



FLACSO
PARAGUAY

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales
Sede Paraguay

CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN 3

Focalización de hogares en los programas de protección social: Cobertura y filtración

COORDINADOR:

Prof. Emilio Ramón Ortiz Trepowski

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Lourdes Agüero,
Marcos Basualdo,
Milciades Corrales,
Fernando Espinosa,
Celia Fleitas,
Patricia Ledezma,
José Emanuel Quiñonez,
Roberto Santander.

Asunción, 2019

SECCIÓN A

Dadas las restricciones presupuestarias, resulta necesario que los programas de protección social se orienten prioritariamente hacia los hogares que se encuentran en pobreza extrema, de forma que su impacto sobre la disminución de la desigualdad en la distribución de ingresos sea mayor. En la aplicación de los programas de transferencias monetarias a hogares, tales como Tekoporã y la Pensión no Contributiva al Adulto Mayor, se producen dos tipos de problemas de focalización. Una es la sub-cobertura de los hogares en pobreza extrema, esto es que no todos los hogares que viven en pobreza extrema (y que reúnen las condiciones para recibir las transferencias, es decir tener hijos menores de edad o adultos mayores en el hogar) las reciben efectivamente. Otro problema es la filtración, consistente en que hogares que no son pobres reciben las transferencias desde los programas sociales. Cuanto más grande sea la cobertura más chances surgirán para aumentar las filtraciones ya que los procedimientos de focalización de los hogares no son ni estadística ni prácticamente perfectos. Especialmente cuando se pretende alcanzar a los hogares en vulnerabilidad, que tienen una situación socio-económica mejor en relación a los hogares de extrema pobreza, es más probable que la focalización sea menos efectiva y que se produzcan más altos niveles de filtración, debido a que estos hogares serán más fácilmente confundidos con los hogares no pobres.

Ambos problemas son importantes en la aplicación de estos programas en América Latina y el Caribe. Como promedio en América Latina, los programas de transferencias monetarias condicionadas cubren sólo al 50,3% de los pobres extremos que viven en hogares con niños menores de 18 años (Robles, et al., 2015). De forma similar, las pensiones no contributivas cubren al 53,2% de los pobres extremos que viven en hogares con adultos mayores que no reciben una pensión contributiva. Al mismo tiempo, el 39,2% de los beneficiarios de las transferencias monetarias condicionadas y el 48,6% de beneficiarios de pensiones no contributivas no son pobres. Es decir, hay márgenes significativos tanto para aumentar la cobertura de los hogares en extrema pobreza como para reducir la filtración de los programas sociales, lo que puede permitir un mayor impacto en atenuar la pobreza extrema sin tener que utilizar necesariamente más recursos fiscales. Para aumentar la cobertura en hogares con pobreza extrema y reducir la filtración es necesaria una reasignación de las transferencias más eficaz mediante la refocalización y la recertificación de los hogares.

En el país, sólo un 18,2% de las personas que viven en hogares de pobreza extrema con niños y el 5,2% de las personas que viven en hogares de pobreza moderada con niños ha sido alcanzado por el programa Tekoporã. A su vez, la pensión no contributiva al adulto mayor alcanza al 41% de las personas que viven en hogares de pobreza extrema con adultos mayores que no

reciben una pensión contributiva y al 23,8% de las personas que viven en hogares de pobreza moderada que viven con adultos mayores que no reciben una pensión contributiva. La filtración en estos programas es elevada, tanto para el programa de transferencias monetarias condicionadas como para el programa de pensiones no contributivas para el adulto mayor (Cuadro 1). El 40% de los beneficiarios del programa Tekoporã y el 47% de los beneficiarios de la pensión no contributiva al adulto mayor pertenecen a hogares que no son pobres extremos o pobres moderados.

CUADRO 1: Estado de pobreza de los beneficiarios de Tekoporã y de la pensión no contributiva al adulto mayor (% del total)

	Tekoporã	Pensión no contributiva al adulto mayor
Beneficiarios pobres extremos	43,1%	26,9%
Beneficiarios pobres moderados	16,5%	25,8%
Beneficiarios vulnerables	31,5%	33%
Beneficiarios con ingreso medio y alto	8,9%	14,3%
Total	100%	100%

Fuente: Robles et a. (2015), con datos de la Encuesta Permanente de Hogares de 2013.I.

