

¿Es el gasto en programas de compensación social regresivo en el Perú?

Alvaro Monge

Enrique Vásquez

Diego Winkelried

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)

Introducción

- **Objetivo:** evaluar los efectos distributivos de las transferencias por programas sociales en el corto plazo y derivar recomendaciones de política que contribuyan a mejorar la progresividad
- **Hipótesis:** existen componentes regresivos en la intervención social del Estado
- **Enfoque:** Evaluación en términos de transferencias efectivas (estimación) lo que permite unificar el análisis y derivar indicadores de gestión más precisos.
- **Limitación:** Una mirada parcial al problema.
 - Impacto puramente monetario: en ahorro de los pobres
 - No considera efectos de largo plazo
 - No considera otras dimensiones de la gestión (diseño, ejecución) diferentes a la focalización (subcobertura e infiltración).
- **Programas:** Vaso de Leche, Comedor Popular, Desayuno Escolar y SIS

Estudios anteriores

- **Conclusiones poco auspiciosas:** limitado impacto de los programas de compensación social. Más concluyente para programas alimentarios (más estudiados) que para el SIS (menos estudiado)
 - Limitados recursos transferidos
 - Problemas de diseño
 - Deficiente gestión
- **Limitados recursos:** pocos recursos para enfrentar el problema
 - **Lavado (2007):** gasto social del Perú es solo el 5.5% del PBI vs. 8.8% de América Latina y supera solo a Ecuador y Guatemala (entre el 2001 y 2004).
 - **Chacaltana (2001, 2006):** gasto no es solo bajo sino que aquél dedicado a programas de lucha contra la pobreza es una pequeña fracción del total.
- **Problemas de diseño:** productos inadecuados, confusión de objetivos, multiplicidad y superposición de funciones, ausencia de monitoreo y evaluación.

Estudios anteriores

- **Problemas de gestión:** fuga de recursos, subcobertura e infiltración
 - **Alcázar y otros (2003):** menos del 30% de los recursos del VL llega a su destino
 - **Vásquez (2004, 2006):** anualmente se pierden S/. 267 millones por problemas de gestión
 - Subcobertura: 69% (VL), 98% (CP), 59% (DE), 50% - 70% (SIS)
 - Infiltración: 26% (VL), 36% (CP), 46% (DE), 25% - 30% (SIS)
- **Algunas visiones optimistas:**
 - **Lavado (2007):** programas sociales son progresivos aunque persisten fuertes problemas de baja cobertura.
 - **Yamada y Castro (2007):** programas sociales son tímidamente progresivos porque el esquema de transferencias funcional mal.
 - **Chacaltana (2001):** programas son progresivos, pero persiste infiltración y sesgo de los programas a ver beneficiarios como un grupo homogéneo de pobres.

Propuesta metodológica

1. Indicadores de focalización por conteo

$$F_C = \frac{\sum_i w_i(1 - P_i)}{\sum_i w_i} \quad S_C = \frac{\sum_i P_i(1 - w_i)}{\sum_i P_i}$$

- **utilidad:** fáciles de interpretar y analizar
- **limitaciones:** descartan información sobre incidencia de pobreza y no se pueden interpretar en términos presupuestarios

2. Indicadores de focalización ajustados por presupuesto

$$F_\alpha = \frac{\sum_i \alpha_i w_i(1 - P_i)}{\sum_i \alpha_i w_i} \quad S_\alpha = \frac{\sum_i \alpha_i P_i(1 - w_i)}{\sum_i \alpha_i P_i}$$

- **utilidad:** se interpretan en términos presupuestarios
- **limitaciones:** necesita registros muy completos y no se puede calcular subcobertura

Propuesta metodológica

3. Indicadores de focalización ajustados por efecto medio de intervención

$$F_X = \frac{\sum_i \text{EMI}(\mathbf{X}_i) w_i (1 - P_i)}{\sum_i \text{EMI}(\mathbf{X}_i) w_i} \quad S_X = \frac{\sum_i \text{EMI}(\mathbf{X}_i) P_i (1 - w_i)}{\sum_i \text{EMI}(\mathbf{X}_i) P_i}$$

- **utilidad:** pondera por el ahorro o impacto en ingresos que genera pertenecer al programa. Además

$$F_X = \frac{\text{EMI}_F}{\text{EMI}_W} F_C \quad S_X = 1 - \frac{\text{EMI}_{CF}}{\text{EMI}_P} (1 - S_C)$$

- $F_X > F_C$ si y solo si $\text{EMI}_F > \text{EMI}_W$. Es decir, si el EMI de los infiltrados es mayor que el EMI del resto de participantes (por extensión mayor que los correctamente focalizados)
- $S_X > S_C$ si y solo si $\text{EMI}_P > \text{EMI}_{CF}$. Es decir, si el impacto esperado entre los correctamente focalizados es menor que el impacto promedio de la población objetivo (por extensión menor que los subcoberturados)

Propuesta metodológica

el EMI es el efecto medio intervención calculado de una ecuación como

$$E[y | \mathbf{X}, w] = \gamma + \delta_w w + \mathbf{X}\beta + w(\mathbf{X} - E[\mathbf{X}])\delta$$

donde el parámetro que acompaña a w (dicotómica de participación) es el EMI y puede despejarse de la siguiente forma

$$EMI(\mathbf{X}) = E[y | \mathbf{X}, w = 1] - E[y | \mathbf{X}, w = 0] = \delta_w + (\mathbf{X} - E[\mathbf{X}])\delta$$

de forma que puede calcularse para cualquier sub-grupo poblacional con características (X).

