

Dinámica en la demanda por programas sociales en el Perú¹

Álvaro Monge – Macroconsult y Diego Winkelried – CIUP

Identificar quién es pobre con el propósito de dirigir recursos disponibles hacia ellos presenta, al menos, dos retos de particular relevancia. El primero concierne a la oferta y alude a la capacidad de los hacedores de política de separar la sociedad en dos grupos, aquellos que recibirán la ayuda social (programas sociales, PS en adelante) y aquellos que no. El segundo implica reconocer que existe un comportamiento de demanda inherente en el proceso de participación en los PS. Los beneficiarios no son un grupo pasivo de perceptores de transferencias sino que son agentes capaces de reaccionar estratégicamente a una determinada intervención pública.

«Estudios recientes señalan que la gestión de los PS en el Perú es muy lejana a la deseada, al observarse altos grados de infiltración y de subcobertura»

Estudios recientes señalan que la gestión de los PS en el Perú es muy lejana a la deseada, al observarse altos grados de infiltración y de subcobertura². Se enfatiza el deficiente manejo de factores de oferta y de diseño de los PS como la fuente de estos resultados adversos y usualmente no se presta suficiente atención a la decisión de los individuos subyacente en esta problemática: participar en los PS. El objetivo principal de esta investigación es abordar el debate de opciones de política desde la perspectiva de la demanda por PS. Se presta atención a dos PS emblemáticos en el Perú: Vaso de Leche (VL, en adelante) y Seguro Integral de Salud (SIS, en adelante).

Marco teórico

Los PS presentan características de bienes públicos y no cuentan con un precio asignador de recursos que obedezca a las fuerzas del mercado. Sin embargo, la “participación” en un PS puede entenderse como el indicador de demanda relevante en el caso de los PS, al ser el resultado observable del proceso por el cual el hogar compara los beneficios de percibir la transferencia pública con los costos de hacerlo.



Foto CIES

En este artículo nos centramos en el rol que tiene el ingreso del hogar en determinar la participación del mismo en los PS.

Los determinantes más relevantes de la participación en un PS serían el nivel de ingresos y el costo de participación (por el lado de la demanda) y el gasto público o la transferencia implícita en el PS (por el lado de la oferta). La importancia relativa de estos determinantes justifica evaluar si es que la dinámica en la participación en PS ha primado el efecto negativo del aumento de ingresos o el efecto positivo de la ampliación del gasto público.

En este artículo nos centramos en el rol que tiene el ingreso del hogar en determinar la participación del mismo en los PS³. La relación de la demanda con el ingreso sería negativa, debido a que la ayuda de un

1/ Artículo basado en el estudio *Dinámica en la demanda por programas Duales en el Perú*, desarrollado en el marco del concurso ACIDI-IDRC.

2/ Ver Monge, A., y E. Vasquez y D. Winkelried. (2009). “¿Es el gasto público en programas sociales regresivo en el Perú?”, *Diagnóstico y Propuesta*, 43, CIES – CIUP, y la bibliografía ahí citada.

3/ Es bueno mencionar que se consideraron diversas variables de gasto público para determinar el efecto de cambios en las asignaciones presupuestales y de intervenciones focalizadas en las tasas de participación en los PS. En general, estas variables no resultaron significativas en explicar la dinámica de participación. Aunque este hallazgo pueda deberse a problemas de medición, el documento principal discute indicios que justificarían la relación débil entre el gasto público y las decisiones de participación por parte de los beneficiarios.

«La hipótesis implícita es que para un costo de participación dado y controlando por condiciones de oferta, la probabilidad de entrar (salir) a un PS depende negativamente (positivamente) del ingreso»

PS se puede entender como un “bien inferior”. En la medida que aumenta el ingreso, la probabilidad de participar en el programa tendería a reducirse. El Estado podría decidir óptimamente (dados costos administrativos y asimetrías en la información que este maneja) proveer un bien público de baja calidad y a bajo costo. De este modo, solo los pobres, cuyas restricciones de ingreso les impiden acceder al mercado consumirían el bien provisto por el PS. El mecanismo detrás de esta respuesta se centra en que si las restricciones presupuestarias se relajan, el individuo decidiría dejar de participar en los PS y empezar a adquirir los bienes y servicios de manera privada, mejorando así la calidad de su canasta de consumo⁴.