El Cuadro 2 contiene una estimación de los receptores de Tekoporã y una calificación de su estado de pobreza. En el cuadro puede notarse que el número de las personas en estado de extrema pobreza que reciben transferencias desde Tekoporã es casi el mismo número de personas que reciben estas transferencias sin estar en situación de pobreza.

CUADRO 2: Cantidad de personas que reciben transferencias desde el programa Tekoporã

		Recibe Tekoporã		Total
		No	Sí	
Estado de pobreza	Pobreza Extrema	496.336	191.070	687.406
	Pobreza no extrema	723.199	123.741	846.940
	No pobre	5.180.515	183.183	5.363.698
Total		6.400.050	497.994	6.898.044

Fuente: Cálculos propios con datos de la Encuesta Permanente de Hogares de 2015.

En el Cuadro 3, puede observarse que el número de personas que reciben la pensión no contributiva al adulto mayor que no están en situación de pobreza es casi 10 veces el número de pensionados en estado de extrema pobreza. Estos indicadores de filtración permiten formular la hipótesis de que es necesario una evaluación de los sistemas de focalización y que es posible obtener más cobertura y ahorros fiscales, en forma simultánea, a través de la refocalización y de la recertificación de estos programas.

CUADRO 3: Cantidad de personas que reciben transferencias desde el programa de Pensiones no Contributivas al Adulto Mayor

		Recibe Transferencias		Total
		No	Sí	
Estado de pobreza	Pobreza Extrema	653.542	33.864	687.406
	Pobrezano Extrema	771.957	74.983	846.940
	No pobre	5.027.049	336.649	5.363.698
Total		6.452.548	445.496	6.898.044

Fuente: Cálculos propios con datos de la Encuesta Permanente de Hogares de 2015.

PRIMER OBJETIVO DE LA PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN

Un primer objetivo de esta propuesta de investigación es calcular con datos de las Encuestas Permanentes de Hogares, la cobertura y la filtración de los programas de transferencias monetarias condicionadas Tekoporã y de las transferencias realizadas en el Programa de Pensiones no Contributivas al Adulto Mayor. A tal efecto, con los datos de las Encuestas Permanentes de Hogares Anuales se construirá una serie de tiempo de estos indicadores de cobertura y filtración, considerando las áreas urbanas y rurales, así como los promedios anuales. Estos cálculos de la cobertura y de la filtración se compararán con datos de otros países de la región de manera a ubicar a Paraguay en el contexto regional. Los datos de cobertura y filtración proporcionan indicadores de importancia para evaluar a través del tiempo a los programas de protección social.

Se calcularán los siguientes indicadores:

- 1) El error de exclusión definido como la división entre los no-beneficiarios pobres y el total de la población en pobreza. Este error representa el tamaño de la sub-cobertura del programa.
- 2) El error de inclusión, que representa filtración, es el número de beneficiarios no-pobres

- dividido por el total de la población beneficiaria.
- 3) La tasa alcanzada de inclusión es la división entre los pobres que son beneficiarios con respecto al total de pobres.
 - 4) La tasa de exclusión alcanzada es la división entre los no-beneficiarios que no son pobres con respecto al total de la población no pobre.

Debido al impacto progresivo de las transferencias monetarias sobre la distribución total del ingreso, ellas han tenido un notable impacto en reducir la desigualdad. Se calculará también otra forma de medición del desempeño alcanzado consistente en comparar la distribución acumulada de las transferencias con la distribución acumulada de todos los ingresos previos a la transferencia. Esto se realizará mediante la división de las dos distribuciones en puntos específicos a lo largo de la distribución. Si la focalización es efectiva, este índice debe ser mayor en los percentiles más bajos. Por ejemplo, si el índice fuera cuatro en el percentile 20, se podría concluir que el 80 por ciento de las transferencias fue recibido por el 20 por ciento más pobre de la población (Coady et al., 2004; Veras Soares et al., 2007).

SECCIÓN B

A pesar de su rápido crecimiento en los últimos veinte años, las transferencias monetarias condicionadas y las pensiones no contributivas en América Latina y el Caribe aún muestran una cobertura insuficiente de los pobres extremos elegibles (Robles et al., 2015). Esto se explica en parte debido a que la identificación sin error de esta población resulta práctica y estadísticamente inviable, y además por la dificultad que existe en llegar a los pobres extremos a través de programas y servicios sociales.

