

## Identificación de beneficiarios de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC)

*Los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) se expandieron rápidamente en América Latina y el Caribe (ALC) desde mediados de los noventa. Desde entonces, el BID ha hecho contribuciones importantes a los países en las distintas etapas de ejecución de estos programas. Esta nota revisa las metodologías utilizadas para la identificación de sus beneficiarios y discute las recomendaciones que se han hecho para mejorarlas. Asimismo, utilizando criterios tradicionales de evaluación del desempeño de los modelos de focalización y técnicas de micro-simulación, muestra que puede mejorarse la efectividad de los TMC para identificar a sus beneficiarios poniendo énfasis en las carencias que estos programas buscan reducir.*

### ■ Introducción

Los TMC son un tipo de programa de asistencia social que combina dos elementos: una transferencia monetaria directa y un conjunto de compromisos para que los hogares inviertan en el capital humano de sus niños. Con el primero, se busca aliviar las condiciones de pobreza extrema de los hogares mediante el aumento de su poder adquisitivo (efecto de corto plazo) y con el segundo romper o reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza (efecto de largo plazo). Para identificar a sus beneficiarios, los TMC han utilizado varios criterios de focalización (geográfica, de hogares y demográfica<sup>1</sup>), buscando generalmente a hogares con bajos ingresos, residentes en localidades pobres y con niños y/o mujeres embarazadas.

Estos criterios han permitido a los TMC concentrar sus transferencias en los más pobres y tener coberturas altas en los percentiles de ingresos más bajos, pero no necesariamente han permitido llegar bien a los hogares que están subvirtiéndose en el capital humano de sus niños. El éxito se ha centrado esencialmente en la dimensión monetaria y menos en otras dimensiones relevantes de la pobreza. Las evidencias indican que el TMC de Panamá beneficia a un número de hogares similar al tamaño de su población objetivo, pero no llega al 67% de los niños de 6 a 14 años de edad que no asisten a la escuela y al 48 % de 0 a 4 años de edad con desnutrición crónica de hogares en pobreza extrema<sup>2</sup>. El TMC de México tampoco llega al 44% de los niños de 9 a 18 años de hogares con pobreza alimentaria que no asisten a la escuela<sup>3</sup>. En este sentido, la asignación de los recursos de estos programas pudo no haber sido la más eficiente en términos de sus impactos sobre el bienestar de la población.

Las evaluaciones han mostrando que las corresponsabilidades y transferencias de los TMC han permitido a sus beneficiarios: i) aumentar su consumo y reducir su pobreza mo-

### Autores:

Marcos Robles,  
Sector Social, BID

Viviane Azevedo,  
Departamento de  
Investigación, BID

<sup>1</sup> En algunos casos también una focalización comunitaria para corregir eventuales filtraciones o subcoberturas.

<sup>2</sup> Según la Encuesta de Niveles de Vida de 2008

<sup>3</sup> Según la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2008.

netaria, ii) disminuir los efectos de choques adversos repentinos sobre su bienestar, y iii) empoderar a las mujeres por ser responsables del uso de las transferencias (Rawlings, 2005; Levy, 2006; Handa y Davis, 2006; Fiszbein y Schady, 2009). Asimismo, han aumentado la matrícula escolar y el acceso a exámenes preventivos, controles de crecimiento y vacunaciones de los niños beneficiarios (Hoddinott y Skoufias, 2004; Maluccio y Flores, 2005; Attanasio y Mesnard, 2006). Dado que estos impactos han sido mayores en hogares que fueron más pobres o tuvieron más carencias en salud, educación o nutrición antes del programa, una mejor identificación podría hacer que los TMC sean aun más eficientes en alcanzar los impactos esperados. Sin embargo, este es un reto que puede ser más difícil de alcanzar en las áreas urbanas dado que: i) la pobreza transitoria es más alta que en las rurales<sup>4</sup>, ii) la focalización es más difícil porque hay menor concentración de pobreza, iii) el cumplimiento de corresponsabilidades es más costoso porque las madres hacen diversas actividades fuera del hogar, iv) la verificación de compromisos es más difícil porque existe más oferta de servicios, v) la movilidad de las familias es mayor, entre otros.

Esta nota describe cómo los TMC identifican a sus beneficiarios y presenta y evalúa un modelo de focalización más acorde con sus fines y objetivos. Utilizando datos para el área urbana de México, muestra que la focalización puede ser más efectiva si pone énfasis en las dimensiones relevantes para estos programas.