La hipótesis implícita es que para un costo de participación dado y controlando por condiciones de oferta, la probabilidad de entrar (salir) a un PS depende negativamente (positivamente) del ingreso. Identificar estas relaciones y los niveles críticos de ingreso que determinan entrar o salir voluntariamente de un PS ayudaría a plantear mejoras en los esquemas de focalización de los PS.

Análisis descriptivo

Los resultados del análisis del estudio son elocuentes: incluso para niveles de gasto que duplican en valor de la línea de pobreza, se distinguen importantes proporciones de hogares que participan en los PS. En promedio, alrededor del 35% de hogares que tienen ingresos del doble o más que la línea de pobreza, continuarían participando en los PS seleccionados. Desde un enfoque de oferta ello revela un problema de gestión, demandándose la implementación de políticas de depuración de padrones de beneficiarios y retiros

4/ Incluso si es que los bienes provistos por el Estado fueran de buena calidad, existiría un componente de desutilidad asociado al consumo de la ayuda social, presumiblemente por estigma. Ver Besley, T. y R. Kanbur (1993) “The Principles of Targeting”, en Lipton, M and J. Van der Gaag (eds.), *Including the Poor*, World Bank Regional and Sectoral Studies.



Foto CIES

En promedio, alrededor del 35% de hogares que tienen ingresos del doble o más que la línea de pobreza continuarían participando en los PS seleccionados.

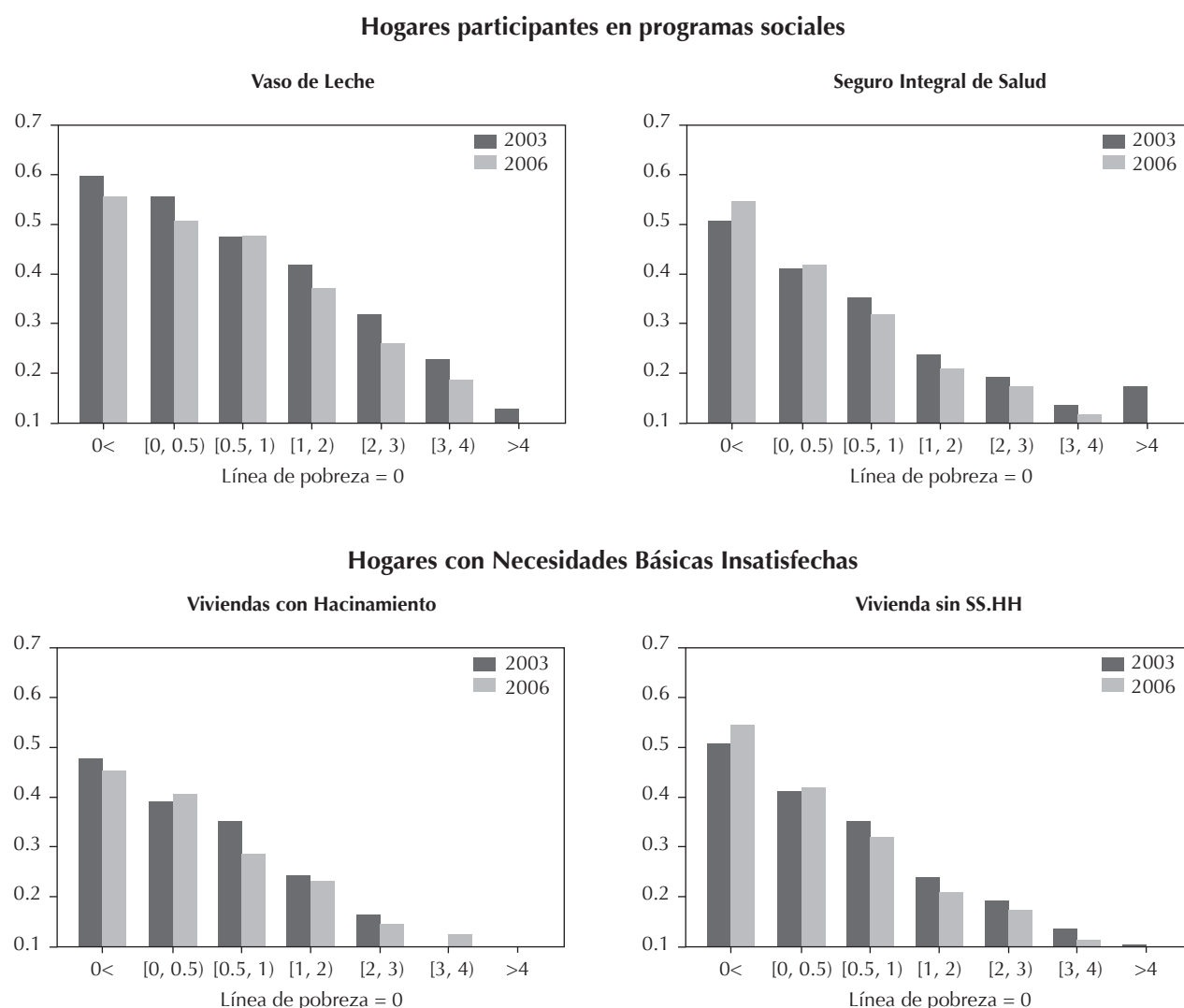
de ayuda estatal en ciertos grupos poblacionales. No obstante, desde un enfoque de demanda, el hallazgo más bien invita a analizar las motivaciones por las que estos individuos continúan participando incluso luego de haber superado la condición de pobreza monetaria.