Asimismo, algunos de los hogares en pobreza extrema son excluidos intencionalmente al no contar con niños (para cumplir con las corresponsabilidades del desarrollo de capital humano) o con adultos mayores (que no están recibiendo una pensión). Se debe reconocer que estos hogares necesitan un apoyo a sus ingresos. Para el Paraguay, esta es una reforma de los programas de protección que podría lograr que el programa Tekoporã sea más efectivo para reducir las desigualdades y el impacto de la pobreza extrema en el Paraguay. Hay aproximadamente 132 mil hogares en extrema pobreza en el país y sólo alrededor del 24% de estos hogares reciben transferencias desde el programa Tekoporã. Cerca de 100 mil hogares en estado de pobreza extrema necesitan todavía un apoyo en sus ingresos.

CUADRO 4: Estimación de hogares que reciben Tekoporã con la calificación por estado de pobreza

		Recibe Tekoporã		Total
		No	Si	
Estado de pobreza	Pobre Extremo	99.980	32.517	132.497
	Pobre no Extremo	157.078	23.965	181.043
	No Pobre	1.447.459	38.937	1.486.396
Total		1.704.517	95.419	1.799.936

Fuente: Cálculos propios con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares de 2015.

Admitiendo que las corresponsabilidades son importantes para garantizar el aumento del capital social a través de los programas de transferencias, se podría cubrir a los pobres extremos en cuestión mediante transferencias condicionales sujetas a participación en servicios que fomenten la inclusión social (Robles et al., 2015).

La sub-cobertura en Paraguay coexiste con la filtración a los no pobres. Esto se debe en parte a los mismos errores de focalización que determinan la sub-cobertura. Es también debido al hecho de que muchas economías en América Latina y el Caribe (también la del Paraguay) han crecido rápidamente en la década pasada, mientras que los programas de transferencias no implementaron procesos eficaces de recertificación y salida de aquellas familias cuyo ingreso se elevó por encima de la línea de pobreza.

En la mayoría de los países, la gestión dinámica de los registros de beneficiarios puede generar una ventaja doble en términos de reducción de pobreza extrema y de ahorros fiscales, al reducir la filtración y aumentar la cobertura simultáneamente (Robles et al., 2015). El proceso requiere reformar los mecanismos de focalización y gradualmente recertificar a los beneficiarios actuales, particularmente a aquellos que se clasifican como pobres moderados y que residen en las áreas urbanas (ya que estos casos se caracterizan por una movilidad de ingresos más alta). La refocalización puede permitir incrementar sustantivamente la cobertura de los hogares en extrema pobreza sin tener que utilizarse una mayor cantidad de recursos fiscales.

Tekoporã lleva aproximadamente 12 años de aplicación en Paraguay. La fase piloto de Tekoporã comenzó en agosto de 2005, y abarcó a 4 mil 500 hogares en 5 distritos de dos departamentos. Tekoporã se fue expandiendo paulatinamente. Los distritos se seleccionaron de entre los 66 considerados como de poblaciones más vulnerables según un sistema de puntaje basado en un índice de priorización geográfica.

El objetivo de Tekoporã consiste en romper la cadena de transmisión intergeneracional de la pobreza mediante transferencias monetarias y actividades de seguimiento para hogares beneficiarios. El seguimiento versa sobre las responsabilidades conjuntas (de los beneficiarios y el programa) con respecto a la prestación y utilización de servicios de salud y educación y el desarrollo de actividades conexas de respaldo para las familias.

Una revisión del diseño del programa amplió su cobertura, que ahora abarca a la población de menores de 18 años de edad (anteriormente, a menores de 15 años de edad), personas de edad avanzada (de más de 65 años), personas que viven con discapacidades y la población indígena, en tanto la familia cumpla con las condiciones de elegibilidad.

En el 2015, el número total estimado de hogares que recibió transferencias desde el programa de Tekoporã fue de 95 mil hogares, el valor promedio de las transferencias fue de Guaraníes 183 mil, el valor mínimo de Guaraníes 35 mil y el valor máximo de Guaraníes 507 mil.

