

## Un programa de transferencias de ingresos focalizado en los pobres

*Los problemas de la pobreza en la Argentina requieren de nuevas y decididas acciones. En el presente informe se analizan las ventajas y desventajas de los programas de transferencias de ingresos y se concluye que es posible obtener impactos más sustanciales con una estrategia focalizada. También se presentan algunos lineamientos básicos para una efectiva implementación de un programa de este tipo, enfrentando de manera directa los problemas de clientelismo y las deficiencias de gestión que existen en la actualidad.*

Es extendido el consenso acerca de la necesidad de adoptar decisiones más ambiciosas para combatir la pobreza. En un contexto de severos problemas sociales, recientemente ha ganado adeptos la idea de crear una asignación universal por hijo. Esta iniciativa, planteada en términos simplificados, consiste en generar un derecho por el cual todas las familias reciban un estipendio mensual por cada hijo (entre \$100 y \$150), independientemente del nivel de ingreso del grupo familiar. El pilar de la argumentación es que, al tener todas las familias el mismo derecho, se neutraliza la acción perniciosa del clientelismo, dado que las familias más pobres ya no necesitarán de intermediarios para acceder a la ayuda social. Además, como las familias humildes tienden a tener una mayor cantidad de niños, el impacto de una asignación por hijo sería fuertemente progresivo.

Una primera aproximación a la eficacia de una asignación universal requiere desagregar la incidencia de la pobreza en función de su severidad por grupo etáreo. En ausencia de datos oficiales más actuales hay que remitirse a los del año 2006, no obstante lo cual es posible obtener algunas conclusiones interesantes. En efecto, de este análisis se desprende que de los 24 millones de personas que en el 2º semestre de 2006 vivían en los grandes aglomerados urbanos de todo el país (la población de referencia que toma el INDEC para la Encuesta Permanente de Hogares), unos 6,4 millones eran pobres (26,9%), mientras que los 17,6 millones restantes (73,1%) tenían ingresos que superaban la línea de pobreza. La desagregación por edades confirma que la pobreza es más aguda entre los niños y jóvenes. En particular, mientras que la tasa general de indigencia era de 8,7%, entre los menores de 19 años ésta aumentaba a un 14%. En el mismo sentido, mientras que la tasa general de pobreza era del 26,9%, entre los menores de 19 llegaba al 40%. De todas formas, los datos alertan que la mayoría de los niños y jóvenes (aproximadamente 6 de cada 10) no son pobres y esto tiene importantes implicancias.

Más específicamente, estas cifras indican que el 60% de los beneficiarios de una asignación universal por hijo serían familias no pobres. Así, el impacto distributivo de una suma fija por hijo -sin distinción del nivel de ingreso del hogar- es bajo, porque más de la mitad de los fondos terminan siendo apropiados por familias que no son pobres. Esta cifra puede aun ser mayor en los hechos, ya que siempre es más difícil para las familias pobres acceder a los beneficios sociales.

Esta consideración se potencia cuando se tiene en cuenta que la brecha de pobreza promedio es muy superior al monto de las asignaciones universales por hijo que se discuten y que muchas familias y niños sufren pobreza severa (indigencia). En la medida que se trata de un monto fijo por hijo, sólo en algunos pocos casos la asignación universal será suficiente para sacar al hogar de la condición de pobreza (aquellas familias con ingresos próximos a la línea de pobreza), mientras que la gran mayoría seguirá experimentando los graves problemas actuales. Planteado en otros términos, con una asignación universal muchos hogares que no son pobres se apropian de los fondos públicos, mientras que las familias más necesitadas no logran salir de la pobreza aún con la asistencia económica del Estado.

EMPLEO Y DESARROLLO SOCIAL es una publicación de la Escuela de Economía "Francisco Valsecchi" de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la UCA. Su objetivo es brindar elementos para el análisis de las políticas públicas en el campo del empleo y presentar propuestas que apunten a la reducción de la pobreza y al desarrollo social de la Argentina. El contenido de este informe es responsabilidad de sus autores y no compromete a la Universidad Católica Argentina. Se autoriza su reproducción citando la fuente.

## Una asignación focalizada en los hogares pobres

Una estrategia alternativa con mayores posibilidades de reducir la pobreza consistiría en concentrar las transferencias asistenciales entre los hogares más pobres, procurando evitar "fugas" de recursos hacia las familias de segmentos medios y altos. Inclusive, dada la heterogeneidad al interior de las familias pobres, podría evaluarse la alternativa de establecer una escala progresiva de asignaciones que contemplara las situaciones de pobreza más severa.