Base de Datos

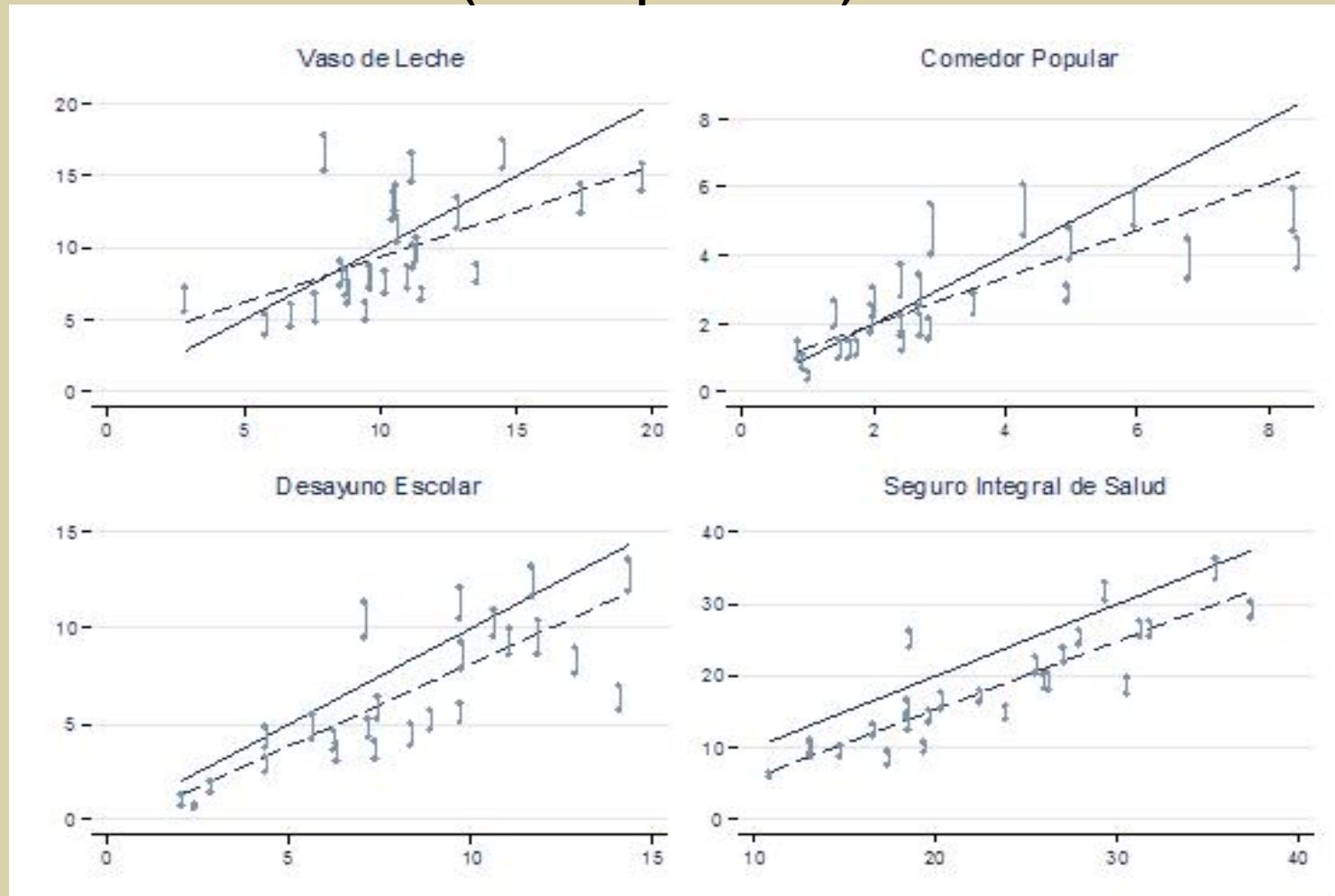
- Encuesta Nacional de Hogares (2001 – 2007).
 - Beneficios:
 - mejor encuesta para identificar ingresos y gastos
 - permite construir un set amplio de características socioeconómicas
 - Limitaciones:
 - población objetivo no puede ser identificada plenamente (faltan variables)
 - problemas para identificar beneficiarios: declaración afectada por estigma, falta de información, falta de confianza, simplemente mentir

