

Mitos y realidades sobre dinámica de la pobreza. Fundamentos de protección social para países en desarrollo

Francisco Pérez-Calle.¹

Abstract

This paper introduces a set of summarized conceptual underpinnings for the welfare system design in developing countries. Since the conceptual foundations addressed here are frequently against conventional beliefs, i framed the presentation comparing myths against realities. The myths are: i) Households' income volatility is the policy issue; ii) Macroeconomic shocks are the key source of risk for households; iii) Households with no access to social and banking services are unprotected; iv) Social protection designs shall be organized around shocks; v) Cross-section statistics can enlighten proper public policy aimed to intervene poverty dynamics.

Resumen

Este trabajo presenta una síntesis de fundamentos conceptuales para diseñar sistemas de protección social en países en desarrollo. Los fundamentos discutidos riñen con creencias comunes, por lo que se presentan en forma de mitos y realidades. Los mitos son: i) La volatilidad del ingreso del hogar es el problema; ii) Los choques macroeconómicos son la principal fuente de riesgo para los hogares; iii) Hogares sin acceso a servicios sociales ni bancarios están desprotegidos; iv) La protección social debe organizarse por riesgos; v) Con estadísticas de corte transversal podemos informar apropiadamente políticas públicas para intervenir la dinámica de la pobreza.

Keywords: Poverty dynamics, Vulnerability, Consumption insurance, Longitudinal surveys, Social protection, Welfare systems in Developing Countries.

Palabras clave: Dinámica de la pobreza, Vulnerabilidad, Aseguramiento del consumo, Encuestas longitudinales, Protección social en países en desarrollo.

Clasificación JEL: I30, I31, I32, I38, D81.

Primera versión recibida en febrero 1 de 2005; versión final aceptada en junio 25 de 2005.

Coyuntura Social No. 32, junio de 2005, pp. 99-114. Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.

¹ Investigador Asociado de Fedesarrollo. Agradezco los debates sostenidos en la Unidad Técnica del Ministerio de la Protección Social de Colombia en 2004, especialmente los aportes de Felipe Barrera; en el seminario de vulnerabilidad de la Unidad de Pobreza del BID (Washington, DC, junio 2005); y en el *Debate de Coyuntura Social* de Fedesarrollo sobre Protección Social (Bogotá, febrero 2005). Jonathan Morduch y Emmanuel Skoufias me hicieron comentarios a algunos puntos que incluyo en el trabajo. Carlos Ospino, Juan Pablo Giraldo y Lucas Higuera proveyeron excelente asistencia de investigación. Las afirmaciones y eventuales errores son mi responsabilidad. Correo electrónico: fperezcal@post.harvard.edu

I. Introducción

Con las recesiones de América Latina de los años noventa los formuladores de política de la región descubrieron que las fluctuaciones de la economía podrían traducirse en fluctuaciones del consumo de los hogares: ante pérdidas en el ingreso, por ejemplo, los hogares disminuirían el gasto en alimentos y podrían sacar a sus hijos de la escuela. Para evitar el empobrecimiento de los hogares por causa de las recesiones y otros choques, la región ha venido montando "sistemas de protección social" (que equivalen a los *welfare systems* de los países ricos).

Para conceptualizar estos sistemas, Holzmán & Jorgensen (2000) formularon el "manejo social del riesgo", cuyo enfoque tiene varios problemas: i) separa artificialmente las intervenciones entre prevención, mitigación y superación; ii) pone el énfasis en el Estado, al costo de no considerar el mercado ni el aseguramiento informal; iii) tiene un sesgo hacia los choques negativos que enfrentan los hogares, en vez de considerar también las ganancias potenciales provenientes de sus inversiones, por ejemplo en educación y salud.

En este trabajo proponemos criterios alternativos para el diseño de sistemas de protección social *activos* en países en desarrollo: estos son, sistemas orientados a revertir la dinámica de la pobreza, dotando a los hogares de herramientas para tomar mejores decisiones de suavización del consumo y acumulación de activos. Hablamos de protección social "activa", pues no solamente se trata de reducir las pérdidas sino también de aumentar las ganancias de los hogares, como camino para superar la pobreza (entre otras razones, porque los instrumentos emplea-

dos para disminuir las pérdidas y aumentar las ganancias con frecuencia son los mismos).

La siguiente es una síntesis de fundamentos conceptuales para diseñadores de políticas de protección social, provenientes de la literatura económica, varios de los cuales riñen con creencias comunes; por eso los presento en forma de mitos y realidades.

II. Mito 1: la volatilidad del ingreso del hogar es el problema

Realidad: la conversión de fluctuaciones del ingreso en fluctuaciones del consumo y la inversión, son problemas claves

Con frecuencia se le asigna demasiado énfasis a las fluctuaciones del ingreso de los hogares (o *volatilidad* o *riesgo*), que no necesariamente son un problema por sí mismas; por el contrario, el riesgo provee incentivos positivos al desarrollo económico mediante promesas de ganancias y pérdidas. De hecho, estos incentivos son motor del desarrollo económico pues en un mundo sin riesgos no habría incentivos para la inversión (Bernstein, 1996). Además, abolir las fluctuaciones del ingreso de los hogares, cuando éstas provienen del mercado, es difícil de practicar: la volatilidad macro, que se traduce en volatilidad de ingreso de los hogares, podría acrecentarse con la integración de las economías de los países (Rodrik, 1999).

A. Los problemas

Los problemas son mucho más complejos: el primero es la capacidad de los hogares de evitar que las fluctuaciones de ingreso se traduzcan en fluctuaciones del consumo y la inversión; por ejemplo, que el consumo de alimentos se reduz-

ca o que la acumulación de educación de los hijos se frene ante choques negativos al ingreso; también, que el hogar no disponga de mecanismos seguros para ahorrar y acumular ante un choque positivo al ingreso. Puesto en términos conceptuales, el problema central es la capacidad de los hogares de administrar sus recursos entre estados de la naturaleza y en el tiempo².