Para respaldar esta conjetura la Figura 1 presenta también la incidencia de pobreza de acuerdo con los indicadores alternativos de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI, en adelante). Orientar la discusión tomando en cuenta estas dos medidas de pobreza es relevante ya que mientras la pobreza monetaria refiere a aspectos coyunturales de vulnerabilidad, la pobreza por NBI aborda aspectos más estructurales. En un contexto dinámico podría pensarse que si bien ciertos hogares experimentaron un incremento en sus ingresos y por tanto consiguieron superar la pobreza monetaria, todavía presentan niveles de vulnerabilidad elevados que tardarían más tiempo en resolverse (por ejemplo, requerirían un número de períodos con excedentes de ingreso). Tal situación podría estar revelando “buenas razones” para seguir utilizando el PS. De hecho, se verifica que incluso para hogares cuyos gastos más que duplican la línea

«En un contexto dinámico podría pensarse que si bien ciertos hogares experimentaron un incremento en sus ingresos y por tanto consiguieron superar la pobreza monetaria, todavía presentan niveles de vulnerabilidad elevados que tardarían más tiempo en resolverse»

Figura 1

Porcentaje de hogares de acuerdo con desviaciones del gasto per cápita del hogar respecto a la Línea de pobreza



Elaboración propia con datos del panel ENAHO 2003 y 2006. El eje horizontal presenta intervalos de desviaciones respecto a la línea de pobreza (= gasto per cápita / línea de pobreza - 1). Por ejemplo, el intervalo " < 0 " contiene hogares pobres (cuyo gasto per cápita es inferior a la línea de pobreza), mientras que el intervalo " $[2, 3)$ " contiene hogares cuyos gastos per cápita se encuentran entre 200% y 300% por encima de la línea de pobreza. El eje vertical corresponde a la proporción de hogares en cada intervalo cuyos miembros reportan haber participado en los programas sociales en cuestión o cuya vivienda reporta las carencias medidas por los índices NBI.

de pobreza se encuentra que la incidencia de las NBI es significativa (en promedio, se calcula que más del 20% de hogares "no pobres" presentan alguna NBI).

Por otro lado, el Cuadro 1 presenta tasas de pobreza, participación, infiltración y subcobertura. Se observa la importante reducción de la tasa de pobreza que habría pasado de 43% en el año 2004 a 37% en el año 2006. Manteniendo el resto de condiciones constantes se espera que la reducción de la pobreza (y consecuente aumento en los ingresos) tenga una influencia

negativa en la demanda por PS esperándose así que la tasa de participación se reduzca por este factor.

Mientras tanto, el gasto social en PS también ha aumentado. En el caso del SIS entre 2004 y 2006 el aumento ha sido de cerca del 80% y en el caso del VL, se reporta un tímido aumento de alrededor de 1%. Manteniendo el resto de condiciones constantes, es de esperar que las tasas de participación muestren comportamientos diferenciados: que se mantenga en el caso del VL y que aumente en el caso del SIS.