Base de datos

	Población objetivo u objetivos del programa	Indicador utilizado
Vaso de Leche	Población pobre. En particular, niños menores de 6 años, mujeres embarazadas y madres lactantes. De existir recursos disponibles luego de haber atendido a los beneficiarios principales, se puede atender a niños de entre 7 y 13 años, adultos mayores y enfermos de tuberculosis.	Niños menores de 13 años en condición de pobreza, de acuerdo con el indicador de pobreza del INEI.
Comedores Populares	Mejorar la alimentación de personas de bajos recursos que habitan en sectores urbano-marginales y rurales del país.	Población pobre medida por el indicador de pobreza del INEI.
Desayuno Escolar	Niños pobres de 3 años hasta 6 años de edad (o que cursan el nivel inicial) y niños pobres de 6 a 12 años de edad (o que cursan el nivel primaria).	Niños pobres entre 3 y 12 años, más niños pobres mayores de 12 años que cursan la primaria en escuelas públicas.
Seguro Integral de Salud	Población sin seguro de salud, priorizando grupos vulnerables que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema.	ENAH0 provee información de seguros a los que los individuos pueden afiliarse (EsSalud, FFAA, seguros privados, entre otros). Se identifica como población objetivo a los pobres no afiliados a ninguno de estos seguros alternativos.

Base de datos

Tasa de participación departamental, ENAHO vs. SIAF y CGR (% de la población)



Tendencias generales

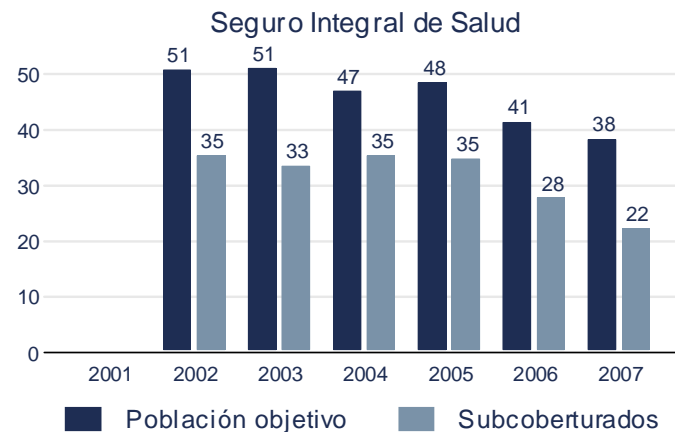
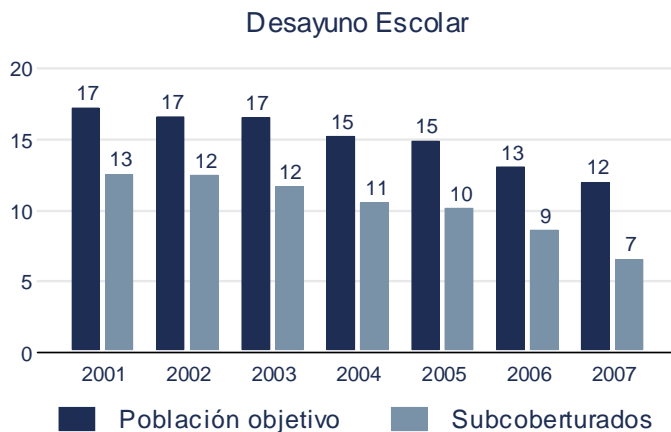
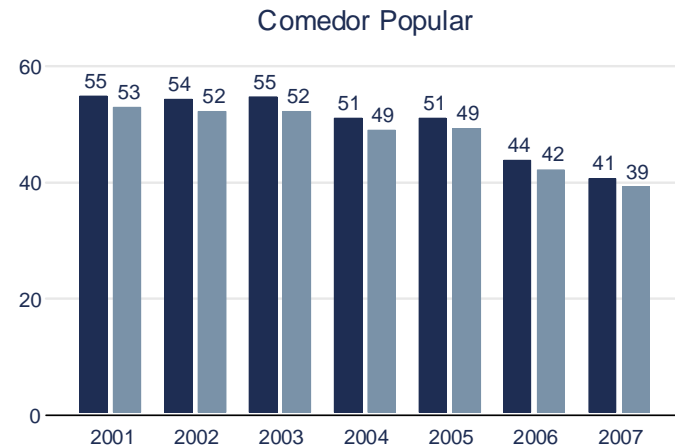
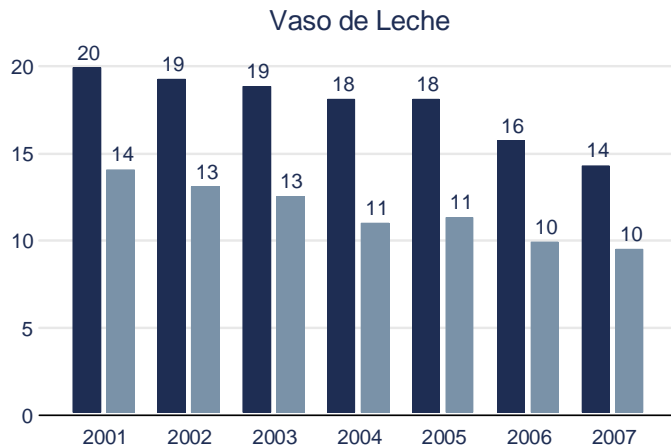
Tasa de pobreza por regiones (% de la población)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Costa Urbana	44.6	44.1	41.0	37.3	36.4	27.5	29.5
Costa Rural	62.7	63.3	62.7	53.7	48.4	47.7	37.2
Sierra Urbana	51.6	48.6	51.4	48.7	50.8	41.7	38.5
Sierra Rural	83.4	81.8	82.9	77.6	81.4	78.3	74.0
Selva Urbana	62.4	58.1	63.8	52.5	55.6	44.5	43.1
Selva Rural	74.0	71.9	63.7	58.8	63.3	55.6	52.2
Lima	31.9	34.7	36.5	36.2	30.2	24.0	19.2
Total	54.8	54.3	54.7	51.0	51.0	43.8	40.6

