

Escena nocturna en la calle Malioboro  
de Yogyakarta, Indonesia.



# *Poner el foco* **EN LOS POBRES**

En las economías en desarrollo, brindar protección social conlleva sus propios desafíos

**Rema Hanna, Adnan Khan y Benjamin Olken**



**P**ara mucha gente, la protección social suele consistir en la ayuda que los países ricos brindan a los pobres, y que es sumamente importante, sobre todo para los países extremadamente pobres. Los shocks negativos pueden convertirse rápidamente en desastres humanitarios y provocar conflictos en los Estados frágiles, como ocurre con la hambruna actual en Sudán del Sur, la hambruna incipiente y el cólera en Yemen, y el reciente brote de ébola en Guinea, Liberia y Sierra Leona.

Pero en 108 países que el Banco Mundial clasifica de ingreso “mediano alto” o “mediano bajo”—como India, Marruecos y Perú— el ingreso tributario ahora supera con creces la asistencia para el desarrollo. Dado que con el crecimiento también ha aumentado la desigualdad a escala mundial, no sorprende que ahora haya cada vez

más programas de redistribución dentro de cada país. En estos casos el apoyo externo suele ser importante en las etapas iniciales de diseño y lanzamiento de los programas, pero a largo plazo la protección social puede financiarse principalmente con recursos internos.

Muchos de estos países están comenzando a aplicar medidas redistributivas dentro de sus fronteras, y los desafíos son distintos a los que enfrentan los países de ingreso alto. Para comprender la evolución pasada y futura de la protección social es fundamental entender estas diferencias.

### Subsidios en especie

La forma tradicional de proporcionar transferencias en muchos países, y aún común hoy en día, consiste en subsidiar determinados productos. Los alimentos básicos y la energía son ejemplos típicos.

La razón es sencilla. En los países desarrollados, el gobierno puede usar la información sobre ingresos en las declaraciones de impuestos y otras fuentes para determinar quién necesita asistencia. Pero en países menos desarrollados gran parte de la actividad ocurre en el sector informal, particularmente entre los pobres. La documentación sobre empleo y remuneraciones no es fácil de verificar, si es que existe. Por eso, los gobiernos procuran subsidiar los productos que los pobres consumen de manera desproporcionada, para que así les corresponda una mayor proporción del subsidio.

Los subsidios suelen ser atractivos desde el punto de vista político por varias razones. La primera es la transparencia; por ejemplo, los consumidores ven el precio subsidiado de la gasolina en el punto de expendio. La segunda es que, al beneficiar a todos, los subsidios gozan de un respaldo político más amplio que los programas que benefician solo a los pobres. Por último, los gobiernos pueden alegar que ejercen influencia positiva en el consumo, por ejemplo, con subsidios a los huevos o la leche para garantizar un debido consumo de proteínas entre los niños, en lugar de subsidios en efectivo que los pobres podrían destinar a los denominados bienes tentadores, como el alcohol o el tabaco.

Estos argumentos no siempre han sido corroborados en la práctica. Para que los pobres se beneficien más de los subsidios hay que subsidiar lo que los economistas llaman “bienes inferiores”,

o sea, bienes cuya demanda disminuye conforme la gente enriquece: yuca en lugar de arroz, alimentos de mala calidad, etc. El subsidio de bienes inferiores no suele ser una medida popular, y en cambio la mayoría de los subsidios terminan aplicándose a bienes de consumo diario, productos que la gente adquiere en mayor cantidad cuanto mayor es su ingreso. Esto perjudica la redistribución, ya que estos programas a la larga benefician sobre todo a la clase media, o incluso a los ricos.

Además, los subsidios se hacen más costosos cuando lo que se subsidia son los bienes de mayor consumo. Los subsidios a la energía son un ejemplo clásico. Como todos pueden beneficiarse del subsidio, este tiene que ser muy grande para garantizar que la proporción que reciben los pobres sea aceptable, y en la mayoría de los casos muchos de los beneficios favorecen a la clase media, no a los pobres. De hecho, el gasto en estos subsidios ya es tan alto que el ahorro que obtendrían los gobiernos de las economías de mercados emergentes y en desarrollo al eliminarlos es mayor que su gasto en salud pública.

