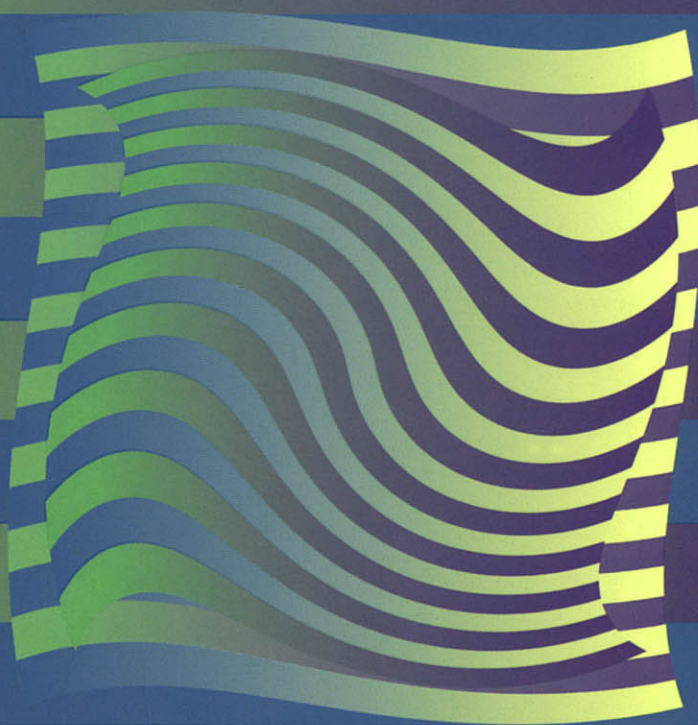


Protección social para la equidad y el crecimiento



Banco Interamericano de Desarrollo

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

Protección social para la equidad y el crecimiento

Banco Interamericano de Desarrollo

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

La primera edición de este libro se terminó de imprimir en abril de 2000 en Washington, DC.

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Protección social para la equidad y el crecimiento.

p. cm.

Includes bibliographical references.

ISBN:1886938776

1.Poor—Services for—Latin America. 2.Equality—Latin America. 3.Poor—Latin America—Effect of Financial crises on. 4. Poor—Latin America—Effect of Natural disasters on. 5. Poor—Latin America—Effect of Unemployment on. 6. Poor aged—Latin America. I. Inter-American Development Bank.

339.46 S393—dc21

Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

Protección social para la equidad y el crecimiento

©Banco Interamericano de Desarrollo

Esta publicación puede solicitarse a:

IDB Bookstore

1300 New York Avenue, NW

Washington, DC 20577

Estados Unidos de América

Tel. (202) 623-1753, Fax (202) 623-1709

1-877-782-7432

idb-books@iadb.org

www.iadb.org/pub

ISBN: 1-886938-77-6

Agradecimientos

Protección social para la equidad y el crecimiento fue escrito por la Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo, bajo la dirección de Nora Lustig. El equipo estuvo integrado por César Patricio Bouillon (aportes al Capítulo 1), Céline Charvériat (autora principal del Capítulo 2 y aportes al Panorama General), Ruthanne Deutsch (autora principal de los Capítulos 4 y 5), Alexander Kazan (aportes al Capítulo 4 y coautor del Capítulo 5), Arianna Legovini (autora principal del Capítulo 3 y coautora del Capítulo 5), Nora Lustig (autora principal del Capítulo 1 y del Panorama General), y Ferdinando Regalia (coautor del Capítulo 3 y aportes a los Capítulos 4 y 5). Carola Alvarez, Shanka Chakraborty, Ellen Connors, Suzanne Duryea, Rubén Echeverría, Gustavo Márquez, Heather McPhail, Andrew Morrison, Carlos Oliva, Héctor Salazar y Ernesto Stein aportaron escritos adicionales.

Ferdinando Regalia fue el autor de los Apéndices 1 y 2. El Apéndice 3 fue preparado por Gilberto Moncada, con contribuciones y comentarios de Orazio Attanasio, Suzanne Duryea, Margaret Grosh, el Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú (INEI), Arianna Legovini, Nora Lustig, José Antonio Mejía, Lant Prichett, Miguel Székely y Robert Townsend. El Apéndice 5.1 fue compilado por Cesar Patricio Bouillon y Heather McPhail con aportes de los Departamentos Regionales del Banco Interamericana de Desarrollo.

La preparación de la evidencia empírica estuvo coordinada por César Patricio Bouillon, con contribuciones de Diana Kruger, José Antonio Mejía, José Luis Montes y Luis Tejerina. Miguel Almeyda, Cesar Cantú, Liliana Ruiz Ortega, Rebecca Horner y Laura Sotomayor se desempeñaron como asistentes de investigación.

Gustavo Yamada y Alexander Kazan coordinaron la edición de este libro, con la asistencia de Esteban Rodarte. Andrew Balls sirvió como consultor editorial. Gustavo Minc preparó los mapas. El apoyo administrativo estuvo a cargo de Janet Herrlinger.

La Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad quiere agradecer especialmente a Jere Behrman y Nancy Birdsall por los valiosos comentarios y recomendaciones que hicieron para todo el libro. También queremos expresar nuestra gratitud a Omar Arias, Orazio Attanasio, Stephen Bender, Mayra Buvinic, Caroline Clarke, Suzanne Duryea, Francisco Ferreira, Enrique Flores, Sebastian Galiani, Margaret Grosh, Ravi Kanbur, Robert Kaplan, Eduardo Lora, Gustavo Márquez, Karen Mokate, Juan Pablo Nicolini, Carmen Pagés-Serra, Susan Parker, Lant Prichett, Silvio Rendón, Kim Staking, Eric Thorbecke y Miguel Székely por sus agudos comentarios sobre capítulos específicos. Este libro también se benefició con las orientaciones y sugerencias de los Departamentos Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo, particularmente de los economistas de país y de los especialistas en sector social.

Página en blanco a propósito

Prefacio

Durante los últimos 20 años, América Latina y el Caribe han enfrentado crisis económicas y desastres naturales en forma recurrente. La aceleración de las reformas de mercado y de la integración global ha permitido expandir las oportunidades económicas, al tiempo que aumenta la exposición de países e individuos a los riesgos. Para manejar tales riesgos, la gente acude a los mercados de seguros existentes o a mecanismos informales. Sin embargo, los pobres tienen poco o ningún acceso a estos instrumentos, y sus ingresos son demasiado bajos como para asignarlos a algo que no sea el consumo de bienes básicos.

El objetivo de este libro es ofrecer recomendaciones en materia de política para reducir la vulnerabilidad económica de los pobres a los shocks adversos y ayudarlos a enfrentar los descensos en sus ingresos. La protección social para los pobres consiste en una serie de intervenciones necesarias para ayudar a individuos, hogares, comunidades y países vulnerables y de bajos ingresos a manejar los riesgos en forma más efectiva.

Nuestra población objetivo incluye gente con una capacidad limitada para asegurar o asegurarse contra la disminución del ingreso; aquellos en condiciones precarias de empleo; los que no tienen acceso a la seguridad social y a otros sistemas de seguros, y aquellos que no pueden trabajar debido a su edad o a una discapacidad permanente. En su mayoría, estos individuos tienen poca o ninguna capacidad para manifestar sus necesidades y

preocupaciones. En tiempos de crisis, estas personas carecen del poder político y económico suficiente para presionar por medidas que respondan a sus necesidades.

Se requiere financiación pública para asegurar a los pobres —particularmente a aquéllos que están cerca de los niveles de subsistencia— contra descensos bruscos en el ingreso. Para los pobres, aun las caídas de ingreso más pequeñas representan pérdidas de bienestar muy elevadas.

En este libro se sostiene que asegurar a los pobres es deseable, no sólo por razones de equidad social sino también de eficiencia económica. Tanto la teoría como la evidencia sugieren que aquellos individuos que se resisten a correr riesgos y carecen de la capacidad para estar asegurados seleccionarán estrategias de supervivencia que presenten pocos riesgos y por lo tanto pocos retornos. En términos de capital humano y de las decisiones relativas al empleo, es posible que estas estrategias les proporcionen un nivel mínimo de ingreso, pero no les ayudan a salir de la pobreza ni previenen la transferencia intergeneracional de la misma. Proporcionar redes de protección para aquellos que no pueden darse el lujo de tener un seguro, o donde los mercados de seguros fallan, permite que la gente disminuya su exposición a los riesgos y seleccione actividades que le produzcan mayores retornos. A medida que mejoran los perfiles individuales riesgo-retorno, también mejoran los prospectos de crecimiento para la economía en general. Asegurar

a los pobres contra los riesgos asociados a crisis económicas y financieras, desastres naturales, desempleo y envejecimiento es un factor crítico en términos de la capacidad que pueda tener un país de seguir los caminos que conduzcan a un crecimiento económico más elevado.

Protección social para la equidad y el crecimiento es el resultado de una serie de iniciativas de la Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1998 y 1999. Muchas de ellas fueron financiadas a través de una cooperación técnica regional llamada “Estudios y lineamientos sobre protección social para los

pobres”. Entre los aportes específicos figura la Conferencia sobre Protección Social y Pobreza que se llevó a cabo en febrero de 1999, así como los trabajos y presentaciones asociados con este evento, los cuales serán publicados conjuntamente por el BID y la Brookings Institution. Este libro también incluye contribuciones de otros departamentos del BID relacionados con actividades crediticias y no crediticias, resúmenes de temas analíticos y recomendaciones de política, y aportes originados en los esfuerzos internos de investigación iniciados por la Unidad y por la Red de Desigualdad y Pobreza LACEA/BID/Banco Mundial.

Indice

Panorama general	
Protección social para la equidad y el crecimiento	1
Capítulo 1	
Las crisis económicas y los pobres	21
Capítulo 2	
Protección de los pobres contra los desastres naturales	51
Capítulo 3	
Riesgo de desempleo y protección social	83
Capítulo 4	
Protección social para los ancianos pobres	119
Capítulo 5	
Redes de protección para la equidad y el crecimiento	151
Apéndice 1	
Medición del impacto de los shocks	199
Apéndice 2	
La transición demográfica en América Latina	213
Apéndice 3	
Cuestionario sobre medición de riesgos y estrategias para hacerles frente	223
Indice de materias	245

Página en blanco a propósito

Protección social para la equidad y el crecimiento

Los pobres son los más vulnerables a las caídas del ingreso cuando un país se ve afectado por shocks adversos tales como una crisis financiera, una fuerte disminución en los precios de los productos básicos, o un desastre natural. Los pobres también padecen los shocks causados por decisiones gubernamentales, por ejemplo la de eliminar en forma repentina los subsidios a los alimentos. Y son especialmente vulnerables a los shocks individuales como el desempleo, la enfermedad o el envejecimiento ya que tienen menos posibilidades que aquellos en mejor posición económica de contar con ahorros o seguros para autosostenerse cuando ocurren estos shocks. En pocas palabras, los shocks adversos merman drásticamente los ingresos de los pobres, afectan sus decisiones de consumo e inversión y contribuyen a que persista la pobreza crónica en América Latina y el Caribe.

El impacto de los shocks en los pobres y en una economía en su conjunto indica la necesidad de contar con estructuras para reducir la vulnerabilidad económica de los grupos de bajos ingresos, a fin de ayudarlos a encarar las caídas del ingreso. La protección social, según se define en el presente libro, se refiere a las intervenciones públicas que pueden atenuar el impacto de estos sucesos repentinos en los ingresos y en las condiciones

de vida de los pobres, así como en las tendencias del desarrollo a largo plazo. Estas intervenciones —que incluyen medidas en el mercado laboral, redes de protección social, sistemas de pensión y fondos para desastres— ayudan a los individuos y a las familias a enfrentar mejor los shocks económicos y naturales. Una política fiscal sana o la regulación prudencial en los mercados financieros puede coadyuvar a prevenir las crisis de una economía en su totalidad, mientras que la reforestación y el diseño cuidadoso de construcciones pueden coadyuvar a reducir el impacto de las inundaciones y los terremotos. Las medidas para ayudar a la población a protegerse *por sí sola* de los shocks adversos —como la formación de una base de activos más sólida mediante una mejor educación, o el mejoramiento del acceso a los mercados de crédito y de seguros— también forman parte de la agenda de protección social.

El tema central de este libro es la protección social de los pobres, que representan más de la tercera parte de la población de América Latina. Los pobres son los más vulnerables a los shocks negativos, por diversas razones. Su acceso a los sistemas públicos de seguridad social es muy limitado o nulo porque son empleados por cuenta propia o trabajan para empleadores que tienen dificultades

para cumplir con un sistema contributivo (o, en el caso de las microempresas, no están dispuestos a pagar por su participación en el sistema). Dado que los mecanismos de fiscalización normalmente son débiles, el incumplimiento es generalizado. Los pobres también pueden estar excluidos del acceso a la seguridad social por restricciones de índole legal, como es el caso de los trabajadores domésticos en varios países.

Es poco probable que el acceso de los pobres a la seguridad social se amplíe muy rápidamente, dadas las características del mercado laboral y las oportunidades de empleo en la región. Asimismo, es improbable que los pobres ahorren las cantidades necesarias para asegurarse por cuenta propia. Peor aún, el acceso de los pobres a los mecanismos de crédito o de seguros del mercado privado para mejorar sus ingresos es muy restringido o nulo porque estos mercados están poco desarrollados o no existen para ellos. La información asimétrica y los altos costos de transacción obstaculizan el desarrollo de estos mercados para los pobres. De igual manera, por las limitaciones de su educación, en la práctica los pobres no pueden acceder a estos mercados aunque existan. Por último, los pobres tienen poca o ninguna voz cuando se trata de exigir protección por parte de los programas sociales durante períodos de austeridad y la implementación de redes de protección durante períodos de ajuste fiscal.

Los shocks adversos pueden afectar a individuos y hogares, pueblos y provincias o países enteros. Las enfermedades pueden afectar seriamente los flujos de ingresos de los hogares debido a los costos de atención a la salud y al ingreso no percibido. La vejez trae consigo incertidumbre económica ya que con ella la productividad declina y los mecanismos tradicionales de apoyo, como lo es la familia, pier-

den eficacia conforme las sociedades se modernizan. Es probable que la población sin acceso a los sistemas formales de pensión enfrente la pobreza en la vejez. La obsolescencia de las destrezas afecta la capacidad de una persona para obtener ingresos tanto en el presente como en el futuro. El desempleo y el subempleo reducen bruscamente los ingresos. El serio desplazamiento laboral provocado por el cierre de una fábrica o por una inundación o una sequía puede afectar a toda una ciudad o región. Los efectos de un shock global (o covariado), como lo es una crisis financiera, se pueden sentir en la economía en su conjunto. De manera similar, un desastre natural en gran escala como el huracán Mitch puede perturbar la actividad económica de todo un país.

Por desgracia, las crisis económicas y los desastres naturales son muy frecuentes en América Latina y a menudo se expanden a través de muchas fronteras. El huracán Mitch y el fenómeno de El Niño causaron sufrimiento en numerosos países, al igual que la crisis de la deuda de los ochenta en la región y el contagio, más reciente, de la crisis financiera asiática.

Protección social para los pobres: un imperativo económico y social

En los últimos 20 años, América Latina ha enfrentado contracciones económicas agudas a causa de una combinación de políticas macroeconómicas inapropiadas, descensos en los términos de intercambio, volatilidad de los flujos de capital y desastres naturales. Si bien se han hecho progresos, los pobres continúan siendo vulnerables a los shocks globales y localizados porque carecen de ahorros y de acceso a los mercados de crédito y de seguros. Cuando la renta familiar cae por debajo del nivel de

subsistencia, la desnutrición aumenta entre los pobres y a menudo éstos se ven forzados a sacar a sus hijos de la escuela.

América Latina no cuenta con sistemas de prevención y compensación adecuados para reducir el impacto de los shocks en la población pobre. Por consiguiente, los shocks no sólo tienen efectos graves en la pobreza y la equidad sino que también reducen las perspectivas de crecimiento económico. Ante la falta de reformas que atiendan las necesidades de los hogares de bajos ingresos —es decir, tanto programas de protección social como inversiones en capital humano que puedan elevar la capacidad de los pobres para obtener ingresos en el futuro—, los shocks seguirán teniendo estas atroces implicaciones de largo plazo en la pobreza, la desigualdad y las perspectivas de crecimiento.

Los objetivos claves de una estrategia de protección social para los pobres deberían ser los siguientes:

- Garantizar niveles mínimos de consumo y el acceso a servicios básicos para evitar que la pobreza transitoria se vuelva permanente, y proteger a la población permanentemente incapaz de sostenerse (v.gr., transferencias a los ancianos y los discapacitados).
- Fortalecer la base de activos de los pobres para reducir su vulnerabilidad a los shocks y acabar con la transferencia intergeneracional de la pobreza, ofreciendo incentivos de inversión en capital humano y mejorando el acceso a los mercados de crédito y de productos que ayuden a los pobres a acumular activos humanos y físicos.

• Asegurar la inversión continua en capital humano durante períodos de crisis, a fin de evitar las consecuencias a largo plazo de la disminución de la inversión en la capacidad para obtener ingresos (v.gr., transferencias para ayudar a mantener en la escuela a los niños

pobres).

- Reducir la exposición al riesgo de los pobres mejorando el perfil de rendimiento-riesgo de sus decisiones económicas (v.gr., sistemas de seguro de desempleo que les permitan dedicarse a actividades más riesgosas pero más rentables).

Para América Latina, el costo de suministrar protección social básica a los pobres no sería un lujo inasequible. Por ejemplo, los costos del programa de empleo argentino Trabajar representaron únicamente alrededor de un cuarto de punto porcentual del PIB en 1997, y aun así este programa abarca a 350.000 trabajadores no calificados y desempleados. El presupuesto de Progresá —el programa mexicano focalizado de desarrollo humano— representa el 0,2% del PIB, pero llega a casi dos millones de hogares al año con ayuda en efectivo.

Estas cifras son relativamente pequeñas si se comparan con los costos de rescate de un sistema financiero, que son del orden del 10% del PIB o más. En México, el costo de la operación de rescate de la banca en 1995 correspondió al 19,3% del PIB,¹ y el costo de una intervención similar en Ecuador en 1998 fue el 8% del PIB.²

Por lo tanto, las políticas de protección social son totalmente compatibles con el mantenimiento de una política fiscal prudente en la región. Con un costo presupuestario limitado, la introducción de esquemas de protección social eficientes propiciaría avances importantes tanto en la reducción de la pobreza como en la equidad, el crecimiento a largo plazo y la cohesión social.

El primer paso para evitar el círculo vicioso de shocks adversos y aumento de la pobreza consiste en prevenir crisis futuras mediante

¹ *Financial Times* (16 de septiembre, 1999).

² *Latin American Daily Comment* (1999).

mejores estrategias de manejo de la macroeconomía y reducción del riesgo de desastres naturales. Los gobiernos también necesitan introducir redes de protección dirigidas a los más necesitados. Además de proteger a los pobres de los shocks que afectan sus ingresos a corto plazo, estas redes de protección deberían ser diseñadas para ayudar a los hogares a formar los activos de capital humano y físico que necesitan para salir definitivamente de la pobreza.

La protección social es un imperativo económico y social. Después de un shock, los programas de redes de protección ayudan a prevenir o por lo menos a mitigar posibles daños irreversibles a la acumulación de capital humano, como por ejemplo los causados por la explotación del trabajo de menores, la desnutrición o la deserción escolar. La población que vive cerca del nivel de subsistencia es reacia a aventurarse en iniciativas económicas prometedoras pero riesgosas dado que cualquier disminución del ingreso podría poner en peligro la sobrevivencia de sus familias. Facilitar a esta población el acceso a mecanismos para compartir el riesgo que reduzcan su exposición general a éste (y, en particular, le aseguren niveles mínimos de consumo durante las contracciones económicas) la alentaría a dedicarse a actividades que podrían retribuirle mayores rendimientos. Por ejemplo, en vez de elegir el cultivo de un producto de primera necesidad con un rendimiento bajo pero seguro que pueda llevar a su mesa, un campesino pobre con acceso a un seguro de cosechas podría elegir cultivar un producto de exportación con un rendimiento variable pero más rentable. Las estrategias de riesgo más alto no sólo mejoran el ingreso de los pobres sino que también tienen un efecto benéfico en la economía general.

Lo anterior significa que los beneficios de la protección social no sólo favorecen a los pobres sino también a la economía ente-

ra, particularmente si consideramos que se ha demostrado que la combinación de instituciones débiles y redes de protección social inadecuadas ha sido una de las causas fundamentales de los desplomes del crecimiento en el mundo durante los últimos 25 años.³

Prestar protección social a los pobres tiene beneficios políticos potenciales. Si la población pobre y la que se encuentra en el límite de la pobreza estuvieran protegidas contra la variabilidad del ingreso asociada a la apertura económica y a los mercados laborales flexibles, habría más probabilidades de que apoyaran los programas de estabilización y las reformas a favor del crecimiento. La mayor parte de la reacción en contra de la globalización está directamente vinculada a la falta de redes de protección social adecuadas, lo que dificulta aún más la implementación de reformas desde el punto de vista político y a su vez puede provocar estancamientos, agravar las crisis económicas o incluso ocasionar crisis políticas.⁴

Crisis económicas

Las crisis económicas han sido un problema recurrente en América Latina durante los últimos 20 años, y las reducciones de ingresos que conllevan están fuertemente correlacionadas con el aumento de la pobreza y la desigualdad (véase el Mapa 1). Durante los años ochenta el ingreso per cápita bajó por lo menos durante un año en cada país latinoamericano, fenómeno que también se observó en la década de los noventa en toda la región. Los efectos de las bajas de los ingresos sobre la pobreza son difíciles de revertir porque los períodos de crecimiento económico no tienen un efecto si-

³ Rodrik (1997).

⁴ Ibid. (1998).

Mapa 1. Crisis económicas seleccionadas en América Latina y el Caribe, 1980-1999



* Descenso promedio anual en PIB per cápita para el rango especificado.

Nota: Los números entre paréntesis representan descensos en el PIB per cápita para ese año.

métrico opuesto. Las crisis económicas no sólo afectan la pobreza actual, sino que también hacen más difícil la superación definitiva de la pobreza.

En los países latinoamericanos donde hay encuestas de hogares para el año en que hubo recesión, la incidencia de la pobreza aumentó en 9 de 11 episodios. Se ha demostrado que varios años después de una recesión la incidencia de pobreza casi siempre ha sido superior a la que prevalecía antes de su inicio. En Argentina la pobreza urbana aumentó a más del doble como consecuencia de la crisis de 1985. En Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, México, Panamá y Venezuela, la pobreza y la desigualdad aumentaron durante la década de los ochenta, al igual que en las áreas urbanas de Argentina, Chile y Perú. Y en la crisis de 1995, la pobreza y la desigualdad urbanas en Argentina y los niveles nacionales de pobreza en México se elevaron bruscamente.

Puesto que las crisis pueden tener un impacto tan devastador en los pobres, evitarlas debe ser el objetivo central de toda estrategia contra la pobreza. La lección de los años setenta y de los ochenta fue que hay que evitar las políticas fiscales y monetarias derrochadoras, los tipos de cambio excesivamente sobrevaluados y los déficit de cuenta corriente insostenibles. En cambio, la lección de los años noventa fue que se debe mejorar la regulación y la supervisión prudencial de los intermediarios financieros, introducir nuevas normas para la disseminación de información y llevar a cabo reformas en materia de quiebra de las empresas. Hoy en día, dos áreas siguen siendo objeto de controversia: la elección de un régimen cambiario y el uso de controles de capital.

Para atenuar el impacto de los shocks sobre los pobres, se necesita un régimen cambiario que aminore la vulnerabilidad general de un país a los shocks y minimice las

contracciones de la producción y el desempleo. La teoría y la evidencia empírica indican que si bien es probable que se logre minimizar ambas cosas con tipos de cambio flexibles, éstos no protegen a un país del diseño de políticas irresponsables y, por tanto, de la inflación. Las cajas de conversión (*currency boards*) eliminan de raíz la inflación pero no protegen al país contra los ataques especulativos. La dolarización suprime la inflación y los ataques especulativos, pero cuando una economía dolarizada (o un país que cuenta con una caja de conversión) enfrenta un descenso en el precio de su producto básico principal o una devaluación en uno de sus socios comerciales más importantes, los costos del ajuste en términos de producción sacrificada y desempleo —y, por ende, de pobreza— son peores.

Los controles de la entrada de capital a corto plazo son otro instrumento para reducir las posibilidades de grandes fluctuaciones en los flujos de capital, pero hay quienes se oponen a ellos arguyendo que interfieren con el funcionamiento de la economía de libre mercado y en consecuencia reducen el bienestar general. No obstante, se ha demostrado que los sistemas financieros débiles y las cuentas de capital abiertas son una combinación peligrosa, como se observó en las experiencias de Chile en 1982 y México en 1994. En cualquier caso, los controles de capital no deben verse como un medio para evitar la reforma, la supervisión y la regulación de los mercados financieros.

En los mercados emergentes, aun con políticas responsables sigue habiendo posibilidades de que ocurran crisis macroeconómicas. En una crisis, la prioridad del gobierno debe ser restaurar el equilibrio en las cuentas externas y estabilizar la moneda. Sin embargo, la combinación de políticas macroeconómicas puede tener efectos muy diferentes en los po-

bres. Ante todo, las autoridades deben elegir la combinación que provoque la contracción más baja de la producción en cualquier punto de la trayectoria del ajuste. Las contracciones repentinas afectan a todos, pero en especial a los pobres. Por lo tanto, evitar excederse de lo necesario en el ajuste fiscal y monetario es una política prudente en términos de los intereses de los pobres.

Diferentes combinaciones de instrumentos macroeconómicos pueden producir el mismo ajuste global, pero con diferentes resultados distributivos. En un ajuste favorable para los pobres se elegiría la combinación que implicara la reducción más pequeña en sus ingresos en cualquier punto de la trayectoria del ajuste, dado que las bajas en los ingresos afectan más a los pobres que al resto de la población. No obstante, si los perdedores son poderosos, podría suceder que tal resultado se bloqueara en el ámbito político. Esto se observa más claramente en el proceso de implementación de la austeridad fiscal. Generalmente los programas que benefician a los pobres son los primeros que se eliminan, mientras que los que benefician a la mano de obra organizada o a los empleados públicos —quienes también padecen mucho durante una crisis pero no son pobres— son los más protegidos.

Una respuesta socialmente responsable a una crisis debería incluir la implementación de redes de protección adecuadas para los pobres. En México y Argentina en 1995, y más tarde en Bolivia, Brasil y Venezuela, se incluyó la protección de los programas contra la pobreza en el ajuste fiscal. También ha habido avances en la implementación de redes de protección del consumo y el ingreso en forma más duradera, si bien la mayoría de los gobiernos de la región sigue improvisando sus respuestas al impacto social de los shocks económicos.

A menudo se sostiene que durante períodos de austeridad fiscal no se debe requerir a los gobiernos que implementen redes de protección o protejan ciertas partidas contra los recortes. Pero las redes de protección no tienen que ser onerosas. Además, los gobiernos podrían introducir en sus programas fiscales mecanismos para hacer más anticíclica la política fiscal, particularmente en el renglón del gasto social. Ahorrar ingresos para enfrentar tiempos difíciles significa ser socialmente responsable. Proteger el gasto en favor de los pobres durante una crisis no es una tarea fácil, ya que generalmente los pobres carecen de voz política. Una manera de manejar esto consiste en afectar ingresos para los fines específicos de proteger y financiar los programas contra la pobreza. Otra opción sería clasificar los programas de acuerdo con las prioridades en el momento en que se aprueban los presupuestos, lo que evitaría parte de la lucha política cuando llegue el momento de recortar partidas.

La disponibilidad de fondos durante recesiones es necesaria pero no basta por sí sola para proteger a los más necesitados. Las redes de protección bien diseñadas pueden contribuir de manera crucial a reducir el impacto de tales crisis sobre los pobres. Sin embargo, a menudo los países no cuentan con mecanismos institucionales operativos cuando ocurre el shock y tienen que echar mano de soluciones *ad hoc*.

Los gobiernos latinoamericanos necesitan entender mejor el impacto de las combinaciones de políticas macroeconómicas alternativas en el crecimiento y en la distribución del ingreso. Asimismo, necesitan una estructura de redes de protección que se pueda ampliar anticíclicamente cuando ocurran shocks. Las mejores redes de protección son las que amortiguan el impacto de un shock a corto plazo y a la vez invierten en infraestructura social

y capital humano. Entre los ejemplos se incluyen los programas de empleo concebidos para generar infraestructura para los pobres, y las iniciativas focalizadas de desarrollo humano, tales como los programas a favor de la permanencia en la escuela o de nutrición escolar.

Desastres naturales

En el curso de la historia, América Latina ha sido víctima de numerosos desastres naturales, definidos como sucesos naturales cuyo impacto adverso en términos de lesiones, pérdida de viviendas, muertes y destrucción de activos crea una severa crisis económica y social que sobrepasa la capacidad de la sociedad para hacerle frente. Entre 1980 y 1998 ocurrieron más de 700 desastres naturales en la región, que representan cerca del 23% de la cantidad promedio anual de desastres reportados en todo el mundo, lo cual la coloca en el segundo lugar en materia de desastres después de Asia (41,8%) (véase el Mapa 2)⁵.

La aguda vulnerabilidad de la región a los desastres naturales se debe a una combinación de factores geográficos y socioeconómicos. El alcance del riesgo depende de la gravedad, las dimensiones y la frecuencia de los desastres naturales y del grado de exposición o vulnerabilidad a los mismos de las comunidades o asentamientos.

Los hogares pobres están entre los más afectados por los desastres naturales. Puesto que suelen vivir en áreas expuestas a riesgos o en viviendas de baja calidad, los pobres suelen ser los más propensos a sufrir daños en sus bienes o lesiones, o a perder la vida. También son particularmente vulnerables a los efectos económicos de los desastres naturales por sus ocupaciones más comunes (sectores agrícola e informal) y su

acceso limitado a los seguros y al crédito. Las consecuencias generalmente son pérdida de activos productivos, reducción del ingreso y desempleo. La población en el límite de la pobreza tiende a caer en ésta después de un desastre natural, en tanto que la que ya es pobre se desliza a la extrema pobreza. En Ecuador, por ejemplo, se estima que las áreas afectadas por El Niño sufrieron un incremento del 10% en sus tasas de pobreza.

Al afectar de manera desproporcionada a los grupos de bajos ingresos, los desastres también ocasionan mayor desigualdad en una economía. Los hogares de ingresos medianos y altos pueden afrontar mejor que los hogares pobres las consecuencias adversas de los shocks en sus ingresos asociados con los desastres. Por lo tanto, cuando no hay intervenciones públicas redistributivas, los desastres pueden exacerbar las brechas de ingresos. El aumento de la pobreza en las áreas afectadas propicia un deterioro en la calidad de la vivienda, usos inadecuados de las tierras y degradación ambiental, lo que echa a andar un círculo vicioso de vulnerabilidad física y económica de regiones y países enteros a desastres naturales futuros.

A efecto de encarar el creciente número de problemas causados por estos shocks naturales, los gobiernos latinoamericanos y los donantes deben diseñar e implementar amplias estrategias de manejo del riesgo de desastres en los niveles macro y micro, en colaboración con las comunidades afectadas. Para reducir efectivamente el riesgo, primero se necesita invertir más en información relativa a los desastres, por ejemplo en la elaboración de mapas en los que se identifiquen los riesgos de desastres en puntos geográficos específicos. En segundo lugar, es necesario establecer un mar-

⁵ U.S. Office of Foreign Disaster Assistance (1999).

Mapa 2. Desastres naturales de grandes proporciones en América Latina y el Caribe, 1980-99



co institucional adecuado para poner en práctica programas de mitigación del riesgo y preparación para el mismo en todos los sectores de la sociedad.

