Antártica Chilena, Los Ríos, Arica- Parinacotal y Región Metropolitana. Informe Final, [en línea] <http://www.senama.cl/filesapp/INFORME%20FINAL%20CATASTRO%20ELEAM%20ORM.pdf>.
- Cody, S. y C. Tuttle (2002), "The Impact of Income Underreporting in CPS and SIPP on Microsimulation Models and Participating Rates," Washington, D.C.: Mathematica Policy Research, Inc, July 24.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017), Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo, Santiago de Chile.
- _____ (2017), Panorama Social de América Latina, 2017, Santiago de Chile.
- _____ (2016). Medición de la pobreza en Chile 2015. Distribución restringida, [en línea] http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Medicion_de_la_pobreza_en_Chile_2015.pdf.
- _____ (2015). Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- _____ (2014). La medición de los ingresos en la encuesta CASEN 2013. Distribución restringida, [en línea] [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/CEPAL_Informe_Medicion_Ingresos_Encuesta_Casen_2013\(Metodologia_Tradicional\).pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/CEPAL_Informe_Medicion_Ingresos_Encuesta_Casen_2013(Metodologia_Tradicional).pdf).
- _____ (2012). La medición de los ingresos en la encuesta CASEN 2011-R2*. Versión preliminar. Distribución restringida, [en línea] http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/publicaciones/2011/La_Medicion_de_los_Ingresos_CASEN_2011.PDF
- _____ (2009). La medición de los ingresos en la encuesta CASEN-2009. Versión preliminar. Distribución restringida, [en línea] http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/La_Medicion_de_los_Ingresos_CASEN_2009.pdf
- _____ (2004), Resumen y conclusiones. 14 Taller Regional del MECOVI, "Imputación de datos en las Encuestas de Hogares: Los procedimientos metodológicos y sus implicaciones", Buenos Aires, 17 al 19 de noviembre de 2004, [en línea] <http://www.cepal.org/deype/mecovi/docs/taller14/3.pdf>.
- Comisión para la Medición de la Pobreza (2014), Informe Final Comisión para la Medición de la Pobreza, [en línea] http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/poverty/informes_de_comisiones/informe-final--comision-para-la-medicion-de-la-pobreza.html.
- Cruces, G. y L. Gasparini (2012), Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, propuesta y proyecciones en base a la experiencia reciente, CEDLAS, junio de 2012.
- de Leeuw Edith y Wim de Heer (2002), Trends in Household Survey Nonresponse: A Longitudinal and International Comparison. En Groves Robert M., Dillman Don A., Eltinge John L., Little Roderick J. A. (Eds.). Survey Nonresponse (Wiley, New York) pp. 41-54.
- Deaton, Angus (2001), Counting the World's Poor: problems and possible solutions. The World Bank Research Observer, 16(2),125-147.
- Do Nascimento Silva, Pedro Luis (2007). Presentación de informes y compensación de errores no muestrales para encuestas realizadas en el Brasil: práctica actual y desafíos futuros. En División de Estadística Naciones Unidas (Ed.), "Encuestas de hogares en los países en desarrollo y en transición "(pp.203-220). Nueva York, Naciones Unidas.
- Donza, Eduardo (2013), Método de imputación de la no respuesta en las preguntas de ingresos en la Encuesta Permanente de Hogares. Gran Buenos Aires 1990-2010. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Feres, Juan Carlos (1997), Notas sobre la medición de la pobreza según el método del ingreso, Revista de la CEPAL 61, 119-134.
- _____ (1988). Las encuestas de hogares y la medición del ingreso en América Latina. Estudios de Economía Suplemento, 15(1), 125-149.
- Feres, Juan Carlos y Pablo Villatoro (2012), La viabilidad de erradicar la pobreza: un examen conceptual y metodológico. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos 78, LC/L.3463, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- Groen, Jeffrey (2012), Sources of Error in Survey and Administrative Data: The Importance of Reporting Procedures. Journal of Official Statistics, 28 (2), 173-198.
- Grosskoff, Rosa (1998), Comparación de las estadísticas de ingresos provenientes de las encuestas de hogares con estimaciones externas, [en línea] <http://www.cepal.org/deype/mecovi/docs/taller2/26.pdf>.

