

# Mecanismos de focalización de los programas de transferencias monetarias en América Latina

El caso del Uruguay

Martín Lavalleja  
Victoria Tenenbaum



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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

 [www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)

 [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

SERIE

**ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS**

**43**

OFICINA DE LA CEPAL  
EN MONTEVIDEO

# Mecanismos de focalización de los programas de transferencias monetarias en América Latina

## El caso del Uruguay

Martín Lavalleja  
Victoria Tenenbaum



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Martín Lavalleja y Victoria Tenenbaum, Consultores de la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Montevideo, bajo la supervisión de Verónica Amarante, Directora de dicha oficina, en el marco del convenio de cooperación técnica suscrito con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) del Uruguay.

Se agradecen los comentarios realizados por Juan Pablo Labat de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, y el equipo técnico del Departamento de Análisis y Estudios Sociales del MIDES.

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: 1727-8694 (versión electrónica)  
ISSN: 1727-8686 (versión impresa)  
LC/TS.2020/9  
LC/MVD/TS.2019/6  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2020  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.19-01164

Esta publicación debe citarse como: M. Lavalleja y V. Tenenbaum, "Mecanismos de focalización de los programas de transferencias monetarias en América Latina: el caso del Uruguay", *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Montevideo*, N° 43 (LC/TS.2020/9-LC/MVD/TS.2019/6), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

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
<b>I. Sistematización de los programas de transferencias en América Latina: mecanismos de selección, actualización de la información y resultado de evaluaciones .....</b>	<b>9</b>
A. Principales características de los programas relevados.....	10
B. Las evaluaciones de los programas.....	16
<b>II. Las transferencias monetarias en Uruguay.....</b>	<b>21</b>
A. La cobertura y focalización actual de las transferencias en los menores .....	23
<b>III. Análisis de eficiencia del ICC.....</b>	<b>27</b>
A. Análisis de AFAM PE .....	27
B. Comparación con indicador de Pobreza Multidimensional .....	30
<b>IV. Comentarios finales.....</b>	<b>35</b>
Bibliografía.....	37
<b>Anexo .....</b>	<b>41</b>
Serie Estudios y Perspectivas-Montevideo: números publicados.....	45
<b>Cuadros</b>	
Cuadro 1	Sistematización de los programas de transferencias en América Latina ..... 11
Cuadro 2	Distribución de menores en función de su condición de población objetivo y de beneficiarios AFAM PE, 2013 y 2017 .....26
Cuadro 3	Eficiencia del ICC para la selección de la población objetivo de AFAM PE (en menores de 18 años), 2013 y 2017 .....28

Cuadro 4	Población objetivo y condición de elegibilidad al aplicar condicionalidad educativa y tope de ingresos (en menores de 18 años), 2017.....	29
Cuadro 5	Estimación de errores de inclusión y exclusión del ICC actual y modelos alternativos (en menores de 18 años), 2017.....	30
Cuadro 6	Total de pobres multidimensionales por condición de población objetivo de AFAM PE (en menores de 18 años), 2017.....	31
Cuadro 7	Total de pobres multidimensionales por condición de elegibilidad de AFAM PE, 2017 .....	32
Cuadro 8	Pobres multidimensionales según condición de elegibilidad y cantidad de dimensiones privadas, 2017 .....	32
Cuadro 9	Pobres multidimensionales carentes en una dimensión, 2017.....	32
Cuadro 10	Distribución de los pobres multidimensionales por grupos de edades .....	33
Cuadro 11	Población Objetivo según nuevo criterio de elegibilidad, 2017.....	34
Cuadro A1	Montos del programa AFAM PE por cantidad de menores, 2018 .....	42
Cuadro A2	Montos del programa TUS por cantidad de menores, 2018.....	42
Cuadro A3	Modelos Probit estimados .....	42
Cuadro A4	Estimación de errores de inclusión y exclusión en base a modelos estimados en base a ACP, 2017.....	44
Cuadro A5	Dimensiones, indicadores y ponderadores del Índice de Pobreza Multidimensional .....	44
 <b>Gráficos</b>		
Gráfico 1	Población que participa en los Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe, 1996-2016 .....	8
Gráfico 2	Inversión de los PTC en América Latina y el Caribe como porcentaje del PIB, según países, alrededor de 2015 .....	8
Gráfico 3	Cantidad de menores beneficiarios de AFAM PE y de TUS.....	23
Gráfico 4	Proporción de menores de 18 años que reciben transferencias según quintiles de ingreso per cápita (sin considerar el monto recibido por AFAM PE ni TUS), 2017.....	24
Gráfico 5	Distribución de beneficiarios y gasto por AFAM PE y TUS según quintil de ingresos, 2017 .....	25

## Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar los mecanismos de focalización utilizados por los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) en Uruguay y la región. Con este propósito se realiza una sistematización de los PTC de América Latina y el Caribe, profundizando en la información sobre su población objetivo, el mecanismo de selección de beneficiarios, los criterios utilizados para la actualización de su información socioeconómica y los principales resultados de sus evaluaciones.

Se relevaron veintinueve PTC de veinte países de América Latina y el Caribe. Del análisis de los mismos se encuentra que el 71% utiliza como mecanismo de focalización la comprobación sustitutiva de medios de vida. Este método, en la mayoría de los casos, se utiliza de manera complementaria con un criterio geográfico o categórico.

Se analizan las características de estos programas en Uruguay, prestando especial atención en los mecanismos de selección de sus beneficiarios. Se encuentra una alta cobertura de estos programas en el primer quintil de ingresos per cápita, en el cual el 79% de los menores de 18 años reciben el programa Asignaciones Familiares Plan de Equidad (AFAM PE), mientras que la mitad de los menores recibe el programa Tarjeta Uruguay Social (TUS).

El análisis de la focalización del programa AFAM PE muestra que en 2017 la proporción de beneficiarios que no pertenece a la población objetivo alcanza al 10% (Error de inclusión). Por otra parte, la proporción de menores que perteneciendo a la población objetivo declaran no estar recibiendo la transferencia asciende al 39% (Error de exclusión). La magnitud de estos errores es baja si la comparamos con programas de transferencias de la región.

Adicionalmente se estudia la eficiencia del mecanismo de focalización utilizado para la selección de los beneficiarios del programa AFAM PE. Se encuentra que en 2017 el 23.8% de la población objetivo no es seleccionada (Error de exclusión) mediante el Índice de Carencias Críticas (ICC). Este error de selección aumenta 2.7 puntos porcentuales en el período 2013-2017. Esta evolución general puede originarse en la disminución de la cantidad de menores que son seleccionados por el instrumento, provocada por el hecho de que en el ICC tanto los ponderadores que multiplican a las variables, como el

umbral que determina el ingreso al programa, no varían en este período, mientras que la situación socioeconómica de las personas, medida a través de las variables que integran el modelo sí lo hacen. Por este motivo resulta relevante la revisión periódica del modelo y los umbrales a partir de los cuales se accede al programa.

Por último, se realiza un ejercicio de simulación considerando instrumentos de focalización alternativos. En primer lugar, se realizan modificaciones en la especificación del modelo probit del que surge el ICC para el año 2017, logrando aumentar la eficiencia mediante la mejora del error de exclusión y menores incrementos en el error de inclusión. En segundo lugar, se encuentra que la combinación de este método con un indicador de pobreza multidimensional podría contribuir a la disminución del error de exclusión, aunque aumentaría el error de inclusión.

## Introducción

Durante los años 90 y principios de los 2000 varios países en desarrollo comenzaron a implementar programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC). El objetivo principal de estos programas se centró en la reducción de la pobreza y su transmisión intergeneracional, utilizando como herramienta una partida monetaria a cambio del cumplimiento de determinadas contraprestaciones, en general vinculadas a la educación (asistencia o matriculación) y/o salud (controles necesarios en niños/as y embarazadas, vacunación, etc.) (Cecchini y Madariaga, 2011). Estas condicionalidades poseen distinto significado y varían en función de cómo se comunican, se monitorean o se verifica su cumplimiento y en qué medida se sanciona el no cumplimiento de ellas (Rossel, et al, 2014).

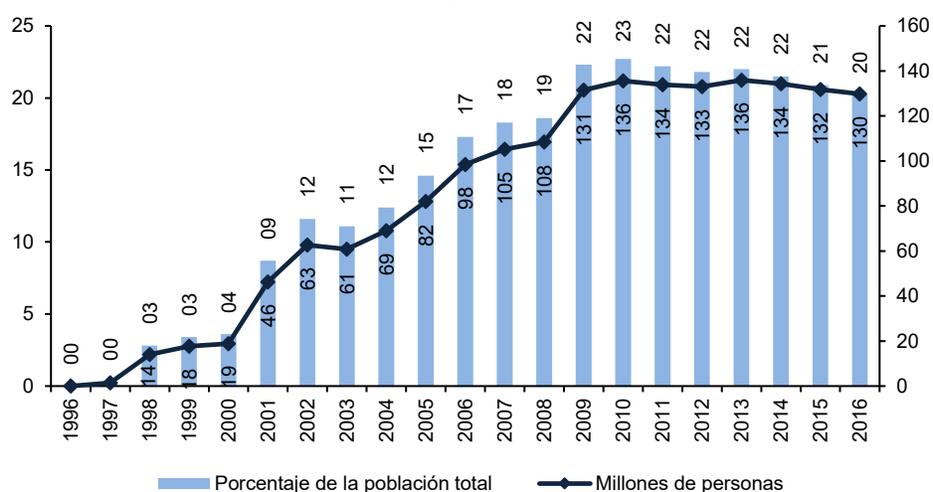
Se identifican en América Latina dos programas pioneros: *Bolsa Escola* en Brasil y *PROGRESA* (Programa de Educación, Salud y Alimentación) en México, ambos ya implementados a mediados de los noventa. En la actualidad son muchos los programas similares que se han desarrollado en la mayoría de los países latinoamericanos con distintos diseños en lo referente a población objetivo, condicionalidades, mecanismos de selección, montos transferidos, inversión total, cobertura y criterios de actualización de la información (Cecchini y Martínez, 2011; CEPAL 2010).

Si bien la cobertura de los PTC ha aumentado significativamente en la región, alcanzando a más del 20% de la población, se estabiliza a partir de 2010, identificándose incluso una leve disminución en los últimos años (gráfico 1). Esto se explica principalmente por la disminución en la cobertura en algunos programas como el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, Mi Bono Seguro de Guatemala, Bolsa Familia de Brasil y Más Familias en Acción de Colombia (Atuesta y Cecchini, 2017).

En lo relativo a la inversión realizada, Atuesta y Cecchini (2017) estiman que en promedio los países de América Latina y el Caribe estudiados destinan 0.33 del PIB en el presupuesto de los PTC. En este contexto regional, Uruguay se posiciona levemente por encima del promedio con una inversión de 0.39% del PIB.

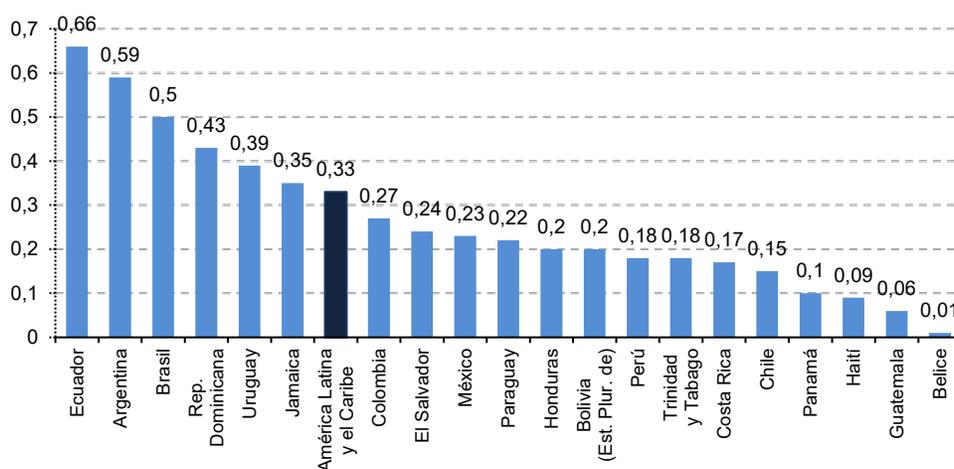
Estos programas buscan focalizar su presupuesto en una población objetivo de menores recursos, en general hogares con niños, de manera de alcanzar un mayor retorno de las transferencias realizadas (Coady, 2004). Con esta finalidad se define su población objetivo y se desarrollan diversos mecanismos para seleccionarla.

**Gráfico 1**  
**Población que participa en los Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe, 1996-2016**



Fuente: Atuesta y Cecchini, 2017.

**Gráfico 2**  
**Inversión de los PTC en América Latina y el Caribe como porcentaje del PIB, según países, alrededor de 2015**



Fuente: Atuesta y Cecchini, 2017.

El objetivo de este documento es analizar y discutir los mecanismos de focalización de los PTC en Uruguay y la región, intentando contribuir a la mejora de la herramienta utilizada en los programas de nuestro país. En el siguiente apartado se realiza una sistematización de los PTC de América Latina y el Caribe que se encuentran vigentes en la actualidad, profundizando en la información sobre su población objetivo, el mecanismo de selección de beneficiarios, los criterios utilizados para la actualización de su información socioeconómica y los principales resultados de sus evaluaciones. El tercer apartado se centra en las características de estos programas en Uruguay, con énfasis en sus mecanismos de selección. Se realiza un ejercicio de simulación considerando instrumentos de focalización alternativos, utilizando la Encuesta Continua de Hogares (ECH, 2017). Por último, se presentan las principales conclusiones y comentarios finales del trabajo.

