

## LOS MÉTODOS DE IDENTIFICACIÓN Y SELECCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA CIUDADANÍA PORTEÑA

Horacio Chitarroni\*, Irene Novacovsky\*\* y Naomi Wermus\*\*\*

El Programa “Ciudadanía Porteña”, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, está encaminado a asegurar la subsistencia de los hogares en situación de pobreza residentes en el ámbito de la Ciudad, a través de un mecanismo de redistribución de ingresos e interrupción del circuito intergeneracional de la pobreza.

Los objetivos principales consisten en una transferencia de ingresos a los hogares pobres que les permita asegurar su subsistencia y la permanencia y retención de los niños y adolescentes en el sistema educativo formal. Los hogares beneficiarios deben asumir -a los efectos de permanecer en el programa- el compromiso de asegurar tal permanencia, así como el cuidado de la salud de los menores de edad.

### 1. La identificación y selección de los beneficiarios

Los procesos de identificación y selección de la población meta de toda política social tienen como objeto acrecentar el efecto redistributivo del gasto público social y lograr una mayor equidad en su asignación (Filgueira, 1998).

Existen diferentes modalidades o métodos para estos objetivos. Los métodos de evaluación individual o familiar procuran identificar a los individuos o a los hogares en situación de vulnerabilidad o pobreza, tomando en cuenta los recursos de diverso tipo (patrimoniales, de ingresos corrientes, de disponibilidad de fuerza de trabajo, entre otros), con que cuentan. Los métodos de evaluación categórica se dirigen a la población incluida en cierta categoría socio demográfica: por ejemplo, los niños en edad escolar o los adultos mayores. Los métodos de evaluación territorial se dirigen a la población que reside en una cierta área geográfica: usualmente localidades seleccionadas en función de la muy elevada incidencia de la pobreza que ellas registran. Por fin, hay otro tipo de métodos según el cual es el propio beneficiario quien establece su elegibilidad y solicita su inclusión en el programa (aunque luego pueda ser sometida a algún procedimiento ulterior de verificación de sus condiciones para aplicar al programa). Todos estos procedimientos tienen, por cierto, ventajas e inconvenientes. Y no es inusual que se combinen entre sí con la finalidad de poner en común sus debilidades y fortalezas (Castañeda y Lindert, 2006).

Los métodos de evaluación individual o familiar o los llamados *test de riqueza*, pueden valerse de los diversos registros existentes, tales como los registros de propiedad de inmuebles, del automotor o embarcaciones, como también los aportes al sistema de seguridad social y empleo. Estos últimos permiten evaluar específicamente los ingresos de los hogares: el costo de estos controles es bajo, pero su eficacia se garantiza en contextos donde está muy generalizado el empleo formal. No obstante, en los países en desarrollo, donde está difundido el empleo independiente o el empleo asalariado no registrado, la información existente puede resultar insuficiente (Larrañaga, 2003; Coady, Gras y Hodinnott, 2006).

---

\* Sociólogo. Profesor de Estadística y Técnicas de Computación Aplicadas a las Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador y de Métodos y Técnicas de Investigación Cuantitativas en la Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo de la UBA. Consultor del Programa Ciudadanía Porteña.

\*\* Socióloga. Especialista en Políticas Sociales y Pobreza. Coordinadora de la Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (UIMyE) del Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

\*\*\* Socióloga. Especialista en Estadística Social. Asesora de la UIMyE.

En estos casos la información acerca de los ingresos de los hogares debe obtenerse especialmente, en relevamientos en áreas de pobreza. No obstante, la consideración directa de los ingresos en tales relevamientos no es una información enteramente confiable, pues la experiencia internacional indica que los posibles beneficiarios suelen ajustar sus declaraciones a las exigencias y condiciones fijadas por los programas.

En respuesta a esta problemática, los ingresos pueden ser sustituidos por una estimación de los mismos en base a un conjunto de características observables y no monetarias de los hogares aspirantes: se trata de los denominados *proxy means test* (Pérez Ribas, Hirata y Veras Soares, 2008; Castañeda y Lindert, 2006), que apelan a modelos estadísticos que permiten arribar a estimaciones de los ingresos. Lo que normalmente se obtiene mediante tales métodos es una determinada probabilidad de que los ingresos del beneficiario se sitúen en un cierto rango, por lo que las estimaciones están naturalmente sujetas a errores, tanto de sobreestimación como de subestimación.