→ **Caída de la pobreza (población objetivo) en el horizonte de estudio**

Tendencias generales (conteo)

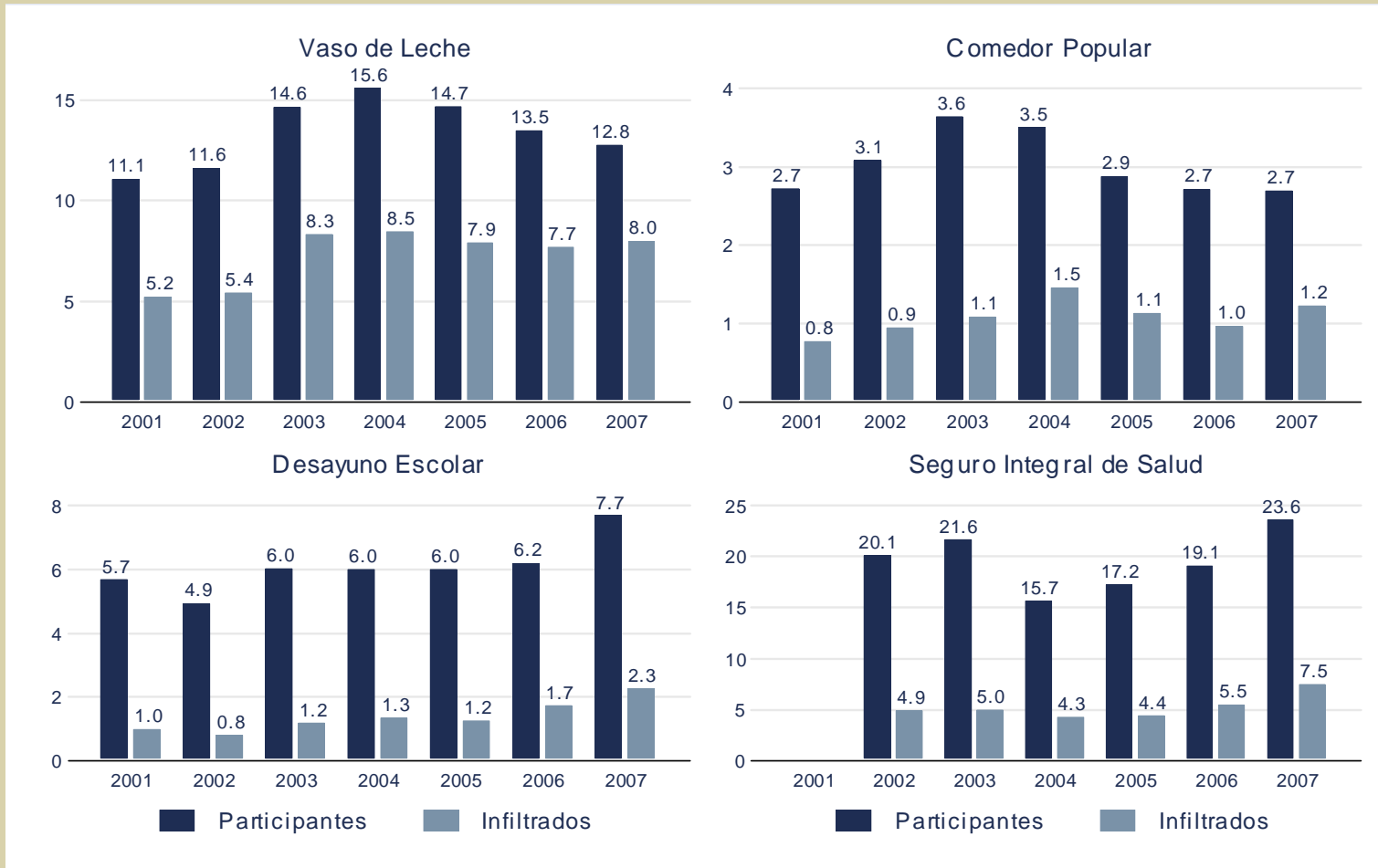
Subcobertura y Población Objetivo (% de la población)