## I. Sistematización de los programas de transferencias en América Latina: mecanismos de selección, actualización de la información y resultado de evaluaciones

La focalización de la política en determinada población es una característica distintiva de estos programas: se definen criterios y utilizan mecanismos de selección para determinar si un individuo u hogar recibirá la transferencia. Esta focalización puede tener importantes resultados redistributivos y de alivio a la pobreza, aumentando el impacto de estos programas (Coady et al, 2004; Bastagli, 2011; Borges Sugiyama, 2011; Cecchini, y Madariaga, 2011).

Los PTC relevados se clasifican en este apartado de acuerdo al mecanismo de selección que utilizan: categórico, geográfico, comprobación de medios de vida o comprobación sustitutiva de medios de vida. En general, los programas utilizan más de uno de estos métodos a la vez y en pocos casos utilizan uno solo de forma exclusiva (Ibarrán et al., 2017). El mecanismo *categórico* selecciona a los beneficiarios de acuerdo al cumplimiento de alguna categoría preestablecida, referida por ejemplo a un rasgo demográfico como edad o sexo, una condición sanitaria (enfermedad, embarazo, etc.) o un vínculo específico con el mercado de trabajo (desempleo, informalidad, etc.). Por otra parte, el mecanismo de focalización *geográfico* se basa en general en un ordenamiento de localidades o regiones de acuerdo a su nivel socioeconómico, utilizando información georreferenciada para identificar las localidades más pobres. La *comprobación de medios de vida* implica la evaluación directa del cumplimiento de los requisitos para ser beneficiario. En general, este requisito se encuentra vinculado a poseer ingresos inferiores a un determinado umbral. La verificación del cumplimiento se puede realizar en este caso mediante la presentación de documentación o el chequeo de información administrativa disponible en organismos públicos. El hecho de que los ingresos de los hogares más pobres sean difíciles de corroborar por la alta proporción de ocupados informales o zafrales, unido a los incentivos a la subdeclaración de los mismos al momento de postular a un PTC, ha motivado el desarrollo de la *comprobación sustitutiva de medios de vida*. Este mecanismo utiliza en general una

técnica estadística (por ejemplo, análisis discriminante, análisis de componentes principales, modelos probit o logit.) para construir un puntaje que permita aproximarse al ingreso del hogar en función de un conjunto de variables socioeconómicas de los hogares e individuos (Amarante et al, 2008). La asignación de un puntaje al hogar o individuo permite ordenarlos y establecer un umbral para ser clasificado como elegible (Kidd et al 2017; Bastagli, 2011). En América Latina son varios los países que han utilizado mecanismos basados en pruebas de ingresos, focalizando primero geográficamente y luego utilizando la comprobación de medios de vida indirecta (Fizbein y Schady, 2009).

En general, en países donde la participación del programa no tiene un plazo establecido, mientras existan criterios de elegibilidad, la administración del programa va a requerir una recertificación con cierta periodicidad de la información socioeconómica de los beneficiarios. Esto puede implicar distintos criterios de reevaluación de los mecanismos de selección. Sin embargo, en otros países la participación en el programa tiene un límite de tiempo máximo, independiente de los cambios en las circunstancias socioeconómicas o características demográficas (Bastagli, 2011). En estos casos, no existen en general criterios para recertificar la información socioeconómica de los hogares durante el período en que son beneficiarios. En este apartado, se relevan los criterios y sistemas utilizados para actualizar la información de los beneficiarios, de manera de recertificar la condición que los hace pertenecer a la población objetivo. Se indica para cada programa, si existe un criterio establecido para dicha recertificación, su periodicidad y forma de actualización. Por último, se sistematiza la información proveniente de las evaluaciones recientes de los principales programas, identificando diferencias y similitudes en los resultados encontrados en las distintas dimensiones en las que estos programas se espera que incidan.

## A. Principales características de los programas relevados

Se relevaron veintinueve PTC de veinte países de América Latina y el Caribe. Del análisis de los mismos se encuentra que el 71% utiliza como mecanismo de focalización la comprobación sustitutiva de medios de vida (cuadro 1). Este método, en la mayoría de los casos, se utiliza de manera complementaria con un criterio geográfico o categórico. Dentro de las técnicas utilizadas se encuentra la construcción de índices que intentan aproximarse al ingreso, utilizando modelos Probit o regresiones (por ejemplo, Chile, México y Uruguay). También se utilizan índices de bienestar, necesidades básicas insatisfechas o calidad de vida, que ordenan a los postulantes de acuerdo a condiciones estructurales. Por ejemplo, en Ecuador se estima un índice de bienestar mediante la metodología de componentes principales no lineales. Con esta técnica se combinan y ponderan variables relativas a las características de la vivienda, acceso a servicios, disponibilidad de bienes, composición familiar y niveles de educación, entre otras (Borja et al., 2017). Colombia utilizó hasta el año 2016 un índice multidimensional (SISBEN III). Este indicador medía, a través de la metodología de conjuntos difusos (Fuzzy Sets), el estándar de vida de las familias a través de variables en las dimensiones salud, educación, calidad de la vivienda y vulnerabilidad, sin considerar el ingreso de los hogares. En la actualidad, Colombia se encuentra en un proceso de transición, originado en las dificultades que presenta el índice multidimensional para identificar la capacidad de generación de ingresos de los hogares. Con el fin de aproximar de la mejor manera la relación entre la canasta básica de servicios (calidad de vida) y el nivel de ingresos se emplea la regresión cuantílica<sup>1</sup> como metodología estadística para el cálculo del puntaje. Esta metodología permite tener en cuenta estos dos enfoques, aproximando la capacidad de la población para generar ingresos, con el propósito de que la clasificación resultante responda al comportamiento de la pobreza monetaria y multidimensional del país.

---

<sup>1</sup> Esta metodología, a diferencia de mínimos cuadrados ordinarios (MCO), permite obtener predicciones para un cuantil determinado, mientras que el hecho de que la minimización de las desviaciones se realice en valor absoluto en lugar de al cuadrado (MCO), la hace especialmente útil ante la presencia de datos atípicos, heteroscedasticidad o cambio estructural.

**Cuadro 1**  
**Sistematización de los programas de transferencias en América Latina**

País	Nombre del programa	Año de inicio	Población objetivo	Mecanismo de focalización	Actualización de la información
Argentina	Asignación Universal por hijo para Protección Social	2009	Familias con hijos/as menores de 18 años y/o mujeres embarazadas que se encuentren desocupados/as o se desempeñen en la economía informal. Empleados domésticos con ingresos menores al salario mínimo y monotributistas sociales.	Categoría	Se debe realizar una declaración jurada anual de la condición laboral y en caso de estar ocupado se debe indicar si el salario es inferior al salario mínimo. La Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) analiza toda la información registrada en sus bases de datos
	Programa de Ciudadanía Porteña	2005	Hogares residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en situación de pobreza. Se pone énfasis en hogares con mujeres embarazadas y miembros menores de 18 años, discapacitados y/o adultos mayores.	Comprobación de medios directa e indirecta.	Se realiza una declaración jurada al registrarse y no está previsto un período de recertificación. Se indica a los hogares que ellos deberán realizar una nueva declaración en caso de cambios en la composición del hogar o en el nivel socioeconómico.
Belice	Creando oportunidades para nuestra transformación social	2011	Hogares en situación de pobreza	Categoría	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto	2006	Niñas, niños y adolescentes menores de 21 años cursando el nivel de educación primaria comunitaria vocacional o el nivel de educación secundaria comunitaria productiva, en las unidades educativas fiscales y de convenio del subsistema de educación regular. Adicionalmente, los alumnos(as) en centros de educación especial fiscales y de convenio del subsistema de educación alternativa y especial.	Categoría: usuarios de establecimientos públicos.	No corresponde
	Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy	2009	Mujeres embarazadas y lactantes, sin cobertura de salud	Categoría: Mujeres y niños sin cobertura de seguro de salud	No corresponde recertificación.
Brasil	Bolsa Familia	2003	Familias en situación de pobreza y pobreza extrema	Comprobación de medios directa y Geográfica	Cada familia tiene la obligación de acercarse al Centro de Referencia en Asistencia Social cada 24 meses para actualizar su información. Para este propósito se utiliza el mismo formulario vigente que el que se usa para inscribir a los beneficiarios en el Cadastro Único.
	Programa Bolsa Verde	2011	Familias en situación de extrema pobreza que ejercen actividades de conservación de los recursos naturales en las áreas definidas por el artículo 5 del decreto 7.572/11.	Geográfica y Comprobación directa de medios	El egreso se da por la pérdida de condiciones de elegibilidad, el incumplimiento de tareas de conservación ambiental o la inscripción en otro programa de conservación ambiental. La permanencia máxima en el programa es de 2 años renovables.
	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	1996	Familias no-pobres (renta mensual per cápita superior a R\$140) con hijos menores de 16 años que presentan situaciones de trabajo infantil, salvo que se encuentren en situación de aprendiz a partir de los 14 años.	Categoría: Familias con menores de 16 años que trabajen. Comprobación de medios directa y Geográfica	Se egresa del programa cuando se pierden las condiciones de elegibilidad o se llega a los 4 años.

País	Nombre del programa	Año de inicio	Población objetivo	Mecanismo de focalización	Actualización de la información
Chile	Subsistema de Seguridades y Oportunidades - SSyOO (o Ingreso Etico Familiar - IEF)	2012	Hogares en situación de extrema pobreza.	Comprobación de medios indirecta (Estimación de capacidad de generar ingresos a partir de ecuaciones de ingreso).	Los hogares se registran en el Registro Social de Hogares. Permanecen en el programa hasta 24 meses, luego las familias participantes dejan de recibir transferencias pero permanecen vinculadas al programa, su situación socio-económica es re-evaluada al año y aquellas encontradas como elegibles son readmitidas y los pagos se reanudan por un nuevo periodo de dos años. No existe recertificación en el período de 24 meses.
Colombia	Más Familias en Acción	2001	Familias en situación de pobreza y vulnerabilidad (Nivel 1 del SISBÉN), en condición de desplazamiento o indígenas con hijos/as menores de 18 años	1) Geográfica 2) Exclusión de áreas con oferta insuficiente 3) Categórica: Familias desplazadas; familias indígenas; familias pobres 4) Comprobación de medios indirecta. El mecanismo de focalización debe revisarse cada tres años (Art. 94 Ley 715).	La información socioeconómica de los beneficiarios debe ser actualizada cada cuatro años de acuerdo a la ley. Sin embargo, en la práctica la información se ha actualizado cada 5 años.
	Red Unidos (Ex Red Juntos)	2007	1,5 millón de familias en situación de extrema pobreza y/o en condición de desplazamiento	1) Comprobación de medios indirecta: Familias en nivel 1 de SISBEN, dentro de los 1.5 millones de núcleos familiares con menor puntaje. 2) Categórica: Familias desplazadas inscritas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD)	Instrumento selección: 1) Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBÉN). 2) Registro Único de Población Desplazada (RUPD). Límite tiempo de permanencia: 5 años
Costa Rica	Avancemos	2006	Familias con adolescentes y jóvenes entre 12 y 25 años que tienen dificultades para mantener a sus hijos en el sistema educativo por causas económicas	Prueba de medios indirecta (Análisis de Componentes Principales)	Hay dos tipos de procesos de recertificación. El primer tipo es el más frecuente— cada dos años y medio— y solo requiere actualizar la información de la Ficha de Información Social (FIS) que se refiere a los datos de los miembros de la familia. Esta actualización de la información se realiza en las oficinas de la Asociaciones Regionales de Desarrollo Social (ARDS). El segundo tipo requiere que se aplique completamente el cuestionario de la FIS, por lo que se debe visitar la vivienda. Este último tipo de recertificación debe ocurrir cada 7 años. En ambos casos, es responsabilidad de las familias solicitar la actualización de su información. En caso de no hacerlo, perderán su condición de beneficiarias.
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	2003	Familias pobres con hijos menores de 16 años, adultos mayores de 65 años y discapacitados	Comprobación de medios indirecta (Análisis de Componentes Principales no Lineales).	Durante cerca de un año el Ministerio Coordinador del Área Social realizó visitas en todo el país con un equipo de más de 1.000 técnicos para crear el Sistema de identificación y selección de beneficiarios de los programas sociales (Registro Social, ex SELBÉN). Las personas que no se encuentran registradas pueden solicitar una visita por internet. Recertificación cada 5 años.
	Desnutrición Cero	2011	Familias pobres con hijos menores de 1 año y mujeres embarazadas	1) Comprobación de medios indirecta 2) Geográfica	Recertificación cada 5 años

País	Nombre del programa	Año de inicio	Población objetivo	Mecanismo de focalización	Actualización de la información
El Salvador	Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias	2005	Familias en extrema pobreza con niños/as menores de 21 años y/o mujeres embarazadas que residen en municipios con mayor situación de pobreza extrema severa y alta o en asentamientos precarios urbanos	1) Geográfica: Índice Integrado de Marginalidad Municipal 2) Comprobación de medios indirecta	Límite tiempo de permanencia: 3 años. Recertificación cada 10 años (con cada censo nuevo)
Guatemala	Mi Bono Seguro	2012	Familias en situación de pobreza y extrema pobreza con hijos/as de entre 0 y 5 años y 6 a 15 años y/o mujeres gestantes y lactantes.	Comprobación de medios indirecta	No está prevista la recertificación y el egreso del programa se da por el incumplimiento de las condicionalidades.
Haití	Ti Manman Cheri tou nef	2012	Familias en situación de pobreza	1) Geográfica: Zonas y localidades prioritarias dada su situación de pobreza según el mapa de pobreza. 2) Comprobación de medios indirecta: Hogares en pobreza extrema según el sistema de categorización de hogares construido a partir de la información en el Registro Único de Beneficiarios (RUB). 3) Categórica: Criterios de selección del programa.	El programa tiene una duración de 6 meses, renovables hasta 10 veces (5 años) o hasta que los niños egresen de 6to año de primaria.
Honduras	Bono Vida Mejor	2010	Familias en extrema pobreza	1) Geográfica: Aldeas y barrios con mayor concentración de hogares en pobreza extrema 2) Exclusión de áreas con oferta insuficiente (existencia de servicios de educación y salud para atender nueva demanda) 3) Comprobación de medios indirecta	No existe recertificación de la información.
Jamaica	Programme of Advancement Through Health and Education	2001	Familias en situación de pobreza con niños/as menores de 17 años, adultos mayores de 60 años, discapacitados/as, mujeres embarazadas/dando lactancia y/o adultos pobres sin empleo (entre 18 y 64 años)	Comprobación de medios indirecta	Recertificación de la información cada 4 años.
México	Prospera	2014	Hogares en condición de pobreza alimentaria	1) Geográfica: Índice de rezago social - Coneval; Índice de marginación - Conapo 2) Comprobación de medios indirecta (Se estima el ingreso a partir de una Regresión log-lineal).	La recertificación se realiza a nivel de localidad y las localidades se eligen con base en el índice de rezago social. Se prevé que cada localidad sea recertificada cada ocho años. Cuando una familia es recertificada y sus ingresos permanecen debajo de la línea de elegibilidad, permanece como beneficiaria del programa. Si su ingreso resulta mayor que el umbral de elegibilidad, pero menor a la Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones (LVPCS), el hogar ingresa a un Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA) que es un periodo de transición en el que se reciben menos apoyos. El tiempo de estadía en el EDA depende de cuánto tiempo queda a los niños para concluir la escuela y a las mujeres para pasar la edad fértil. Si el ingreso supera la LVPCS, el hogar sale inmediatamente del programa.

