

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO



DIALOGO REGIONAL DE POLITICA

**PRIMERA REUNIÓN DE LA RED PARA LA
REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y
LA PROTECCIÓN SOCIAL**

***FOCALIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL A LOS POBRES
¿CUÁLES SON LOS “TRADEOFFS”?***

DOCUMENTO DE TRABAJO

*Jere R. Behrman,
Profesor de Economía
Universidad de Pennsylvania*

Washington, DC, Junio 11 y 12, 2001

Nota: El presente documento es parte de una serie de trabajos comisionados para la primera reunión de la Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, coordinada por la Unidad de Pobreza y Desigualdad del Departamento de Desarrollo Sostenible. Este documento se encuentra en proceso de revisión, por lo que no deberá ser citado sin previa consulta con el autor. Las opiniones aquí expresadas son propias del autor y no reflejan necesariamente la posición del Banco.

(Documento original en Inglés)

¿Cuáles son los *tradeoffs*?

por

Jere R. Behrman*

.

15 de mayo del 2001

* Este documento fue encargado por la Red para la Reducción de la Pobreza y Protección Social, coordinada por la Unidad de Pobreza y Desigualdad del Banco Interamericano de Desarrollo. Behrman escribió este documento como consultor del BID. Todas las interpretaciones que se ofrecen en este documento son la única y exclusiva responsabilidad del autor, no del BID. El autor recibe de buen agrado comentarios y sugerencias. El Dr. Behrman es Director del Population Studies Center y es W.R. Kenan, Profesor de Economía, McNeil 160, 3718 Locust Walk, Universidad de Pensilvania, Filadelfia, PA 19104-6297, EUA; teléfono 215 898 7704, fax 215 898 2124, correo electrónico: jbehrman@econ.sas.upenn.edu.

1. Introducción

La protección social se refiere al conjunto de políticas públicas orientadas a la disminución del efecto de los choques adversos en el consumo a lo largo del tiempo.¹ Los choques mismos pueden ser idiosincrásicos para las personas o los hogares o pueden variar a través de agregados más amplios tales como comunidades, regiones, naciones y agrupaciones internacionales. Las fuentes principales de los choques adversos en los diferentes niveles de agregación pueden ser acontecimientos económicos, naturales, de salud, sociales, políticos y ambientales. El conjunto de estrategias, incluidas las políticas, que constituyen la protección social puede ser “preventivas” a través de la reducción de dichos choques, “amortiguadoras” a través de la protección para las personas de los efectos totales de los choques que sí ocurren, o “de adecuación” a través de la habilitación de las personas y de los hogares para que lidien mejor con los choques a los que están expuestos.

A menudo se afirma que una estrategia integrada para reducir la pobreza debe incluir sistemas integrales de protección social para aumentar la seguridad económica y social de los pobres. Generalmente, los pobres son los miembros más vulnerables de la sociedad ante los choques adversos, tales como aquellos que se originan en las crisis económicas, desastres naturales, conflictos civiles, desempleo, enfermedad, incapacidad física o mental y muerte de los miembros de la familia. Dichos choques pueden reducir drásticamente el ingreso de los pobres, alterar sus decisiones de consumo e inversión y contribuir a la persistencia de la pobreza. Los países de América Latina y el Caribe (ALC), al igual que de otros lugares, deben tener mecanismos institucionalizados de protección social apropiados para reducir la ocurrencia de dichos choques y para mitigar su efecto adverso en los pobres. La Red del BID para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social se encuentra llevando a cabo análisis comparativos y evaluaciones de las redes de protección económica y social que existen en la región.

Pero ¿qué es lo que significa “apropiado”? Algunas de las discusiones que se llevaron a cabo durante la reunión de preparación de la Red en el mes de octubre del 2000 se dirigieron a tratar de contestar esta pregunta. Obviamente hay *tradeoffs*. Dada la existencia de escasos recursos fiscales, como es ciertamente el caso en la mayor parte de los países de ALC, se percibe que existen ventajas de focalizar dichos programas específicamente a los pobres para lograr mejores fines de distribución. No obstante, intentar focalizar estos programas también tiene costos, de por lo menos tres tipos. Primero, la información es imperfecta de modo que es probable que la focalización a grupos específicos no llegue a algunos de los supuestos beneficiarios y que se incluya algunos de los que no se quería beneficiar. La información imperfecta también significa que las políticas focalizadas, al igual que otras políticas, crean incentivos para cambiar comportamientos de maneras que podrían contrabalancear parcialmente el objetivo de la política. Segundo, la focalización que es demasiado exitosa en enfocarse en los pobres podría no ser políticamente sostenible porque podría no contar con suficiente apoyo

¹ Como se discute en la Sección 2, de alguna manera, la definición de “protección social” varía un poco entre los diversos usuarios.

político. Tercero, la focalización— al igual que otras políticas — tiene costos tanto directos como de inducción de respuestas que contrabalancean en parte o por completo, la finalidad de las políticas mismas.

El objetivo de este documento es averiguar lo que sabemos, tanto a nivel conceptual como de la experiencia (tanto de ALC como de otros lugares), sobre los *tradeoffs* de usar diferentes planes de focalización para la protección social que se dirigen hacia los pobres actuales y a aquellos en riesgo de convertirse en pobres debido a choques adversos. La Sección 2 presenta una taxonomía de las fuentes de riesgo en los diferentes niveles de agregación y tipos de políticas que podrían aumentar la protección social dados estos riesgos, elaborando fundamentalmente sobre la base del primer párrafo de arriba. La Sección 3 considera el porqué nos debe importar la protección social — ¿cuáles son los razonamientos para la protección social, en términos de los motivos de eficiencia y distribución de la política estándar? La Sección 4 trata de los tres problemas que existen con la focalización a grupos específicos que se mencionan en el párrafo anterior: problemas de información, sostenibilidad política y costos directos, de distorsión y de estigma. La Sección 5 considera diferentes estrategias para focalizar la protección social a los pobres a la luz de las consideraciones anteriores. La Sección 6 resume y presenta conclusiones.

2. Protección Social, categorización de riesgos y opciones de política

A fin de ayudar a establecer el escenario, por lo menos para aquellos que no son *cognoscenti* del pensamiento de la comunidad especializada sobre la protección social, es útil definir la protección social y luego, elaborar a través de cierta taxonomía acerca de cuáles son los riesgos con los cuales intenta lidiar la protección social y cuáles son los tipos de políticas y otras estrategias que se pueden utilizar para lidiar con estos riesgos.

2.1 ¿Qué es la Protección Social?

En este documento, como se define en la primera oración, “protección social se refiere al conjunto de políticas públicas dirigidas hacia la disminución del efecto de los choques adversos en el consumo a lo largo del tiempo”. Esta definición es muy cercana a la proporcionada por Lustig (2001, pág. 1): “La protección social consiste en el conjunto de iniciativas públicas que pueden disminuir el impacto de los choques adversos en el ingreso de la población”. En ambos casos, el centro de atención es en disminuir el efecto de choques adversos. La diferencia se encuentra en el énfasis sobre el efecto de los choques adversos en el *ingreso* en el caso último en vez de serlo en el *consumo* a lo largo del tiempo, como es en el primero. Si el interés es en el bienestar de las personas, parecería que lo que es de importancia es el consumo. Y parecería que la necesidad de protección social disminuye o se elimina si las personas y los hogares tuvieran medios para “suavizar” los choques de ingreso y de mantener sus trayectorias de consumo. Por lo tanto, parece preferible que la definición de protección se refiera mas bien al consumo que al ingreso.

En algunos casos se utilizan definiciones más inclusivas. Holzmann y Jørgensen (2000, pág. 9), por ejemplo, proponen “una nueva definición amplia” de protección social (PS): “La PS consiste en las intervenciones públicas (i) para ayudar a las personas, hogares y comunidades a manejar mejor el riesgo y (ii) para proveer apoyo a los que son críticamente pobres.” El literal (i) está estrechamente relacionado con la definición que se utiliza en este documento y la utilizada por Lustig. El literal (ii) parece referirse a un aspecto importante del alivio de la pobreza. Se define como “críticamente pobres” a aquellos “pobres que no podrían proveerse por sí mismos incluso si existieran oportunidades de empleo” (pág. 10). Esto parece una preocupación diferente de la de “disminuir el efecto de los choques adversos” o de ayudar a “manejar mejor el riesgo” y parece estar más relacionado con niveles de pobreza de plazo más largo que con las fluctuaciones o choques que se encuentran en el núcleo de (i) y de la definición utilizada en este documento y la utilizada por Lustig (2001). Así, combinar estas dos preocupaciones parece reducir la claridad de la discusión. Por lo tanto, este documento utiliza la definición más estrecha que se mencionó más arriba, a pesar de que esta definición probablemente difiere en cierto modo, tanto con relación a la inclusión como a la exclusión, de las definiciones que están implícitas en el uso común del término.

2.2 ¿Qué tipos de choques podrían ser pertinentes?

Los choques adversos que pueden justificar la provisión de protección social pueden ser idiosincrásicos para las personas o los hogares o pueden variar a lo largo de agregados más grandes. Las fuentes principales de los choques a diferentes niveles de agregación son: acontecimientos económicos, naturales, de salud, sociales, políticos y ambientales. El Cuadro 1 presenta algunas ilustraciones de estos tipos de riesgos en cuatro niveles de agregación– individual u hogar, comunidad o región, nación y grupos de naciones. En relación con este cuadro, observen tres puntos importantes:

Primero, la asignación a las diferentes categorías en el Cuadro hasta cierto punto, es arbitraria. Muchos de los choques que se indican en la columna de comunidad o región, por ejemplo, a veces pueden ocurrir a nivel nacional e, incluso, internacional, dependiendo obviamente del tamaño del país y de la relación de las fronteras nacionales con las características topográficas y los sistemas de clima. Una sequía o una inundación, por ejemplo, es muy probable que sea local a nivel de la comunidad o regional, pero también puede ser mucho más amplia y tener efectos a nivel nacional o internacional. Una interrupción en la entrega de un programa puede ocurrir a nivel nacional debido a, por ejemplo, el agotamiento de recursos al nivel ministerial, pero también puede ocurrir diferencialmente a lo largo de localidades debido a las diferencias en las capacidades locales de manejo del programa o de demandas no anticipadas del mismo.

Segundo, el término choque se utiliza como es de costumbre, para referirse a una desviación del sendero de plazo más largo de algún fenómeno, que también es congruente con la definición de protección social que se proporcionó más arriba. Esto quiere decir que el choque es de duración limitada, no un giro permanente o de largo plazo. Por esta razón, por ejemplo, en el cuadro se incluye al desempleo friccional más no al desempleo estructural. De igual modo, se incluye a una recesión más no a un declive económico de

plazo más largo o niveles de ingresos más bajos de los deseados. Por otro lado, algunos acontecimientos de plazo más largo – tales como el envejecimiento, la deforestación, la discriminación étnica que se incluyen en otros cuadros que de otra manera son similares, en Holzmann y Jørgensen (2000) y Lustig (2001) – no se incluyen en este cuadro. Obviamente, lo que constituye un plazo corto o mediano frente al largo plazo está sujeto a cierta ambigüedad. Además, se debe anotar que esto no quiere decir que estos fenómenos de plazos más largos no sean importantes sino más bien que no son la preocupación de la protección social tal como se define en este documento.

Tercero, aunque el Cuadro tiene la intención de ser ilustrativo de las posibilidades y de ningún modo exhaustivo, hay muchas fuentes potenciales de choques adversos. Esto sugiere que la provisión de amplia protección social podría ser un gran desafío, que requiere tal vez, la instauración de políticas en un número de niveles.

2.3 ¿Qué tipos de estrategias se podrían utilizar?

Las estrategias y los mecanismos que se podrían utilizar para lidiar con estos riesgos son muchos debido a (i) las muchas fuentes de riesgos existentes tales como las que se resumen en el Cuadro 1, (ii) las diferentes posibilidades para reducir los riesgos a lo largo del continuo de casos entre el origen del riesgo y el consumo de las personas u hogares afectados y (iii) el rango de instituciones que podrían afectar los riesgos. La Sección 2.2 consideró el literal (i), ahora esta sección trata los literales (ii) y (iii).²

2.3.1 El rango de estrategias de manejo de riesgos

Las estrategias que aumentan la protección social pueden ser “preventivas”, a través de la reducción de tales choques, “amortiguadoras”, mediante cierta protección de las personas ante los choques que sí ocurren, o “de adecuación”, a través de la habilitación de las personas y los hogares para que lidien mejor con los choques a los que están expuestos.

a. Estrategias preventivas para reducir el tamaño o la probabilidad de los choques adversos futuros: Se introducen antes de los choques adversos y pueden ocurrir en todos los niveles de agregación que se representan en el Cuadro 1, como lo sugieren los siguientes ejemplos.

I. Nivel internacional: Acuerdos internacionales de productos básicos; mecanismos mejorados para suavizar los flujos financieros especulativos; suavización mejorada de los choques de demanda y oferta a nivel de cada país mediante una mayor integración a los sistemas económicos internacionales; mecanismos mejorados para la resolución de conflictos que de otra manera podrían llevar a guerras y flujos mayores de migrantes internacionales.

² Esta sección se beneficia de la discusión relacionada que aparece en Holzmann y Jørgensen (2000).

II.Nivel nacional: Un mejor manejo macroeconómico del sector nacional e internacional; mecanismos para reducir el conflicto civil y la rivalidad étnica; un mejor funcionamiento de mercados críticos, incluidos aquellos para los productos básicos, trabajo, crédito y seguros; destrezas mejoradas para evitar riesgos a través de mejores programas de educación y salud; programas de vacunación contra enfermedades humanas y de animales; monitoreo y sistemas de información mejorados sobre enfermedades humanas, de animales y de plantas; mecanismos para aumentar la seguridad del trabajo y del transporte.

III.Nivel de comunidad o región: Mecanismos para la reducción de choques adversos con base en la comunidad a través del desarrollo de infraestructura y manejo de agua y saneamiento; otro tipo de desarrollo de infraestructura física y humana con base en la comunidad; programas disuasivos del crimen con base en la comunidad; mecanismos para disminuir las tensiones étnicas y raciales con base en la comunidad.

IV.Nivel del hogar o individual: Inversiones físicas tales como en irrigación que reducen los choques adversos de producción; inversiones físicas tales como en sistemas de agua y saneamiento que reducen los choques adversos en la salud; medicina preventiva incluidas las vacunas; práctica de relaciones sexuales seguras, protección del agua, nacimientos atendidos.

b. Estrategias de amortiguación para reducir el efecto de los choques adversos futuros: En algunos casos, podría ser un poco ambiguo determinar si es que una estrategia en particular es preventiva o de amortiguación. Un mejor manejo del agua a través de mejores sistemas de irrigación, por ejemplo, podría ser caracterizado como de “amortiguación” de los choques adversos de la lluvia o como “preventivo” de los choques adversos de la disponibilidad del agua. No obstante, la distinción es útil para conceptualizar diferentes categorías de estrategias. Tal como sucede con las estrategias preventivas, las estrategias amortiguadoras generalmente necesitan emplearse antes de la ocurrencia de los choques adversos, aunque en algunos casos (por ej., provisión de socorro de emergencia) la respuesta inmediata parece ocurrir en respuesta a los choques adversos. Además, las estrategias de amortiguación, al igual que las estrategias preventivas, también pueden ocurrir en varios niveles de agregación. Las categorías principales de estrategias de amortiguación comunes se relacionan a la diversificación del efecto de los riesgos mediante: (i) la diversificación entre las actividades con riesgos menos que perfectamente correlacionados para una entidad dada (por ej., la diversificación de activos y actividades laborales entre tipos y geográfica, para los hogares; la diversificación de las cosechas y el ganado, en las fincas), (ii) la diversificación de los efectos de riesgo a través de entidades mediante mecanismos de seguros formales e informales, (iii) la diversificación de los efectos de riesgo entre las entidades a través de los mercados futuros explícitos o implícitos (por ej., cobertura de riesgos en los mercados financieros, incluidos aquellos de productos básicos y monedas; otros contratos de largo plazo incluidos los de trabajo; contratos implícitos, incluidos los de matrimonio).

c. Estrategias de adecuación que permitan a los agentes lidiar con los choques adversos con los que se enfrentan: Una vez que ocurren los choques adversos, los varios agentes se adecuan mediante una combinación de la obtención de transferencias de otros (amigos, parientes, gobiernos), la reducción de bienes para permitir un consumo actual más alto de lo que sería posible de otra forma (desahorros de activos financieros; venta de tierras, ganado, joyas); reducción de inversiones de largo plazo en capital humano y otro tipo de capital a fin de evitar que el consumo actual disminuya demasiado (por ej., sacar a los niños de la escuela para que trabajen; reducirle el consumo de nutrientes a las personas y el ganado; retrasar compras de capital físico productivo).

2.3.2 Rango de instituciones y mecanismos que podrían afectar los riesgos debidos a choques adversos

Se puede realizar protección social para reducir, amortiguar y adecuarse a los choques adversos mediante instituciones o mecanismos de por lo menos tres tipos básicos:

a. Mecanismos personales, de familia y comunidad: Ejemplos de este tipo de mecanismos pueden ser préstamos y transferencias entre parientes, amigos, grupos étnicos y miembros de la comunidad; ajuste en la propiedad de bienes de varios tipos; diversificación al nivel microeconómico; y auto-almacenamiento de bienes para suavizar el consumo. Estos mecanismos informales son más importantes en sociedades más tradicionales con mercados y regímenes de políticas menos desarrollados. De hecho, se afirma que una manifestación importante de desarrollo es el giro de estos tipos de mecanismos hacia mecanismos con base en el mercado y en las políticas (por ej., Ben-Porath 1980, Pollak 1985). Estos mecanismos lidian bien con muchos problemas de información y coordinación, pero a menudo son costosos porque no permiten mucha especialización ni mucha explotación de las economías de escala. Además, en la medida en que están limitados por la geografía, como lo están en muchos casos, permiten lidiar con choques adversos idiosincrásicos más no con choques adversos correlacionados más agregados.

b. Mecanismos con base en el mercado para lidiar de manera más directa con los choques adversos: Los mercados en buen funcionamiento aumentan sustancialmente la capacidad de los hogares para adecuarse a los choques adversos. De la mayor importancia obvia, al menos conceptualmente, son los mercados de seguros en buen funcionamiento. Otros mercados también pueden jugar papeles importantes en las estrategias para lidiar con los riesgos: los mercados de capital que permiten hacer préstamos cuando hay inversiones que reducirán o amortiguarán los choques adversos y para suavizar el consumo cuando se encuentren afligidos con un choque adverso; los mercados futuros de productos básicos que permiten cobertura de riesgos para amortiguar los riesgos de choques adversos; los mercados de bienes primarios de entrega inmediata que no castigan indebidamente las ventas de emergencia; los mercados de tierras, ganado y otros bienes durables que permiten ventas a precios adecuados; los mercados laborales que permiten la cobertura de riesgos mediante contratos de largo plazo. Pero las asimetrías de la información significan que, usualmente, estos mercados tienen imperfecciones substanciales y que en algunos casos no existen para muchos. Los

mercados de seguros, por ejemplo, tienden a ser caracterizados por la selección adversa (por ej., es probable que aquellos que compran seguros tengan relativamente riesgos más altos, tales como la compra selectiva de seguros de salud por parte de aquellos que son más frágiles y aquellos que participan en comportamientos más riesgosos) y riesgo moral (por ej., aquellos que tienen cobertura de seguro son inducidos a tener comportamientos demasiado riesgosos, tales como sembrar cosechas con altas ganancias esperadas pero con una varianza demasiado alta, si es que existieran seguros de cosechas). El monitoreo de los préstamos es costoso, especialmente de los préstamos pequeños. Los mercados de bienes de segunda mano son poco activos y están plagados de preocupaciones sobre “limones” (por ej., es probable que sea baja la distribución de la calidad de los artículos que se ofrecen para la reventa en los aspectos que no se observan a simple vista debido a que si los compradores de artículos nuevos posteriormente descubren que son de baja calidad, es más probable que quieran venderlos que si descubren que son de alta calidad). De manera más general, incluso para los artículos nuevos, incluidos los básicos tales como las medicinas y la comida, existen asimetrías de información de modo que los compradores no pueden evaluar fácilmente ciertos aspectos de la calidad, tal como la pureza. Además, muchos mercados son bastante pequeños y fragmentados geográficamente de modo que por la última razón, sufren de choques correlacionados.