Estos programas deben aplicar técnicas de mitigación del riesgo con vistas a adaptar la infraestructura crítica de transporte, salud y suministro de agua y energía, crear sistemas de alerta anticipada y planificación para contingencias, y diseminar ampliamente la información sobre la reducción del riesgo. Igualmente, los gobiernos deben mejorar la capacidad de resistencia de sus economías ante los shocks naturales alentando la diversificación sectorial, creando fondos para desastres y ofreciendo incentivos para la creación de mercados de crédito y de seguros.

Para asegurar que las comunidades pobres reciban protección adicional dadas sus vulnerabilidades particulares, deberían implementarse a nivel local iniciativas de reducción del riesgo que sean de bajo costo y sostenibles. Debería identificarse a las comunidades vulnerables mediante una combinación de mapas de pobreza y vulnerabilidad, identificación de zonas de acuerdo con los riesgos de desastres y la incidencia de la pobreza, y mecanismos de autofocalización. Esta información también podría usarse para implementar programas focalizados de reducción de la vulnerabilidad, por ejemplo de mejoras de los vecindarios, habilitación de infraestructura crítica (incluyendo albergues comunitarios y almacenamiento de víveres), iniciativas de reforestación, sistemas radiofónicos de alerta anticipada, campañas públicas de información y, en los casos más extremos, planes de evacuación y reubicación.

Cuando ocurran desastres naturales, los gobiernos deben contar no sólo con respuestas de emergencia estándares sino también con una serie de políticas contra la pobreza para ayudar a las comunidades y los hogares pobres

y más vulnerables en la recuperación y la reconstrucción. A escala nacional, esto requiere un compromiso y una coordinación de carácter político de alto nivel a fin de incorporar componentes de mitigación en los programas de reconstrucción de la infraestructura pública y social. Asimismo, entraña implantar políticas macroeconómicas que aseguren la estabilidad y a la vez protejan a los más pobres durante los incrementos no inflacionarios del gasto social y la prestación rápida de asistencia focalizada mediante fondos sociales o de emergencia. A escala micro, los gobiernos necesitan lanzar políticas adecuadas de reemplazo de viviendas, subsidios focalizados para alimentos y medidas para reactivar la producción agrícola y ampliar los programas de empleo de emergencia y microcrédito.

Desempleo

Debido a las contracciones macroeconómicas, el efecto de las reformas estructurales, los cambios tecnológicos y los desplazamientos de la demanda de mano de obra, los trabajadores pobres corren un alto riesgo de desempleo tanto en términos de la magnitud como de la frecuencia de las pérdidas potenciales de bienestar asociadas con los períodos de desempleo.

En general, los trabajadores pobres quedan excluidos de los mecanismos destinados a suavizar las caídas en los ingresos. Puesto que ya viven cerca de los niveles de subsistencia, no pueden darse el lujo de perder ingresos a causa de períodos de desempleo prolongados. Así que no tienen más opción que aceptar cualquier nuevo empleo disponible aunque sea extremadamente mal pagado o de tiempo parcial. Ciertamente, el subempleo se concentra entre los trabajadores pobres y poco calificados.

Casi en todos los países, la mayoría

de los trabajadores pobres se concentra en el sector informal de la economía. Este segmento de la fuerza laboral no forma parte de un sistema de seguridad social contributivo y no recibe otras formas de protección como la de indemnización por despido.

Por lo tanto, a los pobres se les niega la posibilidad de elegir: no pueden darse el lujo de estar desempleados, y la aceptación de empleos de baja remuneración les impide salir de la pobreza. De tal suerte que suministrar a los pobres instrumentos para afrontar los riesgos de desempleo reportaría beneficios sustanciales. Asegurar sus ingresos e impartirles capacitación les permitiría buscar empleos más riesgosos pero más productivos, reduciría el subempleo y les ayudaría a superar la pobreza. La capacitación y el acceso al crédito ayudan a los pobres a formar su base de activos y a reducir su exposición al riesgo. El acceso a mecanismos de apoyo al ingreso durante períodos de desempleo pone a su alcance instrumentos para compartir el riesgo que mejoran su abanico de opciones y les da tiempo suficiente para buscar el empleo que mejor corresponda a sus destrezas y potencial. En el largo plazo, prevenir una reversión de los logros en materia de salud y educación en épocas de crisis puede proteger el potencial de producción de ingresos de la siguiente generación y ayudar a romper el círculo vicioso de la pobreza intergeneracional.

En el caso de los shocks que afectan a toda la economía y no sólo a ciertos sectores y regiones, existen razones especialmente poderosas para implantar mecanismos de seguro de desempleo para los trabajadores pobres, ya que la pérdida del empleo está determinada por factores que escapan a su control. En el caso de los shocks individuales de desempleo e ingreso laboral, dichos mecanismos se justifican menos porque el de-

sempleo puede deberse a una falta de esfuerzo de parte del trabajador, y es probable que el seguro de desempleo lo estimule a trabajar menos. Sin embargo, aun en el caso de los shocks individuales de desempleo, la protección contingente contra la pérdida del empleo (transferencias condicionadas a esta pérdida) puede dar a los desocupados el tiempo necesario para que encuentren el trabajo más adecuado a sus destrezas. La protección contingente también puede dar a los empleados por cuenta propia tiempo suficiente para reorganizar o reorientar sus actividades.

Dado que los segmentos poco calificados y pobres de la fuerza laboral generalmente se concentran en el sector informal, los sistemas de seguro de desempleo han resultado en gran medida ineficaces para proporcionar protección contingente a los trabajadores pobres. Los obstáculos principales para extender los beneficios del seguro de desempleo a los pobres son su falta de historia laboral registrada y la imposibilidad de fiscalizar su situación laboral. Un sistema de seguro de desempleo que no pueda fiscalizar la situación laboral de un individuo simplemente degenerará en una transferencia incondicional a los trabajadores pobres y creará una serie de incentivos perversos incompatibles con la ética laboral.

Las cuentas de ahorro de seguro de desempleo son un mecanismo que puede ponerse al alcance de los trabajadores informales con fondos suficientes para asegurarse por cuenta propia. En los sistemas obligatorios basados en el ahorro, se exige a los individuos que ahorren una parte de sus ingresos en cuentas que devengan intereses, de las que pueden retirar fondos durante los períodos de desempleo. Si una cuenta se agota durante uno de estos períodos, el gobierno presta fondos a la cuenta a ser reembolsados durante los períodos de empleo. Los saldos a favor al momento

de la jubilación se convierten en ingreso de retiro. Puesto que los fondos de una cuenta de ahorro pertenecen al titular, se reduce la motivación de éste para mentir acerca de su situación laboral, al igual que su motivación para no trabajar.

Si bien deberían hacerse esfuerzos para ampliar el acceso de los pobres al seguro de desempleo, en la práctica es difícil extender estos sistemas a los trabajadores informales sin historia laboral registrada. Los programas de empleo de emergencia ofrecen una opción viable para transferir ingresos a los trabajadores desempleados y pobres. El problema de monitoreo se resuelve imponiendo un costo a la participación en el programa con el requerimiento de trabajo. Por ejemplo, la evaluación del programa Trabajar de Argentina indica que efectivamente abarca a trabajadores no calificados e incrementa sus ingresos. Sin embargo, sus costos por dólar transferido son altos, lo que significa que el diseño del programa necesita asegurar que la infraestructura construida tenga un valor social considerable.

A los jóvenes poco calificados y desempleados se les puede atender mediante programas de capacitación como Chile Joven y PROBECAT de México. Estos sistemas se usan ampliamente para transferir ingresos por medio de becas, ayuda para encontrar empleo y prácticas laborales en empresas privadas. Tiene sentido impartir capacitación durante épocas de recesión, cuando el costo de oportunidad baja al mínimo. Sin embargo, el éxito de estos programas depende de manera decisiva del estado de la economía durante la búsqueda de empleo o, más específicamente, de la cantidad de oportunidades disponibles para los desempleados. Lo anterior explica que estos programas sean más eficaces para enfrentar los shocks sectoriales y regionales que las crisis de una economía entera.

Dado que los efectos positivos de tales sistemas aumentan cuando los beneficiarios tienen niveles de educación y experiencia laboral más altos, el objetivo de los programas de capacitación debe definirse claramente. Si el objetivo es maximizar el impacto en la capacidad de encontrar empleo y en el ingreso de los trabajadores en el futuro, los programas deben focalizarse en los desempleados con experiencia laboral, quienes tienen menos probabilidades reales de caer en la pobreza. Si el objetivo, en cambio, es reducir la pobreza a corto plazo, debe reforzarse el componente de apoyo al ingreso. Así, los que diseñan las políticas deben aceptar que los rendimientos esperados del componente de capacitación del programa serán menores.

Puesto que en América Latina gran parte de la fuerza de trabajo se compone de empleados por cuenta propia y vulnerables a las fluctuaciones económicas, debe ponerse especial atención en ayudar con capacitación y crédito a los microempresarios. Este tipo de intervención brinda protección contra riesgos futuros al incrementar las destrezas y las bases de activos, al igual que contra los shocks actuales, al readiestrar a gente cuyas destrezas han sufrido obsolescencia y atenuar las restricciones crediticias.

Vejez

La vejez aumenta considerablemente las probabilidades de caer en la pobreza. Conforme la gente envejece, se reducen sus oportunidades de obtener ingresos a cambio de su trabajo, que es el activo principal de los pobres. Como su productividad declina, a los ancianos se les excluye cada vez más del mercado de trabajo formal.

Los ancianos pobres se dividen en dos grupos. El primero está compuesto por aqué-

llos que no fueron pobres durante sus años económicamente activos, pero que al envejecer quedan en la pobreza por no equilibrar sus ahorros y consumo a lo largo de su ciclo de vida. La falta de planificación personal, los mercados imperfectos de crédito y seguros, y la desintegración de las estructuras tradicionales de apoyo familiar pueden llevar a los ancianos a la pobreza. El segundo grupo está formado por los pobres estructurales, quienes han vivido siempre en la pobreza. Durante sus años económicamente activos, los miembros de este grupo tuvieron niveles de ingreso cercanos al nivel de subsistencia y utilizaron hasta el último de sus escasos ahorros para aliviar necesidades de consumo inmediatas, en vez de conservarlas para la vejez.

Los programas de protección social para el primer grupo —el de aquéllos que deberían poder ahorrar para la vejez— se conocen como programas de seguridad social, que suavizan el ingreso durante el ciclo de vida. Los programas para el segundo grupo —el de los pobres de por vida— son programas de asistencia social que redistribuyen el ingreso de los grupos de ingresos altos a los grupos de ingresos bajos.

La asistencia social a los ancianos pobres evitaría el crecimiento generalizado de la pobreza en este grupo de edad. En promedio, las tasas de cobertura de pensiones para los grupos de bajos ingresos de la región son bastante bajas y es improbable que mejoren, por varias razones. En América Latina, dada la cantidad de trabajadores empleados por cuenta propia o por pequeñas empresas, un número cada vez mayor de trabajadores queda excluido de los programas de seguridad social contributivos. Asimismo, por el envejecimiento de las poblaciones, inexorablemente aumentará el coeficiente de mayores de 65 años sobre la población en edad de trabajar. Esto se debe a la

transición demográfica y a que ha aumentado la esperanza de vida. Se espera que en América Latina el coeficiente promedio de dependencia de la vejez aumente en 50%, de 0,08 a 0,12 entre 1995 y 2020. Sin embargo, existen grandes disparidades entre los países. En Chile, Argentina y Uruguay, el coeficiente de dependencia de la vejez será del 20% para 2020. En los países más pobres, como Nicaragua, Honduras o Guatemala, donde las tasas de fertilidad son más altas, el coeficiente de dependencia de la vejez permanecerá estable entre el 7 y el 8%.

Brindar seguridad a los ancianos podría contribuir a la reducción de las tasas de fertilidad totales. Tener muchos hijos ha sido un medio común para protegerse contra la indigencia en la vejez, particularmente en las zonas rurales. Dado que la baja de las tasas de fertilidad inducida por el mejoramiento de la protección social de los ancianos se extendería a los hogares pobres, se esperaría que las tasas de pobreza descendieran pues aumentaría el ingreso de la familia gracias a la reducción de los coeficientes de dependencia y al aumento de la participación de la mujer en la fuerza laboral.

Las reformas a los sistemas de seguridad social de reparto deberían verse como una condición necesaria pero insuficiente para brindar la protección social adecuada a los ancianos pobres. En principio, si los programas de seguridad social existentes se sanean en el aspecto financiero, pueden liberar recursos públicos para los programas de asistencia social redistributivos. Asimismo, al incrementar el ahorro nacional, profundizar los mercados financieros y reducir las distorsiones del mercado laboral, la reforma del sistema de pensiones también puede propiciar el crecimiento económico, que es el camino más seguro a la reducción de la pobreza.

Sin embargo, la naturaleza misma de las reformas, que vinculan más estrechamente los beneficios individuales con las contribuciones individuales, hace surgir la amenaza de que crezca el número de ancianos con ingresos inadecuados. Los ancianos pobres corren el riesgo de caer en la indigencia, a menos que los sistemas de seguridad social incluyan pensiones mínimas y se brinde asistencia social compensatoria a los marginados del sistema formal de seguridad social.

El problema es que dichos programas pueden crear incentivos para que los trabajadores pobres evadan el sistema de seguridad social contributivo, a menos que se diseñen cuidadosamente tanto las condiciones de elegibilidad como los beneficios del programa de asistencia social no contributivo. Si los beneficios de éste último son demasiado generosos, pueden socavar el programa contributivo; si son demasiado estrictos, condenan a la pobreza a los no asegurados. Este *tradeoff* es particularmente difícil en los países con una proporción elevada de trabajadores pobres participantes en el programa contributivo. Los gobiernos latinoamericanos enfrentan el desafío de encontrar un balance apropiado entre los programas de seguridad social y los de asistencia social.

Redes de protección social integradas

Los instrumentos para encarar los shocks adversos se ubican en tres categorías:

- Esquemas de mercado, como los intermediarios financieros y compañías de seguros, que permiten a los hogares esparcir el ingreso y el consumo a lo largo del tiempo y así estar preparados para enfrentar los shocks adversos.

- Esquemas impuestos o provistos por el gobierno, como los programas públicos de seguro de desempleo, de vejez, de invalidez, contra accidentes y de enfermedad, así como redes de protección y programas de asistencia social, todos ellos diseñados para amortiguar el impacto de los shocks adversos sobre los pobres.

- Esquemas informales, tales como la protección proporcionada por redes sociales (matrimonio, familia extendida, apoyo comunitario) y los mecanismos de autoseguro utilizados por individuos y familias (almacenamiento de alimentos, diversificación de cultivos y del uso de las tierras).

En América Latina los pobres tienen un acceso extremadamente limitado a mecanismos para suavizar las caídas en los ingresos como son el ahorro, el crédito y el seguro de desempleo o el de asistencia médica, que la población en mejor posición económica utiliza para afrontar los shocks. Los pobres generalmente tienen poco acceso físico a estos mercados, porque muchos viven en zonas rurales remotas donde no operan bancos ni aseguradoras. También tienen menos acceso a la información debido al analfabetismo y porque no disponen de tecnología. El costo de otorgar crédito o seguros a los pobres es alto por la pequeña cuantía de los préstamos y de las pólizas, los costos de transacción fijos y los problemas de monitoreo y control. Por otra parte, los pobres representan un alto riesgo de incumplimiento debido a su carencia de garantías y de historia crediticia. Aun en los casos en que las compañías están realmente preparadas para ofrecer seguros a los pobres, por lo general las primas y las tasas de interés tienden a ser prohibitivamente altas y no compensan la magnitud de los riesgos y costos. Así, los que viven de un ingreso de subsistencia no pueden adquirir seguros aun cuando estén disponibles.

En términos de los sistemas de seguridad social obligatorios, la mayoría de los pobres trabajan como asalariados en el sector informal (donde la mayoría de los empleadores no hacen aportes al seguro social) o son empleados por cuenta propia (y no obtienen ingresos suficientes para hacer aportes al seguro social). Por ende, se necesita la intervención pública para facilitar, cuando sea posible, el acceso de los trabajadores empleados por cuenta propia o en el sector informal al sistema de seguridad social obligatorio, o para ofrecer otras soluciones no contributivas como los programas de asistencia social. La intervención pública también se necesita para ayudar a desarrollar y profundizar los mercados de crédito y de seguros.

Por su falta de acceso a instrumentos formales para suavizar las caídas en el consumo y el ingreso, la población pobre de los países en desarrollo tiende a depender más de mecanismos de seguro informales y de autoseguro. Si bien algunos de éstos podrían servir para encarar shocks individuales y localizados, tienen una eficacia limitada en los casos de los shocks que afectan la economía en su conjunto. Las redes informales pueden desplomarse cuando numerosos hogares se ven afectados simultáneamente. Depender del autoseguro, por ejemplo mediante la venta de activos, puede causar que la pobreza estructural aumente ya que es probable que los precios de los activos se hayan desplomado en medio de una crisis. Después de shocks severos, los mecanismos formales de mercado también pueden debilitarse.

Aun en el caso de los shocks localizados e individuales, los mecanismos informales de autoseguro pueden no ser óptimos porque podrían dar como resultado ingresos potenciales menores, por ejemplo si se diversifican de manera ineficiente los cultivos y el uso de las

tierras, o la decisión de sacar a los hijos de la escuela para incrementar el ingreso familiar. Por lo tanto, se podría justificar la intervención del sector público tanto para aumentar el acceso de los pobres a los mecanismos de mercado como para reducir el uso de sistemas informales de autoseguro ineficientes e incluso autodestructivos para encarar los shocks.

Para asegurar el bienestar de los pobres, la protección social contra los shocks individuales debe diseñarse de tal manera que estos sistemas complementen los mecanismos privados informales y los de autoseguro, en vez de sustituirlos. Existe el peligro de que los seguros y las redes de protección suministrados por el gobierno desplacen a los acuerdos privados informales. Por ejemplo, si se proveen redes de protección social generosas para los ancianos, se reduce el incentivo para que los individuos ahorren para la vejez. Si los beneficios del seguro de desempleo son demasiado generosos, el desempleo friccional puede aumentar porque los beneficiarios tienden a rechazar ofertas de empleo hasta que expiran esos beneficios. Por consiguiente, es necesario diseñar cuidadosamente sistemas de protección social a fin de limitar su efecto sobre los mecanismos informales cuando éstos son eficientes, y reducir los incentivos perversos para que la gente se asegure por cuenta propia. El objetivo de la protección social no es evitar toda distorsión posible, sino lograr el equilibrio necesario para asegurar una contribución positiva global al bienestar de los pobres, considerando todos los costos directos e indirectos.

El presente libro aboga por un enfoque integrado de las redes de protección social. Los instrumentos de estas redes deben diseñarse dentro del contexto de un marco global para la reducción de la pobreza. Cuando se diseñan adecuadamente, los programas que protegen a los pobres contra privaciones tem-

porales también pueden ayudarlos a escapar definitivamente de la pobreza. Los programas para reducir la pobreza pueden diseñarse de manera que se expandan y contraigan conforme a los cambios en las circunstancias económicas y así sirvan de redes de protección en tiempos de crisis sin convertirse en derechos permanentes.

A lo largo del presente libro se pone énfasis en los programas focalizados de desarrollo humano. Estos programas combinan la satisfacción de necesidades de consumo inmediatas, usualmente por medio de la transferencia de efectivo, con la provisión de un incentivo para invertir en capital humano condicionando la transferencia a inversiones en asistencia escolar y atención a la salud materno-infantil. Así, la reducción de la pobreza en el corto plazo se combina con inversiones destinadas a detener su transferencia intergeneracional.

Las redes de protección deben tener la focalización apropiada para asegurar que lleguen a los más vulnerables; deben lograr el equilibrio de la protección social entre los diferentes grupos objetivo, como los de jóvenes y ancianos, que por lo general son los que padecen más los shocks adversos; deben asegurar que los más vulnerables no se caigan a través de los agujeros en la red de protección. Las redes de protección también pueden combinar el apoyo a los diferentes grupos objetivo. Por ejemplo, si una alta proporción de ancianos vive en hogares con niños pequeños, los apoyos al ingreso destinados a los niños pobres también se extenderán a los ancianos.

Los programas de redes de protección social no existen en un vacío político. Dado que la competencia por los recursos públicos escasos siempre es intensa, los programas sociales pueden ser objeto de controversia en la esfera política. En el diseño de un programa

debe considerarse su viabilidad política, especialmente en términos de su eficiencia en la focalización y de su fuente de financiamiento. Por otra parte, la voz de los pobres de América Latina podría reafirmarse asignándoles un papel más participativo en el diseño y la ejecución de programas e incluyendo en el proceso a organizaciones no gubernamentales.

Las redes de protección social tienen que descansar sobre bases financieras e institucionales sólidas; no obstante, a menudo se financian en formas que las hacen vulnerables durante períodos de crisis. En la mayoría de los países de la región, las políticas fiscales son procíclicas, lo que significa que las redes de protección tienden a aparecer y expandirse en momentos de crecimiento y a reducirse o desaparecer durante las recesiones. En realidad, lo que se necesita es lo opuesto. Las redes de protección social destinadas a los pobres deben ser protegidas durante los períodos de austeridad fiscal mediante la asignación de fondos de destinación específica (*earmarking*) o la priorización de los programas sociales cuando se aprueban las leyes presupuestarias. Otra opción es que las redes de protección social sean financiadas por donantes externos durante episodios de compresión severa del gasto público. Varios países de la región recibieron recientemente apoyo a su balanza de pagos por parte de los bancos de desarrollo multilaterales, con el objeto de evitar recortes en los programas sociales y a la vez preservar la estabilidad macroeconómica durante períodos de crisis.

Las instituciones débiles dificultan la ejecución de una agenda de protección social. Se necesitan estructuras permanentes que aseguren la prestación continua de servicios sociales a los pobres, y por ello estos fondos se han institucionalizado gradualmente. La vía

para crear en la región redes de protección social más robustas a largo plazo es fortalecer a las instituciones encargadas de ejecutar el programa de protección social como parte de una agenda más amplia para modernizar el gobier-

no. Esto incluye fortalecer tanto a las instituciones que ayudan a prevenir los shocks económicos y naturales como a aquellas que ayudan a los más vulnerables a afrontar esos shocks.

Referencias

- Behrman, Jere, Suzanne Duryea, y Miguel Székely. 1999. *Schooling Investments and Macroeconomic Conditions: A Micro-Macro Investigation for Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo.
- Binder, Melissa. 1996. *Schooling Indicators during Mexico's Lost Decade*. University of New Mexico. Mimeo.
- Birdsall, Nancy y Nora Lustig. 1998. *Population and Poverty: A Brief Overview of Research Results*. Documento de trabajo del BID. Noviembre.
- Calvo, Guillermo. 1997. *Monetary and Exchange Rate Policy for Mexico: Key Issues and a Proposal*. University of Maryland. Obra inédita.
- Chiu, Henry. 1998. Income Inequality, Human Capital Accumulation and Economic Performance. *The Economic Journal* 108 (enero): 44-59.
- Duryea, Suzanne. 1998. *Children's Advancement through School in Brazil: The Role of Temporary Shocks to Household Income*. Serie 376 de Documentos de Trabajo de la Oficina del Economista Jefe. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Eichengreen, Barry J. 1999. *Toward a New International Financial Architecture. A Practical Post-Asia Agenda*. Washington, D.C.: Institute for International Economics. *Financial Times*. 16 de septiembre, 1999.
- Flug, Karmit, Antonio Spilimbergo, y Erik Weitcheim. 1996. *Investment in Education: Do Economic Volatility and Credit Constraints Matter?* Serie 374 de Documentos de Trabajo de la Oficina del Economista Jefe. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). 1994 y 1996. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*. México.
- Jackoby, Hanan y Emmanuel Skoufias. 1997. *Risk, Financial Markets and Human Capital in a Developing Country*. Obra inédita.
- Latin American Daily Comment*. 1999. Warburg Dillon Read. Julio.
- Lustig, Nora. 1998. *Mexico. The Remaking of an Economy*. Segunda edición. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Lustig, Nora y Ruthanne Deutsch. 1998. *The Inter-American Development Bank and Poverty Reduction: An Overview*. Edición revisada. Pobreza y Desigualdad, Unidad de Asesoría, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo. Mayo.
- Maloney, William y Wendy Cunningham. 1999. *Who Suffers during Crises? Preliminary Impressions from the Mexican Crisis*. Banco Mundial. Mimeo.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2000. *Social Assistance on Pensions and Health Care for the Poor in Latin America and the Caribbean*. En Nora Lustig, editora. *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington, D.C.: The Brookings Institution/Inter-American Development Bank.
- Rodrik, Dani. 1998. *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- . 1997. *Where Did all the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses*. Harvard University. Mimeo. Noviembre.

- U.S. Office of Foreign Disaster Assistance (OFDA). 1999. *Significant Data on Major Disasters Worldwide 1900-1995*. Washington, D.C.: United States Agency for International Development.
- Williamson, John. 1999. Future Exchange Rate Regimes for Developing East Asia: Exploring the Policy Options. Banco Mundial, Washington, D.C. Obra inédita.
- World Bank. 1999. Social Protection Sector Strategy Paper. Obra inédita.
- Zeller, Manfred. 2000. The Role of Micro-Finance for Income and Consumption Smoothing. In Nora Lustig, editora. *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington, D.C.: The Brookings Institution/Inter-American Development Bank.

Página en blanco a propósito

Las crisis económicas y los pobres¹

Las crisis macroeconómicas afectan a los pobres con especial fuerza, y en las dos últimas décadas América Latina ha pagado una buena cuota de crisis. Trátese de la crisis de la deuda de los años ochenta, de la devaluación mexicana de 1994, o de los efectos de contagio, más recientes, de la turbulencia financiera en Asia y Rusia, una crisis macroeconómica afecta el ingreso real de los pobres y su capacidad para superar la pobreza. Los programas de austeridad fiscal afectan los presupuestos para programas y planes de expansión sociales, y generalmente se deterioran la cantidad y calidad de los servicios públicos para los pobres. Las crisis también provocan respuestas de comportamiento en términos de la acumulación de activos humanos, financieros y físicos, la participación en el mercado de trabajo y la aceptación de empleos, todo lo cual puede afectar los flujos de ingresos actuales y futuros. Por último, una crisis afecta el valor de los activos de los pobres y de aquéllos que se encuentran en el límite de la pobreza, y esto reduce la posibilidad de usarlos para suavizar las caídas del consumo.

En América Latina, las crisis macroeconómicas se han acompañado de aumentos bruscos en la pobreza y la desigualdad. Si bien los indicadores sociales como las tasas de mortalidad infantil y los años de escolaridad pro-

medio han seguido mejorando, lo han hecho a un ritmo mucho más lento. En las medidas de austeridad fiscal adoptadas en respuesta a crisis macroeconómicas generalmente se ha pasado por alto su impacto sobre la pobreza, y aun cuando los gobiernos han intentado limitarlo, sus esfuerzos se han visto frustrados por la restringida capacidad institucional que tienen para implementar programas específicos en el peor momento de una crisis.

Pese a la recurrencia de las crisis macroeconómicas en la región, la mayoría de los países no ha institucionalizado redes de protección que suavicen las caídas del ingreso y mitiguen su impacto negativo en los pobres. Una respuesta a una crisis que considere la situación de los pobres debe ayudarlos a mantener niveles de consumo adecuados y asegurar su acceso continuo a los servicios sociales básicos. También debe impedir los reveses permanentes en la acumulación de capital humano y físico y los efectos de comportamiento adversos subsecuentes a un shock, como son el trabajo abusivo de menores o el aumento de la delincuencia.

Desde luego, la manera idónea de evitar los costos sociales ligados a una crisis macroeconómica es tomar medidas para evitar

¹ Este capítulo se basa en Lustig (1999).

la crisis en primer lugar. Una política macroeconómica prudente y unos sistemas financieros sanos constituyen la mejor defensa. Los países con déficit fiscales bajos y políticas monetarias y cambiarias coherentes tienen menos probabilidades de enfrentar problemas asociados a los efectos de contagio y a la volatilidad en los mercados de capital internacionales. Asimismo, los países con sistemas bancarios bien regulados tienen menos probabilidades de enfrentar crisis financieras.

No obstante, incluso los países con una política macroeconómica eficaz y una regulación prudencial pueden enfrentar shocks macroeconómicos adversos debidos a la volatilidad en los mercados de capital internacionales, a la inestabilidad en los precios de sus productos básicos, y a las recesiones de sus socios comerciales más importantes. Entre 1986 y 1997, ocho de las 18 crisis en América Latina se acompañaron de una caída en los términos de intercambio. Esta región en general ha sufrido fluctuaciones más grandes que otras partes del mundo.²

La clave para reducir los costos sociales de las crisis macroeconómicas estriba en un mejor manejo económico, tanto en América Latina como en el sistema financiero internacional. Más aún, la respuesta a una crisis puede diseñarse considerando la situación apremiante de los pobres. Una estrategia que considere la situación de los pobres debe incluir políticas macroeconómicas que eviten descensos fuertes en el PIB en cualquier punto de la trayectoria del ajuste. Durante las recesiones los pobres padecen más que la población en mejor posición económica; y para los que se encuentran por debajo o cerca del nivel de pobreza, la pérdida de ingresos a corto plazo puede tener efectos devastadores. La pobreza a corto plazo puede convertirse en pobreza a largo plazo, y a los hogares pobres se les pueden cerrar las oportu-

nidades que tienen ellos mismos para salir definitivamente de la pobreza.

Una respuesta a los shocks adversos que considere la situación de los pobres también debe crear mecanismos para hacer más anticíclica la política fiscal. Deben protegerse los gastos sociales en sectores como la educación primaria y la salud básica, al igual que los destinados a las redes de protección de los pobres. Muy a menudo los gobiernos latinoamericanos improvisan en medio de una crisis, y esto crea problemas de eficacia y eficiencia. Deberían establecerse mecanismos institucionales permanentes para crear redes de protección anticíclicas.

Proteger a los pobres de caídas repentinas y agudas en el ingreso con redes de protección eficientes y financiadas adecuadamente no sólo aumenta la equidad sino que también promueve el crecimiento económico. Las crisis macroeconómicas merman los activos físicos y el capital humano de los pobres, ya de por sí limitados, y con el tiempo frustran sus intentos de salir de la pobreza crónica. A la larga, esta merma de capital humano, ya sea por desnutrición o por deterioro de las destrezas laborales, reduce el crecimiento económico.

Impacto social de las crisis económicas

Existe una fuerte correlación entre las contracciones macroeconómicas y el aumento de la pobreza. Se ha calculado que por cada punto porcentual que baja el crecimiento, la pobreza aumenta 2%.³ Por otra parte, se estima que si América Latina hubiera alcanzado los niveles de estabilidad macroeconómica de las economías industriales, aproximadamente el 25% de

² Inter-American Development Bank (1995).

³ Véanse Fields (1991) y Morley (1994).

los pobres de la región habrían superado definitivamente la pobreza.⁴

Puesto que en América Latina las crisis generalmente se acompañan de aumentos en la desigualdad, el impacto negativo de la contracción económica sobre los pobres tiende a ser más pronunciado que los beneficios del período de crecimiento previo. Se ha estimado que un descenso del 1% en el ingreso per cápita durante un episodio de recesión en los años ochenta eliminó los avances en la reducción de la pobreza urbana asociados al crecimiento de 3,7% en el ingreso per cápita de la década anterior.⁵ Más aún, los aumentos en la desigualdad ocasionados por las crisis tienden a persistir en el tiempo. En otras palabras, superar los retrocesos en la reducción de la pobreza ocurridos durante períodos de crisis requiere más crecimiento que antes para regresar a los niveles de pobreza previos a la crisis.

