

El acceso a programas de transferencias de ingreso de la población de menores recursos en Uruguay. Un análisis en base a la Encuesta de panel INE-MIDES-UDELAR.

Informe final. Convenio INE-MIDES-UDELAR

Andrés Dean
Andrea Vigorito
Instituto de Economía
FCEA-Universidad de la República

Resumen

Este informe reúne los principales resultados de una encuesta realizada en el marco de un convenio de cooperación entre el INE, el MIDES y la UDELAR, con el objetivo de estudiar el acceso a programas de transferencias de ingreso de los sectores de menores ingresos en Uruguay. Se trata de un relevamiento realizado al 15% de hogares de menores ingresos entrevistados por la ECH entre febrero y mayo de 2010 (primera ola). En el marco de la presente investigación, los hogares fueron reentrevistados entre octubre y noviembre de 2010 (segunda ola).

Pese al notorio crecimiento económico y los importantes esfuerzos realizados en Uruguay en los últimos años para reducir la pobreza y la extrema pobreza, un conjunto significativo de hogares aún percibe ingresos por debajo de los mínimos determinados por el Instituto Nacional de Estadística, al tiempo que enfrenta privaciones en otras dimensiones del bienestar, tales como vivienda, educación y acceso al sistema de cuidados de salud.

A efectos de aportar insumos para la discusión sobre la evolución del bienestar y el alcance de las actuales políticas de transferencias directas a los sectores más carenciados, en este trabajo se analiza el acceso a prestaciones sociales por parte del 15% de la población menores ingresos en Uruguay. Asimismo, se realiza un análisis muy exploratorio sobre la evolución de la situación socioeconómica de los hogares beneficiarios de las transferencias por Asignaciones Familiares-Plan de Equidad (AFAM-PE), en base a la concatenación de la información generada en este estudio con los registros administrativos de dicha prestación.

Las características socioeconómicas y demográficas de la población estudiada están en línea con los resultados de diversas investigaciones previas: elevado tamaño promedio de los hogares en relación a la media del país, fuerte presencia de niños, bajos niveles educativos en adultos, alta proporción de jóvenes de 14 a 17 años, desafiliados del sistema educativo. Asimismo, pese al corto período transcurrido, la comparación entre las dos olas, muestra cambios relevantes en términos de composición de los hogares, empleo e ingresos laborales, lo que pone de manifiesto la relevancia de contar en el país con encuestas de corte longitudinal para períodos más largos.

Se observa que la cobertura de las transferencias públicas se ha incrementado entre 1990 y 2010, especialmente en los estratos de menores ingresos. Esta ampliación se asocia al desarrollo reciente del polo de transferencias no contributivas, fundamentalmente Asignaciones Familiares-Plan de Equidad y TUS. De la comparación regional puede inferirse que la cobertura actual de la red de protección social se ubica dentro de las más elevadas de la región (Fiszbein y Schady, 2009),

En 2010, casi el 70% de los hogares con ingresos por debajo de la línea de indigencia estaría accediendo a prestaciones sociales. Estas se concentran principalmente en las AFAM, que explican la casi totalidad de la cobertura y, en menor medida, la Tarjeta Uruguay Social (TUS). Entre los hogares incluidos en la muestra, el 74% de los hogares que recibe AFAM cobra las correspondientes al Plan de Equidad. El 31% de los hogares entrevistados recibe la TUS, cifra que asciende a casi el 37% para los hogares con menores de 18 años. Por su escasa vinculación con el sector formal de la economía, las prestaciones contributivas, y por tanto el seguro de salud asociado al FONASA, casi no alcanzan a esta población.

En el trabajo se analizaron también las causas del no acceso a prestaciones no contributivas por parte de los hogares entrevistados. Las causas principales refieren a: a) la inexistencia de programas de prestaciones no contributivas destinados a hogares con integrantes mayores de 18 y menores de 65; b) la no solicitud del beneficio AFAM-PE en hogares con menores de 18 años; c) hogares que fueron rechazados o no han recibido respuesta de AFAM y aquellos a los que se les retiró el beneficio. En relación al punto b), las razones esgrimidas fueron la recepción de AFAM contributivas, el hecho de no considerarse parte de la población objetivo y desconocimiento del programa.

En base a los criterios de elegibilidad para AFAM-PE y TUS (ingresos y vulnerabilidad socioeconómica) se analizó la llegada de los programas a sus poblaciones objetivo. Se observa que en el conjunto de la

población existe un conjunto de hogares elegibles para AFAM-PE y TUS que no reciben esas prestaciones (20% en el primer caso y un 34% en el segundo).

Dentro de la muestra estudiada, las transferencias de ingreso constituyen aproximadamente el 20% de los ingresos de los hogares. El monto transferido por AFAM representa el 22.8% del ingreso de los beneficiarios para los hogares con ingresos bajo la línea de indigencia y entre el 15.9 y el 6.3% en el primer 15% de la población. Las transferencias contribuyen sustancialmente a la reducción de la indigencia, reduciéndola a la tercera parte, mientras que su impacto sobre la pobreza se ubica en un 15% para el conjunto de la población y en un 7% para la población estudiada. Estos resultados están en línea con lo observado para otros países de la región. Si bien los programas de transferencias se han traducido en un aumento del ingreso de los hogares, los resultados han sido poco significativos en términos de la incidencia de la pobreza, dada la magnitud de las transferencias (CEPAL, 2006).

El análisis comparativo entre el Registro Administrativo de AFAM y la ECH indica que los hogares postulantes al programa enfrentaban un conjunto de carencias en términos de vivienda y acceso a bienes durables que no ha experimentado modificaciones significativas en el período, pese a la fuerte caída de la pobreza y la indigencia medidas por el método del ingreso. Esto es particularmente notorio en el caso de los postulantes al PANES, pese al largo período en el que han recibido transferencias. Algunos rubros parecen ser más sensibles a la declaración que otros, tales como la distinción entre techos livianos con y sin revestimiento y algunos bienes durables.

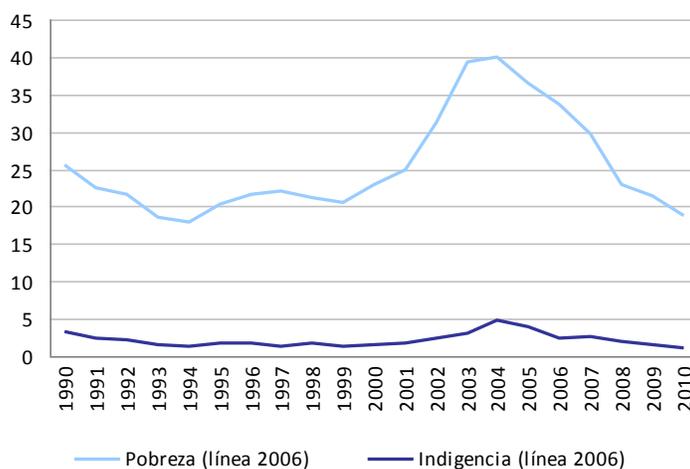
Por último, destacarse que se constata que, en su mayoría, los hogares por debajo de la línea de indigencia enfrentan fuertes carencias estructurales, las cuales han cambiado muy poco en los últimos años. Esta constatación da indicios de la relevancia de complementar las transferencias con políticas que ataquen en forma directa dimensiones más permanentes del bienestar, tales como las relativas a la vivienda y a la educación.

I. Introducción

Pese al notorio crecimiento económico y la fuerte expansión de las transferencias públicas en Uruguay en los últimos ocho años, persiste un conjunto de hogares que perciben ingresos por debajo de los mínimos de ingreso determinados por el Instituto Nacional de Estadística (Gráfica 1). A la vez, diversos estudios indican que los logros han sido dispares en términos de otras dimensiones del bienestar cuya evolución requiere de plazos más largos, tales como vivienda, educación, condiciones de salud, autonomía y estabilidad para generar ingresos (Colafranceschi et al, 2013).

Ello vuelve necesario comprender las causas de la persistencia de situaciones de privación, con el objetivo de asegurar la llegada de los diversos programas sociales a esa población, cuya situación se origina tanto en condiciones estructurales de difícil reversión, como en el alcance de las políticas públicas. La carencia de relevamientos oficiales de panel dificulta comprender la dinámica de los hogares en condiciones de extrema pobreza y pobreza.

Gráfica 1. Incidencia de la pobreza y la indigencia.
Localidades de 5000 y más habitantes. 1990-2010



Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

Entre el conjunto de dificultades ligadas al acceso a programas sociales pueden distinguirse las siguientes situaciones: i) no pertenencia a las poblaciones objetivo a las que se orientan la

oferta de programas existente; ii) dificultades por parte de potenciales beneficiarios para realizar las gestiones necesarias para ingresar a los programas, aún cuando cumplen las condiciones de elegibilidad (problemas de agencia o adhesión); iii) dificultades para cumplir con algunas condiciones necesarias para permanecer en los programas sujetos a verificación de medios (ingresos inferiores a un cierto umbral) y/o con las corresponsabilidades exigidas (escolarización y controles de salud). Asimismo, la insuficiencia de los montos transferidos para permitir a los hogares traspasar los umbrales de pobreza y extrema pobreza podría explicar que aún cuando los hogares accedan a prestaciones sociales, sus niveles de ingreso continúen siendo bajos.

La motivación del estudio radicó en proveer elementos que permitan caracterizar en forma dinámica a la población de menores recursos y analizar su acceso a los programas de transferencias directas actualmente existentes. El objetivo de la encuesta INE-MIDES-UDELAR fue conocer en profundidad el acceso a prestaciones sociales y la estabilidad de la condición laboral y de los ingresos de la población de mayor vulnerabilidad socioeconómica en el país. Asimismo, mediante la unión de la base de datos con el registro administrativo de AFAM-PE, en los casos que esto fue posible, se buscó analizar la evolución del bienestar de los hogares que solicitaron dicha prestación y, también, determinar el estado de actualización de la información socioeconómica de los hogares con la que cuentan el MIDES y el BPS.

A tales efectos, se realizó una encuesta de seguimiento al 15% de hogares de menores ingresos incluidos en la Encuesta Continua de Hogares del INE en el cuatrimestre marzo-junio de 2010. Tanto el presente informe, como el trabajo de campo fueron realizados en el marco de un convenio entre el INE, el MIDES y la UDELAR.

En lo que sigue se presentan, en primer lugar, las características del relevamiento realizado (sección II). Luego, se analiza la evolución del bienestar de los hogares incluidos en la encuesta, en base a la comparación entre las dos olas, con énfasis en las fluctuaciones de ingresos y la condición laboral de los integrantes de los hogares encuestados (sección III). En relación a este último punto debe recordarse la brevedad del período transcurrido entre las dos olas, por lo que la correcta valoración de estas situaciones requeriría realizar un seguimiento de los hogares durante un período considerablemente más prolongado.

Más adelante, se dedican dos secciones al análisis del acceso a programas sociales por parte de diversos grupos poblacionales (secciones IV y V). Se estudia la cobertura de los principales programas de transferencias destinados a la población de menores recursos, así como su concordancia con las respectivas poblaciones objetivo. Aquí el análisis se concentra, en particular, en AFAM-PE y TUS, por tratarse de los dos programas principales de transferencias directas de origen no contributivo realizadas a hogares vigentes en el país. Para culminar esta parte del trabajo, se estudia la contribución de estos programas a la reducción de la pobreza y de la indigencia y se simula el potencial efecto de la política de devolución del IVA sobre la TUS y AFAM-PE a consideración del gobierno.

Más adelante, se incluye una sección que analiza la evolución del bienestar de los hogares que postularon a AFAM-PE en base a las variables que conforman el puntaje de selección del programa. Para ello, se recogieron los números de cédula de los entrevistados y el INE concatenó esa información con los datos del registro administrativo de AFAM-PE (sección VI). Por último, la sección VII reúne algunos comentarios finales.

II. La Encuesta INE-MIDES-UDELAR

II.1 Características de la muestra estudiada

A efectos de generar información para los sectores que enfrentaban mayor vulnerabilidad socioeconómica, se seleccionaron los hogares pertenecientes al 15% de menores ingresos entrevistados por la ECH entre marzo y junio de 2010. En base al cuestionario incluido en el Anexo I, los hogares fueron reentrevistados entre octubre y noviembre de 2010 (segunda ola). Esto implica que la segunda visita abarcó a la totalidad de los hogares indigentes incluidos en la muestra original, los cuales en 2010 representaban el 1% de la muestra de la ECH y constituyen, aproximadamente, el 5% de los hogares incluidos en este relevamiento. En INE (2011) pueden consultarse los criterios para la selección de la muestra y las características del relevamiento realizado.

Pese al escaso tiempo transcurrido se encontró a aproximadamente el 75% de estos hogares. Dado que en Uruguay no existen relevamientos de panel representativos del conjunto de la

población, no es posible calificar si esta aparente volatilidad de los hogares se asocia a las condiciones de vida de la población más vulnerable.

Se realizaron 2223 encuestas a hogares, generándose una base de información de 9955 personas. Se estimó un modelo logit para identificar los factores asociados a la probabilidad de reentrevistar a un hogar (Cuadro A.1). El sexo del jefe y su edad no resultaron significativos, mientras que el clima educativo, el ingreso del hogar, su tamaño y ubicación geográfica explican las diferencias. Los hogares encontrados presentan un clima educativo ligeramente más bajo que los no hallados, al tiempo que sus ingresos también son menores. Se trata de hogares más numerosos y en mayor medida ubicados en el interior del país.

El 79,8% de estas personas integraba los hogares en las dos ocasiones. Mientras tanto, el 17,6% solo pertenecía a estos hogares en la primera ronda, lo cual pone de manifiesto también la rotación de personas en estos hogares, considerando el escaso tiempo transcurrido. A la vez, el 2,6% de las personas relevadas integraba los hogares en la segunda ronda, entre las cuales el 28% eran menores de un año, por lo cual es probable que hayan nacido luego de la primera ronda.

El Recuadro 1 resume información socioeconómica de la muestra estudiada.

Recuadro 1. Características de la población relevada

Según los datos de la primera ola, el 85,2% de la población encuestada se ubicaba bajo la línea de pobreza INE (2006), mientras que casi el 6% de las personas se ubicaba por debajo de la línea de indigencia o extrema pobreza.

Las características de la población estudiada están en línea con los resultados de diversas investigaciones previas (por ejemplo, Amarante et al, 2007; Amarante et al, 2005). Así, mientras el tamaño promedio de los hogares en la ECH es de 2,86 personas, en esta muestra asciende a 4,2. Al mismo tiempo, la presencia de niños de 0 a 17 es considerablemente más elevada que lo observado para el país en su conjunto (0,77 versus 2,06). A la vez, el 60% de la población mayor de 25 años de los hogares entrevistados tenía un nivel educativo que no superaba primaria. Los jóvenes que trabajaban eran el 15% y los que asistían al sistema educativo eran el 67%. El 22%

de los jóvenes de 14 a 17 no estudiaba ni trabajaba, proporción que cae al 13% para el conjunto de la ECH. De los jóvenes que no estudiaban ni trabajaban, un 12% se encontraba desocupado, un 35% realizaba tareas en el hogar, un 3% era pensionista y un 50% era inactivo.

La tasa de actividad económica de los mayores de 14 era del 72% y la de desempleo del 13.8%, mientras que los mismos valores para la población en su conjunto, en el mismo período, correspondieron a 63,1% y 7,4%.

El Cuadro 1 presenta la composición de la muestra por área geográfica y ventíl de ingreso. Dado que el INE estratificó separadamente el 15% de hogares de menores ingresos en Montevideo y en el Interior del país, en la clasificación general por la que se opta en este trabajo, algunos hogares pasan a pertenecer a los ventiles 4 a 7 (véase sección II.2).