Cuadro 1

Tasas de participación e indicadores de gestión
(2004 a 2006)

		2004	2005	2006
Vaso de Leche	Participación	32.5	26.6	25.2
	infiltración	36.2	37.1	37.7
	Subcobertura	51.8	58.4	57.5
	Tasa de entrada		10.5	
	Tasa de salida		33.4	
Seguro Integral de Salud	Participación	17.4	29.2	31.3
	Infiltración	36.1	34.6	38.4
	Subcobertura	74.1	52.7	47.7
	Tasa de entrada		21.7	
	Tasa de salida		27.4	
Pobreza	Nacional	43.0	40.3	36.9
	Tasa de entrada		17.2	
	Tasa de salida		28.2	
	Urbana	60.0	58.1	56.4
	Rural	34.3	31.8	27.3

Elaboración propia con datos del panel ENAHO 2004 a 2006. La tasa de participación es el número de hogares participantes como porcentaje del total de hogares; la tasa de infiltración es el número de hogares participantes que no son pobres como porcentaje del total de hogares participantes; la tasa de subcobertura es el número de hogares pobres que no son participantes como porcentaje del total de hogares pobres; y la tasa de pobreza es el porcentaje de hogares pobres. Las tasas de entrada y de salida son, respectivamente, las frecuencias relativas de los eventos "Participa este año dado que no participó el año previo" y "No participa este año dado que participó el año previo".

En el caso del VL la tasa de participación se reduce en poco más de 7 puntos entre 2004 y 2006. Esta disminución viene de la mano además con un deterioro de los indicadores de gestión (posiblemente por una acción menos eficiente por parte del Estado). Se configura así un escenario en donde aumentan los ingresos y el gasto público es relativamente estable y mal gestionado (un aumento de las tasas de infiltración y de subcobertura). Es decir, habría cada vez más infiltrados y se estaría dejando de lado a una mayor proporción de la población objetivo. Este fenómeno es analizado en Monge y otros (2009) donde se argumenta que los "nuevos infiltrados" serían antiguos pobres que han dejado de serlo, pero continúan beneficiándose del programa.

En contraste, la participación aumenta casi 14 puntos porcentuales para el caso del SIS. Este aumento se debería fundamentalmente al esfuerzo por ampliar la cobertura en las zonas pobres del país. Este efecto habría más que compensado una posible disminución producto del mayor ingreso experimentado. La posible razón de este hallazgo es que el gasto del

SIS podría estar mejor gestionado que el del VL y por ende podría haber generado un mayor traslado de la oferta del programa. En efecto, se observa que el aumento en la participación viene acompañado de una reducción en la subcobertura y aumentos pequeños en la infiltración.

Participación e ingresos

La Figura 2 muestra las probabilidades de participar en un PS, de salir y de entrar como función del desvío del gasto per cápita del hogar como proporción de la línea de pobreza. El indicador de ingreso toma un valor mayor (menor) que uno cuando el hogar se ubica por encima (debajo) de la línea de pobreza. Los resultados concuerdan con lo esperado: un mayor ingreso desincentiva la demanda por PS toda vez que el hogar dispondría de fuentes alternativas para atender sus necesidades. Si bien se comprueba esta tendencia negativa en ambos programas, la probabilidad de participación difícilmente converge a cero. Incluso para hogares con niveles de gasto muy por encima de la línea de pobreza, la probabilidad de participación se encuentra entre 0.3 y 0.4. Las motivaciones por seguir participando de los PS no desaparecen una vez que el hogar supera la condición de pobreza.

Se observa además en ambos programas una relación negativa respecto a la probabilidad de entrada al programa: en la medida en que se reduce la vulnerabilidad económica del hogar, la probabilidad de entrar es menor. Asimismo, se aprecia que en el caso del SIS el ingreso del hogar presenta una asociación positiva con la probabilidad de salida. Es decir, en la medida en que el ingreso aumenta la probabilidad de seguir utilizando el programa se reduce. Más aún, para el SIS el aumento de los ingresos tiende a