La lógica detrás de una propuesta de este tipo es simple: se trata de concentrar la asistencia en los hogares pobres y aumentar su intensidad para las familias en situación más crítica. Por ejemplo, fijando una transferencia por hijo de monto decreciente en función del nivel de ingresos, de manera que los hogares que superan un ingreso mensual por hijo de \$600 no tendrían derecho a la asistencia social. Una posible regla de focalización resultaría de dividir el ingreso laboral total por la cantidad de hijos que tiene el hogar; si el resultado es menor a \$150 por hijo se le otorga una asignación mensual de \$200 por cada hijo; si el hogar tiene ingresos laborales por hijo de entre \$151 y \$300, se le otorga una asignación mensual de \$150 por cada hijo y así sucesivamente.

Con esta regla simple, la mejora en la pobreza y la distribución del ingreso es sensiblemente mayor que con el subsidio universal. En la situación actual de Argentina, sin ninguna intervención adicional, el 30% de los hogares más pobres participa en sólo el 7,2% de la distribución del ingreso del país. Con una asignación universal por hijo de \$100 el 30% de los hogares más pobres sube su participación al 8,4% de los ingresos, mientras que con la asignación alternativa focalizada por hijo el 30% de los hogares más pobres participa en el 11% de los ingresos totales. En términos del Coeficiente de Gini, la situación actual sin intervención adicional da un valor de 0,560; con la asignación universal por hijo el coeficiente baja a 0,511 y con una asignación focalizada en los hogares de menor nivel de ingreso se obtiene una reducción superior ya que el coeficiente de desigualdad baja a 0,492.

Los indicadores muestran que la desigualdad tiene una mayor disminución con la regla de asignaciones focalizadas, simplemente porque se está dando a los pobres una mayor prestación que con la regla universal. Además, porque no se está subsidiando a hogares que tienen una mayor participación en la distribución del ingreso, sino que se están concentrando los recursos públicos destinados al combate de la pobreza entre los hogares pobres.

## Una comparación de costos entre alternativas

Otorgar una asignación universal por hijo de \$100 independientemente del nivel de ingreso del hogar cuesta unos \$16.000 millones. Una asignación por hijo focalizada en los hogares con menores niveles de ingresos, según la simple regla que describiéramos más arriba costaría aproximadamente \$10.000 millones.

Así, una asignación universal de \$100 que cuesta \$16.000 millones y reduce la desigualdad en 4,8 puntos porcentuales (Gini), requiere de \$3.300 millones por cada punto de reducción de la desigualdad. En cambio, una asignación focalizada en base a la regla descripta reduce la desigualdad en 6,8 puntos porcentuales y cuesta \$10.000 millones, por lo que sólo requiere de \$1.500 millones por cada punto de reducción de desigualdad (Cuadro 1).

Cuadro 1:

### Análisis costo-efectividad de ambas alternativas

|                                   | DISMINUCIÓN<br>COEF. GINI<br>(PP) | COSTO DE<br>LA POLÍTICA<br>(\$ millones) | COSTO DE<br>REDUCIR LA<br>DESIGUALDAD<br>(\$ millones/PP) |
|-----------------------------------|-----------------------------------|--|---|
| CON ASIGNACIÓN<br>UNIVERSAL \$100 | -4,8                              | \$ 16.000                                | \$ 3.304  |
| CON ASIGNACIÓN<br>FOCALIZADA      | -6,8                              | \$ 10.000                                | \$ 1.473  |

Fuente: elaboración propia

El ejercicio de simulación muestra que a la hora de reducir la desigualdad una asignación focalizada es muy superior a una de tipo universal. Con esta última la mayor parte de los recursos se diluye entre hogares que no son pobres, mientras que con una asignación focalizada es posible concentrarlos en los hogares pobres. Precisamente por este motivo, para cada punto de reducción en el coeficiente de Gini, la asignación universal demanda unos \$3.300 millones de gasto asistencial, mientras que con una asignación focalizada se requiere menos de la mitad. Es evidente que si el objetivo es la reducción de la pobreza y la desigualdad, la estrategia más efectiva es la focalización.