Las crisis macroeconómicas tienen un impacto social profundo en los pobres. El Recuadro 1.1 describe el impacto de la crisis de 1982 en México, mientras que el Recuadro 1.2 resume los efectos de crisis ocurridas en seis países latinoamericanos entre 1985 y 1995. El Cuadro 1.1 muestra que los salarios reales bajaron durante el año de recesión en 16 de 22 episodios de recesión en América Latina. En 1983, los salarios reales bajaron 11% en Chile; durante los ochenta, 20% en Argentina; y en 1995-96, 11% en México.

El Cuadro 1.2 muestra que el desempleo también aumentó durante el año de recesión en 24 de 31 episodios de recesión. En Chile, el desempleo se disparó 11 puntos porcentuales durante la crisis de 1982. Más recientemente, en 1995, el desempleo en Argentina creció 6% y se mantuvo más o menos en 17% durante 1996.

El Cuadro 1.3 muestra la evolución de la pobreza (medida según el porcentaje de

personas por debajo de la línea de pobreza) durante períodos de crisis en varios países latinoamericanos. En todos los casos, la incidencia de la pobreza aumentó durante la crisis, y varios años después fue todavía más alta que antes de la recesión. En Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, México, Panamá y Venezuela, la pobreza y la desigualdad aumentaron durante la década de 1980, al igual que en las zonas urbanas de Argentina, Chile y Perú. La pobreza urbana en Argentina⁶ y los niveles nacionales de pobreza en México se incrementaron bruscamente durante la crisis de 1995.

El Cuadro 1.4 muestra que la desigualdad (medida según el coeficiente de Gini) se elevó durante la crisis en cinco de ocho episodios, y en 15 de 20 episodios quedó más alta después de la crisis.⁷ El quintil más pobre de la población no siempre se vio afectado desproporcionadamente; en general, la participación de los quintiles medios fue la que más bajó. En contraste, en la mayoría de los países aumentó, a veces sustancialmente, la participación en el ingreso del 10% más alto.⁸

En América Latina, durante los años ochenta mejoraron ciertos indicadores sociales a largo plazo (mortalidad infantil, años de escolaridad), aunque a un ritmo más lento que en la década anterior (véase el Recuadro 1.2); pero los indicadores sociales más sensibles a las caídas del consumo o del ingreso en realidad empeoraron. En Chile, en la década de 1980, los datos sobre infantes de bajo peso al

⁴ IDB (1995).

⁵ de Janvry y Sadoulet (2000).

⁶ Los datos sobre Argentina se refieren a la Provincia de Buenos Aires. No se dispone de datos sobre el resto de los centros urbanos o zonas rurales.

⁷ Sin embargo, algunos de los coeficientes de Gini se refieren exclusivamente a las zonas urbanas.

⁸ Véase Lustig (1995, Introducción, pp. 4-5).

Recuadro 1.1. Impacto de la crisis de 1982 en México

Una crisis económica cuyos diversos efectos han sido objeto de seguimiento detallado es la que ocurrió en México en la década de 1980.¹ La crisis de la deuda provocó una caída pronunciada del PIB en 1983, de la cual México no se recuperó realmente sino después de 1988. ¿Cuáles fueron los costos sociales de la crisis? ¿Quiénes cargaron el peso del ajuste? De 1983 a 1988, los salarios reales decrecieron cumulativamente entre un 36 y un 46%, según el sector, y los salarios mínimos reales se redujeron 49%. La pobreza moderada, medida conforme al porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza, aumentó de 28,5 a 32,6%, y la pobreza extrema creció de 13,9 a 17,1%. La desigualdad, medida conforme al coeficiente de ingresos totales de Gini se elevó de 0,47 a 0,53.

Hubo fuertes recortes al gasto social: éste descendió 33,1%; el gasto en educación, 29,6%; y el gasto en salud, 23,3%. El gasto en programas focalizados se redujo más que el total de gastos sin intereses. Los subsidios generales a los alimentos se recortaron gradualmente y fueron sustituidos con un programa focalizado de cupones de alimentos. Sin embargo, los programas focalizados sufrieron importantes problemas de exclusión. Decreció el número de libros de texto gratuitos por estudiante y los programas focalizados en la población rural en la extrema pobreza (IMSS-COPLAMAR) se redujeron desproporcionadamente y en algunos casos fueron eliminados.

Los indicadores sociales revelaron algunos patrones inquietantes que indican que la crisis puede haber tenido un impacto de largo plazo en las capacidades de los mexicanos pobres.

En el sector salud, por ejemplo, la mortalidad infantil y preescolar causada por avitaminosis y otras deficiencias nutricionales aumentó a partir de 1982, después de años de descender y, tanto en términos absolutos como en proporción al total de enfermedades, se elevó el número de infantes con crecimiento fetal lento y desnutrición.

En el sector educación, después de 1982 declinó la proporción de cada generación de egresados que ingresó al siguiente nivel de escolaridad, es decir, relativamente más niños abandonaron la escuela al terminar un ciclo, en particular después de la secundaria o la preparatoria o pospusieron su ingreso al siguiente nivel. Quizá esto explique por qué durante la década de 1980 los años de escolaridad promedio de la población aumentaron un año, mientras que en la década anterior aumentaron dos años. Por otra parte, se redujo el porcentaje de niños que ingresaron a la escuela primaria en proporción a la cantidad total de niños en la edad correspondiente. Finalmente, si bien las tasas de deserción de la escuela primaria continuaron descendiendo, una desagregación más detallada indica que mejoraron sólo en el caso de los niños urbanos. En las zonas rurales, la tasa de deserción aumentó 40%.

¹ Lustig (1998).

nacer y niños desnutridos siguieron las tendencias de las condiciones económicas, pese a que en la de 1970 ambos indicadores habían mejorado de manera sistemática. En Venezuela, la tasa de alfabetización entre la población de 15 a 19 años de edad declinó en la década de 1980; mientras que en México la mortalidad infantil y preescolar aumentó a causa de deficiencias nutricionales, lo que revirtió la tendencia de la década anterior. Estas tendencias también im-

plican que la inversión en capital humano probablemente se sesgó más durante la crisis, y esto afianzó más el aumento de la desigualdad.

Efectos en el capital humano

Los shocks macroeconómicos también afectan la acumulación de capital humano a través de su impacto en sectores como los de la educa-

Recuadro 1.2. Impacto social de las crisis económicas

	Argentina (1995)	República Dominicana (1990)	Ecuador (1987)	Jamaica (1985)	México (1995)	Venezuela (1994)
Indicadores principales de la crisis¹	En 1995, el PIB per cápita bajó 4,2% y el consumo privado per cápita, 6,4%.	En 1990, el PIB per cápita bajó 7,6% y el consumo privado per cápita, 13,9%.	En 1987, el PIB per cápita bajó 10,2% y el consumo privado per cápita, 7,7%.	En 1985, el PIB per cápita bajó 6,2%.	En 1995, el PIB per cápita bajó 8,1% y el consumo privado per cápita, 11,5%.	En 1994, el PIB per cápita bajó 4,6% y el consumo privado per cápita, 8,3%.
Pobreza y desigualdad	El coeficiente de Gini basado en el consumo aumentó de 0,36 en 1994 a 0,38 en 1996. La incidencia de la pobreza moderada aumentó de 13% en 1994 a 20,2% en 1996. La extrema pobreza aumentó de 2,4% a 5,3% en el mismo período. ²	El coeficiente de Gini basado en el ingreso bajó de 0,50 en 1989 a 0,49 en 1992. ³ La incidencia de la pobreza aumentó de 36% en 1989 a 40% en 1992. ⁴	La pobreza aumentó de 29,1% en 1980 a 29,6% en 1988. ⁵	La incidencia de la pobreza moderada subió de 36% en 1994 a 43% en 1996. ⁶	El coeficiente de Gini basado en el ingreso nacional aumentó de 0,45 en 1993 a 0,47 en 1995. ⁷ La incidencia de la pobreza moderada aumentó de 41% en 1993 a 48% en 1995. ⁸ y la extrema pobreza aumentó de 16,8% a 23% durante el mismo período. ⁹	Los salarios reales promedio ¹⁰ bajaron 15,7% en 1994 y 4,6% en 1995. El desempleo urbano abierto aumentó de 6,8% en 1993 a 10,5% en 1995.
Mercados laborales¹⁰	En 1995, el salario real promedio bajó 1,1%. La tasa de desempleo abierto aumentó de 11,5% en 1994 a 17,5% en 1995.	El salario real promedio bajó 3% en 1991. ¹¹ La tasa urbana de desempleo abierto aumentó de un punto porcentual entre 1991 y 1992.	El salario real promedio bajó 15,5% en 1988 con respecto a 1985. La tasa de desempleo abierto bajó de 10,7% en 1986 a 7,2% en 1987.	La tasa de desempleo abierto bajó de 25,5% en 1984 a 23,6% en 1986.	La remuneración real promedio aumentó 3,7% en 1994, pero disminuyó 13,5% en 1995. ¹² La tasa urbana de desempleo abierto aumentó 2,6 puntos porcentuales entre 1994 y 1995 (de 3,7% a 6,3%). En 1997 volvió a bajar a su nivel de 1994. ¹⁰	El gasto social como porcentaje del PIB disminuyó de 9% en 1990-91 equivalent al 9% del PIB. En 1996-97 bajó a 8,4%. El gasto en educación como porcentaje del PIB disminuyó de 3,9% en 1994 a 3,6% en 1996, 3,9% en 1993 a 4,4% en 1995.
Gasto social¹⁰	El gasto social como porcentaje del gasto total aumentó de 65,2% en 1994 a 66,8% en 1995, como porcentaje del PIB, aumentó de 18,1% a 18,6% en el mismo período. El gasto en educación como porcentaje del PIB aumentó de 3,7% en 1994 a 4% en 1995. El gasto en salud como porcentaje del PIB aumentó de 1,2% a 1,1% en el mismo período.	El gasto social como porcentaje del gasto total disminuyó de 39,6% en 1989 a 36,6% en 1990; y como porcentaje del PIB, de 6,6% a 4,7% en el mismo período. El gasto en educación como porcentaje del PIB disminuyó de 1,5% a 1,2% en 1987 a 4% en 1988. El gasto en salud como porcentaje del PIB disminuyó de 1,9% a 1,7% en el mismo período.	El gasto social como porcentaje del gasto total disminuyó de 43% en 1987 a 40,2% en 1988. Como porcentaje del PIB, bajó de 11,9% en 1987 a 9,4% en 1988. El gasto en educación como porcentaje del PIB disminuyó de 5,6% en 1987 a 4% en 1988. El gasto en salud como porcentaje del PIB disminuyó de 1,9% a 1,7% en el mismo período.	El gasto en educación como porcentaje del PIB disminuyó de 7,2% en 1982 a 0,6% en 1985. En 1986, aumentó a 1,2%. El gasto en salud como porcentaje del PIB disminuyó de 10,6% en 1982 a 6,1% en 1985.	El gasto social como porcentaje del PIB disminuyó de 9% en 1994 a 6,8% en 1995. El gasto en educación como porcentaje del PIB disminuyó de 3,9% en 1994 a 3,6% en 1996, 3,9% en 1993 a 4,4% en 1995.	El gasto social real per cápita en 1990-91 equivalió al 9% del PIB. En 1996-97 bajó a 8,4%. El gasto en educación como porcentaje del PIB aumentó de 3,9% en 1994 a 3,6% en 1996, 3,9% en 1993 a 4,4% en 1995.

Recuadro 1.2. Impacto social de las crisis económicas (cont.)

	Argentina (1995)	República Dominicana (1990)	Ecuador (1987)	Jamaica (1985)	México (1995)	Venezuela (1994)
Salud y nutrición ^{12,13}	-El consumo per cápita diario de gramos de proteína decreció 3,8% en 1995, y en 1996 aumentó 1,9%. -En 1995, las muertes por neumonía y gripe aumentaron casi en 6%.	El número de infantes de 6-11 meses con desnutrición crónica aumentó de 9,6% en 1986 a 17% en 1991. El consumo per cápita diario de gramos de proteína decreció 6,8% en 1990. El año siguiente aumentó 4,6%.	El consumo per cápita diario de gramos de proteína decreció 2,1% en 1986, y aumentó 9,2% en 1988.	El consumo per cápita diario de gramos de proteína decreció 5,9% en 1985, y aumentó 4,9% en 1986.	La mortalidad por anemia aumentó entre los niños menores de 1 año, de 6,3 muertos por 100.000 nacidos vivos en 1993 a 7,9 en 1995, y entre los niños de 1 a cuatro años, de 1,7 a 2,2 muertos por 100.000.	El consumo per cápita diario de gramos de proteína decreció de 1 año, de 6,3 muertos por 100.000 nacidos vivos en 1993 a 0,5% en 1995.
Educación ^{14,c}	El crecimiento de la matrícula total en la primaria bajó de 2,2% en 1993 a 0,62% en 1996.	La matrícula total en la primaria bajó de 97,1% en 1988 a 96,6% en 1990.	La matrícula total en la primaria disminuyó de 120,2% en 1987 a 118,5% en 1988.	La matrícula total en la primaria ^a aumentó lentamente entre 1985 y 1987, de 100,0 a 100,8.	El crecimiento de la matrícula total en la primaria bajó de 0,44% en 1994 a 0,35% el año siguiente.	La matrícula total en la primaria bajó de 94,4% en 1993 a 91,7% en 1995.

^a Sólo incluye a los trabajadores urbanos.^b Sólo incluye la manufactura.^c La matrícula total en la primaria se define como la proporción de personas inscritas en la escuela primaria como porcentaje de la población en el grupo de edad correspondiente a la educación primaria.**Fuentes:**¹ La información sobre el PIB se tomó de la Base de Datos Estadísticos y Sociales del BID; el consumo privado per cápita se extrajo de ECLAC, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*.² Altamir y Becerra (1998).³ Deininger y Squire (1996).⁴ Arísty y Dauhaire (1997).⁵ Londolito y Székely (1998).⁶ ECLAC, *Social Panorama, 1998*.⁷ Ruprah y Marciano (1998).⁸ El salario real promedio se tomó de ECLAC, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*, y ECLAC, *Economic Study of Latin America and the Caribbean*. La tasa de desempleo se tomó de la Base de Datos Estadísticos y Sociales del BID.⁹ ECLAC (1997), *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*.¹⁰ Lustig (1988).¹¹ El gasto social, incluidos los gastos de educación y salud, se tomó de ECLAC, *Social Panorama* y ECLAC, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*.¹² Los datos sobre los indicadores de salud y la desnutrición se tomaron de OPS, *Condiciones de salud en las Américas*.¹³ La información sobre el consumo per cápita diario de gramos de proteína se tomó de la Base de Datos Estadísticos y Sociales del BID.¹⁴ La información sobre las tasas de inscripción escolar se tomó de la Base de Datos Estadísticos y Sociales del BID.

Cuadro 1.1
Índice de salarios reales

País	Año de crisis	Años previos a la crisis		Año de la crisis		Años posteriores a la crisis	
		-2	-1	0		1	2
Argentina	1985	99	125	100	-	100	90
	1989	128	124	100	-	105	106
	1995	100	101	100	-	100	99
Brasil							
Rio de Janeiro	1990	110	112	100	-	79	80
São Paulo	1990	108	112	100	-	88	85
Brasil	1998	97	100	100	=		
Chile	1982	92	100	100	=	89	89
Colombia	1982	95	96	100	+	105	113
Costa Rica	1982	141	125	100	-	111	120
	1996	104	102	100	-	101	
Guatemala	1982	85	94	100	+	93	84
México	1982	98	99	100	+	69	74
	1986	100	107	100	-	98	101
	1995	112	116	100	-	89	88
Panamá	1988	107	109	100	-	108	101
Paraguay	1982	98	103	100	-	93	90
	1986	109	104	100	-	112	122
Perú	1983	106	108	100	-	93	94
	1988	156	168	100	-	55	48
Uruguay	1982	93	100	100	=	79	68
	1995	102	103	100	-	101	101
Venezuela	1989	154	136	100	-	94	89
	1994	130	119	100	-	95	73

Fuente: Se calculó usando la base de datos del *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean* de ECLAC.

+ significa aumento.

- significa disminución.

= significa que no hay cambio.

El blanco significa que no se dispone de la información.

ción y la salud. Los shocks inesperados que socavan el ingreso familiar afectan la inversión en escolaridad, como lo demuestra el bien documentado deterioro de los indicadores educacionales después de un episodio de volatilidad macroeconómica. El incremento promedio del acceso a la educación en América Latina, medido a través de los años de escolaridad, se desaceleró durante el período de 1970-80 (1,2 años) en comparación con el de 1950-70 (1,9 años).⁹ Las mejoras en el acceso a la educación empezaron a declinar en el caso de aquéllos que ingresaron al sistema escolar entre 1975-86, período que más o menos coin-

cide con la crisis de la deuda de la región.¹⁰ De hecho, un 80% de este declive se puede atribuir al deterioro de las condiciones macroeconómicas medidas conforme a indicadores tales como los shocks de corto plazo en el PIB, la volatilidad y los shocks adversos de comercio exterior.¹¹

⁹ Behrman, Duryea y Székely (1999).

¹⁰ Ibid. Véanse también Chiu (1998), Duryea (1998), Flug, Spilimbergo, y Weiteheim (1996), y Jacoby y Skoufias (1997). Binder (1996) se concentra en México.

¹¹ Cálculos del autor basados en el Cuadro 11 de Behrman, Duryea y Székely (1999).

Cuadro 1.2
Tasa de desempleo

País	Año de crisis	Años previos a la crisis		Año de la crisis		Años posteriores a la crisis	
		-2	-1	0		1	2
Argentina	1985	4,7	4,6		+	7,5	6,5
	1989	5,9	6,3	17,5	+	17,2	14,9
	1995	9,6	11,5	12,3	+	14,8	13,1
Bahamas	1991	11,7		12,3	+	14,8	13,1
Bolivia	1983	5,9	8,2	8,5	+	6,9	5,8
	1986	6,9	5,8	7,0	+	7,2	11,6
Barbados	1982	12,6	10,8	13,7	+	15,0	17,1
	1990	17,4	16,5	15,0	-	17,3	23,0
Brasil	1990	3,8	3,3	4,3	+	4,8	5,8 ^a
	1998	5,4	5,7	7,6	+	8,2	
Chile	1982	11,7	9,0	20,0	+	19,0	18,5
Costa Rica	1996	4,2	5,2	6,2	+	5,7	5,6
Ecuador	1983	6,0	6,3	6,7	+	10,5	10,4
	1987	10,4	10,7	7,2	-	7,4	7,9
Guatemala	1982	2,2	1,5	6,0	+	9,9	9,1
Honduras	1982	8,8	9,0	9,2	+	9,5	10,7
	1994	6,0	7,0	4,0	-	5,6	6,5
Jamaica	1985	26,4	25,5	25,0	-	23,6	21,0
México ¹	1982	4,5	4,2		-	6,6	5,7
	1986	5,7	4,4	4,3	-	3,9	3,5
	1995	3,4	3,7	6,2	+	5,5	3,9
Panamá	1983	10,7	10,1	11,7	+	12,4	15,6
	1988	12,7	14,1	21,1	+	20,4	20,0
Paraguay	1986		6,1	6,1	=	5,5	4,7
Perú ²	1983	7,0	9,2	10,5	+	11,8	8,2
	1988	4,8	7,1	7,9	+	8,3	5,9
Uruguay	1982	7,4	6,7	11,9	+	15,5	14,0
	1995	8,3	9,2	10,3	+	11,9	11,9
Venezuela	1983	6,8	7,8	11,2	+	14,3	14,3
	1989	9,9	7,9	9,7	+	11,0	10,1
	1994	8,1	6,8	8,9	+	10,9	12,3

Fuente: Se calculó usando datos de el Departamento de Estadísticas del BID.

^a Previsto.

¹ El desempleo abierto urbano viene de Lustig (1998).

² Lustig (1993).

+ significa aumento.

- significa disminución.

= significa que no hay cambio.

El blanco significa que no se dispone de la información.

Cuadro 1.3**Crisis y pobreza (porcentaje de población en pobreza)**

País	Antes de la crisis		Año de la crisis			Después de la crisis		
Argentina ¹ (Gran Buenos Aires)	10,1	(1980)	20,6	(1985)	+	25,2	(1987)	+
	25,2	(1987)	47,3	(1989)	+	33,7	(1990)	+
	16,8	(1993)	24,8	(1995)	+	26,0	(1997)	+
Brasil ² (Todas las áreas metropolitanas)	27,9	(1989)	28,9	(1990)	+			
Chile ³ (áreas metropolitanas) ^a	40,3	(1980)		(1982)		48,6	(1987)	+
Costa Rica ^{5, b}	29,6	(1981)	32,3	(1982)	+	29,7	(1983)	+
Guatemala ^{5, a}	65,0	(1980)		(1982)		68,0	(1986)	+
México ⁶	28,5	(1984)		(1986)		32,6	(1989)	+
México ^{7, a}	36,0	(1994)		(1995)		43,0	(1996)	+
Panamá ^{4, b}	40,6	(1980)		(1983)		44,0	(1986)	+
	44,0	(1986)		(1988)		50,0	(1989)	+
Perú ⁸ (Lima) ^a	46,0	(1979)		(1983)		52,0	(1986)	+
Perú ⁹ (Urbano) ^a	39,3	(1985)		(1988)		50,0	(1991)	+
República Dominicana ^{4, b}	37,3	(1984)		(1985)		38,2	(1986)	+
	35,7	(1989)		(1990)		39,5	(1992)	+
Uruguay ⁵ (Urbano) ^a	11,0	(1981)		(1982)		15,0	(1986)	+
Venezuela ^{10, a}	25,7	(1982)	32,7	(1983)	+	34,8	(1985)	+
	40,0	(1988)	44,4	(1989)	+	41,5	(1990)	+
	41,4	(1993)	53,6	(1994)	+	48,2	(1996)	+

Notas: A menos que se indique otra cosa, el porcentaje se basa en el ingreso per cápita familiar.

^a Basado en los hogares.

^b Basado en el consumo del hogar.

^c Basado en los gastos del hogar.

Fuentes:

¹ Ministerio de Economía de Argentina (1998) y Morley y Alvarez (1992) con base en el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (INDEC).

² Barros, Mendoza y Rocha (1995).

³ Lustig (1995, Cuadro 1.1).

⁴ Londoño y Székely (1998).

⁵ CEPAL (1993) y ECLAC, *Social Panorama of Latin America 1996*.

⁶ Lustig y Székely (1998).

⁷ ECLAC (1999).

⁸ ECLAC (1989).

⁹ Escobar, Saavedra y Torero (1998).

¹⁰ Ruprah y Marcano (1998).

+ significa aumento.

- significa disminución.

= significa que no hay cambio.

El blanco significa que no se dispone de la información.

Cuadro 1.4
Crisis e inequidad (Coeficiente de Gini)

País	Gini antes de la crisis		Gini en el año de la crisis			Gini después de la crisis		
Argentina ¹ (Gran Buenos Aires)	0,40 ¹	(1983)	0,40	(1985)	=	0,45	(1988)	+
	0,44 ²	(1986)	0,53	(1989)	+	0,45	(1992)	+
	0,36 ³	(1994)		(1995)		0,38	(1996)	+
Brasil ⁴ (Todas las áreas metropolitanas)	0,61	(1989)	0,61	(1990)	=	0,59	(1992)	
Chile ⁵ (Santiago) ^a	0,53	(1980)	0,54	(1982)	+	0,56	(1984)	+
Costa Rica ⁵	0,40	(1980)	0,42	(1982)	+	0,38	(1984)	-
Guatemala ^{5, a}	0,48	(1981)		(1982)		0,53	(1986)	+
México ⁷	0,50	(1977)		(1982)		0,51	(1984)	+
México ⁸	0,47	(1984)		(1986)		0,53	(1989)	+
México ^{9, a}	0,48	(1994)		(1995)		0,46	(1996)	-
Panamá ⁴	0,48	(1980)		(1983)		0,52	(1986)	+
	0,52	(1986)		(1988)		0,57	(1989)	+
Perú ⁵ (Lima)	0,34	(1981)		(1983)		0,39	(1984)	+
Perú ⁵ (Urbano)	0,39	(1987)		(1988)		0,41	(1989)	+
República Dominicana ^{6, a}	0,42	(1984)		(1985)		0,51	(1986)	+
República Dominicana ⁷	0,51	(1989)		(1990)		0,52	(1992)	+
Uruguay ⁷ (Urbano)	0,43	(1981)		(1982)		0,40	(1983)	-
Venezuela ⁴	0,44	(1981)	0,45	(1983)	+	0,48	(1985)	+
	0,47	(1987)	0,46	(1989)	-	0,46	(1991)	-
	0,45	(1992)	0,50	(1994)	+	0,47	(1995)	+

Notas: Gini basado en el ingreso familiar per cápita, a menos que se indique otra cosa.

^a Basado en el ingreso familiar per cápita a menos que se indique otra cosa.

Fuentes:

¹ Psacharapolous et al. (1993).

² World Bank (1995).

³ Altimir y Becaria (1997).

⁴ Londoño y Székely (1998).

⁵ Morley (1994).

⁶ Aristy y Dauhajre (1996)

⁷ Deininger y Squire (1996).

⁸ Lustig y Székely (1998).

⁹ INEGI (México). CD-ROM. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 1992, 1994 y 1996.*

+ significa aumento.

- significa disminución.

= significa que no hay cambio.

El blanco significa que no se dispone de la información.

Los shocks macroeconómicos y las fluctuaciones del ingreso en los hogares pobres también tienen un efecto adverso en las inversiones en salud y nutrición, como lo documenta Morduch (1995). La participación de los menores entre 12 y 17 años en la fuerza laboral ha crecido en algunos países que enfrentan un crecimiento lento o negativo del ingreso. En México, en 1994-96, la participación en la fuerza laboral de niños de 12-14 años de hogares pobres alcanzó el 19,8%, lo que significó un incremento de 4,2%. En cambio, la participación en la mano de obra de niños de hogares no pobres permaneció constante en el 6% aproximadamente.¹²

Prevención de la crisis

Prevenir una crisis macroeconómica debe ser una primera prioridad de cualquier estrategia contra la pobreza. Existe un amplio consenso respecto a los tipos de políticas macroeconómicas y financieras que los gobiernos necesitan aplicar para reducir la vulnerabilidad de sus países a crisis inducidas por políticas o a shocks externos adversos.¹³ Esto incluye evitar políticas fiscales y monetarias derrochadoras, tipos de cambio seriamente sobrevaluados y déficits de cuenta corriente insostenibles, problemas que prevalecieron en la región en los años setenta y, particularmente, en los ochenta. Incapaces de financiar los déficits de cuenta corriente conforme cambiaron los mercados de capital internacionales, los gobiernos tuvieron que implementar una política monetaria y fiscal restrictiva para restaurar el equilibrio de la balanza de pagos.

En la década de 1990 se ha observado un tipo de crisis distinto. La causa más importante de la crisis mexicana de 1995 no fue una política fiscal y monetaria irresponsable

sino más bien la debilidad de los sistemas bancarios y de la regulación financiera en un mundo de flujos de capital internacionales cuantiosos y volátiles. En esta nueva oleada de crisis, recuperar el equilibrio de la balanza de pagos está vinculado más estrechamente con restaurar el equilibrio de la cuenta de capital restableciendo la confianza de los inversionistas. Para prevenir la repetición de crisis en el futuro, los gobiernos necesitan mejorar sustancialmente la regulación y la supervisión prudenciales de los intermediarios financieros, introducir nuevas normas para la disseminación de información y llevar a cabo la reforma de las normas de quiebras empresariales.

Los dos aspectos que siguen ocasionando más polémica son la elección de un régimen cambiario y el uso de controles de capital.

Régimen cambiario

Después de las crisis en América Latina, Asia y Rusia, los tipos de cambio fijos pero ajustables han adquirido mala fama. Ahora, el debate en torno a los regímenes cambiarios se centra en si un país debería adoptar un tipo de cambio verdaderamente fijo, por ejemplo una caja de conversión (*currency board*), o un tipo de cambio flexible como en el caso de una flotación dirigida. Desde una perspectiva a favor de los pobres, la cuestión no sólo reside en qué régimen reduce la vulnerabilidad de los países a los shocks sino también en qué sistema minimiza las contracciones de la producción y el desempleo cuando un país enfrenta un shock.

Puesto que los salarios reales tienen que descender para restaurar el equilibrio cuando ocurre un shock, el argumento a favor de

¹² INEGI (1994 y 1996).

¹³ Véanse Eichengreen (1999) y IDB (1995).

los tipos de cambio flexibles es que el ajuste del salario real puede realizarse más rápidamente y a menor costo en términos de la producción sacrificada y del desempleo que bajo un régimen de caja de conversión. Esto significa que con un tipo de cambio flexible es probable que la pobreza aumente menos. Lo anterior se puede ejemplificar comparando los casos de Argentina y México en 1995. Mientras que México pudo haber sufrido una caída más abrupta en el PIB, Argentina padeció una reducción más grande en el crecimiento por punto porcentual de ajuste en la cuenta corriente.¹⁴ Cuando los salarios son rígidos a la baja, los tipos de cambio flexibles desempeñan la función de un seguro social.¹⁵

Aun si bajo un régimen de caja de conversión existen más posibilidades de que aumente la pobreza que bajo un régimen cambiario flexible, ante un shock, la ventaja de una caja de conversión es que los países estarán mejor protegidos de una política monetaria irresponsable. Esto debería reducir la frecuencia de las crisis inducidas por políticas inadecuadas. Por otra parte, descartar una caja de conversión una vez que ya está en operación puede causar grandes costos económicos y sociales. El impacto negativo en la confianza de los inversionistas y el retiro probable de capital pueden conducir a un derrumbe del crecimiento mucho peor que la recesión soportada durante la defensa de una caja de conversión.

Los tipos de cambio fijos y los regímenes cambiarios flexibles también tienen implicaciones diferentes en el diseño de redes de protección social para los trabajadores pobres. En los países donde el ajuste a un shock externo se da principalmente en la forma de un aumento del desempleo, los programas de empleo de emergencia deben ser el centro de la red de protección. En los países donde el ajuste se da en la forma de un cambio en los sala-

rios reales, son más importantes los programas de transferencia tales como los de desarrollo humano focalizados que se tratan en detalle en el Capítulo 5.

Un régimen cambiario flexible también debe impedir con más fuerza que una caja de conversión los ataques especulativos. De aquí que este régimen tenga varias ventajas. Sin embargo, datos recientes de América Latina muestran que las autoridades monetarias que afrontaron grandes shocks de términos de intercambio, como Chile, Perú y Venezuela en 1998, utilizaron el tipo de cambio con grandes restricciones. En vez de supeditar el ajuste al tipo de cambio, estos países elevaron las tasas de interés internas más que aquéllos que se habían sujetado a un tipo de cambio fijo. Y lo hicieron así porque permitir la flotación del tipo de cambio habría sido más costoso dado el descalce entre monedas enfrentado por los bancos y las empresas. De aquí que, en realidad, los regímenes cambiarios flexibles no hayan podido desempeñar la función de seguro social arriba referida. Con la excepción de México, ahora las tasas de desempleo altas son tan prevalcientes en países con regímenes flexibles como lo son en Argentina, que tiene una caja de conversión.

Esta observación ha motivado a algunos a proponer la completa dolarización de las economías de la región.¹⁶ Como lo demostró el incremento de los márgenes (*spreads*) crediticios en Argentina y Hong Kong en los últimos años, las cajas de conversión no sirven de escudo contra la especulación. Una economía dolarizada estaría protegida contra la volatilidad de los flujos de capital al exterior, y también resguardaría

¹⁴ Calvo (1997).