### ■ Focalización actual de los TMC<sup>5</sup>

Una de las características más notorias de los TMC es su énfasis en los más pobres. Lindert et al, (2006) han mostrado que, en efecto, estos programas tienen mejor focalización que los demás tipos de gasto social en ALC. Para obtener estos resultados los TMC han utilizado los siguientes mecanismos: i) con un mapa de pobreza han seleccionado a las áreas más pobres, ii)

han aplicado un censo socioeconómico a los hogares de estas áreas, iii) han predicho el bienestar de los hogares con estos datos y una comprobación sustitutiva de medios de vida o *proxy means test*, iv) con esta predicción han definido la elegibilidad de los hogares, y v) han filtrado a los elegibles con la edad o condición demográfica “correcta” (niños pequeños o en edad escolar y/o mujeres embarazadas). Con los mecanismos i) a iv) se ha buscado identificar a hogares con más pobreza monetaria. Con el mecanismo v) a aquellos hogares que subinvierten en el capital humano de sus niños ligando la condición demográfica a la inversión más relevante (control del crecimiento y vacunación, asistencia escolar, controles prenatales). Dado que los más pobres de ingresos muestran en general peores resultados en las otras dimensiones relevantes, se ha supuesto además que la pobreza monetaria es buen predictor de las otras carencias.

De los mecanismos descritos, el *proxy means test* es el que requiere más atención dado que su implementación es más compleja y costosa. Este mecanismo es considerado una alternativa costo-efectiva importante para ALC dada las dificultades para coleccionar y verificar el ingreso familiar, especialmente cuando la informalidad laboral es alta (Coady et al 2004b; Castañeda y Lindert, 2005). El *proxy means test* genera un puntaje para cada hogar censado, dando pesos diferentes a un conjunto reducido y fácilmente observable de sus características —los pesos se obtienen con alguna técnica estadística y datos de una encuesta nacional de hogares— y luego compara este puntaje con un punto de corte dado. Es decir, genera una medida de pobreza para definir la elegibilidad del hogar. A pesar que fue introducido en los 80s en ALC y, por ende, ha podido ser refinado y monitoreado (Larrañaga 2003; Coady et al 2003),

<sup>4</sup> Con un panel de tres años de las Encuesta Nacional de Hogares de Perú y el enfoque de los episodios, se ha estimado que la mitad de la pobreza observada en las áreas urbanas es transitoria y solo 30% en las áreas rurales.

<sup>5</sup> Parte importante de esta sección y las que siguen está basada en Azevedo, V. y Robles, M. (2010)

no existe un estándar en la región. Por ejemplo, Costa Rica y Jamaica estiman un modelo de consumo basado en un análisis de regresión simple; Colombia y Ecuador construyen un índice de bienestar basado en el análisis de componentes principales; Uruguay tiene un modelo de pobreza basado en un análisis probabilístico; y México define un puntaje de pobreza basado en el análisis discriminante.

No obstante el éxito de los TMC en términos de focalización (Lindert et al, 2006) y dado los espacios para mejorar los actuales *proxy means test* (Coady et al, 2004a; Coady and Parker, 2009), varias recomendaciones han sido planteadas para mejorar su eficacia, en particular cuando el proxy tiende a desactualizarse o los TMC buscan ir a áreas menos pobres (DNP, 2003; Coady y Parker, 2004; Catañeda y Lindert, 2005): i) utilizar datos de una encuesta reciente para obtener pesos actualizados, ii) incorporar predictores más estables, menos sensibles de manipulación y fijas a nivel de localidades, iii) estimar pesos diferenciados por áreas, iv) modificar los puntos de corte hasta un nivel aceptable de filtración y/o subcobertura, v) utilizar métodos de estimación alternativos o modificar la variable dependiente de los modelos (por ejemplo, ingresos en lugar de pobreza), vi) mejorar la calidad de la información de los potenciales beneficiarios para estimar los puntajes, entre otras.

Estas recomendaciones han sido dadas manteniendo el supuesto que las carencias monetarias reflejan bien las carencias en otras dimensiones, a pesar que se reconoce que i) un ingreso mayor no siempre ayuda a hacer frente a las demás carencias dado que los mercados en salud, nutrición y educación son generalmente públicos, no existen o son imperfectos (Tsui, 2002; Bourguignon y Chakravarty, 2003), y ii) si bien los *proxy means tests* combinan múltiples atributos de los hogares para estimar su puntaje, no consideran el déficit específico de cada uno, es decir, no definen la elegibilidad en función a las carencias relevantes. La literatura ha indicado además que los índices de bienestar que combinan indicadores de varias dimensiones pueden generar medidas que in-

cumplen los axiomas deseables (Bibi, 2005) y existe la posibilidad que dos o más modelos válidos generen datos contradictorios sobre la pobreza (Duclos et al, 2006).