El segundo problema es la protección del consumo y la inversión mediante instituciones informales muy costosas, cuyo empleo puede afianzar la pobreza, como los créditos con casas de empeño y agiotistas (con tasas de interés anualizadas que pueden alcanzar tres dígitos) o la desacumulación de activos productivos (a estas instituciones informales nos referiremos en el mito 3).

El tercer problema son los incentivos que el riesgo genera en hogares desprotegidos, a mantener bajos niveles de activos (a mantenerse pobres): hogares que no pueden suavizar el consumo optarían por suavizar el ingreso, escogiendo actividades económicas de baja fluctuación de ingresos aunque, en consecuencia, de menores retornos (Morduch 1995). En palabras de Friedman, una mayor exposición a eventos azarosos lleva a elecciones conservadoras.

En síntesis, el problema de la protección social activa es evitar que el riesgo de ingresos afecte el consumo y la inversión de los hogares, reproduciendo la pobreza.

B. Teoría: la hipótesis del ingreso permanente y la teoría del manejo óptimo del riesgo

¿Que dice la teoría sobre la forma como se relacionan el consumo y el ingreso en incertidumbre? La hipótesis del ingreso permanente de Friedman (1957) y la teoría del ciclo de vida de Modigliani (1954), modelan las relaciones entre fluctuaciones de ingreso y de consumo³. El modelo predice que el consumo es menos volátil que el ingreso, siempre y cuando las personas puedan pedir prestado o prestar (crédito y ahorros) frente a choques *transitorios*, sean negativos o positivos. Por el contrario, el consumo respondería uno a uno frente a choques *permanentes*. En otras palabras, el consumo es función del ingreso permanente, esto es, el ingreso generado mediante las capacidades estructurales del individuo. El aumento inesperado del ingreso, no relacionado con sus capacidades estructurales, sería tratado como un choque transitorio; en consecuencia, no sería incorporado dentro del consumo sino trasladado al ahorro. En el mismo sentido, los choques transitorios negativos de ingreso no alterarían el patrón del consumo sino que serían manejados con crédito.

Por su parte, la teoría de manejo óptimo del riesgo propone que ante un arreglo óptimo de distribución del riesgo entre un grupo de individuos, el consumo del hogar covaría con el consumo del grupo (consumo agregado) pero no

² Al privilegiar el problema alrededor del consumo y la inversión no cerramos la puerta a otros problemas potenciales de las fluctuaciones del ingreso por sí mismas. Una hipótesis es la de Milton Friedman (1953) según la cual la elección más que el azar explica la riqueza de los individuos; evidencia relativamente nueva sugiere que los pobres enfrentan mayor riesgo económico que los no-pobres, o que aunque el tamaño de las fluctuaciones sean semejantes, sus determinantes serían distintas.

³ Ambos modelos pueden ser tratados como el mismo si se define al consumo como el valor de la renta anual de la riqueza humana y no-humana (Deaton, 1992, p. 82).

con el ingreso del hogar particular (véase la formulación en Kreps, 1990). En particular, la hipótesis del aseguramiento completo del consumo predice que en presencia de arreglos entre individuos para manejar el riesgo, el consumo de cada individuo responde uno a uno a cambios que afectan simultáneamente a varios hogares (como por ejemplo, una recesión), pero no responde a choques que sólo afectan a un hogar particular sin afectar a otros (choques idiosincráticos).

C. Pobreza y vulnerabilidad⁴

Quienes estudian la dinámica de la pobreza frecuentemente emplean dos medidas de vulnerabilidad de los hogares: la vulnerabilidad a la pobreza y el aseguramiento del consumo⁵. La primera estima la probabilidad que los hogares sean pobres en el futuro, esto es, que su nivel de ingresos se encuentre por debajo de una línea de pobreza. De acuerdo a este enfoque, la vulnerabilidad se mide respecto a fluctuaciones del ingreso. Pero la teoría predice y la evidencia empírica lo corrobora, que los hogares se las arreglan para proteger su consumo evitando que éste fluctúe con el ingreso idiosincrático (ver mito 3).

El aseguramiento del consumo, en efecto, informa mejor, aunque en forma imperfecta, sobre la vulnerabilidad de los hogares: nos dice qué tanto del consumo se afecta por cambios en el ingreso idiosincrático; además, tiene la propiedad que no compara el consumo de los hogares contra una línea social (la línea de pobreza) sino contra el ingreso permanente de cada ho-

gar: la literatura sobre economía del comportamiento (por ejemplo Kahneman & Tversky, 1979) sugiere que los portadores de utilidad no son los niveles de consumo sino los cambios en el consumo (las pérdidas y las ganancias); el aseguramiento del consumo capturaría en parte este enfoque.

Esta medida de vulnerabilidad, sin embargo, no deja ver los costos en los que incurre el hogar para proteger su consumo hoy; si los costos son altos, (por ejemplo suavizando el ingreso), puede aumentar la vulnerabilidad del hogar a la pobreza en el futuro.

A manera de síntesis, concentrar la política pública en el riesgo de ingreso deja por fuera más de la mitad del problema. La protección social activa debe concentrarse en proteger el consumo de los hogares pobres, y en apalancar las inversiones de los hogares pobres para que superen la pobreza mediante la acumulación de una base de activos.

III. Mito 2: los choques macroeconómicos son la principal fuente de riesgo para los hogares

Realidad: los choques idiosincráticos explican una gran parte de los cambios en el consumo del hogar, incluso durante recesiones

Contrario a la creencia generalizada, una gran porción de la volatilidad del ingreso del hogar se explica por choques idiosincráticos, aún en

⁴ La discusión sobre las propiedades de las medidas de vulnerabilidad sigue principalmente a Skoufias (2003).

⁵ Para una discusión en detalle véase Hoddinott & Quisumbing (2003), quienes también discuten la utilidad / desutilidad por cambios en las dotaciones (calculada mediante variación equivalente), como forma de medir la vulnerabilidad.