¹⁵ Rodrik (1999).

¹⁶ Véanse Calvo (1999), Fernández-Arias y Hausmann (1999), y Hausmann et al. (1999).

“permanentemente” a los países contra las políticas irresponsables de los gobiernos populistas, puesto que el financiamiento del déficit inflacionario dejaría de ser una opción. Es por esta razón que los países que han sufrido experiencias hiperinflacionarias traumáticas están mucho más abiertos a la dolarización.

Persiste el interrogante de cómo afrontaría los shocks una economía dolarizada sin sufrir caídas bruscas en el PIB o grandes incrementos en el desempleo. Si los salarios son rígidos a la baja, una economía dolarizada encararía las mismas dificultades para ajustarse a un shock real sufrido por países con una caja de conversión. El problema podría resolverse parcialmente eliminando parte de la regulación laboral que desincentiva el empleo, pero no totalmente, según se ha observado en países como Chile, donde el mercado de trabajo está bastante desregulado.

Con la flexibilidad cambiaria puede lograrse parte del ajuste mediante la depreciación de la moneda, lo que induce a un cambio en la composición de gastos de bienes no exportables a exportables, que a su vez resulta en una menor producción. En una economía dolarizada es probable que prevalezcan más el desempleo y un excedente de capacidad ante shocks de competitividad como son el deterioro de los términos de intercambio y la devaluación o una recesión en uno de los socios principales. Estos eventos tendrán que ponderarse contra los beneficios potenciales de la dolarización en la forma de menos shocks en la cuenta de capital. Por otra parte, el hecho de que algunos países hayan utilizado de forma restringida el tipo de cambio para enfrentar shocks recientes no necesariamente significa que deberían renunciar a una política monetaria independiente.

Como ya se mencionó antes, para los pobres, el inconveniente de los regímenes cambiarios flexibles es que pueden generar ta-

sas de inflación más elevadas.¹⁷ Una flotación dirigida no protege a un país de la falta de disciplina en la política monetaria y fiscal con la misma eficacia que una caja de conversión (o la dolarización total), así que tal vez sería mejor recurrir a otras formas institucionales para manejar tal riesgo. Para que haya disciplina en la política monetaria se necesita un banco central fuerte e independiente que pueda resistir las presiones políticas para monetizar los déficit presupuestarios y monitorear la inflación. También se ha propuesto implementar instituciones independientes paralelas para manejar la política fiscal, por ejemplo un consejo nacional que fije topes a los déficit fiscales. La propuesta de establecer autoridades fiscales independientes se ha topado con más resistencia política. Entre las sugerencias menos ambiciosas —que eliminarían del presupuesto una parte de la captación de rentas y aplicarían una disciplina fiscal— figuran los procesos presupuestarios que reducen el poder de las asambleas legislativas y, confiriendo al primer ministro o al ministro de finanzas la facultad de establecer la agenda fiscal, reducen el poder de los organismos autónomos que efectúan los gastos. Una mayor transparencia en el proceso fiscal también facilita que los electores identifiquen a los políticos irresponsables.¹⁸

Controles de capital

Los controles de entrada de capital a corto plazo deberían ser considerados por los gobier-

¹⁷ No obstante, algunos estudios arrojan datos que demuestran que la inflación tiene un impacto sobre la pobreza menor que los descensos en el PIB. Véase Lustig y McLeod (1997).

¹⁸ Eichengreen (1999), y Eichengreen, Hausmann y von Hagen (1996).

nos que quieren reducir las probabilidades de crisis debidas a grandes fluctuaciones en los flujos de capital de portafolio. Si bien estos controles no son la panacea para reformar, supervisar y regular el mercado financiero, son un instrumento que puede crear un ambiente más estable para llevar a cabo una reforma del sector financiero.

Algunos economistas se oponen a los controles de capital, ya sea de la salida o de la entrada del mismo, con base en el argumento de que interfieren con el funcionamiento de la economía de libre mercado. En un mundo de mercados perfectos, los controles de entrada de capital a corto plazo no pueden más que reducir el bienestar. Las burbujas financieras y el comportamiento contagioso de los inversionistas son sólo dos ejemplos de ineficiencias de los mercados de capital. Cuando los sistemas financieros son débiles, las entradas de capital a corto plazo completamente libres pueden generar un exceso de préstamos por parte de prestamistas extranjeros poco informados, un endeudamiento excesivo por parte de los bancos nacionales, y prácticas de apalancamiento excesivo en relación con el capital propio que hacen a los intermediarios financieros vulnerables a las crisis sistémicas.¹⁹ Esto puede suceder aunque la política fiscal sea sana. Incluso durante la gestación de las crisis bancarias de Chile a principios de los años ochenta y de México a mediados de los noventa, tanto los que formulaban las políticas como los inversionistas consideraban a estos dos países como modelos en lo que a políticas se refiere. Esto es aún más cierto en el caso de los países del este de Asia que han sufrido crisis bancarias. Como lo expresó un destacado economista: “la experiencia reciente ha demostrado muy bien que los bancos mal administrados y las cuen-

tas internacionales abiertas son una mezcla explosiva.”²⁰

Los controles de entrada de capital a corto plazo pueden reducir las probabilidades de crisis financieras en los mercados emergentes sin causar grandes ineficiencias en la asignación de capital. Existen investigaciones que demuestran que los controles pueden contribuir a la prevención de una crisis primordialmente porque amplían los plazos de inversión promedio de las entradas de capital.²¹

Evitar crisis macroeconómicas no sólo previene los aumentos en la pobreza asociados sino también los costos asociados de las operaciones de rescate. En América Latina, el resolver las crisis bancarias asumiendo deudas incobrables y recapitalizando a los bancos insolventes ha costado hasta el 10 ó el 20% del PIB. Se ha estimado que el costo de rescate de la crisis mexicana de 1994-95 fue el 19% del PIB,²² y que el del sector financiero ecuatoriano en 1998 representó el 8% del PIB.²³ Estos costos corren a cargo del sector público y, por ende, consumen los escasos recursos financieros que podrían destinarse a programas para reducir la pobreza y aumentar la equidad. Más aún, mientras que los sistemas impositivos de la región tienden a ser regresivos, los inversionistas que se benefician con los rescates bancarios tienden a pertenecer al segmento acaudalado de la sociedad.

¹⁹ Otra razón por la que los gobiernos deberían considerar los controles es que los capitales de corto plazo pueden causar que se sobrevalúe el tipo de cambio, como sucedió en México a principios de los años noventa.

²⁰ Eichengreen (1999).

²¹ Véase Larraín y Velasco (1999).

²² *Financial Times* (septiembre 16 de 1999)

²³ *Latin American Daily Comment* (julio de 1999).

Una respuesta a la crisis que proteja a los pobres

Aunque los gobiernos implementen una política responsable, continúan ocurriendo crisis macroeconómicas en las economías de mercado emergentes. Ante una crisis, los gobiernos necesitan restaurar el equilibrio en las cuentas externas y estabilizar la moneda local. Si bien en teoría esta respuesta debería ser responsable tanto desde el punto de vista social como del económico, en la práctica los programas que benefician a los pobres normalmente son los primeros que se eliminan en períodos de ajuste fiscal, cuando menos porque los pobres en general son políticamente débiles. Esto fue lo que sucedió con los programas focalizados de intervención rural en México en los años ochenta, que no es sino uno de numerosos ejemplos. De hecho, pocos países latinoamericanos cuentan con mecanismos eficaces para proteger a los pobres durante crisis macroeconómicas y períodos de ajuste fiscal.

Hasta hace poco, las instituciones financieras internacionales también prestaban muy poca atención al impacto social de las políticas que prescribían para la región y a la necesidad de salvaguardar los programas de redes de protección social. No obstante, en la década de 1990 hubo importantes avances en la incorporación de la protección social en los programas de ajuste, especialmente por parte de instituciones multilaterales. La protección explícita de los programas contra la pobreza se introdujo por vez primera en los ajustes fiscales de Argentina y México en 1995, y hace menos tiempo en Argentina, Bolivia, Brasil y Venezuela. El interés de considerar las dimensiones sociales de las crisis —aunque no siempre la eficacia al hacerlo— adquirió una relevancia aún más central después de la crisis asiática.

También ha habido avances en la implementación de las redes de protección que suavizan las caídas del consumo y el ingreso, tales como el programa de empleo Trabajar argentino y el Programa de Empleo Temporal mexicano (véanse los Capítulos 3 y 5). Sin embargo, a pesar de estos avances, la mayoría de los gobiernos de la región sigue improvisando sus respuestas al impacto social de los shocks económicos. Los gobiernos no cuentan con protocolos predeterminados para proteger el gasto en los pobres durante programas de austeridad fiscal, y los presupuestos para los programas contra la pobreza aún carecen de componentes anticíclicos adecuados.

Combinación de políticas macroeconómicas

Distintas combinaciones de políticas tienen resultados distributivos diferentes (véase el Recuadro 1.3 relativo al impacto de las diferentes respuestas de política macroeconómica sobre los pobres). Desde la perspectiva de los pobres, la mejor trayectoria de política es la que provoca la menor contracción en su ingreso real en cualquier punto del proceso de ajuste.

La fuente de ingresos principal de los pobres es su trabajo en agricultura, construcción y manufactura poco calificadas, y en servicios de bajo nivel, así como en empleos por cuenta propia en el sector de comercio minorista. Por lo tanto, el grado en que los pobres padecen durante un ajuste macroeconómico se determina en parte por el grado en que estas actividades se ven afectadas. Una devaluación real tendrá un efecto positivo en los sectores de bienes exportables (incluidos los de agricultura y manufactura) pero un efecto negativo en los de bienes no exportables (incluidos los de comercio minorista, servicios y construcción).

Recuadro 1.3. Respuestas alternativas de política macroeconómica y los pobres

Los efectos de las diferentes respuestas de política a un shock macroeconómico como la crisis latinoamericana de los años ochenta han sido simulados por de Janvry y Sadoulet (1995). Ellos diseñaron un modelo computable de equilibrio general (CGE por sus siglas en inglés) para una versión estilizada de un país latinoamericano típico (basada en la economía de Ecuador). El país en cuestión enfrenta un gran shock externo (aumento en las tasas de interés externas, descenso en el precio de su principal producto básico de exportación, o reducción drástica en las entradas de capital), que también reduce los ingresos fiscales. En la simulación se examinan los efectos de tres tipos de respuestas de política: un ajuste a la paridad cambiaria, un ajuste fiscal y un ajuste monetario.

Si el mecanismo de ajuste es una *devaluación del tipo de cambio*, el costo en términos del crecimiento económico es bajo a corto plazo, pero a mediano plazo se incrementan abruptamente la inflación y las tasas de interés, lo que reduce las tasas de crecimiento económico. La pobreza no aumenta en el corto plazo pero sí en el mediano plazo, debido a que disminuyen las tasas de crecimiento per cápita. A corto plazo, la devaluación de la moneda beneficia a los agricultores en gran escala y perjudica a las familias urbanas con niveles de educación medianos o altos, porque los salarios reales decrecen y el desempleo crece. Las familias urbanas con niveles de educación bajos no se ven afectadas a corto plazo tanto como aquéllas con niveles de educación altos, ya que trabajan en el sector informal. A mediano y a largo plazo, conforme el crecimiento disminuye, la pobreza aumenta. Si bien todas las familias pobres pierden ingresos a mediano y a largo plazo, las áreas urbanas pierden más porque la migración merma el ingreso per cápita urbano.

Si el instrumento de ajuste es un *ajuste fiscal*, ocurre una fuerte recesión a corto plazo, pero el crecimiento económico se recupera a mediano o a largo plazo. Con este tipo de ajuste, a largo plazo se da el crecimiento más elevado. A corto plazo, la austeridad fiscal cambia la

composición de la demanda agregada, debido a que el gasto público se inclina hacia los bienes no exportables intensivos en mano de obra (servicios públicos y consumo). Esto reduce la producción y el empleo a corto plazo, lo que a su vez ocasiona que la pobreza crezca sustancialmente también a corto plazo. La austeridad fiscal afecta seriamente a las familias urbanas: muchas pierden sus empleos en el sector público (desde empleados civiles de altos salarios hasta trabajadores de la construcción de bajos ingresos). El bienestar de las familias de bajos ingresos se ve más afectado, porque se reduce su acceso a los beneficios públicos. Con este tipo de ajuste, las pérdidas de bienestar superan las pérdidas de ingresos. En el caso de los ajustes cambiario y monetario, las pérdidas de bienestar son menores que las de ingresos debido a que el gobierno sigue proveyendo bienes públicos y asistencia social. En el largo plazo, la pobreza aumenta menos con este tipo de ajuste porque hay mayores recuperaciones en el PIB per cápita, aunque este efecto es válido sólo para los sectores rurales.

Por último, si el mecanismo de ajuste es una *reducción de la oferta monetaria*, la recesión a corto plazo es menos severa que en el caso de un ajuste fiscal, pero con el costo de un menor crecimiento a mediano plazo. En este caso, a corto plazo la pobreza aumenta menos que en el de un ajuste fiscal, pero hay menos efectos benéficos a mediano plazo. Con un ajuste monetario, a mediano plazo las familias rurales se encuentran en peor condición económica que con un ajuste fiscal; y para las familias urbanas es válido lo opuesto. Esto sucede porque el ajuste monetario no tiene los efectos negativos del ajuste fiscal de reducir el empleo en el gobierno y la provisión de servicios sociales a los hogares urbanos.

Como se ha observado, las diferentes políticas de ajuste implican un conflicto entre los pobres urbanos y los pobres rurales, especialmente en el sentido de decidir entre el ajuste fiscal o el monetario. Los gobiernos deberían tratar de diseñar programas y redes de protección centrados en el grupo más afectado por el tipo de ajuste que se use. En el caso de la estabilización fiscal, es importante proteger los programas focalizados en los pobres y diseñar programas de empleo públicos para los desempleados urbanos.

Las altas tasas de interés generalmente repercuten con más fuerza en el sector de la construcción, mientras que las actividades de comercio minorista y los servicios domésticos son más inmunes. Dado que la fuente de ingresos de los pobres varía entre los sectores de bienes exportables y los de bienes no exportables, los sectores rural y urbano y los empleos desempeñados por hombres y los desempeñados por mujeres, la forma en que las diferentes políticas afectan a los diferentes tipos de pobres es una cuestión de carácter empírico.

Los datos arrojados por encuestas de hogares muestran que la agricultura representa entre el 80 y el 90% del ingreso de la población masculina del sector rural pobre. Para la población femenina pobre de este sector representa una fuente de ingreso menor, pero sigue siendo la más importante. En las zonas urbanas, los hombres y las mujeres pobres obtienen sus ingresos tanto de los sectores de bienes exportables como de los de bienes no exportables. La construcción, el comercio mayorista y el comercio minorista son fuentes de ingresos importantes para los hombres, en tanto que para las mujeres la fuente principal son los servicios.

Cuando las diferentes combinaciones de estrategias determinan las diferentes trayectorias del PIB per cápita o los diferentes resultados distributivos,²⁴ es posible que surjan conflictos de intereses entre los pobres y los no pobres. Ciertas combinaciones de estrategias pueden provocar una contracción mayor a corto plazo, pero con una recuperación más rápida de los niveles y las tasas de crecimiento previos a la crisis. En la mayoría de los casos, el impacto sobre los pobres se minimiza con la combinación que produce la contracción menor a corto plazo, ya que un descenso brusco del ingreso afecta más a los pobres que a los no pobres. Esto puede suceder aun a costa de

una recuperación más lenta, pero no implica que los gobiernos debieran adoptar la combinación de políticas óptima para los pobres, en particular porque no todos ellos se ven afectados de la misma manera. En general, las autoridades deberían adoptar la combinación de políticas óptima para la economía, pero asegurándose de que se establezcan redes de protección para proteger a los pobres del peso del ajuste.

Una combinación óptima de políticas propicia el ajuste necesario de la balanza de pagos con un descenso mínimo de la producción. Pero lograr esto depende de las condiciones económicas. En un país con una historia de inflación elevada o de inercia de inflación elevada, es improbable que las devaluaciones nominales sirvan para restaurar el equilibrio ya que es dudoso que se traduzcan en devaluaciones reales duraderas. Por ejemplo, durante la crisis de 1982, el peso mexicano se devaluó 37% en términos reales, y para 1985 el tipo de cambio real había perdido más de la mitad de la ganancia real de la devaluación de 1982.²⁵

En circunstancias como las de México, el ajuste tiene que basarse en una política monetaria y fiscal estricta. Pero cuando en una economía las empresas tienen altos coeficientes de endeudamiento sobre capital —como ha sucedido en Indonesia y Tailandia en la década de 1990—, los picos agudos en las tasas de interés pueden ser devastadores. En estos dos países, las tasas de interés a corto plazo aumentaron más del doble en unos pocos meses en 1997. Los críticos del FMI señalaron que tal aumento de las tasas de interés llevó a la quiebra a las empresas con un coeficiente de

²⁴ En el Apéndice 1 se presentan enfoques analíticos alternativos del impacto de las políticas sobre el ingreso de diferentes grupos, en particular el de los pobres.

²⁵ Lustig (1998).

endeudamiento alto. Las quiebras en el sector manufacturero dañaron la solvencia del sector financiero y causaron que se debilitara el tipo de cambio. En lugar de que el aumento de las tasas de interés estimulara el regreso de capital a la economía, los incumplimientos de las obligaciones ahuyentaron a los inversionistas.²⁶

Los controles de salida de capital sólo pueden utilizarse como una medida de emergencia en países que de otra manera gozan de una buena reputación en el sentido de que tienen una política económica sana y mercados de capital abiertos. El caso de Malasia a fines de los noventa puede servir como ejemplo de tal situación. Incluso el FMI ha admitido que en Malasia los controles de capital se manejaron y funcionaron bien.²⁷ Estos facilitaron el uso de la política macroeconómica de una manera anticíclica que quizá compensó el efecto negativo del sentir de los inversionistas, por lo menos a corto plazo. Sin embargo, es importante recordar que los gobiernos con mala reputación en los mercados internacionales o en los que es difícil implementar controles deben depender de las medidas de ajuste estándares. La imposición de controles de salida de capital en América Latina durante los noventa habría enviado una señal negativa a los inversionistas.

Cómo hacer que la política fiscal sea anticíclica

En América Latina, la política fiscal generalmente es procíclica. Una manera importante de introducir una mayor responsabilidad social en la administración macroeconómica sería hacer más anticíclica la política fiscal, particularmente porque la región está expuesta a grandes fluctuaciones económicas. La volatilidad del crecimiento del PIB medido según la desvia-

ción estándar en las tasas de crecimiento durante los últimos 30 años ha sido del 4,7% del PIB en América Latina, contra un 2,2% del PIB en los países industrializados.²⁸

Esta volatilidad del entorno económico ha tenido importantes consecuencias para la política fiscal. Las recaudaciones impositivas dependen del nivel de producción en la economía. El nivel de actividad económica determina la base gravable en el caso del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre nóminas, así como el nivel del gasto privado, y por ende la de los impuestos al gasto, como son el impuesto al valor agregado, el impuesto sobre ventas y los derechos de importación. Los países latinoamericanos en general dependen más de los impuestos a los gastos que los países industrializados, lo que confiere particular importancia a la alta volatilidad del gasto privado. La combinación de la volatilidad económica con la tendencia a una política fiscal procíclica significa que durante los períodos de desaceleración de la actividad económica en América Latina, un descenso del 1% en la tasa de crecimiento típicamente se traduce en una reducción de 5,8% en los ingresos tributarios. En los países industrializados, un descenso del 1% en el crecimiento causa una reducción de sólo 1,8% en los ingresos tributarios, proporción bastante pequeña como para que los gobiernos no se vean forzados a reducir el gasto durante un período de desaceleración de la actividad económica. En efecto, los gobiernos de los países industrializados normalmente permiten que sus déficit fiscales aumenten sin recortar de manera significativa el gasto total. Si bien algunas categorías de gastos se pueden reducir (por ejemplo los gastos de capital), otros

²⁶ Véase Eichengreen (1999).

²⁷ International Monetary Fund (1999).

²⁸ IDB (1995, Cuadro 1).

componentes, tales como las transferencias, *aumentan* en respuesta a las reducciones del crecimiento económico, y es por esto que en ocasiones se les llama “estabilizadores automáticos”.

Una respuesta anticíclica de las transferencias significa que la protección social durante las recesiones se institucionaliza en los países industrializados. No obstante, los gobiernos que administran mal sus finanzas públicas no pueden responder fácilmente con una política macroeconómica expansiva durante un período de desaceleración de la actividad económica. Cuando los déficits fiscales ya son de por sí grandes y se han agotado las reservas internacionales, la expansión puede crear el temor de que ocurra una crisis fiscal y se derrumbe la confianza de los inversionistas. Más aún, durante los períodos de desaceleración de la actividad económica, los países en desarrollo por lo general pierden acceso a las fuentes de financiamiento no inflacionario. La inflación que resulta es sumamente regresiva porque los pobres tienden a mantener saldos de dinero proporcionalmente más altos que los no pobres, quienes pueden invertir activos líquidos en instrumentos más protegidos contra el impuesto inflación.

Lo anterior significa que un ajuste fiscal durante un período de desaceleración de la actividad económica en realidad puede ser la mejor respuesta al alcance de los países en desarrollo, dadas las restricciones a que están sujetos. La clave para evitar una política fiscal procíclica —y sus efectos negativos en la protección social— tal vez no estriben simplemente en relajar dicha política durante las recesiones sino más bien en asegurar que las finanzas públicas se manejen bien durante los períodos de crecimiento, de modo que la política fiscal expansionista se pueda usar durante una recesión. Se han hecho investigaciones que demues-

tran que en América Latina los recortes de gastos durante las recesiones tienden a ser mucho más profundos si la economía entra a la recesión en una posición fiscal de por sí precaria.²⁹ Esto significa que no existe un camino fácil a una política fiscal anticíclica, así como tampoco existe una manera fácil de apoyar los programas de protección social durante una recesión. Por lo tanto, para hacer anticíclica la política fiscal, los gobiernos tienen que “ahorrar” ingresos durante los tiempos buenos a fin de evitar la necesidad de realizar grandes recortes presupuestarios durante los tiempos malos o evitar que se derrumbe la confianza de los inversionistas a causa del crecimiento del déficit fiscal o del financiamiento inflacionario.

Los fondos de estabilización son un medio para asegurar que se ahorren los recursos adicionales generados durante un período de crecimiento y, por consiguiente, que se suavicen las caídas del gasto público durante el ciclo económico. Si los ingresos reales superan los ingresos esperados, una proporción significativa de los fondos extra se desvía al fondo de estabilización a manera de un seguro contra una contracción futura. Si a causa de un shock imprevisto los ingresos reales caen por debajo de los niveles esperados, el fondo de estabilización cubre con sus recursos ahorrados una parte de la diferencia. Los recursos acumulados del fondo de estabilización deben mantenerse en la forma de activos líquidos en el exterior, de modo que puedan utilizarse de inmediato como elementos estabilizadores después de un shock negativo. El Fondo de Compensación del Cobre de Chile, y el Fondo de Estabilización del Petróleo de Colombia, establecen reglas que determinan qué cantidad de los ingresos esperados se puede incorporar al presupuesto y cuánto debe destinarse al fondo

²⁹ Gavin y Perotti (1997).

de estabilización. El presupuesto chileno incluye una estimación conservadora del precio del cobre. Si el precio real sobrepasa el precio estimado, se transfiere dinero al fondo de estabilización; pero si el precio cae por debajo del nivel presupuestado, las rentas públicas se complementan con el fondo de estabilización. De manera similar, el fondo de estabilización colombiano suaviza en el tiempo los ingresos por producción de petróleo para dar cuenta del patrón de exploración y descubrimiento, así como de la volatilidad de los precios del petróleo.

Los fondos de estabilización son particularmente apropiados para los gobiernos cuyos ingresos dependen en gran medida de un número reducido de fuentes de volatilidad comprobada, como son las exportaciones de productos básicos. Asimismo, pueden ser útiles en los países donde las rentas públicas provienen de una fuente más diversa pero siguen siendo volátiles a causa de oscilaciones en el ciclo económico. Finalmente, los fondos de estabilización pueden servir como un seguro contra los efectos de desastres naturales.

La clave del éxito de los fondos de estabilización reside en que se rijan por reglas predeterminadas y controladas mediante legislación. Ningún fondo debe dejarse a la discreción del gobierno en turno. El principal problema de política se encuentra en las reglas que rigen la operación del fondo, asunto que se simplifica mucho cuando la dinámica principal estriba en el precio de una materia prima. A pesar de ello, si los ingresos son volátiles, un fondo de estabilización puede contribuir a suavizar las caídas del gasto sin importar la causa de las fluctuaciones en los ingresos.

En los Estados Unidos, 38 de los 50 estados han establecido “fondos para contingencias” destinados a suavizar las caídas del gasto público, aun cuando el grado de volatilidad que enfrentan estos estados es mucho

menor que el que normalmente enfrentan los gobiernos latinoamericanos. En algunos casos, el volumen de los fondos asciende hasta al 15% de los ingresos anuales. Puesto que estos estados tienen leyes que exigen un presupuesto balanceado, los fondos de estabilización les permiten alcanzar un grado de anticiclicidad que de otra manera no existiría. Por ejemplo, la regla que se aplica en el estado de Virginia se basa en un promedio móvil de las tendencias de las rentas públicas durante varios años anteriores. Cuando los ingresos caen por debajo de este nivel, el fondo desembolsa.

Protección del gasto para combatir la pobreza

La manera en que los gobiernos incrementan sus ingresos y reducen el gasto público no financiero tiene importantes implicaciones de política en el sentido de quién lleva la carga del proceso de ajuste y si se protege a los pobres. Puesto que el ajuste fiscal tiene que realizarse rápidamente, los gastos en educación primaria, atención a la salud, proyectos de suministro de agua y de sanidad y programas focalizados contra la pobreza por lo general se recortan en la misma proporción que otros gastos gubernamentales. En tales momentos, los gobiernos están expuestos a grandes presiones de diversos grupos de interés políticos. Los recortes proporcionales son más fáciles de llevar a cabo rápidamente desde los puntos de vista técnico y político. Puesto que los pobres suelen no estar bien organizados como grupo de interés, y por lo tanto carecen de voz política, en términos relativos normalmente se recortan más los gastos de protección social y otros programas contra la pobreza que los de otros renglones.

El diseño de una política de ajuste fiscal contra la pobreza requiere que los que

formulan las políticas evalúen los efectos distributivos de los programas de gastos. Los programas particularmente importantes en términos de la protección social —educación básica, medicina preventiva, suministro de agua y saneamiento, infraestructura rural, transferencias focalizadas, programas de empleos de emergencia y mejoramiento de barrios tugurizados— deben protegerse de los recortes presupuestarios. Por ejemplo, se ha demostrado que los gastos en educación básica y atención a la salud son progresivos, con una razón de beneficios de 3,2 para la educación y 1,7 para la salud, para el quintil más bajo en relación con el más alto.³⁰

Es igualmente importante identificar qué gastos gubernamentales *se puedan reducir* sin ocasionar grandes incrementos en la pobreza y la desigualdad. Priorizar de esta manera puede servir para determinar cuáles de los programas que benefician primordialmente a los no pobres pueden reducirse o posponerse en épocas de austeridad fiscal.

Los obstáculos principales a la protección de los programas contra la pobreza durante períodos de ajuste son más bien políticos que económicos, como por ejemplo la dificultad política que implica recortar los programas que favorecen a la clase media y las ventajas para los ricos con objeto de proteger el gasto en los pobres. Un mecanismo para proteger los programas contra la pobreza consiste en asignar rentas de destino específico para programas de empleo y programas focalizados para el desarrollo de capital humano, cuando se aprueba la legislación en materia presupuestaria en épocas normales. No obstante, para que la asignación de rentas de destino específico tenga éxito, debe practicarse en forma limitada y con transparencia a fin de que se rija más por consideraciones de eficiencia y equidad que por cabildeo.

Una alternativa a la asignación de rentas de destino específico es que en las negocia-

ciones presupuestarias los poderes ejecutivo y legislativo acuerden qué programas se protegerán durante una recesión. Este tipo de procedimiento también se sigue en algunos estados de los Estados Unidos. Por ejemplo, en Arkansas, como parte del proceso de asignaciones presupuestarias, los programas del gobierno se clasifican en tres categorías conforme a su prioridad relativa. Cuando se necesita reducir el gasto, los recortes relativos se definen automáticamente según la prioridad asignada a cada programa. Si en los países latinoamericanos se introdujera un procedimiento de esta naturaleza, a los organismos gubernamentales se les podría requerir que presentaran informes de evaluación de diferentes programas, de tal suerte que uno de los criterios relativos a los recortes sería el de proteger los programas contra la pobreza más eficientes y eficaces. Se trataría de identificar programas sociales con altas tasas de retorno, a fin de proteger a los pobres durante una crisis.

Redes de protección

Las redes de protección bien diseñadas pueden contribuir de manera crucial a reducir el impacto de las crisis sobre los pobres. En cambio, su ausencia dificulta desde el punto de vista político la implementación de reformas y esto, a su vez, puede conducir a estancamientos, agudizar las crisis económicas o incluso causar crisis políticas. Trabajos recientes demuestran que el motivo subyacente de numerosos desplomes del crecimiento económico ocurridos durante los últimos 25 años ha sido la combinación de instituciones débiles, incluida la falta de redes de protección adecuadas.³¹ La evidencia sugiere que aquellos programas que

³⁰ Yaqub (1999).

operan aun en pequeña escala antes de que ocurran las crisis están mejor equipados que las medidas de emergencia *ad hoc* para proteger a la población objetivo.

La mayoría de los países latinoamericanos todavía necesitan mejorar sus mecanismos para proteger a los pobres del peso de las crisis económicas. Existe la idea generalizada de que los diversos Fondos de Inversión Social de la región —establecidos para prestar asistencia social a los pobres pasando por alto a las instituciones públicas ineficientes— se establecieron precisamente con ese propósito. Pero si se examinan de cerca, se observa que la mayoría de ellos sirvieron más para construir infraestructura social en pequeña escala que para crear oportunidades de empleo para los afectados por la crisis de la deuda.³² Efectivamente, la mayoría de los países de la región carecen de redes de protección eficaces para proteger a los pobres contra los riesgos relativos a la producción, el empleo y los precios asociados con los shocks sistémicos adversos.

Un problema recurrente es que, dado que los mecanismos institucionales para proteger a los pobres de los shocks no se establecen de antemano, las respuestas a menudo dependen de la improvisación o de programas diseñados para fines y beneficiarios ajenos a la población afectada por la crisis. Las respuestas de emergencia a las crisis generalmente no dan tiempo para realizar los análisis técnicos que se necesitan para esclarecer el perfil socioeconómico de los grupos más vulnerables y evaluar la eficacia en función de los costos de las diferentes opciones de protección social.

Sin embargo, dentro y fuera de la región existen ejemplos de redes de protección que funcionan bien.³³ Más aún, no hay razón para que los Fondos de Inversión Social no puedan adaptarse para que funcionen como redes de protección cuando sea necesario. Pues-

to que en la década de 1980 muchos gobiernos carecían de los recursos para establecer redes de protección social, la creación de los Fondos de Inversión Social sirvió tanto para movilizar recursos externos como para responder con rapidez a necesidades apremiantes.³⁴ La implementación de redes de protección eficaces en función de los costos cualquiera que sea su forma, puede ser muy valiosa en la búsqueda de mayor equidad social en la región.