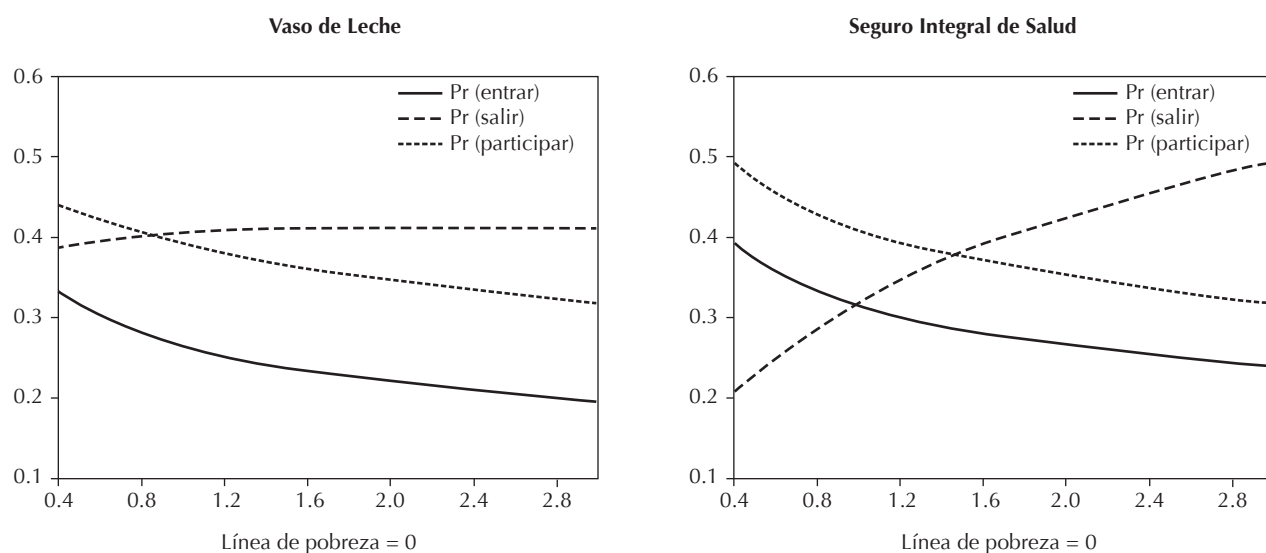


Foto CIES

Se verifica que incluso para hogares cuyos gastos más que duplican la línea de pobreza se encuentra que la incidencia de las NBI es significativa.

Figura 2

Efecto del ingreso en la probabilidad de participación en los programas sociales



Elaboración propia. El eje horizontal corresponde a la razón gasto per cápita / línea de pobreza. El eje vertical corresponde a probabilidades estimadas. Las tasas de entrada, de salida y de participación son evaluadas en niveles promedio para los determinantes distintos del gasto per cápita del hogar.

incentivar de manera significativa la salida de miembros aunque la disminución del mismo no propicia su uso en la misma magnitud. Este proceso podría explicarse por la existencia de costos de participación elevados en la población pobre. Así, podrían existir restricciones a la entrada al programa que se asocian con la escasez de cobertura de servicios de salud en zonas marginales, falta de acceso adecuado a los servicios de salud, baja calidad del servicio u otros aspectos culturales que podrían actuar como barreras al acceso del seguro⁵.

Por otro lado, se aprecia que para el VL no se encuentra una relación significativa entre la probabilidad de salida y los ingresos de los hogares. Ello que se interpreta como cierta independencia por parte de los beneficios en la decisión de dejar el programa respecto a la evolución de los ingresos. Concretamente, se observa que la probabilidad de participar en el VL tiende a ser bastante parecida entre hogares pobres y no pobres (incluso para aquellos bastante alejados de la línea de pobreza). Dentro de la estructura de incentivos que determina la participación en el programa el hecho de superar la condición de pobreza jugaría un rol limitado, un fenómeno que podría entenderse por dos aspectos que caracterizan al programa: los beneficios no pecuniarios que reditúa la pertenencia al programa y la limitada renovación de sus miembros.

Opciones para mejorar la gestión de programas

Los resultados sobre la relación entre el ingreso y las tasas de entrada y salida de los PS pueden ser interpretados en términos de las motivaciones de un hogar por participar en el programa. En este sentido, es conveniente centrar la discusión en valores críticos del ingreso per cápita del hogar que sugieran estados de indiferencia por parte de los usuarios de PS entre “entrada” dada la situación inicial de no participación o “salida” dada la situación inicial de estar participando.