áreas expuestas a cambios drásticos de clima, e incluso durante recesiones. En palabras de Townsend (2004), detrás del consumidor promedio y de los agregados macro hay una rica variedad de experiencias de los hogares y los negocios, como de choques idiosincráticos, y de choques municipales y regionales (p.2).

Creciente evidencia empírica muestra la heterogeneidad de cambios del consumo de los hogares en el tiempo. Aquí citaremos ejemplos de Indonesia, Nicaragua e India.

Con datos de una encuesta longitudinal de hogares⁶ de Indonesia, Pritchett y otros (2002) encuentran una gran varianza en los cambios en el consumo de los hogares, *durante la recesión* de finales de los años noventa: por ejemplo, no todos los hogares en la parte más baja de la distribución del consumo sufrieron cambios negativos durante la recesión; por el contrario, algu-

nos tuvieron cambios positivos, y en general, todos los quintiles de consumo presentaron gran heterogeneidad.

Con datos longitudinales de hogares de Nicaragua (que son representativos a nivel nacional) hicimos el mismo ejercicio para el periodo 1998-2001 (para el cual hay datos panel disponibles), obteniendo resultados muy semejantes: del grupo de pobres en t_0 resultan perdedores y ganadores en t_1 , como igual sucede con los no-pobres. El Cuadro 1 presenta los resultados: las columnas organizan los hogares por quintiles de consumo per cápita en t_0 (1998), siendo el quintil 1 el más pobre; las filas organizan los hogares por quintiles de *cambio* en el consumo per cápita en el periodo 1998-2001, después de deflactar con IPC; cada celda muestra el cambio anual del consumo per cápita promedio por hogar; así, por ejemplo, el consumo per cápita promedio del quintil 1 de consumo en 1998 y del quintil 1 de

Cuadro 1

NICARAGUA: CAMBIO ANUAL PROMEDIO EN EL CONSUMO PER CÁPITA DE LOS HOGARES (%)

Quintiles de cambio del consumo	Quintiles de niveles de consumo per cápita 1998 (t_0)				
	1	2	3	4	5
1	-15,6	-16,5	-16,0	-16,3	-17,6
2	-6,8	-6,0	-5,7	-6,7	-6,2
3	3,1	2,7	2,7	2,3	2,4
4	16,0	15,9	14,5	13,7	14,4
5	250,9	48,2	52,7	37,7	47,3

Datos deflactados con IPC.

Fuente: Encuesta Panel LSMS 1998 y 2001. Cálculos del autor.

⁶ Este tipo de encuestas (también conocidas como encuestas panel) sigue la misma unidad de observación en el tiempo (en este caso sigue a los mismos hogares), por oposición a las encuestas de corte transversal, donde la muestra cambia en cada ronda de captura de datos.

cambio en el periodo se redujo en 15,6% real. Pero así mismo, los tres quintiles mas altos de *cam-bio* en el consumo muestran crecimientos reales positivos, tanto en los pobres como en los no-pobres. Los resultados son robustos al control por cambio en el tamaño del hogar. El mismo ejercicio efectuado con datos panel para zonas rurales de Colombia, y zonas urbanas de menos de 100 mil habitantes, arroja resultados semejantes (no presentados aqui).

Morduch (1991, citado en 1999) aporta evidencia en la misma dirección. Con datos de la India, estimó que entre el 75 y el 96 por ciento de la varianza del logaritmo del ingreso de los hogares permanece después de remover la variación debida a cambios en el ingreso promedio de la villa y en el ingreso promedio del hogar durante el periodo estudiado. Morduch señaló que "parte de esta variación residual e idiosincrática es seguramente error de medición, pero aún si la mitad es error, una variación idiosincrática sustancial permanece" (p. 193).

A. Implicaciones de política y focalización

El peso de los choques idiosincráticos en el cambio del consumo de los hogares en el tiempo tiene varias implicaciones. Primero, significa que hay espacio para el aseguramiento: cambios en el consumo de algunos que no afectan a los otros es la base de los seguros, formales e informales. De hecho, como veremos adelante, los hogares encuentran la forma de proteger su consumo (aunque en forma imperfecta) ante cambios idiosincráticos en el ingreso. Segundo, este fenómeno impone dificultades para el diseño de programas de protección social: la probable heterogeneidad de choques, la dificultad para obser-

varlos y la potencial correlación dinámica entre los mismos, le pueden restar efectividad a programas diseñados para choques específicos, que pierden el verdadero contexto del cambio en el consumo. Tercero, implica que la focalización con pruebas de medios económicos (*proxy-means test*, tipo *sisben* en Colombia y *selben* en Ecuador), puede generar alta filtración. En otras palabras, el *proxy-means test* de pobreza no sirve como *proxy-means test* de vulnerabilidad.

Así lo muestra Pritchett (2001) para Indonesia: para enfrentar la recesión de 1997 el gobierno introdujo varios programas, entre ellos subsidios para el arroz y un programa de empleo de emergencia. El primero se focalizó con una prueba de medios económicos de los hogares, y el segundo, a través de auto-selección de los interesados. Con la matriz de quintiles de niveles de consumo y de cambios de consumo en el tiempo, descrito antes para Nicaragua, Pritchett analiza la incidencia *estática* y la incidencia *dinámica* de ambos programas. El autor encuentra que la auto-selección funcionó mejor que la focalización administrativa con pruebas de *proxy-means*, cuando se miden ambas dimensiones de análisis (niveles y cambios del consumo).