## Algunas propuestas para implementar un programa de transferencias focalizado en los pobres

Resulta claro que -más allá de su impacto modesto sobre la pobreza- un subsidio universal ofrece la ventaja de ser relativamente simple de instrumentar. Por el contrario, una estrategia focalizada tiene mayor eficacia, pero es más compleja de administrar y demanda una mayor calidad de gestión. Naturalmente, a la hora de evaluar las posibilidades de implementar esta última alternativa aparecen justificadas dudas sobre las capacidades institucionales del sector público para afrontar el desafío. El fracaso de los diversos programas asistenciales que se han ejecutado avala el pesimismo: por un lado, un entorno caracterizado por prácticas clientelares profundamente arraigadas conspira contra las posibilidades de éxito. Por otro lado -algo que guarda una estrecha relación con el punto anterior- las áreas responsables de administrar los programas asistenciales en los tres niveles de gobierno han demostrado severas debilidades institucionales y una baja capacidad de gestión.

La sola existencia de un derecho universal no garantiza que la gente más pobre se acerque a las estructuras del Estado. La prueba más contundente en este sentido es que actualmente hay muchos programas a los que los pobres tienen derecho y a los cuales no acceden. Los pobres, por problemas de información, barreras administrativas y culturales u otros factores, enfrentan muchas dificultades de acceso y el Estado tiene la obligación de mejorar su capacidad de gestión para que la política social los beneficie. Las fallas en este campo deben ser corregidas y para ello no hay atajos.

A la luz de estos antecedentes, es evidente que las probabilidades de éxito de un programa de transferencias focalizadas aparecen condicionadas de manera decisiva por la capacidad de desarrollar alternativas innovadoras en materia de gestión y por la voluntad política para sostener estas transformaciones. Si bien los temas que deben abordarse son numerosos y complejos, entre las opciones disponibles es posible identificar un conjunto de lineamientos básicos para instituir un esquema orientado a una efectiva reducción de la pobreza:

**Instrumentos para efectivizar las transferencias.** La experiencia señala que en entornos afectados por prácticas clientelares es recomendable evitar pagos en efectivo o en especies. Por el contrario -aunque no garantizan la eliminación del clientelismo u otro tipo de desvíos- las tarjetas sociales constituyen un instrumento más eficaz, del que se pueden explotar algunas ventajas importantes. Por ejemplo, al tener registrado el nombre del beneficiario ayuda a incrementar el sentido de propiedad del beneficio. Además, ofrece la posibilidad de llevar impreso un mensaje claro que recalque que la ayuda es generada desde el Estado y no por la estructura clientelar. Por otra parte, a través de la tarjeta es posible instrumentar devoluciones impositivas (como el IVA para alimentos), generar mayor seguridad ante casos de robo o extravío e inducir consumos (impidiendo el pago de ciertos productos, como bebidas alcohólicas). También, a diferencia de las bolsas o cajas de alimentos, la tarjeta otorga a las madres la libertad de elección de la canasta de consumo de sus hogares -permitiendo el acceso a una amplia variedad de alimentos frescos y ofertas de supermercados- y además facilita la ayuda del Estado ante eventos especiales y transitorios, como podría ser la provisión de útiles escolares al comienzo del ciclo lectivo o bien vacunas o medicamentos. Finalmente, la propia tarjeta puede servir como un instrumento para el control de las contraprestaciones -como la asistencia a la escuela o controles sanitarios- y emitir mensajes a los beneficiarios en el momento de las compras, alertándoles que se han detectado incumplimientos en las contraprestaciones, etc. En suma, la tarjeta social ayuda a que las transferencias no sean asumidas como una mera remuneración, sino como una intervención del Estado para transferir capacidad de consumo a los hogares vulnerables e inducir determinados comportamientos.

**Condiciones de elegibilidad.** Los requisitos que debe cumplir un hogar para calificar como beneficiario del programa deben ser definidos cuidadosamente. Naturalmente, el nivel de ingreso de la familia debe ser considerado, pero sólo como un punto de partida referencial para pre-seleccionar candidatos. Es necesario incorporar variables adicionales relativas al ámbito y entorno del hogar y las particularidades del grupo familiar (composición del hogar, nivel educativo, condiciones habitacionales, situación sanitaria, capacidad de consumo, etc.). Como los ingresos de los pobres provienen fundamentalmente de la informalidad, la variable ingresos es muy imperfecta y por ello ocurre que muchos hogares declaran tener ingresos inferiores a los reales, situación que sólo puede ser detectada con el análisis de variables adicionales pertenecientes al entorno familiar y del hogar.