En los países o regiones pobres, como es bien sabido, generalmente, los mercados tienen más de estas limitaciones e imperfecciones que los mercados en los países más desarrollados. Eso quiere decir que los mercados tienden a proveer menos protección contra los choques adversos en dichas áreas pobres. Sin embargo, no sigue, que las políticas para sustituir mercados limitados sean una alta prioridad desde el punto de vista de aumentar la protección social. Podría ser que los retornos más altos provengan de las políticas que ayudan a desarrollar mercados.

c. Políticas: Las políticas relacionadas explícita o implícitamente a la protección social incluyen ejemplos pertenecientes a las estrategias preventivas (por ej., macro estabilización), estrategias de amortiguación (por ej., infraestructura tal como la mejora del manejo de sistemas de agua) y estrategias de adecuación (por ej., transferencias en momentos de choques adversos, seguro obligatorio, beneficios por enfermedad y prestaciones de familiares supérstite, programas de empleo en obras públicas). Los gobiernos tienen ciertas ventajas para lidiar con algunos problemas de información que causan importantes fallas del mercado. Por ejemplo, si los gobiernos pueden obligar que se compre cobertura de seguros, pueden evitar la selección adversa en lo que respecta a quién se asegura. Empero, al igual que hay fallas del mercado, también hay importantes fallas de política. Los gobiernos, por ejemplo, generalmente tienen algunas desventajas con respecto a los problemas de información. Un ejemplo importante es primordial para este documento – identificar en la práctica a las personas hacia las que se desea extender la protección social– y se considera de manera más amplia en las Secciones 4 y 5, más abajo. Usualmente, los gobiernos tampoco enfrentan las mismas presiones para la provisión de servicios eficientes que los proveedores privados, pero sí enfrentan presiones para favorecer a ciertos grupos de electores políticos – lo cual está relacionado con otra preocupación central de este documento, la sostenibilidad política de la protección social focalizada a los pobres. Además, los costos de implementación de las

políticas, a menudo están inversamente relacionados con el desarrollo del mercado, que es parte de la explicación de porqué muchos aspectos de la protección social relacionados con la política ordinariamente están ligados al empleo asalariado (por ej., seguro del desempleo, seguro de salud, prestaciones de invalidez, programas de re-entrenamiento, seguridad social). Por lo tanto, no se correlata necesariamente que los razonamientos para las intervenciones políticas son más fuertes en las regiones y países menos desarrollados en los que los mercados son menos desarrollados. En la Sección 3 se aborda de manera más amplia el fundamento para las intervenciones de política.

2.3.3 Transcategorización de estrategias para lidiar con los choques adversos y tipos de instituciones y mecanismos

Dentro de las instituciones y mecanismos alternativos que se mencionaron más arriba, existe una amplia gama de estrategias para lidiar con los choques adversos. El Cuadro 2 resume un amplio número de ejemplos. Es importante anotar que muchas de estas estrategias son mecanismos con base en lo personal / familia / comunidad y con base en el mercado. Es crítico para el diseño de políticas el reconocer este hecho y el diseñar políticas que complementen y aborden debilidades en los mecanismos personal / familia / comunidad y con base en el mercado, pero que no simplemente disminuyan ciegamente la efectividad de dichos mecanismos.

3. ¿Debe tener políticas de protección social la sociedad? ¿Se deben focalizar a los pobres?

La Sección 2 sugiere que hay muchas fuentes posibles de choques adversos y numerosas posibilidades para la creación de políticas que se podrían utilizar para focalizar la protección social a los pobres. A fin de proveer una guía en la elección entre el amplio número de alternativas – incluidas la inexistencia de políticas focalizadas a los pobres, es útil considerar la justificación económica básica de todas las políticas – eficiencia y distribución – que a la vez son los criterios fundamentales para elegir entre las políticas de protección social focalizadas a los pobres.

3.1 Eficiencia

Una intervención aumenta la eficiencia si es que le permite a la sociedad producir y consumir una mayor cantidad con los mismos factores de producción y tecnología. Bajo una serie de condiciones estrictas, los mercados libres conllevan a la provisión eficiente de factores productivos, la asignación eficiente de recursos entre las alternativas de producción y la eficiente composición de producción y consumo. Bajo estas condiciones, los incentivos privados en los márgenes de todas las actividades, dados por los precios del mercado, son idénticos a los incentivos socialmente deseables. No existen “fallas del mercado”, ni existen *distorsiones* entre los incentivos marginales privados y los sociales. Si hay eficiencia, ninguna persona puede mejorar sin hacer empeorar a por lo menos otra persona. O, de modo equivalente, si no existe eficiencia, se podría hacer mejorar a todo el mundo con los mismos recursos dados. Si todo lo demás permanece igual, entonces, la

eficiencia parece obviamente deseable – tal vez particularmente en los países en desarrollo en los que los niveles de consumo de muchos son muy bajos.

Como se mencionó anteriormente, las condiciones para la eficiencia son estrictas. Entre ellas se encuentran: ninguna entidad tiene suficiente poder del mercado para afectar los precios, no existen otras externalidades cuyos efectos se transmiten de otra manera que no sea a través de los mercados, no existen economías de escala para rangos de producción que sean altos en relación con los tamaños del mercado, todas las entidades son maximizadoras de ingresos netos, existe un conjunto completo de mercados incluidos los futuros y los de los seguros y hay mercados de información. Como estas condiciones no se observan en el mundo real entonces, no se obtiene la eficiencia. Entre las deficiencias críticas de los mercados del mundo real se encuentran la carencia o tener incompletos los mercados de seguros, los mercados futuros y de información–deficiencias que se relacionan de modo fundamental a las preocupaciones de este documento. Si estos mercados fueran completos y estuvieran en buen funcionamiento, habría muy poca razón para estar preocupados sobre la protección social puesto que las entidades serían capaces de tomar decisiones bien informadas sobre qué riesgos desean correr y podrían asegurar contra los choques adversos en el grado que fuera óptimo para ellos.

Las condiciones para la eficiencia en el mundo real no sólo no están poco satisfechas sino que un cambio que conllevaría a la eficiencia si es que ésta redujera la única distorsión entre los incentivos marginales privados y sociales, no lleva necesariamente a una mayor eficiencia en la presencia de múltiples distorsiones entre los incentivos privados y sociales (un aspecto de la “teoría del segundo mejor”). La razón intuitiva de este hecho se puede ver al considerar que dos distorsiones pueden estar contrarrestándose parcialmente la una a la otra, de modo que eliminar una mientras la otra persiste puede reducir la eficiencia en vez de aumentarla.

¿Quiere decir esto que las preocupaciones sobre la eficiencia son irrelevantes? No exactamente. La eficiencia se mantiene como un ideal contra el cual se miden las políticas. Si la información fuese perfecta, se podría juzgar cualquier intervención a través de si aumentó la eficiencia y si se evitaron los problemas de la teoría del segundo mejor. Dadas las importantes imperfecciones de la información que existen en el mundo real, todavía es cierto que disminuir las distorsiones entre los incentivos marginales privados y sociales es probable que conlleve a una mejora de la eficiencia cuando no existen distorsiones compensatorias explícitas. Y cuanto menores sean dichas distorsiones, los precios del mercado transmitirán mayor información sobre los costos marginales sociales y los beneficios y proveerán guía para que los comportamientos privados sean más eficientes. Por lo tanto, por lo menos en un sentido probabilístico, existen razonamientos de eficiencia para considerar las intervenciones de política que reducen las fallas del mercado.

Pero ello todavía deja abierta la pregunta de si, desde una perspectiva de eficiencia, existen intervenciones de política que tienen sentido llevarse a cabo cuando existe una falla del mercado y, si así fuera, qué intervención de política se debe llevar a cabo. Las

políticas tienen costos – costos de recursos directos, costos de distorsión y tal vez, otros costos adicionales (Sección 4.3). Pueden haber – y a menudo lo han habido – “fallas de política” que son peores que las fallas del mercado y que en apariencia se introducen para contrabalancearlas. Muchas opciones de política, por ejemplo, tienen amplios efectos en muchos mercados e inducen la “búsqueda de renta” en las que las personas privilegiadas por las políticas (ya sea empleadas en el sector público o privado) buscan retornos en ese privilegio determinado por la política. Por lo tanto, es útil considerar una *jerarquía de políticas de eficiencia* en la que se ordenen las alternativas de intervención de políticas para abordar una falla del mercado específica con la opción de que la primera mejor sea aquella con el menor recurso marginal y costo de distorsión. Generalmente, (y nuevamente ésta es una afirmación probabilística), las intervenciones de política que se dirigen más a la distorsión del mercado que se aborda, poseen menos costos de distorsión.

La intuición detrás de este resultado se puede ver al considerar un ejemplo en particular. Supongamos que se está considerando políticas para tratar el hecho de que los mercados de información y de trabajo son imperfectos en el sentido de que las verdaderas destrezas productivas marginales de muchas mujeres de baja instrucción se encuentran subvaluadas, de modo que las perspectivas de empleo para estas mujeres son demasiado bajas desde una perspectiva de eficiencia (demasiado pocas son contratadas y/o sus tasas de salarios son demasiado bajas). Hay muchas políticas que se podrían utilizar para aumentar la demanda del trabajo de estas mujeres: se podrían cambiar las barreras de comercio internacional a fin de favorecer productos intensivos de mano de obra con baja calificación; se podrían ofrecer subsidios para el empleo de todas las mujeres; se podrían ofrecer subsidios para el empleo de todos los trabajadores de baja escolaridad; se podrían ofrecer subsidios para el empleo de mujeres de baja escolaridad; se podría probar y certificar la productividad de dichas mujeres.... Pero los costos de distorsión de estas políticas varían enormemente, con esta lista ordenada probablemente desde los costos más altos a los más bajos. La primera alternativa, por ejemplo, distorsionaría el consumo, la inversión y las opciones de contratación para toda la sociedad, mientras que las últimas en esta lista están mucho más centradas en la distorsión de la que se trata.

Así, desde una perspectiva de la eficiencia, es deseable considerar intervenciones de políticas que sean posibles para abordar una falla del mercado dada o una distorsión dada y para elegir de entre aquellas que sean posibles la intervención que se encuentre tan alto como sea posible en la jerarquía de políticas de eficiencia, si es que los costos marginales sociales esperados de dicha intervención de política son menores que los costos marginales sociales de la distorsión del mercado que se aborda.

3.2 Distribución

El motivo de distribución para la política es distinto del motivo de eficiencia. Incluso si una economía fuera eficiente, podría ser posible obtener niveles más altos de bienestar social con los mismos recursos si los resultados de la eficiencia alteraran la distribución del consumo. Las sociedades, y los miembros de ellas, pueden tener muchas preocupaciones distintas de distribución. Las personas y los grupos, por ejemplo, usualmente prefieren la redistribución hacia ellos mismos, sus amigos y parientes y otras

personas con los que están asociados o que les proporcionan apoyo, incluido el apoyo político. Una preocupación bastante generalizada de la distribución se relaciona con la satisfacción de “necesidades básicas” y la disminución de las probabilidades de que los miembros de la sociedad vivan en la pobreza y está motivada por un sentido compartido de altruismo y justicia. Esta es la preocupación de distribución que es fundamental a este documento.

En lo que se refiere al motivo de la eficiencia, existen muchas políticas que pueden abordar cualquier objetivo de distribución en particular. Además, en lo que se refiere a las preocupaciones de eficiencia, dichas políticas tienen tanto costos de recursos directos como costos de distorsión, con los últimos siendo probablemente los más altos cuanto menos enfocadas estén las políticas en el objetivo de distribución focalizado. Y nuevamente, para cualquier preocupación de distribución en particular, las intervenciones de políticas posibles se pueden ordenar en una *jerarquía de políticas de distribución* en términos de aumentar los costos de recurso marginal y de distorsión. Desde el punto de vista de las preocupaciones de distribución solamente, la mejor intervención de política es aquella que es factible y que se encuentra en el nivel más alto en la jerarquía de políticas de distribución.

3.3 *Tradeoffs* de la eficiencia y la distribución y maximización del bienestar social

Las políticas siempre tienen implicaciones de eficiencia y de distribución. En un extremo, sólo las preocupaciones de eficiencia pueden tener importancia en la función del bienestar social (definido, por ejemplo, sobre las trayectorias de consumo de todos los miembros de la sociedad, tal vez con ponderaciones diferenciales para reflejar por ej., la pobreza), de modo que la jerarquía de políticas de eficiencia de forma aislada proporciona guía para las opciones de política. En el otro extremo, sólo las preocupaciones de distribución pueden tener importancia en la función del bienestar social, de modo que la jerarquía de políticas de distribución de forma aislada provee guía para las opciones de política. De manera más general, hay *tradeoffs* entre los objetivos de eficiencia y de distribución en la función del bienestar social. Por lo tanto, las políticas que maximizan la función del bienestar social generalmente no son la “primera mejor” opción tanto para la jerarquía de la eficiencia como la de distribución. Si fuera así, la atención a solo una o la otra de estas jerarquías es probable que conlleve a un menor bienestar social de lo que podría ser posible con los mismos recursos. En vez de ello, en principio, se debe maximizar la función del bienestar social – con su incorporación de *los tradeoffs* de la eficiencia y la distribución.

Sin embargo, hasta este punto la discusión está escrita como si estuviera dada la función del bienestar social para la sociedad. Empero, esto evita por lo menos, dos preguntas críticas y difíciles. Primero, ¿qué es lo que determina la función del bienestar social? Esta función es un agregado de las preferencias de los miembros individuales de la sociedad. Los procesos políticos agregan preferencias eficientemente, con una amplia gama de posibilidades, dependiendo del sistema político. Los dictadores absolutos, por ejemplo, pueden considerar idénticas sus propias preferencias con la función del bienestar social. Una perspectiva rawlsiana, por otro lado, puede implicar ponderación equitativa

de las preferencias de todos los miembros de la sociedad. Segundo, ¿hasta qué punto se guían los encargados individuales de la creación de políticas y los encargados de la implementación de las políticas por la función del bienestar social? Aunque los funcionarios y empleados públicos pueden tener cierto altruismo y sentido de justicia del mismo modo que lo pueden tener otros miembros de la sociedad, ellos también tienen intereses propios al igual que lo tienen los demás miembros de la sociedad. Entonces, existen preguntas sobre en qué medida existen mecanismos que hacen compatibles los incentivos que ellos confrontan con la maximización de la función del bienestar social.

3.4 Motivos políticos para focalizar la protección social a los pobres

Si los motivos de distribución acordados socialmente incluyen darle una ponderación considerable al asegurar que los pobres tengan cierto nivel mínimo de consumo o acceso a ciertas necesidades básicas, entonces es obvia la necesidad de considerar las políticas dirigidas hacia la protección social de los pobres. No obstante, esto no garantiza que la maximización del bienestar social implique necesariamente que haya alguna política que focalice la protección social a los pobres. Pueden haber retornos sociales mucho más altos, incluso sólo en términos de la preocupación de distribución de los pobres, con el alivio general de la pobreza y el aumento de los recursos que generan ingresos para los pobres, en vez de tratar de focalizar la protección social a los pobres. Sin embargo, a un número de observadores todavía les parece probable que algunas políticas relacionadas con la protección social focalizadas a los pobres no sólo tienen una posición alta en la jerarquía de la política de distribución, que se definió en la Sección 3.2, sino que tienen una alta prioridad en la maximización de la función del bienestar social, que se discutió en la Sección 3.3.

Desde el punto de vista exclusivo del motivo de la eficiencia, si algunas políticas dirigidas a la protección social tienen una posición alta en la jerarquía de la política de la eficiencia, ¿podría existir alguna razón de eficiencia para focalizar dicha protección social hacia los pobres?

Si todo lo demás se mantiene igual, parece haber por lo menos dos razones en el lado de los beneficios por las cuales la respuesta a esta pregunta puede ser positiva.³ (1) Existe una razón de eficiencia para focalizar la protección social hacia aquellos que son más adversos a los riesgos y la intuición, observaciones casuales y algunos estudios empíricos

³ Para la definición más amplia de la protección social que se indicó en la Sección 2.1, que incluye el alivio general de la pobreza, existe la ventaja adicional de eficiencia de focalizar a los pobres que un aumento dado del consumo es probable que tenga mayores logros de bienestar individual (y por lo tanto, mayores logros del bienestar social si es que le da igual ponderación igual al bienestar de diferentes individuos en la función del bienestar social) si se dirige a los pobres que si se dirige a los que se encuentran en mejor situación debido a los retornos marginales decrecientes al consumo. Pero, para la definición de la protección social que se adopta en este documento, este es un razonamiento de eficiencia para el alivio de la pobreza, pero no para la protección social que se dirija a los pobres.

(por ej., Binswanger 1980) sugieren que los pobres pueden ser más adversos a los riesgos. Esto quiere decir que los logros de bienestar individual serían mayores (y los logros del bienestar social mayores, con ponderaciones iguales de bienestar entre la población) para un nivel dado de protección social para los miembros más pobres de la sociedad, que en general son más adversos al riesgo, que para los miembros de la sociedad en mejor situación, que generalmente son menos adversos a los riesgos. Desde esta perspectiva, obviamente, la mejor primera opción sería focalizar a los miembros de la sociedad que son más adversos al riesgo, un grupo que probablemente incluirá a muchos, pero no a todos los pobres, y a un número de los que no son pobres. Pero a falta de medios de bajo costo para identificar quiénes son los miembros de la sociedad más adversos a los riesgos, focalizar la protección social a los pobres podría encontrarse en una posición alta en la jerarquía de la política de eficiencia. (2) Casi con certeza, los pobres tienden a tener medios alternativos más limitados (por ej., amigos / familia / comunidad y medios del mercado) para lidiar con choques adversos que aquellos que están en mejor situación,⁴ de modo que es probable que los logros potenciales de eficiencia de las políticas que proporcionan un nivel de protección social dado sean mayores para los pobres que para los que se encuentran en mejor situación.

No obstante, al evaluar las tasas de retornos sociales para focalizar la protección social a los pobres, se debe tener en consideración no sólo los beneficios sino también los costos. En algunos aspectos, los costos pueden ser menores porque podrían haber posibilidades para intervenciones más simples que las que se requerirían para aquellos que se encuentran en mejor situación. Por ejemplo, los sistemas de agua y saneamiento que dan servicio a los pobres pueden ser más rudimentarios y estar en mayor necesidad de mantenimiento y reparaciones que aquellos que sirven a los que se encuentran en mejor situación, de modo que proporcionar un incremento dado en la protección social mediante la mejora de dichos sistemas sería más barato para los pobres. Pero en otros aspectos, los costos podrían ser más altos para proporcionar el mismo grado de protección social añadida para los pobres que para los que se encuentran en mejor situación. Este podría ser el caso porque algunas de las intervenciones de este tipo son relativamente baratas sólo si están basadas en el mercado – lo cual podría ser parte de la razón, como ya se indicó, por la cual un número de dichas intervenciones, al igual que las intervenciones de alivio de la pobreza están ligadas a los mercados laborales asalariados, a pesar de que los trabajadores asalariados formales ordinariamente están lejos del fondo de la distribución del ingreso. También podría ser el caso debido a que los costos de la información, en varias formas, tienden a ser más altos para dirigir las políticas a la gente más pobre – es probable que dicha gente se encuentre menos conectada a las redes de comunicación de modo que informarles sobre políticas podría ser más caro y también podría ser más costoso el monitoreo de sus actividades. Además, si los pobres tienen mayor acceso a las estrategias de la familia-amigos-comunidad para lidiar con los choques adversos, podría haber un peligro mayor del costo del “desplazamiento” de

⁴ Esto no es completamente obvio. Mientras que los que se encuentran en mejor situación casi con certeza tienen mayores opciones con base en el mercado para lidiar con choques adversos que lo que tienen los pobres, algunas caracterizaciones sugieren que los pobres tienen mayores medios de familia-amigos-comunidad para hacerlo.

dichos mecanismos con políticas de protección social que tienen éxito al focalizar a los pobres.