Los subsidios además introducen distorsiones. Los subsidios a la energía, por ejemplo, tienen graves consecuencias para el medio ambiente. Subsidiar ciertos alimentos, como el arroz, puede ir en contra de una nutrición balanceada. Y la idea de que los pobres malgastan el efectivo en los denominados bienes tentadores ha sido refutada muchas veces, con lo cual la justificación para tratar de influir en el gasto de la gente queda prácticamente negada.

Dados el costo y las distorsiones de los subsidios generales, muchos países limitan la cantidad de bienes subsidiados que puede recibir cada hogar, y en principio lo destinan únicamente a los hogares pobres. Pero esto acarrea una serie de otros problemas, como la burocracia necesaria para distribuir los bienes y controlar beneficiarios y cantidades. Estos sistemas son difíciles de gestionar y tienden a ser fuentes importantes de corrupción o desviación de fondos.

### **Ayuda a los hogares que la necesitan**

Por estas razones, las economías en desarrollo están reemplazando los subsidios y las transferencias en especie universales (o limitadas) a los pobres con transferencias monetarias focalizadas, que son de efecto neutral y por tanto no distorsionan las decisiones de consumo. Además, los datos indican que las transferencias monetarias tienen escasa influencia en la oferta de mano de obra; es decir, no parecen desalentar el trabajo, como se suele temer. Por último, otra ventaja es que pueden servir como estímulo fiscal para amortiguar los shocks macroeconómicos negativos ya que distribuyen dinero

directamente a los hogares pobres que tienen una alta propensión marginal a consumir.

Los programas de transferencias monetarias focalizadas ya se usan mucho en las economías desarrolladas. Por ejemplo, Estados Unidos transfiere dinero a las familias pobres trabajadoras a través del crédito fiscal sobre los ingresos laborales, algo que es posible gracias a que el sistema tributario de ese país permite identificar los hogares pobres y a que el sistema bancario formal cuenta con mecanismos eficaces para garantizar que las transferencias lleguen a los pobres.

En cambio, en muchas economías en desarrollo la focalización y distribución son problemáticas. La informalidad de la fuerza laboral significa que muchas personas quedan al margen del sistema tributario, y por eso es difícil verificar su ingreso. Y como muchos hogares aún no están bancarizados, la logística de la transferencia de fondos es complicada.

Aunque estos obstáculos son enormes, las economías en desarrollo están encontrando formas de superarlos.

En primer lugar, hay otras formas de focalizar las transferencias en los pobres. Un método común es la “verificación indirecta de medios”. Los gobiernos predicen el ingreso a partir de datos que obtienen de censos periódicos de gran escala que generan información sobre activos de fácil verificación (como el material del techo y el piso de la vivienda) y variables demográficas. Los hogares cuyo ingreso proyectado está por debajo de cierto nivel reciben prestaciones por un período fijo (por ejemplo, hasta el siguiente censo).

Estos métodos de redistribución pueden ser muy eficaces. Por ejemplo, recientemente comparamos lo que sucedería si las transferencias se destinaran a personas identificadas mediante una verificación indirecta con lo que sucedería si el mismo presupuesto se dividiera igualitariamente entre todos (mediante una transferencia monetaria universal, o ingreso básico universal) en sendos programas de Indonesia y Perú.

La focalización mediante verificación indirecta tiene sus desventajas, pero genera un mayor bienestar general que las transferencias universales porque la verificación de medios concentra las prestaciones en los pobres. Es decir, las transferencias por cada beneficiario tendrían que ser mucho menores en los programas universales que en los focalizados, debido a las restricciones presupuestarias generales y las diversas prioridades del gasto público (infraestructura, educación, etc.). De hecho, una transferencia universal sería más eficaz solo en el caso de que la focalización estuviera muy errada.

Y si bien los costos administrativos de la verificación indirecta podrían parecer altos debido a todos los datos

que deben recopilarse, resultan minúsculos frente a lo que se ahorraría reduciendo el número de personas ricas que reciben transferencias.