**Convocatoria de potenciales beneficiarios.** La forma más simple y directa es a través de anuncios públicos en lugares que frecuentan los pobres. Sin embargo, debido a una larga tradición de asistencia social clientelar, esta modalidad permite que candidatos con contactos fluidos e integrados a los aparatos políticos terminen desplazando a personas en mayor estado de marginalidad. Una alternativa es apoyarse en ONGs y organizaciones que trabajan con los pobres, aunque este tipo de vía de acceso es también vulnerable a los riesgos del clientelismo. Otra posibilidad es una búsqueda individualizada de personas en situación de mayor vulnerabilidad por parte del Estado. Sin embargo, esta alternativa es costosa, compleja y también limitada, especialmente cuando la pobreza es un problema masivo. De lo expuesto, es posible concluir que lo más aconsejable sería estructurar un esquema abierto y transparente de convocatoria, con varias vías de entrada en el que se sumen los esfuerzos de todas estas alternativas para incrementar las chances de atraer a las familias más vulnerables -en particular, más marginadas- para luego aplicar un proceso estricto de verificación de requisitos que enfatice los hábitos de consumo y el entorno del hogar

**Controles en función de cruces de bases de datos.** El desafío consiste en detectar las personas que poseen un nivel de ingreso superior a la línea de pobreza pero que usualmente operan en la informalidad o en la economía subterránea, con lo cual tienden a confundirse con la población pobre para aprovechar los beneficios de la asistencia social. Desde hace más de una década en Argentina opera el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS), el cual tiene entre sus principales objetivos articular diferentes bases de datos, del nivel nacional, provincial y municipal, a los fines de apoyar la gestión de la política social. En particular, el SINTyS dispone de información sobre trabajadores asalariados del sector privado y público (nacional y provincial, más algunos municipios), de monotributistas y autónomos, del servicio doméstico, de beneficiarios de jubilaciones y pensiones nacionales y provinciales y de subsidios por desempleo y programas de empleo nacionales, entre las más importantes. Se trata de un punto de partida importante para el control del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad ya que abarca, o tiene potencialidades de abarcar, a todo el mercado laboral formal y los mecanismos formales de protección social.

Con un barrido a estas bases es posible identificar personas que solicitan ayuda asistencial pero tienen capacidades de consumo. El paso siguiente es relevar y sistematizar información, por vía indirecta, para detectar personas que operan en la economía subterránea y poseen ingresos superiores a la línea de la pobreza. Las posibilidades y complejidades son amplias y variadas, pero las bases de información que pueden servir a estos fines son la base de datos financieros que dispone el Banco Central (BCRA); los sistemas de información sobre propiedad inmobiliaria y automotor de las provincias; información sobre consumo de servicios públicos y privados donde se registra el titular (telefonía, televisión, medicina prepaga, etc.).

La idea subyacente es que en Argentina resulta relativamente fácil generar ingresos en la informalidad, pero no es simple ocultar todas las evidencias sobre el nivel socio-económico del hogar. Aunque se generen ingresos en el sector informal, a las familias les resulta muy difícil evitar que estos ingresos no se exterioricen, al menos parcialmente, en pautas de consumo o de disponibilidad de riqueza. En la medida que el objetivo consiste en identificar a los hogares en mayor estado de vulnerabilidad y desechar a aquellos que superan ciertos umbrales básicos de bienestar, la utilización de este tipo de herramientas informáticas puede ser muy útil.

La ventaja es que los controles basados en el cruzamiento de bases de datos son rápidos, objetivos y de muy bajo costo. La principal dificultad es contar con aval legal y político para avanzar hacia un relevamiento minucioso y preciso de bases de datos que muchas veces sus administradores son reacios a compartir. Este aval tiene que ser sostenido en el tiempo, ya que la realidad es muy dinámica y si se trabaja con datos desactualizados el control pierde precisión y calidad.

**Controles en función de trabajo de campo.** Las visitas a los hogares a través de asistentes sociales es una operatoria necesaria pero relativamente costosa. Por este motivo, es recomendable una administración prudente y con un sentido estratégico. Esto se puede lograr en la medida en que los cruzamientos de bases de datos permitan depurar la base de los solicitantes y dar de baja a quienes se ha detectado que no cumplen con las condiciones de vulnerabilidad. Luego de esta depuración es posible instrumentar una evaluación presencial en terreno con razonables niveles de calidad y un bajo costo administrativo.