País	Nombre del programa	Año de inicio	Población objetivo	Mecanismo de focalización	Actualización de la información
Panamá	Red de Oportunidades	2006	Familias en situación de pobreza extrema	Geográfica: Corregimientos con mayor proporción de pobreza según información en los Mapas de Pobreza, elaborados a partir de variables socioeconómicas del Censo de Vulnerabilidad Social. Comprobación de medios indirecta: Familias en situación de pobreza extrema según la información registrada en la Encuesta de Vulnerabilidad Social.	Recertificación cada 3 años
	Bonos Familiares para la Compra de Alimentos	2005	Familias en situación de extrema pobreza. Se prioriza familias que tengan miembros menores de edad, discapacitados y/o adultos mayores	Geográfica y Comprobación de medios indirecta	Recertificación cada 3 años
Paraguay	Tekoporã	2005	Hogares en situación de extrema pobreza con mujeres embarazadas, padres viudos, adultos mayores y/o niños/as hasta los 18 años, así como familias indígenas.	1) Geográfica (Utiliza Índice de Priorización Geográfica (IPG) que combina tanto criterios de pobreza monetaria como no monetaria) 2) Comprobación de medios indirecta (Índice de Calidad de Vida (ICV))	Límite de permanencia: 6 años (de persistir las condiciones de elegibilidad se extiende a un plazo adicional de dos años y prorrogable por igual periodo hasta un máximo de 10 años).
	Abrazo	2005	Familias en situación de extrema pobreza con niños/as en situación de trabajo infantil.	1) Categórica: Familias con menores de 14 años que se encuentran realizando algún tipo de actividad económica, productiva, de comercialización o de servicio en la vía pública. 2) Comprobación de medios por aproximación	
Perú	Juntos	2005	Familias en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión con mujeres embarazadas, padres viudos, adultos mayores y/o niños/as hasta los 19 años. Antes del 2014 la edad límite de los adolescentes era de 14 años.	1) Geográfica: Índice de Ponderación Geográfico 2) Comprobación de medios	No existe recertificación de la información.
República Dominicana	Progresando con Solidaridad	2012	Familias en pobreza extrema (ICV-1) y moderada (ICV-2)	Comprobación de medios indirecta	El Sistema Único de Beneficiarios recertifica ICV de familias beneficiarias cada 4 años.
Trinidad y Tabago	Targeted Conditional Cash Transfer Program	2006	Familias en extrema pobreza	1) Comprobación de medios indirecta 2) Categórica	La permanencia máxima del programa es por 2 años y no está prevista ninguna recertificación en ese período.
Uruguay	Asignaciones Familiares - Plan Equidad	2008	Hogares con menores de 18 años en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Se incluye a su vez a los menores que se encuentren bajo atención de tiempo completo en establecimientos del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.	Comprobación de medios indirecta y Comprobación de medios directa.	Para postular al programa se debe realizar una declaración jurada. Esta información es revisada mediante visitas a los hogares aunque la periodicidad y cobertura de las mismas no está reglamentada.
	Tarjeta Uruguay Social	2006	Hogares en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica	1) Comprobación de medios indirecta 2) Categórica: beneficiarios de programas de proximidad, personas trans (transexuales, travestis y transgénero), en situación de emergencia habitacional, de calle o desplazados por emergencia climática.	Para ingresar al programa se debe recibir una visita de un equipo social. A partir de la información recabada se calcula un algoritmo que determina el ingreso al programa. Si bien se realizan visitas de recertificación de la situación socioeconómica, no existen plazos preestablecidos.

Fuente: Elaboración propia a partir del procesamiento de la base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, la base de datos de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas del BID y a la sistematización de información disponible de los Programas.

Los mecanismos de focalización categóricos son utilizados por el 38% de los programas y en general se corresponden con definiciones en base a la edad, el sexo, la situación laboral o alguna situación particular como haber sido desplazados de su vivienda por factores climáticos. De los once programas relevados que utilizan este mecanismo, siete lo hacen de manera combinada mientras que cuatro focalizan únicamente de manera categórica. En este grupo se encuentra el programa Asignación Universal por Hijo de Argentina, el cual focaliza en familias con menores de 18 años y/o mujeres embarazadas que se encuentren desocupadas o se desempeñen en la economía informal, empleadas domésticas con ingresos menores al salario mínimo y monotributistas sociales.

En tercer lugar, la focalización geográfica es utilizada en 36% de los PTC. En este caso, se realiza un ordenamiento de territorios en base a información censal o de encuestas, priorizando aquellos con mayores niveles de vulnerabilidad. Este mecanismo en ninguno de los casos analizados se utiliza solo y es en general complementado con una prueba de medios (directa o indirecta) que permita identificar a las personas en peor situación dentro del territorio seleccionado. Por último, se destaca que la focalización mediante prueba de medios de vida directa se utiliza sólo en seis de los veintinueve programas relevados.

En lo relativo a los criterios utilizados por los programas para actualizar la información socioeconómica de sus beneficiarios se identifica una gran variedad. En los dos programas analizados en Argentina la información socioeconómica se obtiene a partir de declaraciones juradas de los beneficiarios. En la Asignación Universal por Hijo la declaración se debe hacer todos los años mientras que en el Programa de Ciudadanía Porteña se establece que se deberá hacer una nueva declaración cuando existan cambios en la composición del hogar o en el nivel socioeconómico. Por su parte, en Bolsa Familia de Brasil cada familia tiene la obligación de acercarse a una oficina pública cada 24 meses para actualizar su información. En el caso de Más Familias en Acción de Colombia la información socioeconómica de los beneficiarios debe ser actualizada cada cuatro años de acuerdo a la ley, aunque en la práctica se ha hecho cada cinco. Ecuador establece la recertificación de la información cada cinco años tanto en el Bono de Desarrollo Humano como en el programa Desnutrición Cero. Por su parte en Costa Rica se debe recertificar información en dos instancias. Cada dos años y medio se debe concurrir a una oficina pública a actualizar la información de los integrantes del hogar mientras que cada siete años se debe recibir una visita al hogar para recabar información socioeconómica. En ambos casos, la responsabilidad de solicitar la actualización de su información recae en las familias, pudiendo perder el beneficio en caso de no realizar el trámite. El programa Prospera (antes llamado Oportunidades) de México establece que cada localidad sea recertificada cada ocho años. A partir de la información socioeconómica relevada en el hogar se le asigna un puntaje del índice de elegibilidad. Existen dos umbrales de este índice, si las condiciones de vida son inferiores a un determinado umbral, el beneficiario permanece en el programa, mientras que existe otro umbral un poco más elevado, si el hogar se encuentra por encima del primero pero por debajo del segundo, se ingresa en un esquema diferenciado de apoyos, entendido como un período de transición hasta el egreso en el que se reciben menos apoyos. Si el hogar sobrepasa el segundo umbral, egresa automáticamente del programa.

Otros programas en cambio establecen un tiempo máximo de permanencia, por ejemplo, Ingreso ético familiar de Chile fija un tiempo límite de permanencia en el programa de dos años, Red Unidos de Colombia cinco años mientras que Tekoporã de Paraguay establece el límite en seis años. En todos estos casos no están previstos procesos de recertificación mientras se está recibiendo el beneficio.

Por último, se identifican programas que no presentan un límite de permanencia y tampoco establecen un criterio formal de recertificación de la información socioeconómica; en este grupo se ubica el programa de Ciudadanía Porteña de Argentina y el de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad de Uruguay (AFAM PE). En el caso de AFAM PE, si bien no se establece formalmente un plazo

para la recertificación de la información, el Ministerio de Desarrollo Social realiza visitas periódicas para evaluar la situación socioeconómica de sus beneficiarios, aunque a mayor masividad del programa más difícil resulta cubrir un número significativo de ellos con una periodicidad preestablecida.

## B. Las evaluaciones de los programas

En este apartado se releva el resultado de las principales evaluaciones de los PTC en los diferentes países. La expansión de estos programas ha ido acompañada por una gran cantidad de evaluaciones que estudian los resultados e impactos en una serie de dimensiones: pobreza, desigualdad, educación, salud, empleo, etc. Estas evaluaciones encuentran una alta progresividad distributiva con efectos directos sobre la pobreza, aunque la magnitud de sus efectos depende de los montos de las transferencias y la cobertura del programa (Coady et al 2004, Lindert et al 2006). Levy y Schady (2013), encuentran que los PTC han sido importantes para aliviar la pobreza y la desigualdad en la región en la última década. En el mismo sentido, Skoufias et al. (2013) en una evaluación de Progresía, estiman en casi nueve puntos porcentuales la reducción del índice de pobreza monetaria, mientras que en un trabajo anterior estimaron una disminución en la brecha de pobreza de cuatro puntos porcentuales (Skoufias y Di Maro, 2008). En un estudio para ocho países de América Latina, Amarante y Brun (2018) encuentran que el impacto de los PTC en la reducción absoluta de los índices de pobreza es limitado en todos los países, con la excepción de Ecuador (2,4 puntos) y Uruguay (1 punto)<sup>2</sup>. Sin embargo, en términos relativos los PTC implican una reducción del 15% de la pobreza en Uruguay, del 7% en Ecuador y del 3% en Costa Rica. Además, las variaciones en términos relativos en la intensidad y severidad de la pobreza tienden a ser más altas que los cambios en la incidencia, por ejemplo, para el caso uruguayo la variación en la brecha explicada por los PTC alcanza un 21% mientras que en la severidad se ubica en 28% (Amarante y Brun, 2018). Por otra parte, en un trabajo coordinado por Cetrángolo y Curcio (2017) se estima un impacto positivo de la Asignación Universal por Hijo (AUH) de Argentina en la disminución de los índices de pobreza, indigencia y brecha de la pobreza. Si bien se encuentra que en el año 2016 un 10,2% de las personas que eran consideradas pobres logró salir de esa situación debido a la AUH, se señala que quienes logran superar la línea de pobreza se mantienen en una situación de alta vulnerabilidad, con ingresos apenas superiores al umbral oficial.

En la dimensión educación existe evidencia clara sobre los efectos positivos en la matrícula y la tasa de asistencia (Schady, 2006; Levy, 2006; Fiszbein y Schady, 2009; Saavedra y García, 2012; Baird et al., 2014). Adicionalmente se encuentra que este impacto es mayor cuanto peor es la situación inicial. Baird et al. (2014) realizan una revisión sistemática de 35 evaluaciones de programas de Transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas de países en desarrollo, siendo en su gran mayoría de América Latina o Asia. En general estos trabajos analizan los resultados en matriculación (32 estudios), mientras que un número menor se centran en asistencia (16) y aun menos son los que analizan los puntajes de pruebas estandarizadas (5). La mayor parte de estos estudios encuentra que el impacto sobre la inscripción y asistencia escolar es positivo. A su vez, se encuentra que la probabilidad de asistencia escolar aumenta con la intensidad de las condicionalidades (Baird et al 2014). Por su parte existen otros estudios que muestran que las condicionalidades pueden ser un instrumento útil en el caso que el nivel de cumplimiento de algunas conductas básicas (realización de controles médicos, asistencia educativa, etc.) sea bajo, y en esos casos la evidencia muestra que operan positivamente sobre la conducta de los beneficiarios. Sin embargo, no parecen ser un dispositivo adecuado cuando existen déficits importantes en la oferta de servicios sociales básicos o cuando el nivel de cumplimiento de las conductas esperadas es muy alto en la población beneficiaria.

---

<sup>2</sup> El estudio abarca a Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

Existen estudios que muestran que cuando las razones de incumplimiento de las condicionalidades son externas a la población beneficiaria, las condicionalidades no parecen ser el mecanismo más adecuado dado que puede contribuir a una mayor exclusión de algunos sectores y se produce un efecto contrario al deseado por la política<sup>3</sup> (Rossel et al 2014).

Los estudios que consideran los puntajes de prueba estandarizados no encuentran ningún tipo efecto significativo, concluyendo que los efectos de estas intervenciones sobre el rendimiento estudiantil son pequeños en el mejor de los casos (Baird et al, 2014).