## Focalización utilizando múltiples carencias

En esta sección se desarrolla y evalúa un *proxy means test* que define explícitamente la elegibilidad de los hogares teniendo en cuenta las carencias relevantes para los TMC<sup>6</sup>. Para esto se sigue el procedimiento de identificación del método de medición de la pobreza de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el procedimiento de agregación del método de medición multidimensional de la pobreza de Alkire y Foster (2008).

### Identificación

Para la medición de la pobreza, además del método del ingreso, en ALC se ha utilizado el método de las NBI desde finales de los 70s. La etapa de “identificación” de este método es igual al que propusieron recientemente Alkire y Foster (2008) para la medición multidimensional de la pobreza, es decir, identifican como pobres a quienes tienen al menos un número dado de carencias. Estas carencias, cuyo conteo puede estar ponderado, reflejan el déficit de bienestar que sufren los hogares en cada dimensión los cuales se definen con puntos de corte específicos. Es decir, ambos métodos utilizan un punto de corte para definir las carencias y otro para definir quién es pobre según el número de carencias que sufre.

<sup>6</sup> El TMC chileno aplica una focalización dual: identifica a los hogares pobres con un *proxy means test* tradicional y luego un promotor social identifica cómo estos hogares están sub-invirtiéndose en el capital humano de sus niños (Fiszbein y Schady, 2009). Esta es una alternativa que es muy efectiva, pero también muy costosa dado que requiere una interacción intensiva entre el hogar y el trabajador social.

Algunas de las debilidades de esta identificación fueron resumidas hace una década por Hicks, 1998 y Feres y Mancero, 2001:

- es sensible al número de carencias y, por ende, a la disponibilidad de información
- también es sensible a las ponderaciones utilizadas y al valor del segundo punto de corte;
- no identifica bien a hogares con pobreza reciente porque varias carencias usadas no se mueven con el ciclo económico, es decir, no captan los cambios de la pobreza durante las crisis,
- mezcla indicadores de “insumos” —como acceso a servicios básicos— y de “resultados” —como desnutrición— que impide especificar el objetivo de la medición,
- los pesos de las carencias no tienen sustento conceptual dado que las carencias no son comparables entre sí,
- el valor del segundo punto de corte tampoco tiene respaldo teórico dado que no existe una única forma de relacionar “pobreza” y “carencias”,

El debate sobre estos mismos puntos ha sido retomado recientemente con la aparición del Índice de Pobreza Multidimensional en el IDH 2010 de UNDP, el cual está basado en Alkire y Santos (2010) y Alkire y Foster (2008). Como ha sido notado por Ravallion (2010), la propuesta toma todos los parámetros de la medida de pobreza como dados o determinados fuera de esta: las dimensiones, los puntos de corte de cada dimensión, los pesos de las carencias y el mínimo de carencias para definir quién es pobre. En el marco de la identificación de beneficiarios, y a diferencia de la medición de la pobreza, estas debilidades no son limitantes para su aplicación debido a dos razones: i) algunos de estos parámetros están predefinidos por las características, objetivos, acciones específicas y recursos financieros del programa, y ii) la elección de un modelo de identificación se hace comparando el desempeño de modelos alternativos, la cual delimita los valores que pueden tomar algunos de los parámetros. Concretamente:

- De acuerdo a los objetivos de corto y largo plazo de los TMC, las dimensiones relevantes son educación, salud-nutrición y monetaria.
- Los indicadores de estas dimensiones deben tener las mismas características que sugiere la literatura para los *proxy means test*: fáciles de obtener, verificables y difíciles de manipular, y no ser indicadores de resultados para evitar que se generen incentivos negativos en los hogares<sup>7</sup> (Coady et al, 2004b; Barros y Carvalho, 2006).
- Los puntos de corte para expresar los indicadores en carencias no deben ser diferentes a los definidos por las leyes que regulan el acceso a la educación, salud, seguridad social, etc. o a las prácticas o consensos de las instancias relacionadas con la medición y análisis de la pobreza<sup>8</sup>.
- Dado que “una carencia” o “todas las carencias” —rango donde se encuentra el “mínimo” para identificar a un pobre (Bourguignon y Chakravarty, 2003; Bibi, 2005)— no son útiles para focalizar porque generan tasas de pobreza muy altas o muy bajas, el “mínimo” no debe ser diferente al que genera un número de beneficiarios similar a la cobertura deseada para el programa o basado en el presupuesto disponible.
- Dado que no existen estándares para elegir las ponderaciones que consideren el trade-off que puede existir entre las carencias, la arbitrariedad está delimitada por el desempeño de los modelos alternativos para identificar a los beneficiarios o, en general, por la combinación que defina el perfil óptimo del beneficiario. En este sentido, un camino es definir un conjunto inicial de ponderaciones razonables