IV. Mito 3: hogares sin acceso a servicios sociales ni bancarios están desprotegidos

Realidad: los hogares, pobres y no-pobres, logran proteger su consumo, pero a costos distintos, incluyendo instituciones informales

Con frecuencia se asume que es muy probable que los hogares, especialmente los más pobres, reduzcan su consumo ante una caída de sus in-

gresos. La realidad es bien diferente: los hogares se las arreglan para mantener su nivel de consumo y la producción de sus negocios frente a fluctuaciones idiosincráticas de su ingreso. En otras palabras, el consumo responde poco frente a fluctuaciones no covariadas en el ingreso. Tales son los resultados de las pruebas del aseguramiento del consumo disponibles para México, Colombia, Nicaragua y Perú⁷. Estos resultados se suman a datos semejantes obtenidos para Estados Unidos e India⁸. El Cuadro 2 presenta las estimaciones para varios países. En general, el consumo es inelástico a cambios en el ingreso idiosincrático, aunque el nivel de aseguramiento logrado es imperfecto, es decir, el β es distinto de cero, que es la predicción del modelo de aseguramiento completo resumido en el Recuadro 1. Aunque los resultados no son estrictamente comparables entre países⁹, es de destacar que la estimación es semejante en países de ingresos altos, medios y bajos.

A. Propiedades de las instituciones informales¹⁰

Los resultados sobre aseguramiento del consumo inicialmente sorprenden cuando se desconoce la enorme red de mecanismos informales desplegada por los hogares para protegerse. De hecho, hace quince años, las primeras estimaciones sobre esta prueba en Estados Unidos generaron mucha resistencia puesto que se desconocía el rol alternativo de instituciones informales y semiformales como las ONGs, las ayudas entre familiares y los servicios estatales (Cochrane, 1991).

Las instituciones informales incluyen las populares asociaciones de crédito rotativo (ROSCAS¹¹, en la literatura de microfinanzas; *Tandas*, en México; *Cadenas*, en Colombia), los ahorros en especie (joyas, por ejemplo), las casas de em-

Cuadro 2
ASEGURAMIENTO DEL CONSUMO PER CÁPITA ANTE CHOQUES IDIOSINCRÁTICOS DE INGRESO

	β^*
América Latina	
México (Gracia-Verdú)	0,038
Colombia (Barrera & Pérez-Calle)	0,075
Nicaragua (Barrera & Pérez-Calle)	0,091
Perú (Tejerina)	0,27
Otros países	
Bangladesh rural (Ifpri)	0,03
Rusia urbano (Ifpri)	0,18
Estados Unidos (Mace)	0,04

* log delta consumo per cápita del hogar contra log delta del ingreso idiosincrático, con controles de cambios agregados.

Fuente: Documentos de autores reseñados.

⁷ Los autores de los estudios por país son, en su orden, García-Verdú 2002 y Skoufias 2002 (para México); Barrera y Pérez-Calle, 2005 (para Colombia y Nicaragua); y Tejerina, 2005 (para Perú).

⁸ Cochrane, 1991 y Mace, 1991, estimaron el aseguramiento del consumo en Estados Unidos; Townsend, 1994, lo hizo para India.

⁹ Los valores de la tabla no son necesariamente comparables. Tejerina plantea así las diferencias entre países: ¿suavizan menos los hogares peruanos su consumo frente a otros países? ¿ó sus ingresos están mejor medidos?, refiriéndose al hecho de que el coeficiente del ingreso sería menor para quien tiene mas problemas de medición de ingreso (sesgo de atenuación).

¹⁰ Esta sección se basa principalmente en Besley (1995) y Morduch (1999).

Recuadro 1

Estimación del aseguramiento del consumo

La prueba estándar de aseguramiento del consumo estudia la covarianza entre la tasa de crecimiento del consumo del hogar frente a la tasa de crecimiento del ingreso:

$$\Delta \log C_{t,t-1}^j = \alpha + \beta_1 \Delta \log \bar{C}_{t,t-1}^a + \beta_2 \Delta \log Y_{t,t-1}^j$$

a la izquierda tenemos la tasa de crecimiento del consumo per cápita del hogar j entre los periodos t y $t-1$; a la derecha, las tasas de crecimiento del consumo per cápita promedio de la localidad a , y del ingreso idiosincrático per cápita del hogar j . En presencia de mercados completos de aseguramiento, la predicción del modelo es $\beta_1 = 1$ frente a cambios agregados (capturados aquí por el consumo promedio de la localidad), y $\beta_2 = 0$ frente a cambios en el ingreso idiosincrático. Para corregir por endogeneidad algunas especificaciones reemplazan los términos de la derecha por una *variable ficticia* de choques, por ejemplo el desempleo del jefe del hogar en el periodo. Para mayor detalle véase Barrera y Pérez-Calle, 2005.

peño, los agiotistas, las transferencias entre hogares (incluyendo remesas de migrantes), y el aumento de la participación de los miembros del hogar en el mercado laboral (Recuadro 2).

Algunas de estas instituciones y mecanismos funcionan debido a que se benefician del acceso a información privilegiada: el prestamista puede observar el esfuerzo real y las contingencias enfrentadas por su cliente; los arreglos grupales se benefician del monitoreo de pares y

de la imposición de la reciprocidad (de hecho, los prestamos grupales de las microfinanzas se basan en el principio de obligaciones mutuas entre pares, propio del aseguramiento informal). Esta ventaja sobre la información también hace posible la existencia de servicios más sofisticados que los comunes del sistema bancario: por ejemplo, el cronograma de pagos puede ser más flexible para acomodarse mejor al ingreso volátil del cliente; otro ejemplo son los arreglos crediticios con propiedades de aseguramiento como los créditos con obligaciones de pago contingentes a pérdidas de cosecha.

Recuadro 2

Otras formas de aseguramiento informal

Rosenzweig (1988), sugirió que las familias rurales de India diversifican el riesgo a través del matrimonio de sus hijas con hombres de provincias con clima no covariante. Con los datos panel de ICRISAT en India, Rosenzweig y Wolpin (1993) encontraron que los campesinos usan bueyes para suavizar el consumo frente a choques idiosincráticos negativos, ya que el precio de estos animales es "prácticamente inmune a choques de producción restringidos a una comunidad o villa" en el área rural de India (Ray 1998, p. 592).