- Groves, Robert (2006), Nonresponse Rates and Nonresponse Bias in Household Surveys. *Public Opinion Quarterly*, 70 (5): 646.
- Gruenberg, Christian y Victoria Pereyra Iraola (2009), El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza. Documento de Políticas Públicas, Análisis No. 60, [en línea] <https://www.cippec.org/publicacion/el-clientelismo-en-la-gestion-de-programas-sociales-contra-la-pobreza/>.
- Guimarães Ferreira de Souza, Pedro Herculano (2013), Uma metodologia para explicar diferenças entre dados administrativos e pesquisas amostrais, com aplicação para o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada na PNAD. *R. bras. Est. Pop.*, Rio de Janeiro, 30 (1), 299-315.
- Guzmán, José (2003), Las Personas Mayores en América Latina y el Caribe. Diagnóstico sobre la situación y las políticas. Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento, Santiago 2003, http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/1/13611/JM_Guzman.pdf.
- Hevia, Felipe (2009), Mecanismos de participación y control social en los programas de transferencia condicionada de renta en México y Brasil. Un análisis comparado. *Nómadas*, núm. 22, 2009, <http://revistas.ucm.es/index.php/NOMA/article/view/NOMA0909240383A/26193>.
- Hotz, Joseph, Robert Goerge, Julie Balzekas y Francis Margolin (1998), Administrative Data for Policy-Relevant Research: Assessment of current utility and recommendations for development. A Report of the Advisory Panel on Research Uses of Administrative Data of the Northwestern University/University of Chicago Joint Center for Poverty Research, http://public.econ.duke.edu/~vjh3/working_papers/adm_data.pdf
- Hurst, Erik, Geng Li y Benjamin Pugsley (2011), Are Household Surveys Like Tax Forms: Evidence from Income Underreporting of the Self-Employed. [en línea] <http://www.federalreserve.gov/pubs/feds/2011/201106/201106pap.pdf>.
- Ibarrarán P. y otros (2017), Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Instituto Nacional de Estadística (INE), España (2014), Aprovechamiento de los Ficheros Administrativos en la Encuesta de Condiciones de Vida, [en línea] http://www.ine.es/daco/daco42/condivi/ecv_aprov_ficheros.pdf.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Chile (2015), Guía general para la producción estadística basada en registros administrativos, con enfoque de género, [en línea] <http://www.ine.cl/docs/default-source/publicaciones/2015/guia-prod-estadistica-enfoque-genero.pdf?sfvrsn=4>.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI), México (2017), Relatoría y análisis del INEGI. Encuestas de Ingresos y Gastos de los hogares, 2008-2016, [en línea] http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/investigacion/invenc/doc/relatoria_y_analisis_del_inegi.pdf
- Irrázaval, I. (editor) (2011), Sistemas integrados de información social. Su rol en la protección social, Centro de Políticas Públicas, Universidad Católica, Santiago, Chile.
- Judson, Dean (2000), The statistical administrative records system: system design, successes and challenges, [en línea] <https://www.niss.org/sites/default/files/judson-background.pdf>.
- Korinek Anton, Johan A. Mistiaen y Martin Ravallion (2005), An Econometric Method of Correcting for Unit Nonresponse Bias in Surveys, [en línea] <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-3711>.
- Lepkowski, James (2007), Error de falta de observación en las encuestas de hogares en los países en desarrollo. En División de Estadística Naciones Unidas (Ed.), “Encuestas de hogares en los países en desarrollo y en transición” (pp.9-30). Nueva York, Naciones Unidas.
- Marquis, K. H. y J. C. Moore (1990), “Measurement Errors in Survey of Income and Program Participation (SIPP) Program Reports.” *Proceedings of the Sixth Annual Research Conference*. Washington, D.C.: U.S. Bureau of the Census, pp. 721-745.
- Mathiowetz, Nancy A., Charlie Brown y John Bound (2001), Measurement Error in Surveys of the Low-Income Population. [en línea] <http://aspe.hhs.gov/hsp/welf-res-data-issues02/pdf/06.pdf>.
- Medina, Fernando y Marco Galván (2007). Imputación de datos: teoría y práctica. *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos* 54, LC/L.2772-P, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome / Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (MDS/SAGI) (2014), Aplicação da Análise de Discriminante na classificação de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, segundo microdados da Pnad 2006. Estudo Técnico No. 16.
- _____ (2012), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) no Censo Demográfico 2010. Estudo Técnico No. 10/2012.
- _____ (2012). Análise da sub-declaração do recebimento de benefício pelo Programa Bolsa Família (PBF)
- Meyer Bruce D., Wallace K. C. Mok y James X. Sullivan (2015), Household Surveys in Crisis. *The Journal of Economic Perspectives*, 29 (4), 199-226.
- Meyer, Bruce D. y Robert M. Goerge (2011), Errors in survey reporting and imputation and their effects on estimates of food stamp program participation, CES (Center for Economics Studies) Working Paper 11-14, U.S. Census Bureau, Washington, D.C.
- Meyer, Bruce D., Wallace K.C. Mok y James X. Sullivan (2009), The under-reporting of transfers in household surveys: its nature and consequences, NBER Working Paper No. 15181, Cambridge, Mass.