Las redes de protección ideales son aquellas que simultáneamente permiten un consumo mínimo y protegen la acumulación de capital humano y físico. Entre los ejemplos se incluyen los programas focalizados para el desarrollo del capital humano que transfieren ingresos en efectivo o en especie a los hogares a cambio de que mantengan a sus hijos en la escuela y lleven a los infantes y a los niños pequeños a los centros de salud. En América Latina, uno de los ejemplos más completos de esto es el programa mexicano Progresá. Entre otros ejemplos se incluyen los programas que favorecen la permanencia en la escuela como el *Bolsa Escola* de Brasil o el Programa de Asistencia Familiar (PRAF) de Honduras, así como aquéllos que promueven el desarrollo de la infancia temprana (v.g., programas de alimentación materno-infantil).

Por último, existen proyectos que amplían los empleos de emergencia, que generalmente son el mejor instrumento para los trabajadores pobres, como el programa Trabajar argentino.

³¹ Rodrik (1997).

³² Newman, Jorgensen y Pradham (1991).

³³ Véase el Capítulo 5 para una descripción de programas focalizados para el desarrollo de capital humano, programas de empleo e intervenciones para el desarrollo de la infancia temprana.

³⁴ Véase Inter-American Development Bank (1998).

A menudo se sostiene que en épocas de austeridad los gobiernos son incapaces de mantener, y mucho menos aumentar, el gasto en redes de protección. Sin embargo, los costos de las redes de protección no necesitan ser cuantiosos aunque abarquen a un gran número de beneficiarios. En México, el costo de Progresía representa alrededor del 0,2% del PIB y el 1% del presupuesto federal total y aun así beneficia a casi 2 millones de hogares con una asistencia en dinero que se estima representa el 34% de los ingresos monetarios de una familia pobre promedio.³⁵ El programa Trabajar cuesta aproximadamente un cuarto de 1% del PIB y beneficia a 350.000 trabajadores argentinos no calificados y desempleados. Este transfiere en promedio el 26% del ingreso familiar y hasta el 74% en el caso de los hogares que se encuentran en el 5% más bajo de la distribución del ingreso. Suponiendo que los beneficios promedio permanezcan constantes, el costo de ampliar la segunda fase del programa Trabajar para abarcar a todos los trabajadores desempleados que pertenecen al primer quintil de la distribución del ingreso sería un 0,7% del PIB.³⁶

Información, diagnóstico y debate público

Independientemente de que haya una crisis, la información tiene una utilidad central para entender los cambios en el bienestar y el impacto de las respuestas alternativas. El contar con esta información fomenta el debate social sobre las opciones, promueve la responsabilidad porque aumenta la transparencia, y proporciona datos sobre los programas a la sociedad civil y a las comunidades afectadas. El monitoreo de las operaciones de rápido desembolso para apoyar a los países en crisis debería incluir un conjunto mínimo de indicadores claves para dar

seguimiento a las condiciones de los grupos socioeconómicos medulares (véase el Recuadro 1.4).

Los servicios estadísticos pueden facilitar al público información actual acerca de los cambios en los patrones de bienestar y vulnerabilidad. Las encuestas longitudinales realizadas antes, durante y después de una crisis son fuentes de información ideales para dar seguimiento a estos patrones. Otra opción podría ser agregar en las encuestas transversales de hogares un módulo para medir el riesgo y las respuestas para afrontarlo. (Véase el ejemplo de cuestionario incluido en el Apéndice 3 al final de este libro.) Diseñar y realizar encuestas eficaces sobre las condiciones y los avances individuales y comunitarios complementaría las fuentes de información cuantitativa. Asimismo, es vital contar con una estructura sólida para evaluar de manera continua el impacto de los programas, utilizando técnicas cuantitativas y participatorias. También existe una seria necesidad de que el público disponga de información acerca del uso real y supuesto de los programas. Múltiples actores, incluidas la sociedad civil y la prensa, deberían tener acceso a esa información a fin de incrementar la transparencia y la rendición de cuentas. Por último, los países tienen que formular sistemas eficaces para evaluar y debatir asuntos y opciones de política. En este sentido, el apoyo externo a corto plazo puede ayudar a generar y compartir información y fomentar el desarrollo institucional a largo plazo.

También se recomienda que los gobiernos establezcan una unidad de monitoreo social y respuesta anticipada para responder con

³⁵ Catañeda (1998).

³⁶ Estos cálculos se refieren a Trabajar II.

Recuadro 1.4. Indicadores para dar seguimiento al impacto social de las crisis

1. Indicadores de pobreza y desigualdad e indicadores de consumo

- Porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza (basado en el ingreso o en el consumo)
- Brecha de pobreza
- Severidad de la pobreza
- Distribución de los pobres (por ubicación urbana/rural y por regiones)
- Distribución del ingreso o del consumo (Gini, Theil, por ubicación urbana/rural y por regiones)

2. Indicadores no relacionados con el ingreso (por decil, género y región, si es posible)

Nutrición y salud

- Desnutrición
- Consumo calórico
- Mortalidad infantil
- Mortalidad de menores de cinco años
- Mortalidad infantil por deficiencias nutricionales
- Morbilidad por deficiencias nutricionales
- Tasa de esperanza de vida

Educación

- Matrícula en escuela primaria o secundaria
- Tasa de alfabetización
- Niños que ingresan al primer año como proporción de la generación correspondiente
- Estudiantes que comienzan el siguiente ciclo como proporción del número de estudiantes que terminan el ciclo anterior
- Tasas de deserción
- Años de escolaridad promedio

Desintegración social

- Incidencia de violencia (doméstica y social) y delincuencia
- Trabajo de menores
- Conflicto étnico
- Guerra de guerrillas
- Guerra civil

3. Indicadores del mercado laboral (por quintil, si es posible)

- Salarios reales e ingresos no salariales
- Salarios mínimos reales
- Tasas de desempleo
- Empleo en el sector informal
- Cobertura de seguro de desempleo

4. Indicadores intermedios de evaluación

- Gasto social en atención a la salud y educación básica como porcentaje del PIB y del presupuesto público
- Gasto en suministro de agua y saneamiento, mejoramiento de barrios de tugurios, infraestructura en zonas rurales pobres, programas focalizados, intervenciones para el desarrollo de la infancia temprana, programas de empleo de emergencia y Fondos de Inversión Social por sector como porcentaje del PIB y del presupuesto público
- Gasto social en programas de redes de protección como porcentaje del PIB y del presupuesto público
- Indicadores intermedios más específicos por sectores (vacunaciones, número de médicos, número de enfermeros, número de camas de hospital, número de maestros, etc.)

Lista de verificación de respuestas adecuadas

- Estudios sobre la pobreza disponibles (Sí/No) Año_____
- Mapa de la pobreza disponible (Sí/No) Año_____
- Existe una encuesta de niveles de vida o se planea realizarla (Sí/No) Año_____
- Existe una encuesta de hogares o se planea realizarla (Sí/No) Año_____
- Existe una revisión del gasto público o se planea realizarla (Sí/No) Año_____
- Existe un modelo de macrosimulación o se planea diseñarlo (Sí/No) Año_____
- Existe un consejo de coordinación de la política social (Sí/No) Año_____
- Existe un sistema de monitoreo social y respuesta anticipada (Sí/No) Año_____
- Opera una mesa redonda sobre reducción de la pobreza formada por donantes (Sí/No)

más eficacia a las crisis.³⁷ Esto con el objeto de proporcionar información cualitativa rápida en tiempo real a los gobiernos y a los donantes sobre las condiciones relacionadas con una crisis y las operaciones de los programas de redes de protección social. Tal sistema permitiría a las comunidades monitorear los programas de respuesta a una crisis, así como diseminar información sobre el diseño y la operación deseada de los programas de redes de protección y establecer mecanismos de retroalimentación específicos. Además, crearía la capacidad de realizar evaluaciones rápidas sobre el terreno mediante una serie de técnicas cualitativas para proporcionar informes recíprocos rápidos sobre señales de peligro, así como movilizar la investigación para estudiar temas específicos relacionados con una crisis social, como por ejemplo los mecanismos familiares para afrontar el riesgo, las redes de apoyo, la migración y las diferencias de género.

Conclusión

No hay duda de que las crisis son perjudiciales para los pobres. Bajan los niveles de vida actuales y limitan la capacidad para superar definitivamente la pobreza. Durante las crisis económicas, los hijos de los pobres abandonan la escuela con más frecuencia y su nutrición empeora. Esto también es perjudicial para el crecimiento económico en general. Los hogares pobres a menudo se ven forzados a vender sus

precarios activos a precios castigados. De aquí que la prevención de las crisis tenga que ser una primera prioridad de cualquier estrategia contra la pobreza. De la misma manera, una respuesta a una crisis que favorezca a los pobres debe ser parte integral del plan de un país para reducir la pobreza. Una respuesta a una crisis que favorezca a los pobres debe proteger los programas de lucha contra la pobreza en el proceso de implementación de los recortes presupuestarios e incluir programas de redes de protección del ingreso —o del consumo— focalizados en los más necesitados. Las redes de protección que permiten realizar transferencias de ingresos y a la vez estimulan la inversión en activos de los pobres son mecanismos particularmente atractivos. Entre los ejemplos se incluyen los programas para fomentar la permanencia en la escuela y los programas de empleo de emergencia públicos.

Una respuesta a una crisis que efectivamente favorezca a los pobres requiere que se establezcan con anticipación las estructuras institucionales necesarias para hacer anticíclico el gasto en los pobres. Las redes de protección anticíclicas deberían ser una parte intrínseca de la agenda de protección social de un país. La experiencia demuestra que improvisar en el peor momento de una crisis produce una respuesta que resulta insuficiente y tardía.

³⁷ Esta unidad se creó en la crisis más reciente de Indonesia.

Referencias

- Altamir, Oscar y Luis Becaria. 1998. Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina. Obra inédita.
- Aristy, Jaime y Andrés Dauhajre. 1998. Efectos de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en la República Dominicana. En Enrique Ganuza, Lance Taylor y Samuel Morley, editores. *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*. PNUMA/CEPAL/BID.
- Barros, Ricardo, Rosane Mendonça y Sonia Rocha. 1995. Brazil: Welfare, Inequality, Poverty, Social Indicators, and Social Programs in the 1980s. En Nora Lustig, editora. *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Behrman, Jere. 1988. Intrahousehold Allocation of Nutrients in Rural India: Are Boys Favored? Do Parents Exhibit Inequality Aversion? *Oxford Economics Papers* 40(1):32-54.
- Behrman, Jere, Suzanne Duryea, y Miguel Székely. 1999. Schooling Investments and Macroeconomic Conditions: A Micro-Macro Investigation for Latin America and the Caribbean. Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo.
- Binder, Melissa. 1996. Schooling Indicators During Mexico's "Lost Decade." University of New Mexico. Obra inédita.
- Calvo, Guillermo. 1997. Monetary and Exchange Rate Policy for Mexico: Key Issues and a Proposal. University of Maryland. Obra inédita.
- . 1999. On Dollarization. University of Maryland. Obra inédita.
- CEPAL. 1993. Antecedentes estadísticas de la distribución de ingreso en los años 80. Serie Distribución del Ingreso No. 13. Santiago: Organización de las Naciones Unidas.
- . 1989. Antecedentes estadísticas de la distribución de ingreso en el Perú, 1961-1982. Serie Distribución del Ingreso No. 8. Santiago: Organización de las Naciones Unidas.
- Castañeda, Tarsicio. 1998. The Design, Implementation, and Impact of Food Stamp Programs in Developing Countries. World Bank, Washington, D.C. Mimeo.
- Chiu, Henry. 1998. Income Inequality, Human Capital Accumulation and Economic Performance. *The Economic Journal* 108 (enero): 44-59.
- DGEC. 1997. Principales resultados de la encuesta de hogares de propósitos múltiples, Módulo de Empleo. San José, Costa Rica
- de Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet. 2000. Growth, Poverty and Inequality in Latin America: A Causal Analysis, 1970-94. En Nora Lustig, editora. *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington, D.C.: The Brookings Institution/Inter-American Development Bank.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire. 1996. Measuring Income Inequality: A New Database. World Bank Database. World Bank, Washington, D.C.
- Duryea, Suzanne. 1998. *Children's Advancement Through School in Brazil: The Role of Temporary Shocks to Household Income*. Serie 376 de Documentos de Trabajo de la Oficina del Economista Jefe. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

- ECLAC. Varios años. *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*. Santiago: United Nations.
- . Varios años. *Economic Survey of Latin America and the Caribbean*. Santiago: United Nations.
- . Varios años. *Social Panorama of Latin America*. Santiago: United Nations.
- Edwards, Sebastian. 1998. Capital Flows, Real Exchange Rates and Capital Controls: Some Latin American Experiences. University of California, Los Angeles. Mimeo.
- Eichengreen, Barry. 1999. *Toward a New International Financial Architecture. A Practical Post-Asia Agenda*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- . 1998. Capitol Controls: Capital Idea or Capital Folly? Institute for International Economics, Washington, D.C. Obra inédita.
- Eichengreen, Barry y Ricardo Hausmann. 1999. Exchange Rates and Financial Fragility. University of California, Berkeley. Obra inédita.
- Eichengreen, Barry, Ricardo Hausmann y Juergen von Hagen. 1996. Reforming Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council. University of California, Berkeley, Inter-American Development Bank y University of Mannheim. Obra inédita.
- Escobal, Javier, Jaime Saavedra y Máximo Torero. 1998. *Los activos de los pobres en Perú*. Documento de Trabajo no. 26, Grupo de Análisis para el Desarrollo, Lima
- Fernández-Arias, Eduardo y Ricardo Hausmann. 1999. International Initiatives to Bring Stability to Financial Integration. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Ferreira, Francisco, Giovanna Prennushi y Martin Ravallion. 1999. *Protecting the Poor from Macroeconomic Shocks: An Agenda for Action in a Crisis and Beyond*. Washington, D.C.: World Bank.
- Fields, Gary S. 1991. Growth and Income Distribution. En George Psacharopoulos, editor *Essays on Poverty, Equity, y Growth*. Oxford, Inglaterra: Publicado por Pergamon Press para el Banco Mundial.
- Fiszbein, Ariel, et al. 1993. La pobreza y la distribución de los ingresos en América Latina: Historia del decenio de 1980. Informe No. 27 del Departamento Técnico de América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Flug, Karnit, Antonio Spilimbergo, y Erik Weitzheim 1996. *Investment in Education: Do Economic Volatility and Credit Constraints Matter?* Serie 374 de Documentos de Trabajo del Economista Jefe. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Foster, Andrew. 1995. Prices, Credit Markets and Child Growth in Low-Income Rural Areas. *Economic Journal* 105(430), mayo: 551-570.
- Freije, Samuel. 1999. *Poverty and Inequality under Macroeconomic Instability: A Survey*. Instituto Estudios Superiores de Administración. Obra inédita.
- Ganuza, Enrique, Lance Taylor y Samuel Morley, editores. 1998. Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe. PNUMA/CEPAL/BID.
- Gavin, Michael y Roberto Perotti. 1997. Fiscal Policy in Latin America. *Macroeconomics Annual*. National Bureau of Economic Research.

- Grupo de Análisis para el Desarrollo. 1998. *Los activos de los pobres en el Perú*. Documento de Trabajo No. 26. Lima.
- Hausmann, Ricardo, Michael Gavin, Carmen Pagés-Serra y Ernesto Stein. 1999. Financial Turmoil and the Choice of Exchange Rate Regime. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. Obra inédita.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México (INEGI). Varios años. Banco de Información Económica. www.inegi.gob.mx.
- INEGI/CEPAL. 1993. Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992. Aguascalientes, México.
- Inter-American Development Bank (IDB). 1998. The Use of Social Investment Funds as an Instrument for Combating Poverty. Documento de estrategia sectorial del BID. Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad, Departamento de Desarrollo Sostenible.
- . 1995. *Economic and Social Progress Report*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- International Monetary Fund. 1999. *The Morning Press*. Septiembre 10.
- Jacoby, Hanan y Emmanuel Skoufias. 1997. Risk, Financial Markets and Human Capital in a Developing Country. International Food Policy Research Institute. Obra inédita.
- Kanbur, R. 1986. *Structural Adjustment, Macroeconomic Adjustment and Poverty: A Methodology for Analysis*. Serie 132 de documentos de debate de CEPR, Londres.
- Larraín, Felipe y Andrés Velasco. 1999. Exchange Rate Policy for Emerging Markets: One Size Does Not Fit All. Harvard Institute for International Development. Obra inédita.
- Latin American Daily Comment*. 199. Warburg Dillon Read. Julio.
- Londoño, Juan Luis y Miguel Székely. 1998. *Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995*. Documento de Trabajo 357 de la Oficina del Economista Jefe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lustig, Nora. 1999. Crises and the Poor: Socially Responsible Economics. Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- . 1998. *Mexico: the Remaking of an Economy*. Segunda edición. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- , editora. 1995. *Coping with Austerity: Poverty y Inequality in Latin America*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- . 1993. Políticas de estabilización, nivel de actividad, salarios reales, y empleo (1982-1988). En Jaime Ros, editor. *La edad de plomo del desarrollo latinoamericano*. México: Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales y Fondo de Cultura Económica.
- . 1986. *Food Subsidy Programs in Mexico*. Documentos de Trabajo # 3 sobre Subsidios a los Alimentos. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Lustig, Nora y Darryl McLeod. 1997. Minimum Wages and Poverty in Developing Countries: Some Empirical Evidence. En *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

- Lustig, Nora y Miguel Székely. 1998. Economic Trends, Poverty and Inequality in Mexico. Estudio Técnico, Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Lustig, Nora y Michael Walton. 1999. Crises and the Poor: A Template for Action. Presentado en la Conferencia del Banco Interamericano de Desarrollo sobre Protección Social y Pobreza. Febrero.
- . 1998. East Asia Can Learn from Latin America's Travails. *International Herald Tribune*. Mayo 29.
- Mejía, José Antonio y Rob Vos. 1997. Poverty in Latin America and the Caribbean: An Inventory, 1980-95. Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo.
- Ministerio de Economía de Argentina. 1998. Informe Económico No. 28. Buenos Aires.
- Montiel, Peter y Carmen Reinhart. 1999. Do Capital Controls and Macroeconomic Policies Influence the Volume and Composition of Capital Flows? Evidence from the 1990s. University of Maryland. Obra inédita.
- Morduch, Jonathan. 1995. Income Smoothing and Consumption Smoothing. *Journal of Economic Perspectives* 9(3), Verano: 103-14.
- Morley, Samuel. 1994. Poverty and Inequality in Latin America: Past Evidence, Future Prospects. Ensayo de política No. 13. Washington, D.C.: Consejo de Desarrollo de Ultramar.
- Morley, Samuel y Carola Alvarez. 1992. Recession and the Growth of Poverty in Argentina. Inter-American Development Bank. Mimeo.
- Morley, Samuel y Rob Vos. 1997. Poverty and Dualistic Growth in Paraguay. Mimeo, PNUD/IDB/ECLAC. Mimeo.
- Newman, John, Steen Jorgensen y Menno Pradham. 1991. *Worker's Benefits from Bolivia's Emergency Social Fund*. Estudio de Medición de Niveles de Vida. Documento de Trabajo 77, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Organización Panamericana de la Salud. Varios años. *Condiciones de salud en las Américas*. Washington, D.C.: OPS.
- Psacharopoulos, George, et al. 1993. *La pobreza y la distribución de los ingresos en América Latina: Historia del decenio de 1980*. Latin America and the Caribbean Technical Department Report No. 27. World Bank, Washington, D.C.
- Rodrik, Dani. 1999. Why Is there so much Economic Insecurity in Latin America? Harvard University. Obra inédita.
- . 1997. Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict and Growth Collapses. Harvard University. Mimeo.
- Rose, Elaina. 1994. Consumption Smoothing and Excess Female Mortality in Rural India. University of Washington. Obra inédita.
- Ruprah, Inder y Luis Marcano. 1998. Note on Poverty in Venezuela. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo. Obra inédita.
- Sandoulet, Elisabeth y Alain de Janvry. 1995. Poverty Alleviation, Income Distribution and Growth During Adjustment. En Nora Lustig, editora. *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

- Williamson, John. 1999. Future Exchange Rate Regimes for Developing East Asia: Exploring the Policy Options. Banco Mundial, Washington, D.C. Obra inédita.
- World Bank. 1995. Argentina's Poor: A Profile. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Yaqub, Shahin. 1999. How Equitable Is Public Spending in Health and Education? Documento de Antecedentes para *el Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001*, World Bank, Washington, D.C.

Protección de los pobres contra los desastres naturales

Al igual que las crisis macroeconómicas, los desastres naturales constituyen shocks agregados que tienen serios efectos adversos sobre los pobres en América Latina y el Caribe. Un riesgo natural se convierte en un desastre natural cuando sobrepasa la capacidad de un país o una región para hacerle frente, al causar desorden en la economía y socavar la estrategia de desarrollo de un gobierno.

En la región hubo más de 700 desastres naturales entre 1980 y 1998: 363 en Sudamérica, 200 en Centroamérica y 163 en el Caribe. Estos desastres causaron más de 72.000 muertes, dejaron alrededor de 5 millones de damnificados y afectaron la vida de casi 100 millones de personas.¹ En los tres últimos años, los desastres naturales de grandes proporciones asociados con El Niño, el huracán Mitch y el terremoto del Quindío en Colombia cobraron más de 10.000 vidas y causaron daños por un valor de miles de millones de dólares (véase el Recuadro 2.1).

La frecuencia de los desastres naturales en América Latina se debe a su geografía, ubicación y clima, así como a sus patrones de desarrollo. Por ejemplo, la persistencia de la pobreza generalizada aumenta drásticamente la vulnerabilidad de la región a los efectos de los riesgos naturales. Pero el incremento reciente en la frecuencia y el rigor de los desastres

naturales en la región también es el reflejo de un fenómeno mundial de nuestros días. De acuerdo con el Munich Reinsurance Group, la cantidad de desastres naturales de grandes proporciones aumentó por un factor de tres entre las décadas de 1960 y 1990. Los costos asociados a los desastres se han multiplicado nueve veces en términos reales. En 1998, en el mundo ocurrieron más desastres naturales que en cualquier otro año registrado.

Aparte de causar muertes y destrucción, los desastres naturales tienen un impacto catastrófico en la pobreza y la desigualdad: tienden a afectar desproporcionadamente a los miembros más pobres de la sociedad, ya que estos tienen menos capacidad para responder adecuadamente a los shocks inesperados que destruyen los activos de capital y reducen bruscamente el ingreso. Dado que existe un círculo vicioso entre la pobreza y los desastres naturales, el proteger a los pobres contra tales fenómenos debería constituir un elemento im-

¹ U.S Office of Foreign Disaster Assistance (OFDA). (1999). La base de datos de la OFDA incluye información sobre todos los fenómenos naturales declarados por el gobierno de los Estados Unidos como desastres, al igual que sobre otros de grandes proporciones no declarados como tales que causaron una cantidad considerable de muertes, lesiones y daños a infraestructura, producción agrícola y viviendas.

portante de la estrategia de reducción de la pobreza y desarrollo en la región.

La implementación de políticas de preparación y mitigación adecuadas podría reducir significativamente los riesgos y los costos asociados a los desastres naturales en América Latina. Por desgracia, el manejo del riesgo ante los desastres naturales rara vez es un punto prioritario en la agenda política. Por consiguiente, es más factible efectuar cambios de política reales si los municipios, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones cívicas y los donantes ejercen presión sobre los gobiernos centrales y participan directamente en la promoción de un mejor uso de la tierra, del desarrollo de infraestructura y de iniciativas de preparación a nivel local.

Cuando se diseñan políticas de manejo de los riesgos, los gobiernos y los expertos en desastres tienen que fijarse más en la aguda vulnerabilidad económica y física de los grupos urbanos y rurales de bajos ingresos. Estos grupos son las víctimas principales de los desastres naturales, y su empobrecimiento siembra el germen de catástrofes futuras. Una vez que un desastre azota, se necesitan redes de protección y políticas de reconstrucción que favorezcan a los pobres para evitar daños irreversibles al capital humano y a la estructura social.

Desastres naturales

Los riesgos naturales plantean una amenaza especial en América Latina debido a su frecuencia y a la extrema vulnerabilidad de los países de la región. El elevado número de pérdida de vidas que causó el terremoto de 1985 en la ciudad de México y el alud de lodo originado en la erupción del volcán nevado del

Ruiz en 1986 en Armero, Colombia, son sólo dos ejemplos del catastrófico impacto que los fenómenos naturales pueden tener en las poblaciones y los activos (véase el Cuadro 2.1). Pese a los progresos sustanciales que ha habido desde entonces en el manejo de los desastres y al crecimiento económico de la década de 1990, la región sigue siendo vulnerable, como lo demostraron penosamente El Niño, el huracán Mitch y el terremoto del Quindío en Colombia.

Los desastres naturales pueden tener diversos efectos económicos negativos en los países: *daños directos* al capital físico (cultivos, infraestructura y vivienda) y al capital humano (lesiones y muertes); *daños indirectos* que reducen la producción potencial porque se altera el flujo de bienes y servicios y los costos de producción aumentan; y *efectos secundarios* en el comportamiento de la economía en general que se manifiestan en la reducción del PIB y de la inversión bruta de capital, problemas en la balanza de pagos, incremento en el nivel de la deuda privada y deterioro de las finanzas públicas.²

La magnitud de los daños directos puede evaluarse calculando la relación del valor del total de pérdidas de activos al tamaño de la economía afectada. Las pérdidas de activos reducen la capacidad productiva. Una relación alta de valor del total de pérdidas a PIB sugiere la probabilidad de que el PIB baje en la secuela de un desastre, a menos que las iniciativas de inversión pública y privada para la reconstrucción (que impulsan la tasa de crecimiento de la formación bruta de capital fijo) superen los efectos adversos del desastre sobre el crecimiento.³ Por otra parte, un incremento en el gasto público posterior a un

² Otero y Martí (1994).

³ Albala-Bertrand (1993a).

Recuadro 2.1. Impacto del huracán Mitch en Centroamérica

El huracán Mitch, ocurrido en 1998, fue el cuarto más potente de los que han azotado la cuenca del Atlántico, con vientos sostenidos de 180 mph. Conforme se fueron debilitando los vientos de la tormenta, el huracán continuó provocando fuertes lluvias sobre Centroamérica que a su vez provocaron inundaciones y aludes de lodo a los que se han atribuido por lo menos 10.000 muertes. La población total afectada en Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala ascendió a más de 3,1 millones.

El total de daños estimados en Centroamérica alcanzó los US\$6.000 millones, de los cuales el 80% correspondió a Honduras y Nicaragua. En Honduras se estimó que el total de pérdidas directas fue del orden de los US\$2.000 millones y el total de pérdidas, incluyendo los efectos secundarios, de US\$3.700 millones (equivalentes al 70% del PIB del país). En Guatemala, Honduras y Nicaragua entre el 60 y el 70% de los caminos resultaron dañados. El impacto sobre la agricultura también fue severo en el sector de las exportaciones: en Honduras quedaron destruidos el 90% de los cultivos de banano; en Guatemala, entre el 45 y el 60%; y en Nicaragua, el 30%. En 1998, el crecimiento de la producción agrícola se debilitó en toda Centroamérica y en Honduras se redujo en 7%.

En Honduras, donde el crecimiento del PIB había llegado al 4,5% en 1997 y se proyecta-

ba que alcanzaría el 5,1% antes del huracán Mitch, en 1998 llegó tan solo al 3%. También en 1998, la tasa anual de inflación fue del 15,7%, principalmente a causa del desorden en la producción y la distribución de alimentos asociado con el huracán y con las sequías anteriores de ese año. El déficit público fue del orden del 3% del PIB, cifra que rebasó con mucho la meta de 1% previa al huracán Mitch. Se espera que en 1999 el PIB disminuya y que el déficit de la balanza de pagos llegue a los US\$700 millones.

En Centroamérica en su conjunto, donde el 68% de la población vivía por debajo de la línea de la pobreza antes del huracán Mitch, se espera que el impacto sobre los pobres sea drástico debido al aumento del desempleo, la aceleración de la inflación y la pérdida de viviendas y de activos generadores de ingresos. En noviembre de 1998, el Secretario del Trabajo de Honduras ya había recibido 23.000 solicitudes de suspensión de convenios colectivos de trabajo. Se esperaba que en 1999 el desempleo y el subempleo aumentaran significativamente en los sectores de agricultura, comercio y transporte. En Guatemala, el huracán Mitch dejó a unas 30.000 personas sin empleo, sobre todo en el sector de la agricultura, y causó que la incidencia de la pobreza se elevara a la pasmosa cifra de cuatro quintas partes de la población.

Fuentes: Agence France Press (27 de mayo, 1999); CEPAL (1999); IDB (1999e); OFDA (1999).

desastre, combinado con un déficit en los ingresos tributarios, puede provocar que el déficit fiscal crezca cada vez más.

Un descenso en la capacidad productiva, aunado a una fuerte demanda de inversión pública y privada para la reconstrucción, significa que es probable que las importaciones aumenten y las exportaciones disminuyan y ello ocasione un déficit comercial. Puede suceder que esto se compense con las entradas de capital generadas por donaciones oficiales

y privadas, y que permita a los países afectados mantener su nivel de reservas de divisas pese a la disminución probable de sus ingresos en divisas. Los desastres tales como inundaciones, sequías y huracanes también pueden ocasionar un aumento significativo en los precios de los productos comestibles si se perturbaban la producción y la distribución.

La severidad de los daños directos e indirectos y de los efectos secundarios y, por lo tanto, el impacto en el crecimiento y el de-

Cuadro 2.1
Desastres naturales de grandes proporciones en América Latina y el Caribe, 1980-99.¹

Año	País	Zona	Desastre	Muertos	Afectados	Damnificados
1979-83	Brasil	Noreste, Sertão	Sequía	0	20 millones	0
1980	Haití	Suroeste, Port-au Prince	Huracán Allen	300	330.000	0
1982	Perú	Huallaga, Cuzco	Inundación	332	20.000	0
1982	Perú	Cuzco	Inundación	200	0	0
1982	México	Costa del Pacífico Norte	Huracán Paul	225	50.000	0
1982	El Salvador	Sonsonate, Huachapán	Inundación	500	50.000	0
1982	Guatemala	Costa oeste	Inundación	620	20.000	20.000
1983	Ecuador	Toda la costa	Inundación	307	700.000	0
1983	Perú	Costa norte	Inundación	364	700.000	0
1983	Argentina	Noreste	Inundación	0	5,6 millones	250.000
1983	Bolivia	Altiplano	Sequía	0	1,6 millones	0
1983	Bolivia	Ciudad de Santa Cruz	Inundación	250	50.000	0
1983	Colombia	Popayán	Terremoto	250	35.000	35.000
1983	Brasil	Minas Gerais	Inundación	68	3 millones	8.000
1984-85	Brasil	Espirito Santo, Minas Gerais, Río de Janeiro	Inundación	200	60.000	60.000
1985	México	Ciudad de México, Michoacán, Jalisco	Terremoto	8.776	100.000	100.000
1986	Colombia	Armero, Tolima; Caldas	Erupción volcánica	21.800	7.700	7.700
1987	El Salvador	San Salvador	Terremoto	1.100	500.000	250.000
1987	Ecuador	Carchi, Imbabura, Pastaza, Napo	Terremoto	300	150.000	0
1987	Colombia	Medellín, Barrio Villa Tina	Deslizamiento de tierra	240	0	2500
1988	Brasil	Petropolis, Río de Janeiro	Inundación	289	58.560	58.560
1988	Argentina	Provincia de Buenos Aires	Inundación	25	4,6 millones	0
1988	Rep. Dom.	Norte y sureste	Inundación	0	1,2 millones	0
1988	México	Yucatán y costa del Golfo	Huracán Gilbert	240	100.000	100.000
1990	Perú	Altiplano	Sequía	0	2,2 millones	0
1992	Perú	16 departamentos	El Niño, inundaciones	0	1,1 millones	0
1993	Ecuador	Nambija en Zamora-Chinchiipe	Deslizamiento de tierra	300	0	0
1994	Colombia	Cauca y Huila	Terremoto	271	24.797	0
1994	Haití	Jacmel, Port-au-Prince	Tormenta tropical Gordon	1.122	1,5 millones	87.000
1997-98	Ecuador,		El Niño			
	Perú	n/d	Inundaciones	550	n/d	400.000
1998	Argentina	n/d	El Niño, inundaciones	n/d	n/d	100.000
1998	Rep. Dom.	Todo el país	Huracán Georges	208	400.000	n/d
1998	Brasil	Noreste	El Niño, sequía	n/d	n/d	4,8 millones
1998	Honduras	Todo el país	Huracán Mitch	6.600	2,1 millones	1,4 millones
1998	Nicaragua	Todo el país	Huracán Mitch	2.055	868,00	n/d
1998	Guatemala	Todo el país	Huracán Mitch	268	n/d	750.00
1999	Colombia	Centro del Quindío	Terremoto	1.117	425.000	150.000
1999	Venezuela	Caracas y 8 estados	Inundaciones y aludes de lodo	25-50.000*	600.000*	51.000*

Nota: Los desastres naturales aquí registrados son aquéllos que afectaron a más de un millón de personas o causaron un mínimo de 200 muertes.