Así, existen algunos motivos importantes de eficiencia al igual que de distribución para considerar el focalizar la protección social hacia los pobres. Pero, en esta área, al igual que en otras áreas de formulación y *tradeoffs* de políticas, no existe una simple “bala mágica” o una respuesta de “talla única”. A pesar de las dificultades de información para hacerlo, se necesita evaluar cada situación con base en sus propios méritos – aprender de otras experiencias, pero usar los principios básicos con respecto a los motivos de la política a fin de guiar la evaluación de las opciones particulares en la situación específica.

4. Posibles problemas para focalizar la protección social – Imperfecciones de la información, sostenibilidad política y varios aspectos de los costos

La Sección 2 sugiere que muchas estrategias, entre ellas numerosas políticas, se pueden utilizar para aumentar la protección social en general y para los pobres en particular. La Sección 3 sugiere que en principio, la maximización de la función del bienestar social sujeta a las limitaciones de recursos, de tecnología y de preferencias que enfrenta la sociedad provee opciones óptimas de política para la protección social para los pobres al igual que para otros objetivos sociales. Dicho procedimiento conllevaría a intervenciones de política que reflejen *los tradeoffs* de eficiencia y de distribución deseadas y las adaptaciones de comportamiento de todos los miembros de la sociedad para igualar en el margen los costos de la política frente a las fallas del mercado. Sin embargo, la Sección 3 también hace hincapié en los problemas sustanciales de seguir dichos procedimientos en la práctica.

En parte debido a estos problemas,⁵ ha habido un creciente énfasis en focalizar la protección social a los pobres como una manera operativa efectiva de lograr de manera más satisfactoria algunos objetivos de política importantes. En este contexto, “Focalizar” quiere decir utilizar algunos criterios de clasificación para identificar quién es pobre. Obviamente, un motivo principal para esta promoción es una preocupación de distribución con respecto a los pobres que se discutió en la Sección 2. Pero también hay razones *a priori* para pensar que hay razones de eficiencia por las que puede ser deseable esa focalización, como se indicó en la Sección 3.4. En particular, si los pobres son más adversos a los riesgos que aquellos que se encuentran en mejor situación económica, los logros de bienestar pueden ser mayores si se concentra la protección social en los pobres. Además de ello, se percibe que los pobres tienen menos acceso a las estrategias con base en lo personal / familia / comunidad y aquellas con base en el mercado que aquellos que se encuentran en mejor situación para reducir, amortiguar y adecuarse a los choques adversos que se discuten en la Sección 2 – de modo que las estrategias relacionadas con la política pueden ser más importantes (aunque, como se indicó también en la Sección 3.4, el hecho de que los pobres tienden a enfrentar más imperfecciones del mercado

⁵ Al igual que por otras razones tales como la efectividad percibida de comunicar persuasivamente las necesidades de política a jurisdicciones más amplias.

también significa que algunas intervenciones de política importantes son más costosas para los pobres).

No obstante, los defensores y analistas de la focalización de la protección social a los pobres han estado preocupados sobre la efectividad operacional de dichas políticas. En esta Sección se abordan tres aspectos generales de estas preocupaciones – imperfecciones de la información, sostenibilidad política y una gama de costos directos, de distorsión y de estigma. Obviamente, estas preocupaciones interactúan entre sí. Pero considerar cada una de ellas a la vez ayuda a establecer las bases para comentar sobre los aspectos específicos de focalizar la protección social a los pobres en la Sección 5.

4.1 Imperfecciones de la información

El enfoque usual sobre las imperfecciones de la información concernientes a la focalización a los pobres pertenece a errores de inclusión (por ej., incluir a aquellos que no son pobres) y de exclusión (excluir a aquellos que son pobres). Se cree que los errores de inclusión utilizan recursos que iban destinados a los pobres para fines socialmente menos deseables. Los errores de exclusión indican que el programa deja de apoyar a algunos de los supuestos beneficiarios.

De alguna manera importante, esta caracterización simple podría ser demasiado simple. Un ejemplo fundamental es que ordinariamente, la focalización se implementa como un criterio dicotómico. Se clasifica a cada persona o familia ya sea como “pobre” o no pobre, y por lo tanto, como elegible o no elegible. No se presta atención alguna a la medida en la que una persona u hogar se encuentra debajo del nivel de pobreza. Tiene mucho sentido si es que las personas y hogares que son muy similares y están cerca al nivel de pobreza se clasifiquen como ligeramente por debajo o ligeramente por encima del nivel de pobreza. Efectivamente, esto impone un impuesto del 100% en el valor de la protección social que proporciona el programa para los movimientos en el ingreso registrado (o la medida que fuera que se utilice) de ligeramente por debajo a ligeramente por encima del nivel de pobreza. No es sorprendente que, una tasa de impuesto tan efectiva probablemente cree incentivos para comportamientos perversos para asegurar que el indicador medido se encuentra debajo del límite de elegibilidad (por ej., trabajar menos, notificación incompleta del ingreso actual, giro hacia actividades de generación de ingresos que son más difíciles de vigilar).

Además, no es probable que el criterio dicotómico aproxime bien el grado o la profundidad de la pobreza. El criterio dicotómico, obviamente, es equivalente a la medida de la pobreza del tipo de “incidencia de la pobreza/porcentaje de la población en pobreza”. Como tal, pasa por alto no sólo en qué medida una persona u hogar se encuentra debajo del límite del nivel de pobreza (la “brecha de pobreza”) sino que la función del bienestar social puede (¿es probable?) darle mayor ponderación al ingreso / consumo marginal para las personas / hogares cuanto más lejos se encuentren debajo de la brecha (la “profundidad de la pobreza”).⁶

⁶ Estas nociones se encuentran sistematizadas en los bien conocidos y ampliamente utilizados indicadores de pobreza de Foster, Greer y Thorbecke (1984), (FGT1 para la

Como resultado de esto, incluso si no hubiese problemas de medición al determinar si es que una persona u hogar está debajo del criterio de pobreza o elegibilidad, la focalización perfecta utilizando el criterio dicotómico lleva a un menor bienestar social y a un menor bienestar privado para aquellos que se encuentran en extrema pobreza para el nivel de recursos para los programas dado, que lo que lo harían criterios más graduados. Además, un criterio más graduado, reduciría (pero no eliminaría) los incentivos para comportamientos perversos cerca de los límites para diferentes categorías y disminuiría el costo de la clasificación errada de las personas u hogares. Ambos se dan en este caso porque si hubiera un programa de pagos con más de dos categorías que estuviese asociado positivamente con la pobreza, las diferencias de pago esperadas entre el estar en una categoría y la siguiente sería menor que en el caso de las categorías dicotómicas del tipo “todo o nada”, y de esta manera, los incentivos para hacer clasificaciones erradas serían menores y los costos de la clasificación errada serían menores también.

¿Por qué no se usan con frecuencia más de dos categorías en los planes de focalización? Tal vez la respuesta es que los proponentes de la focalización creen que es bastante difícil, dados los problemas de la información, identificar quién es probable que esté por encima y por debajo del nivel de pobreza – y sería mucho más difícil de identificar en cuál categoría de, por decir, tres categorías de pobreza o una categoría de no pobreza se encuentra un individuo u hogar. Pero en un sentido importante, este razonamiento está fuera de lugar. Ciertamente, si hay más categorías de dónde elegir, es más difícil clasificar correctamente a las personas u hogares. Pero puede resultar más que compensatorio el hecho de que cuando hay más categorías de donde elegir, son menores los costos de clasificar erróneamente, tales como los que se discuten más arriba, y los efectos del incentivo perverso.

Algunos aspectos de estos problemas se han tratado en la literatura académica. Glewwe (1992), por ejemplo, demostró el poder de focalizar eficientemente en el cual las transferencias económicas y los beneficiarios se determinan conjuntamente a través de la minimización de un índice de pobreza sujeto a una limitación de presupuesto, con una ilustración utilizando datos de Encuestas de Medición de los Estándares de Vida (LSMS, en inglés) de Côte d’Ivoire [Costa de Marfil]. De Wachter y Galiani (2001) consideran el problema de determinar directamente los niveles óptimos de transferencia cuando se asigna un presupuesto fijo para la pobreza a una población cuya situación de pobreza no es directamente observable, pero que está relacionada con características del hogar observadas de una manera que se pueda estimar a partir de una encuesta de hogares de muestra. Los autores demuestran su enfoque utilizando datos ilustrativos (no de algún país en particular). Encuentran, por ejemplo, que cuando se tienen tres categorías de donde elegir, el bienestar social definido mediante un índice de pobreza⁷ aumenta en un 5,2% más que cuando se tienen dos categorías, en 6,9% más cuando se tienen cuatro categorías que cuando se tienen dos categorías y en 7,5% más cuando se tienen cinco

incidencia de la pobreza, FGT2 para la brecha de la pobreza y FGT2 para la profundidad de la pobreza).

⁷ El índice de pobreza que se utiliza es el FGT2 (ver la nota anterior).

categorías en vez de dos categorías. Así, cuando se pasa del caso dicotómico a uno que tiene más categorías, existen logros de cierta magnitud, aunque con retornos marginales reducidos al incrementarse el número de categorías. Obviamente, estos logros serían mayores si es que se le diera mayor ponderación a los miembros más pobres de la sociedad, y si se redujeran los costos del incentivo perverso de la clasificación errónea teniendo más categorías. Por otro lado, serían menores si se le diera menor ponderación a los miembros más pobres de la sociedad y si es que hubiera costos adicionales de implementación o costos políticos por tener más categorías.

Además, todavía podrían haber más problemas de información. Por ejemplo, como se indicó en la Sección 3.4, la divulgación de la información sobre políticas nuevas u otras opciones para lidiar con los choques adversos puede ser más costosa, en algunos casos mucho más costosa, para los miembros más pobres de la sociedad que para los que se encuentran en mejor situación económica, quienes tienden a estar más conectados a las redes de comunicación y a ser más instruidos. Como se indicó también allí, es probable además, que los costos de monitoreo por peso de beneficios sean mayores cuando se tiene un gran número de beneficiarios más pequeños que cuando se tienen pocos beneficiarios más grandes.

4.2 Sostenibilidad política

Ha habido preocupación sobre qué tan sostenibles políticamente son los programas de protección social focalizados a los pobres. Algunos temen que si la focalización es demasiado exitosa, los beneficiarios serán una proporción demasiado pequeña de la población para asegurar que los programas continúen o que continúen con suficientes recursos para ser efectivos. Obviamente, dichas preocupaciones están vinculadas con la focalización, tanto con respecto a la continuación del programa como a la calidad del mismo, esta última preocupación se encapsula en la frase “programas pobres para gente pobre”. De modo que en lo que sigue, la “sostenibilidad” se debe interpretar como que significa no sólo que el programa continúa sino que continúa con suficientes recursos para ser efectivo.

Definitivamente, la sostenibilidad política depende en parte de la naturaleza de los acuerdos políticos que se hagan. Si existe un benevolente dictador absoluto que apoya la focalización de la protección social a los pobres, es probable que un programa tal continúe mientras que el dictador continúe teniendo el poder absoluto y apoye al programa. En un sistema político tal, es crítico el “voto” de un individuo en particular, sin importar lo que votarán los otros. La función del bienestar social que se mencionó en las Secciones 3.3 y 3.4, es idéntica a la función de preferencia del dictador absoluto.

Si cada miembro de la sociedad (o cada adulto) tiene un voto igual y la implementación o continuación de cualquier política depende de que la mayoría de votantes la apoye, entonces la sostenibilidad política de un programa depende simplemente de que la mayoría de los votantes la apruebe. Si los votantes sólo apoyan programas de los cuales se benefician directamente, la sostenibilidad política requiere que la mayoría de los

votantes se beneficie del programa. Obviamente, con programas de protección social que básicamente proveen algún tipo de seguro contra los choques adversos, “beneficio” significa ser elegible para el programa en caso de que una persona u hogar pase por un choque adverso, no que haya recibido en realidad algún beneficio. Si los votantes tienen razones adicionales más allá de ser ellos mismos elegibles para la protección social para que apoyen el programa, entonces, la proporción de votantes que son beneficiarios directos necesarios para sostener el programa mediante la votación de la mayoría es menor. Por ejemplo, algunos votantes que no son beneficiarios directos podrían apoyar al programa si es que son altruistas en relación con el bienestar de otros que sí son beneficiarios – debido a una preocupación general sobre los pobres o sobre subconjuntos de los pobres con los que se identifican a razón de su proximidad, grupo étnico, raza, casta o lo que fuera. Además, los votantes que favorecen el programa ya sea a consecuencia de su propio interés directo o debido al altruismo, pueden formar coaliciones con otros grupos de votantes bajo un acuerdo para apoyar todos los intereses de la coalición, en cuyo caso cualquiera de los grupos dentro de la coalición – incluido el grupo que apoya la protección social focalizada a los pobres – no necesita incluir a una mayoría de votantes. La sostenibilidad del apoyo político en este caso, obviamente, depende de la sostenibilidad de la coalición. Si, por ejemplo, el tercio inferior de la sociedad se beneficiara de la protección social focalizada hacia los pobres y el tercio medio de la sociedad se beneficiara de las reformas del mercado laboral asalariado (porque los trabajadores en los empleos asalariados tienden a, particularmente en los países en desarrollo, encontrarse en el medio de la distribución del ingreso), entonces – aunque ninguno de los grupos constituyera un voto mayoritario para el programa de su interés principal -- la coalición de los dos podría votar exitosamente por ambos programas, a costa del tercio superior de la distribución.

El espíritu de dichas observaciones es que cuanto menos se focalizan los programas a grupos limitados de beneficiarios, más alta es la probabilidad del apoyo político sostenible – aunque los programas no tienen que cubrir a la mayoría de la población para acumular un voto mayoritario.

La tensión entre la focalización estricta (con su ventaja aparente desde una perspectiva anti pobreza de concentrar recursos en los miembros más pobres de la sociedad y consecuentemente, de tener menos errores de inclusión) y los programas más amplios se ilustran muy bien en un documento escrito por Gelbach y Prichett (1997) titulado “Más para los pobres es menos para los pobres....[“More for the poor is less for the poor”] . Este documento presenta un modelo simple de una economía en la que hay dos opciones de políticas – las transferencias focalizadas específicamente a aquellas personas sin empleo en el sector formal o transferencias universales para todo el mundo – cuya mezcla la determina una persona encargada de la creación de políticas a fin de maximizar el bienestar social. El electorado vota acerca del grado de tributación sobre el ingreso del sector formal que se utiliza para financiar las transferencias. Con los supuestos del documento, para un presupuesto dado para los programas de transferencia, el bienestar social se encuentra en el nivel más alto si es que las transferencias se focalizan específicamente a los pobres, debido a los efectos marginales decrecientes en el bienestar del consumo. Pero cuando el presupuesto es determinado por un voto mayoritario, la tasa

de impuesto que se determina en el proceso de equilibrio está inversamente relacionada al grado de focalización, con el resultado de que se maximiza el bienestar social con la entrega de transferencias universales que no conllevan ninguna focalización. Los autores también observan que si el seguro social es un motivo importante para los planes de transferencia de impuestos redistributivos, los mercados más amplios de seguro privado podrían muy bien reducir el apoyo político para los programas de seguro público.

Otro aspecto de la sostenibilidad política de los programas focalizados se puede relacionar con las percepciones que tiene el público sobre la integridad de los programas. Quizá esto, al menos en algunas sociedades, es un costo adicional de la clasificación errada al focalizar programas que no se menciona en la Sección 4.1 más arriba – si las personas u hogares se perciben a sí mismos o si otros los perciben como clasificados erróneamente (ya sea que reciban más o menos beneficios de los que debieran, aunque estos errores percibidos pueden tener diferentes efectos dependiendo de la sociedad), esas percepciones pueden disminuir la credibilidad y el apoyo político del programa. El simple hecho de que la información siempre es imperfecta y que los planes de clasificación siempre tienen un elemento estocástico, por lo tanto, pueden llevar a una menor credibilidad y sostenibilidad política si es que hubiera más clasificaciones erradas debido a la existencia de más categorías de pertinencia. Pero esto no es completamente obvio porque, aunque con una mayor cantidad de categorías habría más clasificaciones erradas, probablemente, cada una de ellas sería de menor importancia debido a que menos está en juego.

Si el apoyo político depende de la transparencia, entonces puede surgir otro *tradeoff* en relación con los criterios para focalizar programas. A fin de evitar incentivos para cambiar comportamientos (ver la discusión sobre costos de distorsión en la Sección 4.3 más abajo), un número de proponentes de la focalización aboga porque los criterios para la focalización se basen lo más posible en atributos que no sean fácilmente alterables y/o que se mantengan confidenciales, especialmente en la medida en que podrían ser cambiables, a fin de disminuir los incentivos para cambiar comportamientos o presentar informes incompletos en respuesta a ellos⁸. No obstante, el esfuerzo para mantener confidencial los criterios, ya sea que fuera exitoso o no, podría hacer que el programa pareciera menos transparente y por lo tanto, más sospechoso de estar motivado en parte, para favorecer a grupos de interés selectos o de ser corrupto.

4.3 Costos directos, de distorsión y de estigma

Las políticas tienen costos, no sólo los costos directos para los presupuestos gubernamentales sino un número de otros costos posibles. Al hacer la evaluación de si un programa debiera llevarse a cabo o mantenerse, se deben considerar todos estos costos.

⁸ Me acuerdo de una anécdota que me contara Susan Watkins, una de mis colegas, quien al llevar a cabo una encuesta de hogares percibió que el respondiente pensó que sus respuestas podrían afectar las transferencias anti pobreza, de modo que decidió informar un menor nivel de riqueza y le dijo que “marcara que no tenía bicicleta” a pesar de que una bicicleta se encontraba en plena vista.

4.3.1 Costos directos

Los costos más obvios y aquellos a los cuales los funcionarios gubernamentales tienden a ponerle el énfasis principal (algunas veces, exclusivo), son los costos presupuestarios directos. Entre ellos se encuentran, los costos del diseño, implementación, monitoreo y evaluación del programa, además de los costos de los servicios que proporciona el programa. Es probable que los esfuerzos para focalizar programas a los pobres aumenten algunos de los costos de implementación, al menos para algunos modos de focalización, debido a los requisitos adicionales de información y administrativos para identificar a los presuntos beneficiarios y para centrar en ellos la distribución de los beneficios. La elección entre las distintas estrategias de focalización, incluida la opción de focalizar o no, deberá estar afectada por tales costos diferenciales – aunque, por supuesto, esa no es la única consideración.

Algunos de estos costos pueden ser considerables, y pueden incluso ser mayores si el programa se establece de modo de que se aliente la búsqueda de rentas, tales como la reserva de ciertas o todas las funciones para las organizaciones del gobierno para las cuales las estructuras de incentivos no alientan el uso eficiente de los recursos. Desde la perspectiva de utilizar recursos públicos de la manera más eficiente, entonces, es deseable separar la pregunta de si un programa justifica la subvención pública o no, de la manera en que el programa se debe llevar a cabo más eficientemente. Simplemente porque es deseable subsidiar alguna actividad con fondos públicos, obviamente, no significa que sea deseable que todas las partes del programa –o que incluso alguna de ellas– las lleven a cabo organizaciones públicas. En vez de ello, todas o algunas de estas funciones podrían contratarse de manera más eficiente de manos de proveedores privados a través de un proceso de licitación lo más transparente posible. Tales estrategias pueden aumentar la eficiencia con la que se utilizan los recursos públicos aplicando más presiones del tipo de mercado. Aunque dicha subcontratación y privatización de servicios no es una “bala de plata” que resuelve todos los problemas relacionados con la entrega del programa, éstos y otros medios pueden aumentar la eficiencia de los subsidios gubernamentales.