Cuadro 1. Hogares y personas relevadas en la muestra INE-MIDES-IECON. Total país

Grupo	Hogares relevados de Montevideo	Hogares relevados del Interior	Total de Hogares relevados en el cuatrimestre marzo-junio 2010	% de Hogares relevados en segunda ola	Personas encuestadas en segunda ola	Distribución de la muestra
Hogares con ingresos por debajo la línea de indigencia	35	50	106	80.2	453	5.4
Montevideo	774	0	6204	12.5	3320	39.5
Interior	0	1113	9422	11.8	5075	60.5
Ventil de ingreso (*)						
1	94	224	381	83.5	1675	20.0
2	105	282	466	83.0	1,782	21.2
3	94	321	476	87.2	1,798	21.4
Resto	481	286	2299	141.8	3140	37.4
Total	774	1113	15626	12.1	8395	100.0

(*) ingreso per cápita del hogar con valor locativo

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH y a la encuesta INE-MIDES-UDELAR.

II.2 Grupos poblacionales analizados

A efectos de realizar el análisis para subgrupos dentro de la población analizada, se presentaron aperturas para Montevideo e Interior. Se consideró separadamente la población indigente y se construyeron ventiles en base al ingreso per cápita con valor locativo para el total del país de todos los hogares incluidos en el cuatrimestre utilizado para extraer la muestra. Si bien el INE utilizó este mismo agregado de ingreso para definir los hogares a seguir, siguió un proceso diferente para la construcción de los estratos pues seleccionó, por un lado, el 15% de los hogares de menor ingreso per cápita de Montevideo y, por otro, el 15% del Interior. De esta manera, la opción metodológica adoptada en este trabajo conduce a que se observen hogares pertenecientes a los ventiles 4 a 7 y se constate una sobre representación de los hogares de Montevideo y sub representación de los hogares del Interior en relación al procedimiento de cálculo seguido en el presente informe.

En algunos casos, también se incluye información sobre la totalidad de los hogares observados en el cuatrimestre de referencia, a efectos de comparar los desempeños de este grupo con el conjunto de la población.

III. Estabilidad de algunas variables entre las dos rondas

En esta sección se presenta un breve análisis de la evolución de algunas variables socioeconómicas entre las dos olas del panel.

Como ya se mencionó, pese al corto período transcurrido, la composición de los hogares se modificó: el 17.6% de las personas incluidas en la primera toma no figuraba en los hogares en la segunda mientras que un 2,6% se integra a los hogares en la segunda ronda. La asistencia escolar se mantiene constante entre las dos rondas, con un ligero aumento en la segunda.

Mientras tanto, la incidencia de la pobreza y de la indigencia se mantiene prácticamente incambiada (85,2 y 85,7 y 5,7 y 5,9 respectivamente) entre las olas, sugiriendo que no se trata de situaciones friccionales. Recuérdese que la incidencia de la pobreza y la extrema pobreza

puede haberse modificado tanto por cambios en el ingreso como por cambios en el número de integrantes de los hogares.

En relación a la condición de actividad de las personas entrevistadas, se observan variaciones notorias pese al corto tiempo transcurrido (Cuadro 2). Una proporción significativa de los ocupados se mantuvo en esa condición, al tiempo que casi la mitad de los desocupados consiguió trabajo y la cuarta parte de los mismos se mantuvo en situación de desempleo. Esta evolución refleja el favorable contexto económico observado en el período.

La mayor parte de los desocupados que se transformaron en inactivos comenzaron a dedicarse a tareas del hogar (54%). Dentro de este grupo 97% son mujeres. Otro grupo comenzó a estudiar o retomó sus estudios (16%, de los cuales 57% son mujeres). El restante 14% pasó a la categoría jubilados o pensionistas.

Cuadro 2. Personas de 14 y más por condición de actividad según ola. Muestra INE-MIDES- UDELAR					
		1ª rueda			
		Ocupados	Desocupados	Inactivos	Totales
2ª rueda	a) Porcentajes				
	Ocupados	79.9	43.6	10.0	49.0
	Desocupados	5.9	24.4	6.4	7.8
	Inactivos	14.1	32.0	83.6	43.2
	Totales	100.0	100.0	100.0	100.0
	b) Absolutos				
	Ocupados	57,298	5625	5,481	68,404
	Desocupados	4262	3149	3528	10,939
	Inactivos	10,113	4126	45,989	60,228
	Totales	71,673	12,900	54,998	139,571

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH y a la encuesta INE-MIDES-UDELAR.

También se analizaron las transiciones en términos de horas trabajadas y categorías ocupacionales (Cuadro 3). En el primer caso, se constata una fuerte volatilidad del número de horas trabajadas entre quienes trabajan menos de 20 horas semanales y una mayor estabilidad para aquellos que desempeñan ocupaciones con mayor carga horaria. En ambas ruedas, el promedio de horas trabajadas semanalmente entre los ocupados fue muy similar (28 en la primera y 29 en la segunda). En el 31% aumentaron las horas trabajadas, 43% siguió igual y 26% cayó.

Cuadro 3. Matriz de transición de horas trabajadas por los jefes de hogar entre la primera y la segunda ola.									
1ª rueda	2ª rueda							Total	Distr
	0	1 a 10	11 a 20	21 a 30	31 a 40	41 a 60	más de 60		
0	80.8	2.1	3.7	1.8	3.5	6.5	1.6	100.0	25.4
1 a 10	42.4	13.4	10.5	11.4	5.2	12.3	5.0	100.0	2.4
11 a 20	16.9	9.2	20.9	16.0	16.2	15.4	5.4	100.0	4.5
21 a 30	12.7	3.5	7.7	21.3	24.1	27.8	2.9	100.0	7.6
31 a 40	7.7	1.7	3.7	5.0	30.7	46.7	4.5	100.0	8.2
41 a 60	6.8	1.1	2.7	3.3	17.8	57.4	10.9	100.0	11.6
más de 60	2.0	2.2	2.4	6.1	8.1	34.8	44.2	100.0	25.5

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH y a la encuesta INE-MIDES-UDELAR.

Las ocupaciones mayoritarias en la primera ronda correspondían a asalariados privados y trabajadores por cuenta propia con local (Cuadro 4). El 50% de las personas se mantiene en la misma categoría ocupacional en ambas rondas, proporción que asciende a 60% en el caso de los empleados privados y cae al 20% o menos en el caso de las categorías de patrón y trabajador por cuenta propia con local. En esas categorías parece haber fuertes transiciones entre olas, presumiblemente dadas por los cambios en el grupo de asalariados.

1ª rueda	2ª rueda							Total
	1	2	3	4	5	6	NS/NC	
1. Emp. Privado	60,1	20,5	0,6	0,8	15,1	2,8	0,1	100,0
2. Emp. Público	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
3. Coop.	0,0	41,7	58,3	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
4. Patrón	22,4	0,0	0,0	18,0	28,1	31,5	0,0	100,0
5. Cta. Propia s/l	16,6	7,6	0,0	4,7	64,0	6,3	0,0	100,0
6. Cta. Propia c/l	21,2	2,5	0,3	3,1	48,1	24,8	0,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH y a la encuesta INE-MIDES-UDELAR.

Si bien en la segunda ola no se relevaron los ingresos en forma tan exhaustiva como en la primera ola de la ECH, es posible comparar las remuneraciones por trabajo en ambas olas. Si bien se encontraron fluctuaciones del orden del 10 al 20% según los casos, los ingresos persisten en todos los casos en niveles bajos.

Se analizaron los ingresos por trabajo de los jefes de hogar, construyendo deciles de ingresos laborales en base a los datos incluidos en la muestra. Para ello se consideró exclusivamente a aquellos jefes de hogar que percibían ingresos por trabajo en ambas rondas (80%). El 18,5% se mantuvo en el mismo intervalo en ambas rondas mientras que el resto experimentó variaciones. Sin embargo, esas variaciones no fueron de gran magnitud sino que, en general, fueron movimientos de pasaje a un decil contiguo (Cuadro 5). Por ejemplo, el 44% de los jefes de hogar que integraban el primer decil en la primera ronda, se movió al segundo decil. Esto da cuenta de una fuerte volatilidad de ingresos que, sin embargo, no es de una magnitud que permita a los hogares traspasar los umbrales de indigencia y pobreza. En el cuadro A.2 se presentan los límites de ingreso de los deciles en ambas rondas.

Cuadro 5. Matriz de transición de los jefes de hogar en deciles de ingreso laboral entre ambas rondas											
Decil de ingresos laborales de 1ª rueda	Decil de ingresos laborales de 2ª rueda										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
1	24,8	43,9	0,0	9,3	4,2	8,2	5,0	2,1	1,6	1,0	100,0
2	10,8	26,5	7,1	21,5	5,2	8,0	5,9	5,9	8,2	0,8	100,0
3	6,2	10,8	8,0	29,8	9,2	13,3	7,8	7,7	4,4	3,0	100,0
4	6,2	9,0	5,7	14,1	19,4	22,7	7,8	7,2	4,6	3,2	100,0
5	1,9	11,1	2,2	22,2	13,4	14,7	14,7	6,1	10,4	3,5	100,0
6	3,2	14,1	1,0	7,5	8,5	18,6	19,0	10,2	15,4	2,6	100,0
7	3,7	5,4	1,8	9,6	9,4	8,8	14,4	21,1	15,5	10,5	100,0
8	0,0	4,1	4,1	5,1	7,4	9,8	16,3	15,1	22,2	15,9	100,0
9	0,0	0,0	5,1	8,6	9,0	8,3	9,7	15,4	14,6	29,4	100,0
10	1,3	2,6	0,0	1,6	4,1	9,2	8,9	14,2	21,2	36,9	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH y a la encuesta INE-MIDES-UDELAR.

La disponibilidad de datos de panel periódicos aportaría importante información para la caracterización de los hogares de menores ingresos. Esta discusión se retoma al compara los datos de la encuesta INE-MIDES-UDELAR con el registro administrativo de AFAM-PE.

IV. Acceso a programas sociales

En esta sección se presenta, en primer lugar, un panorama de la evolución del acceso a transferencias de los distintos deciles de ingreso con información de años completos de las ECH (IV.1) y, luego, se analizan resultados obtenidos en base a la encuesta (IV.2).

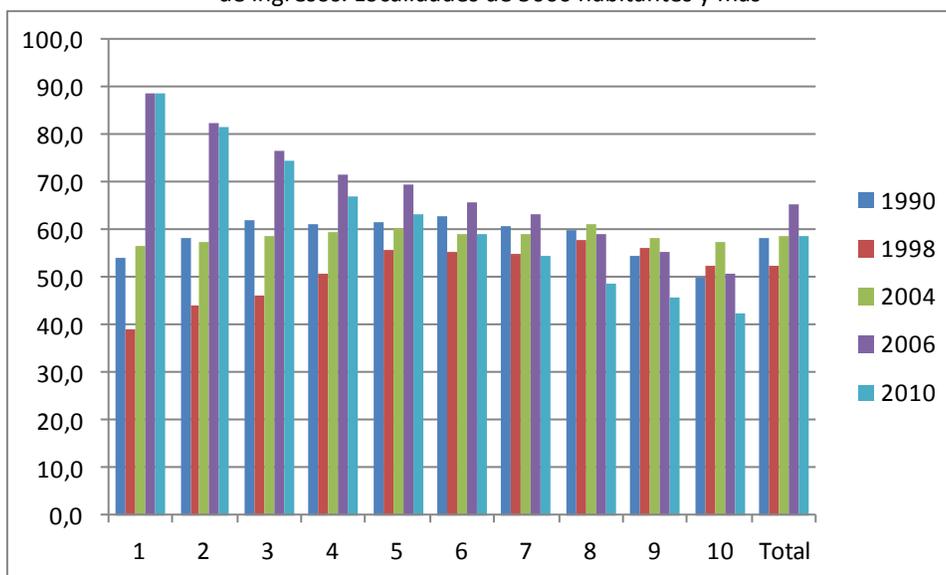
IV.1 Evolución general de la cobertura

A efectos de analizar la llegada de los programas de transferencias a los hogares, se realizó una división según su origen en contributivos y no contributivos. Dentro del primer grupo se incluyeron las jubilaciones y pensiones por sobrevivencia, el seguro de desempleo y las Asignaciones Familiares destinadas a trabajadores que aportan a la seguridad social (BPS y funcionarios públicos). En el segundo grupo se incluyeron la Pensión a la Vejez e Invalidez, el

subsidio a la vejez, las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad y la TUS otorgada por el MIDES. En PNUD (2008) se presenta una descripción detallada de los diferentes programas mencionados.

Se observa que la cobertura de las transferencias públicas se ha incrementado entre 1990 y 2010, especialmente en los estratos de menores ingresos (Gráfica 2).¹ Esta situación contrasta fuertemente con los años previos a 2004, cuando las transferencias mostraban un patrón regresivo, ubicándose predominantemente en los deciles medios, debido a la predominancia de jubilaciones y pensiones contributivas y a la fuerte revalorización real de las mismas luego del cambio en su mecanismo de ajuste en 1989 (Bucheli y Rossi, 1994; Vigorito, 1997).

Gráfica 2. Proporción de hogares que reciben transferencias públicas según decil de ingresos. Localidades de 5000 habitantes y más



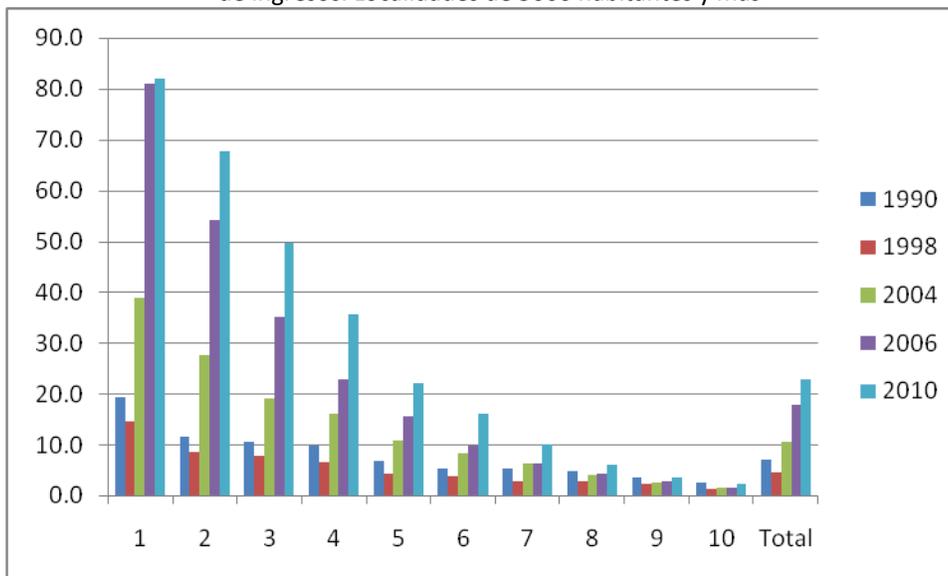
Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

La fuerte expansión de la cobertura de transferencias públicas en los sectores de menores ingresos se asocia al desarrollo del polo de transferencias no contributivas (Gráfica 3), cuya expansión corresponde a la creación de las Asignaciones para Hogares de Menores Recursos en

¹ La caída en la cobertura de las prestaciones observada en el gráfico entre 1990 y 1998 puede deberse a que, en ese último año, la ECH cambió su marco muestral. El mismo se encontraba notoriamente envejecido, lo que podría explicar las diferencias entre los dos años mencionados.

2004, a la instauración del Ingreso Ciudadano entre 2005 y 2007, a la TUS y la instauración de AFAM-PE a partir de 2008 (Gráfica 3 y Cuadro 6).