* Estimados preliminares.

Fuentes: Para 1980-95: OFDA (1999). Para 1995-99: *The Economist*, 9 de mayo, 1998; FAO (1998); OFDA, *Hurricane Georges, Fact Sheet #9*; Effects of Hurricane Mitch (en línea); *Hurricane Mitch, Fact Sheet #17*; *Colombia Earthquake, Fact Sheet #6*; *Venezuela Floods Fact Sheet #10* y IDB (1999a).

sarrollo posterior a un desastre se determinan con base en diversos factores.

- *Tipo y magnitud del desastre.* Los desastres naturales que afectan a una economía entera, como el huracán Mitch, tienen un impacto agregado más fuerte que los desastres localizados. Los riesgos inesperados, tales como las tormentas, normalmente tienen menos efectos duraderos que aquéllos que se gestan con lentitud, como las sequías, o que los fenómenos recurrentes como El Niño. Los huracanes, las inundaciones y las sequías tienen efectos indirectos y secundarios más fuertes que los terremotos y las erupciones volcánicas, porque sus efectos sobre el sector de la agricultura son más nocivos.⁴

- *Efectos compuestos.* Los efectos negativos de los desastres se agravan cuando durante un breve período ocurren varios fenómenos naturales inconexos, como ocurrió en Honduras en 1998. Las sequías y los incendios forestales de principios del año exacerbaban la vulnerabilidad a las inundaciones y con ello intensificaron el impacto destructivo del huracán Mitch.

- *Proximidad, densidad y vulnerabilidad de las zonas pobladas.* La proximidad de zonas densamente pobladas a zonas de alto riesgo contribuye a elevar el nivel de daños y pérdida de vidas. Los terremotos que afectan a las ciudades son, con mucho, los desastres más letales y los más costosos en términos de daños directos. La vulnerabilidad de las zonas pobladas también se exagera cuando la vivienda y la infraestructura, por ejemplo de hospitales, caminos y presas, son de baja calidad.

- *Tipo de actividad afectada.* El tipo y el grado de vulnerabilidad de una actividad afectada por desórdenes asociados a un desastre, así como su impacto en otros sectores productivos, son factores importantes para determinar el potencial de daños a largo plazo.

Por ejemplo, el terremoto de 1987 en Ecuador representó una relación de pérdidas a la producción de sólo 1,8%, pero destruyó el oleoducto más importante del país y con ello redujo las exportaciones de petróleo durante meses.⁵

- *Capacidad global de recuperación de la economía de un país.* Esto depende de las condiciones macroeconómicas previas al desastre, del grado de diversificación sectorial de la economía y del nivel de endeudamiento. Honduras, por ejemplo, es extremadamente vulnerable a los desastres porque sus sectores agrícola y alimentario representan el 50% del PIB, el 63% de las exportaciones y el 50% del total de empleos.⁶

- *Eficacia de una estrategia de manejo de los riesgos naturales.* Esto incluye las medidas de mitigación y preparación.

Los países en desarrollo son particularmente vulnerables a los desastres naturales porque tienen una capacidad limitada para prevenir y absorber los efectos de los fenómenos geológicos y meteorológicos adversos. Varias observaciones sugieren enfáticamente que la pobreza y un rezago en el desarrollo amplifican en gran medida el impacto negativo de los riesgos naturales. Ante un desastre, el riesgo de muerte es cuatro veces más alto para la población de los países de bajos ingresos que para la de los países de altos ingresos.⁷ El terremoto de 1972 en Managua, Nicaragua, causó 5000 muertes, mientras que el de 1971 en California, que tuvo una magnitud sísmica superior, causó únicamente 65.⁸ Pese a que ambos países están expuestos a sufrir una cantidad similar de desastres naturales cada año, Perú reporta 2.900 pérdidas de vidas por año y Japón sólo

⁴ Anderson (1990, p. 22).

⁵ Albala-Bertrand (1993a, p. 1,419).

⁶ IDB (1999b).

⁷ IFRC (1993, p. 34).

⁸ Ibid., p. 34.

63.⁹ En términos de los efectos económicos agregados, los costos como proporción del PIB son en promedio 20% más altos en los países en desarrollo que en las economías industrializadas.¹⁰

En América Latina, el rápido crecimiento de la población y la densidad demográfica han exacerbado la vulnerabilidad general de muchos países a los fenómenos naturales. En Ecuador, por ejemplo, la población y la producción agrícola en las zonas expuestas a El Niño aumentaron de manera significativa entre 1982 y 1998. En Honduras la población se cuadruplicó a partir de 1950 y llegó a los 6 millones.¹¹

La rápida urbanización provocada por la creciente presión demográfica en las zonas rurales y las tendencias relacionadas con la migración del campo a las ciudades también han exacerbado la vulnerabilidad a los desastres naturales. Debido a la falta de una planificación urbana adecuada así como de códigos de construcción y de reglamentos sobre el uso de la tierra, en toda la región se han multiplicado sin freno los asentamientos humanos inseguros. La tasa de urbanización de la región actualmente asciende a más del 77%, y se estima que 363 millones de latinoamericanos viven en zonas urbanas.¹² Algunas de las ciudades de más rápido crecimiento, como Lima y la Ciudad de México, están situadas en zonas de alta actividad sísmica. Durante los últimos 500 años, Lima ha sido seriamente averiada o destruida por terremotos, en promedio una vez por siglo. En 1940, cuando sufrió el último gran terremoto, tenía 645.000 habitantes; hoy en día tiene más de 4,6 millones. Se ha estimado que existe el 96% de probabilidades de que durante el próximo siglo ocurra en Lima un terremoto de más de 8,6 grados en la escala de Richter.¹³

En las zonas urbanas el impacto potencial de las inundaciones se exagera por la

existencia de barrios de tugurios, alta densidad demográfica, deforestación y caminos pavimentados. En la mayoría de las ciudades latinoamericanas, el riesgo de daños relacionados con terremotos aumenta por la presencia de ciertos factores: alta densidad demográfica, calles estrechas, terrenos en declive e inestables, y viviendas de adobe inestable (hecho con lodo y ladrillos de pasta de paja) o de piedra seca (construcciones de pilas de piedras en las que no se usan cemento). El empleo de técnicas de construcción resistente a los riesgos no se exige ni se controla en la mayoría de las ciudades, ni siquiera para la infraestructura pública y social. En la isla caribeña de Montserrat, donde 98% de las viviendas fueron destruidas por un huracán en 1989, muy pocas cumplían con los códigos de construcción resistente a los vientos y los huracanes. El costo de estos daños se estimó en US\$240 millones, equivalentes a cinco años de producción económica del país.¹⁴ En la Ciudad de México, el ala moderna del Hospital Juárez se derrumbó en el terremoto de 1985, lo que paralizó un elemento de la infraestructura social de importancia fundamental en un momento de crisis.¹⁵

En las zonas rurales de toda la región, los recursos naturales se han agotado de manera drástica a causa del crecimiento de la densidad demográfica, el uso de técnicas de cultivo inadecuadas y la falta de oportunidades económicas alternativas viables para los pobres. Al eliminar las defensas naturales contra el mal tiempo, la deforestación y la erosión han

⁹ Anderson (1990).

¹⁰ Funaro-Curtis (1982).

¹¹ IFRC (1999, p. 49).

¹² IDB (1998)

¹³ IFRC (1993, pp. 48-50).

¹⁴ IFRC (1997, p. 80).

¹⁵ PAHO/WHO (1994, p. 72).

incrementado la vulnerabilidad de muchas zonas rurales a las lluvias y vientos fuertes. Antes del huracán Mitch, la tasa de deforestación en Centroamérica llegó a 340.000 hectáreas por año.¹⁶ Honduras es un ejemplo contundente de las consecuencias letales de la deforestación en gran escala en las zonas más expuestas a desastres. En este país, la cubierta forestal se redujo a 37% en 1998, mientras que en 1990 era del 41% y en 1960 del 63%.¹⁷

Causas de la vulnerabilidad de los pobres

La población y las comunidades de bajos ingresos por lo general son las víctimas principales de los desastres naturales, en parte porque es más probable que habiten en zonas vulnerables al mal tiempo o a la actividad sísmica. Por consiguiente, los desastres naturales tienen efectos drásticamente adversos sobre la pobreza y la desigualdad en las zonas afectadas. El Recuadro 2.2 muestra el impacto de El Niño en Ecuador, donde la elevada pobreza de los municipios afectados alcanzaba ya el 73% antes de este fenómeno y en 1998 aumentó en 10% con las pérdidas de cosechas de los campesinos pobres y el incremento del desempleo entre los trabajadores agrícolas.¹⁸ En un estudio posterior a la ocurrencia de una fuerte inundación en China, se observó que los distintos impactos del desastre reflejaron los niveles preexistentes de vulnerabilidad, desarrollo y riqueza.¹⁹

Zonas de asentamientos humanos y estrategias ocupacionales

Se estima que el 80% de la población pobre de América Latina vive en tierras marginales caracterizadas por una baja productividad y una alta vulnerabilidad a la degradación ambiental

y a los desastres naturales.²⁰ Las tierras que sufren degradación ambiental tienen menos capacidad de absorber los shocks naturales. Por ejemplo, la tierra deforestada y erosionada no absorbe tanta agua durante las lluvias fuertes y esto contribuye a que ocurran deslizamientos de tierra e inundaciones río abajo. En toda la región, los riesgos de inundaciones y deslizamientos de tierra aumentan con la deforestación, la falta de programas de conservación del suelo y el uso inadecuado de la tierra. Ante el aumento de la demanda de espacio urbano vinculada a la migración del campo a la ciudad, la expansión de la agricultura comercial y mecanizada, y el incremento en los precios de las tierras urbanas y rurales, muchas familias de bajos ingresos se ven forzadas a abandonar los centros de las ciudades o las tierras más fértiles. Las viviendas de la población de bajos ingresos generalmente se ubican en zonas marginales y vulnerables desde el punto de vista ambiental, tales como riberas, faldas de volcanes y terrenos de baja altitud. Las *favelas* de Río de Janeiro se localizan en las laderas de los cerros y las barriadas de Guatemala en barrancos. En las zonas rurales, los campesinos pobres tienden a concentrarse en llanuras aluviales y zonas expuestas a sequías.²¹

Las estrategias de generación de ingresos adoptadas por los pobres pueden contribuir directamente a exacerbar la vulnerabilidad a los riesgos naturales. En ocasiones, los pobres escogen vivir en tierras marginales como son las llanuras aluviales fértiles o las faldas de los volcanes porque esto aumenta sus

¹⁶ Stockholm Consultative Group (1999, p. 7).

¹⁷ IFRC (1999, p. 47).

¹⁸ Vos, Velasco y de Labastida (1999).

¹⁹ IFRC (1993, p. 68).

²⁰ Clarke y Munasinghe (1994).

²¹ Albala-Bertrand (1993b, p. 92).

Recuadro 2.2. Efectos de El Niño en Ecuador, 1997-98

Durante 1997-98, los costos económicos y sociales de El Niño en Ecuador fueron considerables para los grupos más vulnerables, particularmente en lo relativo a las pérdidas asociadas con la producción agrícola y los daños a la infraestructura. Casi 300 personas murieron y otras 30.000 perdieron sus viviendas y se vieron forzadas a depender del apoyo de familiares, amigos y campamentos de socorro para su supervivencia.

Aunque Vos, Velasco y de Labastida (1999) advierten que a menudo es difícil separar los efectos de los desastres de las insuficiencias generales de infraestructura y desarrollo económico, también sugieren que el impacto general de El Niño en la tasa de pobreza ya de por sí alta de las zonas afectadas de Ecuador, podría ser hasta de 10 puntos porcentuales. Considerando estas estimaciones, la pobreza podría llegar al 84,3% y la extrema pobreza al 28,8%.

Un cálculo de los costos sociales y económicos de los daños causados por El Niño en 1997-98 incluye lo siguiente:

- Las zonas afectadas coinciden con las que El Niño azotó en ocurrencias anteriores, de las cuales la más reciente fue en 1982-83.

- En el sector rural, el total de pérdidas esperadas (avaluadas en términos de los ingresos sacrificados) fue de US\$112 millones (equivalentes al 4,7% del PIB agrícola y el 0,6% del PIB total). Estas pérdidas recaen principalmente en los campesinos pobres y los jornaleros agrícolas.

- Alrededor de 12.000 trabajadores de las plantaciones de banano y caña de azúcar en las tierras bajas perdieron temporalmente su empleo.

- Aunque en 1998 no se disponía de información para medir el impacto directo de El Niño sobre la salud, se cree que por su causa unos 2,5 millones de ecuatorianos que habitan en las regiones costeras cada vez son más vulnerables a las enfermedades y están expuestos a que empeoren sus condiciones de salud.

Vos, Velasco y de Labastida concluyen que las características de la población más vulnerable a los efectos de El Niño incluían ingresos iniciales reducidos, niveles de educación bajos, y acceso inadecuado a infraestructura económica y social. La vulnerabilidad de las comunidades afectadas también aumentó a causa de la baja calidad de la infraestructura disponible.

posibilidades de generar ingresos. Por otra parte, dado que los pobres tienen menos capital y educación y más probabilidades de vivir en tierras marginales, suelen emplear estrategias intensivas en uso de la tierra, entre ellas el uso excesivo de recursos forestales o a la intensificación de la agricultura rudimentaria, que agravan la degradación del medio ambiente.

Baja calidad de la vivienda

En 1993, el 37% de las viviendas disponibles en América Latina proporcionaba una protección inadecuada contra los desastres y las enfermedades.²² El Proyecto de Mitigación de

Desastres en el Caribe de la Organización de Estados Americanos estima que el 60% del total de viviendas disponibles en esta región se construyó sin ninguna información técnica.²³ Por otra parte, los migrantes a los barrios de tugurios urbanos en general tienen poca información sobre los riesgos potenciales y las estrategias de mitigación disponibles. En 1990 se estimó que el 40% de los accidentes en las *favelas* de Río de Janeiro fue causado por el desplome de construcciones y el 30% por deslizamientos de tierra. Los residentes de zonas de bajos ingresos en general carecen de los

²² OPS (1998).

²³ IFRC (1997, p. 80).

conocimientos, destrezas técnicas e ingresos necesarios para enfrentar problemas tales como el drenaje de aguas superficiales, el acceso peatonal y el peligro de derrumbes cuando las viviendas están construidas sobre los techos de otras viviendas.²⁴

Infraestructura inadecuada

La inversión inadecuada en infraestructura básica también expone a las comunidades pobres a mayores riesgos. El manejo deficiente de cuencas hidrográficas o de residuos en estas zonas incrementa las probabilidades de que ocurran deslizamientos de tierra y aludes de lodo que podrían prevenirse con un sistema adecuado de drenaje y protección contra inundaciones. Asimismo, las comunidades pobres generalmente tienen menos probabilidades de que se les dé acceso a sistemas de alerta anticipada o albergues seguros durante un desastre. Las muertes asociadas con la tormenta tropical Gordon en Haití en 1994, y con el huracán César que azotó a Costa Rica en 1996 se debieron principalmente a problemas en los sistemas locales de alerta y evacuación.²⁵ En otros casos, la causa de las pérdidas de vidas fue el derrumbe de iglesias y escuelas rurales utilizadas por la comunidad como albergues a pesar de que no habían sido construidas para soportar vientos o lluvias fuertes.

La falta de mantenimiento de la infraestructura local de transporte y comunicación también contribuye al incremento de las muertes y la desnutrición entre las comunidades pobres, ya que las aísla después de un desastre. En el caso del huracán Paulina que azotó a México en 1997, la mitad de las 400 muertes se debió a la incapacidad de llegar a las poblaciones de zonas aisladas.²⁶

Dificultades relativas a los mecanismos de preparación y mitigación

Aun cuando existan ciertas capacidades al nivel de las comunidades para reducir la vulnerabilidad a los desastres, los hogares pobres generalmente están mal equipados para preparar e implementar medidas preventivas. Puesto que su ingreso a menudo se encuentra en los niveles de subsistencia o ligeramente arriba, los pobres no pueden sacrificar su consumo actual con el fin de acumular los ahorros necesarios para invertir en mecanismos de prevención o mitigación. Por lo tanto pueden decidir racionalmente *no* reducir su vulnerabilidad a los desastres naturales, ya que éstos pueden ocurrir o no. Mas aún, la inseguridad de la tenencia de la tierra, al igual que el acceso limitado al crédito, desalienta a muchas familias pobres a hacer inversiones a largo plazo en la mitigación de desastres. Por otra parte, existe un problema relacionado con la acción colectiva. El carácter de bien público no excluyente y no competitivo de tales inversiones significa que, al actuar al nivel de los hogares, los pobres tienen pocos incentivos para proteger el medio ambiente y abstenerse de agotar los recursos naturales.

Género, edad e identidad étnica

Las mujeres de bajos ingresos y las familias cuya cabeza es una mujer son altamente vulnerables a los desastres naturales.²⁷ En México, tras el temblor de 1985 las familias más afectadas fueron las encabezadas por mujeres

²⁴ Hardoy (1989).

²⁵ OPS (1998).

²⁶ Ibid., 1998.

²⁷ IDB (1999d).

con niños pequeños y que trabajaban en el sector informal.²⁸ Parece ser que las familias encabezadas por mujeres también tienen particulares dificultades en la fase de rehabilitación de los desastres. En Tegucigalpa, Honduras, después del huracán Mitch, la proporción de familias encabezadas por mujeres en los albergues aumentó significativamente (de 41 a 58%) conforme decreció la población total de los albergues de socorro.²⁹ La incapacidad de las mujeres para abandonar los albergues puede explicarse por los tipos de empleos que generalmente tienen, su carencia de activos de capital y su acceso limitado a los empleos relacionados con la reconstrucción.

Dadas las repercusiones de los desastres naturales en la salud y la nutrición, los niños pequeños y los ancianos también son grupos extremadamente vulnerables entre los pobres. El desarrollo de los niños puede afectarse si no se cubren sus necesidades nutricionales. Además, pueden perder varios años de educación si las escuelas locales no se rehabilitan tras los desastres y si la pobreza causa que aumente el trabajo de menores. El UNICEF estima que en Guatemala el huracán Mitch expuso a 20.000 estudiantes al riesgo de abandonar sus estudios, a causa de la destrucción de escuelas y de la creciente necesidad de ingresos de las familias pobres. Por otra parte, se espera que la nutrición inadecuada y las enfermedades relacionadas con desastres afecten seriamente a los niños guatemaltecos de bajos ingresos.³⁰

Los ancianos constituyen una cantidad desproporcionada de las víctimas de los desastres naturales,³¹ ya que tienen menos posibilidades de generar ingresos, más dificultades para reconstruir sus viviendas y sus activos, y menos capacidad para reubicarse fuera de la zona de desastre.

Las comunidades indígenas también son altamente vulnerables porque su cartera de

activos generalmente no está diversificada. Estos grupos dependen principalmente de los recursos naturales para procurarse ingresos y alimentos. Tal dependencia los hace más vulnerables a los fenómenos naturales, especialmente cuando la deforestación y otros tipos de degradación ambiental afectan a los ecosistemas. Por otra parte, las comunidades indígenas tienden a vivir en zonas con caminos inadecuados y acceso limitado a los servicios sociales. Es poco probable que después de un desastre estas comunidades aisladas reciban ayuda de emergencia y que se les dé una alta prioridad en los planes de reconstrucción, dadas sus bajas tasas de participación en el proceso político.

El impacto de los desastres naturales en la pobreza

Existen evidencias suficientes de que los efectos a corto y a largo plazo de los desastres naturales contribuyen al aumento de la pobreza y la desigualdad en varias regiones de América Latina.

Por ejemplo, el hecho de que la región noreste de Brasil albergue al 60% de la población pobre aunque cubre tan sólo el 20% del territorio nacional se debe tanto a una base de recursos naturales insuficiente como al reparto asimétrico de la tierra y a sequías periódicas.³² El ingreso anual per cápita en el noreste rural es US\$230, la décima parte del ingreso promedio en todo el país. Si bien es difícil aislar las diversas causas de la pobreza crónica en el noreste de Brasil, varios indicadores demuestran que las sequías han tenido un impacto negativo sustancial. Durante la sequía de 1979-83

²⁸ Dufka (1988).

²⁹ Gomariz (1999).

³⁰ CEPAL (1999, p. 16).

³¹ Cochrane (1975).

³² World Bank (1998).

en esta región, 15 millones de personas padecieron escasez de agua y alimentos. Encuestas realizadas en esos momentos indicaron que el consumo promedio de alimentos era inferior al nivel recomendado por la Organización Mundial de la Salud y que la mitad de los niños en las zonas afectadas estaban desnutridos.³³ En las zonas rurales, durante el período de sequía el 91% de los trabajadores ganaba un salario inferior al mínimo, pero ese porcentaje decreció cuando terminó dicho período en 1984, y la participación en el empleo agrícola regresó a los niveles previos a la sequía. Sin embargo, en 1998 las graves sequías asociadas a El Niño hicieron que la producción agrícola descendiera casi en 50% y expusieron a 4,8 millones de personas a los riesgos de desnutrición e inanición.³⁴

Se han realizado investigaciones que muestran que las inundaciones y sequías locales que ocurrieron entre 1968 y 1986 incrementaron la pobreza y la desigualdad en Coquimbo, una región rural de Chile donde las principales actividades agrícolas son el pastoreo extensivo de ganado y la agricultura de secano. La recurrencia de las sequías impidió cultivar las tierras desprovistas de irrigación. La mortalidad aumentó entre el ganado a causa de las enfermedades inducidas por las sequías y la escasez de forraje. Los hogares pobres fueron los más afectados porque no pudieron comprar forraje o reubicar a los animales en praderas estivales. El efecto acumulativo de la bajísima precipitación del período fue un aumento significativo de la pobreza y desigualdad a nivel comunitario en Las Tazas.³⁵

Efectos de corto plazo

Dado que los hogares de bajos ingresos son tan vulnerables físicamente a los desastres natura-

les, tienen más probabilidades de sufrir pérdidas de vidas, lo cual los deja con viudas y huérfanos en momentos en que la familia extendida o la comunidad pueden ser incapaces de prestar ayuda a los sobrevivientes. Los terremotos, las crecidas repentinas, los huracanes o los aludes de lodo pueden destruir las viviendas, de por sí precarias, de las familias de bajos ingresos. La pérdida de viviendas puede empeorar con el desorden social y el saqueo subsecuentes al desastre. Los albergues temporales para los miembros más pobres y marginados de la comunidad suelen incrementar la violencia, las violaciones, el abuso de menores y la prostitución y con ello contribuyen al desmembramiento de las unidades familiares. Por otra parte, puede suceder que las familias pobres que residen fuera de la zona de desastre intenten aprovechar la ayuda a los damnificados y esto aumente la tensión social.³⁶

Los huracanes, las sequías y las inundaciones pueden perturbar la producción agrícola al destruir cosechas e interrumpir el transporte. Lo anterior puede ocasionar aumentos abruptos en los precios y escasez de alimentos en un momento en que los pobres son los más vulnerables. Las sequías graves pueden desatar el hambre y si ésta persiste, los pobres se ven forzados a abandonar sus comunidades y consumir alimentos de bajo valor nutricional. Las enfermedades como el cólera y el paludismo se extienden ya sea como consecuencia directa de un desastre natural o de una nutrición insuficiente. Los miembros de los hogares pobres, que generalmente no están asegurados y viven en zonas remotas, con frecuencia no pueden conseguir atención médica de ningún tipo.

³³ Magalhaes y Glantz (1992, pp. 5-7).

³⁴ Food and Agriculture Organization (1998).

³⁵ Scott y Litchfield (1994).

³⁶ Anderson y Woodrow (1989, p. 165).

Efectos de mediano y largo plazo

En las zonas rurales, las inundaciones y los aludes de lodo destruyen los activos que generan los ingresos de los campesinos pobres porque dañan sus cosechas y cultivos y erosionan las tierras de labranza. Los trabajadores rurales pueden permanecer desempleados durante meses si las fincas que los emplean son azotadas por un desastre natural. Uno de los productores más grandes de banano en Honduras despidió a 9.000 trabajadores en la secuela inmediata del huracán Mitch y anunció que no habría cultivo en el curso de los dos años siguientes.³⁷ Uno de los resultados del desempleo y el empobrecimiento rurales relacionados con los desastres es un aumento en la migración del campo a las ciudades, como se observó en Brasil entre el Sertão y las ciudades costeras. Cuando ocurren desastres severos que afectan a todo un país, muchas de las víctimas de bajos ingresos migran a países vecinos en mejor condición económica.

En las zonas urbanas, los pobres se subemplean o pierden el empleo porque el sector informal se ve afectado desproporcionadamente por los desastres naturales. Primero, la mayoría de las empresas de este sector no ofrecen a los trabajadores un mecanismo para compensar la pérdida de ingresos que les ocasiona el desempleo temporal o permanente. Segundo, es probable que las pequeñas empresas dejen de operar si el desastre natural destruye sus activos físicos o perturba de manera significativa el transporte y la distribución. Las empresas del sector informal generalmente no están amparadas por seguros de interrupción de operaciones y tienen poco acceso al crédito para suavizar las caídas de su consumo en momentos en que se reducen los flujos de efectivo.

Es posible que los mecanismos tradicionales de los pobres para suavizar las caídas

de sus ingresos, como son la familia extendida o las redes comunitarias, no funcionen ante un desastre natural, especialmente si éste afecta a una parte importante del país. Además, la pobreza inducida por el shock puede perturbar las reglas tradicionales que regulan el acceso a los recursos comunes, y esto reduce el acceso de los pobres a recursos de los disponían previamente. Es improbable que los mecanismos que los campesinos pobres generalmente utilizan para hacer frente a los shocks exógenos en sus ingresos (como pedir prestado a tiendas locales, realizar trabajos no agrícolas, disponer de sus reservas de alimentos, vender activos) los protejan eficazmente de los shocks covariantes como lo es una sequía regional. Durante sequías o inundaciones, el aumento de los préstamos en la comunidad afectada provoca que se eleven las tasas de interés; que los campesinos enfrenten un mercado de compradores potenciales de sus activos; y que los salarios locales decrezcan conforme aumenta la oferta de mano de obra para trabajos no agrícolas y la demanda se contrae.³⁸

Los seguros formales, que pueden superar los problemas de covarianza regionales y reducir el costo del manejo de los riesgos, ayudan sólo de manera limitada a las comunidades pobres a mitigar los riesgos relacionados con los desastres naturales y suavizar las caídas de su consumo. En efecto, es muy improbable que los pobres estén amparados por un seguro de cualquier tipo. Los hogares pobres generalmente no están dispuestos a sacrificar parte de su consumo actual para pagar las elevadas primas requeridas para asegurarse contra riesgos poco probables, o simplemente no pueden hacerlo. Aun cuando el valor de los

³⁷ IFRC (1999).

³⁸ Alderman, Gautam y Hazell (1994).

activos asegurados sea bajo, es posible que las primas sean onerosas por la dificultad de diversificar los riesgos a nivel local, la limitada rentabilidad de los seguros para tales activos y los altos costos de transacción que implica otorgar seguros a familias. Asimismo, es probable que durante la fase de rehabilitación los pobres no tengan un acceso al crédito suficiente para ayudarlos a reconstruir sus viviendas y reconstituir sus activos generadores de ingresos, como son los cultivos.

En los planes nacionales de reconstrucción, la necesidad de ayudar a las comunidades más pobres normalmente tiene una baja prioridad, y esto exacerba las desigualdades existentes. Después de que el huracán Gilbert azotó a Jamaica en 1988, la comunidad empresarial presionó eficazmente al gobierno central y a los gobiernos locales a efecto de que definieran cuáles eran las zonas de negocios prioritarias para la reconstrucción, a costa de los vecindarios pobres con menos influencia política.³⁹ Un estudio encomendado por el OXFAM sostiene que por la influencia de los contratistas de construcción de caminos en las evaluaciones de daños, el gobierno de Nicaragua incluyó en su plan de reconstrucción la ampliación y pavimentación de la autopista Managua-Masaya, una sección de carretera que quedó relativamente ilesa después del huracán Mitch.⁴⁰

Cuando no existen redes de protección ni programas de reconstrucción, comunidades pobres enteras pueden verse obligadas a sacar a los niños de la escuela para ayudar a las familias a reconstruir sus activos y generar ingresos. El desempleo rural alto y persistente en las regiones de desastre incrementa la migración del campo a las ciudades. Los miembros más jóvenes y más productivos de las familias pobres se ven forzados a migrar y dejan atrás a los miembros más vulnerables.

Por último, es improbable que las comunidades pobres puedan hacer las inversiones necesarias para mitigar desastres futuros. Quizá incluso apliquen estrategias que las expongan a mayores riesgos porque contribuyen a agotar el medio ambiente. Esta es otra de las razones por las que la vulnerabilidad socioeconómica a los desastres aparenta ser cumulativa y compuesta en el tiempo.

Estrategias de manejo de los riesgos para los pobres

Las estrategias para ayudar directa e indirectamente a los pobres a reducir su vulnerabilidad general a los riesgos naturales, y a hacer frente a los efectos adversos de un desastre natural, requieren tanto iniciativas regionales, nacionales e internacionales como estrategias de bajo costo a nivel local.

Si bien es imposible prevenir los riesgos naturales, la vulnerabilidad a los mismos de un hogar, una comunidad, un sector o un país dados se puede reducir drásticamente. La mitigación y la preparación para casos de desastre pueden aminorar la magnitud de la destrucción y el desorden, y por tanto reducir el riesgo en general. Por otra parte, las estrategias de mitigación son mucho menos costosas que las estrategias para hacer frente, ya que no sólo disminuyen los daños directos sino que también ocasionalmente reducen los daños indirectos y los efectos secundarios. Esto permite que una sociedad o comunidad absorba el shock sin tener que depender de la ayuda externa.⁴¹

³⁹ Berke, Kartez y Wenger (1993, p. 96).

⁴⁰ Barraclough y Moss (1999, p. 29).

⁴¹ Anderson (1990, pp. 17-27).

Una vez que han ocurrido daños directos, los países tienen que encontrar con urgencia soluciones para atenuar el impacto *ex post* del desastre. Esto implica tomar medidas decisivas durante la emergencia y después, durante las fases de rehabilitación y reconstrucción. Para evitar daños irreversibles al capital humano y a la estructura social, es necesario implementar redes de protección social y políticas de reconstrucción que favorezcan a los pobres.