Esta sección presenta los resultados de un ejercicio en donde partiendo de una situación en donde un hogar es pobre en el período $t - 1$, se simulan cambios en el ingreso que eventualmente lo hagan más pobre o que por el contrario lo saquen de su situación de pobreza, y se estima la reacción de las probabilidades

5/ Al respecto, consultar Parodi, L. (2005), “Evaluando los efectos del Seguro Integral de Salud (SIS) sobre la equidad en la salud materna en el contexto de barreras no económicas al acceso a los servicios”, Informe Final del Proyecto Breve Abierto No. 11. Consorcio de Investigación Económica y Social – CIES / GRADE, y Seinfeld, J. (2007), “Avanzando hacia el aseguramiento universal: ¿cómo lograr proteger la salud de personas de ingresos medio bajo y bajo? Documento de Trabajo 80, CIUP – CIES.

de entrada, salida y participación ante dichos cambios. Los niveles de ingreso asociados con los estados de indiferencia explicados permiten identificar diferentes grupos de individuos sujetos a diferentes políticas de identificación y graduación.

La Figura 3 presenta los resultados considerando dos medidas de pobreza, a modo de análisis de robustez de resultados: pobreza monetaria y pobreza según el indicador NBI más restrictivo, aquel que cataloga

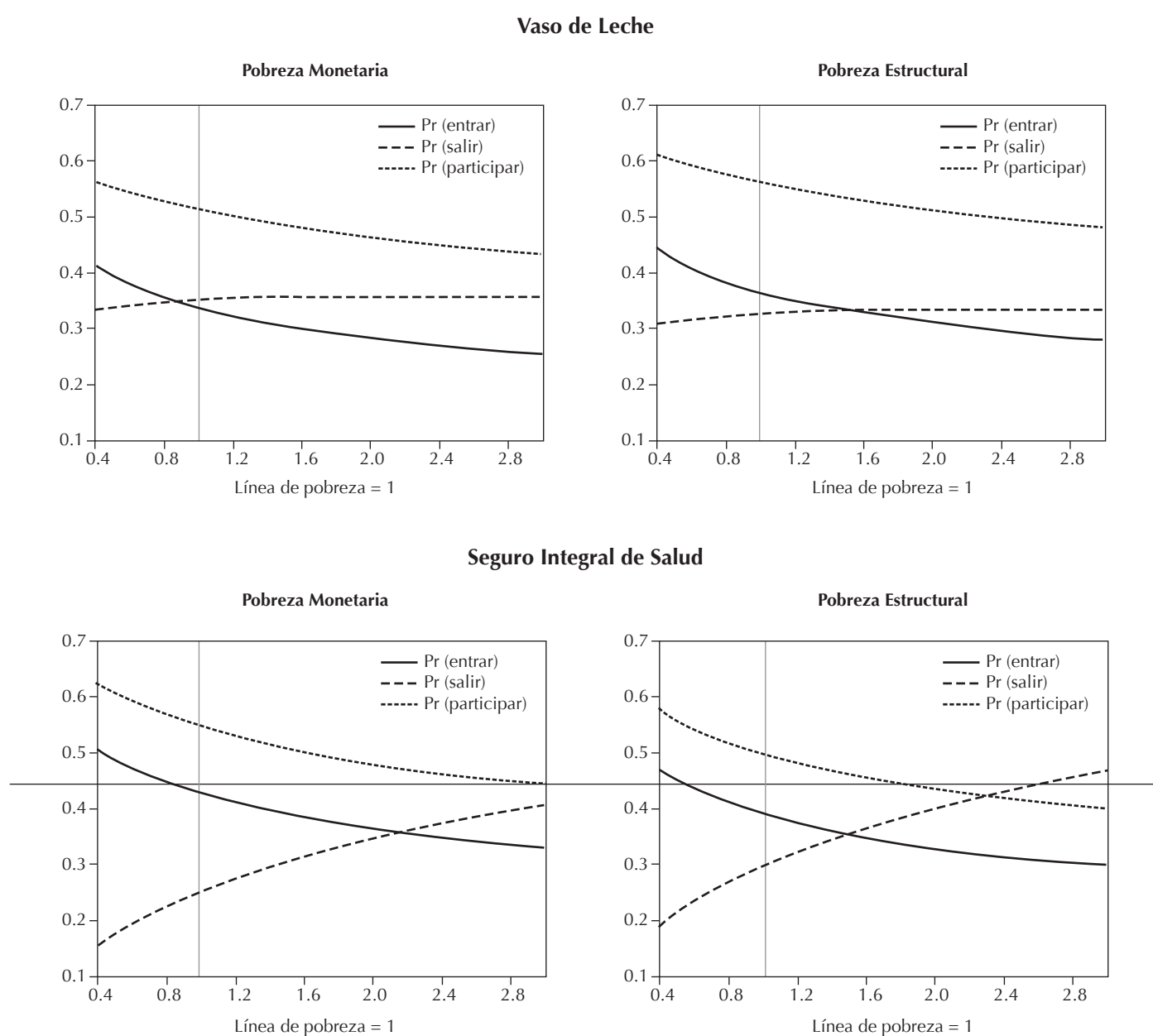
a la vivienda del hogar como inadecuada. Las tasas de participación, entrada y salida son muy parecidas entre ambos enfoques y por brevedad nos centramos en la clasificación de pobreza monetaria.