Gráfica 3. Proporción de hogares que reciben transferencias no contributivas según decil de ingresos. Localidades de 5000 habitantes y más



Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

Cuadro 6. Acceso a transferencias públicas de los hogares en poblaciones de 5000 habitantes y más por decil de ingreso per cápita con valor locativo. 1990, 1998, 2004, 2006 y 2010. (*)

Prestación	Año	Decil										Total
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
% hogares que reciben jubilación o pensión	1990	44,2	43,9	47,5	47,8	49,6	52,1	52,5	51,7	49,1	46,4	48,8
	1998	34,9	36,6	37,3	44,2	50,7	51,5	51,6	55,0	54,8	51,4	48,4
	2004	26,2	29,4	35,6	41,6	44,7	50,1	53,4	56,6	55,5	54,7	47,5
	2006	22,7	30,8	34,6	38,8	44,0	48,1	49,8	51,7	50,1	48,7	44,1
	2010	24,9	29,6	34,8	37,1	41,7	45,0	46,5	46,7	46,8	47,1	41,9
% hogares que reciben TUS	1990	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	1998	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	2004	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	2006	21,6	8,2	2,9	0,6	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	2,2
	2010	44,1	23,4	11,9	4,6	2,1	1,1	0,4	0,1	0,0	0,0	5,9
% hogares que reciben Ingreso Ciudadano	1990	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	1998	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	2004	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	2006	47,5	19,4	7,4	2,4	1,1	0,5	0,2	0,0	0,1	0,0	5,3
	2010	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
% hogares que reciben AFAM no contributivas	1990	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	1998	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	2004	27,9	18,0	11,1	7,5	3,4	2,7	1,0	0,3	0,2	0,1	5,1
	2006	59,7	37,3	22,2	14,4	9,2	4,5	2,5	1,2	0,5	0,1	11,1
	2010	67,9	56,8	38,1	25,2	14,2	8,7	4,1	2,3	0,9	0,3	16,2
% hogares que reciben AFAM contributivas	1990	11,7	17,7	17,7	16,5	15,9	13,8	10,9	11,1	7,0	4,4	12,0
	1998	5,0	8,7	9,3	7,9	6,6	4,8	4,3	3,2	1,8	1,4	4,8
	2004	8,3	18,0	19,0	18,0	16,0	12,8	7,9	4,6	2,2	1,1	9,4
	2006	11,1	26,5	31,2	29,2	23,4	19,4	13,5	7,7	4,3	1,5	14,9
	2010	4,0	11,2	15,9	17,5	16,2	12,1	8,0	5,0	2,9	0,7	8,5

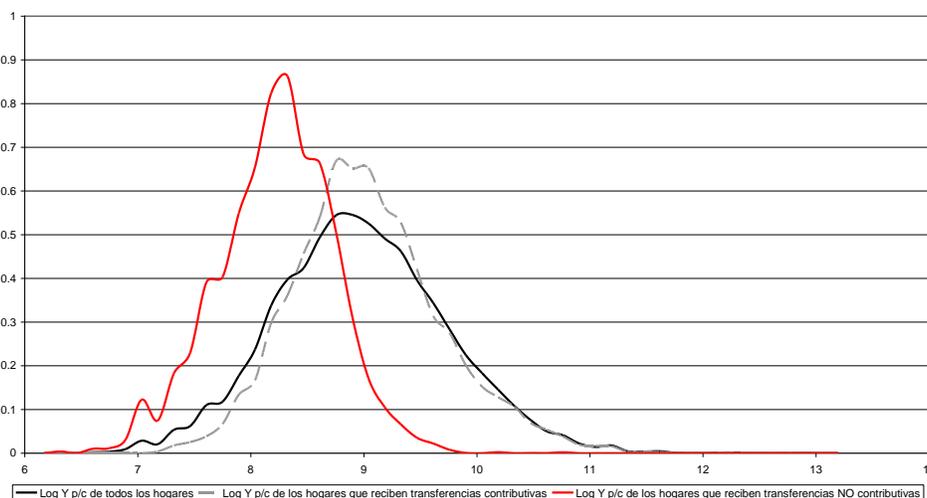
*Deciles contruidos a partir del ingreso per cápita del hogar sin transferencias no contributivas, con valor locativo (para construir los deciles se utiliza toda la población sin diferenciar por zonas geográficas)

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

La Gráfica 4 ilustra la distribución del ingreso en 2010, para el conjunto de los hogares y para aquellos que reciben transferencias, distinguiendo según su origen en contributivas y no contributivas. Se observa que los hogares que perciben transferencias de cada grupo muestran perfiles de ingreso claramente diferenciados. En efecto, como se señaló antes, las jubilaciones, pensiones por sobrevivencia y AFAM de origen contributivo cubren principalmente a los sectores medios y altos, agrupando más masa en el centro de la distribución que la que correspondería a la distribución del ingreso total. Mientras tanto, los hogares que reciben

transferencias no contributivas, tales como pensiones a la Vejez, AFAM-PE y TUS, representados por la línea roja, presentan ingresos notoriamente inferiores al conjunto de la población.

Gráfica 4. Funciones de densidad kernel del ingreso per cápita de los hogares (en logaritmo) según el tipo de transferencia recibida por el hogar. 2010.



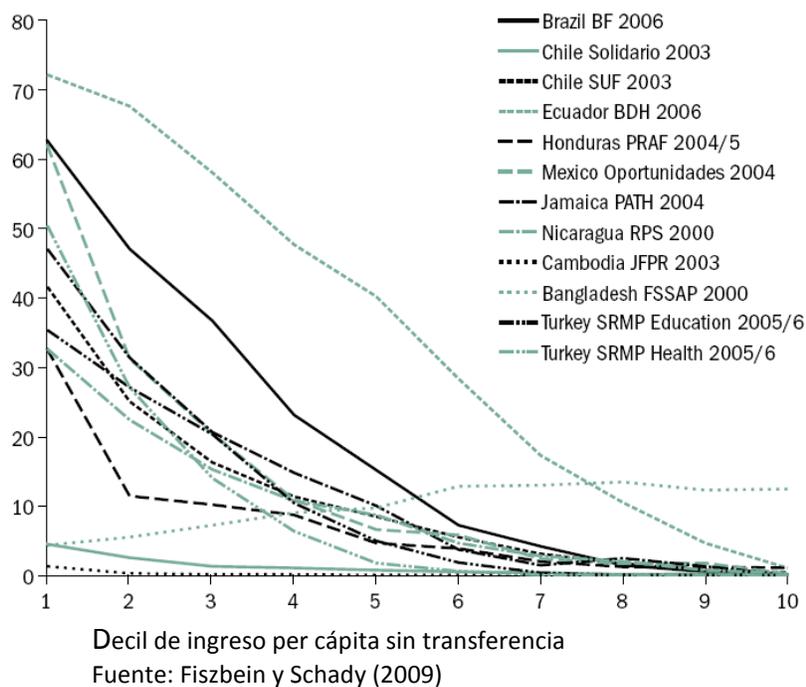
Fuente: elaborado en base a la ECH del INE

Es posible catalogar los niveles de cobertura de las transferencias no contributivas en Uruguay en base a algunas comparaciones con programas similares implementados en la región y, en particular, a las AFAM-PE. Se constata que la cobertura es elevada (16% en el contexto de una población con mayor predominio de los adultos mayores). Bastagli (2009) indica que Bolsa Escola alcanza al 24% de la población en Brasil; Oportunidades llega al 20% en México; PRAF en Honduras al 15%; Chile Solidario al 6%; Familias en Acción en Colombia al 5%; y Red de Protección Social en Nicaragua al 3%.

En términos de la llegada de los programas por estratos de ingreso, puede observarse que la misma es muy variada (Gráfica 5): mientras en Ecuador Bono de Desarrollo Humano cubre algo más del 70% del primer decil de ingresos, en el caso de México y Brasil la cobertura alcanza al 60%, al tiempo que el grueso de los programas considerados en la ilustración se ubica entre el 50 y el 30%, para descender a menos del 10% en los casos de Chile y Bangladesh. Esto colocaría a Uruguay en una muy buena posición, pues la cobertura en el primer decil alcanza al 68% de

los hogares, cifra que sube al 90% si se considera exclusivamente al grupo de hogares con menores de 18.

Gráfica 5. Proporción de hogares cubiertos por programas de transferencias condicionadas en países seleccionados. (Por decil de ingreso per cápita sin transferencias)



IV.2 Cobertura de las prestaciones en la encuesta INE-MIDES-UDELAR

En relación a la muestra considerada en este trabajo, se constata que casi el 80% de los hogares entrevistados recibe alguna transferencia pública (Cuadro 7). Se observa también que la cobertura de transferencias públicas es mayor para los estratos de menores ingresos, aún dentro de la población estudiada. Al mismo tiempo, el alcance es mayor en el Interior que en Montevideo. Mientras tanto, las transferencias contributivas son crecientes con el ingreso de la población encuestada, y, en conjunto, llegan al 20% de los hogares entrevistados.

Dentro de las transferencias que llegan a estos hogares, la prestación predominante es AFAM-PE, seguida por la TUS del MIDES. Las transferencias contributivas son todas de escasa magnitud y su gravitación es creciente con el estrato de ingreso al que pertenecen los hogares.

Se incluye aquí la totalidad de los hogares a efectos de presentar un panorama global, con independencia de la elegibilidad para las distintas prestaciones.

Cuadro 7. Proporción de hogares por ventíl según prestaciones sociales recibidas. Muestra INE-MIDES-UDELAR									
Grupo poblacional	Reciben alguna prestación	No Cont.	Cont.	Seg. Desemp.	Jub y Pen Cont.	Pensión no cont.	Afam Cont.	Afam PE	Tarjeta Uruguay Social
Todos los hogares									
Ventil de ingreso									
1	84,8	80,3	13,2	2,1	10,4	0,4	2,1	75,2	56,1
2	83,7	68,2	32,7	2,9	24,2	1,4	8,7	64,2	41,1
3	77,1	56,4	35,2	0,9	24,6	2,9	11,2	48,4	27,4
Resto	74,1	44,3	42,9	2,9	29,0	2,2	15,3	40,7	17,1
Hogares indigentes	77,8	76,0	4,4	1,5	1,1	0,0	1,8	71,8	58,3
Interior	80,6	62,1	33,1	2,4	23,8	2,0	9,7	56,3	37,9
Montevideo	75,6	52,5	35,0	2,2	23,7	1,7	12,2	49,0	21,4
Total	78,6	58,2	33,9	2,3	23,8	1,9	10,7	53,3	31,1
Hogares con menores de 18									
Ventil de ingreso									
1	89,1	85,8	12,2	1,8	9,7	0,4	2,3	81,1	59,7
2	88,5	75,6	32,3	3,3	22,7	0,7	9,8	72,5	45,9
3	83,2	66,7	33,7	1,1	20,6	1,5	13,7	59,2	33,3
Resto	78,2	54,2	40,1	3,6	22,4	0,7	19,6	52,1	21,6
Hogares indigentes	85,5	83,4	4,9	1,7	1,2	0,0	2,0	78,9	64,0
Interior	85,6	71,8	30,8	2,6	20,0	0,9	11,4	66,7	44,5
Montevideo	80,7	61,7	32,6	2,6	19,0	0,7	14,8	59,3	25,6
Total	83,6	67,7	31,5	2,6	19,6	0,8	12,8	63,7	36,9

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH y a la encuesta INE-MIDES-UDELAR.

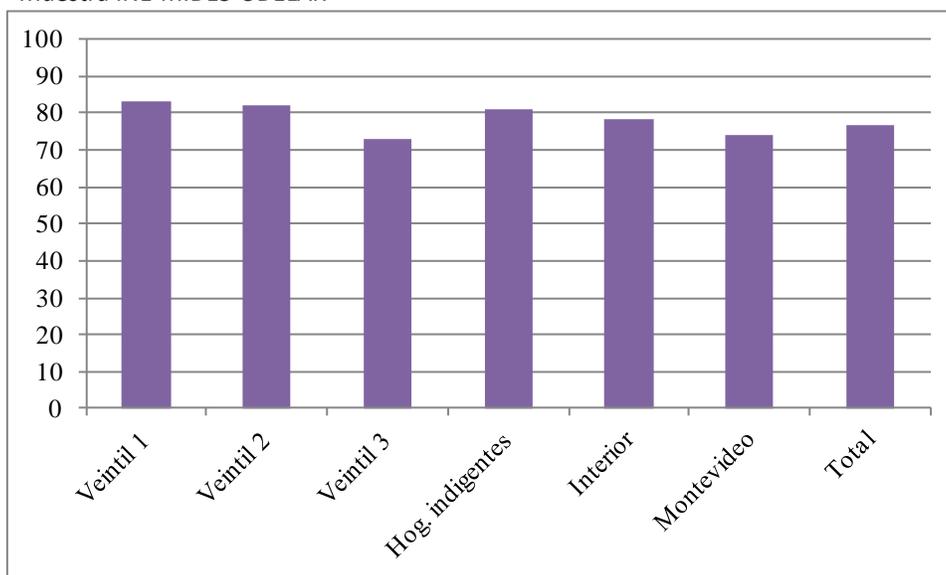
Según la información recabada, en 2010 casi el 80% de los hogares indigentes, accedía a prestaciones sociales. Estas se concentran principalmente en las AFAM-PE, y, en menor medida, la TUS. Por su escasa vinculación con el sector formal de la economía, las prestaciones contributivas casi no alcanzan a esta población, lo cual implica que esta población no accede al seguro de salud viabilizado a través del FONASA.

Al considerar exclusivamente a los hogares con menores de 18 años se observan niveles de cobertura aún más altos debido a la llegada de AFAM en sus dos vertientes.

a) Acceso a AFAM

El 76,5% de los hogares con menores de 18 a su cargo percibía AFAM (Gráfica 6). En todos los subgrupos considerados, se observa una altísima cobertura de la prestación, siendo la misma ligeramente superior en el Interior que en Montevideo.

Gráfica 6. Hogares con menores de 18 según cobertura de AFAM por ventíl de ingreso. Muestra INE-MIDES-UDELAR



Fuente: Elaboración propia en base a la ECH y a la encuesta INE-MIDES-UDELAR.

Dentro de los hogares receptores de AFAM, el 67% recibe las correspondientes al Plan de Equidad (Cuadro 8). La distribución de las AFAM Plan de Equidad es consistente con su destino hacia los hogares más pobres: en el primer decil supera el 85%, al igual que en los hogares con ingresos por debajo de la línea de indigencia y su cobertura es mayor en el Interior que en Montevideo.

Cuadro 8. Hogares que perciben AFAM según tipo de prestación por grupo. Muestra INE-MIDES-UDELAR					
Grupo	Plan de Equidad	Asignaciones Contributivas BPS	Funcionario público	NS/NC	Total
Ventil					
1	87,6	9,8	0,0	2,7	100,0
2	82,6	8,0	5,1	4,3	100,0
3	60,9	21,9	15,2	2,0	100,0
4 a 7	51,4	26,1	15,9	6,7	100,0
Indigentes	85,8	11,0	0,0	3,1	100,0
Interior	71,7	15,4	10,2	2,6	100,0
Montevideo	61,0	22,0	10,5	6,5	100,0
Total	66,9	18,4	10,4	4,4	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH y a la encuesta INE-MIDES-UDELAR.

Se indagó también por la forma de acceso al programa AFAM-PE (Cuadro 9). El 27% pasó automáticamente desde el PANES mientras que el resto se postuló directamente. La estructura por ventiles indica que el pasaje fue mayor para los hogares de menores ingresos, resultado consistente, si se considera que la población objetivo del PANES era más restringida que la de AFAM-PE.