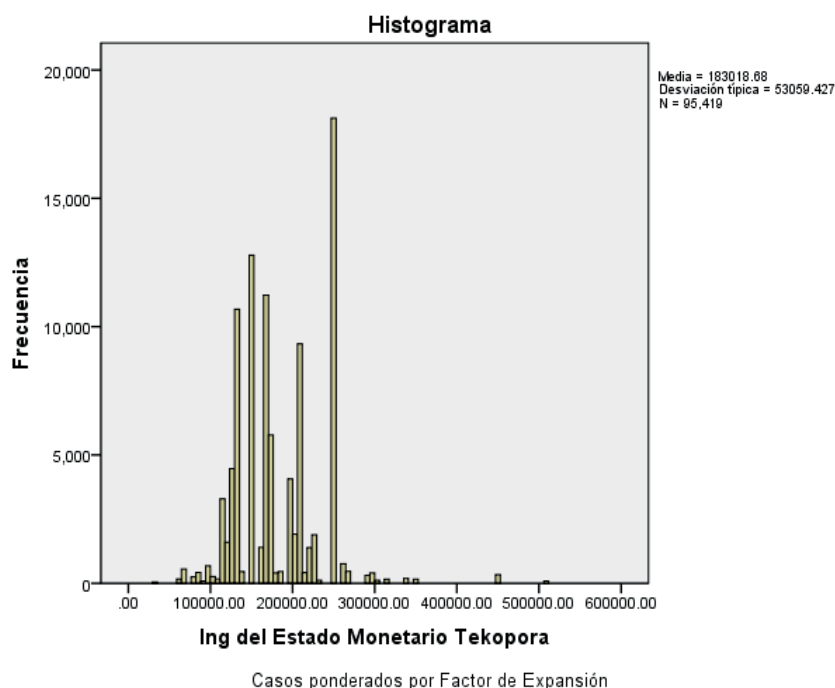
CUADRO 5: Estimación de hogares que reciben Tekoporã y valores medios, mínimo y máximo de las transferencias

Número de hogares	95.419
Valor promedio de las transferencias a los hogares	Guaraníes 183.018,6840
Valor mínimo de las transferencias a los hogares	Guaraníes 35.000,00
Valor máximo de las transferencias a los hogares	Guaraníes 507.837,46

Fuente: Cálculos propios en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2015.

El Gráfico 1 contiene una distribución de las transferencias desde Tekoporã. En el eje x se grafica el monto de las transferencias a cada hogar y en el eje y se indica el número de hogares que reciben las transferencias.

Gráfico 1
Distribución de las transferencias desde Tekoporã a los hogares en 2015, Guaraníes.



Fuente: Cálculos propios en base a datos de la Encuesta de Hogares de 2015.

Para identificar los hogares elegibles durante la fase piloto, la Secretaría de Acción Social adoptó como instrumento de selección un índice de calidad de vida no monetario. Ese enfoque ha sido común en toda América Latina, en tanto que el seguimiento de la pobreza en muchos casos se ha basado en un índice combinado de necesidades básicas insatisfechas. Para identificar a los hogares, los países de la región utilizan diferentes técnicas. En varios países de la región se utiliza el método de estimar una ecuación econométrica para las zonas urbanas y otra para las zonas rurales, en las que la variable explicada es el ingreso de los hogares y las variables explicativas son las variables del índice de calidad de vida, las que son las que explican el ingreso de los hogares, y un término de error.

En otros países, como Costa Rica, el algoritmo de clasificación de hogares es triple, ya que contempla la clasificación de los hogares con un método de línea de pobreza, un enfoque multidimensional de pobreza que además del ingreso per cápita del hogar incluye otras dimensiones, y un método de puntaje con 15 variables relacionadas con la pobreza del hogar cuyos pesos o ponderadores se obtiene aplicando el método estadístico de análisis multivariado llamado análisis de componentes principales.