En un estudio reciente para Argentina, Edo et al. (2017) estiman que el programa AUH incrementa 3.9 puntos porcentuales la probabilidad de asistir a la escuela secundaria entre niños elegibles de 15 a 17 años. Por otra parte, Araujo et al. (2017) concluyen que ser beneficiario del Bono de Desarrollo Humano en Ecuador aumentó entre 1 y 2 puntos porcentuales la tasa de finalización de la escuela secundaria. En lo relativo al impacto en el aprendizaje se encuentran resultados diversos (Fiszbein y Schady, 2009; García, 2012; Saavedra y García, 2012). Por ejemplo, en un estudio para México se encuentra que niveles más altos de inscripción no produjeron mejores resultados en las pruebas de habilidades (Behrman et al, 2009). Por otro lado, en una evaluación para Nicaragua, Barham et al. (2016) encuentran que los varones que se beneficiaron de transferencias monetarias al final de la niñez alcanzan 0,5 años más de escolaridad, obteniendo puntuaciones en las pruebas que son 0,2 desvíos estándar más altas. En un trabajo anterior para jóvenes en Nicaragua, se estima que tres años de exposición al programa mejoran los resultados en matemáticas y lenguaje (Barham et al, 2014).

En lo relativo al impacto de los PTC en la dimensión salud y nutrición se suele encontrar impactos positivos en el uso de los servicios de salud y en los indicadores nutricionales, así como en la disminución de las tasas de morbilidad para determinados rangos de edad. En general la evidencia sugiere que los PTC son eficaces en el aumento de la prevención de salud y en algunos casos en la mejora del estado de salud. De quince estudios que analizaron el efecto general en el uso de servicios de salud, nueve encontraron un aumento significativo y uno una reducción, aunque en este último caso se identifica que fue posterior a un incremento inicial y podría explicarse por mejoras en el estado general de salud (Bastagli, et al 2016). Es importante tener en cuenta que el incremento en el uso de los servicios preventivos puede provocar una mejora en el estado de salud y reducir la necesidad del uso de servicios posteriormente, por ese motivo una disminución en la utilización puede no ser considerada necesariamente un efecto negativo (Bastagli, et al 2016).

La evaluación sistemática realizada por Lagarde et al (2007) confirma el incremento en el uso de servicios de salud asociado a los programas de transferencias. El Programa Oportunidades en México es un ejemplo de mejora en las consultas regulares de prevención y cuidados de salud: se duplica el número de visitas en los servicios de salud. En Honduras se encuentra un efecto similar, con un incremento en el uso para los más pequeños, e importantes mejoras en los cuidados prenatales y controles en los primeros años de vida. Lo mismo se encuentra en los programas de Nicaragua y Colombia con efectos positivos en los cuidados en los dos primeros años de vida. En lo que refiere a los resultados en las medidas antropométricas, en general también se encuentran resultados positivos aunque en algunos casos están limitados a algunos subgrupos. En Colombia se observa una mejora del estado nutricional de recién nacidos y bebés, con un incremento en el peso promedio de los recién nacidos en áreas urbanas. Por otra parte, se ha señalado que la participación de un año en el programa colombiano disminuye en 1% la desnutrición crónica (Atanasio, Trias y Vera-Hernández, 2008). Otro estudio para Colombia muestra que tiene impactos positivos en la

---

<sup>3</sup> Minujín, Davidziuk y Delamónica (2007) plantean que para lograr el cumplimiento de las condicionalidades se requiere una adecuada expansión y mejora de la oferta de servicios de salud, de cuidado infantil o de educación. De lo contrario se penaliza a las familias que viven en zonas con menor infraestructura o de peor calidad.

altura para la edad de niños menores a 2 años aunque no se registran efectos en niños mayores a esa edad. En Nicaragua se registra una reducción en la magnitud del retraso de crecimiento en altura para la edad y en la proporción de niños de 0 a 5 años de bajo peso. En México son tres los estudios que encuentran efectos en la altura de los participantes, utilizando distintos modelos, poblaciones y momentos del tiempo. Sin embargo, en una evaluación para Brasil no existen efectos significativos en las medidas de altura para la edad e incluso un efecto negativo en el peso para la edad para menores de 7 años (Lagarde, et al 2007). Para este país se encuentra que el programa tuvo un impacto positivo en la reducción de la mortalidad infantil (Rasella et al., 2013) y del embarazo adolescente (Azevedo et al., 2013).

El impacto de los PTC en el empleo es ambiguo. En una revisión sistemática abarcando 74 estudios, Bastagli et al. (2016) consideran efectos en oferta laboral, incluyendo participación laboral e intensidad de la oferta, tanto de los adultos como de los niños y a su vez diferencian los efectos de algunos estudios que se centran en las mujeres. Encuentran que menos de la mitad de los estudios estiman un efecto significativo sobre la participación laboral de los adultos y entre aquellos que se centran en la edad de trabajar se encuentra un aumento en la participación. En lo que refiere a la intensidad del empleo, cerca de la mitad encuentra que no hay un efecto significativo. En general la evidencia muestra que no conducen a una reducción sistemática de las horas trabajadas, y dependiendo de la naturaleza del programa pueden existir reducciones o aumentos temporales en el tiempo dedicado al trabajo remunerado.

Por su parte, las evaluaciones de impacto y otros estudios para países de América Latina como Argentina, Brasil, Chile, Honduras, México, Nicaragua y Paraguay no encuentran evidencia sobre la existencia de desincentivos laborales de los beneficiarios (CEPAL-OIT, 2014). En un estudio para tres programas<sup>4</sup>, Alzúa et al. (2013) encuentran un efecto negativo en la oferta de trabajo de los adultos participantes, pero no es estadísticamente significativo. En el caso de PROGRESA, estiman un efecto positivo en el número de horas trabajadas por las mujeres beneficiarias y un aumento considerable en los salarios entre los beneficiarios. En un estudio para Brasil, Barbosa y Corseuil (2014) encuentran que participar en Bolsa Familia no incide en las decisiones laborales de los adultos, tanto en la elección del tipo de empleo (formal o informal) como en la cantidad de horas trabajadas.

Además de los efectos diferenciales en el tiempo de trabajo en general uno de los temas estudiados en los efectos laborales se vincula con los cambios en la asignación del tiempo entre hombres y mujeres. Son varios los estudios que encuentran un aumento en el tiempo dedicado al trabajo doméstico de las mujeres, en algunos casos junto con una reducción en el tiempo dedicado a las tareas domésticas por parte de las niñas (Bastagli et al, 2016). Las evaluaciones para el programa AUH de Argentina encuentran un efecto negativo sobre la participación laboral de las mujeres y la formalidad (Garganta et al., 2017; Garganta y Gasparini, 2015). En este caso es relevante destacar que el programa focaliza categóricamente en desempleados y empleados informales, lo que puede generar incentivos que incidan directamente en este resultado. Por otra parte, Araujo et al. (2016) encuentran que el BDH de Ecuador no disminuye la oferta de trabajo de las mujeres participantes aunque si aumenta su informalidad. Por último, la evidencia en general muestra una reducción tanto en la tasa de trabajo infantil así como en su intensidad, este resultado es consistente con los aumentos en la asistencia escolar antes mencionados (Bastagli et al., 2016).

En Uruguay las evaluaciones de impacto del programa de AFAM PE han analizado principalmente las dimensiones nutrición, educativa y laboral. Machado et al. (2012), en base a encuestas de hogares, encuentran un aumento en la tasa de asistencia a enseñanza media, creciente con la edad. Por otro lado, no encuentran efectos en la tasa de participación laboral y formalidad de

---

<sup>4</sup> Progresas de México, Red de Protección Social de Nicaragua y el Programa de Asignación Familiar de Honduras.

los adultos. En estudios más recientes, Bérgho et al. (2016) estudian el impacto mediante regresiones discontinuas, utilizando una encuesta de seguimiento a beneficiarios de la prestación (aplicada también a no beneficiarios con características similares). Los resultados no evidencian efectos ni en la tenencia de carné ni en controles de salud; tampoco se evidencian efectos sobre indicadores nutricionales de los más pequeños. En cuanto a los impactos educativos, se encuentra un efecto positivo sobre la probabilidad de asistencia entre los adolescentes de 13 a 17 años (entre 2% y 4%). Por otra parte, se encuentra evidencia del aumento de la informalidad laboral, principalmente en el caso de las postulantes mujeres. Bérgho y Cruces (2016) también encuentran un efecto del programa en la reducción del empleo formal para las personas con una probabilidad media de ser formales. Los autores constatan que la caída del empleo registrado se debe en mayor medida a un aumento en el empleo no registrado, y en menor medida a un desplazamiento hacia fuera del mercado laboral. Failache et al. (2016) concluyen que si bien este programa no tiene efectos significativos sobre la tasa de ocupación, el empleo y las horas trabajadas, sí tiene un impacto significativo y negativo sobre la probabilidad de contribuir a la seguridad social principalmente en el adulto que cobra la transferencia. El efecto es de mayor intensidad en jóvenes, mujeres e integrantes de hogares nucleares.



## II. Las transferencias monetarias en Uruguay

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

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

Por otra parte, en el año 2006 se crea el programa Tarjeta Uruguay Social (TUS)<sup>5</sup> con el objetivo de asistir mediante una transferencia monetaria a los hogares que se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema en el marco del Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES). En la actualidad la población objetivo del programa se establece en 60.000 hogares. De estos, reciben el monto duplicado los 30.000 en peor situación. Adicionalmente se paga una transferencia extra por mujer embarazada o menor de cuatro años. En todos los casos la transferencia no exige contraprestaciones a cambio y se paga a través de una tarjeta pre paga que puede ser utilizada en una red de comercios adheridos.

El monto transferido en el caso de AFAM PE se ubica en \$1.496 (US\$48) por menor, más un complemento de \$641 (US\$21) si el menor asiste al segundo ciclo de educación. A su vez, se establece una escala de equivalencia de 0,6, de manera que el monto promedio por menor de 18 años es decreciente con la cantidad de menores. En el caso del programa TUS los montos van desde

---

<sup>5</sup> En 2006 y 2007 se denominó Tarjeta Alimentaria.

\$992 (US\$34) para un hogar sin menores o con un menor, hasta \$2.667 (US\$183) en un hogar con 4 menores o más. Los 30 mil hogares en peor situación reciben el monto duplicado, mientras que se paga un complemento de \$241 (US\$8) por mujer embarazada o niño menor de 4 años<sup>6</sup>.

En lo relativo a la inversión total realizada<sup>7</sup>, se encuentra que el presupuesto ejecutado por estos programas en 2017 representa el 0.48% del PIB (0.33% el programa AFAM PE y 0.15% el programa TUS).

Para llevar a cabo la selección de hogares beneficiarios de ambos programas se utiliza como mecanismo de focalización la comprobación de medios de vida directa e indirecta. La comprobación de medios directa es realizada administrativamente por el Banco de Previsión Social (BPS) a partir del control mensual del ingreso formal anual per cápita del hogar. Por otra parte, la comprobación sustitutiva de medios de vida se realiza en base a un Índice de Carencias Críticas (ICC), elaborado a partir de un modelo probit que estima la probabilidad de que el hogar pertenezca al primer quintil de ingresos per cápita. El ICC se estima en función de variables estructurales del hogar y sus integrantes, referidas a la vivienda, la composición del hogar, el clima educativo, etc. Su aplicación resulta en un puntaje que permite ordenar a los hogares postulantes al programa de acuerdo a su nivel de vulnerabilidad. En base a este índice se fijan umbrales a partir de los cuales un hogar puede ser seleccionado para los programas de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad y Tarjeta Uruguay Social (Lavalleja et al., 2012; MIDES, 2014; Bai et al., 2014).

Este índice fue estimado por primera vez en 2008 por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República, en base a la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada de 2006 del Instituto Nacional de Estadísticas (INE). En 2012, el ICC es reestimado por la misma institución a partir de la Encuesta Continua de Hogares 2011 del INE, estableciéndose a su vez nuevos umbrales. Este ICC es el utilizado en la actualidad. Las variables que integran la nueva estimación no presentan grandes modificaciones. En particular, se sustituye la variable que indicaba que un hogar no tenía baño debido a su baja frecuencia, incorporando una nueva variable que agrega a la anterior el hecho de que el servicio sanitario no tenga descarga automática de agua. Por otra parte, la variable "Techo liviano sin cielorraso o quincha" es unificada con "Techo de materiales de desecho" y la variable "Ocupante" se modificó para el interior del país agregando a los ocupantes con relación de dependencia. Por último, se vuelve a estimar el índice factorial de riqueza, actualizando los ponderadores.

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

A continuación se analiza el mecanismo de focalización actual de las transferencias dirigidas hacia los niños y niñas, y se brindan algunos insumos para posibles modificaciones del mismo. Por un lado, se analiza la evolución de la cobertura en el último período, y por otro, la eficiencia del mecanismo implementado para alcanzar la población objetivo. Se reestima el modelo probit actual y se estudian otros alternativos, en base a la última ECH del año 2017 del INE. Por último, se analizan otras técnicas alternativas para la construcción de instrumentos de focalización. Esto permite contar con insumos actualizados para la discusión sobre la eficiencia y el alcance del mecanismo de

---

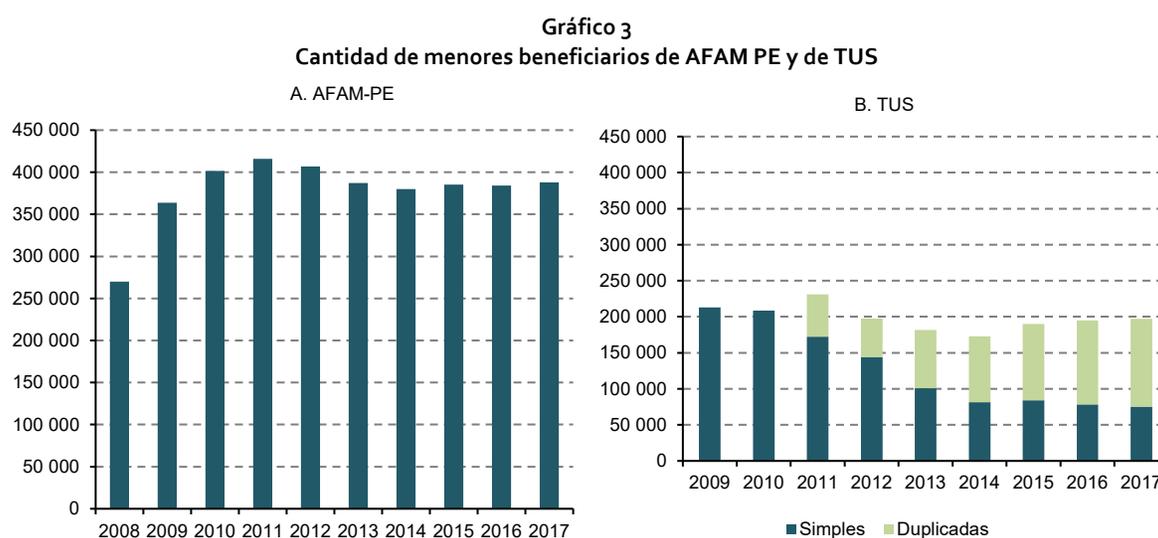
<sup>6</sup> En los cuadros A1 y A2 se presentan las tablas de montos completas.