Cuadro 9. Hogares que reciben AFAM –Plan de Equidad según forma de acceso a la prestación. Muestra INE-MIDES-UDELAR				
Grupo	Pasó automáticamente del PANES	Realizó trámite	NS/NC	Total
Ventil de ingreso				
1	38,6	57,9	3,5	100,0
2	33,1	57,4	9,5	100,0
3	33,5	61,8	4,8	100,0
resto	26,8	70,3	2,9	100,0
Indigentes	44,4	53,1	2,4	100,0
Interior	35,1	59,4	5,5	100,0
Montevideo	29,8	66,1	4,1	100,0
Total	32,7	62,4	4,9	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH y a la encuesta INE-MIDES-UDELAR.

b) Acceso a la TUS

El 31% de los hogares entrevistados recibe la TUS del MIDES, cifra que asciende a casi el 37% para los hogares con menores de 18. En todos los casos la cobertura de la prestación no alcanza a la mitad de los hogares incluidos en la muestra, excepto en el decil 1 y entre la población indigente (Cuadro 10). Como se verá más adelante, esto se vincula a los mecanismos de acceso a la prestación, que básicamente corresponden al período PANES o al pasaje desde los programas de Canasta de Riesgo Social del INDA. Se destaca que la cobertura es considerablemente mayor en el Interior que en Montevideo, lo cual es consistente con la distribución geográfica de ambos programas.

Grupo	Todos los hogares	Hogares con menores de 18
ventil		
1	56,1	59,7
2	41,1	45,9
3	27,4	33,3
resto	17,1	21,6
Indigentes	58,3	64,0
Interior	37,9	44,5
Montevideo	21,4	25,6
Total	31,2	36,9

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH y a la encuesta INE-MIDES-UDELAR.

El 45% de los beneficiarios del programa recibe el beneficio en sustitución de la Canasta de Riesgo Social del INDA (Cuadro 11). Este pasaje condujo a que los problemas de selección de beneficiarios del INDA se trasladasen a la TUS.² La situación de pasaje desde el INDA en el caso de los hogares indigentes es notoriamente menor que en los restantes estratos de ingreso, posiblemente debido al hecho que éstos accedieron a la prestación a través del PANES.

² La selección de beneficiarios por parte del INDA no seguía ningún criterio sistemático, quedando fuertemente liberada a la discrecionalidad de las intendencias. Con posterioridad a la redacción de este informe, el MIDES revisitó a muchos hogares beneficiarios de la TUS para analizar la pertinencia de su inclusión en el programa.

Grupo	Pasaron desde el INDA	No Pasaron desde el INDA	NS/NC	Total
Ventil				
1	41,74	53,62	4,64	100,00
2	47,34	49,73	2,93	100,00
3	50,75	47,24	2,02	100,00
Resto	49,38	46,77	3,85	100,00
Indigentes	37,79	58,59	3,62	100,00
Interior	55,48	41,15	3,37	100,00
Montevideo	26,00	70,28	3,71	100,00
Total	46,77	49,77	3,46	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH y a la encuesta INE-MIDES-UDELAR.

c) El pasaje del PANES a AFAM-PE

Para terminar la sección, se presenta información sobre el pasaje de la población estudiada por el PANES. De acuerdo a la información relevada, el 36,4% de los hogares fue beneficiario del PANES, cifra que supera al 50% para el primer ventíl y los hogares indigentes y cae al 23% para los últimos ventíles (Cuadro 12). Se observan considerables diferencias entre Montevideo y el Interior, a favor de este último grupo.

Grupo	PANES	No	Ns/Nc
Ventil			
1	55,1	43,8	1,1
2	40,1	59,5	0,4
3	38,4	61,6	0,0
Resto	23,2	76,2	0,7
indigentes	58,8	37,2	4,0
Interior	41,4	58,3	0,3
Montevideo	29,0	70,2	0,8
Total	36,4	63,0	0,5

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH y a la encuesta INE-MIDES-UDELAR.

V.3) Acceso a los programas de transferencias existentes

Si bien tanto los datos presentados en las secciones anteriores, como de la comparación regional puede inferirse que la actual red de protección social logra cubrir a los sectores de

menores ingresos, en esta sección se estudian las dificultades de acceso, a efectos de proporcionar insumos para el fortalecimiento y expansión de las actuales intervenciones o la creación de nuevas que alcancen a poblaciones que actualmente no son elegibles para la oferta existente.

Según los datos ya presentados, aproximadamente el 26% de los hogares encuestados no estaría recibiendo prestaciones sociales. La sistematización de las razones de no acceso, permite diferenciar claramente dos grupos (Cuadro 13).

Por un lado, la inexistencia de prestaciones para hogares cuyos integrantes tienen más de 18 y menos de 65 es la causa principal de la no cobertura en estos estratos poblacionales. De hecho, el 42,1% de los hogares entrevistados que no reciben prestaciones no cuenta con menores de 18 años entre sus integrantes. Por otro, hay un 37% de hogares con menores de 18 años que nunca solicitó AFAM. En tercer lugar se ubican los hogares que no saben por qué no cobran, cuando solicitaron la prestación. Finalmente, una pequeña proporción de hogares fue rechazada y a otros se les retiró el beneficio. Más adelante en este documento se explora cada una de estas razones.

Cuadro 13. Razones por las cuales los hogares no reciben cobertura de prestaciones no contributivas del total de hogares que no reciben ninguna prestación. Muestra INE-MIDES-UDELAR	
Razones de no acceso a prestaciones no contributivas	
a. Hubo menores de 18, entonces dejaron de cobrar AFAM	2,7%
b. No hay ni menores de 18 ni mayores de 65 en el hogar	38,2%
c. Hay menores de 18 pero nunca solicitó AFAM	36,9%
d. Hay menores de 18, recibió AFAM pero dejó de cobrarla	3,1%
e. Hay menores de 18, solicitó AFAM y lo rechazaron	3,7%
f. Hay menores y no se sabe por qué no cobran	15,4%
g. Hay mayores de 65 años que no han solicitado prestaciones	1,9%
Total	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH y a la encuesta INE-MIDES-UDELAR.

En lo que sigue se exploran algunas características de los hogares que no acceden a ninguna prestación, encontrándose que se trata fundamentalmente de hogares de jefatura masculina (70%) cuyas edades oscilan mayoritariamente entre 30 y 60 años (Cuadro 14) y, en general, ocupados (70%).

Tramo de edad	Total Muestra MIDES	Indigentes
15 a 19	1,79	3,62
20 a 29	10,57	19,43
30 a 39	21,96	18,48
40 a 49	29,94	4,57
50 a 59	24,66	44,38
más de 60	11,09	9,52

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH y a la encuesta INE-MIDES-UDELAR.

Como se vio en el Cuadro 12, dentro los hogares que actualmente no reciben AFAM, una pequeña proporción accedió a la prestación en algún momento. La pérdida del beneficio correspondió principalmente a que los menores cumplieron 18 años y a que el ingreso del hogar superó el umbral establecido para la percepción de la prestación (Cuadro 15). Este último aspecto debe ser rediscutido, si el objetivo es proteger a los hogares en el mediano plazo. Si se examina esta situación para los dos primeros ventiles, se constata que el umbral de los 18 años fue la causa de baja principal. Pese al escaso número de observaciones, resalta el peso de los problemas relativos a la documentación en la pérdida de la prestación y del rubro otros.

Razón	Primer ventíl	Segundo ventíl	Tercer ventíl	Total muestra
Ingresos	0,0	8,5	23,5	23,7
Condiciones de vida	0,0	0,0	0,0	5,53
Por no presentar documentación necesaria. (Constancias estudios; controles médicos, tenencias, etc.)	0,0	52,5	0,0	10,44
Los menores cumplieron 18 años	58,3	35,2	38,2	31,11
Otro	18,9	3,8	33,2	24,9
No sabe/No contesta	22,7	0,0	5,0	4,33

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH y a la encuesta INE-MIDES-UDELAR.

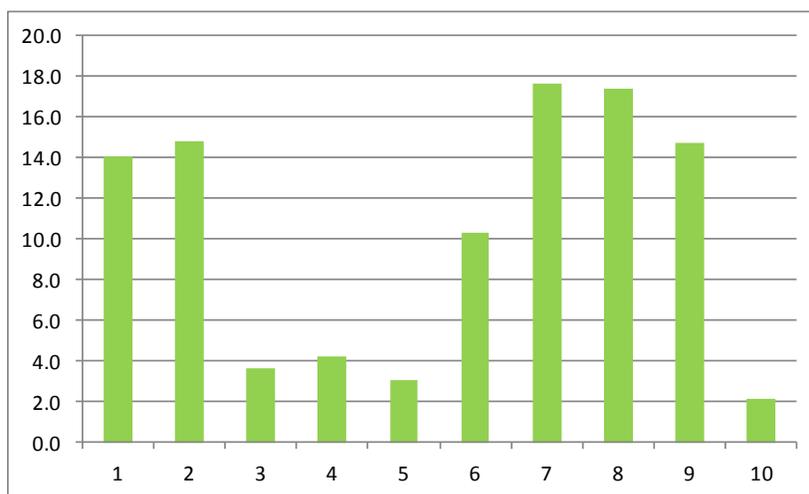
De acuerdo a las respuestas obtenidas, el 9% de los hogares con menores de 18 que no cobran actualmente AFAM solicitó la prestación. Dentro de este grupo, algo más de la mitad de los hogares no la obtuvo, mientras que un 18% no había recibido aún respuesta.

A quienes declararon tener el trámite detenido o fueron rechazados se les preguntó por las causas de la situación respectiva. El 28% correspondió a ingresos, 21% a condiciones de vivienda y confort (ICC), el 6% a falta de cédula de identidad y el resto a la categoría otros.

Cabe destacar que no se encontraron hogares indigentes rechazados. Al analizar las causas del rechazo, se encontró que las razones corresponden a los dos umbrales establecidos para el acceso (condiciones de vida e ingresos). Debe destacarse que un 34% declaró no conocer las razones del rechazo.

También se relevaron las razones por las cuales los hogares no solicitaron ingreso a AFAM-PE (Gráfica 7). Recuérdese que este grupo explica el 36,7% de la no recepción de beneficios contributivos en la muestra. Las razones principales fueron la ausencia de menores en el hogar, la recepción de AFAM contributivas, el hecho de no considerarse parte de la población objetivo y desconocimiento. Estas razones dan pistas para acciones complementarias de difusión de las características del programa y las condiciones de acceso.

Gráfica 7. Razones por las que el hogar no solicitó AFAM-PE.
Hogares con menores de 18 años. Muestra INE-MIDES-UDELAR



1 No conoce el programa AFAM; 2 Considera que es un programa para gente en peores condiciones que Ud.; 3 No concurre al sistema educativo; 4. No tiene la tenencia; 5. Es muy difícil /costoso el trámite; 6. El padre, madre o tutor aporta al BPS; 7. Cobra la asignación contributiva; 8. No lo consideró; 9 Otras razones; 10 NS/NC.

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH y a la encuesta INE-MIDES-UDELAR.

Para terminar la sección, se preguntó también a todos los encuestados por los deberes y obligaciones a lo que se comprometen cuando acceden a la prestación por AFAM-PE (Cuadro 16). Aproximadamente la mitad conocía las exigencias en materia de escolarización. Si bien esto significa una mejora considerable con respecto al PANES, dónde sólo el 20% de los hogares declaró que los niños debían asistir al sistema educativo (Amarante et al, 2011), aún se observa una importante falta de información sobre las exigencias que conlleva recibir el beneficio. En general, en este aspecto, no se encontraron diferencias entre el conjunto de los encuestados y la población perteneciente a hogares indigentes, salvo en referencia a los controles pediátricos periódicos: en este caso, este último grupo dio una respuesta afirmativa en mayor medida que el resto de los entrevistados.

Cuadro 16. Respuestas a algunas aseveraciones o preguntas referidas a deberes y obligaciones (contrapartidas) incluidas en AFAM-PE. Muestra INE-MIDES-UDELAR		
	Todos	Indigentes
a) Proporción respuestas afirmativas		
Que los niños por los que se cobra asistan a la escuela	54,12	55,90
Que los jóvenes por los que se cobra asistan al liceo	45,46	47,29
Deben realizarse controles pediátricos periódicos	34,75	42,00
Deben realizarse controles ginecológicos. (Prenatal)	17,61	20,84
No menciona ninguno		
b) % respuestas incorrectas		
En la Asignación Familiar del Plan de Equidad.....:		
(% respuestas equivocadas)		
¿Los menores que están en el liceo cobran lo mismo que quienes están en primaria?	12,73	11,71
¿Los menores en situación de discapacidad cobran más que el resto?	34,08	30,01

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH y a la encuesta INE-MIDES-UDELAR.

En relación a los montos de la prestación, el diferencial al que se accede al comenzar la enseñanza media parecía ser conocido por la gran mayoría de los entrevistados, de los cuales solo un 12.7% respondió que las prestaciones eran iguales en ambos niveles. Mientras tanto, se observó que el monto duplicado de la prestación por discapacidad era menos conocido.

Para culminar el análisis de acceso a programas, se indagó sobre la cobertura del FONASA en esta población. Se constata que solo el 26% de la población estudiada accede a este sistema, aspecto vinculado a la baja formalización de la población adulta perteneciente a estos estratos de ingreso. La cifra cae al 1.4% para los hogares bajo la línea de indigencia.

V. Elegibilidad para AFAM-PE y TUS

Se estudió la elegibilidad de los hogares con menores de 18 a su cargo para AFAM-PE y para la TUS. En el primer caso, la elegibilidad se determina a partir de dos umbrales. El primero de ellos corresponde al ingreso mensual de los hogares, el cual se chequea contra los registros de prestaciones y contribuciones laborales del Banco de Previsión Social. El segundo, consiste en un puntaje, llamado índice de carencias críticas (ICC), que combina un conjunto de características del hogar, referidas a las condiciones de vivienda, tamaño del hogar,

hacinamiento, clima educativo y acceso a bienes durables (véase la metodología en Amarante et al, 2007).³ La TUS está destinada a hogares con niños y/o embarazadas en situaciones de grave vulnerabilidad social. A la fecha de realización de la encuesta en la que se basa este estudio no existía un criterio de ingreso al programa claramente establecido.⁴ Para estimar la elegibilidad se utilizó un punto de corte del ICC de las AFAM-PE correspondiente a 0,64, el cual se fijó al comenzar el Plan de Equidad para que el primer decil de la población quedase incluido en el programa (ello implicaba cubrir unos 60mil hogares).

En base a la información recolectada y a los umbrales correspondientes se calcularon los umbrales de ingresos y el puntaje de selección de AFAM-PE y TUS con el objetivo de determinar la llegada de los programas. Cabe destacar que este ejercicio no está exento de problemas, pues si los componentes del puntaje cambiaron, como producto del ingreso al programa, tendería a interpretarse que la focalización es incorrecta cuando en realidad se trataría de la efectividad de la política. Asimismo, la naturaleza estática del ejercicio supone que los hogares no cambian su conducta como resultado de la recepción de la transferencia y, por lo tanto, no alteran su comportamiento laboral y, en consecuencia, su ingreso. Pese a estas limitaciones, el ejercicio puede dar una idea de qué tan bien los programas están llegando a sus poblaciones objetivo (cuadro 17).

Considerando ambos umbrales (ingreso e ICC en AFAM-PE e ICC en TUS), existe en el conjunto de la población un 17.6% de hogares elegibles para AFAM-PE que no recibe el beneficio y la cifra asciende al 36.2% en el caso de la TUS. Los valores son muy similares al restringir las observaciones a la muestra estudiada.

³ Los ponderadores de cada variable son distintos para Montevideo y el Interior. Acceden al programa aquellos hogares cuyo índice supera el punto de corte. Este se ha calibrado para el ingreso de 500mil niños, lo cual correspondía a la totalidad de los niños en condición de pobreza de ingresos en 2008.

⁴ Posteriormente, en 2012 y 2013 se determinaron criterios precisos de acceso y se revisitó a una buena parte de los hogares beneficiarios y potencialmente beneficiarios.