Algunas partes importantes de los costos directos en esta conexión se mencionaron más arriba, pero a menudo se les resta importancia o no se implementan efectivamente en la práctica. Estos son los costos relacionados con las funciones de monitoreo y evaluación. Dados los inherentes problemas de la información y las presiones políticas que están involucradas en el diseño y la implementación de los programas, especialmente en épocas de rápidos cambios, es probable que se surja un retorno alto de llevar a cabo bien estas funciones, pero obviamente, también existen presiones opuestas. Todas las dificultades de diseñar, iniciar, implementar y ampliar nuevos programas crean grandes presiones para centrar energías y recursos en estos aspectos de los programas. Después de todo, si el programa tiene la intención de beneficiar a los pobres, ¿qué podría ser más importante que el dedicar esfuerzos para hacer llegar los servicios del programa a la mayor cantidad posible de pobres? Por lo tanto, en la presión de tratar de entregar servicios, a menudo se le otorga baja prioridad a la recolección y análisis de la información que harán posible el

buen monitoreo y evaluación del programa. Además, si el programa crea rentas para algunos de aquellos que participan en él, en su propio interés, estas personas podrían no estar interesadas en que se haga un serio monitoreo y evaluación del mismo.

Empero, dados los problemas de información en la valoración de los programas en el mundo real, cuáles son sus verdaderos costos, qué incentivos crean y qué efectos realmente tienen, es crítico que desde el principio se les asigne alta prioridad a estas funciones de monitoreo y evaluación. Y para que sean lo más creíbles y transparentes posible, es deseable que se les separe lo más que se pueda de aquellos que los diseñan y los implementan mediante la asignación de su realización a grupos que sean lo más independiente posible. PROGRESA, el programa mexicano rural contra la pobreza y de desarrollo humano, es un modelo muy bueno – aunque no perfecto – para tomar en serio las funciones de monitoreo y evaluación. PROGRESA fue diseñado para recolectar datos iniciales (previos al programa) para una muestra grande de hogares (alrededor de 25.000) tanto en comunidades en las que el programa empezó poco después de que se recabaran los datos iniciales (comunidades de “tratamiento”) como en comunidades en las que se retrasó por varios años el inicio del programa (comunidades de “control”) con asignación al azar entre los dos grupos.⁹ A lo largo de varios años, a todos estos hogares se les hizo un seguimiento con encuestas sistemáticas y se contrató a una organización externa (el International Food Policy Research Institute, IFPRI) para que llevara a cabo la evaluación de estos datos. Para el crédito de PROGRESA, a pesar de las enormes presiones para desarrollar e implementar el nuevo programa, se siguieron fundamentalmente estos procedimientos para recolectar información y para hacer el monitoreo y la evaluación. El resultado es una evaluación del programa mucho más seria y creíble de lo que normalmente se hace. El compromiso de PROGRESA a estos procesos debe ser un modelo sobre el cual se deben construir y mejorar otros programas.¹⁰

⁹ PROGRESA, al igual que la mayoría de los programas nuevos, no podría haber sido implementado simultáneamente con facilidad en todas las comunidades elegibles (por ej., todas las comunidades con poblaciones menores de 2.500 habitantes y acceso a escolaridad y servicios de salud básicos). Así, las comunidades de control fueron aquellas que se seleccionaron de entre el gran número de comunidades en las que se incorporaron gradualmente los servicios del programa nuevo a lo largo del tiempo, no excluyéndose en ningún sentido real de los beneficios del programa. No obstante, algunos comentaristas han criticado duramente a PROGRESA debido a que afirman que retuvo los beneficios para las comunidades de control con la finalidad de realizar un experimento social.

¹⁰ Al respecto de esto, la experiencia de PROGRESA es un muy buen modelo, pero no es perfecto. Por ejemplo, dados los diferentes componentes del programa en general, probablemente hubiera sido deseable haber tenido varias sub-muestras de evaluación de modo que dichos componentes se pudieran ser evaluar por separado, hacer que una organización independiente de PROGRESA recabe los datos sobre los que se basó la evaluación, y haber puesto a disposición de un conjunto más amplio de usuarios potenciales los datos de la evaluación con mayor rapidez (ver Behrman 2001).

La pregunta de la sostenibilidad política se vincula con la naturaleza de los costos directos en por lo menos dos maneras. Primero que todo, si existen personas que están ganando rentas del programa más allá de los beneficiarios aparentes, eso puede afectar la base política para continuar con el programa. Por un lado, puede aumentar el número de defensores mediante la añadidura de lo que ganan rentas a los beneficiarios del programa, lo que significa que bien podría haber un *tradeoff* de hacer que el programa sea lo más eficiente posible y de aumentar las probabilidades de la sostenibilidad a largo plazo. Pero, por otro lado, la percepción de que los que implementan el programa u otras personas están obteniendo grandes rentas del mismo puede disminuir el apoyo político de otros que perciben que la búsqueda de rentas es un indicador de ineficiencia del programa o de corrupción. En segundo lugar, en la medida en que los costos directos aumentan la percepción de eficiencia del programa, esperamos que debido al buen monitoreo y evaluación, es más probable que el programa reciba el apoyo político en el largo plazo.

4.3.2 Costos indirectos y de distorsión

Mientras que los funcionarios públicos a menudo se centran en los costos directos al evaluar el lado de los costos de los programas potenciales o reales, los costos indirectos o de distorsión pueden ser grandes. Estos costos indirectos no los asume directamente el sector público, pero son reales y pertinentes y se deben tener en cuenta al evaluar los programas. También pueden considerables – en algunos casos, dependiendo del programa, mucho mayores que los costos directos. No se deben ignorar simplemente porque no interfieren directamente con los presupuestos públicos.

Algunos de estos costos indirectos o de distorsión reflejan que el programa crea incentivos para que los presuntos beneficiarios reales o potenciales del programa se comporten de manera diferente de lo que lo hubieran hecho si es que el programa no existiera. Si, por ejemplo, el programa proporciona transferencias para aquellos que no tienen empleo en el sector formal, algunas personas a las que les hubiera sido preferible trabajar en el sector formal al no existir el programa, podrían elegir no hacerlo (tal vez trabajando en el sector informal) al existir el programa. Existe un costo porque, debido al programa, ellos evitan una actividad que de otro modo, al no existir el programa, hubieran encontrado preferible. El costo es lo que se pierde debido a esa opción inducida. Si un programa tiene un efecto suficientemente grande como para afectar los precios – como es el caso del precio de la mano de obra no calificada – podría tener no sólo efectos de distorsión en los beneficiarios directamente afectados, sino que podría inducir efectos de distorsión en toda la economía.

Otro aspecto de los costos de distorsión ya se ha discutido en la Sección 4.3.1 – el que las políticas pueden proteger actividades para ciertas personas o entidades, creando de este modo, rentas para ellos. Esto puede resultar en su participación en actividades de búsqueda de rentas que son más gratificantes a nivel privado que las alternativas, pero que son socialmente menos productivas.

Otro aspecto de las distorsiones pertenece a los efectos de reunir recursos para financiar los gastos públicos dedicados al programa. Los impuestos, por ejemplo, se utilizan de

manera generalizada para reunir ingresos. Pero los impuestos cambian los incentivos para las diferentes actividades y a menudo, también los precios relativos. Los impuestos sobre los salarios del sector formal, por ejemplo, reducen los incentivos para que los trabajadores y los empleadores participen en el sector formal en vez de hacerlo en el sector informal. Los costos de distorsión de reunir ingresos para los presupuestos gubernamentales pueden ser considerables. Para los Estados Unidos, por ejemplo, se ha estimado que el costo de distorsión (a menudo llamado "pérdidas de peso muerto") de elevar un dólar de ingreso tributario va de \$0,17 a \$1,00, dependiendo del tipo de impuesto que se utilice (por ej., Feldstein 1995).

Estos costos de distorsión están íntimamente relacionados con el concepto de la jerarquía de la política de la eficiencia, de la que se trata más arriba en la Sección 3.1. Desde la perspectiva exclusiva de la eficiencia, como se discute aquí, las políticas que se deben elegir son las que se encuentran en el nivel más alto posible en esta jerarquía, lo cual tiende a significar que sean lo más centradas posible en la distorsión del mercado que se aborda— y así, con las distorsiones que sean tan estrechas o limitadas como sea posible.

4.3.3 Costos de estigma

Otro aspecto de lo que algunas veces se consideran los costos de los programas focalizados es el estigma de ser identificado con un programa. Si se percibe a un programa como que está dirigido a los pobres y existe un estigma en la perspectiva de los beneficiarios potenciales asociado con ser identificados como pobres o dependientes de dichos programas, entonces, el receptor obtiene menos bienestar de su participación en el programa de lo que lo haría sin dicho estigma. Eso puede hacer que algunos de los supuestos beneficiarios elijan no participar en el programa, aunque lo harían si es que no percibieran dicho estigma. Tal estigma también puede traer como resultado que algunos miembros de la sociedad no apoyen políticamente programas que sí apoyarían si no existiera dicho estigma y de este modo hacen que los programas sean menos sostenibles. Los programas que se focalizan exitosamente a una característica particular (incluida el ser pobre) parecerían más probables de tener algún estigma asociado con esa característica que afecta la participación y el apoyo político.

Probablemente, se puede disminuir o diluir el estigma si se focaliza menos en cual fuere que fuesen las características que están asociados a él. Si el estigma está asociado con el recibo de transferencias “no ganadas”, por ejemplo, es probable que el recibo de transferencias incondicionales lleve más estigma que el recibo del pago por el trabajo. Si el estigma está asociado con el ser pobre, es muy probable que los programas bien focalizados tengan más estigma que los programas más universales.

5. Implicaciones de los marcos y experiencias conceptuales para evaluar los distintos planes para la focalización de la protección social a los pobres

Las secciones anteriores han sistematizado los tipos de protección social y opciones de política, han tratado los motivos de la eficiencia y de distribución para tener políticas de protección social en general y focalizadas a los pobres en particular, y han abordado los

posibles problemas de la focalización de la protección social en relación con las imperfecciones de la información, la sostenibilidad política y varios aspectos de los costos. Estas discusiones han establecido los cimientos para considerar las formas principales de focalización que se han utilizado o propuesto y que son el tema de esta sección.

Antes de pasar a cada una de estas formas de focalización, es útil hacer una distinción general. Esta distinción es entre la eficiencia de formas particulares de focalización (a) para focalizar las políticas de protección social a los pobres y (b) para focalizar la protección social hacia los pobres en particular, que están afectados por los choques adversos a los cuales se dirigen las políticas específicas. Para la finalidad (b), es necesario no sólo identificar a los pobres mediante algunos medios como en el caso de (a) sino también identificar a los pobres y a los casi pobres que están afectados negativamente por los choques adversos. Como se trata en el resto de esta sección, algunos de los medios más comunes de focalización son mucho mejores para la finalidad (a) que para la finalidad (b).

5.1 Focalización mediante encuestas de comprobación de los medios económicos

Las encuestas de comprobación de los medios económicos proporcionan beneficios a las personas u hogares con ingresos que se encuentran debajo de un umbral preestablecido. Requiere la recolección y verificación de información de ingreso, que ordinariamente tiene altos costos directos. Principalmente por esta razón, se tiende a utilizar otras formas de focalización – que se tratan más abajo—en vez de las encuestas sobre los medios económicos. Pero todavía es útil tratar algunos otros aspectos de las encuestas de comprobación de los medios económicos porque ante los ojos de algunos, las encuestas de comprobación de los medios económicos son demasiado costosas de implementar.

Aparte de los altos costos de recolectar datos sobre los ingresos, también se aduce (por ej., Banco Mundial, et al. 2000) que los hogares tienden a subestimar sus ingresos, especialmente cuando se refiere al trabajo por cuenta propia y del sector informal, que en los países en desarrollo, son las fuentes principales de ingresos para los pobres. Este es el caso debido a la carencia de los requisitos formales de presentación de informes tales como los impuestos a la renta, la limitada educación de la mayoría de los pobres, la alta variabilidad de los ingresos en estas categorías y la considerable información que se requiere para calcular el ingreso neto en las fincas y en otras empresas operadas por sus propietarios.¹¹ Como resultado de ello, es probable que las encuestas de comprobación de los medios económicos en operación lleven a la inclusión de individuos y hogares que de hecho tienen ingresos por encima del umbral establecido. Es probable que esta tendencia se agrave si es que se sabe, o incluso si se sospecha, que las encuestas sobre medios económicos se utilizan para establecer la elegibilidad o las posibles obligaciones

¹¹ El problema es que para el ingreso agrícola neto, por ejemplo, lo que se desea es el ingreso neto después de deducir todos los costos de los insumos, incluidos la mano de obra contratada más el ingreso imputado de los factores de propiedad del hogar que se utilizan en la producción agrícola.

tributarias – induciendo así la notificación incompleta del ingreso y el giro de actividades del sector formal al informal a fin de reducir los tipos de ingresos que son más fáciles de verificar. La notificación incompleta puede tener un costo en términos de requerir mayores recursos públicos para un umbral objetivo dado, pero puede tener una ganancia a través del aumento de la participación y por lo tanto, de la probabilidad de la sostenibilidad política. Estas tendencias serían menores con un sistema de clasificación de categorías múltiples que con un sistema de clasificación dicotómica para la focalización. Además, se podría disminuir la cobertura de demasiados hogares debido a dicha notificación incompleta, obviamente, mediante el ajuste del umbral hacia abajo a fin de reflejar la notificación incompleta en el promedio. En la medida en que la notificación incompleta varía entre los pobres, a cualquier nivel que se establezca el umbral, tenderá a incluir hogares con notificación incompleta relativamente alta (por ej., debido a que el ingreso provenga de la agricultura con muchas cosechas y muchos insumos) pero ingresos reales más altos que los de algunos hogares excluidos con mucha menor notificación incompleta (por ej., los ingresos regulares provenientes de bajos salarios). Entonces, los errores de focalización son mayores de lo que serían si es que se tuviera una notificación incompleta uniforme. Si además, se percibe que existen normas diferenciales dependiendo de los tipos de ingreso, podría crearse un mayor sentimiento de injusticia que disminuirá el apoyo político para el programa.

Otro problema bien conocido con el uso del ingreso convencional (incluso con buenas imputaciones por ingreso en especie) para la focalización de la situación de la pobreza es que esta medida del ingreso refleja un número de decisiones, incluidos qué tanto tiempo se trabaja y cuánto esfuerzo se le dedica al trabajo. Si los mercados laborales funcionaran bien de modo que todas las personas tuvieran opciones para trabajar, una medida preferida sería el “ingreso pleno” que evaluara todo su tiempo, no sólo el que ellos eligen usar para el trabajo que genera ingresos. Esta medida es independiente de las opciones del consumidor con respecto al uso de sus recursos para la compra de bienes y servicios o al tiempo libre. Pareciera no haber razón alguna, por ejemplo, para no proveer transferencias para uno de dos hogares, que de otra forma son idénticos, debido a que uno prefirió tener más tiempo libre y menos consumo de bienes y servicios (que requieren ingreso monetario para comprar). Se podría estimar el ingreso pleno proveniente de las ganancias laborales mediante el uso de sus salarios en dichos mercados, condicionados a sus características (incluido el capital humano como la situación de escolaridad y de salud), y multiplicándolo por el total de horas disponibles. El ingreso pleno total tendría que añadir todo el ingreso proveniente de las fuentes no laborales. El razonamiento de muchos de que los mercados laborales están caracterizados por rigidez salarial, desempleo estructural y otras imperfecciones se opone radicalmente al uso del ingreso pleno como medición válida. Pero no está claro que estos problemas causen mayores errores para medir el concepto de ingreso deseado que el ignorar el consumo de bienes y servicios frente a la elección de tener tiempo libre.

Otra limitación de las encuestas de comprobación de los medios económicos es que están dirigidas hacia el ingreso, el cual podría encontrarse por debajo de algún umbral para algunos hogares a consecuencia de choques adversos que no se amortiguaron lo suficiente. Entonces, parecería justificado proveer protección social en la forma de

políticas que reduzcan dichos choques o los amortigüen en los hogares. Pero si el hogar tiene suficientes capacidades de adecuación ante choques adversos, su consumo podría no verse muy afectado o no verse afectado en nada por el choque de ingreso adverso. Así, utilizar el ingreso en vez del consumo como el indicador central podría ser engañoso – indicando la necesidad de una intervención de política para la protección social cuando en realidad no exista dicha necesidad. Una cara distinta de la misma moneda es que es probable que las encuestas de comprobación de los medios económicos no sean muy informativas si es que el problema por el cual se necesita la protección social es distinto a un choque adverso de ingreso. Así, las encuestas de comprobación de los medios económicos, pasan por alto algunos aspectos críticos de la protección social, como se definió en la Sección 2.1, aunque la medida del ingreso a plazo más largo puede ser la norma de oro para las diferentes preocupaciones sobre las políticas de alivio de la pobreza a largo plazo. Finalmente, si la información sobre la cual se basan los estimados de ingresos para las encuestas de comprobación de los medios económicos es costosa de obtener, es probable que también sea muy costoso el obtener la información sobre el ingreso “para la focalización de la protección social hacia los pobres, en especial de aquellos que están afectados por los choques adversos a los que se dirigen las políticas específicas” – la finalidad (b) en la distinción que se hizo en la introducción a esta sección.

Además, otro problema con las encuestas de comprobación de medios económicos del ingreso se refiere a las posibles economías de escala en el consumo de los hogares que se ignoran si es que se usa el ingreso por miembro del hogar (o el equivalente por adulto para controlar la composición edad-sexo por hogar y la manera en que varían las necesidades básicas según esa composición). Si existen economías de escala debido a que dentro de los hogares existen “bienes públicos” compartidos (por ej., áreas comunes de vivienda, cocinas, muchos bienes de consumo durables tales como televisores), dichos métodos pueden subestimar el consumo efectivo y el bienestar con base en el consumo de los hogares con más miembros en relación con aquellos que tienen menos miembros. Aunque esto podría dar la impresión de ser sólo un detalle, los estimados empíricos sugieren que estos efectos podrían ser bastante grandes. A pesar de que algunos de estos estimados crean tantas preguntas como las que responden (por ej., Deaton y Paxson 1998, Skoufias et al. 1999 para el programa PROGRESA en México), si la focalización ignora a las economías de escala y éstas son importantes, es probable que el resultado sea alguna combinación de fuga de beneficios para hogares con muchos miembros y la subcobertura de los hogares con pocos miembros. La mayoría de estos aspectos de las limitaciones de las encuestas de comprobación de los medios económicos para la focalización de la protección social no son exclusivos de las encuestas de comprobación de los medios económicos sino que también son ciertos para algunos de los otros medios de focalización que se tratan más abajo.

5.2 Focalización mediante encuestas indirectas de comprobación de los medios económicos

Las encuestas indirectas de comprobación de los medios económicos utilizan otros indicadores del hogar que son de observación más fácil para aproximar los ingresos a fin

de crear un índice que luego se usa para compararlo con un umbral (o con umbrales múltiples) para estimar la elegibilidad para el programa. Se espera que los indicadores indirectos que se utilizan sean altamente correlacionados con el subyacente concepto de ingreso de interés. Luego, se compara el índice con el (los) umbral (es) para determinar la elegibilidad, de igual modo que lo que se hace con el ingreso en la encuesta de comprobación de los medios económicos. El Banco Mundial, *et al.* (2000) afirma que las ventajas de las encuestas indirectas de comprobación de los medios económicos frente a las encuestas directas de comprobación de los medios económicos son que (1) son más baratas de calcular y (2) están menos sujetas a la notificación incompleta de ingresos.