En esencia, cualquier procedimiento que se emplee en la identificación y selección de beneficiarios de programas sociales está necesariamente sujeto a dos tipos de errores. Por un lado, el error más importante radica en el riesgo de no admitir a quiénes realmente reúnen las características establecidas y, por lo tanto, debieran recibir la prestación: se trata del *error de exclusión*. Por el otro, puede admitirse al programa a sectores que en realidad no reúnan las características requeridas. Se trata de un problema de filtración: una transferencia monetaria podría entregarse a hogares que no sean pobres. Este es el denominado *error de inclusión*. Por lo tanto, el desafío radica en encontrar un mecanismo que logre disminuir en forma simultánea ambos errores.

## **2. Las tres fases de selección de beneficiarios del programa Ciudadanía Porteña**

Con el propósito de minimizar los errores de exclusión e inclusión, pero poniendo especial énfasis en precaverse del primero de ellos, el Programa Ciudadanía Porteña concibió un método de selección combinada que incluye tres procedimientos simultáneos y complementarios, a saber:

- 1- El test de medios directo o test de riqueza
- 2- El test de medios indirecto (*proxy means test*)
- 3- Un procedimiento de corrección de errores sistemáticos de exclusión e inclusión

### **2.1 *Test de medios directos o test de riqueza***

El test de medios directos utiliza información existente proveniente de diversas bases de datos. Este primer procedimiento tiene a la vez el carácter de test de medios y de control de incompatibilidades con la normativa del programa. Para ello se cruzan datos de la base de beneficiarios con otras bases de registro gubernamentales que proveen información sobre: inmuebles, automotores, programas sociales, empleo dependiente e independiente, jubilaciones y pensiones, seguro de desempleo, fallecidos, entre otros.

### **2.2 *Test de medios indirecto (proxy means test)***

El test de medios indirecto se realiza mediante la estimación de los ingresos potenciales del hogar a través de un modelo estadístico que se aplica a la información provista por el relevamiento que lleva a cabo el Registro Único de Hogares Beneficiarios de Programas Sociales (RUB). Este relevamiento se realiza mediante la aplicación de una ficha de caracterización socioeconómica a las personas y los hogares que aspiran a ser beneficiarios de

un programa social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. De esta forma, el RUB releva información sobre la composición del hogar y las relaciones de parentesco, el estado civil, el lugar de nacimiento, la cobertura de salud, la asistencia a establecimientos educativos, el nivel de instrucción alcanzado, la inserción en el mercado de trabajo e ingresos, los bienes del hogar, las características habitacionales y la presencia de trabajo infantil.

La estimación de los ingresos potenciales de los hogares se calcula a partir de las características no monetarias de los mismos, aquellas directamente observables y relativamente más estructurales y estables, al tiempo que guardan relación con la capacidad de obtener ingresos. El propósito, pues, estriba en la obtención de un modelo estadístico capaz de predecir la situación de ingresos de los hogares a partir de la información suministrada por el RUB en una elevada proporción de casos, minimizando en lo posible los errores de exclusión e inclusión. A continuación se presenta el modelo empleado, que fue, asimismo, probado sobre la Encuesta Anual de Hogares de la Ciudad de Buenos Aires, una fuente estadística donde figuran los ingresos declarados por los hogares y en la que esta declaración puede considerarse aceptablemente confiable.

### 2.2.1 El modelo indirecto empleado

Generalmente, los procedimientos utilizados para la estimación de ingresos emplean modelos de regresión. En el presente caso, se optó por un modelo de regresión logística binaria, teniendo en cuenta que se trataba de predecir la inclusión en dos grupos determinados por el ingreso de los hogares:

- a) Indigentes: hogares con ingresos que no superen hasta un 25% de la línea de indigencia;
- b) Pobres no indigentes: hogares con ingresos superiores al 25% de la línea de indigencia pero que no superen hasta un 25% de la línea de pobreza.

La pertenencia o no a estos grupos es, para cada hogar, un atributo dicotómico. El modelo seleccionado debía proveer una clasificación separada que indicara si un hogar determinado pertenecía o no a cada uno de estos grupos<sup>1</sup>. La regresión logística cumple con esta condición.

Se probaron diferentes combinaciones de variables independientes, con ambas variables dependientes dicotómicas (pertenencia o no pertenencia a los dos subgrupos de población meta del Programa, determinada por los ingresos familiares). Finalmente, se seleccionaron los dos modelos que evidenciaron una mejor capacidad predictiva. Su eficiencia consiste en lograr la disminución de los errores de inclusión y exclusión.