Cuadro 17. Proporción de hogares elegibles que no acceden actualmente a AFAM y TUS según umbral de elegibilidad. Total del cuatrimestre y muestra INE-MIDES-UDELAR			
AFAM-PE	Límite utilizado		
	ICC	ICC e Ingresos	Ingresos
<i>muestra INE-MIDES-UDELAR</i>	22,87	22,00	34,47
<i>Total cuatrimestre</i>	20,93	20,07	31,53
TUS	ICC		
<i>muestra INE-MIDES-UDELAR</i>	39,02		
<i>Total cuatrimestre</i>	36,20		

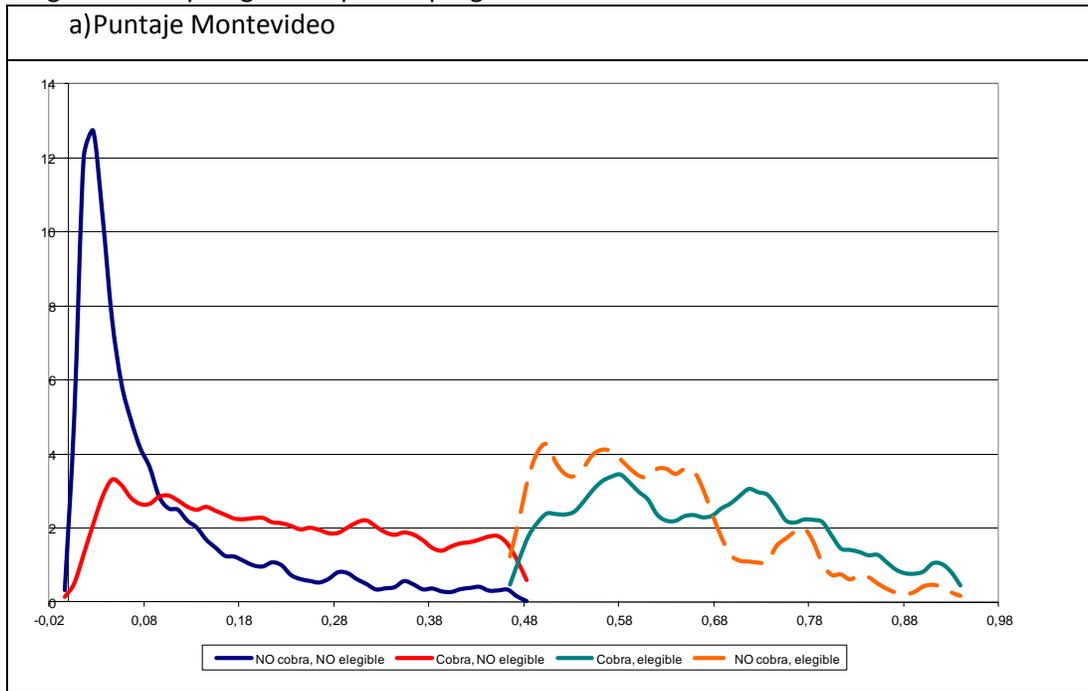
Fuente: Elaboración propia en base a la ECH y a la encuesta INE-MIDES-UDELAR.

Las funciones de densidad kernel del ICC y del ingreso que se presentan en las gráficas 8 y 9 tienen por objetivo situar a los hogares que no reciben el beneficio de interés (AFAM-PE o TUS) en relación a la población actualmente receptora. Dado que el puntaje presenta ponderadores y puntos de corte diferentes para Montevideo y el Interior, se grafican por separado.

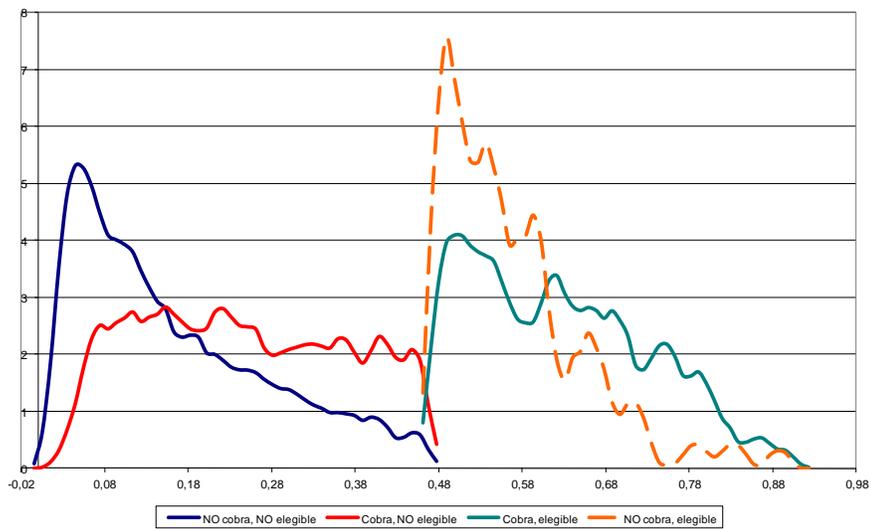
Al considerar la distribución del puntaje para AFAM-PE, Montevideo (panel a) se observa una fuerte superposición entre la población elegible que cobra y la que no cobra la prestación, con una distribución que denota ligeramente mayores carencias para quienes pertenecen al segundo grupo. Mientras tanto, como era de esperar, la población que cobra AFAM pero que es elegible, se diferencia del resto de la población no elegible por presentar mayores carencias.

En el caso del Interior (panel b), las diferencias entre los hogares elegibles que reciben el beneficio y los hogares elegibles que no lo reciben son más acentuadas y se observa un modo de la distribución de quienes no cobran pero son elegibles muy cercano al punto de corte.

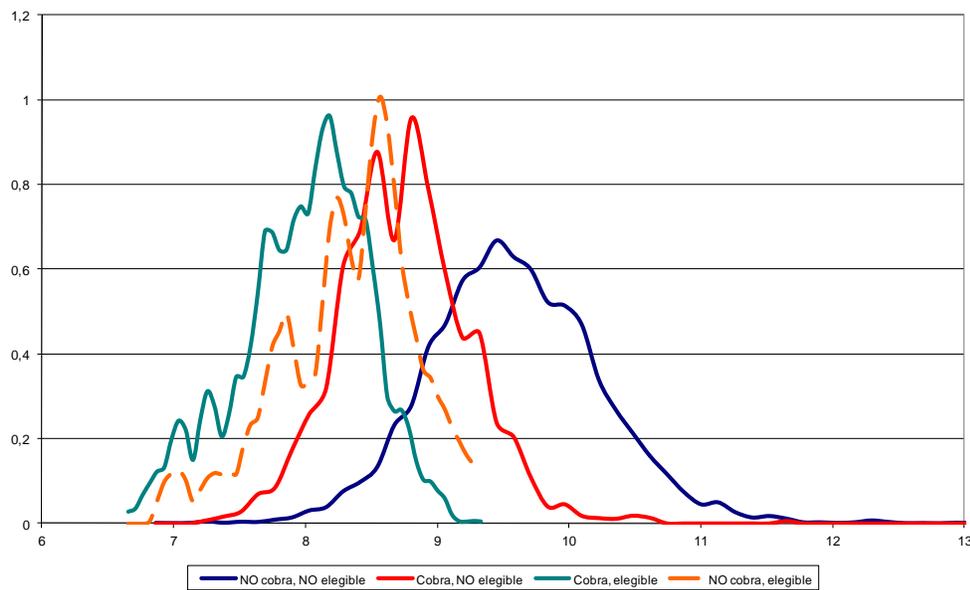
Figura 8. AFAM: funciones de densidad del puntaje de selección y del ingreso de los hogares por región según acceso y elegibilidad para el programa

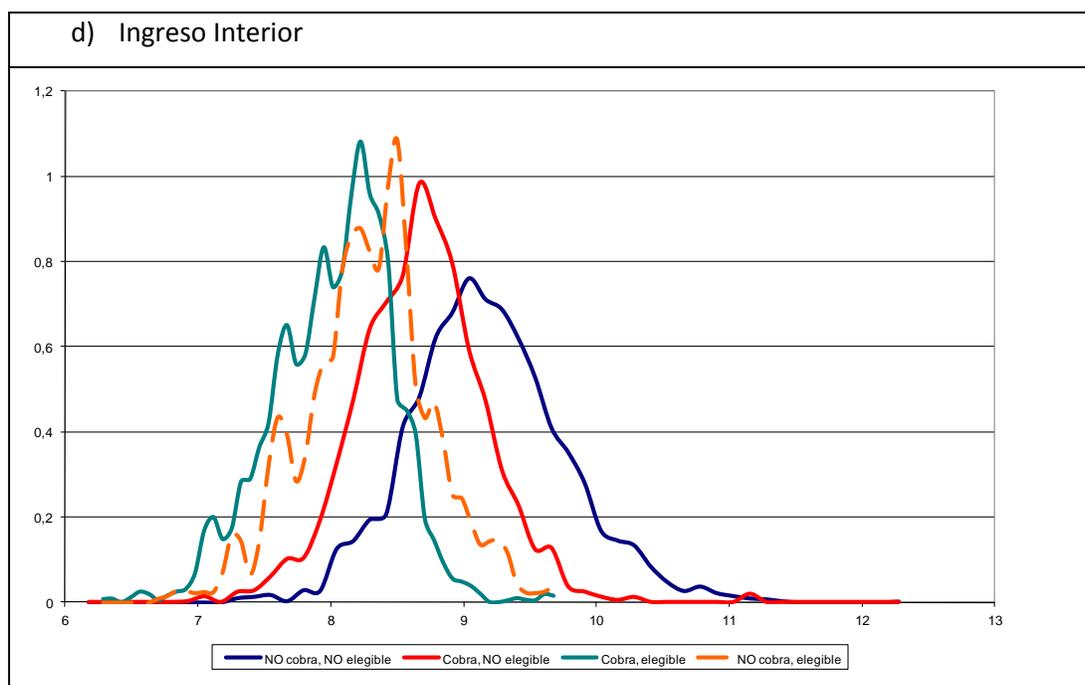


b) Puntaje Interior



c) Ingreso Montevideo



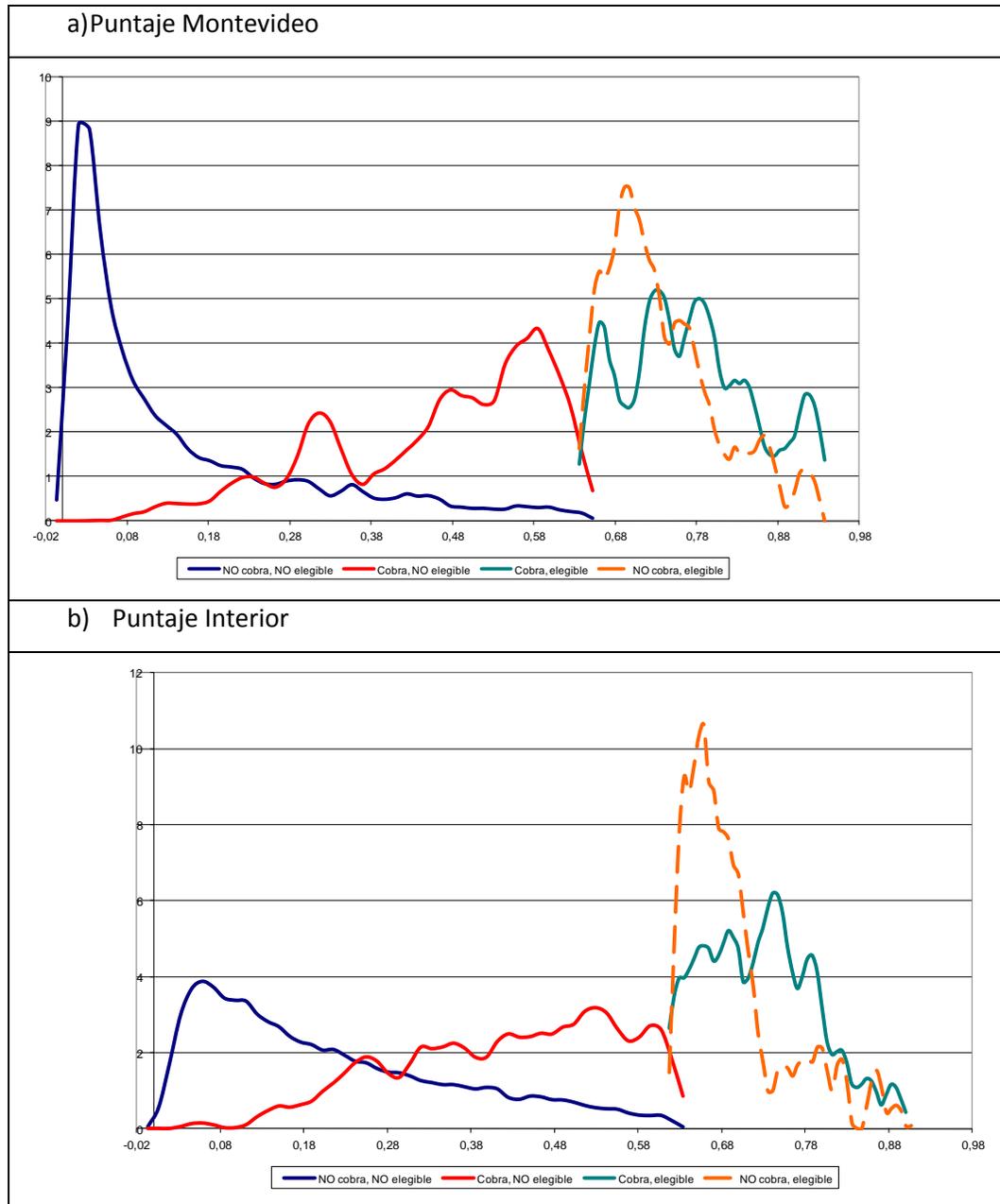


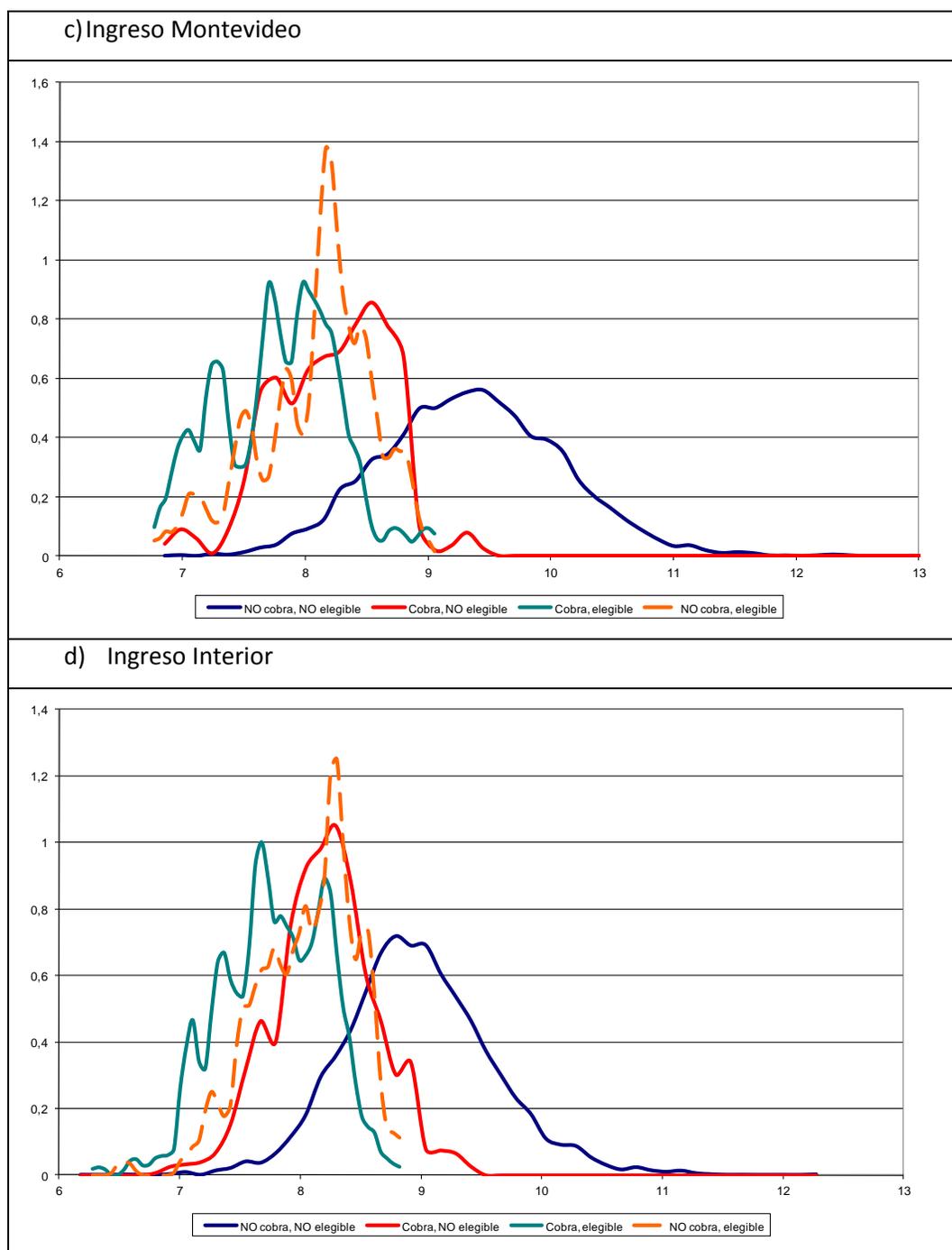
Fuente: Elaboración propia en base a la ECH, a la encuesta INE-MIDES-IECON y al Registro Administrativo de AFAM.