<sup>7</sup> Por ejemplo, si la asistencia escolar es usada para la selección de beneficiarios los hogares podrían no enviar a sus niños a la escuela para mantener la elegibilidad dentro del programa.

<sup>8</sup> Como el Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México, Comisión Consultiva para Estimación de la Pobreza de Perú, entre otros.

como estrategia para llegar a un conjunto más óptimo.

Este procedimiento de identificación tiene propiedades útiles para la focalización. Es “centrado en la pobreza” porque la identificación de beneficiarios no se afecta si mejora el bienestar de un hogar no elegible en cualquier dimensión y “centrado en las carencias” porque la identificación tampoco se afecta si mejora el bienestar de cualquier hogar en una dimensión que no muestra carencias. Así, a diferencia de los modelos tradicionales, el modelo propuesto no permite que una mejora del bienestar en una dimensión compense las carencias en otras dimensiones.

### Agregación

La agregación de hogares pobres identificado con las NBI produce una medida que solo distingue entre quienes tienen o no carencias. Esto impide su uso para fines de focalización si, además de la identificación, se busca ordenar a los hogares para priorizarlos, implementar una expansión secuencial del programa, o mejorar el impacto de las transferencias (Coady and Parker, 2009). Por esta razón, utilizamos el puntaje —proporción de carencias (ponderadas) que tiene cada hogar identificado como pobre— que Alkire y Foster (2008) usan para generar una medida de incidencia de pobreza ( $= A \cdot H$ , donde  $A$  es el promedio del puntaje y  $H$  la incidencia de pobreza según NBI) que cumple todos los axiomas deseables<sup>9</sup>. Más adelante utilizamos este puntaje para seleccionar por ejemplo al 5%, 10%, 15%, etc. de los hogares más carenciados.

### Aplicación: el caso urbano del TMC mexicano

Según la última ENIGH (2008), el programa Oportunidades, implementado desde 1997, beneficia al equivalente a 30% de los hogares urbanos con pobreza de capacidades<sup>10</sup> de los cuales solo la mitad tiene esta condición. Dado este espacio para mejorar la focalización, aplicamos el modelo propuesto a esta

área. La Tabla 1 muestra las dimensiones, carencias y pesos definidos de acuerdo a las dos sub-secciones anteriores. Ninguno de los indicadores utilizados es de resultados<sup>11</sup>: se utilizan un *proxy means test* de ingresos estimado de manera tradicional para la dimensión monetaria, y los determinantes del desempeño escolar y desnutrición infantil estimados en estudios previos para las dimensiones de educación y salud-nutrición<sup>12</sup>. El conjunto inicial de pesos para construir el puntaje de carencias se determinó dando pesos iguales a cada dimensión y pesos a cada carencia de acuerdo a su participación en cada dimensión. Como se ve más adelante, no fue necesario obtener otro conjunto de pesos dado que el modelo muestra buen desempeño con el conjunto inicial.

### Evaluación de modelos alternativos

Esta sub-sección evalúa el desempeño de varios modelos de focalización utilizando un criterio tradicional centrado en la dimensión monetaria y un criterio que permite saber si identifican hogares con carencias en otras dimensiones. Se compara el desempeño de los siguientes modelos: (1) modelo actual del programa (SUP actual<sup>13</sup>), (2) este modelo actualizado con las mismas variables y técnica estadística (análisis discriminante), pero con datos de una encuesta más reciente (SUP actualizado), (3) un *proxy means test* de ingreso estimado con el método de mínimos cuadrados ordinarios (*proxy* de

<sup>9</sup> Satisface los axiomas de descomponibilidad, invariancia de replicación, simetría, monotonicidad débil y dimensional, no trivialidad, normalización y reorganización débil, entre otros (Alkire y Foster, 2008).

<sup>10</sup> Referente de pobreza comúnmente utilizado para la población objetivo del programa.