Reducción de la vulnerabilidad

El desarrollo económico en sí brinda protección contra algunos de los efectos adversos de los fenómenos naturales. Los países de alto ingreso per cápita normalmente sufren menos pérdidas de vidas, y su proceso de rehabilitación en general es más rápido y más suave que el de los países menos desarrollados. No obstante, las estrategias de desarrollo erróneas que pasan por alto los riesgos, agotan los recursos naturales e intensifican la desigualdad contribuyen a aumentar la vulnerabilidad a los fenómenos naturales. Para reducir los riesgos, se necesita que el crecimiento económico sea sostenible desde los puntos de vista ambiental y social. Los proyectos de desarrollo deben alentar la diversificación sectorial, tomar en cuenta los riesgos naturales y abordar la necesidad de mejorar los niveles de vida de los pobres. En términos de la política social, la ampliación del alcance de las oportunidades de empleo y el acceso a la educación, la vivienda y los servicios sociales básicos pueden mitigar sustancialmente los riesgos asociados a los desastres.

Evaluación de riesgos y vulnerabilidades

Los gobiernos, las compañías de seguros y los donantes necesitan información exacta para

identificar los riesgos y elaborar códigos de construcción, pólizas de seguros y proyectos de desarrollo que los aborden. Sin embargo, América Latina cuenta con poca información detallada sobre la ocurrencia y el impacto de los riesgos naturales. Por lo tanto, los organismos encargados de la mitigación de desastres deben invertir en el análisis de los riesgos y la vulnerabilidad con el apoyo de las partes interesadas. Los mapas de vulnerabilidad ayudarían a evaluar los riesgos naturales, así como la probabilidad de que ocurran diferentes fenómenos naturales en la región, y a identificar el grado de vulnerabilidad de las comunidades ubicadas en zonas de alto riesgo. También se podrían usar junto con mapas de la pobreza para ayudar a priorizar las necesidades de mitigación y focalizar la asistencia en la secuela de un desastre.

A partir de la década de 1980, en la región han surgido numerosas iniciativas de trazado de mapas de vulnerabilidad. El Sistema Integrado de Información para Emergencias de Costa Rica y la Fundación para la Prevención de Riesgos Sísmicos de Venezuela han elaborado mapas completos de riesgos y vulnerabilidad para ayudar a sus gobiernos a formular planes de emergencia y regular el otorgamiento de permisos de construcción.⁴² En 1997, el gobierno guatemalteco participó en una iniciativa que condicionó el acceso a subsidios de contrapartida para el mejoramiento de viviendas a la elaboración de mapas de riesgos municipales y a la adopción de medidas de mitigación a nivel comunitario. En Honduras, a raíz del azote del huracán Mitch, un programa de vivienda emplea los mapas de riesgos para identificar las zonas adecuadas para construir viviendas para indigentes.

⁴² PAHO/WHO (1994).

Marcos institucionales

Reducir los riesgos que representan los peligros naturales requiere que los países diseñen estrategias completas para la mitigación de desastres. Estas deben ser planes multianuales que identifiquen instrumentos de implementación tales como leyes, reglamentos y financiación, e incluyan objetivos cuantitativos e indicadores de progreso. Es necesario determinar con claridad las responsabilidades relativas a la implementación y fiscalización de los reglamentos a escala nacional, regional y local. El marco institucional debe tener en cuenta las circunstancias locales o regionales y permitir que la autoridad se descentralice cuando sea necesario. En el caso de los riesgos localizados, corresponde a las autoridades locales dirigir las actividades de mitigación de desastres. Cuando el mismo riesgo afecta a varios países o cuando la mitigación requiere la cooperación de varias naciones, como en el caso del manejo de cuencas hidrográficas, las instituciones más eficaces podrían ser organismos supranacionales.

Los organismos gubernamentales latinoamericanos encargados de manejar los riesgos naturales por lo general carecen de los recursos adecuados y de la influencia política para mantener las estrategias de mitigación de desastres como una prioridad en la agenda pública. Según el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales (CEPRE-DENAC), ninguno de los gobiernos de Centroamérica asigna recursos suficientes al manejo de los riesgos naturales en sus presupuestos nacionales.⁴³ El nivel de coordinación con los ministerios de salud, transporte y medio ambiente con frecuencia es inadecuado, y en las inversiones sociales y los proyectos de infraestructura generalmente se pasan por alto los riesgos asociados a los desastres naturales. Las

instituciones gubernamentales normalmente tienen vínculos insuficientes con las organizaciones de la sociedad civil que participan en la preparación para desastres o en actividades de socorro, que son cruciales para que una estrategia de mitigación de desastres tenga éxito en los países pobres con recursos públicos limitados.

Para ayudar a definir, coordinar y monitorear una estrategia de prevención y mitigación de desastres, los países necesitan un organismo del gobierno central con capacidad para evaluar los riesgos y priorizar los trabajos de mitigación junto con los ministerios y las contrapartes locales pertinentes. Colombia es un buen ejemplo de un marco institucional con una cadena de mando clara, un grado adecuado de descentralización de responsabilidades y una buena coordinación institucional. Esto se debe a la asociación entre el Instituto para el Conocimiento y Prevención de Catástrofes (que forma parte de la oficina del Secretario de Gobierno), el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, los gobiernos locales, y organizaciones no gubernamentales.

*Uso de la tierra y manejo de cuencas hidrográficas y costas*⁴⁴

En América Latina, las tendencias históricas de los asentamientos humanos y la urbanización limitan significativamente el logro de un uso de la tierra óptimo en la mayoría de los países. La falta de legislación adecuada sobre el uso de la tierra o de aplicación de la legislación existente en esta materia ha impedido mejoras en la región. Un ejemplo del resultado

⁴³ Stockholm Consultative Group (1999, p. 13).

⁴⁴ Esta sección se basa en datos del Stockholm Consultative Group (1999).

de ello es Centroamérica, donde el 50% de las tierras es objeto de un aprovechamiento excesivo o se subutiliza.⁴⁵

La planificación del uso de la tierra, que establece prioridades conforme a criterios ambientales y socioeconómico, podría llegar a ser un instrumento poderoso para reducir la vulnerabilidad física en la región. Existen cinco áreas principales de intervención para el uso eficaz de la tierra:

- Regulación del uso de la tierra, que incluye la zonificación (la definición de zonas geográficas para usos diferentes, por ejemplo para comercios, residencias, industrias o parques);
- Manejo de cuencas hidrográficas y costas;
- Incentivos económicos, como por ejemplo mecanismos y subsidios fiscales, para maximizar los rendimientos económicos y reducir las vulnerabilidades a los peligros naturales;
- Derechos de propiedad, que incluyen la seguridad de la tenencia de la tierra y el desarrollo de infraestructura con la opción de elegir la ubicación y un diseño determinado por evaluaciones de los riesgos;
- Provisión de información y educación públicas.

El manejo de cuencas hidrográficas y costas es particularmente importante en América Latina por la frecuencia de las inundaciones y la concentración de poblaciones cerca de riberas y costas. Los mecanismos de manejo de cuencas hidrográficas, que abarcan todo el sistema de la masa de agua y sus cuencas hidrográficas, pueden controlar las crecidas, estabilizar los suelos y los caudales de agua y mejorar la calidad del agua. En América Latina se están lanzando diversas iniciativas de este tipo, entre ellas el Proyecto de la Cuenca de los ríos Matanza-Riachuelo de Argentina, que implica un enfoque completo de manejo de una zona de alto riesgo que incluye la regulación

del curso de agua, el drenaje de aguas de lluvia, la planificación para situaciones imprevistas, la planificación del manejo del uso de la tierra, y la rehabilitación de zonas degradadas por inundaciones.

Adaptación de infraestructura crítica

Si bien sería demasiado oneroso reforzar todas las viviendas y los edificios en las zonas expuestas a desastres en América Latina, aun en los países más pobres valdría la pena y sería factible reforzar la infraestructura crítica, por ejemplo los sistemas de suministro de agua y energía y los hospitales. Se estima que la mitad de los 15.000 hospitales de la región se localizan en zonas de riesgo.⁴⁶ La Federal Emergency Management Agency (FEMA) de los Estados Unidos calcula que el costo de incorporar la resistencia a huracanes y terremotos en proyectos de gran escala, como son los de hospitales representaría tan solo entre 0,5 y 2% del costo inicial total de dichas construcciones.⁴⁷

En la mayoría de los casos, el costo de reforzar la infraestructura es relativamente pequeño si se compara con el de reconstrucción. Un ejemplo de estrategia de mitigación exitosa es el Fondo de Seguridad Social de Costa Rica, que realizó estudios de vulnerabilidad en 1986 y empezó a reforzar sus hospitales vulnerables. La eficacia en función de los costos de esta iniciativa se demostró en 1990 y 1991, cuando los edificios soportaron los terremotos que azotaron al país. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) en estos momentos está evaluando la vulnerabilidad de

⁴⁵ CEPAL (1998).

⁴⁶ OPS (1998).

⁴⁷ Según cita de PAHO/WHO (1994).

las instalaciones de otros países, entre ellos Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela.

Preparación para desastres

La preparación para desastres tiene la intención de atenuar el impacto de un desastre estructurando por anticipado la capacidad del país para responder a la emergencia con rapidez y eficacia. Esto es esencial para reducir el número de muertes, facilitar las iniciativas de rescate, socorro y rehabilitación y coordinar el uso de recursos a escala local, nacional e internacional. A efecto de prepararse para emergencias, la legislación debe establecer sistemas de mando, control y comunicación de emergencia. Los países en riesgo también deben establecer mecanismos previos de ayuda externa para casos de desastre, en vez de depender de la improvisación *a posteriori*. Cuando sea posible, en las zonas más vulnerables deben implementarse sistemas de alerta anticipada y planes de evacuación.

En Colombia, antes de la erupción del volcán Nevado del Ruiz y después de varios meses de actividad intensa en 1986, se dispuso de mapas de riesgos en la zona que mostraron claramente que la población local corría grandes riesgos. (La vecina ciudad de Armero había sido destruida por aludes de lodo en 1595 y 1845.) Sin embargo, para la evacuación de los habitantes no se contaba con planes para situaciones de emergencia. La erupción produjo un escurrimiento masivo de lodo en las laderas del volcán que, una vez más, afectó a Armero y causó 23.000 muertes. Los aludes de lodo tardaron una hora en llegar a Armero, y las Fuerzas de la Defensa Civil emitieron una advertencia, pero fuentes oficiales y estaciones de radio aconsejaron a la población que mantuviera la calma. Después de esta tragedia, Colombia reformó su sistema de alerta anticipada

introduciendo la notificación pública automática a nivel local en coordinación con institutos científicos nacionales.⁴⁸

A pesar de los daños generales infligidos por el huracán Mitch, algunas zonas de Honduras claramente se beneficiaron con las iniciativas de prevención y preparación. Los municipios que habían sido seriamente afectados por el huracán Fifi en 1974 y huracanes subsecuentes, como los de Puerto Cortés y La Ceiba, sufrieron pérdidas mínimas de vidas durante el huracán Mitch gracias a los eficaces sistemas de evacuación que se habían establecido previamente.⁴⁹ Sin embargo, aunque en muchos países latinoamericanos existen sistemas similares, en general no funcionan adecuadamente cuando ocurre un desastre. Existe un problema particular en las zonas remotas, donde la calidad de las comunicaciones es deficiente o las autoridades locales son indiferentes. El establecimiento de un sistema local de radiodifusión de información para emergencias, en coordinación directa con los servicios de pronóstico de desastres, representaría un gran avance en este sentido. También deberían diseñarse planes de evacuación eficientes a nivel local, con la participación de las fuerzas de protección civil o cuerpos del ejército locales. Habría que prestar atención especial a la planificación para emergencias en hospitales, con un entrenamiento adecuado del personal, instrucción en técnicas de selección y el establecimiento de reservas de suministros médicos tales como los bancos de sangre. Otras medidas importantes de preparación incluyen la planificación para contingencias de corte de suministro de energía y agua, el desarrollo de infraestructura para apoyar y facilitar el flujo de ayuda en situaciones de emergencia, y ca-

⁴⁸ PAHO/WHO (1994).

⁴⁹ IFRC (1999, p. 51).

pacitación básica en operaciones de búsqueda y rescate y en primeros auxilios.

Planes de seguros

Al cubrir los riesgos de un grupo más grande, los seguros pueden reducir el impacto financiero que los desastres naturales representan para un hogar, una región o un país. Los seguros permiten transferir el riesgo financiero de un individuo a un grupo y que la parte asegurada pague una prima por un nivel de cobertura específico contra un suceso inesperado.⁵⁰

Una cobertura de seguros más amplia también aliviaría la carga financiera de la reconstrucción para los gobiernos después de un desastre, y permitiría centrar su atención en las necesidades de la población pobre no asegurada. Una mejor cobertura de seguros para el sector agrícola sería particularmente deseable, ya que en los años de inundaciones y sequías catastróficas normalmente el Estado es el único que garantiza ingresos a los agricultores mediante programas de condonación de deudas y socorro en casos de desastre. Un seguro de cosechas ayudaría a los agricultores a reducir sus riesgos en general y a la vez les serviría como garantía para obtener acceso a los mercados de crédito.⁵¹ A diferencia de la asistencia pública no discriminatoria posterior a los desastres —que no sanciona los comportamientos arriesgados, como son vivir en zonas de alto riesgo o usar técnicas de construcción inadecuadas— los mercados desarrollados de seguros podrían estimular un comportamiento de mitigación del riesgo imponiendo primas más altas en casos de incumplimiento, denegando la cobertura en zonas de alto riesgo o cobrando deducibles elevados.

Sin embargo, en la actualidad, la tasa de cobertura de los seguros de desastres es muy baja en América Latina, y la carga del financia-

miento de las pérdidas catastróficas recae casi enteramente sobre los individuos, el estado y la asistencia internacional. Los mercados de seguros están subdesarrollados y su capitalización actual es insuficiente si se compara con el valor de los activos potencialmente en riesgo.⁵² La infraestructura pública, las empresas de servicios públicos y los sectores agrícola e informal o carecen de seguros o no están suficientemente cubiertos contra riesgos relacionados con desastres naturales. Por ejemplo, El Niño causó a la infraestructura pública peruana daños por US\$2,8 mil millones, de los cuales sólo US\$150 millones estaban asegurados.

En México, un país de altos riesgos naturales, únicamente el 2% del mercado de vivienda asegurable tiene cobertura.⁵³ Y mientras que alrededor del 90% de las empresas industriales y el 50% de las comerciales están cubiertas en distintos grados por seguros, la tasa de cobertura de las pequeñas empresas es mucho menor. Los edificios federales están asegurados, pero las instalaciones estatales y locales generalmente no.⁵⁴ La empresa ferroviaria nacional Ferrocarriles Nacionales de México incurrió en cuantiosas pérdidas de bienes a causa de las inundaciones de 1998 en Chiapas porque no estaba asegurada adecuadamente.⁵⁵

Existen numerosos obstáculos para que se desarrollen mercados sólidos de seguros en la región. En lo que se refiere a la demanda, muchos gobiernos, por razones legales o políticas, rescatan a partes no aseguradas en la secuela de

⁵⁰ Kunreuther (1998).

⁵¹ Hazell, Pomareda y Valdés (1986).

⁵² UNCTAD (1995).

⁵³ El mercado de vivienda asegurable se define como el de vivienda construida de materiales sólidos y con servicios de agua potable y drenaje.

⁵⁴ World Bank (1999, pp. 25-29).

⁵⁵ Ibid., p. 29.

un desastre. Cuando el gobierno se convierte en el asegurador *de facto* de último recurso, a las partes no aseguradas no se las sanciona por haber decidido no contratar seguros adecuados. El gobierno de los Estados Unidos tiene el mismo problema a causa de la obligación legal del gobierno federal de prestar asistencia en los casos de desastres naturales.

En lo que se refiere a la oferta, la naturaleza misma de los desastres naturales —la relativa imposibilidad de pronosticarlos, el carácter catastrófico de los riesgos implicados, y el valor potencialmente alto de los daños— en general debilita dos premisas básicas de los seguros: la capacidad de pronosticar las pérdidas y la oportunidad de diversificar los riesgos. Por consiguiente, en casos extremos, en las zonas de alto riesgo no hay oferta de seguros y reaseguros.⁵⁶ En la isla de Montserrat, que desde 1996 ha sufrido una serie de erupciones volcánicas, las compañías de seguros responsables de la mayor parte de las pólizas se retiraron totalmente.⁵⁷

Dado que los riesgos en cuestión están correlacionados, el mancomunarlos sólo puede ser eficaz si la cobertura geográfica del plan de seguros abarca a las regiones con tendencias de precipitación o de actividad sísmica no correlacionadas. Para mancomunar riesgos que afectan a todo un país, como los que generó el huracán Mitch, es necesario que el plan de seguros abarque una zona geográfica más amplia que la que se encuentra en riesgo. Dicho de otra manera, en el caso de América Latina la cobertura correcta de un seguro o reaseguro bien podría extenderse más allá de los países mismos y llegar al nivel regional o incluso al internacional.

Las compañías de seguros y reaseguros también se topan con grandes dificultades cuando intentan evaluar correctamente los riesgos asociados a fenómenos naturales. El

período histórico registrado en el que se pueden basar es relativamente corto, el costo de preparar mapas de vulnerabilidad precisos es alto, y las tendencias del clima y de la vulnerabilidad cambian constantemente. Para las compañías de seguros, los costos de fiscalización también son particularmente altos en América Latina debido a la elevada proporción de construcción en el sector informal y la deficiente aplicación de los códigos de construcción. Asimismo, el riesgo moral —el riesgo de que la cobertura de un seguro propicie un comportamiento más arriesgado— también es un problema importante.

En el Recuadro 2.3 se presentan recomendaciones claves para mejorar la calidad de la oferta de seguros de desastres en la región e incrementar su demanda.

Fondos para desastres

Los fondos para desastres pueden ser especialmente útiles en aquellos países en que los sectores financiero y de seguros no están lo bastante desarrollados para brindar una cobertura adecuada a las poblaciones y los activos en riesgo. Al echar mano de recursos acumulados antes de la ocurrencia del desastre, estos fondos suavizan el gasto público a escala municipal, local, nacional e incluso regional durante una crisis. En el diseño institucional de estos fondos de destinación especial, se debe garantizar que no se usen para otros fines y que en la determinación de los gastos prioritarios no influyan consideraciones políticas cuando se presente la emergencia. Una estrategia para lograr esto consiste en encomendar a un organismo independiente la responsabilidad de las

⁵⁶ IFRC (1999).

⁵⁷ Oxford Analytica (1997).

Recuadro 2.3. Estrategias para formular planes de seguros

Las partes interesadas en el desarrollo de los seguros en los mercados latinoamericanos podrían tomar una serie de medidas para mejorar la calidad y la cantidad de los seguros e incrementar la demanda de los mismos.

Compañías de seguros

- Aumentar la capacidad de pronóstico de los modelos de seguros
- Cooperar con los gobiernos en el financiamiento para recopilar información y elaborar mapas de vulnerabilidad
- Ofrecer a los hogares productos más diversificados
- Reducir la exposición futura vinculando las primas de seguros con la adopción de un comportamiento que mitigue el riesgo

Gobiernos

- Reformar el marco regulador de los seguros desmantelando los monopolios de reaseguros, imponer barreras a las aseguradoras extranjeras y regular los precios de las primas
- Crear mecanismos parciales de seguros y reaseguros (grupos de retención de ries-

gos) junto con otros países que enfrentan riesgos similares, a fin de aumentar su capacidad de negociación con las compañías de reaseguros y obtener protección contra la volatilidad extrema de los precios de los reaseguros

- Asegurar la infraestructura pública contratando seguros o utilizando instrumentos no intermediados tales como bonos contra fenómenos climatológicos o catástrofes y los fondos de cobertura (*hedge funds*).
- Apoyar la demanda privada ofreciendo incentivos para la compra de seguros (cobertura obligatoria para poder obtener una hipoteca, impuesto sobre bienes reducido para hogares asegurados, seguros de cosechas subsidiados), lanzar campañas de información públicas y centrar en los activos no asegurables las actividades de socorro posteriores al desastre

Donantes

- Solicitar la cobertura de seguros para proyectos de infraestructura futuros
- Proporcionar garantías contra el incumplimiento de bonos contra catástrofes
- Alentar la creación de grupos multinacionales de retención de riesgos
- Incluir el tema de los seguros en el diálogo sobre políticas con los gobiernos

asignaciones presupuestarias y las estrategias financieras de los fondos para desastres.

Para minimizar el desplazamiento del mercado de seguros privados, los gobiernos deben focalizar el uso de fondos en las víctimas y las comunidades pobres no aseguradas así como en infraestructura crítica y básica no asegurable. Asimismo, los fondos deben asignarse a modo de prevenir la creación de incentivos perversos que promuevan comportamientos arriesgados como es la ubicación deliberada en zonas expuestas a desastres o en construcciones inseguras. Finalmente, a

efecto de evitar la exposición excesiva y reducir los costos de oportunidad, los fondos para desastres deben usarse para financiar inversiones encaminadas a su mitigación, comprar reaseguros y emplear instrumentos nuevos del mercado de capital tales como las fianzas contra catástrofes. También debería considerarse el uso de otros instrumentos financieros complementarios a los fondos para desastres, como son los préstamos contingentes.

Tras la ocurrencia de los incendios asociados a El Niño, en 1998, Honduras estableció un pequeño fondo para desastres natu-

rales que se desembolsó rápidamente después del huracán Mitch.⁵⁸

A principios de la década de 1990, México creó un fondo federal para desastres que en 1999 tuvo un presupuesto de US\$400 millones.⁵⁹ El Fondo para Desastres Naturales (FONDEN) tiene por objeto financiar ayuda de emergencia en alimentos, atención a la salud y vivienda para las víctimas de desastres. Asimismo, financia reparaciones a infraestructura pública no asegurada y la recuperación económica de hogares de bajos ingresos mediante asistencia para vivienda, rehabilitación de activos generadores de ingresos en el sector agrícola, y transferencias de ingresos a través de programas de empleo de emergencia tales como el Programa de Empleo Temporal (PET).⁶⁰ La dotación federal se reaprovisiona con contribuciones financieras de los estados que se ven afectados por fenómenos naturales y utilizan los fondos.

A nivel local, la ciudad colombiana de Manizales, que ha sufrido aludes de lodo recurrentes, creó un fondo para desastres equivalente al 1% de sus ingresos como parte del Plan General de Prevención y Respuestas ante Desastres (PADEM).⁶¹

A nivel regional, una Facilidad de Reconstrucción de Emergencia para dar Apoyo en Casos de Desastres Naturales e Imprevistos financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo dispone de US\$100 millones para usarlos en proyectos de rehabilitación temporal relacionada con emergencias.

Reducción de la vulnerabilidad a nivel local

Como complemento de las iniciativas nacionales, se necesitan iniciativas especiales para consultar e involucrar a las comunidades en riesgo. Los proyectos son sostenibles a largo plazo sólo si ofrecen incentivos económicos

que estimulen a las comunidades más pobres a adoptar medidas de mitigación que incluyan la educación pública y la participación local.

Puesto que la evacuación y los reasentamientos humanos de emergencia a menudo son las estrategias más apropiadas en las zonas volcánicas o expuestas a inundaciones, estas medidas deben adaptarse a las necesidades de los más pobres. Por ejemplo, cuando la evacuación o la reubicación de la población son temporales, esto significa que se deben atender preocupaciones tales como la del saqueo. Cuando son permanentes, la asistencia debe incluir subsidios para adquirir tierras o microcrédito para la construcción de viviendas.

Los programas de mejoras a los barrios constituyen una estrategia alternativa cuando no es factible reubicar a la población. En la mayoría de las zonas de bajos ingresos, los pobres construyen sus viviendas por sí solos o con ayuda de familiares o vecinos. Generalmente no pueden pagar servicios de asistencia técnica. Por lo tanto, financiar mejoras a viviendas de bajo costo a cambio de trabajo o capacitar en técnicas de mitigación a trabajadores de la construcción en el sector informal puede ayudar a eliminar las infracciones al código de construcción en las zonas pobres. En las zonas rurales, los programas pueden focalizarse en la conservación y la reforestación.

Los programas para las *favelas* de Río de Janeiro y São Paulo, por ejemplo, incluyen obras de estabilización de laderas y drenaje, así como el mejoramiento de viviendas e in-

⁵⁸ CEPAL (1998, p. 16).

⁵⁹ Tomado del discurso de apertura del Secretario de Desarrollo Social de México, Esteban Moctezuma, en la Conferencia del BID sobre Protección Social y Pobreza, febrero de 1999.

⁶⁰ Gobierno of México (1999).

⁶¹ PAHO/WHO (1994).

fraestructura básica expuestas a incendios, crecidas y deslizamientos de tierra.

También existen medidas de bajo costo que pueden ayudar a reducir la vulnerabilidad económica de las comunidades a los desastres naturales. Es posible crear bancos de alimentos en zonas rurales particularmente expuestas a sequías e inundaciones recurrentes. En Burkina Faso se introdujeron bancos locales de cereales para mejorar el sistema de almacenamiento, abatir costos y estabilizar los precios de los alimentos durante todo un año, incluida la temporada de sequía.⁶² Las cooperativas agrícolas comunitarias permiten a los pequeños agricultores obtener créditos o seguros de cosechas. Asimismo, podrían promoverse varias estrategias para diversificar las actividades generadoras de ingresos en las comunidades.

Reducción de los costos económicos y sociales de los desastres naturales

Fase de emergencia

Para ser eficaces, las operaciones de emergencia tienen que basarse en un diagnóstico completo y preciso de la situación y en identificar prioridades y las medidas que se deben tomar (véase el Recuadro 2.4). La ayuda de emergencia a víctimas de desastres incluye la provisión básica de alimentos, agua, albergue y atención médica. Las reparaciones temporales de la infraestructura crítica y el suministro de agua también son cruciales, al igual que la preparación y la planificación para asegurar que se pongan en marcha rápidamente programas de empleo para aquéllos que han perdido su medios de subsistencia.

Un punto clave es que las víctimas de un desastre natural no son sólo los afectados

directamente por el suceso en sí. Por ejemplo, cuando las aguas se calentaron a causa de El Niño, los peces que normalmente habitan en las aguas frente a las costas de Ecuador y Perú abandonaron la zona, y esto empeoró la condición de los pescadores pobres.

El mejor medio para atacar estos problemas son los programas de obras públicas que pueden construir infraestructura social o comunitaria o ayudar en la limpieza y la reconstrucción. Por ejemplo, la nueva estrategia de México para enfrentar desastres naturales incluye la transferencia de recursos del actual programa de Empleo Temporal (PET) a zonas afectadas por desastres naturales.

La rehabilitación de la comunidad también depende de que se haga una transición rápida a soluciones sostenibles desde el punto de vista financiero y que causen menos distorsiones en el mercado. En el caso de la ayuda alimentaria, se tienen que considerar los posibles efectos negativos de las donaciones masivas prolongadas de alimentos y los programas de intercambio de trabajo por alimentos. Si bien brindan asistencia temporal, estos programas en última instancia pueden causar la depreciación local de los alimentos y fomentar la dependencia de los consumidores de la ayuda alimentaria.⁶³ Una vez pasada la emergencia, el uso de mercados locales, subsidios para reactivar la producción local y cupones de alimentos focalizadas en los pobres podrían ser las soluciones más adecuadas.

Del mismo modo, los albergues temporales a menudo pasan a ser soluciones permanentes para los más vulnerables, que son los menos capaces de emprender la rehabilitación por sí solos. La higiene y la seguridad pueden convertirse rápidamente en problemas en es-

⁶² Anderson y Woodrow (1989, pp. 185-207).

⁶³ Barraclough y Moss (1999).

Recuadro 2.4. Cómo hacer frente a los desastres naturales: Lista de verificación para una intervención externa eficaz

1. Identificación de efectos ambientales adversos de eventos esperados:

- Incluye sequías, inundaciones, cambios en la temperatura de las aguas y contaminación del agua potable.

2. Análisis del impacto de estos fenómenos meteorológicos en cuatro áreas:

- Actividades económicas susceptibles de ser afectadas seriamente;
- Infraestructura productiva y vivienda;
- Salud pública;
- Servicios básicos tales como los de suministro de agua y saneamiento, educación y salud.

3. Identificación de las regiones afectadas dentro del país y de los grupos vulnerables dentro de estas regiones, y su ocupación económica:

- Incluye a trabajadores asalariados, pequeños agricultores, etc.

4. Identificación de los posibles efectos de los riesgos naturales en los grupos vulnerables:

- Pérdida de la vida o de facultades físicas y mentales;
- Pérdida del empleo o reducción de la producción; pérdida de poder adquisitivo a causa del desempleo o de cambios severos en los precios (v.gr., precios de alimentos básicos);

- Destrucción de las viviendas existentes u otros activos tangibles, tierras de cultivo, sistemas de suministro de agua y saneamiento;

- Riesgos de enfermedades y desnutrición, especialmente entre los más vulnerables (niños, ancianos);

- Dificultad de acceso a los servicios públicos debido a la destrucción de caminos o de infraestructura social básica.

5. Identificación de acciones prioritarias:

- A corto plazo (emergencia): Distribución de agua, alimentos y medicinas; campañas de vacunación, albergues temporales;

- A mediano plazo (rehabilitación): Subsidios para alimentos; transferencias de ingresos; creación de proyectos de obras públicas para proveer empleo temporal; reconstrucción de viviendas e infraestructura;

- A largo plazo (reconstrucción): Construcción de infraestructura para mitigar efectos futuros; establecimiento de sistemas de monitoreo y respuesta rápida para la siguiente ronda.

6. Identificación de contrapartes pertinentes dentro del país:

- Organismos encargados del manejo de desastres naturales (a escala nacional y local);

- Instituciones que protegen a grupos vulnerables contra otros shocks (v.gr., Fondos de Inversión Social);

- Organizaciones no gubernamentales y otros grupos cívicos con destrezas y disponibilidad para ayudar.

tos albergues. Entre las soluciones se incluyen la ayuda de transporte para las familias con parientes que viven en zonas no afectadas, y la ayuda focalizada de renta.

Para evitar la competencia entre los proveedores de asistencia y el desperdicio de recursos, es necesario mejorar la coordinación

entre organismos del gobierno central y de los gobiernos locales, ONG y organizaciones internacionales. Además, se tienen que tomar medidas para mejorar la distribución de fondos entre los períodos de emergencia y reconstrucción. Muy a menudo, los fondos se acumulan en la secuela inmediata de un desas-

tre, pero escasean en el año siguiente al suceso. Esto provoca que las poblaciones adopten o retomen el comportamiento arriesgado que las hace vulnerables a los desastres y pone en peligro las inversiones realizadas durante la fase de emergencia. Después de la erupción del volcán nevado del Ruiz y de la tragedia de Armero, la fuerte concentración y la falta de coordinación de los proveedores de asistencia en un área geográfica limitada propició la dependencia de muchos de los beneficiarios más pobres, el desperdicio de fondos y la desviación de dinero a la población no pobre.⁶⁴

Rehabilitación y reconstrucción

Después de un desastre en gran escala, los gobiernos nacionales y locales necesitan establecer un mecanismo de manejo de la macroeconomía para atacar el déficit esperado en los ingresos tributarios, el aumento del gasto público, el descenso de las exportaciones y el incremento de las importaciones. Ante la reducción de los ingresos en divisas y de las entradas de capital que ocasiona la asistencia internacional, también puede ser necesario modificar la política cambiaria. En el caso de los países fuertemente endeudados, la tarea de los encargados del manejo de la macroeconomía se dificulta más por la necesidad de dar servicio a la deuda externa y, posiblemente, reprogramarla.