En términos de ingreso, las curvas presentan formas bastante diferenciadas a lo observado para el puntaje. Las formas y ordenamiento de las curvas son muy similares en Montevideo y en el Interior (paneles c y d). A la vez, los mayores ingresos corresponden a la población no elegible que no cobra (línea azul) seguidos por la población no elegible que cobra, luego la población elegible que no cobra y, por último, los elegibles que sí cobran. Esto significa que los umbrales establecidos para el acceso a la prestación logran ordenar correctamente a los hogares también en términos de ingreso. Sin embargo, aquí las superposiciones son mayores que en el caso del puntaje de selección. Se confirma también que la población elegible que no recibe el beneficio tiende a percibir ingresos mayores que los elegibles que perciben la prestación.

En relación a la TUS, los resultados son similares, aún cuando la diferenciación entre las curvas es menos nítida, sugiriendo que la población elegible que no recibe la prestación presenta más similitudes con la elegible que es efectivamente beneficiaria.

Figura 9. TUS: funciones de densidad del puntaje de selección y del ingreso de los hogares por región según acceso y elegibilidad para el programa





Fuente: Elaboración propia en base a la ECH, a la encuesta INE-MIDES-IECON y al Registro Administrativo de AFAM.

Finalmente, se analizó la tenencia y elegibilidad de la TUS en el caso de los hogares actualmente beneficiarios de AFAM-PE, a efectos de poder estudiar potenciales sinergias de focalización entre los dos programas (Cuadro 18). Se encuentra que entre los hogares elegibles para TUS,

aproximadamente un tercio no la recibe. Al mismo tiempo, entre los no elegibles, un 20% la recibe.

Cuadro 18. Tenencia y elegibilidad de TUS por parte de beneficiarios de AFAM-PE

Elegibilidad para TUS	Acceso a TUS	
	No	Si
No	66,2	17,5
Si	5,6	10,7

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH y a la encuesta INE-MIDES-UDELAR.

VI. Contribución de las prestaciones al ingreso de los hogares

Seguidamente se buscó determinar la contribución de las prestaciones al ingreso de los hogares y, en particular, a la reducción de la indigencia y la pobreza. En los primeros ventiles y entre la población indigente, las transferencias de ingreso constituyen aproximadamente el 20% de los ingresos de los hogares, cayendo paulatinamente para los siguientes estratos (Cuadro 19). Si se analiza el peso del monto transferido por AFAM en relación al ingreso per cápita de los hogares beneficiarios, éste se ubica en 22,8% entre los hogares indigentes y entre el 15,9 y el 6,3% en el primer 15% de la población. De acuerdo a la información recopilada por Fiszbein y Schady (2009) para programas de transferencias condicionadas de América Latina, la transferencia representaba el 11,7% del ingreso de los hogares beneficiarios en condición de pobreza en Brasil; 8,3% en Ecuador; 10,7% en Jamaica; 0,8 en Bangladesh; y 33,4% en México.

Grupo	Todos los hogares			Hogares beneficiarios		
	AFAM	Jub. y pen.	TUS	AFAM	Jub. y pen.	TUS
Ventil						
1	13,7	4,3	6,0	16,7	31,6	9,5
2	7,7	9,2	2,9	10,9	37,3	6,1
3	4,5	8,7	1,5	8,2	33,8	4,8
Resto	2,6	9,4	0,6	6,3	32,4	3,5
Hogares indigentes	19,8	0,7	9,7	24,3	46,5	13,7
Interior	6,2	9,0	2,5	10,3	34,5	6,0
Montevideo	4,6	8,3	1,2	8,7	32,4	5,6

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH y a la encuesta INE-MIDES-UDELAR.

En términos de la contribución de los distintos programas de transferencias directas a la reducción de la pobreza y la indigencia, se presentan estimaciones para el conjunto de la población encuestada por la ECH en el cuatrimestre marzo-junio 2010 del cual se toma la muestra y para la población entrevistada. Se consideró el total de las prestaciones y, además, se separó AFAM, jubilaciones y pensiones y TUS (Cuadro 20). Se trata de un ejercicio estático, donde se supone que los hogares no cambian sus opciones laborales ni el resto de sus ingresos por recibir la transferencia.

En todos los casos, las transferencias producen una reducción de la indigencia a la tercera parte. Mientras tanto, las prestaciones impactan a la pobreza en forma más moderada, pues reducen su incidencia en tres puntos porcentuales para el conjunto de la población y en seis para la muestra estudiada. Esto equivaldría a un 15% y un 7% respectivamente.

Cuadro 20. Incidencia de la pobreza y la indigencia con y sin transferencias de ingreso según prestación. Total población cuatrimestre y muestra INE-MIDES-UDELAR				
Transferencia y medida de ingreso	En cuatrimestre	En muestra		
		Total	Mont	Int
Indigencia				
Observada	1,4	5,8	5,9	5,7
sin AFAM	2,3	9,9	8,7	10,6
sin jubilaciones y pensiones	4,5	11,9	10,2	13,1
sin TUS	1,8	7,4	7,0	7,7
sin prestaciones	6,3	19,3	14,9	22,2
Pobreza				
Observada	20,3	85,2	95,4	78,6
sin AFAM	21,6	89,4	96,8	84,5
sin jubilaciones y pensiones	31,6	89,3	96,8	84,4
sin TUS	20,7	86,8	95,8	81,0
sin prestaciones	33,26	92,7	97,8	89,4

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH y a la encuesta INE-MIDES-UDELAR.

Nótese que si bien la población en su conjunto, la contribución de las AFAM-PE equipara a la de las jubilaciones y pensiones mientras que, en la población entrevistada, AFAM-PE tiene un efecto considerablemente superior. Mientras tanto, por su magnitud en dinero y por su focalización, la TUS tiene una relevancia menor.

Estos resultados están en línea con lo observado para otros países de América Latina. Si bien los programas de transferencias condicionadas en la región se han traducido en un aumento del ingreso de los hogares, los resultados han sido poco significativos en términos de la incidencia de la pobreza, dada la magnitud de las transferencias (CEPAL, 2006). Sin embargo,

Oportunidades en México reduce la incidencia de la pobreza en aproximadamente 20% y en Brasil, las transferencias de ingreso aproximadamente un 15%, pero actúan más sobre su severidad e intensidad. Aquí importan también los puntos de partida, pues en los países citados, la incidencia de la pobreza es considerablemente mayor.

El Cuadro 21 contiene información sobre el ingreso per cápita promedio de los hogares indigentes y pobres para el total de la población en el cuatrimestre de referencia y para la muestra considerada (1213 pesos en los hogares indigentes en ambos casos y 3234 y 3633, respectivamente, en los hogares bajo la línea de pobreza en cada relevamiento) así como el promedio de distancia per cápita a las líneas de indigencia y pobreza. Como se observa, ésta se ubica en el entorno de los 1848 pesos per cápita para los hogares pobres y en 358 para el conjunto de los hogares pobres e indigentes. La brecha de pobreza se incrementa a 2206 pesos en el caso de los hogares incluidos en la muestra. Al eliminar las transferencias no contributivas, la brecha asciende a 2533 y 2084 pesos, en el caso de la pobreza y a 487 y 498 pesos en el caso de la indigencia. Esto indicaría que las transferencias no contributivas cubren un 50% de la brecha de indigencia y un 15% de la brecha de pobreza.

Cuadro 21. Ingreso promedio per cápita de los hogares con y sin transferencias no contributivas, distancia de ingresos promedio a las líneas de indigencia y pobreza y severidad e intensidad de la pobreza e indigencia. Total del cuatrimestre y muestra INE-MIDES-UDELAR

	Actual		Sin AFAM PE		Sin pensiones no contributivas		Sin TUS		Sin prestaciones no cont.	
	muestra	todos	muestra	todos	Muestra	todos	muestra	todos	m	todos
Ingreso pc promedio en hogares pobres	3234	3633	3053	3494	3137	3545	3171	3580	2893	3356
Distancia a la línea de pobreza	2206	1848	2378	1967	2299	1913	2264	1890	2533	2084
Severidad (FGT 1)	0,38	0,09	0,42	0,10	0,40	0,10	0,40	0,10	0,45	0,11
Intensidad (FGT 2)	0,19	0,04	0,22	0,05	0,20	0,05	0,20	0,05	0,25	0,06
Ingreso pc promedio en hogares indigentes	1213	1213	1139	1139	1182	1156	1171	1171	1075	1063
Distancia a la línea de indigencia	358	358	424	424	412	412	394	394	498	498
Severidad (FGT 1)	0,01	0,00	0,03	0,01	0,01	0,01	0,02	0,00	0,01	0,01
Intensidad (FGT 2)	0,01	0,00	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01

Fuente: elaboración propia en base a la ECH y a la encuesta INE-MIDES-UDELAR.

Para finalizar esta sección se simuló la devolución del IVA sobre las transferencias de TUS y AFAM-PE proyectadas por el gobierno. Para ello se supuso que todo el ingreso de los hogares por este concepto se destina al consumo de bienes gravados, lo cual constituye una hipótesis de máxima. Los resultados indican que estas medidas no alterarían la condición de indigencia y pobreza tanto para el conjunto de los hogares como para los hogares incluidos en la muestra entrevistada (Cuadro 22).

Cuadro 22. Simulación del efecto sobre la pobreza y la indigencia de la devolución del IVA en AFAM y TUS. Total del cuatrimestre.		
	% Pobreza	% Indigencia
incidencia actual	20,32	1,40
incidencia con devolución sobre TUS	20,25	1,36
incidencia con devolución sobre AFAM-PE	20,04	1,24
incidencia con devolución sobre AFAM-PE y TUS	19,99	1,21

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH y a la encuesta INE-MIDES-UDELAR.

Estas pruebas se realizaron para el conjunto de la población, pues es el grupo de interés en este caso. La alteración de la indigencia sería similar al considerar la muestra y la totalidad de la población. Sin embargo, la reducción de la pobreza sería menor, dado que los hogares entrevistados se ubican a mayor distancia del umbral.

VII. Comparación con el registro administrativo de AFAM-PE

A efectos de analizar la evolución de la situación de los hogares que reciben prestaciones por AFAM-PE a lo largo de un período de tiempo más prolongado y de evaluar la vigencia de los datos que contiene el registro administrativo de postulación a la prestación, el INE concatenó ambas bases de datos, utilizando la cédula de identidad del respondiente de la encuesta. Como se sabe, el registro administrativo de AFAM-PE contiene las cédulas de todos los postulantes a dicho beneficio, por lo cual, aún cuando el respondiente no sea el miembro del hogar que solicitó el beneficio, si integraba un hogar que solicitó el beneficio, aparecería en la base de datos.

Debe considerarse que las discrepancias de información observadas entre el registro administrativo y la presente encuesta no deben atribuirse necesariamente a la posible obsolescencia del primero. Las diferencias podrían deberse efectivamente a:

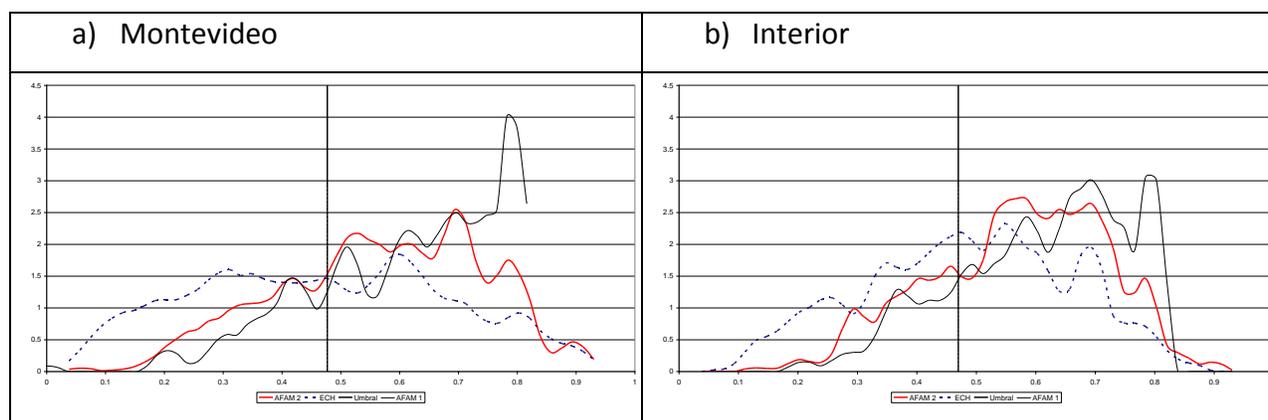
- la antigüedad de la información contenida en el registro administrativo, dado que en muchos casos la información fue recogida en la época del PANES
- el hecho de que los respondientes podrían haber sido personas distintas
- los criterios de respuesta utilizados por los hogares para realizar una solicitud de una prestación de ingresos y los utilizados para responder una encuesta
- al hecho de que las inscripciones en AFAM-PE, con excepción de los postulantes al PANES, se hacían a través de un formulario completado por las personas en el BPS mientras que en la presente encuesta, los hogares fueron visitados.

Pese a estas salvedades, consideramos que la comparación da pistas para analizar el nivel de bienestar de los hogares en dos momentos del tiempo y para pensar en el nivel de actualización del registro administrativo de la prestación. Se logró unir al 49.7% de los hogares entrevistados, siendo mayor la proporción entre los hogares bajo la línea de indigencia y en Montevideo en relación al resto del país (63% en hogares en el primer caso, 53.5% en el segundo y 47% en el Interior).

Para analizar las divergencias en la información obtenida en ambos relevamientos, en primer lugar, se comparó la distribución del puntaje de selección calculada en base a información de ambos registros. En segundo lugar, se desglosó la distribución de cada una de las variables que integran el puntaje de acceso a AFAM. Estas se agruparon en a) condiciones de vivienda; b) acceso a bienes durables; c) tamaño de los hogares y clima educativo.