Las encuestas indirectas de comprobación de los medios económicos supuestamente son de interés sólo si en realidad son más baratas de estimar que el concepto de ingreso de interés. ¿Por qué utilizar una encuesta indirecta si es más barato utilizar el concepto de ingreso de interés directamente? Debido a las dificultades para medir el ingreso en muchos de los contextos de interés, que se indican más arriba, es plausible que muchos de los indicadores que se utilizan en las encuestas indirectas de comprobación de los medios económicos -- por ej., las características de vivienda, las características de agua y saneamiento -- son más baratas de medir que el ingreso.

Ya sea que las encuestas indirectas de comprobación de los medios económicos estén menos sujetas a notificaciones incompletas que las medidas directas de ingreso depende mucho de cómo se construye el índice a partir de las encuestas indirectas. Una manera de construir el índice es utilizar algún método estadístico (por ej., regresiones de variables múltiples o probits, análisis discriminante) para asociar el ingreso medido de los censos o encuestas con un número de indicadores aproximativos que están disponibles en la misma fuente de información que se pueden recolectar de manera más barata que sobre el ingreso de una población más grande y luego utilizar las ponderaciones estimadas de ese procedimiento para generar el indicador para otras poblaciones de las que no se tiene una medida de ingreso. Básicamente éste es el procedimiento que se utilizó para la segunda etapa de focalización (por ej., seleccionar miembros del hogares elegibles dentro de las comunidades focalizadas) del programa mexicano rural anti pobreza y de desarrollo humano, PROGRESA (ver más abajo). En un caso como éste, el indicador que se construyó para la encuesta indirecta de comprobación de los medios económicos puede estar menos sujeto al error de medición al azar o de fluctuaciones transitorias de lo que están las medidas ordinarias de ingreso. Pero se encuentra igualmente contaminada por la sistemática notificación incompleta del ingreso que la medida de ingreso que se utilizó para construirla. Sin embargo, existen métodos alternativos que no utilizan el ingreso para construir las ponderaciones para el indicador de comprobación indirecta de los medios económicos y los cuales, por lo tanto, no están sujetos a los mismos problemas de la notificación incompleta como lo está el ingreso. Por ejemplo, el procedimiento utilizado para la primera etapa de focalización de PROGRESA (que igualmente se describe con mayor detalle más abajo) dependió de asociaciones entre un número de indicadores no relacionados con el ingreso (por ej., alfabetización de adultos, características de la vivienda, disponibilidad de servicios de agua, saneamiento y electricidad, sector de empleo) para construir el índice.

La manera usual de interpretar las encuestas indirectas de comprobación de los medios económicos es que el índice estimado es el mejor mecanismo de predicción del concepto de ingreso de interés que se encuentra disponible a un costo razonable. Desde esta perspectiva, los únicos criterios para seleccionar los indicadores utilizados para construir el índice son el costo de recolectarlos y su poder de predicción. No obstante, una consideración adicional posiblemente importante desde el punto de vista de los costos de distorsión (Sección 4.3.2) es si es que los criterios que se han establecido podrían crear incentivos para cambios contraproductivos en el comportamiento. Desde un punto de vista de inversión a plazo más largo en el alivio de la pobreza / recursos humanos puede ser bastante indeseable incluir entre los criterios de elegibilidad si es que los adolescentes asisten a la escuela o no, si es que el hacerlo aumentara los incentivos para mantener a dichos niños fuera de la escuela.

Una interpretación alternativa de las encuestas indirectas de comprobación de los medios económicos es que el índice estimado es un esfuerzo para medir mejor el ingreso a plazo más largo (y por lo tanto, la situación de pobreza) mediante la substracción del ruido que se encuentra en los datos sobre el ingreso y de las fluctuaciones a corto plazo en el ingreso. Si el objetivo principal es focalizar personas u hogares que están sufriendo de pobreza de plazo más largo, entonces dichos procedimientos podrían ser deseables, incluso si los datos sobre el ingreso anual fueran más baratos de obtener que los indicadores utilizados para predecirlo. Si el objetivo es estimar el ingreso a plazo más largo, los indicadores pertinentes parecieran ser la propiedad de bienes productivos que determinan el ingreso a plazo más largo, sus retornos a plazo más largo y los factores demográficos relacionados con el consumo del hogar a un plazo más largo. Behrman y Knowles (1999), por ejemplo, usan un procedimiento de este tipo para estimar lo que ellos llaman una representación de ingreso a plazo más largo para un país en particular (Vietnam). En parte debido a esa representación de ingreso, informan que las asociaciones de ingreso para el éxito escolar de los niños son bastante considerables – por ej., la elasticidad del ingreso de los grados terminados es cinco veces la mediana de 42 estudios anteriores de una gama de condados– lo cual significa que se focaliza en la escolaridad mucho menos de lo que pareciera cuando se utiliza el ingreso anual actual a pesar de que existen políticas que están dirigidas hacia el incremento de la escolaridad de los niños provenientes de familias pobres, tales como la exención del pago de las matrículas y gastos escolares.

Ya sea que la elección de los indicadores utilizados para las encuestas indirectas de comprobación de los medios económicos se justifique por su poder de predicción y costo o por el deseo de tener una medida del ingreso más permanente, al final, aunque podrían haber mejores representaciones de la pobreza a plazos más largos que el ingreso anual, es probable que estas representaciones sean estimadores menos buenos de los choques adversos en el ingreso que lo que es el ingreso anual mismo. De hecho, pareciera haber un fundamento para utilizar el ingreso a plazos más largos de la manera que se estima en tales procedimientos como los instrumentos para la focalización de los programas de alivio de la pobreza a plazos más largos (la finalidad a) en la introducción a esta sección) y las desviaciones entre el ingreso actual y la medida a plazo más largo como indicador de la elegibilidad para la protección social (definida de manera limitada) contra al menos

algunos aspectos de los choques adversos de ingreso (la finalidad b) en la introducción a esta sección).

5.3 Focalización por categorías

Con el método de focalización por categorías, los beneficios se dirigen a subgrupos de la población que es probable sean pobres sobre la base de características de fácil observación que se creen están correlacionadas con la pobreza tales como la edad, el estado civil, el número de hijos, la situación de empleo, la ocupación y el sector de empleo. Esto se puede considerar como una manera más limitada de encuesta sobre la situación de medios económicos– es más limitada tanto porque en la práctica el número de categorías utilizadas es generalmente pequeño como porque las ponderaciones en ellas se determinan arbitrariamente (en vez de elegir las ponderaciones que maximizan el poder de predecir el ingreso a través de regresiones o de aislar el componente común de los distintos indicadores mediante el análisis discriminante, como se indica más arriba para el caso de encuestas indirectas de comprobación de los medios económicos). La focalización por categorías parece estar sujeta a todas las limitaciones de la encuesta indirecta de comprobación de los medios económicos, con la añadida limitación de utilizar menos eficientemente la información disponible para hacer la focalización, de modo que los errores de inclusión y exclusión son mayores. Es probable que los costos directos sean un poco menores que para la encuesta indirecta de comprobación de medios económicos con base en la misma información, y podría haber algunos logros en términos de sostenibilidad política debido a la transparencia relativamente grande. Pero no está claro que en muchos contextos sea probable que estas ventajas de la focalización por categorías sean mayores que las ventajas de utilizar la misma información (tal vez suplementada con otra información) para la encuesta indirecta de comprobación de los medios económicos.

5.4 Focalización geográfica

En el caso de la focalización geográfica, se utilizan algunos medios – por ej., SIG (sistemas de información geográfica) o mapas estadísticos de la pobreza y/o la vulnerabilidad con base en los datos provenientes de censos, encuestas y datos administrativos –para focalizar ciertas áreas geográficas particulares para determinar la elegibilidad del programa. Un enfoque de este tipo tiene costos relativamente bajos de información (al menos si se utilizan datos existentes) y costos administrativos más bajos que la mayoría de las otras alternativas. Aunque la eficiencia de este medio de focalización obviamente aumenta cuanto más concentrados se encuentren los pobres en pocas áreas geográficas (“gettoizados”), es probable que en la mayoría de los casos existan errores considerables de inclusión y exclusión. Sin embargo, si los mercados están relativamente fragmentados geográficamente, como a menudo se afirma que es el caso de los países en desarrollo, es probable que los errores de inclusión tengan beneficios indirectos más positivos para los pobres en los mismos mercados segmentados que otras formas de focalización. Dependiendo de la naturaleza del sistema político, la cohesión geográfica puede afectar – en cualquier dirección – el poder político de los beneficiarios para abogar la sostenibilidad. Además, la focalización geográfica es

probable que tenga menores costos de transporte y mayor posibilidad de explotación de economías de escala que otras formas de focalización.

En principio, se puede utilizar la focalización geográfica– y en la práctica se ha utilizado – para centrarse en los conceptos correlativos de pobreza de plazo más largo (y así, en términos de la distinción en la introducción a esta sección, en relación con los posibles fines de la focalización, para la focalización de las políticas relacionadas con la protección social a los pobres de tiempo más largo) o en el efecto de menor tiempo concentrado geográficamente de un choque adverso (y así, para dirigir políticas a aquellos pobres que están directamente afectados por el choque adverso). Ejemplos de esto último incluyen esfuerzos para disminuir los choques adversos a través de sistemas de control de agua y esfuerzos para ayudar a adecuarse a los choques adversos mediante la asistencia en caso de desastres naturales y de disturbios criminales y políticos. Si la información con respecto a los choques adversos es oportuna y las instituciones están establecidas para responder a ellos, es probable que estos medios de focalización sean relativamente efectivos en comparación con los otros, en ayudar a adecuarse a un gran número distintos tipos de choques adversos. Sin embargo, estar establecido para proporcionar dicha información de manera oportuna y para desencadenar reacciones rápidas toma inversiones y previsiones más anticipadas de las que a menudo parece haber estado disponible. Obviamente, la oportunidad de la información es un asunto menos crítico para las políticas que se focalizan hacia la prevención o la reducción de algunos tipos de choques adversos que afectan negativamente a los pobres a través de inversiones anticipadas en, por ejemplo, sistemas de control de agua y de enfermedades en un área habitada por muchos pobres, aunque el compromiso político para tales estrategias preventivas no siempre existe.

5.5 Autofocalización a través de la participación individual o del hogar

En principio, los beneficios autofocalizados están a disposición de todas las personas, pero los usan principalmente los pobres. Ejemplos de programas autofocalizados incluyen programas de empleo que pagan bajas tasas salariales (por ej., por debajo del salario mínimo), servicios de educación pública y de salud de baja calidad,¹² y subsidios para bienes “inferiores” tales como el sorgo, el mijo y la yuca. Siempre existen errores de exclusión para las transferencias autofocalizadas: algunos pobres podrían no poder trabajar en programas de empleo a consecuencia de su mala salud o incapacidad o por su edad, algunos pobres podrían no participar en los programas de empleo públicos porque para hacerlo tendrían que renunciar a otras posibilidades de generar ingresos o debido a sus responsabilidades de atender niños pequeños o a alguna persona enferma; algunos pobres no se encuentran en edad de poder ir a la escuela ni tienen condiciones de salud por las cuales usarían los servicios de salud públicos; a algunos pobres les gusta menos la yuca o el sorgo que a otros; algunos pobres pueden determinar que el estigma asociado con el ser beneficiario de tales programas es mayor que las ganancias que puedan obtener

¹² Tenga en cuenta que los “programas pobres para la gente pobre” pueden estar no sólo relacionados con la sostenibilidad de los programas, como se indicó en la Sección 4.2 más arriba, sino también con qué tan autofocalizados son.

de ellos. Es probable que haya errores de inclusión para las transferencias autofocalizadas debido a la heterogeneidad de limitaciones y preferencias (a algunas personas en mejor posición económica les puede gustar realmente el sorgo) pero cuanto menor sea la elasticidad del ingreso de la demanda de tales bienes (en términos algebraicos, valores negativos tan grandes son “menores” que los valores negativos pequeños) menores serán tales errores.

Por definición, los costos de la información de identificar a los receptores para los programas autofocalizados es muy bajo— y bajo en relación con planes alternativos de focalización. Los costos administrativos de poner en práctica algunos programas autofocalizados pueden ser bajos o pueden ser considerables – para un ejemplo de esto último, ver algunos programas de empleo públicos. También puede haber algunos costos de distorsión, ciertamente si los programas cambian los precios del mercado, como lo tienen que hacer aquellos que subsidian productos y servicios a fin de ser efectivos. Se podrían mover demasiados recursos hacia la producción de bienes y servicios de baja calidad que podrían parecer ser eficientes. Por otro lado, algunos programas autofocalizados – por ejemplo los programas de obras públicas de bajo salario – pueden mantener o crear capital productivo, aunque a veces dichos programas se caracterizan como que son sólo para “inventar trabajo.” La autoselección también tiene otras ventajas: estar menos sujetos a la corrupción y manipulación burocrática que los programas que requieren identificar una lista de beneficiarios elegibles, ser menos divisivos y más aceptables políticamente porque son las personas las que toman las decisiones de participación y no las burocracias, y de adaptarse más fácilmente a las cambiantes circunstancias de los pobres.

En principio, estos programas autofocalizados pueden ser utilizados ya sea para abordar el alivio de la pobreza a plazos más largos o para dirigir recursos a los pobres en el momento de choques adversos. Una vez más, para esto último, lo que es crítico es la información oportuna y el tener establecida la infraestructura para “acelerar” un programa cuando ocurren choques adversos en una escala que justifique operar el programa. Si un programa existe y está operando, obviamente, las personas que tienen conocimiento del programa se pueden autoseleccionar en el mismo si es que sufren un choque adverso, permitiendo así una respuesta mucho más rápida a dichas necesidades que si se tuviera que satisfacer algún proceso burocrático a fin de comprobar la elegibilidad o necesidad debido a un cambio en las circunstancias. Ciertamente, han habido esfuerzos para utilizar algunos programas de empleo autofocalizados de obras públicas y programas de subsidios de alimentos para responder a choques adversos que afectan a los pobres, aparte de cualquier esfuerzo de alivio de la pobreza de tiempo más largo.

Un área en la cual ha habido experiencia considerable con programas autofocalizados ha sido la de los subsidios de alimentos. Alderman y Lindert (1998) examinan alguna de estas experiencias en el África, donde ha habido un esfuerzo en un número de países tales como Egipto, Marruecos, Sudáfrica y Túnez para pasar de los subsidios universales de alimentos a los subsidios alimentarios más autofocalizados a través de la eliminación de los subsidios a los artículos elásticos de altos ingresos y de pasarlos a los artículos con

elasticidades de ingreso bajas o negativas, tales como los tipos de harina más ordinarios. Los autores informan que dichos cambios redujeron sustancialmente los costos presupuestarios gubernamentales de los subsidios de alimentos – por ej., en Egipto de 19,5% a 5,3% del total de los gastos gubernamentales y en Túnez de 15% a 8% de los gastos gubernamentales. En Túnez, el programa cambió los subsidios de alimentos que beneficiaban más al quintil de ingreso más alto que al quintil más pobre a beneficios 1,2 mayores para estos últimos. Las simulaciones sugieren que esto se podría aumentar a beneficios más de dos veces mayores para el quintil más pobre que para el más rico a través de la eliminación de los subsidios restantes de los alimentos que de manera desproporcionada, los pobres no consumen. Mientras que estos efectos son considerables, el grado de focalización no es tan grande como en algunos otros programas que se han estudiado. Grosh (1994), por ejemplo, informa que un programa de cupones de alimentos que utilizó encuestas de comprobación de los medios económicos en Jamaica y un plan de suplementación de alimentos focalizado geográficamente en el Perú, transfirió alrededor de 15 veces más beneficios al quintil más pobre que al quintil más rico de las poblaciones. Además, las cantidades transferidas a los pobres en estos programas de subsidio de alimentos, no fueron muy grandes: los subsidios en los productos alimenticios subvencionados que consumía más el quintil más pobre que el quintil más rico en Túnez llegó al 4% de su ingreso y las exenciones VAT en el maíz y el kerosén en Sudáfrica llegaron a menos del 2% del ingreso de los pobres. Alderman y Lindert concluyen que “la efectividad de los subsidios de productos básicos autofocalizados es limitada” porque incluso en las mejores circunstancias para su focalización, por lo menos un tercio de dichas transferencias se escapan a los que no son pobres y el porcentaje relativamente pequeño de los productos básicos en los presupuestos de los pobres, para los cuales las elasticidades del ingreso son muy pequeñas o negativas, significa que ellos sólo pueden tener efectos limitados en el consumo de los pobres.

Una segunda área en la que ha habido considerable experiencia para los programas autofocalizados es con aquellos que se centran en las obras públicas. Ravallion (1991) es un influyente evaluador de dichos programas, con énfasis en el Plan de Garantía del Empleo de Maharashtra y el Programa de Alimentos a Cambio de Empleo de Bangladesh (ambos de los cuales proveen empleo de mano de obra no calificada en proyectos de pequeña escala, con un nivel típico de empleo de 100 millones de días / persona). Aunque ha habido mucho debate con respecto a qué tan bien han llegado estos programas a algunos de los pobres (por ej., obreros sin tierras), varios estudios sugieren que ha habido relativamente poca fuga directa a los no pobres (por ej., el estimado de Ravallion es que 60% de los participantes en el programa de Bangladesh provienen del cuarto más pobre de los hogares rurales). Se estima que las proporciones de los presupuestos de estos programas que no van a los trabajadores empleados por ellos se encuentran en el ámbito del 20 al 40%. Se estima que en promedio, las ganancias de ingreso neto para los participantes de estos programas se encuentran en alrededor de la mitad de los pagos salariales brutos, mientras que la otra mitad refleja el ingreso dejado de percibir a fin de participar en los programas. Así, alrededor del 35% de los costos del programa son ganancias netas para los participantes. Es probable que también haya beneficios indirectos de aumentar el nivel de actividades económicas en los mercados fragmentados geográficamente, a partir de reducir los riesgos para los pobres y a partir de la

productividad de la infraestructura o lo que fuera que se haya creado. Ravallion sugiere que las lecciones que se pueden aprender de estos programas son: (i) las ganancias de empleo en obras públicas bien administradas pueden ser herramientas útiles para reducir la pobreza de algunos de los pobres en general, y cuando se encuentran confrontados con choques económicos adversos en particular; (ii) dichos programas deben ir complementados con otros, tal vez de programas focalizados con categorías destinados a grupos que debido a la edad o la salud no pueden ingresar a los empleos de obras públicas, (iii) la amplia cobertura a salarios bajos es preferible a la cobertura más limitada a salarios más altos porque se dan menos incentivos para la corrupción a través de la selección de los beneficiarios, existen ganancias sociales y políticas provenientes de la cobertura a más personas y hay menos efectos indirectos para los que no son pobres; y (iv) se deben evitar algunas reglas empíricas que se han sugerido (por ej., minimizar el ingreso anterior de los participantes mediante el enfoque en los desempleados, maximizar la proporción de participantes que son pobres, maximizar el empleo de mano de obra no calificada o de la mano de obra sin tierras) y, en vez de ello, la selección del proyecto debe estar condicionada por el objetivo de maximizar la reducción de la pobreza dados los recursos del programa.

5.5.Focalización con base en la comunidad

Los beneficios de la focalización con base en la comunidad son asignados por alguna autoridad o comité de la comunidad que está debidamente habilitado para tomar decisiones en relación a quién debe recibir los beneficios del programa. A veces se utiliza una estructura de toma de decisiones existente (por ej., jefes de los poblados en Tailandia). En otros casos, se crean nuevas estructuras para este propósito (por ej., comités conjuntos de padres y funcionarios para asignar becas escolares para los niños en Indonesia). Las ventajas de tales procedimientos incluyen que es probable que los miembros de la comunidad local tengan considerable información sobre la situación de la pobreza – y posiblemente del efecto de los choques adversos – en los miembros de la comunidad de modo que la focalización podría tener menores errores de inclusión y exclusión y una mayor flexibilidad para adaptarse a las cambiantes circunstancias. Otras ventajas podrían ser que dicha participación y “propiedad” por parte de los miembros de la comunidad pueden aumentar el apoyo político y la sostenibilidad del programa a nivel local y posiblemente la probabilidad de que se puedan reducir los costos gubernamentales de la focalización. Las desventajas incluyen los costos de tiempo para los participantes de la comunidad que pueden ser considerables (ya sea que éstos se reflejen o no en los presupuestos gubernamentales debido al pago completo de dichos servicios), podría ser difícil crear incentivos de modo que dichos comités sean responsables de sus acciones, y podrían haber conflictos considerables sobre la manera en que se deben distribuir los recursos, conflictos que están influidos por los grupos de poder político local, entre ellos las elites tradicionales. Obviamente, éstas son fundamentalmente las usuales ventajas y desventajas *a priori* de la descentralización. Desafortunadamente, existe poca evidencia sobre qué tan efectiva en realidad es la focalización con base en la comunidad.