➔ La cobertura de programas sociales aumenta (aumenta participación)

Tendencias generales (conteo)

Tasa de infiltración por regiones (% de la población)



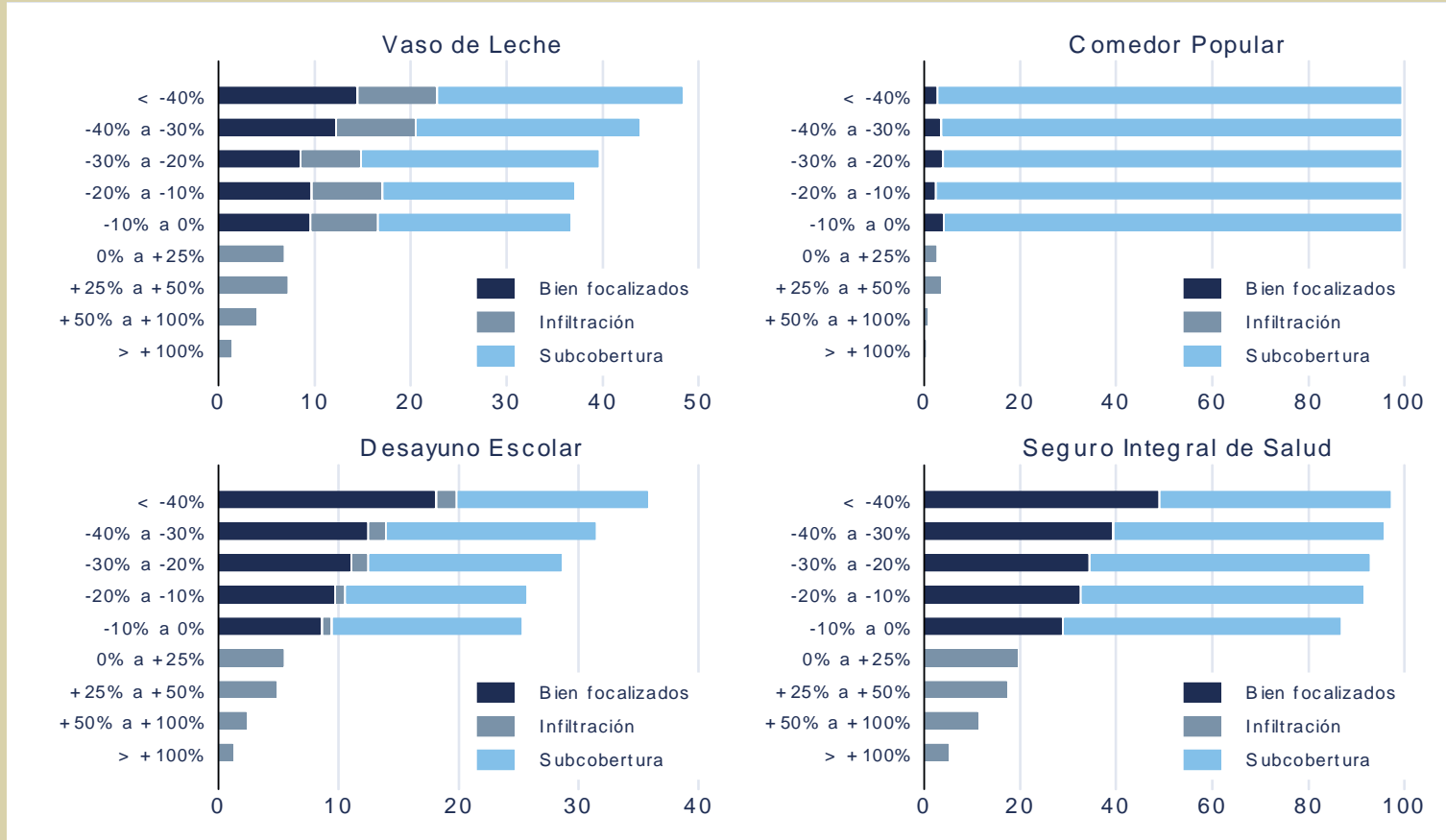
➔ **Aumenta la buena participación y la mala (infiltrados)**

Tendencias generales (conteo)