Claro que siempre hay excepciones. Si la desigualdad del ingreso es sumamente alta —una gran cantidad de personas muy pobres y un número pequeño de gente muy rica—, una transferencia universal quizá resultara más atractiva. O si la pobreza es temporal, la verificación indirecta, que se basa en el promedio a largo plazo del ingreso pasado, podría dejar afuera a algunas personas pobres. Además, los posibles errores de focalización cuando se recurre a la verificación indirecta también generan desigualdad entre personas igualmente pobres, y limitar los subsidios a la clase media puede provocar conflictos políticos.

Pero se ha observado que otros métodos mejoran varios aspectos de la focalización, como la satisfacción con el programa y la flexibilización del momento de identificación. Por ejemplo, al permitir que la comunidad verifique la lista final de beneficiarios es posible agregar hogares que habrían quedado excluidos. En lugar de visitar todos los hogares para verificar los medios, las familias que consideran que tienen derecho a la prestación podrían inscribirse en una oficina, dejando la verificación solo para casos dudosos. Complementar la verificación indirecta con estos otros métodos podría ayudar a resolver algunos de los problemas de focalización.

¿Cómo se puede distribuir el dinero? Los sistemas bancarios y la tecnología están evolucionando rápidamente en las economías en desarrollo, y eso reduce las filtraciones en la distribución de fondos. Estudios recientes han demostrado que la tecnología bancaria moderna —tarjetas biométricas— puede ayudar a reducir drásticamente la corrupción en los programas de transferencias monetarias. Conforme siga ganando aceptación, el dinero móvil tendrá un papel más preponderante en la distribución de transferencias.

## Ampliar la capacidad

¿Cómo pueden las economías en desarrollo mejorar en mayor medida su capacidad para brindar protección social?

- *Fortalecer el sistema tributario:* En comparación con las economías desarrolladas, los países de ingreso más bajo recaudan una menor proporción del PIB y por consiguiente enfrentan mayores restricciones presupuestarias. Pero sin suficientes fondos públicos, la redistribución es imposible. Cuanta más gente esté inscrita ante la entidad tributaria pertinente, más progresiva puede ser la tributación.
- *Crear sistemas claros de identificación:* Según uno de los estudios de caso, uno de los mayores obstáculos para

lograr la participación en los programas de seguro público de salud es la falta de un sistema eficaz de identificación y seguimiento de los afiliados. Un sistema claro y ágil de identificación es esencial para los programas de protección social.

- *Invertir en una focalización eficaz:* Para identificar a los beneficiarios de programas de transferencias focalizadas se precisa una inversión inicial en un sistema de focalización que desincentive la búsqueda de ventajas económicas y evite que los hogares pobres queden excluidos. El precio de estos sistemas puede parecer alto, pero es insignificante si se lo compara con las transferencias que se están pagando. Invertir un 1% o 2% del costo de las transferencias en un mejor sistema de focalización puede mejorar enormemente el grado en que los programas elevan el bienestar de los pobres.

## El ahorro que podrían lograr los gobiernos eliminando los subsidios es mayor que lo que muchos de ellos gastan en salud pública.

- *Mejorar el acceso a servicios bancarios:* La nueva tecnología bancaria, en especial la banca móvil, ofrece una oportunidad para mejorar la distribución de las transferencias monetarias. Pero la planificación deberá ser minuciosa, y tiene que abarcar desde los tipos de tecnología viables hasta las formas de ayudar a los pobres a acceder a la tecnología y comprenderla.
- *Reconocer que quizá se precisen varios métodos:* Este artículo se centra sobre todo en los programas para combatir la pobreza, pero los programas de seguro —pensiones y prestaciones de desempleo, por ejemplo— también son un componente importante de los sistemas de redistribución, que ayudan a los hogares a reducir a un mínimo los riesgos que podrían distorsionar su comportamiento. **FD**

**REMA HANNA** es Profesora de la cátedra Jeffrey Cheah de estudios sobre el sudeste asiático en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, **ADNAN KHAN** es Director de Estudios y Políticas del Centro Internacional de Crecimiento en la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres, y **BENJAMIN OLKEN** es Profesor de Economía en el Instituto de Tecnología de Massachusetts.