<sup>7</sup> Estimación realizada en base a información de presupuesto ejecutado por estos programas provista por el MIDES y estimaciones del PIB realizadas por el Banco Central del Uruguay.

focalización con la perspectiva de posibles modificaciones futuras. En el análisis que se presenta se utilizan tres conceptos básicos: i) población objetivo, refiere a los hogares que deberían ser beneficiarios del programa en teoría, en el caso de AFAM PE los 500 mil menores en hogares de menores ingresos per cápita sin considerar el cumplimiento de las condicionalidades; ii) población elegible refiere a los hogares que resultan seleccionados por el mecanismo de focalización sin considerar el cumplimiento de las condicionalidades, y iii) población beneficiaria que son los hogares que declaran estar percibiendo la transferencia.

## A. La cobertura y focalización actual de las transferencias en los menores

La cantidad de beneficiarios del programa AFAM PE se incrementa en los primeros años de la ley y a partir de 2012 se estabiliza. La cobertura particularmente aumenta a partir del segundo año de implementación de la ley, cuando se flexibilizaron los criterios de selección reduciéndose el umbral para participar del programa de modo de alcanzar una mayor cantidad de beneficiarios (gráfico 3). El promedio el programa AFAM PE en 2017 alcanzó a 387 mil beneficiarios<sup>8</sup>, representando el 44% de los menores de 18 años.



Fuente: Registros administrativos del Ministerio de Desarrollo Social.

El programa TUS alcanza en promedio en 2017 a más de 75 mil hogares, lo que representa alrededor de 197 mil menores. Su cobertura ha disminuido respecto a 2011 debido a un proceso de recertificación de la información en base a visitas domiciliarias que produjo el egreso del programa de un gran número de beneficiarios en el período 2011-2014<sup>9</sup>. Por otra parte, se produce un cambio en la distribución entre montos simples y duplicados. Mientras que en 2011 el 80% de los hogares que recibían TUS cobraban el monto simple y el 20% el monto duplicado, en 2017 la distribución se iguala en 49% y 51% respectivamente.

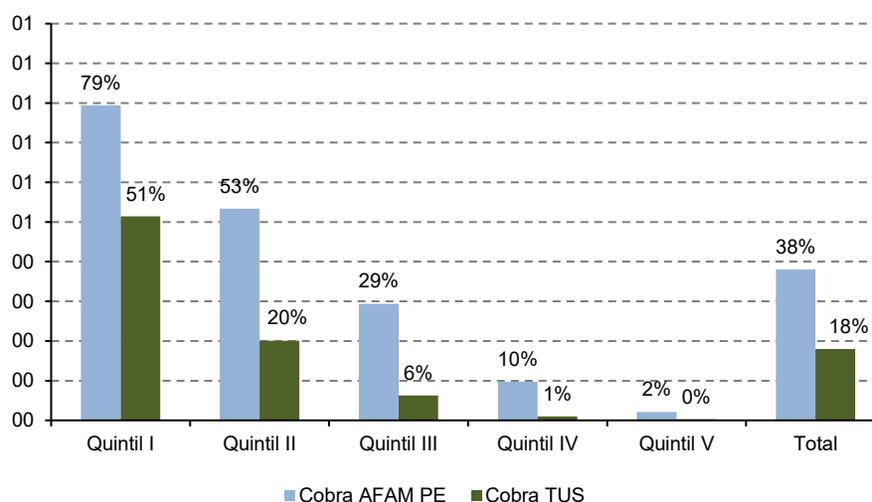
<sup>8</sup> Fuente: Observatorio Social del MIDES.

<sup>9</sup> La cantidad de Tarjetas en este período disminuyó 19%.

Una manera alternativa para analizar la cobertura de estos programas es en base a los hogares que declaran ser beneficiarios en la ECH 2017 del INE<sup>10</sup>. La captación del programa AFAM PE en esta encuesta alcanza al 86.7% de los hogares beneficiarios, mientras que en el programa TUS alcanza al 75.3%. Esta última cifra es levemente inferior al promedio de 87% encontrado por Cecchini y Villatoro (2018) para trece PTC de distintos países de la región en el período 2011-2015.

El análisis muestra un marcado aumento de la cobertura de estos programas al disminuir el quintil de ingreso per cápita. Destaca la alta cobertura del programa AFAM PE en el primer quintil (79%), mientras que la mitad de los menores del primer quintil viven en hogares que cobran TUS (51%). En el segundo quintil la mitad de los menores cobran AFAM PE y uno de cada cinco recibe TUS (gráfico 4).

**Gráfico 4**  
**Proporción de menores de 18 años que reciben transferencias según quintiles de ingreso per cápita**  
**(sin considerar el monto recibido por AFAM PE ni TUS), 2017**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Estimación propia en base a ECH 2017, INE.

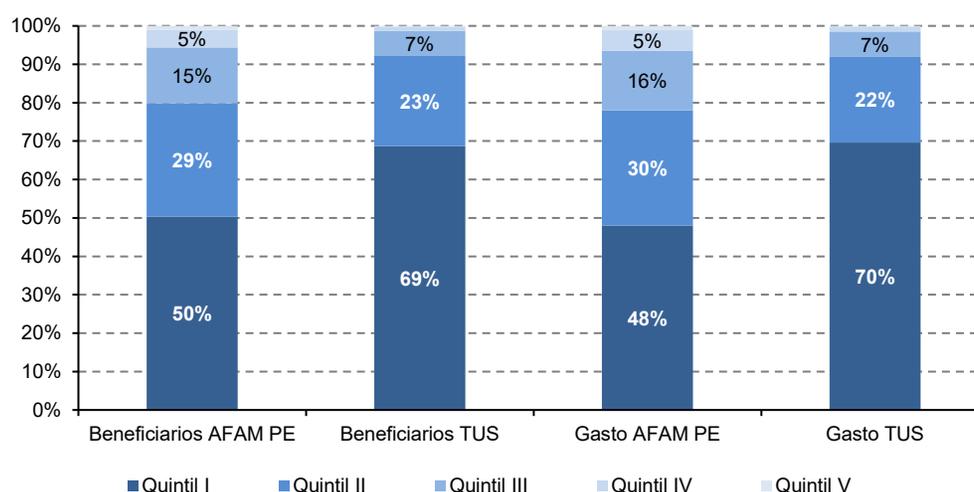
Con el objetivo de estudiar la focalización de estos programas, se analiza en primer lugar la distribución de los beneficiarios y el gasto del programa según quintil de ingreso per cápita del hogar. En lo relativo a la distribución de beneficiarios se observa que el 79% de los beneficiarios del programa AFAM PE y el 92% del programa TUS se ubican en los dos primeros quintiles. Por su parte, el programa TUS presenta una mayor proporción de beneficiarios en el primer quintil (69%), acorde con su objetivo de focalizarse en la vulnerabilidad extrema. Si analizamos la distribución del gasto de los programas por quintil encontramos que se distribuyen de manera similar que los beneficiarios (gráfico 5).

Un análisis más preciso de la focalización del programa AFAM PE surge de estudiar la relación entre la pertenencia a la población objetivo y el hecho de ser beneficiario. Se consideran en este caso como población objetivo a los 500 mil menores de 18 años con ingresos per cápita más bajos, sin exigírsele ninguna condicionalidad. El cuadro 2, muestra que en 2017 la proporción de beneficiarios que

<sup>10</sup> La identificación de beneficiarios del programa AFAM PE es la presentada en MIDES (2019).

no pertenece a la población objetivo alcanza al 10% (Error de inclusión). Por otra parte, la proporción de menores que perteneciendo a la población objetivo declaran no estar recibiendo la transferencia asciende al 39% (error de exclusión). La magnitud de estos errores es baja si la comparamos con programas de transferencias de la región. Por ejemplo, Veras Soares et al. (2010) estiman para Bolsa Familia un error de inclusión de 49% y un error de exclusión de 59%. A su vez, para el programa Oportunidades encuentran que estos errores ascienden a 36% y 70% respectivamente.

**Gráfico 5**  
Distribución de beneficiarios y gasto por AFAM PE y TUS según quintil de ingresos, 2017



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2017 del INE.

El análisis de estos errores por región muestra un error de inclusión similar, mientras que el error de exclusión es sensiblemente más alto en Montevideo, ubicándose 7.5 puntos porcentuales por encima del Interior. Si bien el error de exclusión parece elevado, se deben tener en cuenta dos factores que pueden relativizar el resultado. Por un lado, el hecho que la encuesta logre captar solo al 85% de los beneficiarios podría aumentar artificialmente el indicador. Por otra parte, en base a la ECH del año 2017, se estima que el 6% de los clasificados como "error de exclusión" no asisten al sistema educativo, por lo que no se trataría de un error de exclusión sino al resultado del cumplimiento de las condiciones del programa. Por último, es importante resaltar que el error de inclusión es levemente mejor al que se obtiene de realizar el mismo ejercicio para 2013, año en el cual se comenzó a implementar el nuevo ICC.

Uno de los factores que pueden incidir en los errores de cobertura del programa se origina en la pérdida de capacidad predictiva en el tiempo del instrumento de selección utilizado, motivo por el cual el MIDES lo evalúa y reestima periódicamente. A su vez, si bien las variables incluidas en el mismo son de carácter estructural y presentan una baja variación de un año a otro, en períodos más largos pueden disminuir su precisión. Por otra parte, la no actualización de umbrales junto a una mejora sostenida en los indicadores socioeconómicos que integran el ICC provoca que cada vez menos menores sean elegibles para el programa. Por estos motivos resulta relevante la revisión periódica del modelo y los umbrales a partir de los cuales se accede al programa.

**Cuadro 2**  
**Distribución de menores en función de su condición de población objetivo**  
**y de beneficiarios AFAM PE, 2013 y 2017**

	2013			2017		
	No población objetivo	Población objetivo	Total	No población objetivo	Población objetivo	Total
No beneficiarios	357 997	188 391	546 388	354 696	195 563	550 259
Beneficiarios	49 345	311 600	360 945	32 903	304 430	337 333
<b>Total</b>	<b>407 342</b>	<b>499 991</b>	<b>907 333</b>	<b>387 599</b>	<b>499 993</b>	<b>887 592</b>
Error de inclusión		14%			10%	
Error de exclusión		38%			39%	

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2013 y 2017 del INE.

### III. Análisis de eficiencia del ICC

#### A. Análisis de AFAM PE

En este apartado, se analiza la eficiencia del ICC como instrumento de selección de la población objetivo del programa AFAM PE. Con este objetivo, se compara la población objetivo con la población elegible por el ICC utilizado actualmente por el programa. En este caso, el error de exclusión indica qué proporción de la población objetivo no es elegible por el ICC, mientras que el error de inclusión indica la proporción de población elegible por ICC que no pertenece a la población objetivo. El análisis se realiza para los años 2013 y 2017, con la finalidad de determinar si existen variaciones entre el año en que se comenzó a utilizar y la actualidad (cuadro 3).

En primer lugar, se encuentra que en 2017 el 23.8% de la población objetivo no es seleccionada por el ICC (error de exclusión). Este error de selección aumenta 2.7 puntos porcentuales en el período 2013-2017 y es levemente superior en Montevideo. Por otra parte, la proporción de menores seleccionados por el ICC que no pertenece a la población objetivo (error de inclusión) disminuyó 3.1 puntos porcentuales en el período analizado, básicamente por la mejora en el Interior del país. Esta evolución general puede originarse en la disminución de la cantidad de menores que son seleccionados por el instrumento, provocada por el hecho de que en el ICC tanto los ponderadores que multiplican a las variables, como el umbral que determina el ingreso al programa, no varían, mientras que la situación socioeconómica de las personas, medida a través de las variables que integran el modelo sí lo hacen. Es decir, una leve mejora en los indicadores generales de vivienda, educación, composición del hogar, elementos de confort, etc., con ponderadores y umbrales fijos, provoca que automáticamente la cantidad de menores que son seleccionados por el ICC sea menor, aumentando el error de exclusión del modelo y disminuyendo su error de inclusión. Esta comprobación, en línea con lo encontrado por Lavalleya et al. (2012), lleva a la conclusión acerca de la importancia de actualizar los parámetros periódicamente de manera de mantener la capacidad predictiva del modelo y mejorar su eficiencia en la captación de beneficiarios.