- La participación ha aumentado en la mayoría de programas. Ello revela un efecto escala positivo: cada vez más individuos utilizan estos programas.
 - Se observa simultáneamente un aumento en la tasa de infiltración y una reducción de la pobreza. Esto podría estar sugiriendo que no se incorpora oportunamente información de la reducción de la pobreza (problemas en los mecanismos de graduación).
 - A pesar de la reducción de la pobreza, problemas de cobertura continúa (tasas de subcobertura aumentan o se mantienen constantes)
- **Resumen: un Estado que mostró problemas para administrar el crecimiento económico.**

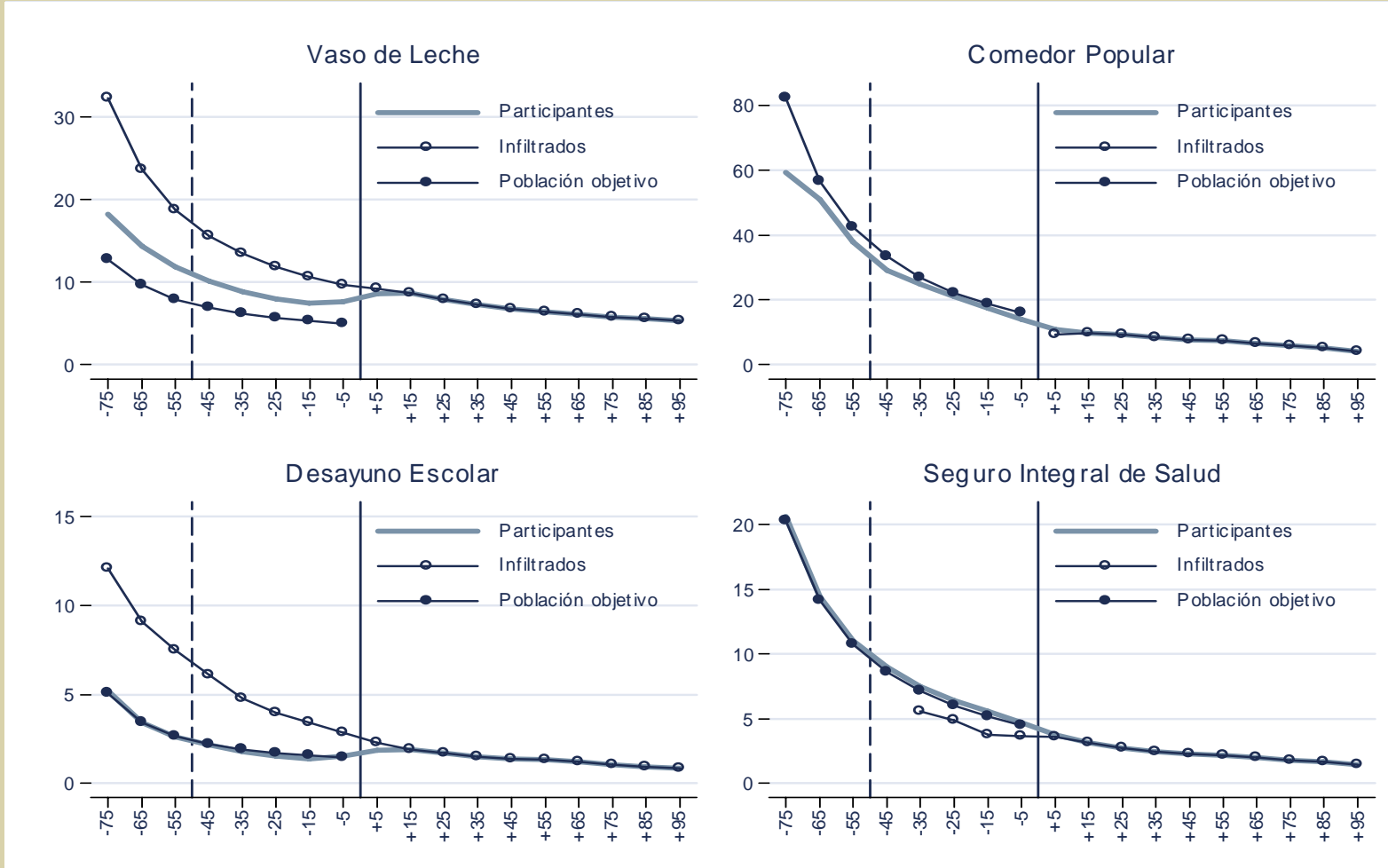
Tendencias generales (conteo)

Focalización según gasto per-cápita (% de la población en cada intervalo)



- ➔ Beneficiarios sí son los más pobres, infiltrados cerca de la línea de pobreza
- ➔ Subcobertura se distribuye de manera homogénea
- ➔ Tímidamente progresivo