5.6 Estrategias mixtas

A menudo, los enfoques para la focalización que se abordaron en los incisos 5.1-5.5 se utilizan de forma concertada con la esperanza de aumentar la eficiencia. Probablemente, lo más común sea combinar la focalización del tipo geográfico con otros medios de focalización. Pero también existen otras combinaciones posibles.

PROGRESA, el programa mexicano de inversión rural anti-pobreza y de desarrollo humano proporciona un ejemplo de una estrategia mixta. Es un ejemplo especialmente interesante no sólo porque es un programa bien conocido sino porque Skoufias, et al. (1999) han realizado algunas evaluaciones independientes del éxito de este tipo de focalización. El proceso de identificación de los hogares a ser elegibles para recibir beneficios de PROGRESA tuvo dos etapas.

Etapas 1. Selección de las comunidades. Conforme al conteo de 1995 (conteo de la población entre los censos con un instrumento más corto) con ajustes para las localidades de Chiapas que no se habían cubierto, México tenía 105.749 comunidades potencialmente elegibles con una población total de 90.052,660. Para estas comunidades, se desarrolló un índice marginal con nueve categorías utilizando los componentes principales de las siguientes variables:

Del Censo de 1995	Del Censo de 1990
1. Participación de adultos analfabetos (>14 años de edad)	5. Número promedio de ocupantes por habitación
2. Participación de viviendas sin agua	6. Participación de viviendas con piso de tierra
3. Participación de viviendas sin sistema de drenaje	7. Participación de la población que trabaja en el sector primario
4. Participación de viviendas sin electricidad	

A las comunidades se les clasificó de acuerdo con el índice de marginalidad. Aquellos con grados de marginalidad alto o muy alto se consideraron prioridades para su inclusión en la Fase I en 1996 (76.098 localidades con 14.751.629 habitantes). Las 3.461 localidades de nueve estados que se seleccionaron para la Fase I satisficieron los siguientes criterios adicionales: (i) tener acceso a escuelas primarias y secundarias y a una clínica debido a que los beneficios de PROGRESA estaban ligados en parte con el uso de estos servicios (48.501 localidades con 12.047.450 habitantes); (ii) tener una población entre 50 y 2.500 personas; y (iii) y no estar extremadamente aisladas (como se identificó utilizando SIG).¹³ Así, esta etapa se basó en encuestas indirectas de

¹³ La Fase II en 1997 añadió 8.749 localidades, incluyendo cuatro estados más y dejó de lado la parte del criterio relacionada con el acceso a la clínica de salud (i). La Fase III en 1998 añadió 23.478 localidades, se amplió a casi todo el país (excluyendo sólo a Baja California, Aguascalientes y el Distrito Federal), e incluyó algunas comunidades que anteriormente habían sido excluidas debido a su aislamiento geográfico (el criterio iii).

comprobación de los medios económicos a través del índice de marginalidad sujeto a las limitaciones de categorías sobre la población, limitaciones geográficas sobre el aislamiento y limitaciones del programa sobre los servicios que estaban disponibles para permitir utilizar el programa. La comparación de las localidades seleccionadas por PROGRESA con la manera en la que las medidas de la pobreza con base en el consumo se relacionan con las características utilizadas para construir el índice de marginalidad (con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Egresos de 1996, ENIGH). Skoufias, et al. concluyeron que “en su mayor parte, el índice de marginalidad de PROGRESA se desempeña bastante bien” aunque con cierta tendencia hacia la fuga en vez de la subcobertura y menos concurrencia para las categorías medias de marginalidad.

Etapas 2. Selección de familias dentro de las comunidades seleccionadas. Luego, PROGRESA: (i) llevó a cabo un censo (ENCASEH) en todas las comunidades marginales seleccionadas, (ii) a partir del censo construyó una medida del ingreso del hogar de parte de los adultos (para abstraer si es que los niños trabajaban o no) por cada miembro del hogar, (iii) comparó esta medida con un nivel de pobreza para definir un índice dicotómico de pobreza, (iv) utilizó un análisis discriminante por región para seleccionar las variables que mejor discriminan entre los hogares pobres y los que no son pobres, según los había identificado el índice dicotómico de la pobreza y construyó un índice con base en ese análisis (información que no es del dominio público a fin de disminuir los incentivos para distorsionar los comportamientos basados en este índice y sus componentes), (v) clasificó a las familias como elegibles o no sobre la base de ese índice, (vi) ajustó esa clasificación sobre la base de aportes de la comunidad y (vii) ajustó dicha clasificación sobre la base de una revisión de los hogares individuales que habían manifestado que habían sido clasificados inadecuadamente. Así, esta etapa, se basó en una encuesta indirecta de comprobación de los medios económicos, modificada por la focalización con base en la comunidad. El fundamento que proporcionó PROGRESA para utilizar la encuesta indirecta de comprobación de los medios económicos en vez de la encuesta de comprobación de los medios económicos fue captar las dimensiones multidimensionales de la pobreza en vez de hacerlo de sólo el ingreso y no tener una manera menos costosa de focalización. El método utilizado se interpreta mejor como que conlleva a un indicador de pobreza dicotómico de plazo más largo a través de la eliminación de fluctuaciones transitorias del ingreso reportado que mediante la corrección de problemas de reporte de ciertos tipos de ingreso (por ej., el ingreso en especie) o mediante la consideración verdadera de otras dimensiones de la pobreza además del ingreso.¹⁴

¹⁴ Para elaborar sobre este punto, suponga que el paso (iv) identifica el número de personas incapacitadas en el hogar como que está inversamente asociado con el ingreso, de modo que el número de personas incapacitadas tiene un coeficiente negativo en el índice que se calculó en el paso (v). Esto quiere decir que se predice mejor el ingreso por miembro del hogar si es que hay miembros incapacitados en el hogar y que, si todo lo demás se mantiene igual, un hogar con miembros incapacitados es más probable que tenga menor ingreso y más probable que haya sido clasificado como pobre en el paso (v). Pero sucede lo último porque el tener miembros incapacitados del hogar predice la existencia de menor ingreso en el hogar por cada miembro del hogar y no debido a que sea más probable que los hogares con el mismo nivel de ingreso por hogar por cada uno

Skoufias et al. (1999) también han evaluado un número de aspectos del procedimiento de esta Etapa 2, nuevamente utilizando datos del ENIGH 1996 (que para este fin tiene la importante ventaja sobre la evaluación de datos realizada por PROGRESA de tener el consumo ya sea de bienes o servicios comprados del mercado o producidos individualmente). Algunos de los aspectos importantes de estos resultados son: (1) el uso del ingreso por miembro del hogar en vez del ingreso por adulto equivalente (este último se ajusta por necesidades básicas de consumo diferencial por edad y sexo) no lleva a mayores cambios en los hogares que se identificaron como pobres. (2) El control para las economías de escala en el consumo por hogar sugiere que el sistema de PROGRESA trajo consigo grandes tasas de fuga, incluyendo a familias grandes que no hubiesen sido incluidas si existieran economías de escala de la magnitud estimada para otros países (aunque este posible problema no se incluye en lo que sigue porque las economías de escala estimadas de los datos mexicanos son improbablemente altas). (3) La comparación de la elegibilidad con base en el consumo que se predijeron¹⁵ con la elegibilidad determinada de PROGRESA indica 26,5% de sub-cobertura (y una fuga igual) para los pobres, pero una sub-cobertura menor de 19% para los extremadamente pobres (que se definió ser por debajo del 25° percentil de la distribución del consumo por adulto equivalente). Entonces, aunque la focalización está lejos de ser perfecta, es mejor para los extremadamente pobres que para los no tan extremadamente pobres. (4) La comparación del método de focalización de PROGRESA con no hacer ninguna focalización o con la focalización geográfica a localidades utilizando el índice de marginalidad sugiere que el método de focalización de PROGRESA fue relativamente satisfactorio al compararse con estas alternativas, arrojando menores tasas de sub-cobertura, especialmente para los extremadamente pobres que la focalización geográfica y menores tasas de fuga y con la fuga ligeramente más concentrada sobre el nivel de pobreza, que con la focalización geográfica – y, por supuesto, mucha menor tasa de fugas que con el método uniforme de dirigirse a grupos específicos.¹⁶ (5) La comparación del

de sus miembros sean verdaderamente empobrecidos de manera adicional al efecto en el ingreso si es que tienen miembros incapacitados que si no los tienen.

¹⁵ La muestra ENIGH se utilizó para predecir el consumo por adulto equivalente con base en las características del hogar que estaban disponibles en ambas series de datos y en los datos de evaluación de PROGRESA. La relación estimada se utilizó para predecir el consumo por adulto equivalente de los datos de PROGRESA y para identificar a los “extremadamente pobres” debajo del 25° percentil y a los “pobres” debajo del 52° percentil (siendo este último el que originalmente utilizó PROGRESA).

¹⁶ Este estudio utiliza los indicadores de pobreza FGT que se indicaron más arriba para caracterizar las diferentes dimensiones de la focalización bajo estos planes alternativos, bajo el supuesto de que la distribución que se predijo del consumo por adulto equivalente proporciona la verdadera distribución objetivo y que los recursos presupuestarios son fijos (entonces, por ejemplo, la focalización geográfica empieza con las comunidades más pobres y cubre comunidades que de alguna manera están en mejor situación económica hasta que se agota el presupuesto fijo). A través de la medida de incidencia de la pobreza (FGT1), se simulan las tasas de sub-cobertura para que sean 26,4% para

método dicotómico de focalización de PROGRESA con una estructura de beneficios revisada dependiendo de la profundidad de la pobreza (con base en el puntaje discriminante) indica que el efecto en el índice de severidad de la pobreza aumentaría en 11,5% comparado con la estructura de beneficios real de la opción “o uno o lo otro”.

Así, PROGRESA usa explícitamente un número de estrategias de focalización que se encuentran explícitas en el resumen de más arriba: encuestas indirectas de comprobación de los medios económicos, el método categórico, el geográfico y aquel con base en el programa. El procedimiento de PROGRESA parece desempeñarse bastante bien para identificar hogares que son pobres en un sentido de plazo más largo comparado con las alternativas, aunque la proporción de personas con fugas / sub-cobertura de 26,4% no es muy pequeña. Pero estos instrumentos no parecen tener ninguna relación con la identificación de aquellos entre los pobres que son elegibles para la protección social en casos de choques adversos. Se basan en indicadores que son de largo plazo y, ciertamente, se abstraen de las fluctuaciones de ingreso a corto plazo.

Además, algunos de los beneficios son condicionales a los comportamientos relacionados con la inversión en capital humano – siendo probablemente el más importante la asistencia a la escuela de los niños más allá del tercer grado. Por lo tanto, existe auto-selección en un sentido porque los hogares elegibles pueden elegir si es que se comportan o no de la manera supuesta para recibir estos beneficios. Desde la perspectiva de la pobreza a plazo más largo, el supuesto usual es que esta auto-selección tiende a ser, si lo fuera, una focalización invertida en vez de ser una focalización. Es decir, entre los pobres, es probable que los que se encuentran en mejor situación económica envíen a sus hijos a la escuela en general, y más aún como respuesta al programa.¹⁷ Pero si los choques económicos adversos son más probables de incidir en las oportunidades de trabajo para los niños de las familias más pobres, este mecanismo de auto-selección puede permitirle a algunas familias más pobres el tener ingreso asegurado de las transferencias de PROGRESA condicionadas a la escolaridad mediante la inscripción de los niños que hubiesen estado trabajando si no fuera por la ocurrencia del choque adverso.

PROGRESA y 38,3% para la focalización geográfica y las tasas de fuga son 26,4% para PROGRESA, 38,3% para la focalización geográfica y 48,0% para las transferencias uniformes. Los indicadores FGT2 indican mayores diferencias en el sentido de que la focalización de PROGRESA funciona mejor que la alternativa, especialmente para la gente más pobre.

¹⁷ Para PROGRESA, Behrman, Sengupta y Todd (2001) presentan estimados que entre los hogares elegibles, era más probable que los niños con padres más instruidos se hubiesen inscrito en la escuela antes del programa, lo cual es un resultado normal. También informan que PROGRESA probablemente tuvo más efecto en la probabilidad de inscripción entre los niños pobres para los cuales esta probabilidad ya era más alta.

6. Resumen y conclusiones

La protección social se refiere al conjunto de políticas públicas orientadas hacia la disminución del efecto de los choques adversos en el consumo a lo largo del tiempo. El objetivo de este documento es averiguar lo que sabemos y lo que no sabemos, tanto a nivel conceptual como de la experiencia, sobre los *tradeoffs* de utilizar diferentes planes de focalización para la entrega de protección social que se dirigen a los actualmente pobres y a aquellos en riesgo de convertirse en pobres a consecuencia de choques adversos. Este es un tema difícil y complejo sobre el cual es esencial utilizar cierta taxonomía y consideraciones *a priori* para ayudar a proporcionar claridad.

Los choques adversos que pueden justificar la protección social pueden ser idiosincrásicos para las personas o los hogares o pueden variar a través de mayores agregados, tales como comunidades, regiones, naciones o grupos de naciones. Las fuentes primarias de los choques a diferentes niveles de agregación pueden ser acontecimientos económicos, naturales, de salud, sociales, políticos y ambientales. Las estrategias y los mecanismos que se pueden utilizar para lidiar con estos riesgos son muchos debido a

- (i) las muchas fuentes de riesgos;
- (ii) las diferentes posibilidades de reducir los riesgos, entre ellas: (a) estrategias preventivas para reducir el tamaño o la probabilidad de choques adversos futuros; (b) estrategias de amortiguación para reducir el efecto de choques adversos futuros; y (c) estrategias de adecuación para permitirle a las entidades lidiar con los choques adversos con los que se encuentran.
- (iii) el ámbito de instituciones que podrían afectar los riesgos incluyen (a) mecanismos personales, familiares y comunitarios; (b) mecanismos con base en el mercado para lidiar de manera más directa con los choques adversos y (c) políticas públicas.

Un punto importante es que las políticas son sólo uno del conjunto de estrategias posibles para lidiar con la multiplicidad de los choques adversos, y las intervenciones de política no son necesariamente las únicas o los mejores medios de hacerlo. Esto genera la pregunta de qué es lo que debe determinar si es que se debieran hacer intervenciones de política y, si así lo fuera, ¿cuáles debieran ser? La respuesta a esta pregunta en relación con la protección social es la respuesta normal a lo que debiera motivar todas las políticas – el maximizar la función del bienestar social, cuyos aspectos importantes se encuentran expresados en las *preocupaciones de eficiencia y de distribución*. La preocupación con la eficiencia se refleja en la *jerarquía de políticas de eficiencia*, la cual ordena las políticas para abordar una ineficiencia en particular en términos de sus costos totales en el margen – incluidos tanto los costos de recursos directos y sus costos de distorsión (y no sólo los costos en términos de gastos gubernamentales). Desde la perspectiva de centrarse solamente en la eficiencia, es deseable considerar las intervenciones de política factibles para abordar una falla o distorsión del mercado dada y elegir de entre aquellas que son

posibles, la intervención específica que está ubicada en el nivel más alto posible de la jerarquía de políticas de eficiencia si es que los costos sociales marginales de esa intervención de política son menores que los costos sociales marginales de la distorsión de mercado que se aborda. Desde la perspectiva de enfocarse sólo en la distribución, la mejor intervención de política es aquella que es factible y se encuentra en el nivel más alto de la jerarquía de políticas de distribución. A menudo pueden haber *tradeoffs* entre los objetivos de eficiencia y de distribución que se encuentran expresados en la función del bienestar social. Pero, para lograr un objetivo de distribución dado, la política que se debe elegir debe estar en el nivel más alto de la jerarquía de políticas de eficiencia, y viceversa. Se debe indicar también que es probable que la maximización de la función del bienestar social no sea el resultado de una simple regla empírica tal como “minimizar errores en la focalización”.

La preocupación distributiva de interés en este documento es mejorar el bienestar de los pobres mediante la protección social focalizada hacia ellos. Pero vale la pena preguntar si es que hay razones puramente de eficiencia para las intervenciones de política que también pudieran justificar la focalización a los pobres. Si existen, en vez de tener *tradeoffs* entre las preocupaciones de eficiencia y las de distribución, podría darse una situación “en la que todos ganan” en la cual se puede mejorar a ambas. De hecho, existen tales razones de eficiencia. Por ejemplo, las políticas que reducen el efecto de los choques adversos en las personas y los hogares tienen mayores ganancias de bienestar para las personas que son más adversas al riesgo, y los pobres tienden a ser más adversos al riesgo. Entonces, a falta de un mecanismo para identificar la aversión al riesgo de diferentes personas, podría ser relativamente eficiente focalizar la protección social a los pobres. Un segundo ejemplo, generalmente, los pobres enfrentan mercados más imperfectos y carentes que aquellos que están en mejor situación económica, entonces, nuevamente podrían haber razones de pura eficiencia para focalizar las políticas de protección social a los pobres. Por otro lado, los mismos mercados relativamente imperfectos y el uso relativamente mayor de mecanismos informales por parte de los pobres puede significar que los costos de las intervenciones de política, incluyendo la “exclusión” de estrategias privadas alternativas para la protección social, son relativamente altos.

Así, la focalización de la protección social a los pobres, puede tener ganancias en términos de preocupaciones de distribución y posiblemente en términos de preocupaciones de eficiencia. Pero existen por lo menos tres problemas con la focalización de la protección social a los pobres: problemas de información, sostenibilidad política y los costos.

Problemas de información: El enfoque usual en las imperfecciones de la información relacionados con la focalización a los pobres se refiere a los errores de inclusión (por ej., incluir a aquellos que no son pobres) y de exclusión (excluir a aquellos que son pobres). Estos errores pueden tener un efecto sustancial en la eficiencia de una intervención no sólo en la reducción de la pobreza sino también en el mantenimiento del apoyo político porque los beneficiarios reales son los beneficiarios a los que se quería alcanzar. Un criterio importante para promover

diferentes tipos de focalización se refiere a las magnitudes relativas de estos errores. Pero es importante anotar que se podría disminuir este problema de información relacionado con la exclusión y la inclusión y se podría focalizar mejor la asistencia a la pobreza a los más pobres si, en vez de utilizarse el criterio dicotómico usual de “todo o nada” para la mayor parte de los tipos de focalización a los pobres, existiera una amplia gama de categorías, teniendo que los beneficios de cada una de ellas estén inversamente relacionados con el grado de la pobreza. Además, como se indicó anteriormente, la maximización de la función del bienestar social generalmente no es equivalente a minimizar los errores de la focalización. Además, se debe anotar que pueden haber otros problemas de información. Por ejemplo, la divulgación de la información sobre políticas nuevas u otras opciones para lidiar con los choques adversos puede ser más costosa, y en algunos casos, mucho más costosa, para los miembros más pobres de la sociedad que para los que se encuentran en mejor situación económica, quienes tienden a estar más conectados a las redes de comunicación y a ser más instruidos. Además, es probable que los costos de monitoreo por peso de los beneficios sean mayores con un número de beneficiarios más pequeños que con menos beneficiarios más grandes.