Seguro Integral de Salud

Respecto al SIS, se obtienen cuatro conclusiones. Primero, la probabilidad de entrada se ubica alrededor

Figura 3

Ingreso y participación de hogares pobres urbanos y rurales



Elaboración propia. Las tasas de entrada, de salida y de participación son evaluadas en niveles promedio de la muestra conformada por hogares pobres en áreas urbanas (panel izquierdo) o rurales (panel derecho).

de 0.4 y la probabilidad de salida bordea 0.2 para hogares cercanos a la línea de pobreza. Es decir, 4 de cada 10 hogares pobres que no participan en el SIS estarían utilizándolo prontamente. Mientras tanto, 3 de cada 10 hogares participantes correctamente focalizados estarían propensos a dejar de utilizar el programa. Aquellos hogares pobres no cubiertos por el programa presentan una mayor disposición por entrar al programa que la que presentan por querer salir aquellos que están actualmente cubiertos. Los incentivos generados por el programa serían los correctos y se percibe una adecuada valoración del bien por parte de los pobres.

Segundo, una reducción del ingreso conlleva a una mayor valoración del programa (la diferencia entre las probabilidades de entrada y salida se amplía). Incluso la curva de la probabilidad de entrada cruza el valor crítico de indiferencia de 0.5 en un nivel de gastos per cápita cercano a la mitad de la línea de pobreza, en un valor muy cercano al de la línea de pobreza extrema. Así, en el caso de los pobres extremos (quizás por menores costos de oportunidad) se identifica la tendencia natural de ir hacia el programa, ni bien se presente la oportunidad.

Tercero, un aumento de los ingresos aumenta la probabilidad de salida. Lo interesante es notar que esta probabilidad se interseca con la probabilidad de entrada en un nivel de gasto per cápita de 2.2 veces la línea de pobreza. A partir de ese nivel podría considerarse que el hogar muestra una menor propensión por participar que no hacerlo y por ende estaría revelando una reducción de sus niveles de vulnerabilidad medios. Los hogares que apenas han dejado de ser pobres e incluso aquellos que presentan ingresos 120% superior a la línea de pobreza seguirían teniendo buenas razones para participar. Más aún, el resultado sugiere que el sistema de graduación de beneficiarios del SIS debería ocurrir a partir de un ingreso per cápita medio de alrededor de S/. 450 mensuales (en soles de 2006).

Cuarto, los resultados indican que los hogares pobres no se desprenderían del programa ya que la probabilidad de salida se mantiene por debajo del nivel de indiferencia de 0.5 hasta niveles de gasto per cápita incluso de 3 veces la línea de pobreza. En otras palabras, no existiría exclusión voluntaria del programa.

En el caso del VL, interesa anotar algunos contrastes que surgen en comparación con el SIS, lo que ocurre por la ya comentada menor valoración que tendría este programa entre los beneficiarios y una estructura de incentivos menos adecuada respecto a lo que busca un PS. Primero, los subcubiertos no necesariamente



Foto CIES

Para el SIS el aumento de los ingresos tiende a incentivar de manera significativa la salida de miembros aunque la disminución del mismo no propicia su uso en la misma magnitud.

muestran una clara tendencia por querer entrar al VL (probabilidad de entrada menor a 0.5). En general, la propensión por quedarse fuera es mayor a la de querer empezar a participar incluso para niveles muy bajos de gasto per cápita. Este resultado sugiere que por las características del bien la capacidad que tiene la población pobre para sustituirlo es relativamente alta. Sin embargo, si se analizan los resultados en términos de la baja movilidad en la participación en este programa se podría argumentar la existencia de restricciones institucionales a la entrada de nuevos beneficiarios, lo que aumenta el costo de participación.