En la gráfica 10, las líneas AFAM1 y AFAM2 corresponden al cálculo realizado con el registro administrativo (AFAM1 corresponde al cálculo realizado por el Instituto de Economía y AFAM2 al índice tal como lo calcula el BPS en la base de datos), mientras que ECH corresponde al puntaje estimado en base a dicha fuente. Se constata una importante superposición entre las curvas pese a que se observa que en la ECH los hogares presentan mayores niveles de bienestar, dado que una proporción mayor de la masa de la distribución se acumula cerca del origen, tanto en Montevideo como en el Interior del país.

Gráfica 10. Funciones de densidad kernel del puntaje de selección de AFAM según fuente de datos utilizada



Fuente: Elaboración propia en base a la ECH, a la encuesta INE-MIDES-UDELAR y al Registro Administrativo de AFAM.

En lo que sigue, se analizan los componentes del puntaje por separado a efectos de determinar cuáles son las variables que explican las discrepancias entre ambos relevamientos. Para identificar si las diferencias guardan relación con la antigüedad de los datos del registro administrativo de AFAM-PE se desglosó la información según la información de fecha de solicitud que allí figura. Se distinguió a los hogares que provienen del PANES, cuyas fechas de postulación estarían ubicadas entre 2005 y 2007, de aquellos que solicitaron la prestación en 2008 a 2010. Los hogares que provienen del PANES tienen además la característica distintiva de que fueron visitados por personal del MIDES, mientras que quienes postularon directamente a AFAM-PE completaron una declaración jurada. Por esta razón, es de importancia también distinguir los momentos de entrada al programa.

a) Condiciones de vivienda

Bajo este agrupamiento se consideró el nivel de hacinamiento, la condición de tenencia de la vivienda, la tenencia de baño de uso exclusivo del hogar, el acceso a saneamiento, y, por último, los materiales de techo y piso.

En términos de hacinamiento, se observa que casi dos tercios de los hogares permanecen en la misma situación que al postularse para AFAM-PE o para el PANES (Cuadro 23). En los casos en que existen discrepancias, las diferencias favorecerían a los hogares, pues, dado que revelan peores condiciones, los volverían elegibles. Esto puede deberse a que el número de integrantes

de los hogares se redujo o a que disponen de más habitaciones. Por otra parte, se constata que en los hogares en los que la postulación al programa es más reciente, la coincidencia es mayor.

Cuadro 23. Hacinamiento. Proporción de personas según vivan en hogares donde coincide o no lo declarado a la ECH y lo registrado en AFAM-PE.								
		ECH		% personas que viven en hogares donde coincide lo declarado en ambos relevamientos	PANES	2008	2009	2010
		No	Si					
AFAM-PE	No	13,0%	7,0%	lo declarado a AFAM-PE favorecería al hogar	20,2%	15,7%	12,6%	8,8%
	Si	20,2%	59,9%	lo declarado a AFAM-PE perjudicaría al hogar	7,0%	11,0%	10,1%	11,7%

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH, a la encuesta INE-MIDES-IECON y al Registro Administrativo de AFAM.

Para analizar la condición de tenencia de la vivienda se distinguió a los hogares en arrendatarios, ocupantes y propietarios. En relación a la proporción de hogares arrendatarios, la situación es similar en un 89% en ambos registros y las diferencias no necesariamente beneficiarían a los hogares en este caso (Cuadro 24).

Cuadro 24. Hogares según condición de tenencia de la vivienda. Proporción de personas según vivan en hogares donde coincide o no lo declarado a la ECH y lo registrado en AFAM-PE.								
		ECH		% personas que viven en hogares donde coincide lo declarado en ambos relevamientos	PANES	2008	2009	2010
		No	Si					
AFAM-PE	No	87,6%	3,0%	lo declarado a AFAM-PE favorecería al hogar	3,8%	6,7%	6,2%	0,0%
	Si	3,8%	5,6%	lo declarado a AFAM-PE perjudicaría al hogar	3,0%	3,6%	7,1%	4,9%
Ocupantes								
		ECH		% personas que viven en hogares donde coincide lo declarado en ambos relevamientos	PANES	2008	2009	2010
		No	Si					
AFAM-PE	No	34,2%	7,7%	lo declarado a AFAM-PE favorecería al hogar	26,0%	32,5%	22,6%	19,0%
	Si	26,0%	32,1%	lo declarado a AFAM-PE perjudicaría al hogar	7,7%	6,4%	6,5%	12,7%

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH, a la encuesta INE-MIDES-IECON y al Registro Administrativo de AFAM.

En el caso de los ocupantes, las coincidencias son algo menores (68%) pero igual dan cuenta de la enorme mayoría de los hogares (Cuadro 25). Las discrepancias favorecerían o perjudicarían a los beneficiarios casi por igual. Aquí no hay diferencias significativas entre los distintos momentos de entrada al programa.

La información sobre carencia de baño de uso exclusivo del hogar es similar en ambas fuentes de información, ya que las respuestas coinciden en el 94% de los casos. Se trata de una carencia muy extrema y, por lo tanto, en ambos casos, la mayor parte de las respuestas se concentra en el no.

Cuadro 25. Tenencia de baño de uso exclusivo del hogar. Proporción de personas según vivan en hogares donde coincide o no lo declarado a la ECH y lo registrado en AFAM-PE.								
		ECH		% personas que viven en hogares donde coincide lo declarado en ambos relevamientos	PANES	2008	2009	2010
		No	Si					
AFAM-PE	No	89,7%	1,0%	lo declarado a AFAM-PE favorecería al hogar	91,4%	93,1%	97,3%	93,7%
	Si	7,6%	1,7%	lo declarado a AFAM-PE perjudicaría al hogar	7,6%	5,0%	2,0%	6,3%
					1,0%	1,9%	0,8%	0,0%

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH, a la encuesta INE-MIDES-IECON y al registro AFAM.

Algo similar ocurre con el acceso a la red de saneamiento, donde el cambio en la situación estaría fuertemente ligado a políticas públicas de expansión de la red o a mudanzas. En este caso, la distinción por períodos de acceso al programa tampoco implica diferencias considerables (Cuadro 26).

Cuadro 26. Acceso a saneamiento. Proporción de personas según vivan en hogares donde coincide o no lo declarado a la ECH y lo registrado en AFAM-PE.								
		ECH		% personas que viven en hogares donde coincide lo declarado en ambos relevamientos	PANES	2008	2009	2010
		No	Si					
AFAM-PE	No	92,1%	3,5%	lo declarado a AFAM-PE favorecería al hogar	93,5%	90,6%	95,7%	95,1%
	Si	3,0%	1,4%	lo declarado a AFAM-PE perjudicaría al hogar	3,0%	6,4%	2,4%	3,4%
					3,5%	3,1%	2,0%	1,5%

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH, a la encuesta INE-MIDES-IECON y al registro AFAM.

En el caso de los materiales de techos y pisos, donde, dado que se trata de carencias cuya solución requiere menos recursos que las planteadas anteriormente, podría esperarse que la mejora en el ingreso de los hogares conllevasen a cambios en lo declarado por los hogares.

La declaración de vivienda con techo de planchada es similar en algo menos de dos tercios de los hogares analizados (Cuadro 27). En este caso, las discrepancias son mayores para los hogares que han entrado más tarde al programa. Esto podría deberse tanto a las condiciones

de mayor privación de los hogares PANES, que implicarían pocos cambios a lo largo del tiempo, como a la calidad de la información brindada por los hogares que accedieron más tardíamente al programa, dado que la misma es autodeclarada.

		ECH		% personas que viven en hogares donde coincide lo declarado en ambos relevamientos	PANES	2008	2009	2010
		No	Si					
AFAM-PE	No	76,3%	12,2%	lo declarado a AFAM-PE favorecería al hogar	6,7%	20,6%	27,7%	26,8%
	Si	6,7%	4,8%	lo declarado a AFAM-PE perjudicaría al hogar	12,2%	11,5%	8,0%	11,2%

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH, a la encuesta INE-MIDES-IECON y al registro AFAM.

Las coincidencias son notoriamente menores al analizar la prevalencia de techos livianos, distinguiendo, tal como se hace en el ICC, la existencia o no de revestimiento. En el caso del techo liviano con revestimiento, la mitad de los hogares presentaría una condición distinta en ambos registros, aunque el signo del cambio no es claro (Cuadro 28). Un 22% de los hogares en promedio (entre un 14 y un 24% según el momento de entrada) de los hogares que figuran con techo liviano con revestimiento en AFAM-PE no tendría techos de esos materiales en la ECH. Resultaría necesario analizar en estos casos los materiales declarados a efectos de constatar si se trata de una mejora en las condiciones de vida. A diferencia de lo observado para los hogares que ingresaron al programa entre 2008 y 2010, en la mayor parte de los casos en que existe discrepancia entre ambas fuentes, en el caso de los hogares PANES lo declarado beneficiaría a los hogares.

		ECH		% personas que viven en hogares donde coincide lo declarado en ambos relevamientos	PANES	2008	2009	2010
		No	Si					
AFAM-PE	No	25,4%	14,7%	lo declarado a AFAM-PE favorecería al hogar	42,1%	29,1%	27,4%	25,9%
	Si	42,1%	17,8%	lo declarado a AFAM-PE perjudicaría al hogar	14,7%	20,6%	26,8%	24,4%

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH, a la encuesta INE-MIDES-IECON y al registro AFAM.

La declaración de techo liviano sin revestimiento presenta mayores coincidencias, aunque con discrepancias mayores al caso de los techos de planchada: en algo más del 60% de los casos las declaraciones serían coincidentes y, en los casos de divergencia, lo declarado perjudicaría al hogar, excepto en 2010 (Cuadro 29).

Cuadro 29. Techo liviano sin revestimiento Proporción de personas según vivan en hogares donde coincide o no lo declarado a la ECH y lo registrado en AFAM-PE.								
		ECH		% personas que viven en hogares donde coincide lo declarado en ambos relevamientos	PANES	2008	2009	2010
		No	Si					
AFAM-PE	No	53,4%	34,3%	lo declarado a AFAM-PE favorecería al hogar	4,7%	9,6%	11,0%	19,5%
	Si	4,7%	7,6%	lo declarado a AFAM-PE perjudicaría al hogar	34,3%	26,4%	26,4%	16,1%

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH, a la encuesta INE-MIDES-IECON y al registro AFAM.

A efectos de determinar si estas discrepancias se originan en lo que en cada relevamiento se entiende por techo liviano con o sin revestimiento, se procesaron las diferencias considerando en forma agregada ambos tipos de techo liviano. Los resultados obtenidos no mejoran demasiado, lo cual sugiere que no es esta la fuente de la discrepancia (Cuadro 30). Nótese que en el caso de los hogares PANES las coincidencias son mayores que en el resto de los casos.

Cuadro 30. Techo liviano con o sin revestimiento Proporción de personas según vivan en hogares donde coincide o no lo declarado a la ECH y lo registrado en AFAM-PE.								
		ECH		% personas que viven en hogares donde coincide lo declarado en ambos relevamientos	PANES	2008	2009	2010
		No	Si					
AFAM-PE	No	11,0%	16,8%	lo declarado a AFAM-PE favorecería al hogar	14,5%	13,2%	11,0%	22,4%
	Si	14,5%	57,7%	lo declarado a AFAM-PE perjudicaría al hogar	16,8%	21,6%	25,9%	17,6%

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH, a la encuesta INE-MIDES-IECON y al registro AFAM.

Para terminar el análisis de los materiales de techos, el caso de mayores carencias, dado por los materiales de desecho presenta concordancias casi totales (Cuadro 31). Aquí cabe destacar que, al igual que en la situación de carencia de baño de uso exclusivo del hogar, los hogares

más privados parecen haberse mantenido en esta situación a lo largo del tiempo. Cabe destacar que esta situación afecta a un número muy escaso de los hogares analizados. No existen diferencias por período, lo que indica que los hogares más antiguos no han conseguido mejorar su situación.

Cuadro 31. Techo de desecho. Proporción de personas según vivan en hogares donde coincide o no lo declarado a la ECH y lo registrado en AFAM-PE.								
		ECH		% personas que viven en hogares donde coincide lo declarado en ambos relevamientos	PANES	2008	2009	2010
		No	Si					
AFAM-PE	No	99,8%	0,2%	lo declarado a AFAM-PE favorecería al hogar	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Si	0,0%	0,0%	lo declarado a AFAM-PE perjudicaría al hogar	0,2%	0,6%	0,0%	0,0%

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH, a la encuesta INE-MIDES-IECON y al Registro Administrativo de AFAM.

En relación a los materiales de piso, el caso de hormigón solo o contrapiso registra menores coincidencias entre ambas fuentes de información que los pisos de tierra, donde la concordancia es casi total (Cuadros 32 y 33). Valen en este último caso las observaciones hechas para el caso de los techos de desecho. Nótese que en el caso de los pisos de hormigón, los hogares PANES presentan información más desactualizada que el resto.

Cuadro 32. Piso alisado hormigón o solo contrapiso Proporción de personas según vivan en hogares donde coincide o no lo declarado a la ECH y lo registrado en AFAM.								
		ECH		% personas que viven en hogares donde coincide lo declarado en ambos relevamientos	PANES	2008	2009	2010
		No	Si					
AFAM	No	35,6%	64,4%	lo declarado a AFAM favorecería al hogar	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Si	0,0%	0,0%	lo declarado a AFAM perjudicaría al hogar	64,4%	51,5%	51,2%	52,2%

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH, a la encuesta INE-MIDES-IECON y al Registro Administrativo de AFAM.

Cuadro 33. Piso de tierra Proporción de personas según vivan en hogares donde coincide o no lo declarado a la ECH y lo registrado en AFAM-PE.								
		ECH		% personas que viven en hogares donde coincide lo declarado en ambos relevamientos	PANES	2008	2009	2010
		No	Si					
AFAM-PE	No	98,2%	1,8%	lo declarado a AFAM-PE favorecería al hogar	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Si	0,0%	0,0%	lo declarado a AFAM-PE perjudicaría al hogar	1,8%	1,3%	0,8%	0,0%

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH, a la encuesta INE-MIDES-IECON y al Registro Administrativo de AFAM.

En términos generales podría decirse que el análisis de las condiciones estructurales de la vivienda muestra niveles de concordancia altos en ambos registros, a excepción de los casos de los techos de materiales livianos y los pisos de hormigón o contrapiso. Estas diferencias podrían deberse a cambios en la condición de los hogares o a criterios diferenciales de registro. No hay un patrón claro en la relación entre concordancia y antigüedad del registro. Esto puede deberse a que los hogares PANES enfrentaban mayores privaciones. En cualquier caso, no es posible afirmar que la información relevada en visitas sea más precisa que la obtenida por autodeclaración.

b) Acceso a bienes durables

Uno de los componentes del icc es un índice de bienes durables que combina el acceso a varios bienes durables (Amarante et al, 2007).

El índice de bienes durables presenta una correlación de 0.15 entre ambas fuentes de información, lo que sugiere que existieron importantes cambios en la tenencia de este tipo de bienes en el lapso transcurrido o que los criterios de declaración fueron muy dispares. Para analizar los cambios en este indicador, se construyeron quintiles del indicador de riqueza en ambos registros y se analizó la categorización de los hogares en cada caso. El 35% se ubica en el mismo quintil mientras que el 56% se ubica en un quintil superior en la ECH que en AFAM y el 8% se ubica más alto en AFAM-PE que en ECH. Debe aclararse que, desafortunadamente, el cuestionario 2010 de la ECH no permite distinguir las computadoras que provienen del Plan Ceibal del resto. Por tal razón, Lavallega et al (2012) aproximan el acceso a computadora no ceibal mediante la disponibilidad de conexión a internet.