<sup>11</sup> Cabe señalar que todos los indicadores se construyeron con la ENIGH 2006 de forma que también pudiera construirse con la ENCASURB (censo aplicado a los potenciales beneficiarios).

<sup>12</sup> Estos indicadores permiten identificar hogares con las carencias relevantes y también con alto riesgo de tenerlas.

<sup>13</sup> Sistema Único de Puntajes vigente hasta 2009. Desde el 2010 se utiliza un *proxy means test* de ingreso tradicional



**Tabla 1: Dimensiones, carencias y pesos**

Carencias <sup>2</sup>	Dimensiones			Pesos iniciales <sup>1</sup>
	Educación	Salud-Nutrición	Monetaria	
Retraso escolar de al menos 1 niño de 6-21 años <sup>3</sup>	X			0,619
Baja escolaridad de al menos 1 miembro de 16-21 años <sup>4</sup>	X			0,619
Baja escolaridad del cónyuge <sup>4</sup>	X	X		1,052
Alto número de niños de 0-11 años <sup>6</sup>	X	X		1,052
Pobreza económica de capacidades <sup>5</sup>	X	X	X	5,386
Alto % de población indígena en el municipio <sup>7</sup>	X	X		1,052
Bajo número de escuelas en el municipio <sup>8</sup>	X			0,619
Al menos 1 miembro sin afiliación a un seguro de salud		X		0,433
Baja escolaridad de otros miembros mayor a 21 años <sup>4</sup>		X		0,433
Hogares sin agua entubada dentro o fuera de la vivienda		X		0,433
Hogares sin drenaje sanitario conectado a red pública		X		0,433
Hogares con 2.5 o más personas por cuarto <sup>9</sup>		X		0,433
Bajo número de médicos en el municipio <sup>8</sup>		X		0,433
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>13</b>

Fuente: Azevedo y Robles, 2010

<sup>1</sup> Obtenidos dando igual peso a cada dimensión y pesos a cada carencia según su participación en cada dimensión

<sup>2</sup> Definidos con puntos de corte específicos para cada indicador de acuerdo a los siguientes criterios

<sup>3</sup> Retraso según definición de CONEVAL 2008,

<sup>4</sup> Correspondiente a educación básica según la Ley General de Educación

<sup>5</sup> Según definición de CONEVAL 2007. Estimado con proxy de ingresos y línea que reproduce la pobreza oficial a nivel hogares.

<sup>6</sup> Mayor a la mediana de niños de hogares pobres,

<sup>7</sup> Mayor a la mediana de áreas urbanas

<sup>8</sup> Debajo de la mediana en áreas urbanas,

<sup>9</sup> Según definición de hacinamiento de CONEVAL 2008

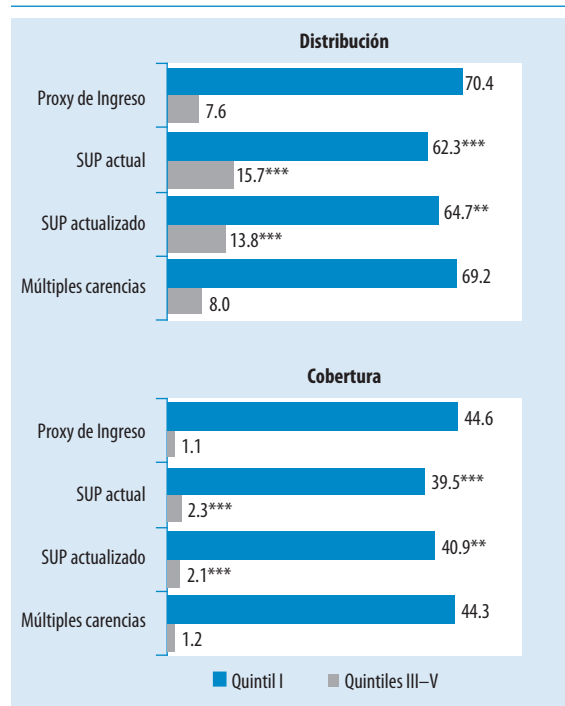
ingreso), y (4) el modelo con múltiples carencias propuesto. Los pesos de estos modelos se estimaron con la ENIGH 2006, con excepción del SUP actual que originalmente utilizó la ENIGH 2000<sup>14</sup>