SEGUNDO OBJETIVO DE LA PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN

Un segundo objetivo de esta propuesta de investigación es examinar y proponer diversos métodos de selección o calificación de los hogares en la implementación del programa Tekoporã para que la focalización sea más efectiva, a través de una revisión de los métodos aplicados así como también de la ficha utilizada para la construcción del Índice de Calidad de Vida. La investigación estudiará en detalle y propondrá cuatro métodos prácticos para evaluar hogares:

- 1) El método de la línea de pobreza.
- 2) El método de la línea de pobreza ampliado con otras variables.
- 3) El método del puntaje obtenido con el análisis multivariado de componentes principales de la Encuesta Permanente de Hogares.
- 4) El método de la comprobación sustitutiva de medios a partir de datos de la Encuesta de Hogares.

SECCIÓN C

La pregunta obvia que surge es: ¿Por qué los programas de transferencias monetarias condicionadas no cubren a todos los pobres extremos a pesar de haber crecido tanto? La respuesta es múltiple (Robles et al., 2015).

Primero, en algunos países, los programas de transferencias monetarias condicionadas aún no son lo suficientemente grandes en términos de presupuesto asignado. En Paraguay sólo el 18,2% de las personas que viven en hogares de pobreza extrema con niños son alcanzados por el programa (Robles et al., 2015). En países con el tipo de cobertura que tiene Paraguay, aún es posible aumentar el número de hogares en extrema pobreza beneficiarios mediante una asignación presupuestaria mayor a los programas de protección social y a una correcta focalización.

En segundo lugar, los mecanismos de focalización no son perfectos. La mayoría de los países selecciona beneficiarios en base a comprobaciones sustitutivas de medios, que es una estimación econométrica de los ingresos o el consumo per cápita según las características demográficas y los bienes que poseen los hogares. En la mayoría de los casos, el modelo econométrico subyacente puede explicar solamente el 50 o 60% de la variabilidad de los niveles de vida estudiados. Esto implica que incluso las fórmulas más precisas no pueden evitar los errores de exclusión (e inclusión) debido a factores estadísticos. Paraguay utiliza un índice de calidad de vida, que desarrolla un puntaje en base al acceso a bienes y servicios asociados a la pobreza. Este índice de calidad de vida no incluye variables monetarias. Dado que el error del modelo econométrico es elevado, las variables explicativas incorporadas en un índice como el de calidad de vida son capaces de predecir los ingresos per capita o el consumo per capita con limitada capacidad, lo que hace posible que se cometan errores de inclusión y exclusión relativamente altos.

Tercero y muy importante, en muchos casos los hogares pobres son difíciles de alcanzar. Estos tienden a no estar bien conectados con los servicios sociales y los programas de protección social. No confían en que los gobiernos se preocupan por su condición de pobreza y no creen tener derecho a los beneficios que éstos proveen (Robles et al., 2015). En algunos casos, algunas áreas se excluyen de la cobertura de las transferencias monetarias condicionadas debido a la falta de servicios de educación y salud, que constituyen una condición para recibir las transferencias. Generalmente, cuanto más pobre un hogar, más alto el costo (tanto financiero como en términos de esfuerzo y recursos humanos) de alcanzarlo e incluirlo en un programa de protección social y de servicios sociales relacionados.

Cuarto, las áreas urbanas presentan un número de características especiales que pueden reducir la calidad de la focalización, las cantidades involucradas y el índice de cumplimiento con las reglas del programa (que a mediano plazo pueden determinar la salida del mismo). En estas áreas, la pobreza es más transitoria y menos predecible en base a datos sobre posesión de bienes. El costo de oportunidad del cumplimiento de las corresponsabilidades del programa es más alto que en las áreas rurales para los miembros en edad de trabajar, debido a una gama más amplia de oportunidades laborales disponibles. La verificación del cumplimiento es más difícil porque los servicios prestados no se concentran en una única ubicación. Además, los hogares se trasladan con más frecuencia que en las áreas rurales. Por último, pero no menos importante, el problema también se debe a la falta de focalización en aquellos que más necesitan las transferencias monetarias condicionadas. Por ejemplo, en algunos países la cobertura de los pobres moderados es muy similar o aún mayor que la de los pobres extremos.

Los métodos de calificación de los hogares se basan en la información que es proveída desde los hogares y que se recolectan en la ficha de calidad de vida. La información es proporcionada por las familias que son evaluadas y son recolectadas por agentes de los organismos de implementación de los programas. En otros países, tales como Chile, la manipulación de la información que afectó a la Ficha de Protección Social y la incipiente reproducción de estos problemas en una nueva Ficha Social reflejan una crisis del modelo de focalización que Chile ha usado desde los años 80 (Larrañaga et al., 2013). Este se basa en la autodeclaración de variables relacionadas con la situación socioeconómica del hogar, a partir de lo cual se ordena a los hogares según el puntaje obtenido en el instrumento para definir su prioridad de acceso a los programas sociales.