Sin embargo, las instituciones informales tienden a ser débiles. El modelo de reciprocidad de Coate y Ravallion (1993), predice que los arreglos mutuos tienden a fallar precisamente cuando el aseguramiento es más necesario. A su vez, se debilitan cuando "el ingreso de los participantes tiene diferentes tasas de crecimiento, pues los más ricos tienden a salirse del arreglo en lugar de resignarse a redistribuir sistemáticamente a

¹¹ Rotating savings and credit associations.

los otros" (Morduch 1999, p. 194). El aseguramiento informal también puede ser frágil cuando se desarrolla dentro de una relación patrón-cliente: Fafchamps (1992) muestra que "los hogares relativamente ricos pueden encontrarse en una posición en la que pueden extraer plusvalías de los hogares más pobres. Los hogares con riqueza acumulada pueden ofrecer mucho a los hogares pobres y vulnerables. Pero, a cambio, los pobres pueden que tengan que ofrecer trabajo y tasas concesionales para obtener protección de sus patrones en tiempos difíciles" (Morduch, 1999).

Como lo señaló Besley (1995), la inflación alta, típica de los países en desarrollo, puede restringir los retornos positivos por posponer el consumo; los ahorros en especie, como joyas, granos o bueyes, son vulnerables a cambios significativos en el precio de esos bienes. Las obligaciones familiares pueden gastar parte de los ahorros en la forma de transferencias; además, estos ahorros difícilmente pueden ayudar a superar "series de choques negativos, como los que pueden ocurrir después de inundaciones o incendios, destructores de activos productivos" (Besley, p. 121).

Los costos en los que incurren los hogares pobres para protegerse pueden ser muy altos, aumentando su vulnerabilidad al empobrecimiento en el futuro (Skoufias, 2003). El ejemplo clásico es la desacumulación de activos productivos, como el retiro de los hijos del colegio. Pero hay otros ejemplos igual de sugestivos. Mansell (1995), por ejemplo, encuentra en México tasas anuales de crédito prendario que oscilan entre

120 y 300%. Marulanda (2005) cita tasas para Colombia del 10% mensual en prenderías y del 1% diario en tiendas de abarrotes.

Las instituciones informales tienden a desaparecer a medida que el mercado de capitales se desarrolla: las instituciones formales "son capaces de alcanzar economías de escala en la intermediación financiera que no pueden ser igualadas por las asociaciones de menor escala" (Besley, p. 121).

¿Cuáles instituciones, entonces, proveen aseguramiento a los hogares? ¿Hasta que grado las instituciones formales deben sustituir o complementar las informales? Salvo notables excepciones¹², infortunadamente, en América Latina el conocimiento sobre sus instituciones informales y no estatales sin ánimo de lucro es aún muy limitado, proveyendo un terreno fértil para la investigación hacia el futuro.

V. Mito 4: la protección social debe organizarse por riesgos

Realidad: la protección social debe organizarse por instrumentos

Hay muchas taxonomías posibles de las intervenciones para proteger el consumo y la inversión de los hogares. Por ejemplo, Holzmann & Jorgensen (2000) recomiendan un diseño institucional *cronológico*, organizado alrededor de la prevención, la mitigación y la superación. Aunque conceptualmente plausible, este diseño tiene problemas en la práctica; como hemos visto, hay una gran heterogeneidad de choques al con-

¹³ Para América Latina, véase Gaviria (2001); para México, Mansell (1995); para Colombia, Misión Social (2002) y Santos (2004).

sumo, difíciles de observar para el formulador de política, por lo que intervenir algunos choques observados corre el riesgo de perder el verdadero contexto del choque¹³.

Mitigación, prevención y superación son mas bien tres fases del mismo problema, en vez de problemas independientes.

A su vez, Ehrlich & Becker (1972) proponen una taxonomía *basada en las variables* que los servicios intervienen, *en vez del momento* en que se interviene: por ejemplo, algunas intervenciones reducen la probabilidad de un choque negativo de ingreso (la auto-protección); otras intervenciones trasladan recursos entre estados de la naturaleza (como los seguros y los ahorros), pero no reducen la probabilidad de ocurrencia del evento (el auto-aseguramiento y el aseguramiento de mercado).

A. Protección social a través del mercado, el Estado y la familia

Otra alternativa es diseñar alrededor de los instrumentos necesarios para que los hogares administren óptimamente su ingreso, *frente a cualquier tipo de choque*, trátase de pérdidas o ganancias; en otras palabras, se trata de dotar a los hogares de la capacidad de distribuir sus recursos a través del tiempo (como el crédito y el ahorro) y a través de los estados de la naturaleza (como los seguros). Nótese que bajo este esquema, tanto *el uso y momento de uso son definidos por el hogar*.

Las herramientas empleadas son provistas por tres instituciones: el mercado, el Estado y los

hogares y comunidades (las instituciones informales), pues se trata de complementar a los hogares en vez de sustituirlos.

Bajo este esquema, el mercado participa mediante la provisión de servicios micro-financieros (no solamente crédito), cuya entrada al negocio puede ser subsidiada por el Estado. A su vez, el Estado provee servicios sociales diseñados con propiedades financieras, (ver ejemplos abajo). Las familias continúan sumando a la protección mediante transferencias y remesas entre vecinos y amigos.

El formulador de políticas *diseña servicios sociales que complementan la iniciativa de las familias y del mercado, en vez de sustituirlas*. Un sistema solamente estatal puede desplazar valiosas instituciones de mercado y aseguramiento informal, generando ineficiencia para la sociedad y un beneficio neto menor al esperado para los beneficiarios de los servicios. Por ejemplo, las reglas de elegibilidad de servicios sociales focalizadas en individuos tienden a perder el contexto del hogar: cuando se cree que se está afectando a un individuo, en la práctica se afecta a todo el hogar, sencillamente porque los recursos de éste se agregan en una sola bolsa. Si este es el caso, las reglas de los servicios sociales afectan la estructura de incentivos con las que el *hogar* asigna sus recursos. Por ejemplo, servicios en especie cambian el precio relativo del bien subsidiado incentivando el desplazamiento de los recursos líquidos disponibles hacia otros bienes y servicios.