Para comparar el desempeño de los modelos con el criterio tradicional definimos “distribución” como el porcentaje del total de hogares elegibles en cada quintil de ingresos y “cobertura” como el porcentaje de hogares elegibles respecto al total de hogares en cada quintil. Cuanto más grande estos porcentajes en los quintiles más bajos mejor es el desempeño del modelo en identificar a los más pobres. Dado que cada modelo puede seleccionar un número diferente de hogares y, por tanto, su desempeño puede reflejar estas diferencias y no el poder predictivo,

la comparación se hizo seleccionando al 10% más pobre con cada modelo. Esto implicó ajustar los puntos de corte hasta llegar a dicho porcentaje. El Grafico 1 indica lo siguiente i) el 70% de los hogares seleccionados con los modelos de ingresos y múltiples carencias pertenecen al quintil más pobre, 8 puntos porcentuales más que con el SUP actual y 5 más que con el SUP actualizado, ii) los modelos SUP muestran mayores errores de inclusión —porcentajes más altos en el 60% más rico de la distribución, y iii) ninguno de los modelos logra cubrir a la mitad del quintil más pobre, aunque todos muestran más cobertura en los quintiles más bajos. Se concluye que

<sup>14</sup> Los pesos estimados de estos modelos se encuentran en la Tabla 2 y Anexo 1 de Azevedo y Robles, 2010.

**Grafico 1: Distribución y cobertura (en %) de 4 modelos de focalización\***



\* Cada modelo selecciona al 10% de hogares más pobres (áreas urbanas) Pruebas de igualdad de ratios o medias respecto al proxy de ingreso \*\*\* significativas al 1%, \*\* al 5% Fuente: Azevedo y Robles (2010): basado en la ENIGH 2006

el modelo con múltiples carencias selecciona hogares con errores más bajos que los modelos SUP y similares que el proxy de ingresos. Más adelante se muestra que el modelo con múltiples carencias selecciona hogares con un perfil más deseable para los TMC.

La manera alternativa de comparar el desempeño de los modelos es cuantificando los impactos que podrían tener las transferencias sobre el bienestar de los hogares seleccionados, una alternativa que va en línea con el análisis que sugiere centrarse en los resultados del programa más que en las medidas tradicionales de focalización (Ravallion, 2007). Esto puede hacerse utilizando técnicas que predigan los impactos basados en modelos de comportamiento estimados con técnicas econométricas a nivel individual (Todd y Wolpin, 2008). En este sentido, mo-

delamos una variable que expresa la participación laboral y asistencia escolar de un niño siguiendo a Bourguignon et al 2003 quienes suponen que el hogar elige una opción para su niño con base en una función de utilidad que depende de las características del niño, de su hogar, de la oferta educativa y también de los ingresos por su trabajo. Este modelo se estimó con la ENIGH 2006<sup>15</sup> y fue utilizada para simular la respuesta de los hogares cuando reciben las transferencias —montos y estructura de *Oportunidades* del segundo semestre del 2006.

La Tabla 2 sintetiza los resultados del ejercicio para el 15% más pobre seleccionado con cada modelo. Muestra la situación antes y después de las transferencias sobre la asistencia escolar y participación laboral de los niños. Se observa lo siguiente: i) el modelo con múltiples carencias captura a hogares con niños con menor porcentaje de asistencia escolar (y por ende con más porcentaje de niños que solo trabajan o no realizan alguna actividad), y ii) las transferencias generan un incremento de la asistencia escolar que es 54% más alto si los hogares son seleccionados con el modelo con múltiples carencias que con el SUP actual (8.5% versus 5.5%) y 16% más alto que con el proxy de ingresos (8.5% versus 7.3%).

## ■ Implicancias y recomendaciones finales

1. Después de revisar la experiencia de los TMC en identificar a sus beneficiarios, la nota propone un modelo de focalización que considera explícitamente los criterios que definen su población objetivo: pobreza monetaria y subinversión en el capital humano. Utiliza un procedimiento de identificación y agregación acorde con los métodos

<sup>15</sup> Solo hogares que no recibieron beneficios de *Oportunidades*, es decir, el 93% de la muestra total de hogares urbanos, para evitar que las estimaciones tuvieran algún sesgo generado por la influencia del propio programa.