Sostenibilidad política: Algunos temen que si la focalización dentro de un programa es demasiado exitosa, los beneficiarios serán una proporción demasiado pequeña de la población para asegurar que el programa continúe o para que continúe con suficientes recursos como para ser efectivo. Obviamente, la sostenibilidad política depende en parte de la naturaleza de los mecanismos políticos existentes. Con un dictador benevolente, sólo tiene importancia la preocupación del dictador con respecto al programa. Si cada uno de los miembros de la sociedad (o cada uno de los adultos) tiene un voto igual y la implementación o la continuación de cualquier política depende de que la apoye la mayoría de votantes, entonces la sostenibilidad política de un programa depende simplemente de la aprobación de parte de la mayoría de votantes. Si los votantes sólo apoyan los programas de los cuales se benefician directamente, la sostenibilidad política requiere que la mayoría de votantes se beneficie del programa. Obviamente, con los programas de protección social que básicamente proveen algún tipo de seguro contra los choques adversos, “beneficio” significa ser elegible para el programa en caso que una persona u hogar pase por un choque adverso. Si los votantes tienen razones adicionales que trascienden su propio interés de ser elegibles para recibir protección social que les hiciera apoyar el programa, tales como el altruismo con respecto a los otros miembros de la sociedad que están afectados por el programa, entonces, la proporción de votantes que son beneficiarios directos que se necesita para sostener el programa a través del voto de la mayoría es menor. Además, las coaliciones con otros grupos políticos pueden sostener a un programa con un número aún menor de beneficiarios directos o indirectos. El espíritu de tales observaciones es que cuanto menos se focalicen los programas de bienestar a grupos más limitados de beneficiarios, mayor es la probabilidad de lograr la sostenibilidad política para el mismo – aunque los programas no tienen que cubrir a la mayoría de la población para acumular voto mayoritario. Otro

aspecto de la sostenibilidad política de los programas focalizados se puede relacionar con las percepciones que tiene el público en relación a la integridad de los programas. Tal vez esto, al menos en algunas sociedades, sea un costo adicional de la clasificación errónea en la focalización – aunque dichos costos pueden ser menores por clasificación errónea si lo que está en juego es menor, como en un sistema de categorías múltiples en vez del sistema dicotómico ordinario. Los intentos de mantener privados los criterios de focalización con el propósito de limitar los incentivos para distorsionar los comportamientos también pueden tener un costo político al reducir la transparencia del programa.

Costos: Los costos directos más obvios y aquellos a los que los encargados de la creación de políticas a menudo le dan una atención desproporcionada, son los costos que se reflejan en los presupuestos gubernamentales. Estos costos pueden ser considerables, especialmente si no hay incentivos efectivos para proveer los servicios del programa eficientemente. En la consideración de maneras posibles de reducir estos costos, es importante distinguir entre los fundamentos de eficiencia y los de distribución para las intervenciones de política y de quién proporciona los servicios relacionados con las políticas en vez de asumir automáticamente que tales servicios deben ser provistos por un organismo gubernamental existente, incluso si no existen los incentivos para una provisión eficiente. No obstante, un aspecto de los costos sobre los cuales hay una tendencia a economizar demasiado, es el costo de las políticas de monitoreo y evaluación. A menudo, estas actividades se descartan o se les da muy baja prioridad, mucho menor de lo que podría tener la ganancia potencial de la mejor información para las decisiones actuales en relación con la continuación y modificación de tales políticas. Además, el buen monitoreo y evaluación (o al menos la apariencia de buen monitoreo y evaluación), puede aumentar la credibilidad de las políticas y por lo tanto, su sostenibilidad. Los costos indirectos y de distorsión en su mayor parte no los asume el sector público y por lo tanto, tienden a ser sub-enfatizados por los encargados de la creación de políticas. Pero las distorsiones que crean las políticas en el comportamiento pueden ser considerables, por cuya razón en general, es deseable seleccionar políticas que se encuentren lo más alto posible en la jerarquía de políticas de eficiencia. Tengan en cuenta que pueden ocurrir importantes costos de distorsión no sólo en la manera en que las políticas afectan el comportamiento sino en la manera en que se aumentan los ingresos gubernamentales para financiar los costos presupuestarios gubernamentales de las políticas. Se incurre en costos de estigma si los participantes perciben que hay un estigma asociado con el ser beneficiario del programa. Diferentes medios de focalización pueden tener costos de estigma muy distintos si, por ejemplo, el recibir transferencias tiene un mayor estigma que el ser pagado por trabajar.

Hay un número de métodos comunes de tratar de focalizar los recursos a los pobres – encuesta de comprobación de los medios económicos, encuestas indirectas de comprobación de los medios económicos, focalización por categorías, focalización geográfica, focalización con base en la comunidad y autofocalización. Todos estos

métodos tienen fortalezas y debilidades relativas que varían de acuerdo a los contextos particulares en los que se aplican, de modo que se pueden hacer generalizaciones sólo con precaución. Las encuestas de comprobación de los medios económicos se dirigen directamente a la pobreza, de modo que en algunos aspectos es la norma a la que aspiran algunas de las otras medidas. Pero, requieren información que a menudo es relativamente cara de obtener y puede tener errores sistemáticos que generan fugas hacia aquellos con muchos ingresos en especie, pueden crear distorsiones con respecto a los comportamientos incluyendo tanto el uso del tiempo como el reporte de ingresos (con este último tal vez reduciendo la sostenibilidad política) y probablemente tiene fugas para los hogares grandes en relación con los hogares pequeños debido a las economías de escala en el consumo de los bienes públicos en el hogar. Las encuestas indirectas de comprobación de los medios económicos tratan de aproximarse a las encuestas de comprobación de los medios económicos a un costo menor de información y tal vez menores costos de distorsión (dependiendo de qué tan pronto se pueden ajustar las variables aproximativas). En la medida en que aproxima bien el ingreso o el concepto de consumo de interés, comparte considerablemente la fortaleza de la encuesta de comprobación de los medios económicos en tratar de medir de manera directa la situación de la pobreza en sí misma. Pero también comparte muchas de las debilidades, dependiendo en parte de los detalles de cómo se calcula la variable aproximativa (por ej., si es que las medidas de ingreso se utilizan para generar las ponderaciones del índice de variables aproximativas o no). A menudo, la focalización del tipo de categorías y geográfica, en esencia utiliza información de manera menos eficiente de lo que sería posible utilizando la encuesta indirecta de comprobación de los medios económicos con la misma información, y por lo tanto tiene mayores errores de sub-cobertura y de fugas. Por otro lado, podrían haber ciertas ganancias en lo que respecta a una mayor transparencia y menores costos administrativos, al igual que una mayor posibilidad de efectos indirectos en los pobres en el caso de la focalización geográfica. La auto-focalización tiene ventajas de bajos costos de información, de ser menos susceptible a la corrupción y la manipulación al menos en el punto de identificar a los beneficiarios, posiblemente menos estigma en el caso de programas de obras públicas y mayor flexibilidad para acomodar a ciertos grupos de pobres cuando ocurren los choques adversos. Pero los costos directos de operación a menudo son considerables, es probable que tales programas sólo aborden a parte de los pobres y si están bien focalizados, las transferencias de ingreso posibles con ellos son relativamente pequeñas porque proporciones relativamente pequeñas de los gastos de los pobres son para bienes y servicios que tienen elasticidades de ingresos negativas o muy bajas. La focalización con base en la comunidad tiene ventajas de mejor información sobre los potenciales participantes y mayor propiedad local. Pero existen las desventajas de altos costos de tiempo en los miembros de la comunidad que manejan estos procesos, alentando posiblemente el desacuerdo sobre el uso de los recursos y la posibilidad de ser capturados por las elites tradicionales locales.

También hay ciertas características o problemas que son comunes en un gran número de estas medidas estándar de focalización. Primero, generalmente implican considerablemente menos recursos para otorgar el mismo beneficio para los pobres tomados como un grupo que lo que lo hacen los programas universales. Pero tienen más

problemas de sostenibilidad política por el éxito de focalización alcanzado. Segundo, se dirigen fundamentalmente al ingreso. Esto pasa por alto la posibilidad de que puedan ser importantes las estrategias de adecuación que permiten la suavización de las fluctuaciones de ingresos para estabilizar el consumo. También pasa por alto los distintos tipos de choques adversos que no tienen efecto alguno en el ingreso (por ej., ver el Cuadro 1). Para estos choques, las políticas que se centran en el ingreso pueden estar relativamente bajas en las jerarquías de eficiencia y de distribución. Tercero, la mayoría de estas estrategias de focalización fue diseñada fundamentalmente para dirigir recursos hacia los pobres, pero no para proveer protección social a los pobres que están pasando por un choque adverso. Los programas autofocalizados son la excepción en la práctica y a veces en la finalidad, si es que se encuentran establecidos y son capaces de acomodar con flexibilidad los cambios en el número de pobres que desean participar a lo largo del tiempo. Pero esto requiere de planificación adelantada y de inversión en una infraestructura para proporcionar o ampliar rápidamente dichos programas cuando sea necesario, en algún momento no determinado en el futuro. Obviamente, para los gobiernos esto es difícil de realizar debido a que cuentan con escasos recursos y enfrentan muchas presiones. Para la mayoría de las otras medidas, puede ser necesario tener el equivalente a un procedimiento de dos pasos, primero para identificar a los pobres y luego para identificar quiénes dentro de los pobres han sufrido choques adversos particulares. Cuarto, la puesta en práctica de la mayoría de estos instrumentos, con la excepción de la autofocalización, se ha centrado en la provisión de beneficios dicotómica del tipo “todo o nada”, que probablemente ha reducido el bienestar y sostenibilidad política posibles con los mismos recursos. Quinto, la maximización de la función del bienestar social, como ya se indicó, generalmente no lleva a la minimización de errores de focalización incluso si no existe la necesidad de sostenibilidad política. Sexto, la información sobre los efectos de muchas de estas medidas de focalización en diferentes contextos es muy limitada. En parte, esto se debe a que se dedican muy pocos recursos al monitoreo y la evaluación. Pero incluso cuando se toman en serio la recolección y el análisis de los datos, los análisis que se han llevado a cabo proporcionan muy poca información, si es que lo hacen, con la cual se pueda evaluar, por ejemplo, las ganancias de bienestar del seguro proporcionado a los pobres, los efectos indirectos hacia otros, los costos de distorsión de elevar los ingresos gubernamentales para el programa y el efecto de los programas en la sostenibilidad política.

Cuadro 1. Fuentes de Riesgos por Tipos y por Nivel de Agregación^a				
Tipos de Riesgo	Nivel de Agregación			
	Individual / hogar	Comunidad / región	Nación	Grupos de Naciones
Económico	Desempleo friccional	Cierre de plantas Fracaso de cosechas	Recesión Crisis de la balanza de pagos/financiera/de divisas	Baja de precios internacionales para los productos de mayor exportación Aumento de precios internacionales para los productos de mayor importación
Ambiental	Contaminación	Desastre nuclear Contaminación		
Salud	Enfermedad Lesiones Incapacidad	Epidemia		
Natural	Lluvias Humedad Temperatura	Inundación Terremoto Huracán o tifón Sequía Infestación de insectos Virus de plantas Virus de animales Derrumbes Erupción volcánica Fuertes vientos Ola de calor		
Político		Disturbios	Guerra civil Golpe de estado Interrupción de la entrega del programa	Guerra
Social	Violencia doméstica Otros delitos			

^a Adaptado de Lustig (2001, Cuadros 1 al 4), que fue adaptado de Holzmam y Jorgensen (2000), Sinha y Lipton (1999), y el Banco Mundial (2000).

Cuadro 2. Ejemplos de Estrategias y de Instituciones / Mecanismos para la Protección Social^a			
Categorías y subcategorías de estrategias	Instituciones / mecanismos		
	Personal / familia/ Comunidad	Con base en el Mercado	Políticas
Estrategias preventivas			
	Inversiones en educación y capacitación Migración Producción y trabajos menos riesgosos Prácticas de buena salud Inversiones de capital físico, incluidos la irrigación y el control del agua	Inversiones en educación y capacitación por parte de los empleadores Mercados de crédito	Mecanismos internacionales sobre productos básicos Buenas políticas cambiarias Fondos de estabilización de productos básicos Subsidios de educación y capacitación Mejora de la información del mercado Sistemas de irrigación y manejo de agua
Estrategias de amortiguación			
	Migración de parte de la familia Fuentes de múltiples ingresos Inversión en relaciones personales Familia extendida Contratos laborales Inquilinato compartido	Diversificar los mercados financieros Mercados de seguros Contratos de ventas y compras de largo plazo	Mejorar opciones de seguros Obligar la compra de seguros
Estrategias de adecuación			
	Venta de bienes Préstamos de amigos Transferencias de parientes Cambiar a los niños de la escuela al trabajo Migración	Venta de bienes financieros Préstamos de instituciones financieras	Asistencia de desastres Transferencias Subsidio al empleo Empleo de emergencia en obras públicas
^a Adaptado de Holzmann y Jorgensen (2000).			

Referencias

- Alderman, Harold, Jere R. Behrman, Victor Lavy y Rekha Menon, "Salud infantil e inscripción escolar: Un análisis longitudinal", *Revista de Recursos Humanos* 36: 1 (Invierno del 2001), 185-205. ["Child Health and School Enrollment: A Longitudinal Analysis," *Journal of Human Resources* 36:1 (Winter 2001), 185-205.]
- Alderman, Harold y Kathy Lindert, 1998, "El potencial y las limitaciones de los subsidios alimentarios auto-focalizados", ["The Potential and Limitations of Self-Targeted Food Subsidies,"] *World Bank Research Observer* 13:2 (Agosto), 213-230.
- Angrist, Joshua D., Eric Bettinger, Erik Bloom, Elizabeth King y Michael Kremer, 2000, "Vales para la instrucción privada en Colombia: Evidencia de un experimento natural aleatorizado", ["Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment,"] Washington, DC: Banco Mundial, procesado.
- Baker, Judy y Margaret E. Grosh. 1993 "Medición de los efectos de la focalización geográfica en la reducción de la pobreza". ["Measuring the Effects of Geographic Targeting on Poverty Reduction." Estudio de Medidas de Estándares de Vida, Documento de trabajo No. 99, Banco Mundial, Washington DC.
- Banco Asiático de Desarrollo (1999). "Marco para la Protección social". Borrador ["Framework for Social Protection."] Manila, Filipinas.
- Banco Asiático de Desarrollo (2000). "Estrategias para la mejora de las redes de protección social en el Asia: Intervenciones críticas en protección social". ["Strategies for Improved Social Safety Nets in Asia: Critical Interventions in Social Protection."] Documento Regional de Asistencia Técnica. Manila, Filipinas.
- Banco Asiático de Desarrollo y Banco Mundial (2000). *La nueva agenda de política social en el Asia: Actas del Foro Social de Manila*. [The New Social Policy Agenda in Asia: Proceedings of the Manila Social Forum.] Manila, Filipinas.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2000). Protección social para la equidad y el crecimiento [Social Protection for Equity and Growth.] Washington, DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1998). "Para afrontar la desigualdad en América Latina: Progreso económico y social en América Latina 1998-1999, ["Facing Up to Inequality in Latin America: Economic and Social Progress in Latin America 1998-1999."] Informe. Washington, DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1998). "El sendero para salir de la pobreza: El enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza". ["The Path Out of Poverty: The Inter-American Development Bank's Approach to Reducing Poverty."] Washington, DC.

- Banco Interamericano de Desarrollo (1998). “El uso de fondos sociales como un instrumento para combatir la pobreza”. [“The Use of Social Funds as an Instrument for Combating Poverty.”] Documento de Estrategia de Sector. Washington, DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997). “Una estrategia para la reducción de la pobreza”. [“A Strategy for Poverty Reduction.”] Documento de Estrategia de Sector. Washington, DC.
- Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Asiático de Desarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo, Equipo para reunión de los Ministros de Finanzas de APEC. 2000, “Redes de seguridad social en respuesta a la crisis: Lecciones y pautas del Asia y América Latina”, [“Social Safety Nets in Response to Crisis: Lessons and Guidelines from Asia and Latin America,”] Washington, DC, mimeo.
- Banco Mundial. (2000) *Informe del Desarrollo Mundial 2000/01*, Capítulos 5 y 6. [*World Development Report 2000/01*, Chapters 5 y 6.] Washington, DC.
- Banco Mundial (2000) “Estrategia de protección social: De la red de seguridad al trampolín”. [“Social Protection Strategy: From Safety Net to Spring Board”] Borrador revisado. Washington, DC.
- Banco Mundial (2000) “Gestión de riesgo social: Un marco conceptual nuevo para la protección social y más allá de ella”. [“Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond.”] Borrador revisado. Washington, DC.
- Banco Mundial (1999) “Manejo de las dimensiones sociales de las crisis: Buenas prácticas en política social”. [“ Managing the Social Dimensions of Crises: Good Practices in Social Policy.”] Washington, DC.
- Banco Mundial. (1999) “Protección social” en *Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza, Caja de herramientas*. [“Social Protection” in *Poverty Reduction Strategy Paper Toolkit*.] Washington, DC.
- Banco Mundial. (1999) “Hacia una estrategia de protección social del este asiático”. [“Towards an East Asian Social Protection Strategy.”] Borrador EASHD. Washington, DC.
- Behrman, Jere R, 1999, “Consideraciones económicas para el análisis de los programas de desarrollo infantil”. [“Economic Considerations for Analysis of Child Development Programmes,”] *Food and Nutrition Bulletin* 20:1 (Marzo, 1999), 146-170.
- Behrman, Jere R., 1999, “Instrucción escolar en el Asia: Microevidencia seleccionada de los determinantes y efectos e implicaciones políticas” [“Schooling in Asia: Selected Micro Evidence on Determinants and Effects and Policy Implications,”] *Journal of Asian Economics* 10:2 (Verano de 1999).

- Behrman, Jere R., 1999, "Movilidad social: Conceptos y mediciones en América Latina y el Caribe" en Nancy Birdsall y Carol Graham, eds., *Nuevos mercados, ¿nuevas oportunidades? Movilidad económica y social en un mundo cambiante*, ["Social Mobility: Concepts and Measurement in Latin America and the Caribbean", *New Markets, New Opportunities? Economic and Social Mobility in a Changing World*] Washington, DC: The Brookings Institution y the Carnegie Endowment for International Peace.
- Behrman, Jere R., Nancy Birdsall y Miguel Székely, 1999, "Movilidad intergeneracional en América Latina: Mercados más profundos y mejores escuelas hacen una diferencia" en Nancy Birdsall y Carol Graham, eds., *Nuevos mercados, ¿nuevas oportunidades? Movilidad económica y social en un mundo cambiante*, ["Intergenerational Mobility in Latin America: Deeper Markets y Better Schools Make a Difference" in Nancy Birdsall y Carol Graham, eds., *New Markets, New Opportunities? Economic and Social Mobility in a Changing World*,] Washington, DC: The Brookings Institution y the Carnegie Endowment for International Peace.
- Behrman, Jere R., Nancy Birdsall y Miguel Székely, "Reforma económica y diferenciales salariales en América Latina", ["Economic Reform and Wage Differentials in Latin America,"] Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, mimeo, 2000.
- Behrman, Jere R., Suzanne Duryea y Miguel Székely, 1999, "Inversiones escolares y condiciones agregadas: Un enfoque con base en una encuesta de hogares para América Latina y el Caribe", ["Schooling Investments and Aggregate Conditions: A Household-Survey-Based Approach for Latin America and the Caribbean,"] Washington, DC; Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de antecedentes para IPES 2000 para el BID, mimeo.
- Behrman, Jere R. y Elizabeth M. King, 2001, "Comportamientos de instrucción escolar en el hogar y la descentralización", ["Household Schooling Behaviors and Decentralization,"] *Economics of Education Review* (venidero).
- Behrman, Jere R. y Elizabeth M. King, 1999, "Competencia y brechas de género en los salarios y el empleo", ["Competition and Gender Gaps in Wages and Employment,"], Filadelfia, PA: Universidad de Pensilvania, PA, mimeo
- Behrman, Jere R. y James C. Knowles, 1998, "Población y salud reproductiva: Un marco económico para la evaluación de política", ["Population and Reproductive Health: An Economic Framework for Policy Evaluation,"] Filadelfia, PA: Universidad de Pensilvania, mimeo (original 1997).
- Behrman, Jere R. y James C. Knowles, 1998, "Las implicaciones de distribución de los servicios gubernamentales de planificación familiar y salud reproductiva en Vietnam", ["The Distributional Implications of Government Family Planning and Reproductive Health Services in Vietnam,"] Filadelfia: Universidad de Pensilvania, mimeo.
- Behrman, Jere R. y James Knowles, 1998, "Población y salud reproductiva: Un marco económico para la evaluación de política", ["Population and Reproductive Health: An

Economic Framework for Policy Evaluation,”] *Population y Development Review* 24:4 (Diciembre), 697-738.