En el primer caso o “indigencia ampliada”, el modelo logrado clasificó correctamente al 96% de los hogares indigentes y con ingresos de hasta 25% por sobre la línea de indigencia (el error de exclusión fue de 4%). Mientras que resultaron incorrectamente clasificados el 20% de los hogares no indigentes (error de inclusión).

En el caso de los hogares pobres no indigentes, que exceden en más de 25% la línea de indigencia, la eficiencia del modelo fue algo menor: 8% de error de exclusión y 20% de error de inclusión.

El siguiente cuadro muestra el desempeño del *procedimiento indirecto* empleado por Ciudadanía Porteña en comparación con otras experiencias internacionales<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> En rigor, se emplearon dos modelos logísticos separados que clasifican a los hogares según su pertenencia a cada uno de los grupos. La decisión empleada por el Programa de considerar hasta el 25% de las líneas de pobreza e indigencia obedece a la fluctuación de los ingresos de estos hogares.

<sup>2</sup> En la sección 3 se presentan los resultados del proceso integral de selección que realiza el Programa.

<b>PROGRAMA</b>	<b>PAÍS</b>	<b>Error I (exclusión)</b>	<b>Error II (inclusión)</b>
SISBEM <sup>1</sup>	Colombia	19%	31%
PROGRESA <sup>1</sup>	México	25%	40%
PANES <sup>1</sup>	Uruguay	15%	18%
BOLSA DE FAMILIA <sup>2</sup>	Brasil*	49%	59%
OPORTUNIDADES <sup>2</sup>	México*	36%	70%
CIUDADANIA PORTEÑA <sup>3</sup>	Ciudad de Bs. As.	4%	20%
CIUDADANIA PORTEÑA <sup>4</sup>	Ciudad de Bs. As.	8%	20%

Notas: (\*) En los casos de los programas Bolsa Familia y Oportunidades, el error de exclusión no resulta comparable, pues no se trata de un sesgo de selección de los beneficiarios sino de un déficit de cobertura de dichos programas en relación con la pobreza total. Si lo es, en cambio, el error de inclusión, que es el porcentaje de no pobres entre los beneficiarios.

(1): En base a datos incluidos en Amarante, Arim y Vigorito (2005). Cálculo de los autores a partir de PNAD 2004 y ENIGH 2004.

(2): En base a datos incluidos en Veras Soares, Perez Ribas y Guerreiro Osório (2007).

(3): Indigencia.

(4): Pobreza.

### *2.3 Procedimiento de corrección de errores sistemáticos de exclusión e inclusión*

Dada la persistencia de los errores de inclusión y exclusión, se completó el procedimiento de selección de hogares aspirantes, a través de un examen pormenorizado de los casos rechazados.

En base a esta evaluación se realizaron visitas y entrevistas domiciliarias en profundidad a los postulantes, a cargo de personal experto del programa, con el propósito de constatar sus condiciones de vida.

Como resultado de esta revisión surgió la necesidad de llevar a cabo ciertos ajustes, con la finalidad de contemplar tales situaciones especiales que constituían agravantes de la vulnerabilidad de los grupos familiares y que no estaban, sin embargo, reflejadas entre las variables estadísticamente significativas en el modelo original del método indirecto. La razón principal para que así sucediera se relacionaba con los sesgos propios del método indirecto.

A partir de este análisis exhaustivo de los errores recurrentes de inclusión y de exclusión en los que podría haberse incurrido, se aplicaron factores de corrección en función de un conjunto de criterios, tales como tratarse de un hogar unipersonal, situaciones de severa inestabilidad habitacional, hogares con jefatura femenina con menores a cargo, así como la presencia de discapacitados o enfermos crónicos en el hogar.

En general, estas situaciones se referían a condiciones que implicaban una restricción de recursos para el hogar aspirante, ya fuera de capital humano (fuerza de trabajo potencial) o de activos materiales (déficit habitacional).

Otro de los factores que se tuvo en cuenta para la evaluación del conjunto de hogares aspirantes fue la relación de la participación del gasto del hogar con respecto al total de miembros del mismo. Los hogares más chicos tienen una desventaja en materia de economía de escala.