**Tabla 2: Impacto simulado\* de las transferencias\*\* sobre la asistencia escolar y participación laboral (en %) de niños de 9–18 años en hogares seleccionados con 4 modelos\*\*\* (Áreas Urbanas)**

	Sin transferencias				Con transferencias				Cambio porcentual			
	9–12	13–15	16–18	Total	9–12	13–15	16–18	Total	9–12	13–15	16–18	Total
<b>Proxy de ingresos</b>												
Asiste a la escuela	96,4	75,9	32,3	75,2	97,1	81,9	46,7	80,7	0,7	7,9	44,4	7,3
Asiste y trabaja	1,9	4,2	5,1	3,4	1,9	4,2	5,5	3,4	0,0	0,0	7,0	2,7
Asiste y no trabaja	94,5	71,7	27,2	71,9	95,2	77,7	41,2	77,2	0,7	8,3	51,4	7,5
<b>SUP actual</b>												
Asiste a la escuela	96,5	74,8	30,2	78,4	97,3	80,1	43,5	82,7	0,8	7,1	44,3	5,5
Asiste y trabaja	1,6	6,5	5,1	3,6	1,6	6,5	5,6	3,7	0,0	0,0	9,7	2,8
Asiste y no trabaja	94,9	68,4	25,0	74,9	95,7	73,7	37,9	79,1	0,8	7,7	51,3	5,6
<b>SUP actualizado</b>												
Asiste a la escuela	96,7	74,6	24,1	78,0	97,3	79,2	36,8	81,8	0,6	6,1	52,7	4,9
Asiste y trabaja	1,7	5,8	5,8	3,5	1,7	5,8	6,2	3,6	0,0	0,0	5,8	1,7
Asiste y no trabaja	95,0	68,9	18,3	74,5	95,6	73,5	30,7	78,2	0,6	6,7	67,6	5,0
<b>Múltiples carencias</b>												
Asiste a la escuela	95,8	76,1	29,7	72,4	96,5	82,6	44,4	78,6	0,7	8,5	49,5	8,5
Asiste y trabaja	1,7	4,3	4,1	3,1	1,7	4,3	4,4	3,2	0,0	0,0	7,3	2,6
Asiste y no trabaja	94,1	71,8	25,6	69,3	94,8	78,3	40,0	75,4	0,7	9,1	56,2	8,7

Fuente: Azevedo y Robles (2010): basado en la ENIGH 2006 (solo hogares urbanos que no se beneficiaron del programa)

\* Con modelos de comportamiento de ingresos laborales y asistencia escolar. \*\* De acuerdo al esquema de transferencias correspondiente al 2do semestre de 2006 de Oportunidades. \*\*\* Cada modelo selecciona al 15% más pobre

vigentes de medición de la pobreza y define los parámetros de este procedimiento en función de los objetivos, acciones específicas y recursos financieros de los TMC. Se muestra que es factible seleccionar hogares con atributos que se ajustan mejor a los objetivos de estos programas y también mejorar el impacto esperado de las transferencias sobre el bienestar de sus beneficiarios.

2. Aunque la mayor parte de las evidencias y análisis de esta Nota están relacionados con la identificación de beneficiarios de un programa de asistencia social específico, el procedimiento de estimación y los criterios utilizados para definir sus parámetros son suficientemente flexibles para ser implementados en otros tipos de

programas que apuntan a reducir las carencias en más de una dimensión del bienestar. Esto es particularmente relevante para programas que luchan contra la pobreza de países donde es difícil coleccionar y verificar el ingreso familiar debido a la alta informalidad laboral. Como ha sido mostrado en la Nota, la combinación de los criterios tradicionales de identificación de beneficiarios basados en el ingreso con las aproximaciones a otras carencias relevantes es perfectamente posible bajo el enfoque planteado.

3. Una ventaja adicional importante del procedimiento propuesto respecto a los modelos tradicionales es que con un instrumento único de focalización es posible actuar con diferente énfasis



fasis en áreas geográficas o grupos de hogares con perfiles heterogéneos. Es decir, después de la identificación, es factible descomponer el valor promedio del puntaje de los hogares seleccionados de acuerdo a las carencias incluidas (utilizando el axioma de descomposición de las dimensiones). Esta descomposición permite saber la importancia relativa de cada carencia sobre el bienestar de los hogares y, por tanto saber, el énfasis que el programa social debería poner a sus acciones para obtener los impactos deseados más eficazmente.

4. Las implicancias de estos hallazgos deben ser vistos a la luz de los argumentos de equidad y

eficiencia. La reducción de errores de focalización implica usar mejor los recursos públicos dedicados estos programas debido a que pueden llegar con más eficacia a hogares con múltiples carencias. Adicionalmente, al lograrse mayores impactos por unidad monetaria invertida, dado que las transferencias se otorgarían a hogares que tienen más carencias, los recursos también se utilizarían de una manera más eficiente. De este modo, un cambio metodológico en la forma de seleccionar beneficiarios puede también contribuir al logro de los objetivos de los TMC, en particular el de desarrollar el capital humano de los niños.