Los márgenes que potencialmente son afectados por la oferta estatal son: i) **mercados fi-**

¹³ Otro problema de H&J es que ponen "en la misma canasta" problemas esencialmente diferentes (como desempleo y desastres naturales), que por sus diferencias requieren tecnologías de intervención totalmente diferentes.

nancieros formales: hogares con acceso a servicios estatales contingentes en estados de la naturaleza tendrían menos incentivos para buscar servicios financieros, frente a hogares sin apoyo estatal; ii) **transferencias privadas** entre hogares: por ejemplo Jensen (2003) muestra cómo por cada rand de dinero pagado como pensión estatal a los adultos mayores en Sudáfrica, las familias redujeron su apoyo a sus adultos mayores en 0,25-0,30 rand, en promedio; iii) **oferta laboral:** por ejemplo Atanasio (2004) encuentra un efecto positivo de los Hogares de Bienestar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) sobre la oferta laboral; aunque el programa se diseñó principalmente como apoyo nutricional, en la práctica su contribución principal sería servir de guardería para que las madres entren al mercado laboral, contribuyendo a mejorar los ingresos del hogar; iv) **organización familiar:** por ejemplo, Becker en su tratado sobre la familia (1991) atribuye al desarrollo de los servicios de *welfare* el deterioro de la familia en los países desarrollados.

B. Servicios sociales estatales con propiedades financieras

Son varios los ejemplos de servicios sociales estatales con propiedades financieras, a los que nos referimos antes: Estados Unidos adoptó un tiempo límite para que los beneficiarios de transferencias en efectivo (personas que entran en crisis económica) tengan derecho a las mismas, lo que de hecho las asemeja a un seguro. El programa mexicano "jóvenes con oportunidades"

otorga puntos redimibles en dinero a los estudiantes que aprueban años escolares; una vez el alumno consigue cierta cantidad de educación mínima, su ahorro de puntos puede redimirse en inversiones productivas, educación, vivienda o salud. El proyecto brasileño *Bolsa Escola* condicionaba en sus orígenes la participación en el programa al ahorro en servicios financieros formales. El proyecto de subsidios condicionados a la asistencia escolar de Bogotá busca dotar de cuentas de ahorro a sus beneficiarios para no imponerles *cuánto* deben retirar ni *cuándo* deben hacerlo, permitiendo que las transferencias estatales se ajusten a la heterogénea volatilidad del ingreso de los hogares beneficiarios.

VI. Mito 5: estadísticas de corte transversal son suficientes para intervenir la dinámica de la pobreza

Realidad: las encuestas longitudinales de hogares son prioritarias para informar decisiones acertadas

Las encuestas de corte transversal son menos útiles de lo que se cree para entender la dinámica de la pobreza, y las encuestas longitudinales¹⁴ son más necesarias y viables de lo que habitualmente se piensa.

La utilidad relativa de ambos tipos de encuestas se evidencia, por ejemplo, al medir la vulnerabilidad a la pobreza¹⁵. Las metodologías que explotan la variación (residual) de corte trans-

¹⁴ Para una descripción de la diferencia entre ambos tipos de encuestas véase el pie de página 6.

¹⁵ Es decir, estimar la probabilidad de que un hogar se encuentre o permanezca debajo de la línea de pobreza en el futuro.

versal asumen que ésta representa las variaciones inter-temporales. Tal no es el caso. Con datos panel de Nicaragua y Colombia, Pérez-Calle y Cano (2005) comparan el *pronóstico* de consumo futuro de los hogares arrojado por datos de corte transversal (metodología Chaudhuri *et al*, 2003), contra la *realización* del consumo observada con datos longitudinales; la diferencia entre pronóstico y realización, medida como errores tipo I y tipo II, es significativa (Cuadro 3). Lo mismo sucede cuando se comparan las distribuciones de los consumos pronosticados y realizados (Gráfica 1). Incluso, si aparentemente no hubiera errores de predicción, y si las distribuciones pronosticada y observada fueran iguales, se trataría apenas de una coincidencia, pues la variación de corte transversal es conceptualmente distinta a la variación inter-temporal.

Los datos longitudinales en países en desarrollo no solamente permitirían medir en forma apropiada la vulnerabilidad de la pobreza; también permitirían observar la asignación de re-

Cuadro 3

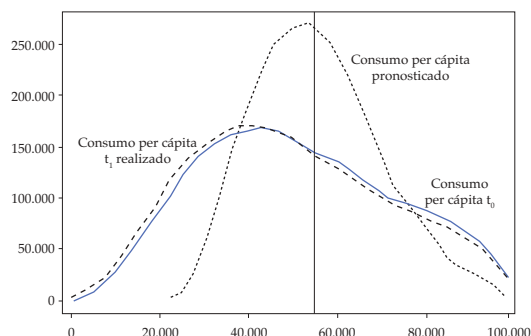
NICARAGUA. PRUEBA DEL PODER PREDICTIVO DE VULNERABILIDAD A LA POBREZA BASADA EN DATOS DE CORTE TRANSVERSAL 1998-2001

Predicción	Total (%)	Urbano (%)	Rural (%)
No-pobre verdadero	35,5	40,3	29,7
No-pobre falso	11,8	11,7	11,8
Pobre falso	21,4	19,7	23,4
Pobre verdadero	31,3	28,2	35,0
Total	100,0	100,0	100,0
Errores			
Tipo I	40,6	41,1	40,1
Tipo II	24,9	22,5	28,4

Fuente: Pérez-Calle & Cano (2005).

Gráfico 1

DISTRIBUCIONES OBSERVADA Y PRONOSTICADA DEL CONSUMO COLOMBIA 2002-2003



Datos: Muestra Familias en Acción.
Fuente: Pérez-Calle y Cano (2005).

curso de los hogares en el tiempo, medir la complementariedad y sustituibilidad de programas y servicios, proveer medidas de volatilidad del ingreso y del consumo de los hogares e identificar sus determinantes, evaluar la contribución marginal de instituciones y servicios observados en las encuestas a la protección del consumo y la inversión, y, con varias tomas en el tiempo, generar un *proxy means test* de vulnerabilidad que se suma al de pobreza, cuyas limitaciones para predecir cambios de consumo en el tiempo ya hemos señalado.