La inclusión de este procedimiento, más minucioso y cualitativo, estriba en que un modelo estadístico, por eficiente que resulte, es un instrumento "ciego", que se basa en la asignación de probabilidades en función de datos agregados y resulta más difícil contemplar situaciones

excepcionales, pero que por el grado de vulnerabilidad que implican no deben, en modo alguno, ser ignoradas en el marco de la asignación de un programa de la naturaleza de Ciudadanía Porteña.

Por otra parte, la combinación de estos tres procedimientos en el proceso de selección de beneficiarios representa un avance respecto a las metodologías empleadas por otros programas de transferencias condicionadas de ingresos de la región, que por lo general solo utilizan la evaluación directa de ingresos o el test de medios indirectos. El empleo combinado de múltiples procedimientos de evaluación permite compensar las debilidades propias de cada uno y corregir apreciablemente los sesgos a los que daría lugar su uso individual.

### **3. Clasificación final de las etapas de selección de los aspirantes**

Al comenzar a implementarse el procedimiento de inscripción de los potenciales beneficiarios y su clasificación mediante el método de evaluación triangular fue posible clasificar a los hogares aspirantes en cuatro grupos excluyentes: a) aquellos correctamente excluidos, b) aquellos erróneamente excluidos, c) aquellos correctamente incluidos, y d) aquellos erróneamente incluidos.

La combinación de los tres procedimientos, anteriormente descriptos, permitieron considerar los ingresos totales declarados por estos hogares en el relevamiento del RUB y los obtenidos en el test directo respecto a la clasificación del método indirecto, lográndose reducir considerablemente los errores de inclusión y exclusión.

Cualquier procedimiento de esta índole asume los riesgos que ya se han mencionado: privar de las prestaciones del programa a quienes realmente tienen derecho a ellas o brindarlas a quienes, en cambio, no reúnen las condiciones para obtenerlas. Este segundo error de “permisividad” resulta, en principio, menos grave que el anterior: parece preferible incluir indebidamente a excluir erróneamente.

Al mes de marzo de 2009, sobre más de 100 mil inscriptos, la clasificación de los tres procedimientos resultantes concluyó en el siguiente cuadro:

**Beneficiarios potenciales del Programa Ciudadanía Porteña inscriptos al mes de marzo de 2009**

Hogar correctamente excluido	35.197	34,3%
Hogar erróneamente excluido	765	0,7%
Hogar correctamente incluido	56.107	54,7%
Hogar erróneamente incluido	10.439	10,2%
<b>Total</b>	<b>102.508</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Dirección General de Ciudadanía Porteña, Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Si observamos los valores del error de exclusión, notamos que el mismo no alcanza la unidad, mientras que el error de inclusión logró reducirse a la mitad a lo largo de los tres procedimientos de selección. Estos últimos valores dan cuenta de un gran avance en la reducción este tipo de sesgos.

Los resultados sugieren que el Programa Ciudadanía Porteña realiza, mediante el empleo de metodologías convergentes, un deliberado esfuerzo por ajustar y calibrar los mecanismos de identificación y selección de sus beneficiarios.

## Referencias bibliográficas

Amarante, V., Arim, R. y Vigorito, A. (2005): "Metodología para la selección de participantes en el Plan de Emergencia Social", Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República, Montevideo.

Castañeda, T. y Lindert, K. (2006): "Implementación de mecanismos para los programas usando 'proxy means test'. Experiencias de América Latina", Ponencia presentada en la Tercera Conferencia Internacional sobre transferencias en efectivo condicionadas, Estambul.

Coady, D., Grosh, M. y Hoddinott, J. (2006): La Focalización de las transferencias en los países en desarrollo: revisión de lecciones y experiencias, Banco Mundial/IFPRI, Washington D.C.

Filgueira, F. (1998): "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada", en Brian Roberts (ed.): Ciudadanía y Política Sociales, FLACSO/SSRC, San José de Costa Rica.

Larrañaga, O. (2003): "Focalización de programas sociales en Chile. El sistema CAS", Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago de Chile.

Perez Ribas, R., Hirata, G. y Veras Soares, S. (2008): "Debatiendo los métodos de Focalización para las transferencias monetarias: índice multidimensional vs. proxy de ingresos para el programa Tekoporá de Paraguay", IPC Evaluation Note N° 2, International Poverty Centre/UNDP, Brasilia.

Veras Soares, F., Perez Ribas, R. y Guerreiro Osório, R. (2007): "Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: cash transfer programmes in comparative perspective", IPC Evaluation Note N° 1, International Poverty Centre/UNDP, Brasilia.