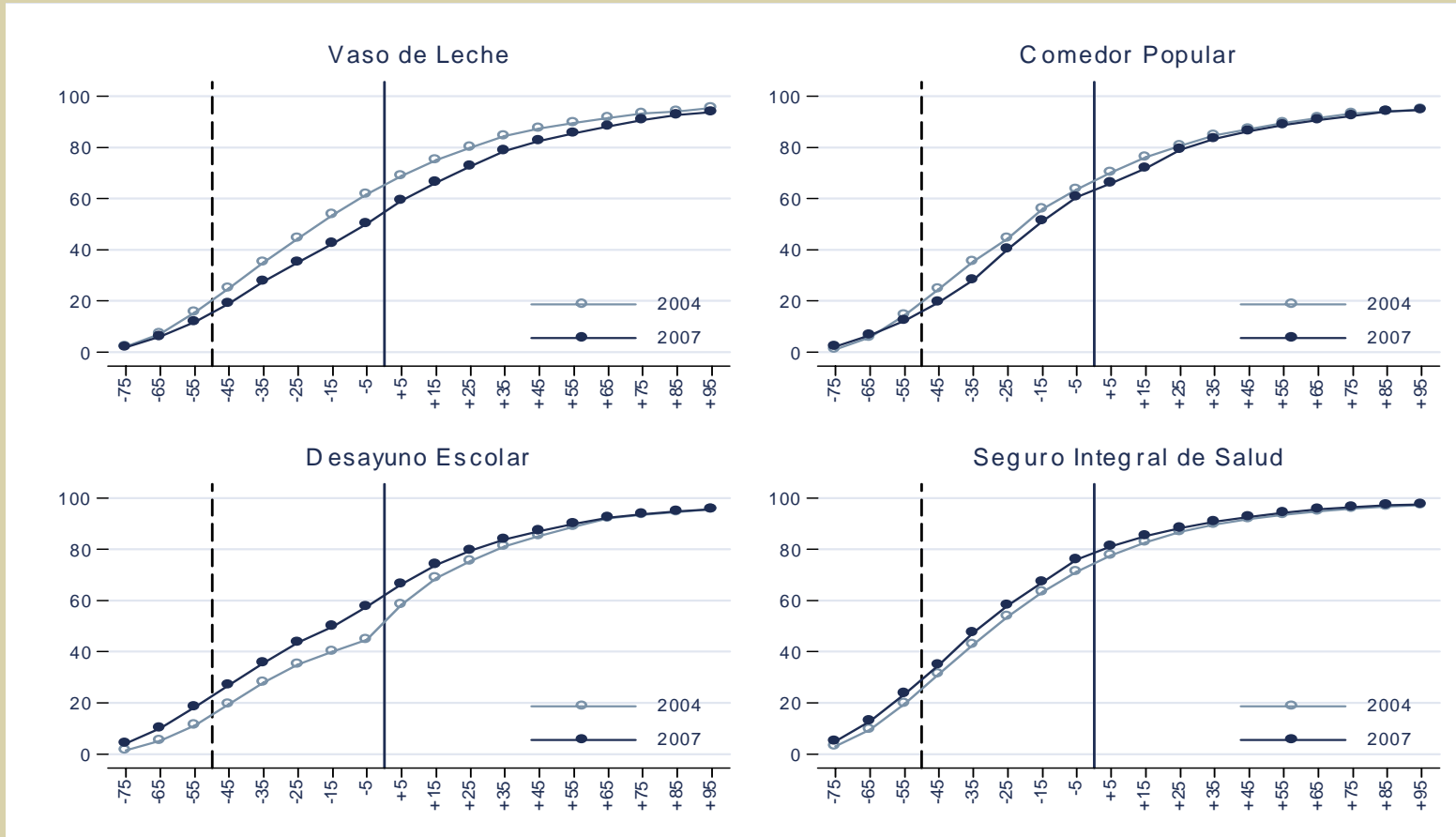
EMI según gasto per-cápita (% del gasto per-cápita en cada intervalo)



→ Alto potencial de CP y SIS. Bajo potencial de VL y DE

Análisis distributivo

Distribución acumulada del EMI (% del EMI total acumulado en cada intervalo)



- ➔ PS tímidamente progresivos: VL, DE, CP el 60% de los beneficios disfrutado por 40% pobre
- ➔ PS progresivo: SIS el 80% de los beneficios disfrutado por 40% pobre