A efectos de indagar si los cambios en la tenencia de bienes durables fueron generalizados o se concentraron en ciertos bienes, se analizó cada componente del índice (Cuadro 34).

El rubro donde se presentan las mayores discordancias obedece a la disponibilidad de computadores, lo cual se podría ligar fuertemente a la presencia del Plan Ceibal. Asimismo, en teléfonos y reproductores de video o dvd también se observan discrepancias importantes entre

ambos registros, lo cual puede atribuirse a la fuerte expansión de la telefonía celular y el abaratamiento de algunos bienes de consumo durable en el período.

Cuadro 34. Proporción de personas según vivan en hogares donde coincide o no lo declarado a la ECH y lo registrado en AFAM-PE.								
Calefón		ECH		% personas que viven en hogares donde coincide lo declarado en ambos relevamientos	PANES	2008	2009	2010
		No	Si					
AFAM-PE	No	68,1%	14,5%	lo declarado a AFAM-PE perjudicaría al hogar	81,1%	79,8%	74,5%	78,0%
	Si	4,4%	13,0%	lo declarado a AFAM-PE favorecería al hogar	4,4%	2,6%	7,2%	7,3%
TV Cable		ECH		% personas que viven en hogares donde coincide lo declarado en ambos relevamientos	PANES	2008	2009	2010
		No	Si					
AFAM-PE	No	70,7%	20,5%	lo declarado a AFAM-PE perjudicaría al hogar	76,3%	77,7%	74,5%	85,9%
	Si	3,2%	5,5%	lo declarado a AFAM-PE favorecería al hogar	3,2%	3,3%	2,6%	0,0%
Teléfono		ECH		% personas que viven en hogares donde coincide lo declarado en ambos relevamientos	PANES	2008	2009	2010
		No	Si					
AFAM-PE	No	52,5%	3,3%	lo declarado a AFAM-PE perjudicaría al hogar	62,0%	50,0%	33,5%	38,0%
	Si	34,7%	9,5%	lo declarado a AFAM-PE favorecería al hogar	34,7%	43,6%	66,0%	62,0%
Video		ECH		% personas que viven en hogares donde coincide lo declarado en ambos relevamientos	PANES	2008	2009	2010
		No	Si					
AFAM-PE	No	48,2%	39,9%	lo declarado a AFAM-PE perjudicaría al hogar	57,4%	56,6%	60,1%	53,2%
	Si	2,7%	9,2%	lo declarado a AFAM-PE favorecería al hogar	2,7%	4,4%	6,2%	4,4%
Lavarropas		ECH		% personas que viven en hogares donde coincide lo declarado en ambos relevamientos	PANES	2008	2009	2010
		No	Si					
AFAM-PE	No	59,6%	21,9%	lo declarado a AFAM-PE perjudicaría al hogar	71,9%	66,4%	74,3%	62,9%
	Si	6,2%	12,3%	lo declarado a AFAM-PE favorecería al hogar	6,2%	2,9%	3,8%	11,2%
Microondas		ECH		% personas que viven en hogares donde coincide lo declarado en ambos relevamientos	PANES	2008	2009	2010
		No	Si					
					90,5%	80,7%	88,1%	86,3%

AFAM-PE	No	88,3%	8,6%	lo declarado a AFAM-PE perjudicaría al hogar	0,9%	0,8%	1,4%	0,0%
	Si	0,9%	2,2%	lo declarado a AFAM-PE favorecería al hogar	8,6%	18,4%	10,5%	13,7%

Computadora		ECH		% personas que viven en hogares donde coincide lo declarado en ambos relevamientos	PANES	2008	2009	2010
		No	Si					
AFAM-PE	No	94,8%	3,6%	lo declarado a AFAM-PE perjudicaría al hogar	1,2%	2,3%	3,7%	4,9%
	Si	1,2%	0,3%	lo declarado a AFAM-PE favorecería al hogar	3,6%	7,4%	4,8%	1,5%

Auto		ECH		% personas que viven en hogares donde coincide lo declarado en ambos relevamientos	PANES	2008	2009	2010
		No	Si					
AFAM-PE	No	95,6%	3,7%	lo declarado a AFAM-PE perjudicaría al hogar	0,0%	1,4%	1,6%	0,0%
	Si	0,0%	0,7%	lo declarado a AFAM-PE favorecería al hogar	3,7%	11,0%	4,6%	13,2%

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH, a la encuesta INE-MIDES-IECON y al Registro Administrativo de AFAM.

En el caso de los bienes más costosos, como los automóviles, la coincidencia entre ambos registros es muy elevada. A diferencia de lo observado en materia de vivienda, en todos los ítems considerados, las coincidencias son mayores en los hogares PANES que en los que ingresaron más tardíamente al programa. Esto podría deberse a que en el primer caso se trata de hogares con menor bienestar socioeconómico en el punto de partida. También podría evidenciar algún nivel de subdeclaración por parte de los hogares que ingresaron más tardíamente a AFAM-PE, originada en que no fueron visitados y en que se trata de condiciones menos visibles que los atributos de la vivienda.

c) Tamaño de los hogares y clima educativo

En cuanto al tamaño medio de los hogares, el 53% es mayor en la ECH que en el registro administrativo de AFAM-PE, el 32% coincide y el 13% es menor. Aquí se registran cambios de magnitud elevada que se vinculan con el ciclo de vida de los hogares y cuya actualización está prevista por MIDES-BPS. En algunos países que llevan adelante programas similares, la

actualización de la información sobre el número de integrantes de los hogares se incluye dentro de los deberes de los beneficiarios.

El clima educativo de los hogares registra diferencias significativas entre ambas fuentes de información: mientras en el 26.5% de los hogares las declaraciones coinciden, en el 59.3% de los casos el clima educativo en la ECH es mayor al del registro y a la inversa en el 14.2%. Como esta variable está fuertemente afectada por la composición de los hogares, que, como se vio, cambia en períodos cortos, no es posible determinar las razones de las discrepancias con la información de la que se dispuso.

VIII. Comentarios finales

El análisis de la encuesta INE-MIDES-UDELAR puso una vez más de manifiesto la relevancia de contar con datos longitudinales para analizar la situación de los hogares vulnerables. Pese al escaso tiempo transcurrido entre las dos olas, se observaron importantes fluctuaciones en relación a la conformación de los hogares, su situación laboral y el ingreso obtenido. Esto cuestiona los análisis estáticos e, indica, que aún en períodos de crecimiento económico, los sectores de menor nivel socioeconómico siguen siendo altamente vulnerables.

En términos generales se encuentra que la población objetivo de este estudio presenta una alta cobertura de prestaciones sociales, en comparación con otros países de la región y con períodos previos en el país. Esta evolución se ha verificado especialmente al considerar a los hogares con menores de 18.

Sin embargo, queda aún una proporción de hogares no cubierta, buena parte de los cuales no cumple con los requisitos de elegibilidad para los programas hoy existentes. Se detectan también algunos problemas de adhesión o *take-up*, dado que algunos hogares elegibles para Asignaciones Familiares-Plan de Equidad no solicitan el beneficio por creer que está orientado a población de mayores niveles de carencias o porque no conocen el beneficio o porque directamente no consideraron la posibilidad de postularse al programa.

Cabe resaltar que los hogares elegibles pero no cubiertos por las actuales prestaciones tienen un perfil ligeramente menos carenciado que los actuales beneficiarios. Se detectaron también algunos problemas vinculados a la documentación y tramitación exigida para el acceso a AFAM-PE.

Al mismo tiempo, se destaca que, al momento de realización del relevamiento, la inexistencia de criterios vigentes para el otorgamiento de la TUS, creaba que un conjunto de hogares que podrían acceder al derecho, si éste se basara, como se consideró inicialmente, en un punto de corte del puntaje AFAM-PE, no lo estaban haciendo. Como ya se señaló, desde 2012 en adelante, el MIDES tomó medidas con el objetivo de solucionar esta situación. Por otra parte, se destaca también la existencia de un conjunto de hogares no elegibles que recibe las prestaciones, siendo el caso más agudo en la TUS que en AFAM-PE. En ambos casos, esto no debe llevar mecánicamente a recomendar la supresión de los beneficios a esos hogares ya que pueden haber presentado carencias fuertes en el momento de entrada al programa. En el caso de la TUS, y en las condiciones vigentes en 2010, se volvía muy relevante establecer un criterio para su expedición así como abrir las postulaciones, dado que este estudio indica que una proporción relevante de hogares elegibles no estaban recibiendo el beneficio.

En relación a los montos transferidos, éstos resultan adecuados para reducir la indigencia pero deberían incrementarse significativamente para acercar a los hogares a la línea de pobreza.

El análisis comparativo entre el Registro Administrativo de AFAM-PE y la ECH indica que los hogares postulantes al programa enfrentaban un conjunto de carencias en términos de vivienda y acceso a bienes durables que no ha experimentado modificaciones significativas en el período, pese a la significativa caída de la indigencia. Esto es particularmente notorio en el caso de los postulantes al PANES, pese a los aumentos del ingreso y al largo período en el que han recibido transferencias. Algunos rubros parecen ser más sensibles a la declaración que otros, tales como la distinción entre techos livianos con y sin revestimiento y algunos bienes durables.

Se encuentra que el puntaje de selección da cuenta de características bastante estructurales de los hogares pero existe desactualización en algunos rubros. No es posible afirmar, sin embargo, que la desactualización del registro sea muy notoria o que la información recolectada en visitas

sea más fidedigna que la autodeclaración de los hogares, salvo en algunos bienes durables y en el tema ya mencionado de los materiales de techo.

Por último, destacarse que se constata que, en su mayoría, tanto los hogares por debajo de la línea de indigencia como los hogares postulantes a AFAM-PE enfrentan fuertes carencias estructurales, en términos de condiciones de vivienda y del nivel educativo de sus integrantes. A diferencia de los ingresos, éstas han cambiado muy poco en los últimos años. Esto implica desafíos de política cuyas respuestas requieren de fuertes acciones complementarias a las transferencias monetarias.

IX. Referencias bibliográficas

- Amarante V., Machado A., de Melo G. y Vigorito A. (2007). *Criterios para la selección de beneficiarios de Asignaciones Familiares-Plan de Equidad*. Informe final del Convenio MIDES-UDELAR. mimeo.
- Amarante V., Ceni R., de Melo G., Salas G. y Vigorito A.(2005). *Caracterización de la población beneficiaria del PANES*. Mimeo. Convenio UDELAR-MIDES.
- Bastagli F. (2009). *From social safety net to social policy?: the role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America*. IPC-IG Working paper, no. 60. The International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasilia, Brasil.
- Bucheli M. y Rossi M. (1994). La distribución del ingreso en Uruguay. Documento de Trabajo. Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR).
- CEPAL (2006). *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*. Publicación de Naciones Unidas.
- Colafranceschi M., Failache E. y Vigorito A. (2013). *Desigualdad multidimensional y dinámica de la pobreza en Uruguay en los años recientes*. Cuaderno de Desarrollo Humano. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Montevideo.
- Fiszbein A. and N. Schady (2009). *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, World Bank Publications, Washington DC.
- INE (2006). *Estimación de la pobreza por el método del ingreso*. www.ine.gub.uy
- INE (2011). Diseño de la muestra e informe del trabajo de campo de la Encuesta INE-MIDES-UDELAR. Mimeo.
- Lavalleja N., Mathieu G. y Messina P. (2012). *Alternativas para el mecanismo de selección de beneficiarios de las Asignaciones Familiares – Plan de Equidad*. Trabajo monográfico para la obtención de la Licenciatura en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- PNUD (2008). *Política, políticas y desarrollo humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2008*. PNUD. Montevideo.
- Vigorito A. (1999). “La distribución del ingreso en Uruguay entre 1986 y 1997”. *Revista del Banco Central*. Segunda Epoca. Pp. 243-291.

Anexo

Cuadro A.1 Modelo logit de determinantes de la probabilidad de que un hogar se entreviste en las dos olas			
Variable	Coefficiente	Significación	Error estándar (1)
sexo jefe	-0.062		0.096
edad jefe	0.002		0.003
clima educativo	-0.054	***	0.022
ingreso per cápita del hogar (logs)	-6.459	***	0.347
Tamaño del hogar (en log)	0.490	***	0.140
Región (Montevideo=1; Interior=0)	2.246	***	0.146
Observaciones	6515		
Wald chi 2	405.6		
Pseudo R2	0.607		
(1) robustos * significativo al 10%; ** significativo al 5%; *** significativo al 1%			

Cuadro A.2. Umbral superior del decil de ingreso laboral del jefe de hogar según ola		
Decil	1a ronda	2da ronda
1	3,193	3,087
2	4,335	4,142
3	5,441	5,267
4	6,620	6,395
5	7,948	7,665
6	9,658	9,299
7	11,866	11,500
8	15,257	14,673
9	21,923	21,165
10		

Tipo de AFAM	Año	Decil										Total
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Contributivas	2004	34,3	25,9	21,2	15,2	13,5	9,4	5,1	4,8	1,0	0,5	11,7
	2006	72,8	56,9	43,2	31,4	25,3	19,6	13,9	7,9	4,2	0,9	25,1
	2010	82,8	79,2	67,8	57,1	44,7	34,7	23,7	16,6	9,1	2,5	38,5
No contributivas	2004	7,0	18,3	22,9	24,9	27,7	30,4	29,2	26,7	18,3	7,7	21,6
	2006	8,8	23,0	35,5	43,2	46,8	47,2	44,8	41,8	27,7	10,8	33,4
	2010	3,6	8,6	15,2	21,9	25,9	28,7	32,8	27,7	19,2	8,5	19,9

*Deciles contruídos a partir del ingreso per cápita del hogar sin transferencias no contributivas, con valor locativo (para construir los deciles se utiliza toda la población sin diferenciar por zonas geográficas)

		Decil										Total
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
% hogares que reciben jubilación o pensión	>5.000 hab	15,4	19,9	24,8	21,8	23,9	20,1	21,1	16,7	15,1	11,0	19,7
	<5.000 hab	14,5	18,8	20,7	19,3	19,6	16,1	16,6	23,7	5,7	24,4	18,1
	Zonas rurales	23,4	13,2	17,2	13,2	17,4	11,6	6,7	8,4	17,7	13,7	15,3
% hogares que reciben TUS	>5.000 hab	53,6	31,2	20,3	8,0	5,2	2,4	1,2	0,6	0,0	0,1	13,8
	<5.000 hab	53,5	39,8	21,4	12,2	6,5	3,3	1,4	0,0	2,0	0,0	23,0
	Zonas rurales	37,2	19,8	16,8	6,0	5,4	2,2	3,8	0,0	0,0	0,0	13,5
% hogares que reciben ingreso ciudadano	>5.000 hab	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	<5.000 hab	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Zonas rurales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
% hogares que reciben AFAM no contributivas	>5.000 hab	81,9	73,2	59,1	44,4	32,2	22,8	14,5	10,1	3,7	1,9	38,5
	<5.000 hab	74,2	66,1	54,8	44,4	36,3	20,2	17,8	9,2	9,8	0,0	48,5
	Zonas rurales	77,9	57,6	43,7	29,8	17,3	25,2	17,6	9,4	6,6	2,2	38,8
% hogares que reciben AFAM contributivas	>5.000 hab	4,8	11,9	21,0	26,2	29,6	32,5	26,0	20,0	13,7	4,3	19,9
	<5.000 hab	9,8	21,9	25,4	29,1	34,4	36,5	28,3	32,5	23,4	8,9	25,0
	Zonas rurales	13,7	30,2	35,3	44,3	47,0	41,4	33,5	32,7	15,8	15,8	33,8

*Deciles contruídos a partir del ingreso per cápita del hogar sin transferencias no contributivas, con valor locativo (para construir los deciles se utiliza toda la población sin diferenciar por zonas geográficas)