## Bibliografía

- Alkire, S. y Foster, J. (2008) "Counting and multi-dimensional poverty measurement" OPHI WP 7, University of Oxford.
- Alkire y Santos (2010) "Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries" OPHI WP 38, University of Oxford.
- Attanasio, O. y Mesnard, A. (2006) "The Impact of a Conditional Cash Transfer Program on Consumption in Colombia", *Fiscal Studies* 27 (4): 421-42.
- Azevedo, V. y Robles, M. (2010) "Multidimensional Targeting: Identifying Beneficiaries of Conditional Cash Transfer Programs", IDB
- Barros, R. y Carvalho, M. (2006) "La focalización y la universalización como instrumentos para reducir inequidades" IDB.
- Bibi, S. (2005) "Measuring poverty in a multidimensional perspective: A review of literature" PMMA WP 07.
- Bourguignon F. y Chakravarty, S. (2003) "The measurement of multidimensional poverty", *Journal of Economic Inequality*.
- Bourguignon, F., Ferreira, F. y Leite, P. (2003). "Conditional Cash Transfers, Schooling, and Child Labor: Micro-Simulating Brazil's Bolsa Escola Program." *WBER* 17(2): 229-54.
- Castañeda, T. y Lindert, K. (2005) "Designing and implementing household targeting Systems: Lessons from Latin American and The United States", SPDPS No. 0526, World Bank.
- Coady, D., M. Grosh, and J. Hoddinott. (2003) "Targeted Anti-poverty Interventions: A Selected Annotated Bibliography" IFPRI.
- Coady y Parker (2004) "An evaluation of targeting of the Oportunidades program in urban areas" INSP, Mexico.
- Coady, D. Grosh, M. and Hoddinott, J. (2004a) "Targeting Outcomes, Redux" *World Bank Research Observer*, **19(1):61-85**
- Coady, D. Grosh, M. and Hoddinott, J. (2004b) "The Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience". IFPRI and World Bank
- Coady, D. and Parker, S. (2009) "Targeting Performance under Self-selection and Administrative Targeting Methods" *Economic Development and Cultural Change*, vol. 57, issue 3, pages 559-587
- DNP (2003) "Evaluación Integral del SISBEN" Colombia.
- Duclos, Sahn y Younger (2006) "Robust multidimensional poverty comparisons" *The Economic Journal*, 116.
- Feres, J. y Mancero, X. (2001) "El método de las NBI y sus aplicaciones en América Latina", CEPAL, Serie EEP No 7.
- Fiszbein, A. y Schady, N. (2009) "Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty" The World Bank.
- Handa, S. y Davis, B. (2006) "The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean." *Development Policy Review* 24 (5): 513-36.
- Hicks, N. (1998): "An Analysis of the Index of UBN of Argentina, with Suggestions for Improvements", mimeo.
- Hoddinott, J. y Skoufias, E. (2004) "The Impact of PROGRESA on Food Consumption". *Economic Development and Cultural Change* 53 (1): 37-61.
- Larrañaga, O. (2003) "Focalización de Programas Sociales. In *Chile: El Sistema CAS*", *Banco Mundial*

(continúa en la página siguiente)

**Bibliografía** *(continuación)*

- Levy, S. (2006) "Progress against Poverty: Sustaining Mexico's Progres-Oportunidades Program" Brookings Institution Press.
- Lindert et al (2006) "Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean", SPDP 0605, The World Bank.
- Maluccio, J. y Flores, R. (2005) "Impact Evaluation of a Conditional Cash Transfer Program: The Nicaraguan Red de Protección Social." Research Report 141, IFPRI,
- Ravallion, M. (2007) "How Relevant is Targeting to the Success of an Antipoverty Program?", The World Bank, PRWP 4385
- Ravallion, M. (2010) "Mashup Indices of Development" The World Bank, PRWP 5432
- Rawlings, L. (2005) "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs" The World Bank Research Observer 20(1):29.
- Todd, P. y Wolpin, K. (2008) "Ex Ante Evaluation of Social Programs" University of Pennsylvania
- Tsui, K. (2002) "Multidimensional Poverty indice?" Social Choice and Welfare, 19, 69-93.



[www.iadb.org](http://www.iadb.org)