- Meyer, Bruce y Nikolas Mittag (2016), Using Linked Survey and Administrative Data to Better Measure Income. Implications for Poverty, Program Effectiveness, and Holes in the Safety Net. *Research Briefs in Economic Policy*, 42.
- Mittag, Nikolas (2012), A Method of Correcting for Misreporting Applied to the Food Stamp Program, [en línea] <http://www.albany.edu/economics/research/seminar/files/nikolas.pdf>.
- Moore, Jeffrey C., Linda L. Stinson y Edward J. Welniak, Jr. (2000), Income Measurement Error in Surveys: A Review. *Journal of Official Statistics*, 16 (4), 331-361.
- Nakata, Hiroyuki, Yasuyuki Sawada y Mari Tanaka (2009), Asking Retrospective Questions in Household Surveys: Evidence from Vietnam. RIETI Discussion Paper Series 10-E-008. [en línea] <http://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/10e008.pdf>.
- Pereyra Iraola, Victoria (2010), Rendición de cuentas y programas sociales: los programas de transferencias condicionadas en América Latina, CIPPEC, Buenos Aires.
- Primus, Wendell, Lynette Rawlings, Kathy Larin y Kathryn Porter (1999), “The Initial Impacts of Welfare Reform on the Incomes of Single-Mother Families,” Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities.
- Ramírez, Julio (2015), Inversión en protección social 2013-2014, [en línea] <http://www.cadep.org.py/uploads/2015/10/Gasto-social-version-web-21oct.pdf>.
- Robles M., M. Rubio y M. Stampini (2015), Have Cash Transfers Succeeded in Reaching the Poor in Latin America and the Caribbean? Policy Brief No. IDB-PB-246, Social Protection and Health Division, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., septiembre de 2015.
- Román, Isabel (2010), Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas: La experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y Avancemos en Costa Rica. Serie Políticas Sociales 160, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- Rothbard, Aileen (2015), Quality Issues in the Use of Administrative Data Records. Actionable Intelligence. En John Fantuzzo y Dennis P. Culhane (Eds.), “Using Integrated Data Systems to Achieve a More Effective, Efficient, and Ethical Government”, (pp.77-103). Palgrave Macmillan US.
- Salvia, Agustín y Eduardo Donza (1999), Problemas de medición y sesgos de estimación derivados de la no respuesta completa a las preguntas de ingresos en la EPH (1990-1998), [en línea] http://ceyds.sociales.uba.ar/files/2014/07/a17_99.pdf.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (s.f.), Documento interno, [en línea] consultado el 4 de diciembre de 2017, www.programaanticorruptcion.gob.mx/web/doctos/citcc/reporte.../SEDESOL.doc. Soares, S. y otros (2007), “Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality”, Working Paper N. 35, Brasilia, Centro Internacional de la Pobreza (IPC), agosto.
- Stephens, Melvin y Takashi Unayama (2015), Estimating the Impacts of Program Benefits: Using Instrumental Variables with Underreported and Imputed Data. NBER Working Paper No. 21248, [en línea] <http://www.nber.org/papers/w21248.pdf>.
- Tauber, Cynthia, Dean M. Resnick, Susan P. Love, Jane Staveley, Parke Wilde y Richard Larson (2004), Differences in the Estimates of Food Stamp Program Participation Between Surveys and Administrative Records, Working Paper, U.S. Census Bureau, Washington, D.C.
- Veras Soares, F. (2012), What is Happening with El Salvador’s CCT Programmes? One Pager No. 168, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).
- Verma, Vijay y Gianni Betti (2010), Data accuracy in EU-SILC. En A. Atkinson y E. Marlier (Eds.), “Income and living conditions in Europe”, (pp.57-78). Luxemburgo; Unión Europea.
- Wallgren Anders y Britt Wallgren (2016), Hacia un sistema estadístico integrado y basado en registros, [en línea] <http://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/ce15-uso-registros-administrativos-fines-estadisticos.pdf>
- Yansaneh, Ibrahim S. (2007), Panorama general de las cuestiones relacionadas con el diseño de la muestra para las encuestas de hogares en países en desarrollo y en transición. En División de Estadística Naciones Unidas (Ed.), “Encuestas de hogares en los países en desarrollo y en transición” (pp.9-30). Nueva York, Naciones Unidas.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Estudios Estadísticos****Números Publicados**