Segundo, se aprecia que la probabilidad de salida es baja y siempre lejana al valor crítico de 0.5. Ello indica que a pesar de la reducida valoración, los hogares que participan en el VL no se desprenderían fácilmente del bien incluso si sus ingresos se elevan por encima de la línea. La explicación de este fenómeno estaría asociada nuevamente a la escasa movilidad del VL y a los beneficios no pecuniarios. De darse esta distorsión de incentivos en la participación, el éxito de un sistema de graduación en el caso del VL estaría fuertemente condicionado por el diseño propio del programa.

Por ello, el diseño de un sistema de graduación (en los términos discutidos para el SIS) pierde toda relevancia. En efecto, si es que se utilizan los criterios de valoración relativa del programa para encontrar al grupo de individuos en el periodo de transición, se observa que el punto de indiferencia ocurre incluso antes de la línea de pobreza. Esto significa que es posible identificar población pobre con una escasa valoración del programa. De este modo, para aquellos hogares con un gasto per cápita mensual cercano a la línea de pobreza se justificaría implementar mecanis-

mos que hagan que paulatinamente se desprendan del PS. No obstante, estos intentos entrarían en conflicto de persistir las restricciones institucionales.

Reflexiones de política

Seguro Integral de Salud

- 1) La incorporación de beneficiarios sería más sencilla entre los pobres extremos, quienes no necesitarían más incentivos que el propio uso del programa. Los pobres no extremos que no participan en el SIS presentarían un costo de oportunidad más elevado por lo que si es que se decide reducir la subcobertura en este tramo se deberían evaluar mecanismos que incentiven la participación. Los mecanismos disponibles sugieren el uso de transferencias condicionadas que podría ocurrir a partir de una fusión entre los programas Juntos y SIS. Sin embargo, también deben considerarse otros tipos incentivos que promueven la participación como mejoras en el servicio de empadronamiento por parte de los promotores, más y mejor infraestructura en salud y mejoras en la calidad del servicio
- 2) Al implementar un mecanismo de graduación, la línea de pobreza pareciera no ser un buen indicador sobre el momento en que deba aplicarse. Se identifica que el nivel de ingresos familiar “crítico” estaría alrededor de los S/. 450 per cápita mensuales. Luego de este nivel las restricciones de liquidez que impiden contratar un seguro de salud alternativo parecieran relajarse lo que permitiría implementar un sistema que motive el desprendimiento gradual del programa. El candidato natural para realizar esta labor es un sistema claro

Foto CIES



Los pobres no extremos que no participan en el SIS presentarían un costo de oportunidad más elevado por lo que si es que se decide reducir la subcobertura en este tramo se deberían evaluar mecanismos que incentiven la participación.

«Otras políticas disponibles son aquellas que promuevan un mayor acceso al sistema de aseguramiento privado y políticas de formalización laboral que permitan mayor acceso a seguros como ESSALUD»

de transición entre el seguro gratuito y el subsidiado promovido por el SIS. Otras políticas disponibles son aquellas que promuevan un mayor acceso al sistema de aseguramiento privado y políticas de formalización laboral que permitan mayor acceso a seguros como ESSALUD.

Vaso de Leche

- 1) Los planteamientos en torno a este PS deben realizarse tomando en cuenta sus características particulares: incentivos de participación poco alineados con lo que pretende un PS, estructura institucional que limita la movilidad de beneficiarios y escasa valoración del bien. Por ello, un sistema de identificación y graduación que utilice como elemento central al producto en cuestión para proponer mejorar en la focalización resultaría *a priori* bastante limitado. Existen una serie de precondiciones que deben cumplirse antes de proponer políticas que incentiven la participación. Entre ellas, se identifica la creación de alguna agencia pública que centralice las responsabilidades de focalización, gestión, verificación de objetivos y monitoreo presupuestario.
- 2) Pareciera que la principal motivación de participar en el programa viene determinada por factores institucionales que promueven inercia en la participación. Esta se justifica por los posibles beneficios no pecuniarios que ofrece el hecho de “estar” en el programa, más allá de los beneficios que genera el propio bien en las decisiones de “entrar” y “salir” del programa. Un sistema interesado en promover la entrada y salida sería inconsistente con esta realidad y determinaría tomar una posición al respecto: devolverle al bien su rol central en el PS (lo que implica eliminar la estructura institucional detrás del mismo) o reconocer el valor central de la participación en sí misma (lo que implica dejar de considerar al VL como un programa nutricional y estructurarlo en torno a sistema de participación social).