**Cuadro 3**  
**Eficiencia del ICC para la selección de la población objetivo de AFAM PE**  
**(en menores de 18 años), 2013 y 2017**

	Total país					
	2013			2017		
	No población objetivo	Población objetivo	Total	No población objetivo	Población objetivo	Total
No elegible	320 078	105 491	425 569	320 184	119 050	439 234
Elegible	87 264	394 500	481 764	67 415	380 943	448 358
Total	407 342	499 991	907 333	387 599	499 993	887 592
Error de inclusión		18,1%			15,0%	
Error de exclusión		21,1%			23,8%	
	Montevideo					
	2013			2017		
	No población objetivo	Población objetivo	Total	No población objetivo	Población objetivo	Total
No elegible	144 654	35 909	180 563	148 062	36 469	184 531
Elegible	24 664	124 774	149 438	21 785	109 822	131 607
Total	169 318	160 683	330 001	169 847	146 291	316 138
Error de inclusión		17%			17%	
Error de exclusión		22%			25%	
	Interior					
	2013			2017		
	No población objetivo	Población objetivo	Total	No población objetivo	Población objetivo	Total
No elegible	175 424	69 582	245 006	172 122	82 581	254 703
Elegible	62 600	269 726	332 326	45 630	271 121	316 751
Total	238 024	339 308	577 332	217 752	353 702	571 454
Error de inclusión		19%			14%	
Error de exclusión		21%			23%	

Fuente: Elaboración propia en base a las ECH 2013 y 2017 del INE.

Hasta aquí se analizó estrictamente la eficiencia del ICC como instrumento de selección de la población objetivo del programa AFAM PE. A continuación se incluye en el análisis aspectos vinculados a la gestión del programa que modifican los resultados anteriores. Como fuera mencionado anteriormente el BPS realiza controles de ingresos formales, provocando el egreso del programa en caso de que el hogar sobrepase un determinado ingreso per cápita anual. De esta manera, posibles errores de inclusión del ICC pueden ser corregidos a partir de estos controles. Por otro lado, si el umbral de ingresos es demasiado bajo el error de exclusión puede aumentar al excluir del programa a población objetivo. En la misma línea, la existencia de condicionalidades puede alterar la selección realizada por el instrumento, egresando del programa a aquellos que no cumplen con el requisito de asistir al sistema educativo obligatorio, los cuales pueden pertenecer o no a la población objetivo.

Con el objetivo de determinar el efecto de estos dos aspectos vinculados a la gestión del programa en la selección realizada por el ICC, se presenta cómo varía la misma al aplicar la condicionalidad educativa y el tope de ingresos (cuadro 4). Como resultado de este ejercicio se encuentra que la exigencia de asistir al sistema educativo aumenta 5.7 puntos el error de exclusión, egresando del programa a casi 30 mil menores pertenecientes a la población objetivo. Por lo tanto, la inclusión de contraprestaciones aumenta los errores del modelo, sobretudo el de exclusión, dejando

fuera a menores que forman parte de la población objetivo. Por otra parte, el control de ingresos realizado por el BPS disminuye 7.4 puntos porcentuales el error de inclusión, siendo eficaz como mecanismo para dar de baja a menores que siendo seleccionados por el ICC no pertenecen a la población objetivo. A su vez, este mecanismo aumenta el error de exclusión en 4.1 puntos porcentuales. Este efecto no deseado podría deberse a un tope de ingresos excesivamente bajo y sugiere la necesidad de su revisión.

**Cuadro 4**  
**Población objetivo y condición de elegibilidad al aplicar condicionalidad educativa y tope de ingresos (en menores de 18 años), 2017**

	ICC actual			ICC + condicionalidad educativa			ICC + control de ingresos		
	No población objetivo	Población objetivo	Total	No población objetivo	Población objetivo	Total	No población objetivo	Población objetivo	Total
No elegible	320 184	119 050	439 234	324 950	147 275	472 225	358 080	139 332	497 412
Elegible	67 415	380 943	448 358	62 649	352 718	415 367	29 519	360 661	390 180
Total	387 599	499 993	887 592	387 599	499 993	887 592	387 599	499 993	887 592
Error de inclusión		15,0%			15,1%			7,6%	
Error de exclusión		23,8%			29,5%			27,9%	

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH 2017 del INE.

El primer ejercicio realizado en este apartado consiste en reestimar los ponderadores del modelo prohibit utilizando las mismas variables incluidas en el modelo actual, con una modificación en la variable riqueza, en la que se incorpora aire acondicionado e internet y se elimina video. Por otra parte, se elimina la variable "Evacuación del servicio sanitario" en los modelos estimados para Montevideo por no resultar significativa. De esta manera, se estima la probabilidad de pertenecer a los dos primeros quintiles de ingreso per cápita<sup>11</sup>, utilizando solamente los primeros siete deciles en la estimación de los parámetros. Posteriormente se calcula un nuevo umbral que permita alcanzar a los 500.000 menores con más bajos ingresos (Modelo 1). Por otra parte, se estimó un nuevo modelo que incorpora dos nuevas variables (Modelo 2). La primera de ellas refiere al prestador de salud mayoritario del hogar, tomando el valor uno si la mayoría de los miembros del hogar declara tener derechos vigentes en salud en ASSE y cero en otro caso. La incorporación de esta variable se justifica en el hecho que aquellos que no realizan una contribución a la seguridad social no tienen derecho a elegir prestador de salud, asignándosele por defecto ASSE. En ese sentido, la gran mayoría de los trabajadores informales tienen este tipo de cobertura, por lo que esta variable permite aproximarse a este grupo de trabajadores. La segunda variable incorporada es la tasa de dependencia, medida como el cociente entre la cantidad de integrantes del hogar entre 18 y 64 años sobre la cantidad de integrantes del hogar menores de 18 o de 65 y más. Esta variable refleja la relación entre personas en edad activa y las personas dependientes (niños y los adultos mayores), aproximándose a la relación entre la capacidad del hogar de generar ingresos y sus necesidades. Los modelos estimados se presentan en el cuadro A1 del anexo.

Como se presentó en el apartado anterior el error de exclusión del ICC actual alcanza al 23,8% de la población objetivo, mientras que el error de inclusión se ubica en 15,0% de los elegibles por el instrumento. La reestimación del modelo a partir de las mismas variables del ICC actual (Modelo 1), junto a la actualización del umbral que permita alcanzar a los 500.000 menores más pobres, logra reducir

<sup>11</sup> Se utiliza el ingreso per cápita sin valor locativo, alquiler y los montos recibidos por AFAM PE y TUS.

el error de exclusión a 17.4%. Por otro lado, el nuevo modelo aumenta el error de inclusión en 2.4 puntos porcentuales. Este resultado es provocado por el aumento de más de 50.000 menores en la cantidad de población elegible que se obtiene de la actualización del umbral (cuadro 5).

El modelo alternativo que incorpora la relación de dependencia y la identificación de los hogares que se atienden en ASSE, sitúa ambos errores alrededor del 16%. Si bien en ambos modelos la mejora en el error de exclusión es significativa, alcanzando 6.4 puntos porcentuales en el Modelo 1 y 7.7 puntos porcentuales en el Modelo 2, una proporción elevada de esa variación se debe al incremento del umbral. Si tomamos el ICC actual y solo bajamos el umbral para permitir el ingreso de los 500.000 menores de más bajos ingresos, los errores de exclusión e inclusión se ubicarían en 18.3%. Por lo que el cambio producido por la reestimación del modelo actual (Modelo 1) y la estimación del nuevo modelo (Modelo 2) se ubicaría en 0.9 y 2.3 puntos porcentuales respectivamente.<sup>12</sup>

**Cuadro 5**  
Estimación de errores de inclusión y exclusión del ICC actual y modelos alternativos  
(en menores de 18 años), 2017

	ICC actual			Modelo 1			Modelo 2		
	No población objetivo	Población objetivo	Total	No población objetivo	Población objetivo	Total	No población objetivo	Población objetivo	Total
No elegible	320 184	119 050	439 234	300 775	86 845	387 620	307 377	80 249	387 658
Elegible	67 415	380 943	448 358	86 824	413 148	499 972	80 222	419 744	499 934
Total	387 599	499 993	887 592	387 599	499 993	887 592	387 599	499 993	887 592
Error de inclusión		15,0%			17,4%			16,0%	
Error de exclusión		23,8%			17,4%			16,1%	

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH 2017 del INE.

Las estimaciones de modelos probits incluyeron diversas especificaciones que no lograron mejorar la capacidad predictiva, por lo cual no son presentados<sup>13</sup>. Por otra parte, se realizaron estimaciones en base a la técnica de Análisis de Componentes Principales. Estos modelos no lograron mejorar la capacidad predictiva de los modelos probit (los resultados se presentan en el cuadro A4). A continuación se presentarán ejercicios con técnicas alternativas, intentando encontrar instrumentos que permitan seleccionar a la población objetivo con una mayor eficiencia.

## B. Comparación con indicador de Pobreza Multidimensional

Para comparar la población elegible de acuerdo al ICC con un indicador de Pobreza Multidimensional (IPM) se utiliza el indicador para niños y adolescentes elaborado por Colacce y Tenenbaum (2017). Este indicador está basado en la metodología de Alkire y Foster (2007, 2011), la cual requiere tomar un conjunto de decisiones importantes para su aplicación. En primer lugar, seleccionar las dimensiones

<sup>12</sup> Se realizó el ejercicio adicional de estimar ambos modelos utilizando el ingreso sin la imputación del valor de la cuota mutual brindada a través del Fondo Nacional de Salud (Fonasa), manteniendo los supuestos anteriores, con el objetivo de analizar la sensibilidad de los mismos y ver cómo se modifican los errores en ambos casos. Se encuentra que ambos errores aumentarían en menos de un punto porcentual, producto de que el ingreso total de los hogares es menor y afecta en mayor medida a hogares a partir del segundo quintil. Esto produce que en el total existan menos cantidad de hogares elegibles.

<sup>13</sup> Entre ellos se encuentran: la modificación de algunas variables en el indicador de riqueza (se elimina teléfono fijo y se agrega aire acondicionado e internet), la eliminación de la variable logaritmo de integrantes del hogar, la sustitución de las variables actuales de vivienda por un indicador estructural de vivienda que es utilizado en estudios previos.

relevantes en los niños y adolescentes, y los indicadores de cada dimensión. En segundo lugar, seleccionar los umbrales que definen si una persona es carente en dicha dimensión. Por último, seleccionar los ponderadores de cada dimensión e indicador y el umbral de pobreza que determina cuántas dimensiones se requieren para ser considerado pobre. En esta decisión se involucran elementos normativos y empíricos.

Las dimensiones que integran el indicador son cinco: educación, bienes de confort, condiciones de la vivienda, acceso a la información y agua y saneamiento (cuadro A2). Estas dimensiones reflejan en gran medida las privaciones de los hogares en los que viven esos niños y niñas, exceptuando la dimensión educación que se define a nivel individual reflejando la presencia de, al menos, un menor de entre 4 y 17 años con carencias educativas (no asisten o están rezagados al menos dos años). Si bien esto constituye una limitación, se debe a que las fuentes de datos utilizadas no contienen información sobre dimensiones específicas del bienestar infantil como nutrición, cuidados, entre otras. Sin embargo, las dimensiones e indicadores seleccionados informan sobre aspectos básicos de la vida de los niños y adolescentes, por lo que carencias en ellos son señales claras de privación (Colacce y Tenenbaum, 2017). A su vez, las autoras realizan la opción de otorgar el mismo peso a todas las dimensiones y el umbral de corte para considerarse pobre es una dimensión.

Al analizar la totalidad de niños en situación de pobreza multidimensional en 2017 se constata que los mismos ascienden a 239.812<sup>14</sup>. Por otra parte, la proporción de pobres multidimensionales que no pertenece a la población objetivo del programa AFAM PE es muy baja (14%), mientras que la proporción de población objetivo que no es considerada pobre por el indicador multidimensional es elevada, esto se vincula con la construcción del indicador que como explicamos alcanza una cifra de menores de 18 inferior a la población objetivo del programa.

**Cuadro 6**  
**Total de pobres multidimensionales por condición de población objetivo de AFAM PE**  
**(en menores de 18 años), 2017**

	No población objetivo	Población objetivo	Total
No pobre multidimensional	354 233	293 547	647 780
Pobre multidimensional	33 366	206 446	239 812
Total	387 599	499 993	887 592
Error de inclusión		14%	
Error de exclusión		59%	

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH 2017 del INE.

Adicionalmente, comparamos a los menores considerados pobres multidimensionales con la población elegible y no elegible mediante el ICC actual, analizando qué características se encuentran en aquellos que aun siendo pobres multidimensionales no son elegibles con el actual mecanismo de selección del programa. Se constata que en su mayoría aquellos menores en condición de pobreza multidimensional son elegibles para ingresar en AFAM PE (88%) aunque un 12% no lo sería al año 2017. La distribución entre Montevideo e Interior es similar a la que arroja la distribución entre regiones de la población objetivo.

<sup>14</sup> Si se incrementa la restricción del umbral de pobreza y de ser al menos una dimensión pasa a ser al menos un indicador, la cantidad de menores en esa condición se incrementa a 412 mil, no alcanzando aun a la población objetivo planteada de 500 mil menores. Se opta por continuar el análisis bajo la definición tomada en Colacce y Tenenbaum (2017) de al menos una dimensión carente para considerarse pobre multidimensional.

**Cuadro 7**  
**Total de pobres multidimensionales por condición de elegibilidad de AFAM PE, 2017**

	No elegible	Elegible	Total	Porcentajes
Interior	18 417	147 202	165 619	69
Montevideo	9 682	64 511	74 193	31
Total	28 099	211 713	239 812	100
Porcentajes	12	88	100	

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH 2017 del INE.

Dentro del grupo que siendo pobre multidimensional no es elegible, se constata que su mayoría son carentes en una única dimensión (86%), mientras que un 13% lo son en dos dimensiones. Dentro del grupo de elegibles el 75% tienen carencias en una o dos dimensiones (cuadro 8).