En Chile la manipulación de los puntajes en la Ficha de Protección Social se produjo en un ambiente de creciente deslegitimización del instrumento, que es percibido como incapaz de dar cuenta de la realidad económica y social de los hogares.

Algunos sectores han planteado la necesidad de limitar al máximo el uso de Fichas y avanzar hacia sistemas basados principalmente en registros administrativos o bien datos más agregados (a nivel de territorios, por ejemplo) que eviten que las familias tengan que "demostrar miseria".

Esta posibilidad se torna viable en Chile (Larrañaga et al., 2013) si se considera la creciente disponibilidad de registros administrativos y la existencia de un identificador individual (RUN) que permite integrar la información de los usuarios de programas sociales en estas bases de

datos. Los registros administrativos pertenecen a entidades públicas, como el Registro Civil, para la variable demográfica; el Servicio de Impuestos Internos, para los salarios y otros ingresos; la Superintendencia de Pensiones, para los pagos previsionales, etc.

El problema de los datos administrativos es que tienen menos cobertura para los hogares vulnerables debido a la mayor frecuencia de relaciones informales con la economía. Ello constituye un obstáculo mayor, si el objetivo es asociar un puntaje a cada hogar vulnerable, para luego proceder al ranking habitual de la focalización. El objetivo en este caso es comprobar que el postulante a beneficios sociales no pertenezca a los estratos medio o alto, para quienes se dispone de información de ingresos y activos en los registros administrativos.

TERCER OBJETIVO DE LA PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN

Un tercer objetivo de la investigación es estudiar las reformas necesarias al sistema de recolección de información para focalización y calificación de hogares. La construcción de un sistema de Registro de Información Social, tal como el que se plantea actualmente en Chile, puede contribuir a fortalecer la refocalización y la recertificación en los programas de protección social, ya que en la medida que crecen los programas y se difunde información, los sistemas basados en la calificación con información autodeclarada por los hogares puede resultar ineficaz y perder gradualmente prestigio social.

MÉTODO Y FUENTES DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación utilizará datos de las Encuestas Permanentes de Hogares así como también empleará métodos de evaluación cualitativa basada en entrevistas con agentes de la implementación de los programas de protección social del país. Los métodos de selección de hogares serán aplicados a una pequeña muestra de hogares pilotos en las áreas urbana y rural del Departamento Central.

Se hará también una revisión de la bibliografía de evaluación de los programas de protección social de la región así como de los métodos de identificación de los hogares. Se obtendrá información relativa a los tamaños de los programas, su evolución y alcance, desde fuentes administrativas y de gestión de los programas.

BIBLIOGRAFÍA

- Bases de datos de la Encuesta Permanente de Hogares, Formulario, Diccionario y Cálculo de Indicadores de Pobreza. Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. Secretaría Técnica de Planificación.
- Coady, D.; M. Grosh; and J. Hoddinott. (2004). "Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience", World Bank and IFPRI, Washington DC.
- Larrañaga, Osvaldo; Falck, Denise; Herrera, Rodrigo y Telias, Amanda; (2014). "De la Ficha de Protección Social a la Reforma de la Focalización". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Chile. Documento de Trabajo, Diciembre.
- Perez Ribas, Rafael; Hirata, Guilherme Issamu y Veras Soares, Fábio; (2010). "El programa Tekoporã de transferencias monetarias de Paraguay: un debate sobre métodos de selección de beneficiarios". Revista de la CEPAL N° 100, Abril.
- Veras Soares, Fábio; Perez Ribas, Rafael; y Guerreiro Osório, Rafael; (2007). "Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective". International Poverty Centre, United Nations Development Programme.
- Robles, Marcos; Rubio, Marcela y Stampini, Marco; (2015). "¿Las transferencias monetarias han sido capaces de llegar a los pobres de América Latina y el Caribe?", Banco Interamericano de Desarrollo. Resumen de Políticas IDB-PB-246. División de Protección Social y Salud, Octubre.