Frecuentemente se arguye que las encuestas panel presentan el problema de atrición ó desgaste, con sus potenciales implicaciones sobre el sesgo de selección. La experiencia del panel de Indonesia de los años noventa muestra que es posible reducir notablemente el problema, en buena medida con una detallada estrategia de diseño y captura, que incluye por ejemplo un cuestionario de familiares y amigos, a manera de contactos para reubicación del encuestado en el futuro (Thomas *et al*, 1999).

La ausencia de datos panel no solo limita la medición de la dinámica de la pobreza sino también el desarrollo teórico sobre la misma. Para Morduch (1994), la incipiente intersección entre la economía de la pobreza y la economía del riesgo se debe a que la primera fue desarrollada en países ricos donde la pobreza es más estructural y tiene menos relación con el riesgo económico, y también por la falta de datos longitudinales que vinculen riesgo y pobreza. De hecho, la ausencia de datos panel podría estar detrás de varios de los mitos discutidos en este trabajo (para ver ejemplos de encuestas panel véase el Recuadro 3).

VII. Comentarios finales

El estudio de la dinámica de la pobreza introduce un nuevo paradigma para pensar y medir la pobreza, pues los instrumentos teóricos y estadísticos habituales son insuficientes. El Cuadro 4 resume las diferencias entre paradigmas.

No existe una fórmula única para montar sistemas de protección social. De hecho, hay una

Recuadro 3 Ejemplos de encuestas panel

El Estudio Panel de la Dinámica del Ingreso de Estados Unidos (PSID), que inició encuestando 4,000 hogares repetidos a finales de los años sesenta, actualmente alcanza más de 7,000 hogares. En países en desarrollo, la encuesta precursora de tipo longitudinal fue recogida durante 10 años por ICRISAT en las zonas rurales de India. También se cuentan las encuestas de vida familiar (FLS) de Indonesia y Malasia. México recientemente recolectó dos puntos en el tiempo de datos panel, entre otras cosas para informar su plan de desarrollo nacional. Estos datos se suman a las cuatro tomas longitudinales recolectadas en la zona rural mexicana para evaluar el programa *Progreso*. En Colombia se recogieron datos panel de 10,000 hogares pobres de ciudades no capitales con población inferior a 100,000 habitantes, entre 2002 y 2003.

gran variabilidad en los diseños institucionales en los países que cuentan con estos sistemas: por ejemplo, el objeto del sistema chileno es la reducción de la miseria, el de Estados Unidos es el retorno al mercado laboral de quienes tuvieron una crisis económica en su hogar, el de varios países Europeos es proteger el ingreso de las personas. Pese a la variación en los diseños ins-

Cuadro 4

DIFERENCIAS DE ENFOQUE ENTRE POBREZA Y VULNERABILIDAD

	Nivel de consumo del hogar (pobreza estática)	Cambios del consumo del hogar (dinámica de la pobreza)
Datos	Encuestas de corte transversal	Encuestas panel
Intervenciones	Salud, educación asistencia social	Crédito, ahorro, seguros, transferencias condicionadas, servicios sociales con propiedades financieras
Focalización	Proxy-means test de pobreza	Proxy-means test de vulnerabilidad; auto-focalización
Evaluación	Incidencia estática (ejemplo: quintiles de niveles de consumo)	Incidencia dinámica (ejemplo: quintiles de cambio en el consumo)
Benchmark	Líneas de pobreza	Suavización del consumo y la inversión del hogar

Fuente: El autor.

titucionales, la literatura económica resumida en este trabajo es sugerente sobre ideas claves que debieran tenerse en cuenta al montar estos sistemas en países en desarrollo, indistintamente de sus particularidades. Una alternativa de diseño es la protección social activa, cuyos elementos esenciales discutimos aquí, y que se resumen en el Cuadro 5.

Finalmente, si se preguntara por la especificidad de la protección social frente a la política social sectorial convencional diríamos lo siguiente: así como el foco del sector educativo son las escuelas y la pedagogía, del sector salud son los hospitales y la medicina, el foco de la protección social son los hogares y sus decisiones de acumulación de activos.

Cuadro 5

ENFOQUES PARA SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Protección social pasiva (manejo social del riesgo)	Protección social activa
Enfásis en el Estado	Tres instituciones: estado, mercado e instituciones informales
Sesgo hacia choques negativos	Riesgo es pérdidas y ganancias
Diseño institucional cronológico: prevención, mitigación y superación	Diseño institucional se efectúa alrededor de instrumentos para administrar el consumo y la inversión del hogar

Fuente: El autor.

Recuadro 4

Problemas de la dinámica de la pobreza

La gráfica presenta una simplificación de cinco problemas de la dinámica de la pobreza, para tres tipos de hogares: pobres (p), ingresos medios (m) y ricos (r). Las curvas que fluctúan son el ingreso (y) y las planas son el consumo (c).

El primer problema es el nivel de activos P , M y R , (que es el que atrae la mayor atención) y usualmente se mide con las líneas de pobreza.

El segundo problema es la volatilidad del ingreso (o riesgo del ingreso); las curvas P_y , M_y y R_y ilustran estas fluctuaciones. Convencionalmente se piensa que la volatilidad del ingreso de los hogares es explicada por choques covariantes, cuando en la práctica los idiosincráticos explican buena parte de las fluctuaciones.