**Cuadro 8**  
**Pobres multidimensionales según condición de elegibilidad y cantidad de dimensiones privadas, 2017**

Cantidad de dimensiones	No elegibles	Porcentajes	Elegibles	Porcentajes	Total pobres multidimensional
1	24 139	86	64 349	30	88 488
2	3 592	13	96 104	45	99 696
3	335	1	37 452	18	37 787
4	33	0	12 612	6	12 645
5	0	0	1 196	1	1 196
Total	28 099	100	211 713	100	239 812

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH 2017 del INE.

De aquellos no elegibles mayoritariamente las carencias se concentran en educación (65%), seguida de acceso a la información (17%) y confort (14%). Por otra parte, de los que se encuentran privados en dos dimensiones o más, la mayoría tiene privaciones en educación y vivienda conjuntamente. Por su parte dentro de los elegibles mediante ICC carentes en una única dimensión, la mayoría se concentra en vivienda (41%) o educación (35%).

**Cuadro 9**  
**Pobres multidimensionales carentes en una dimensión, 2017**

	No elegibles	Porcentajes	Elegibles	Porcentajes	Total
Educación	15 631	65	23 877	37	39 508
Confort	3 485	14	9 415	15	12 900
Información	4 193	17	4 927	8	9 120
Vivienda	830	3	26 130	41	26 960
Total	24 139	100	64 349	100	88 488

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH 2017 del INE.

A su vez, la mayor proporción de pobres multidimensionales no elegibles se concentra en las edades de 15 a 17 años (46%), mientras que en pobres multidimensionales elegibles este grupo representa una cifra significativamente menor (23%) (cuadro 10). Por su parte, la proporción de niños de 5 a 11 años no elegibles es inferior a la de elegibles, y en el grupo de adolescentes más jóvenes las cifras son similares en ambos grupos. Esto significa que el actual mecanismo de focalización tiene una cobertura mayor en primera infancia, escolares y primeros años de educación media, mientras que tiene un déficit en los adolescentes de educación media superior. Esto está expresando que las diferencias entre el IPM y el ICC se originan principalmente en la dimensión educación por medir aspectos distintos de esta dimensión. En el caso del IPM se utiliza una condición más restrictiva, considerando la no asistencia y el rezago, dos importantes carencias en el grupo de 15 a 17 años. Esto a su vez enfrenta un problema con la actual condicionalidad que se presenta en el programa de asistencia educativa.

A su vez es importante resaltar que el indicador multidimensional presentado en este apartado tiene una limitación al expresar privaciones en los hogares en los que viven esos niños. Por ese motivo, para incorporar carencias fundamentales como son aquellas vinculadas a las edades más tempranas es necesario complementarlo con otras fuentes de información como ser registros administrativos o otras encuestas (ENDIS, ENAJ). En este sentido, considerar otras dimensiones que reflejen las principales carencias de los niños más pequeños como es el caso de nutrición, prácticas de crianza, desarrollo infantil, es vital para tener un indicador más exhaustivo de las carencias fundamentales de los niños de forma conjunta.

**Cuadro 10**  
**Distribución de los pobres multidimensionales por grupos de edades**  
(En porcentajes)

	No elegibles	Elegibles	Total
< 5	16	26	24
5 a 11	23	34	33
12 a 14	15	17	17
15 a 17	46	23	26
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH 2017 del INE.

A partir de este resultado, parece relevante analizar si el indicador de pobreza multidimensional puede ser un buen complemento del ICC, en el sentido de disminuir el error de exclusión sin aumentar significativamente el error de inclusión. En este sentido, se define un nuevo criterio de focalización que considera como elegibles tanto a aquellos que superan el umbral de ICC establecido en el Modelo 2 como a los que son considerados pobres multidimensionales<sup>15</sup>. Esta definición incluye al grupo de menores que no eran elegibles por ICC pero se encuentran en situación de pobreza multidimensional. Como principal resultado de este ejercicio encontramos que el nuevo criterio de elegibilidad permitiría reducir el error de exclusión en 1.3 puntos porcentuales, mientras que aumentaría el error de inclusión en 2 puntos porcentuales (cuadro 11).

<sup>15</sup> El Modelo 2 es aquel que incorpora dos nuevas variables al ICC. La primera de ellas refiere al prestador de salud mayoritario del hogar, tomando el valor uno si la mayoría de los miembros del hogar declara tener derechos vigentes en salud en ASSE y cero en otro caso. La segunda variable es la tasa de dependencia, medida como el cociente entre la cantidad de integrantes del hogar entre 18 y 64 años sobre la cantidad de integrantes del hogar menores de 18 o de 65 y más.

**Cuadro 11**  
**Población Objetivo según nuevo criterio de elegibilidad, 2017**

	ICC actual			Modelo 2			Nuevo criterio de selección		
	No población objetivo	Población objetivo	Total	No población objetivo	Población objetivo	Total	No población objetivo	Población objetivo	Total
No elegible	320 184	119 050	439 234	307 377	80 249	387 658	293 760	73 718	367 478
Elegible	67 415	380 943	448 358	80 222	419 744	499 934	93 839	426 275	520 114
Total	387 599	499 993	887 592	387 599	499 993	887 592	387 599	499 993	887 592
Error de inclusión		15,0%			16,0%			18,0%	
Error de exclusión		23,8%			16,1%			14,7%	

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH 2017 del INE.

A modo de síntesis, si bien el modelo tiene un buen desempeño, los resultados anteriores demuestran que existe un pequeño margen para mejorar la eficiencia en la selección de población objetivo que actualmente no está siendo seleccionada mediante el instrumento. Este objetivo se podría lograr reestimando los modelos y umbrales, o combinando el ICC con otros indicadores complementarios. En este sentido, resulta relevante continuar en la exploración de alternativas que disminuyan los errores de exclusión e inclusión de manera de aumentar el impacto esperado.

## IV. Comentarios finales

En Uruguay la cantidad de menores beneficiarios de los programas de transferencias monetarias AFAM PE y TUS se encuentra relativamente estable en esta década, en línea con el resto de América Latina.

En lo relativo al mecanismo de focalización, la comprobación sustitutiva de medios de vida utilizada en Uruguay se corresponde con la práctica habitual en la región. Sin embargo, la no existencia de un criterio formal que establezca mecanismos y plazos máximos para la recertificación de la información socioeconómica de los beneficiarios aparece como una carencia de estos programas en Uruguay en relación a muchos de los programas estudiados. La responsabilidad de la recertificación podría ser asumida por el Estado, en este caso sería necesario que se estableciera una periodicidad y cobertura determinada, con la correspondiente asignación de recursos presupuestales. En el caso que la responsabilidad recaiga en el beneficiario la recertificación de la información se podría realizar mediante declaraciones juradas, estableciéndose plazos obligatorios para su realización. Independientemente de que se utilice uno de estos criterios o una combinación de ambos, es importante que se establezca un criterio que contribuya con el objetivo de mejorar la eficiencia y eficacia de los programas.

El análisis de la cobertura y focalización del programa AFAM PE muestra buenos resultados, con una cobertura muy importante en el primer quintil de ingresos. De la evaluación del instrumento utilizado en base a información de 2017, surge la recomendación de ajustar el umbral acompañando los cambios en la situación socioeconómica de los hogares, de manera de disminuir la pérdida de eficiencia del instrumento para captar a la misma población objetivo. Modificaciones en la especificación del modelo probit del que surge el ICC para el año 2017 llevan a un pequeño aumento de la eficiencia mediante la mejora del error de exclusión y a menores incrementos en el error de inclusión.

Por último, se constata que del total de menores en situación de pobreza multidimensional, el 88% son elegibles por el actual ICC. Se encuentra que la combinación de ambos indicadores podría contribuir a la disminución del error de exclusión, con la contrapartida de aumentos en el error de

inclusión. Es importante tener en cuenta que el diseño del instrumento está basado en la población objetivo que se quiere alcanzar para el programa de transferencias monetarias AFAM PE. Es por ese motivo que el cruce con un índice como el de pobreza multidimensional en niños y niñas que incorpora otras dimensiones, arroja diferencias en la población que se alcanza. Lo que significa que al querer priorizar otra población objetivo para el caso de otros programas el indicador debiera ser complementado o ajustado con otras dimensiones pertinentes en cada caso. Se considera deseable continuar un camino exploratorio para complementar el ICC, analizándolo mediante otras fuentes de información que puedan reflejar privaciones relevantes de los hogares en general y de los hogares con niños, niñas y adolescentes en particular.

## Bibliografía

- Alzúa, M. L., Cruces, G. y Ripani, L., (2013), Welfare Programs and Labor Supply in Developing Countries. Experimental Evidence from Latin America. *Journal of Population Economics* 2(4), 1255-1284.
- Amarante, V. y Brun, M. (2016), Cash transfers in Latin America. Effects on poverty and redistribution. UNU-WIDER. Working Paper 2016/136.
- Araujo, Bosch y Schady (2017), ¿Pueden las transferencias monetarias ayudar a que los hogares escapen de una trampa intergeneracional de pobreza? Documento de trabajo del BID, N° 767.
- Araujo, M. Caridad, Mariano Bosch y Norbert Schady (2016), "The Effect of Welfare Payments on Work in a Middle-Income Country". Manuscrito inédito, Inter-American Development Bank.
- Arim, R. y Vigorito, A. (2007), Un análisis multidimensional de la pobreza en Uruguay. 1991-2005. IECON Serie Documentos de Trabajo No 10/06.
- Atuesta, B. y Cecchini, S. (2017), Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión. CEPAL - Serie Políticas Sociales N° 224.
- Azevedo, V y Robles, M. (2013), Multidimensional Targeting: Identifying Beneficiaries of Conditional Cash Transfer Programs. *Social Indicators Research*, Volume 112, Issue 2, pp 447-475.
- Baird, S., Ferreira, F., Özler, B y M. Woolcock (2014), Conditional, Unconditional and Everything in Between: A Systematic Review of the Effects of Cash Transfer Programs on Schooling Outcomes. *Journal of Development Effectiveness*, 6(1).
- Barbosa, A. L y C. Leite Corseuil (2014), "Conditional Cash Transfer and Informality in Brazil." *IZA Journal of Labor & Development* 3 (37). Springer. doi:10.1186/540175-014-0024-0.
- Barham, T., Macours, K y J. A. Maluccio (2016). "More Schooling, More Learning, More Earnings: Effects of a Three-Year Conditional Cash Transfer Program in Nicaragua after 10 Years". Manuscrito inédito, Inter-American Development Bank.
- Bastagli, F (2011), Conditional Cash Transfers as a Tool of Social Policy. *Economic & Political Weekly*, vol XLVI, no 21.
- Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., Schmidt, T. y Pellerano, L. (2016), Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features. Overseas Development Institute in collaboration with Oxford Policy Management.

- Bérgolo, M., Dean, A., Perazzo, I. y Vigorito, A. (2016), Evaluación cuantitativa del impacto de Asignaciones Familiares-Plan de Equidad. Instituto de Economía FCEA-UDELAR.
- Bérgolo, M., y Cruces, G. (2016), The anatomy of behavioral responses to social assistance when informal employment is high. Discussion Paper Series. IZA DP No. 10197
- Borges Sugiyama, N. (2011), The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas, - *Global Social Policy* 11(2-3) 250-278- Special Issue Article.
- Borja, T., Cueva, P., Martínez, D. y Medellín, N. (2017), ¿Cómo funciona el Bono de Desarrollo Humano? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe División de Protección Social y Salud. Nota Técnica. N° IDB-TN-1350. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Borrás, V. (2015), La multidimensionalidad de la pobreza en Uruguay: ¿cómo afecta a los habitantes de los distintos territorios? Análisis del período 2006-2013. Tesis de Maestría, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- Castillo, J y Colombo, K. (2014), Pobreza en niños en Uruguay: Caracterización y determinantes desde una perspectiva dinámica. Tesis para la obtención del título de Licenciado en Economía.
- Cecchini, S., y Madariaga, A. (2011). Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe, Cuadernos de la CEPAL, No. 95 (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y Villatoro, P. (2018), ¿Cuál es el alcance de las transferencias no contributivas en América Latina? Discrepancias entre encuestas y registros. CEPAL - Serie Estudios Estadísticos N° 96.
- CEPAL-OIT (2014), The employment situation in Latin America and the Caribbean. Conditional transfer programmes and the labour market. Mayo 2014. No 10.
- Cetrángolo, O. y Curcio, J. (2017), Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), ANSES, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Consejo de Coordinación de Políticas Sociales.
- CEPAL (2010), Panorama social de América Latina 2009 (LC/G.2423-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135.
- Colacce, M y V. Tenenbaum (2017). Un análisis de la evolución de la pobreza multidimensional en la infancia y adolescencia en Uruguay entre 2006 y 2014. *Estudios Económicos*, vol. 32, num. 2, pp 171-212.
- Colafranceschi, M. y A. Vigorito (2013), Uruguay: evaluación de las políticas de transferencias. La estrategia de inclusión y sus desafíos, Hacia un Uruguay más equitativo: Los desafíos del sistema de protección social, R. Rofman (ed.), Montevideo, Banco Mundial.
- Coady, D., Grosh, M. y Hoddinott, J. (2004), La focalización de las transferencias en los países en desarrollo: Revisión de lecciones y experiencias. Banco Mundial.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES, 2016), Departamento Nacional de Planeación-República de Colombia. Documento 3877.
- Edo, M., Marchionni, M., & Garganta, S. (2017), Compulsory education laws or incentives from conditional cash transfer programs? Explaining the rise in secondary school attendance rate in Argentina. *Education Policy Analysis Archives*, 25(76).
- Failache, E., Giacobasso, M. y Ramírez, L. (2016). "Transferencias de ingresos y mercado de trabajo: El impacto de Asignaciones Familiares Plan de Equidad sobre la informalidad laboral". Serie Documentos de investigación estudiantil, DIE 01/2016. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.
- Garganta, S., Gasparini, L. y Marchionni, M. (2017), "Cash transfers and female labor force participation: the case of AUH in Argentina". *IZA Journal of Labor Policy* 6(10).
- Garganta, S. y Gasparini, L. (2015), "The Impact of a Social Program on Labor Informality: The Case of AUH in Argentina". *Journal of Development Economics*, Vol. 115, pp. 99-110.
- Ibarrarán, P., Medellín, N, Regalia, F y M. Stampini (2017), Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kidd, S., Gelders, B. y Bailey-Athias, D. (2017), Exclusion by design: An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism. ESS – Working Paper No. 56 International Labour Office Development Pathways.