**Monitoreo y evaluación de impacto.** En materia de política social aún no se ha internalizado la cultura de que las acciones deben estar sometidas a un proceso constante y transparente de seguimiento y control a través de evaluadores externos e independientes. Para asegurar el éxito de un programa focalizado es fundamental poner especial atención a la generación de esquemas institucionalizados de auditoría y control. Si bien por las especificidades de un programa social es necesario contemplar algunos matices, en líneas generales sería recomendable tender a aplicar las técnicas y prácticas de la auditoría convencional. Para el seguimiento y control sería recomendable la convocatoria a entidades de la sociedad civil y universidades.

**Gestión.** La fuerte concentración de los recursos públicos en el nivel nacional conduce a que actualmente el gobierno central sea el único en condiciones de financiar un

programa asistencial focalizado pero masivo. Más allá de que sería deseable una mayor descentralización de los recursos, en el corto plazo cabría considerar un financiamiento federal. Sin perjuicio de ello, sería apropiado que a la hora de diseñar la arquitectura organizativa la Nación asumiera además, funciones de auditoría externa, monitoreo y evaluación de impacto.

Como se ha indicado, para estas tareas sería altamente recomendable una convocatoria a entidades de la sociedad civil. Esto aumentaría la transparencia y reflejaría un verdadero compromiso con la efectiva obtención de resultados, fomentando la acumulación de capital social y una cultura de la evaluación. Las cuestiones instrumentales del programa deberían ser delegadas a los gobiernos provinciales con la posibilidad, según cada caso, de que a su vez éstos deleguen en los municipios y ONGs que cumplan con determinados requisitos de solvencia y capacidad de gestión.

Esto implica que a nivel descentralizado se ejecuten las acciones de difusión, reclutamiento y selección de los beneficiarios, como así también las cuestiones operativas relacionadas con el suministro de las prestaciones y el control de las contraprestaciones, mientras que a nivel nacional se concentrarían tanto las funciones de financiamiento y auditoría en el uso de los recursos, como el control de calidad de la focalización y la gestión de las prestaciones.

Esta enumeración no exhaustiva de temas confirma que los desafíos que involucra la instrumentación de un programa de tipo masivo y focalizado son complejos. Sin embargo, también permite afirmar que su implementación es factible y viable en la medida que, junto con los recursos, el programa cuente con aval político, un inteligente diseño institucional y administrativo, y equipos técnicos idóneos. Existen antecedentes que demuestran la viabilidad de programas focalizados. Un caso cercano y con resultados concretos es el de Uruguay (Recuadro 1).

#### **Recuadro 1: Las asignaciones familiares no contributivas en Uruguay**

*En Uruguay se transformaron las asignaciones familiares contributivas en no contributivas con requisitos de elegibilidad focalizados en los pobres. En 2005, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) realizó un relevamiento de hogares en situación de vulnerabilidad con activa participación de la universidad estatal y organizaciones de la sociedad civil. Posteriormente, se estipuló por ley (Ley 18.227) que a partir del 1º de enero de 2008 el Banco de Previsión Social (BPS) abonaría asignaciones familiares a los 330.000 niños y adolescentes que vivieran en los hogares más carenciados identificados por el relevamiento, extendiéndose el número de beneficiarios a 500.000 a partir del 1º de enero de 2009.*

*Esta asignación constituye un derecho por el cual, si una familia considera que califica para la asignación familiar y no la está recibiendo, puede solicitar el beneficio al BPS para ingresar al mecanismo de verificación de su situación. El monto del estipendio varía en función de la cantidad de niños y jóvenes del hogar y del nivel escolar al que estén asistiendo, y está condicionado a asistencia escolar y controles sanitarios. El monto no difiere mucho del que se propone en nuestro país, pero disminuye a medida que aumenta la cantidad de hijos.*

*Los resultados han sido muy interesantes. Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la indigencia en las localidades con más de 5.000 habitantes disminuyó del 3,4% en 2005 a 1,3% a fines de 2008 (de 100 mil a 38 mil indigentes). Sin embargo, es llamativo observar que a pesar de tener abierta la posibilidad de solicitar este beneficio todavía persisten unas 38.000 personas en pobreza extrema que no se han presentado. Es una evidencia de que, aún cuando se estipule por ley el derecho a la asignación familiar y el Estado haga el esfuerzo de ir a buscar a los hogares más carenciados, resulta difícil llegar a los segmentos más pobres de la sociedad. Con la declaración de universalidad no se soluciona este problema.*