Un listado completo, así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

96. ¿Cuál es el alcance de las transferencias no contributivas en América Latina?: discrepancias entre encuestas y registros, Pablo Villatoro, Simone Cecchini, (LC/TS.2018/46), junio 2018.
95. Avances y desafíos de las cuentas económico-ambientales en América Latina y el Caribe, Franco Carvajal, (LC/TS.2017/148), enero 2018.
94. La situación de las estadísticas, indicadores y cuentas ambientales en América Latina y el Caribe, (LC/TS.2017/135), diciembre 2017.
93. Indicadores no monetarios de carencias en las encuestas de los países de América Latina: disponibilidad, comparabilidad y pertinencia, Pablo Villatoro, (LC/TS.2017/130), diciembre de 2017.
92. Un índice de pobreza multidimensional para América Latina, María Emma Santos, Pablo Villatoro, Xavier Mancero Pascual Gerstenfeld, (LC/L.4129), diciembre de 2015
91. Ajuste de los ingresos de las encuestas a las Cuentas Nacionales. Una revisión de la literatura, Pablo Villatoro, (LC/L.4002), abril de 2015.
90. La evolución del ingreso de los hogares en América Latina durante el período 1990-2008 ¿Ha sido favorable a los pobres?, Fernando Medina y Marco Galván, (LC/L.3975) marzo de 2015.
89. ¿Qué es el crecimiento propobre?, Fundamentos teóricos y metodologías para su medición, Fernando Medina y Marco Galván, (LC/L.3883), agosto de 2014.
88. Cuentas satélite y cuentas de salud: un análisis comparativo, Federico Dorin, Salvador Marconi y Rafael Urriola (LC/L.3865), julio de 2014.
87. Sensibilidad de los índices de pobreza a los cambios en el ingreso y la desigualdad: lecciones para el diseño de políticas en América Latina, 1997-2008, Fernando Medina y Marco Galván, (LC/L.3823), julio de 2014.
86. Una propuesta regional de estrategia de implementación del Sistema de Cuentas Ambientales Económicas (SCAE) 2012 en América Latina (LC/L.3786), diciembre de 2013.
85. América Latina y el Caribe: estimación de las series del PIB y del consumo de los hogares en PPA. Un ejercicio preliminar para el período 2000-2011, Hernán Epstein y Salvador Marconi, (LC/L.3781), enero de 2014.
84. El Sistema de Cuentas Ambientales y Económicas (SCAE) 2012: fundamentos conceptuales para su implementación (LC/L.3752), noviembre 2013.
83. Consumo efectivo de los hogares en salud: resultado de estudios piloto en seis países de América Latina, David Debrott Sánchez, (LC/L.3751), abril de 2014.
82. Crecimiento económico, pobreza y distribución del ingreso: fundamentos teóricos y evidencia empírica para América Latina 1997-2007 (LC/L.3689), Fernando Medina, Marco Galván, marzo de 2014.

ESTUDIOS ESTADÍSTICOS ESTADÍSTICOS

96

ESTUDIOS ESTADÍSTICOS ESTADÍSTICOS

ESTUDIOS ESTADÍSTICOS

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org