Análisis distributivo

Tasas de subcobertura

		Costa Urbana	Costa Rural	Sierra Urbana	Sierra Rural	Selva Urbana	Selva Rural	Lima	Total
VL	S_C	74.3	58.9	75.5	65.6	68.7	64.2	63.1	66.9
	S_X	74.9	58.8	77.1	67.4	69.4	66.5	63.5	68.3
	EMI_{CF} / EMI_P	0.98	1.00	0.93	0.95	0.98	0.94	0.99	0.96
CP	S_C	97.8	95.1	98.1	97.1	99.2	98.6	94.7	97.1
	S_X	97.9	95.5	98.1	97.3	99.1	98.7	94.8	97.4
	EMI_{CF} / EMI_P	0.95	0.91	0.99	0.94	1.10	0.90	0.97	0.92
DE	S_C	83.5	78.1	58.6	47.8	68.3	61.1	90.6	61.6
	S_X	83.4	85.0	59.6	50.5	71.5	64.1	90.9	71.5
	EMI_{CF} / EMI_P	1.01	0.68	0.98	0.95	0.90	0.92	0.97	0.74
SIS	S_C	74.6	62.8	73.6	59.6	68.0	54.7	84.2	65.9
	S_X	74.5	62.5	73.5	59.2	67.9	54.5	84.1	64.8
	EMI_{CF} / EMI_P	1.01	1.01	1.01	1.01	1.00	1.00	1.01	1.03

➔ Efecto distributivo: VL y DE (empeora); CP (igual); SIS (mejora)

Análisis distributivo

Tasas de infiltración

		Costa Urbana	Costa Rural	Sierra Urbana	Sierra Rural	Selva Urbana	Selva Rural	Lima	Total
VL	F_C	70.3	65.2	67.0	52.3	58.4	56.8	76.9	62.6
	F_X	83.0	81.4	81.1	76.4	73.5	80.0	82.1	79.9
	EMI_F / EMI_w	1.18	1.25	1.21	1.46	1.26	1.41	1.07	1.28
CP	F_C	61.0	60.6	36.2	23.4	50.8	54.8	56.2	45.8
	F_X	55.4	66.3	36.1	19.1	61.1	47.1	28.5	34.4
	EMI_F / EMI_w	0.91	1.09	1.00	0.82	1.20	0.86	0.51	0.75
DE	F_C	60.3	49.9	32.0	17.2	37.5	36.1	55.1	28.9
	F_X	62.7	75.6	41.8	32.9	53.9	60.4	56.2	44.9
	EMI_F / EMI_w	1.04	1.52	1.31	1.91	1.44	1.67	1.02	1.56
SIS	F_C	51.5	42.9	31.8	17.1	40.7	34.1	54.8	31.3
	F_X	25.9	37.5	12.7	17.2	26.7	31.6	52.5	24.5
	EMI_F / EMI_w	0.50	0.87	0.40	1.00	0.66	0.93	0.96	0.78

→ Efecto distributivo: VL y DE (empeora); CP y SIS (mejora)

Análisis distributivo

Ordenamiento según tasas ponderadas y sin ponderar

S_c	S_x	F_c	F_x
CP	CP	VL	VL
VL	DE	CP	DE
SIS	VL	SIS	CP
DE	SIS	DE	SIS

- Los peores siguen siendo los peores: CP (cobertura) y VL (filtración)
- Cambio a nivel de DE (segundo peor en ambas medidas)
- SIS ahora es el mejor en ambas medidas

Discusión

- Hallazgos
 - Baja cobertura de los programas sociales
 - ➔ **Un subcoberturado cuesta mucho para el CP (más que en el resto de PS)**
 - Altos niveles de infiltración:
 - ➔ **Un infiltrado cuesta mucho en VL y DE (más que en el resto de PS).**
 - En un contexto de reducción de pobreza aumento de infiltración revela problemas en los sistemas de graduación.
 - ➔ **En VL y DE se observan problemas de identificación al interior del hogar y escuela**
- ¿Cómo mejora la toma de decisiones? Para implementar una reforma,
 - Sabemos donde preocuparnos más por la cobertura y donde más por la filtración
 - Se evidencia que el problema de la infiltración y la graduación es el mismo
 - Se sugieren métodos de focalización dinámicos

Discusión

- Recomendaciones (para mejorar progresividad)
 - Aumentar la cobertura mediante de los PS mediante mejores sistemas de identificación de la población objetivo
 - SISFOH es una buena iniciativa en este sentido
 - Planes muy agresivos en CP y SIS, incluso sacrificando error de filtración que no sería muy grave para estos programas (otorga grados de libertad).
 - Mejorar los sistemas de identificación de beneficiarios para integrar diversos mecanismos de focalización
 - Concepto de “ficha única”
 - Objetivo final: integrar programas sociales
 - Programa PIN en la dirección correcta

Discusión

- Mejorar los sistemas de graduación de los programas sociales
 - Sobre todo en VL donde el problema es más evidente
 - Planes del INEI y MEF de “censar” beneficiarios en la línea correcta
 - Sin embargo, ¿cómo integrar graduación con identificación?
 - Sistema de focalización dinámicos: controlar las entradas y las salidas de los beneficiarios
 - Graduación no puede ser “radical”, se propone por etapas con periodos de prueba y articulación con estrategias productivas.

- **Futura línea de investigación:** explorar dinámicas en la demanda en programas sociales: ¿cuándo voluntariamente un pobre deja de usar un programa social?