- Machado A., Moreno M., Terra F., Hernández M. (2012), El nuevo régimen de Asignaciones Familiares: Su impacto en la participación y permanencia en el Ciclo Básico de Educación Media. Mimeo. MIDES.
- Ministerio de Desarrollo Social-DINEM (2013). Avances para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay desde un enfoque de derechos. *Documento de Trabajo de MIDES*.
- MIDES (2019), Captación de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE) en las Encuestas Continuas de Hogares. Documento de trabajo. DAES-DINEM-MIDES.
- Minujín, A., A. Davidziuk y E. Delamónica (2007), "El boom de las transferencias de dinero sujetas a condiciones ¿De qué manera estos programas sociales benefician a los niños y niñas latinoamericanos?", *Salud Colectiva*, N° 3, Vol. 2.
- Lagarde, M; Haines, A y N. Palmer (2007), Conditional Cash Transfers for Improving Uptake of Health Interventions in Low- and Middle-Income Countries. A Systematic Review. *JAMA*. Vol 298, No. 16.
- Lavalleja, M., Mathieu, G., Messina, P. (2012), Evaluación de mecanismos de selección de los beneficiarios de las asignaciones familiares. Plan de equidad. Monografía de grado, Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- Paes-Sousa, R. y Pacheco, L. (2009), Measuring the impact of Bolsa Familia Program based on data from Health and Nutrition Days (Brazil). Working Paper 07, FAO.
- Rasella, Davide, Rosana Aquino, Carlos A T Santos, Rômulo Paes-Sousa y Mauricio L Barreto (2013), "Effect of a Conditional Cash Transfer Programme on Childhood Mortality: A Nationwide Analysis of Brazilian Municipalities." *Lancet* 382 (9886): 57–64. doi:10.1016/S0140-6736(13)60715-1.
- Rossel, C., Courtoisie, D. y Marsiglia, M. (2014), Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia. Apuntes a partir del caso del Uruguay. Series Políticas Sociales N° 215. CEPAL – UNICEF.
- Veras Soares, F., Peres, R. y Guerreiro, R. (2010), Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes. In Comparative Perspective. *Latin American Research Review*, Vol. 45, No. 2 (2010), pp. 173-190.
- Vila, J. (2018), Respuestas en los ingresos frente a un programa de transferencias monetarias: evidencia de un notch a partir de registros administrativos de Uruguay. Tesis de Maestría de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración.



## Anexo

**Cuadro A1**  
**Montos del programa AFAM PE por cantidad de menores, 2018**

		Educación media							
	Cantidad de menores	0	1	2	3	4	5	6	7
Primaria	0		2 137,36	3 239,63	4 131,91	4 910,36	5 613,84	6 262,80	6 869,68
	1	1 496,14	2 908,94	3 864,22	4 676,82	5 402,79	6 068,11	6 687,61	7 270,80
	2	2 267,72	3 533,53	4 409,13	5 169,25	5 857,06	6 492,92	7 088,74	7 652,31
	3	2 892,31	4 078,45	4 901,56	5 623,52	6 281,87	6 894,04	7 470,24	8 017,18
	4	3 437,23	4 570,87	5 355,83	6 048,33	6 683,00	7 275,55	7 835,12	8 367,72
	5	3 929,65	5 025,14	5 780,65	6 449,46	7 064,50	7 640,42	8 185,66	8 705,73
	6	4 383,92	5 449,96	6 181,77	6 830,96	7 429,38	7 990,96	8 523,66	9 032,64
	7	4 808,74	5 851,08	6 563,27	7 195,84	7 779,92	8 328,97	8 850,57	9 349,63

Fuente: Datos proporcionados por DINEM-MIDES.

**Cuadro A2**  
**Montos del programa TUS por cantidad de menores, 2018**

Menores en el hogar	Monto simple	Monto duplicado
0 o 1 menor	\$992	\$1 984
2 menores	\$1 505	\$3 010
3 menores	\$1 915	\$3 830
4 o más menores	\$2 667	\$5 334
Complemento (embarazadas y menores de 4 años)		\$241

Fuente: Datos proporcionados por DINEM-MIDES.

**Cuadro A3**  
**Modelos Probit estimados**

Variables	Modelo 1		Modelo 2	
	Interior	Montevideo	Interior	Montevideo
Clima Educativo	-0,0824*** (0,00429)	-0,0861*** (0,00643)	-0,0623*** (0,00438)	-0,0607*** (0,00657)
Hacinamiento	0,246*** (0,0200)	0,235*** (0,0300)	0,194*** (0,0205)	0,191*** (0,0310)
Arrendatario	0,205*** (0,0226)	0,273*** (0,0313)	0,222*** (0,0232)	0,355*** (0,0324)
Ocupante	0,0540*** (0,0184)	0,273*** (0,0316)	0,0575*** (0,0187)	0,258*** (0,0329)
Sin baño o cisterna	0,254*** (0,0378)	0,563*** (0,0746)	0,226*** (0,0382)	0,511*** (0,0747)
Evacuación del servicio sanitario	0,696*** (0,143)		0,820*** (0,147)	
Factorial de riqueza	-0,319*** (0,00668)	-0,304*** (0,0109)	-0,264*** (0,00699)	-0,242*** (0,0115)
Logaritmo de la cantidad de integrantes	0,604*** (0,0282)	0,532*** (0,0434)	0,534*** (0,0287)	0,455*** (0,0450)

Variables	Modelo 1		Modelo 2	
	Interior	Montevideo	Interior	Montevideo
Techo de planchada sin protección	0,117*** (0,0291)	0,0170 (0,0434)	0,139*** (0,0296)	0,0256 (0,0450)
Techo liviano con cielo raso	0,189*** (0,0213)	0,117*** (0,0324)	0,147*** (0,0219)	0,147*** (0,0335)
Techo liviano sin cielo raso, quincha o desecho	0,328*** (0,0331)	0,251*** (0,0447)	0,276*** (0,0340)	0,221*** (0,0457)
Piso de alisado de hormigón o solo contrapiso	0,0531** (0,0213)	0,164*** (0,0374)	0,0295 (0,0218)	0,111*** (0,0394)
Piso de tierra		0,608*** (0,216)		0,471** (0,229)
Mayoría de los miembros en ASSE			0,588*** (0,0175)	0,839*** (0,0325)
Relación de dependencia			-0,179*** (0,00862)	-0,216*** (0,0153)
Constante	0,573*** (0,0580)	0,545*** (0,0924)	0,400*** (0,0622)	0,346*** (0,101)
Observaciones	32 385	12 658	32 385	12 658
Errores estándares rebustos entre paréntesis				
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1				

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH 2017 del INE.

## Estimación mediante Análisis de Componentes Principales

El Análisis de Componentes Principales (ACP) es una técnica factorial que permite reducir el espacio de análisis con la mínima pérdida de información, proyectando la nube de puntos original a un espacio de menor dimensión, minimizando la distancia entre los puntos originales y su proyección (Blanco, 2006).

Esta técnica es utilizada habitualmente para la construcción de índices de calidad de vida y como se presentó en el primer apartado diversos PTC de América Latina la utilizan como mecanismo de focalización. En general lo que se busca es definir una variable mediante la combinación lineal de las originales, que resuma la información de éstas, permitiendo ordenar a los hogares de acuerdo a esta nueva variable. Luego de ordenar a los hogares por esta única variable se establecen umbrales que determinan el ingreso al programa.

La utilización de ACP como mecanismo de focalización se diferencia del modelo Probit, en que no utiliza en la estimación a la población objetivo preestablecida. En este caso se sintetiza información de variables socioeconómicas en una única variable, aproximándose a un índice de calidad de vida.

Se realizó el ejercicio de estimación para dos especificaciones similares a las utilizadas en la estimación de modelos probit (Modelo 1 y Modelo 2) obteniendo en ambos casos errores de inclusión y exclusión superiores.

**Cuadro A4**  
**Estimación de errores de inclusión y exclusión en base a modelos estimados en base a ACP, 2017**

	Modelo 1			Modelo 2		
	No población objetivo	Población objetivo	Total	No población objetivo	Población objetivo	Total
No elegible	294 073	93 579	387 652	299 295	88 333	387 628
Elegible	93 526	406 414	499 940	88 304	411 660	499 964
Total	387 599	499 993	887 592	387 599	499 993	887 592
Error de inclusión		18,7%			17,7%	
Error de exclusión		18,7%			17,7%	

Fuente: Estimación propia en base a la ECH 2017 del INE.

**Cuadro A5**  
**Dimensiones, indicadores y ponderadores del Índice de Pobreza Multidimensional**

Dimensiones e indicadores	Umbral moderado	Umbral severo	Ponderadores
Vivienda			0,2
Hacinamiento	Tres o más personas por habitación (excluyendo baño y cocina)	Cinco o más personas por habitación (excluyendo baño y cocina)	0,1
Estructural	Modesta o precaria <sup>a</sup>	Precaria <sup>a</sup>	0,1
Confort	El hogar no cuenta con al menos uno de estos elementos: a) refrigerador o freezer, b) calefón, termofón o calentador de agua	El hogar no cuenta con ninguno de estos elementos: a) refrigerador o freezer, b) calefón, termofón o calentador de agua	0,2
Vida y salud física/agua potable y saneamiento			0,2
Origen	El origen del agua no es de red general ni de pozo surgente protegido	El origen del agua es de arroyo, río u otro	0,067
Suministro	Llegada del agua fuera de la vivienda	Llegada del agua fuera de la vivienda a más de 100 metros o por medios distintos a la cañería	0,067
Saneamiento	Cumple al menos una de las siguientes condiciones: a) no accede a baño; b) accediendo, su uso no es exclusivo del hogar o; c) la evacuación del servicio sanitario no es a red general, fosa séptica o pozo negro	El hogar no accede al baño	0,067
Educación	Hogar con al menos un menor de 4 a 17 años que no esté asistiendo a un centro educativo o que asistiendo se encuentra rezagado 2 años o más	Hogar con al menos un menor de 6 a 14 años que no esté asistiendo a un centro educativo o que asistiendo se encuentra rezagado 2 años o más	0,2
Acceso a la información	Si el hogar no cuenta con al menos dos de estos elementos: televisión, radio, internet, teléfono y computadora	Si el hogar no cuenta con al menos uno de estos elementos: televisión, radio, internet, teléfono y computadora	0,2

Fuente: Colacce y Tenenbaum, 2017.

<sup>a</sup> Tipología realizada en base a materiales de piso, pared y techo (Casacuberta, 2006).



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Estudios y Perspectivas-Montevideo

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en  
[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

43. Mecanismos de focalización de los programas de transferencias monetarias en América Latina: el caso del Uruguay, Martín Lavalleja y Victoria Tenenbaum (LC/TS.2020/9, LC/MVD/TS.2019/6), 2020.
42. Sistematización y evaluación de las reglas y la certificación de origen de las exportaciones uruguayas, Álvaro Lalanne (LC/TS.2020/8, LC/MVD/TS.2019/5), 2020.
41. Evaluación del impacto de acuerdos comerciales: metodologías, experiencias internacionales y aplicaciones para el caso uruguayo, Álvaro Lalanne y Guillermo Sánchez (LC/TS.2019/122, LC/MVD/TS.2019/4), 2019.
40. Posicionamiento del Uruguay en exportaciones: tendencias, oportunidades y restricciones, Álvaro Lalanne (LC/TS.2019/100, LC/MVD/TS.2019/3), 2019.
39. Tendencias del sistema de comercio exterior relevantes para analizar la inserción internacional del Uruguay, Álvaro Lalanne (LC/TS.2019/99, LC/MVD/TS.2019/2), 2019.
38. Impacto fiscal de la política de estímulos a la sustitución del parque automotor por vehículos eléctricos, Martín Lavalleja y Federico Scalese (LC/TS.2019/24, LC/MVD/TS.2019/1), 2019.
37. Medición de la pobreza monetaria en el Uruguay: conceptos, metodologías, evolución y alternativas, Martín Brun y Maira Colacce (LC/TS.2019/1, LC/MVD/TS.2018/6), 2019.
36. Las dimensiones del bienestar infantil y la focalización de los programas dirigidos a la primera infancia, Maira Colacce y Victoria Tenenbaum (LC/TS.2018/111, LC/MVD/TS.2018/5), 2018.
35. Crecimiento, pobreza y distribución del ingreso en el Uruguay (2006-2016), Martín Lavalleja y Santiago Rosselot (LC/TS.2018/86, LC/MVD/TS.2018/4), 2018.
34. Gravámenes incluidos en las cadenas exportadoras del Uruguay, Martín Brun y Álvaro Lalanne (LC/TS.2018/27, LC/MVD/TS.2018/2), 2018.

## ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

### Números publicados:

- 43 Mecanismos de focalización de los programas de transferencias monetarias en América Latina  
El caso del Uruguay  
*Martín Lavalleja y Victoria Tenenbaum*
- 42 Sistematización y evaluación de las reglas y la certificación de origen de las exportaciones uruguayas  
*Álvaro Lalanne*
- 41 Evaluación del impacto de acuerdos comerciales  
Metodologías, experiencias internacionales y aplicaciones para el caso uruguayo  
*Álvaro Lalanne y Guillermo Sánchez*
- 40 Posicionamiento del Uruguay en exportaciones  
Tendencias, oportunidades y restricciones  
*Álvaro Lalanne*