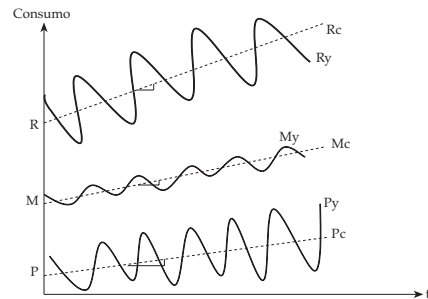
El tercer problema es la capacidad de los hogares para suavizar el consumo, y los costos de los mecanismos que emplean para lograrlo. Las curvas punteadas en la gráfica representan el consumo de tres familias P_c , M_c y R_c . Las familias con mayor nivel de activos cuentan con acceso a servicios financieros, un mayor nivel relativo de ahorro y otros activos que permiten aseguramiento de mercado y auto-aseguramiento, ante choques negativos. Estas posibilidades formales para los pobres son nulas o muy restringidas, por lo que emplean sustitutos informales.

El cuarto problema es la pendiente del consumo en el ciclo de vida, P_p , M_p y R_p . La gráfica muestra una relación positiva entre nivel de activos y pendiente del consumo;

Fuente: El autor.

las posibilidades de los hogares para aumentar su consumo en el tiempo están asociadas a la redistribución del ingreso; pero también a los retornos de las inversiones que hagan los hogares, y por tanto al acceso a servicios financieros de ahorro y crédito.

Un quinto problema son los incentivos generados por la excesiva exposición al riesgo. Un comportamiento racional frente a alta incertidumbre y baja protección es elegir actividades económicas de bajo riesgo, pero de bajos retornos; en otras palabras, para suavizar el consumo la decisión es suavizar el ingreso; así, los incentivos propios de una alta exposición del consumo a la volatilidad del ingreso proveen un mecanismo adicional para que la pendiente del consumo no aumente, por los costos potenciales de elegir cursos de acción más rentables pero muy riesgosos.



Bibliografía

- Barrera, Felipe y Francisco Pérez-Calle (2005), "Consumption insurance: evidence from Colombia and Nicaragua", mimeo. IDB.
- Bernstein, P. (1996), *Against the Gods*. New York: John Wiley and Sons.
- Besley, Timothy (1995), "Non-market Institutions for Credit and Risk Sharing in Low-Income Countries" *Journal of Economic Perspectives* 9(3), pp. 115-127.
- Coate, Stephen; Ravallion, Martin (1993), Reciprocity without Commitment: Characterization and Performance of Informal Insurance Arrangements. *Journal of Development Economics*, vol. 40 (1). p 1-24. February.
- Cochrane, John H. (1991), "A Simple Test of Consumption Insurance," *Journal of Political Economy*, 99(5), p. 893-920.
- Deaton, Angus (1992), *Understanding Consumption*. Oxford University Press: Oxford, p. 76-84.
- Ehrlich, Isaac & Becker, Gary S. (1972), "Market Insurance, Self-Insurance, and Self-Protection", *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 80(4), pages 623-48.
- Kahneman, Daniel y Amos, Tversky (1979), "Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk" *Econometrica*, 47, 263-291.
- Kahneman, Marcel (1992), "Solidarity Network in pre-industrial Societies" *Economic Development and Cultural Change* 41 (October): 147-73.
- Friedman, Milton (1953), Choice, Chance and the Personal Distribution of Income. *Journal of Political Economy*, pp. 277-290.
- Friedman, Milton (1957), *A Theory of The Consumption Function*. Princeton University Press.
- Gaviria, Alejandro (2001), Household Responses to Adverse Income Shocks in Latin America, Inter-American Development Bank WP-455.
- Hoddinott, John and Agnes, Quisumbing (2003), Methods for Microeconomic Risk and Vulnerability Assessments. Social protection Series, World Bank.
- Holzmann, Robert y Jorgensen, Steen (2000), "Social Risk Management. Conceptual underpinnings for the social protection sector strategy paper" World Bank.
- Kreps, David (1990), *A course on microeconomic theory*. Princeton University Press.
- Jensen, Robert (2003), Do private transfers 'displace' the benefits of public transfers? Evidence from South Africa. *Journal of Public Economics* 88 (2003) 89-112.
- Mace, Barbara J. (1991), "Full Insurance in the Presence of Aggregate Uncertainty," *Journal of Political Economy*, 99(5), p. 928-56.
- Mansell, Catherine (1995), *Las finanzas populares en México*. ITAM.
- Misión Social (2002), *Familias Colombianas: Estrategias Frente al Riesgo*. Departamento Nacional de Planeación-Colombia.
- Morduch, Jonathan (1994), "Poverty and Vulnerability", *American Economic Review*, 84(2), p. 221-225.
- Morduch, Jonathan (1999), Between the State and the Market: Can Informal Insurance Patch the Safety Net?. [*Journal Article*] *World Bank Research Observer*, Vol. 14 (2). p 187-207. August.
- Pérez-Calle, Francisco y Germán, Cano (2004), *Pobreza y Vulnerabilidad en Colombia*. Mimeo
- Santos, Nuno (2004), *Colombian Social Assistance Providers*. Mimeo, Fedesarrollo, Bogotá.
- Ray, Debraj (1998), *Development Economics*. Princeton University Press: New Jersey. p. 532-561; 591-615; 578-584.
- Rodrik, Danny (1999), "Why is there so Much Economic Insecurity in Latin America" Mimeo, Harvard University, Cambridge.
- Rosenzweig, Mark R. Risk (1988), Implicit Contracts and the Family in Rural Areas of Low-income Countries. [*Journal Article*] *Economic Journal*. Vol. 98 (393). p 1148-70. December.
- Rosenzweig, Mark and K. Wolpin (1993), "Credit Market Constraints, Consumption of Durable Productions Assets in Low Income Countries" *Journal of Political Economy*.
- Skoufias, Emmanuel and Agnes, Quisumbing (2003), "Consumption Insurance and Vulnerability to Poverty". Mimeo.
- Thomas D, Frankenberg E, Smith, JP. (1999), "Lost But Not Forgotten: Attrition in the Indonesia Family Life Survey" *RAND Labor and Population Program Working Paper Series* 99-01, Santa Monica, CA: RAND.
- Townsend, Robert M. (1994), "Risk and Insurance in Village India," *Econometrica*, 62(3), p. 539-91.