Behrman, Jere R. y James C. Knowles, 1999, “Ingreso del hogar e instrucción infantil en Vietnam”, [“Household Income and Child Schooling in Vietnam,”] *World Bank Economic Review* 13:2 (Mayo 1999), 211-256.

Behrman, Jere R. y James C. Knowles, 2000, “La demanda de seguro de salud en Vietnam”, [“The Demand for Health Insurance in Vietnam,”] Bethesda, MD: ABT- Proyecto del Banco Asiático de Desarrollo –Gobierno de Vietnam sobre el financiamiento de los sectores sociales, mimeo, (original 1996).

Behrman, Jere R. y Raylyn Oliver, 2000, “Enfoques básicos para analizar el comportamiento del hogar y las políticas gubernamentales”, en Margaret Grosh y Paul Glewwe, eds., *Diseño de cuestionarios para encuestas de hogares para los países en desarrollo: Lecciones de Diez Años de Experiencia LSMS*, [“Basic Approaches for Analyzing Household Behavior and Governmental Policies” in Margaret Grosh y Paul Glewwe, eds., *Designing Household Survey Questionnaires for Developing Countries: Lessons from Ten Years of LSMS Experience*,] Oxford, RU: Oxford University Press para el Banco Mundial.

Behrman, Jere R., Piyali Sengupta y Petra Todd , “El efecto de PROGRESA en los puntajes de pruebas de logros en el primer año” , [“The Impact of PROGRESA on Achievement Test Scores in the First Year,”] Washington, DC: International Food Policy Research Institute, procesado, 2000.

Behrman, Jere R., Piyali Sengupta y Petra Todd , 2001, “Avance a través de PROGRESA: Una evaluación del impacto del experimento de subsidio escolar de México”, [“Progressing through PROGRESA: An Impact Assessment of Mexico’s School Subsidy Experiment,”] Washington, DC: International Food Policy Research Institute, procesado.

Besley, Timothy y Anne Case, 1995, “Comportamiento de titulares: Competencia en busca de votos, establecimiento de impuestos y criterios”, [“Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition,”] *American Economic Review* 85:1 (Marzo), 25-45.

Besley, Timothy y Stephen Coate, 1991, “Provisión pública de bienes privados y la redistribución del ingreso” , [“Public Provision of Private Goods and the Redistribution of Income,”] *American Economic Review* 81:4 (Septiembre), 979-985.

Besley, Timothy y Stephen Coate, 1992, “Trabajo versus el bienestar: Razonamientos de incentivos para los requisitos de trabajo en los programas de alivio de la pobreza”, [“Workfare versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty Alleviation Programs,”] *American Economic Review* 82, 249-261.

Besley, Timothy y Stephen Coate, 1995, “El diseño de programas de mantenimiento del ingreso” [“The Design of Income Maintenance Programmes,”] *Review of Economic Studies* 62, 187-221.

- Besley, Timothy y Stepehn Coate, 1996, "Fuentes de ineficiencia en una democracia representativa: Un análisis dinámico" ,["Sources of Inefficiency in a Representative Democracy: A Dynamic Analysis,"] Filadelfia: Universidad de Pensilvania, mimeo.
- Besley, Timothy y Ravi Kanbur, 1993, "Los principios de la focalización" en Michael Lipton y Jacques van der Gaa, eds. *Incluir a los pobres*, ["The Principles of Targeting," in Michael Lipton y Jacques van der Gaag, eds., *Including the Poor*,] Washington, DC: Banco Mundial.
- Binswanger, Hans P., 1980, "Actitudes frente al riesgo: Medición experimental en la India rural", ["Attitudes Toward Risk: Experimental Measurement in Rural India,"] *American Journal of Agricultural Economics* 62:3, 395-407.
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe –CEALC, (2000). *La brecha de equidad: Una Segunda evaluación. [The Equity Gap: A Second Assessment.]* Santiago, Chile.
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe –CEALC, (1999). *Panorama social de América Latina. [Social Panorama of Latin America.]* Santiago, Chile.
- Conning, J. y M. Kevane. (2000) "Mecanismos de focalización con base en la comunidad para las redes de seguridad social", ["Community Based Targeting Mechanisms for Social Safety Nets."] Borrador revisado. Banco Mundial, Washington, DC.
- Chu, Ke-young y Gupta Sanjeev (1998): "Redes de seguridad social: Temas importantes y experiencias recientes", ["Social Safety Nets: Issues and Recent Experiences."] IMF, Washington, DC.
- Deaton, Angus y Christina Paxson, 1998, "Economías de escala, tamaño del hogar y la demanda de alimentos" , ["Economies of Scale, Household Size, and the Demand for Food,"] *Journal of Political Economy* 106:5 (Octubre), 897-930.
- De Ferranti, David, G. Perry, I. Gill y L. Servén (2000). "Para asegurar nuestro futuro en una economía global. Punto de vista de los estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe", ["Securing Our Future in a Global Economy. World Bank Latin American and Caribbean Studies Viewpoint."] Borrador. Banco Mundial, Washington, DC.
- Deutsch, Ruthanne, 1999, "Manera en que las intervenciones de la infancia temprana pueden reducir la inequidad: Una perspectiva general de los hallazgos recientes", ["How Early Childhood Interventions Can Reduce Inequality: An Overview of Recent Findings,"] Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, mimeo.
- de Wachter, Stefan y Sebastián Galiani, 2001, "Focalización al apoyo del ingreso óptimo", ["Optimal Income Support Targeting,"] Universidad de Oxford y Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires.

- Feldstein, Martin, 1995, “Evasión de impuestos y la pérdida de peso muerto del impuesto a los ingresos”, [“Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax,”] Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, Documento de trabajo No. 5055.
- Ferreira, Francisco Prentushi, Giovanna Ravallion, Martin. (1999). “Protección de los pobres de los choques macroeconómicos”, [“Protecting the Poor from Macroeconomic Shocks.”] Documento de Trabajo de Investigación de Políticas; No. WPS 2160. Banco Mundial, Washington, DC.
- Foster, James E., Joel Greer y Erik Thorbecke, 1984, "Una clase de medidas de pobreza desintegrables", [“A Class of Decomposable Poverty Measures,”] *Econometrica* (Mayo) 52, 761-6.
- Foster, Andrew W. y Mark R. Rosenzweig, 2000, “Intermediación financiera, transferencias y compromiso: ¿Los bancos excluyen los mecanismos privados de seguro en las áreas rurales de bajos ingresos? en *Compartir la riqueza: Cambio demográfico y transferencias económicas entre generaciones*, [Financial Intermediation, Transfers and Commitment: Do Banks Crowd Out Private Insurance Arrangements in Low-Income Rural Areas?,” in *Sharing the Wealth: Demographic Change and Economic Transfers Between Generations*,] Andrew Mason y Georges Tapinos, ed., Oxford: Oxford University Press.
- Foster, Andrew W. y Mark R. Rosenzweig, 2001, “División del hogar y crecimiento económico rural”, [“Household Division and Rural Economic Growth,”] *Revisión de Estudios Económicos*.
- Foster, Andrew W. y Mark R. Rosenzweig, 2001, “Compromiso imperfecto, altruismo y la familia: Evidencia del comportamiento de transferencia en áreas rurales de bajos ingresos”, [“Imperfect Commitment, Altruism and the Family: Evidence from Transfer Behavior in Low-Income Rural Areas,”] *Revisión de economía y estadística*, venidero.
- Glewwe, Paul, 1992, “Focalización de la asistencia a los pobres: Asignación eficiente de transferencias cuando no se observa el ingreso del hogar”, [“Targeting Assistance to the Poor: Efficient Allocation of Transfers when Household Income is Not Observed.”] *Journal of Development Economics* 83:2, 297-321.
- Gómez de León, José. 1998 “Dimensiones correlativas de la pobreza en México: Elementos para la focalización de programas sociales”, [“Correlative Dimensions of Poverty in Mexico: Elements for Targeting Social Programs”] Documento de trabajo.
- Grosh, M. (1994) *Administración de programas sociales focalizados en América Latina: Del lugar común a la práctica. [Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice.]* Estudios regionales y de sector. Banco Mundial, Washington, DC.

- Grosh, Margaret, y Judy L. Baker. 1995 "Encuestas indirectas de comprobación de los medios económicos: Simulaciones y especulación para los programas sociales" [Proxy Means Tests: Simulations and Speculation for Social Programs."] Estudio de mediciones de estándares de vida, Documento de trabajo No. 118, Banco Mundial, Washington DC.
- Grupo de Trabajo APEC HRD (Julio 2000): " Los pobres en riesgo, para sobrevivir la crisis económica en el Sudeste Asiático: Perspectivas y recomendaciones de política" Borrador, Universidad de Columbia Británica, Canadá. [APEC HRD Working Group (Julio 2000): "The Poor at Risk, Surviving the Economic Crisis in Southeast Asia: Overview and Policy Recommendations"]
- Gupta, Sanjeev (1998): "Transición económica y protección social – Temas y agenda para la reforma" ["Economic Transition and Social Protection – Issues and Agenda for Reform,"] Documento del FMI sobre Análisis y Evaluación de Políticas PPAA/98/14. FMI Washington, DC.
- Gupta, Sanjeev y otros (1999): "Mitigación de los costos sociales de la crisis económica y programas de reforma en el Asia", ["Mitigating the Social Costs of the Economic Crisis and Reform Programs in Asia,"] *International Economic Policy Review*, Vol. 1. FMI Washington, DC.
- Gupta, Sanjeev y otros (2000a): "Manual de mejores prácticas en la reforma del subsidio de precios", ["Manual on Best Practices in Price-Subsidy Reform,"] Departamento de Asuntos Fiscales. FMI Washington, DC.
- Gupta, Sanjeev y otros (2000b): "Temas sociales en los programas apoyados por el FMI", ["Social Issues in IMF-Supported Programs,"] Documento ocasional del FMI 191. FMI Washington, DC.
- Hammer, Jeffrey S, 1997, "Sobre el análisis de los proyectos de salud", ["On Economic Analysis for Health Projects,"] *The World Bank Research Observer* 12:1, 47-71.
- Hammer, Jeffrey S. y Peter Berman, 1995, "Fines y medios en la política de salud pública en los países en desarrollo", ["Ends and Means in Public Health Policy in Developing Countries,"] en Peter Berman, ed., *Reforma del Sector Salud en los Países en Desarrollo*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Holzmann, Robert y Steen Jørgensen, 2000, "Manejo del riesgo social: Un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá de ella", ["Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond,"] Washington, DC: Documento de Discusión SP No. 6.
- Jacoby, Hanan G., 1997, "Autoselección y el impacto redistributivo de las transferencias en especie: Un análisis econométrico", ["Self-Selection and the Redistributive Impact of in-Kind Transfers: An Econometric Analysis,"] *Journal of Human Resources* 32:2 (Primavera), 233-250.

- Jalan, Jyotsna y Martin Ravallion, 1997, “¿Trampas de la pobreza espacial?” [“Spatial Poverty Traps?”] Washington, DC: Banco Mundial, mimeo.
- Jalan, Jyotsna y Martin Ravallion. (1998) “Beneficios de transferencia del trabajo: Un estimado de comparación para el programa Trabajar de la Argentina” , [“Transfer Benefits from Workfare: A Matching Estimate for Argentina’s Trabajar Program”.] Banco Mundial, Washington, DC.
- King, Elizabeth M. y Andrew Mason. *Generar desarrollo: Equidad de género en los derechos, recursos y la voz. [Engendering Development: Gender Equality in Rights, Resources, and Voice.]* Nueva York: Oxford University Press para el Banco Mundial. 2001.
- Klugman, Jeni. (1999) “El impacto de la pobreza de las redes de seguridad del gobierno durante períodos recientes de crisis económica”. [“The Poverty Impact of Government Safety Nets During Recent Periods of Economic Crisis.”] Borrador. Red de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Banco Mundial, Washington, DC.
- Knowles, James y E. Pernia, M. Racelis (1999). “Consecuencias sociales de la crisis”, [“Social Consequences of the Crisis,”] Notas de información EDRC Número 16. Banco Asiático de Desarrollo, Manila, Filipinas.
- Lane, Timothy *et al* (1999): “Programas apoyados por el FMI en Indonesia, Corea y Tailandia: Una evaluación preliminar”. [“IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea, and Thailand: a Preliminary Assessment.”] Documento ocasional del FMI 187, FMI Washington, DC.
- Legovini, Arianna. 1999. “Métodos de focalización para los programas sociales”, [“Targeting Methods For Social Programs.”] Nota Técnica de Pobreza e Inequidad No. 1, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Lipton, Michael y Martin Ravallion, 1995, "Pobreza y política", [“Poverty and Policy,”] en Jere R. Behrman y T. N. Srinivasan, eds., *Handbook of Development Economics*, Volumen 3B, Ámsterdam: Holanda del Norte, 2551-2657.
- Lustig, Nora y Ruthanne Deutsch (1998). “La reducción de la pobreza del Banco Interamericano de Desarrollo: Una perspectiva general”. [“The Inter-American Development Bank Poverty Reduction: An Overview.”] Unidad Asesora de Pobreza e Inequidad. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, DC.
- Lustig, Nora, editor (1995). *Adecuación a la austeridad: Pobreza e inequidad en América Latina. [Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America.]* The Brookings Institution. Washington, DC.
- Lustig, Nora (2000). “Las crisis y los pobres: Macroeconomía socialmente responsable”. [“Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics.”] Banco Interamericano de

Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. Documentos de Serie Técnica. Washington, DC.

Lustig, Nora, editora (2001). *Protección de los pobres: Protección social en el mundo en desarrollo*. [*Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Banco Interamericano de Desarrollo y the Brookings Institution. Washington, DC.

Lustig, Nora y Omar Arias (2000). “Reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe”. [“Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean.”] Finanzas y Desarrollo. Fondo Monetario Internacional. Marzo. Washington, DC.

Lustig, Nora y Michael Walton (1999). “Las crisis y los pobres: Un patrón para la acción”. [“Crises and the Poor: a Template for Action.”] Documento presentado en la Conferencia sobre Protección Social y la Pobreza. 4 y 5 de febrero. Banco Interamericano de Desarrollo. Unidad Asesora de la Pobreza e Inequidad. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, DC.

Masson, Paul y Padma Godur y Timothy Lane, (1999) Revisión de Políticas Económicas Internacionales Volumen 1. FMI, Washington, DC.

McDonald, Calvin y Christian Schiller y Kenichi Ueda (1999): “Distribución del ingreso, redes sociales de seguridad informales y gastos sociales”. [“Income Distribution, Informal Safety Nets, and Social Expenditures.”] Documento de trabajo del FMI WP/99/163 IMF Washington, DC.

Pernia, Ernesto y J. Knowles (1998). “Evaluación del impacto social de la crisis financiera en el Asia”. [“Assessing the Social Impact of the Financial Crisis in Asia,” Notas de Información EDRC Número 6. Banco Asiático de Desarrollo, Manila, Filipinas.

Ravallion, Martin, 1991, “Llegar a los pobres rurales a través del empleo público: Argumentos, evidencia y lecciones del Asia del Sur”, [“Reaching the Rural Poor through Public Employment: Arguments, Evidence, and Lessons from South Asia,”] *The World Bank Research Observer* 6:2 (July), 153-176.

Ravallion, Martin y Benu Bidani, 1994, “¿Qué tan robusto es un perfil de pobreza?” [“How Robust Is a Poverty Profile?”] *The World Bank Economic Review* 8:1 (Enero), 75-102.

Ravallion, Martin y Shaohua Chen, 1997, “Qué nos pueden decir los datos de encuestas nuevas sobre los cambios recientes en la distribución y la pobreza”. [“What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty,”] *World Bank Economic Review* 11:2 (Mayo), 357-382.

Ravallion, Martin y Lorraine Dearden, 1988, “Seguridad social en una ‘Economía Moral’: Análisis empírico para JAVA”, [“Social Security in a ‘Moral Economy’: An Empirical Analysis for JAVA,”] *Review of Economics and Statistics* 70:1 (Febrero), 36-44.

- Ravallion, Martin y Monika Huppi, 1991, "Medición de los cambios en la pobreza: Un estudio de caso de Indonesia durante un período de ajuste", ["Measuring Changes in Poverty: A Case Study of Indonesia During an Adjustment Period,"] *World Bank Economic Review* 5:1 (Enero), 57-82.
- Ravallion, Martin y Binayak Sen, 1994, "Efectos sobre la pobreza rural de la focalización con base en al tierra: Resultados adicionales para Bangladesh", ["Impacts on Rural Poverty of Land-Based Targeting: Further Results for Bangladesh,"] *Desarrollo Mundial* 22:6, 823-838.
- Ravallion, Martin y Binayak Sen, 1996, "Cuando el método importa: Monitoreo de la pobreza en Bangladesh", ["When Method Matters: Monitoring Poverty in Bangladesh,"] *Economic Development and Cultural Change* 44:4 (Julio), 761-792.
- Ravallion M. y Galasso, E. , 2002, "Resultados de distribución de un programa de bienestar social descentralizado". ["Distributional Outcomes of a Decentralized Welfare Program".] Borrador. Banco Mundial, Washington, DC.
- Ravallion, Martin y Quentin Wodon, 1997, "¿Áreas pobres o sólo gente pobre?" ["Poor Areas or Only Poor People?"] Washington, DC: Banco Mundial, mimeo.
- Schultz, T. Paul, "El impacto de PROGRESA en las inscripciones escolares", ["The Impact of PROGRESA on School Enrollments,"] Washington, DC: International Food Policy Research Institute, procesado, 2000.
- Schultz, T. Paul, "El impacto de PROGRESA en las tasas de asistencia a la escuela de la población muestreada", ["The Impact of PROGRESA on School Attendance Rates in the Sampled Population,"] Washington, DC: International Food Policy Research Institute, procesado, 2000.
- Skoufias, Emmanuel, Benjamin Davis y Jere R. Behrman, "Una evaluación preliminar de la selección de hogares beneficiarios del programa Educación, Salud y Nutrición (PROGRESA) de México", ["A Preliminary Evaluation of the Selection of Beneficiary Households in the Education, Health and Nutrition Program (PROGRESA) of Mexico,"] Washington, DC: Informe de Investigación IFPRI/PROGRESA, 1999 (original 1998).
- Subbarao, Kalanidhi, Aniruddha Bonnerjee, Jeanine Braithwaite, Soniya Carvalho, Kene Ezemenari, Carol Graham y Alan Thompson. (1997). Programas de red de seguridad y reducción de la pobreza. [Safety Net Programs and Poverty Reduction.] Banco Mundial, Washington, DC.
- Swaminathan S. A. Aiyar Lateef, K. Sarwar Subbarao, Kalanidhi. (1998) 1998/0/401. "Lecciones en el diseño de redes de seguridad". ["Lessons in Designing Safety Nets."] Boletín (NEWS 23). Banco Mundial, Washington, DC.

Van de Walle, Dominique (1998), “Reconsideración de la focalización” [“Targeting Revisited”,] *World Bank Research Observer* 13:2 (Agosto), 230-248.

Vos, Rob, Velasco, Margarita y Edgar de Labastida (2000). “Efectos económicos y sociales de El Niño en el Ecuador, 1997- 1998”. [“Economic and Social Effects of El Niño in Ecuador, 1997–1998.”] Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. Documentos de Serie Técnica. Washington, DC.