Tras la ocurrencia de un desastre natural, los gobiernos se ven forzados a tomar decisiones macroeconómicas difíciles. Después del huracán Mitch, el Ministro de Finanzas de Guatemala solicitó al Congreso que redujera en 7% el gasto público total a fin de alcanzar los objetivos macroeconómicos, pese a la necesidad de incrementar los gastos de recons-

trucción.⁶⁵ Aunque un incremento en las importaciones de alimentos básicos provoca que se agrave el déficit comercial, también puede impedir que aumenten los precios de los alimentos, aliviar las tensiones inflacionarias y mejorar sustancialmente la suerte de los pobres, como sucedió en Ecuador durante 1997-98 gracias a la manera en que se respondió ante El Niño.⁶⁶

La asistencia internacional focalizada también puede ayudar a mantener la estabilidad macroeconómica, acelerar el proceso de rehabilitación y proteger a los pobres. Después de las inundaciones que azotaron a Bangladesh en 1998, el Banco Mundial estableció un programa de crédito contingente de rehabilitación por un monto de US\$200 millones para este país, que incluyó préstamos de rápido desembolso para financiar la compra de los productos básicos necesarios para la rehabilitación, tales como granos importados para prevenir la inflación en los precios de los alimentos, insumos para la rehabilitación de la agricultura, y maquinaria y materia prima para el sector manufacturero intensivo en mano de obra. El crédito ayudó a mantener la estabilidad macroeconómica al evitar que se agotaran las reservas de divisas y a apoyar la rehabilitación del sector de exportaciones.⁶⁷

Cuando es necesario, las instituciones multilaterales ayudan a aliviar la carga de la deuda de los países que quedan seriamente afectados por desastres naturales. Después del huracán Mitch, el BID y el FMI, de conformidad con la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados, diseñaron programas de

⁶⁴ Anderson y Woodrow (1989).

⁶⁵ Barraclough y Moss (1999, p. 31).

⁶⁶ Vos, Velasco y de Labastida (1999).

⁶⁷ World Bank (1998).

alivio para Honduras y Nicaragua, donde en 1998 la deuda externa llegó a representar el 80% y el 300% del PIB, respectivamente.⁶⁸

La rehabilitación y la reconstrucción también requieren que se refocalice el gasto público y se amplíen los programas de asistencia social existentes. Ante los déficit esperados en los ingresos tributarios, esto implica priorizar. Las prioridades iniciales deben incluir la reparación de infraestructura económica y social crítica (en especial cuando está vinculada a los sectores orientados a la exportación e intensivos en mano de obra) y la provisión de asistencia social a los más pobres y a las zonas más afectadas. Dada su experiencia en el apoyo a la construcción de infraestructura y la prestación de servicios sociales a los pobres, los Fondos de Inversión Social (FIS) pueden ser utilizados —como efectivamente se usó el FIS de Honduras después del huracán Mitch— para canalizar recursos con rapidez, establecer los gastos prioritarios en las comunidades, y minimizar la malversación de fondos o la corrupción.

El período de reconstrucción que sigue a un desastre natural brinda una oportunidad de reducir permanentemente la vulnerabilidad a fenómenos naturales. Sin embargo, la falta de financiamiento y la diversidad de necesidades durante la emergencia a menudo significan que en los proyectos de reconstrucción se haya pasado por alto la mitigación de desastres. Un ejemplo de ello es el caso de la reconstrucción de la Ciudad de México después del terremoto de 1985. Dado que esta ciudad está construida sobre capas de arcilla y en ese entonces la mayoría de las construcciones no eran sólidas, el masivo terremoto (8,1 grados en la escala de Richter) cobró 8.000 vidas, destruyó más de 33.000 viviendas y destabilizó otras 65.000. Los hospitales y los

sistemas de suministro de agua y electricidad, así como los de telecomunicaciones, sufrieron daños extensos. Se estima que el costo de los daños directos ascendió a US\$4.000 millones de dólares. Sin embargo, ante la apremiante necesidad de rehabilitar la capital del país, la escala de los daños y el rigor del shock macroeconómico, en los inicios de la reconstrucción se pasó por alto la vulnerabilidad de la ciudad previa al desastre.⁶⁹

Protección adicional para los más vulnerables

Una meta clave de las fases de rehabilitación y reconstrucción es prestar asistencia focalizada a las poblaciones locales más necesitadas, con base en consultas con las comunidades y los hogares afectados. A fin de mejorar la focalización y evitar los obstáculos burocráticos se pueden usar canales específicos tales como los FIS y las organizaciones no gubernamentales para prestar la asistencia.

También es crítico encontrar soluciones permanentes para los damnificados y los indigentes. Depender de la construcción de viviendas temporales para resolver el problema de los damnificados es una estrategia costosa. Las estructuras semipermanentes que se usan en el período de rehabilitación generalmente se diseñan para varias familias y se localizan en tierras que no se tiene la intención de transferir a sus ocupantes temporales. Por tanto, los indigentes que encaran la posibilidad de permanecer durante largo tiempo en viviendas

⁶⁸ Oxford Analytica (1998).

⁶⁹ De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre, según cita de PAHO/WHO (1994, p. 35).

temporales en general prefieren reinstalarse en zonas riesgosas o invadir tierras.

Es necesario eliminar gradualmente los albergues temporales e identificar nuevas zonas residenciales que impidan que los indigentes vuelvan a construir en terrenos peligrosos. En el caso de los más pobres, la asistencia podría incluir subsidios de renta o crédito para la compra de tierra, así como capacitación básica en reconstrucción de viviendas que no los expongan nuevamente a riesgos. Para responder a la crisis de la vivienda en Honduras, el BID recientemente aprobó un proyecto de US\$10 millones que proporcionará un subsidio de US\$1.000 por hogar para la construcción de viviendas fuera de las zonas de alto riesgo en lotes inscritos en el catastro público. La asistencia está focalizada en familias de bajos ingresos que aún habitan en albergues, viviendas dañadas o zonas de alto riesgo.

Es probable que los problemas presupuestarios y de focalización inadecuada —que caracterizan el gasto público no contingente en vivienda en la región⁷⁰— se agraven en la secuela de los desastres. Por lo tanto, la asistencia internacional canalizada a través de las ONG locales puede ser necesaria para ayudar a la reconstrucción de viviendas a nivel local. Un programa de reconstrucción apoyado por la ONG Cáritas logró mitigar los riesgos relacionados con el terremoto que azotó a Perú en 1990 en una zona pobre que había sido parcialmente destruida. Después de consultar con la comunidad, Cáritas decidió construir viviendas con quinchá, un material local resistente a los terremotos. La ayuda se focalizó en las familias más necesitadas, por ejemplo las encabezadas por mujeres, a las cuales se les proporcionaron los materiales no locales necesarios a cambio de su participación en obras comunales. La mayoría de las casas de quinchá resistieron un segundo terremoto en 1991, que

tuvo una intensidad de 6,2 grados en la escala de Richter.⁷¹

Dado el desastroso impacto de los huracanes, las crecidas y las sequías sobre la agricultura y el ingreso de los pequeños agricultores, otro componente clave de la reconstrucción debe ser un enfoque completo para reactivar la producción agrícola y generar empleos no agrícolas en las zonas rurales pobres. La reparación y el mejoramiento de caminos son pasos cruciales para restaurar los vínculos entre las zonas rurales y los mercados nacionales. Adicionalmente, se puede ampliar el crédito y los subsidios para comprar insumos a las unidades agrícolas pequeñas, e introducir planes focalizados de comercialización y distribución. También deberían usarse nuevos cultivos y métodos agrícolas para evitar una crisis de alimentos y aumentar la capacidad de recuperación futura de la producción agrícola en zonas expuestas a desastres.

En las zonas donde se han destruido las tierras de cultivo, los campesinos deben ser reubicados o provistos con oportunidades alternativas sostenibles que generen ingresos. Los bancos agrarios, que otorgan crédito a los campesinos sin tierra para que se la compren a quienes deseen vendérsela, son un mecanismo que puede utilizarse en situaciones posteriores a un desastre.⁷²

En las zonas de desastre, simultáneamente a las operaciones de reconstrucción, habría que introducir programas de empleo de emergencia o ampliar los ya existentes. Después de las inundaciones de Chiapas, el Programa de Empleo Temporal (PET) del gobierno proporcionó a las familias los ingresos adicio-

⁷⁰ ECLAC (1995, pp. 57-62).

⁷¹ Schilderman (1993).

⁷² Barraclough y Moss (1999, p. 37).



nales que tanto necesitaban, al permitirles trabajar en las brigadas de reconstrucción un día a la semana.⁷³ En el noreste de Brasil, el programa *Frente de Trabalho* ofrece empleos similares en temporadas de sequía. Por ejemplo, durante la sequía de 1979-84, empleó a unos 3 millones de trabajadores en obras de construcción y otras relacionadas con la sequía.⁷⁴

Las instituciones de crédito a la micro-empresa pueden ayudar de manera importante a evitar una crisis crediticia en la fase de reconstrucción. No obstante, dada la probabilidad de que la mayoría de sus clientes sean insolventes, pueden necesitar apoyo internacional. Sus operaciones deberían ampliarse en la secuela del desastre para ayudar a los pequeños empresarios a reiniciar sus actividades y así absorber el desempleo.

Los grupos más vulnerables en una situación de desastre —entre ellos los de mujeres, niños y ancianos— deben recibir atención especial. Entre las medidas que pueden mejorar la rehabilitación de las mujeres y de los hogares encabezados por éstas se cuentan involucrarlas en el manejo de los albergues, establecer programas de empleo de emergencia adaptados a sus necesidades, y asegurar que el proceso de adquisición de vivienda sea imparcial en términos de género. Por otra parte, podría considerarse la expansión de los programas de desarrollo de la infancia temprana, en particular los de alimentación materno-infantil. Y para evitar pérdidas de capital humano, la reconstrucción de escuelas es una de las prioridades más altas. Las familias pobres deben recibir transferencias de efectivo que las alienten a mantener a sus hijos en la escuela. El calendario escolar se puede adaptar a las necesidades de la familia y la comunidad a fin de permitir que los jóvenes participen hasta cierto punto en la iniciativa de rehabilitación sin sacrificar su desarrollo educacional.

Conclusión

La extrema vulnerabilidad de América Latina a los desastres naturales se debe a una combinación de factores socioeconómicos y naturales. A pesar de que es imposible prevenir desastres naturales, su impacto se puede suavizar y mitigar mediante diversas medidas. (En el Recuadro 2.5 aparece una serie de recomendaciones de política a este respecto).

El contar con mejor información acerca de los riesgos naturales y su impacto potencial en las zonas vulnerables puede facilitar la introducción de medidas preventivas alertando a las poblaciones en riesgo y apoyando el establecimiento de sistemas de desarrollo y otros mecanismos para hacer frente a los riesgos. Una estrategia eficaz de prevención de desastres naturales requiere una organización institucional adecuada que se base en la identificación de los riesgos y en la prevención y mitigación de los desastres, una cadena clara de mando y responsabilidad, coordinación institucional y descentralización de las responsabilidades. Más aún, la prevención de desastres requiere una planificación cuidadosa en lo referente al uso de la tierra y a la construcción de viviendas en zonas vulnerables. Esto debería lograrse por medio de una variedad de normas de fiscalización, incentivos económicos de carácter fiscal y en forma de subsidios, y una legislación sólida en materia de propiedad para facilitar la inversión adecuada, así como a través de educación e información.

Se tiene que establecer un marco de preparación para desastres que permita que

⁷³ Tomado del discurso de apertura del Secretario de Desarrollo Social de México, Esteban Moctezuma, en la Conferencia del BID sobre Protección Social y Pobreza, febrero de 1999.

⁷⁴ Magalhaes y Glantz (1992, p. 25).

Recuadro 2.5. Recomendaciones de política claves

1. Incorporar en la estrategia de desarrollo global de la región las cuestiones relativas al manejo de desastres naturales:

- Invirtiendo en la elaboración de mapas de riesgos y vulnerabilidad en las zonas expuestas a desastres;
- Mitigando activamente los riesgos en los sectores de transporte, social, de vivienda, de agricultura y de planificación urbana;
- Creando un marco institucional adecuado para implementar estrategias de mitigación de desastres;
- Emprendiendo la preparación para desastres a largo plazo (sistemas de alerta anticipada, planificación para emergencias de infraestructura social, de transporte y de suministro de agua y energía, campañas de información públicas);
- Mejorar la capacidad de recuperación de la economía mediante la diversificación sectorial, fondos de estabilización o para desastres, incentivos para aumentar el ahorro familiar, y el establecimiento de mecanismos para suavizar las caídas de los ingresos (seguros, microcréditos, créditos a la microempresa).

2. Reducir la vulnerabilidad física y económica de las comunidades pobres en alto riesgo por medio del diseño y la implementación de iniciativas sostenibles de bajo costo tales como:

- Planes para evacuar y reubicar a la población fuera de las zonas de alto riesgo;
- Programas de mejoramiento de barrios que mitiguen la vulnerabilidad a los desastres;
- Mejoramiento de la infraestructura social y de transporte crítica;
- Iniciativas de reforestación con participación de las comunidades;

- Mejoras al sistema de almacenamiento de alimentos o creación de bancos de alimentos;
- Sistemas de radiodifusión para emergencias;
- Campañas de información focalizadas.

3. Minimizar las pérdidas de vidas y los desórdenes en la secuela inmediata de un desastre:

- Evaluando las necesidades de alimentos y atención médica;
- Rehabilitando la infraestructura crítica;
- Suministrando alimentos, agua y albergue temporal a los más pobres y a la vez evitando que se produzcan mayores perturbaciones económicas y sociales (dependencia, corrupción, saqueo).

4. En la fase de rehabilitación, implementar una serie de políticas a favor de la equidad que brinden protección y asistencia a las víctimas más pobres y más vulnerables de un desastre:

- Incorporando en los planes de reconstrucción un componente de mitigación a favor de la equidad;
- Diseñando un marco macroeconómico adecuado;
- Reorientando el gasto social y ampliando los programas de asistencia social existentes;
- Canalizando la asistencia a través de fondos sociales o para emergencias;
- Encontrando soluciones permanentes de vivienda para los damnificados;
- Reactivando las zonas rurales afectadas y la producción agrícola;
- Ampliando los programas de empleo de emergencia y de crédito a la microempresa;
- Brindando protección adicional a los más vulnerables mediante la asistencia social.

5. Asegurar la coordinación adecuada de las iniciativas de mitigación y de reacción entre los donantes, los diferentes niveles del gobierno y las organizaciones no gubernamentales.

cuando éstos ocurran se implementen con rapidez y eficacia los planes de evacuación, rescate y rehabilitación. El sector privado puede hacer una contribución importante formulando planes de seguros, pero antes se debe contar con un marco legal eficaz e incentivos adecuados. Por último, los gobiernos de toda la región pueden crear fondos para desastres a

efecto de asegurar que se disponga de los recursos fiscales necesarios para responder rápida y eficazmente a un desastre natural. Estos fondos pueden servir para financiar las redes de protección requeridas para resguardar temporalmente a los pobres cuyos ingresos se han visto afectados por el desastre, y reconstruir la infraestructura dañada.

Referencias

- Albala-Bertrand, J.M. 1993a. Natural Disasters Situations and Growth: A Macroeconomic Model for Sudden Disaster Impact. *World Development* 21 (septiembre): 1417-34.
- . 1993b. *Political Economy of Large Natural Disasters*. Oxford: Clarendon Press.
- . 1992. *Natural Disasters in Latin America: Economic Patterns and Performance Rules*. Documento No. 278, Queen Mary and Westfield College, University of London.
- Alderman, Harold, Madhur Gautam, y Peter Hazell. 1994. *Rural Demand for Drought Insurance*. Policy Research Working Paper 1383, World Bank.
- Anderson, Mary B. 1990. Which Costs More: Prevention or Recovery. En Alcira Kreimer y Mohan Munasinghe, editores. *Managing Natural Disasters and the Environment*. Washington, D.C.: World Bank.
- Anderson, Mary B. y Peter J. Woodrow. 1989. *Rising from the Ashes, Development Strategies in Times of Disaster*. Boulder: Westview Press.
- Barracough, Solon y Daniel Moss. 1999. Toward Greater Food Security in Central America. Informe comisionado por OXFAM.
- Berke, Philip, Jack R. Kartz y Dennis Wenger. 1993. Recovery after Disaster: Achieving Sustainable Development, Mitigation and Equity. *Disaster* 17(2).
- Clarke, Caroline L. y Mohan Munasinghe, editores. 1994. *Disaster Prevention for Sustainable Development, The International Decade for Disaster Reduction and the World Bank*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Cochrane, H.C. 1975. *Natural Hazards and their Distributive Effects*. Boulder: Institute of Behavioral Sciences.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1999. Guatemala: Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch. México, DF, Naciones Unidas.
- . 1998. *Estado del ambiente y los recursos naturales en Centroamérica*. San José, Costa Rica: CCAD.
- Cuny, Frederick. 1983. *Disasters and Development*. Nueva York: Oxford University Press.
- Dufka, C. 1988. The Mexico City Earthquake Disaster. *Social Casework: The Journal of Contemporary Social Work* 69: 162-70.
- ECLAC. 1995. *Human Settlements: The Shelter of Development*. Organización de las Naciones Unidas Nations: Santiago: Chile.
- Funaro-Curtis, Rita. 1982. Natural Disasters and the Development Process: A Discussion of Issues. U.S. Office of Foreign Disaster Assistance.
- Gobierno de México. 1999. *Diario Oficial*. 31 de marzo.
- Gomariz, Enrique. 1999. Género y desastres: introducción conceptual y criterios operativos. Borrador de informe preparado para la reunión del Banco Interamericano de Desarrollo “El huracán Mitch: necesidades y contribuciones de la mujer”, Estocolmo, mayo.
- Hardoy, Jorge E. 1989. *The Poor Die Young: Housing and Health in the Third World*. Londres: Earthscan.
- Hazell, Peter, Carlos Pomareda y Alberto Valdés. 1986. *Crop Insurance for Agricultural Development: Issues and Experience*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Inter-American Development Bank (IDB). 1999a. Reducing Vulnerability to Natural Hazards: Environmental Management. Documento de Trabajo presentado en la reunión del Grupo Consultivo de Estocolmo sobre la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica, Mayo.
- . 1999b. Honduras Post-Mitch: Problems and Opportunities for the Development of the Rural Economy. Mimeo.
- . 1999c. Post Mitch Honduras, Rural Sector Review, An Agenda for Action. Departamento Regional II. Mimeo.
- . 1999d. Hurricane Mitch: Women's Needs and Contributions. Unidad de la Mujer en el Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible. Mimeo.
- . 1999e. Honduras: Economic Situation and Perspectives. Documento inédito. Departamento Regional 2, Banco Interamericano de Desarrollo, marzo.
- . 1998. *Facing Up to Inequality in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America, 1998-99 Report*. Washington, D.C.: IDB.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC). Varios años. *World Disasters Report*.
- International Food Policy Research Institute (IFPRI). 1997. Rural Finance for Food Security for the Poor. *IFPRI Food Policy Review* 4.
- Jovel, J. Roberto. 1989. Economic and Social Consequences of Natural Disasters in Latin America and the Caribbean. *CEPAL Review* No. 38. CEPAL, Santiago, Chile.
- Kreimer, Alcira y Mohan Munasinghe, editores. 1990. Managing Natural Disasters and the Environment Selected Materials from the Colloquium of the Environment and Natural Disaster Management. División de Políticas e Investigación Ambientales, Banco Mundial.
- Kunreuther, Howard. 1998. *Paying the Price: The Status and Role of Insurance Against Natural Disasters in the United States*. Washington D.C.: National Academy Press
- Magalhaes, Antonio y Michael H. Glantz. 1992. *Socioeconomic Impacts of Climate Variations and Policy Responses in Brazil*. Fundação Grupo Esquel. Brasília, Brasil.
- Munich Reinsurance Group. 1999. Comunicado de prensa, 15 de marzo.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). 1998. Alerta Especial #283, 21 de mayo.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). 1998. *Condiciones de salud en las Américas*. Volumen 1. Washington, D.C.: OPS.
- Otero, Rómulo Caballeros y Ricardo Zapata Martí. 1994. The Impact of Natural Disasters on Developing Economies: Implications for International Development and Disaster Community. En Caroline Clarke y Muhan Munasinghe, editores. *The International Decade for Disaster Reduction and the World Bank*.
- OXFAM. 1987. *An Unnatural Disaster: Drought in Northeast Brazil*. OXFAM: Oxford, Inglaterra.
- Oxford Analytica. 1998. Daily Briefing on Latin America. Noviembre 10.
- . 1997. Daily Briefing on Latin America. Septiembre 3.
- Pan-American Health Organization y World Health Organization. 1994. *A World Safe from Natural Disasters, The Journey of Latin America and the Caribbean*. Monografía

- de la Organización Mundial de la Salud. Washington D.C.: Pan-American Health Organization.
- Schilderman, Theo. 1993. Disaster and Development: A Case Study from Peru. *Journal of International Development* (julio-agosto).
- Scott, C.D. y J.A Litchfield. 1994. *Inequality, Mobility and the Determinants of Income among the Rural Poor in Chile, 1968-1986*. Londres: London School of Economics and Political Science.
- Stockholm Consultative Group. 1999. Social and Ecological Vulnerability. Reunión del Grupo Consultivo de Estocolmo sobre la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica. Abril.
- UNCTAD. 1995. A Ten-Country Analysis of Catastrophic Exposure, Insurance Sector and Country Financial Ability to Bear Risk. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra, obra inédita.
- U.S. Office of Foreign Disaster Assistance (OFDA). 1999. *Significant Data on Major Disasters Worldwide 1900-1995*. Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development.
- Vos, Rob, Margarita Velasco y Edgar de Labastida. 1999. Economic and Social Effects of El Niño in Ecuador, 1997-98. Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad, Departamento de Desarrollo Sostenible. Mimeo.
- Vosti, Stephen. 1999. Understanding and Coping with Natural Disasters: El Niño in Latin America and the Caribbean. Documento presentado en la Conferencia del Banco Interamericano de Desarrollo sobre Protección Social y Pobreza, febrero.
- World Bank. 1999. Managing Disaster Risk in Mexico. Disaster Management Risk Series. Disaster Management Facility, World Bank.
- . 1998. Technical Annex for a Proposed Credit of SDR 146 Million to the People's Republic of Bangladesh for an Emergency Flood Recovery Project. World Bank Report No. T-7264-BD
- . 1996. Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean: Poverty and Inequality. Actas de la conferencia celebrada en Bogotá, Colombia.

Riesgo de desempleo y protección social

Dado que los pobres no pueden permitirse estar desempleados, es posible que sacrifiquen mejores oportunidades y permanezcan en ocupaciones subóptimas. Ante el desempleo, es probable que acepten el primer puesto que les sea ofrecido. Quizá esto explique por qué los latinoamericanos con poca educación engrosan los últimos tramos de la distribución del ingreso y sin embargo tienen menos probabilidad de quedar desempleados que la población que se encuentra en los tramos superiores (véase el Cuadro 3.1).

Sin embargo, esto no elimina la necesidad de programas sociales para proteger a los pobres del riesgo de desempleo. Por el contrario, los shocks de desempleo se tienen que incluir en la agenda de protección social. Puede ser que las tasas de desempleo sean más bajas entre los pobres que entre la población en mejor posición económica, pero el riesgo de desempleo y sus consecuencias adversas son más altos para los pobres. Como no tienen acceso a mecanismos de seguro de desempleo, su estrategia de supervivencia consiste en aceptar cualquier ocupación de baja remuneración que encuentren, aunque ello les signifique estar subempleados y ser menos productivos. Esto limita no sólo su capacidad para salir de la pobreza sino las perspectivas de productividad y crecimiento en la economía en su conjunto.

Para una persona que vive en el nivel de subsistencia o cerca de éste, cualquier pérdida de ingreso a causa del desempleo o de una reducción en los ingresos reales puede ser devastadora. La pérdida de un dólar tiene un impacto mucho más fuerte en alguien que vive en el nivel de subsistencia que en alguien con un nivel de vida más alto. Por lo tanto, el riesgo de desempleo que enfrentan los trabajadores pobres es extremadamente alto si se mide en términos de sus pérdidas potenciales de bienestar.

Existen diversas formas de hacer frente a las pérdidas de ingreso ocasionadas por el desempleo y de suavizar las caídas del ingreso a través del tiempo. La primera consiste en utilizar los ahorros acumulados, o pedir prestado para compensar el ingreso perdido. Pero la gente pobre no está en posición de ahorrar lo bastante para suavizar las caídas de sus ingresos en el caso de que pierda su empleo en el futuro. En su mayoría, los pobres tampoco tienen acceso a mecanismos de crédito formales porque poseen pocos activos para ofrecerlos en garantía y suelen habitar en zonas aisladas. Aún más, los latinoamericanos pobres en general no participan en los esquemas de seguridad social ya sea porque están autoempleados o trabajan en sectores excluidos del sistema de seguridad social. Dependiendo del país, entre el 28 y el

Cuadro 3.1**Tasas de desempleo urbano por años de estudios terminados**
(en %)

País		Total	Años de educación			
			0-5 años	6-9 años	10-12 años	13 años y +
Argentina ¹ Oct. 1994	Total	13,0	14,0		15,0	7,7
	Hombres	11,5	13,1		12,1	5,9
	Mujeres	15,5	15,8		19,7	9,5
Bolivia 2º. Semestre, 1995	Total	4,7	2,9	4,5	6,1	5,0
	Hombres	4,2	3,1	3,6	5,2	4,2
	Mujeres	5,3	2,7	5,9	7,8	6,1
Brasil Sept., 1995	Total	7,2	6,6	10,4	6,9	3,0
	Hombres	6,2	6,0	8,3	5,6	2,2
	Mujeres	8,7	7,5	13,7	8,2	3,7
Colombia Sept., 1995	Total	9,2	7,0	11,0	11,4	7,0
	Hombres	7,0	6,0	7,8	8,4	5,3
	Mujeres	12,2	8,5	15,9	14,8	8,9
Costa Rica Julio, 1995	Total	5,6	6,1	6,4	6,2	3,3
	Hombres	5,2	5,7	6,3	5,4	2,7
	Mujeres	6,3	7,2	6,5	7,5	4,2
Chile Nov., 1996	Total	6,0	6,7	6,7	6,6	4,0
	Hombres	5,1	6,8	5,9	5,2	3,4
	Mujeres	7,3	6,6	8,1	9,1	4,8
Ecuador Nov., 1995	Total	6,8	3,9	6,0	10,0	5,8
	Hombres	5,5	3,0	5,4	7,0	5,1
	Mujeres	8,9	5,1	7,1	13,7	6,8
Honduras Oct., 1994	Total	4,1	7,1	3,6	3,1	1,3
	Hombres	4,5	7,5	3,7	4,1	2,0
	Mujeres	3,4	6,6	3,6	1,3	0,1
México 3º trimestre, 1994	Total	4,5	3,9	5,0	5,0	3,5
	Hombres	5,1	5,4	5,7	5,1	2,7
	Mujeres	3,6	1,2	3,6	4,8	5,1
Panamá Agosto, 1995	Total	16,0	11,8	16,9	19,4	11,8
	Hombres	12,9	11,4	14,3	14,2	8,6
	Mujeres	21,0	13,3	22,2	26,5	15,1
Paraguay Agosto-nov., 1995	Total	5,1	5,4	5,0	6,8	2,5
	Hombres	4,9	5,9	4,7	6,0	2,2
	Mujeres	5,4	4,8	5,3	7,9	3,0
Uruguay 1995	Total	10,1	7,2	12,0	10,5	5,8
	Hombres	7,9	5,8	9,2	7,6	4,7
	Mujeres	13,2	9,9	16,4	13,8	6,7
Venezuela 2º semestre, 1995	Total	10,7	8,9	11,4	11,1	10,1
	Hombres	9,5	9,1	10,3	9,6	7,3
	Mujeres	12,9	8,3	13,9	13,2	13,1

Fuente: ECLAC, 1997

¹En el caso de Argentina, la primera categoría educacional es de 0-9 años.

76% de los trabajadores que se encuentran en el último quintil están empleados por cuenta propia o trabajan sin paga, y la incidencia de la pobreza entre estos grupos es sistemáticamente más alta que entre los empleados de los sectores público y formal.¹ Puesto que están empleados por cuenta propia o trabajan para pequeñas empresas familiares, y son pobres, los trabajadores del sector informal generalmente no pueden cumplir con los reglamentos laborales o contribuir a los sistemas de seguro de desempleo, médico o de pensiones, o bien no están dispuestos a hacerlo. Más aún, el seguro social usualmente está destinado a cubrir sólo a los trabajadores del sector formal, o incluso únicamente a ciertos grupos del sector formal, por ejemplo los empleados públicos.

La protección social inadecuada para los pobres se traduce en empleos de baja productividad y subempleo. Dado que los pobres no pueden hacer frente a la pérdida de ingreso asociada con el desempleo y en general no están asegurados, se ven en la necesidad de aceptar cualquier empleo, aunque esté mal remunerado y sea de pocas horas. El Cuadro 3.2 muestra que en Argentina los trabajadores no calificados trabajan considerablemente menos horas que los calificados. Asimismo, una proporción sustancialmente más alta de trabajadores no calificados dice que le gustaría trabajar más horas, lo que es un indicio claro de subempleo. Por lo tanto, es posible que en las tasas de desempleo se subestime la seriedad del efecto del mismo en la población pobre y poco calificada.

Dado que la búsqueda de empleo es intensiva en tiempo, los trabajadores pobres no asegurados con frecuencia aceptan cualquier trabajo subóptimo en vez de esperar por otro que corresponda mejor a sus posibilidades productivas, y esto hace que se reduzca la productividad promedio en la economía. Más aún, es posible que los individuos reacios a

correr riesgos elijan empleos menos productivos pero que ofrecen un nivel de seguridad más alto, en lugar de actividades más productivas con un riesgo de pérdida más elevado. Por ejemplo, los pequeños agricultores nicaragienses tienden a cultivar un tipo de piña de bajo valor de mercado en vez de una variedad más dulce que es más rentable. Esto se debe a que su variedad es menos susceptible a las plagas y por lo tanto tiene un rendimiento menos variable. Así, aceptan menos ingresos a cambio de mayor seguridad.

Estas estrategias de bajo riesgo ayudan a explicar la persistencia de la pobreza y por qué los trabajadores pobres a menudo se encuentran atrapados en un círculo vicioso. La falta de protección contra el desempleo fomenta que los pobres elijan ocupaciones subóptimas. Normalmente, la aceptación del subempleo y de trabajos de baja productividad es la única estrategia de supervivencia a su alcance para cubrir necesidades de consumo a corto plazo. Pero ésta refuerza su exclusión de los mecanismos contingentes de apoyo ante el desempleo y caídas en el ingreso y les impide percibir salarios más altos.

Por lo tanto, las transferencias de ingresos contingentes al desempleo pueden ayudar a romper el ciclo. Mediante la ampliación del abanico de opciones de los pobres, los programas de protección social pueden aumentar el bienestar individual, reducir la pobreza y mejorar la eficiencia de la economía en su totalidad. La protección social para los desempleados pobres y para la gente que queda por debajo de la línea de la pobreza a causa del desempleo es esencial para asegurar niveles mínimos de consumo familiar, dar tiempo suficiente para que los desempleados busquen un empleo que corresponda a sus posibilidades

¹Véase el Apéndice del Cuadro 3.1.

Cuadro 3.2**Argentina: Subempleo por género y nivel de educación, 1996**

	Nivel de educación			
	Ninguna y primaria	Secundaria	Superior	Total
Horas promedio trabajadas por semana				
Hombres	36,7	40,5	42,7	39,5
Mujeres	24,9	28,9	29,7	27,8
Porcentaje de población empleada dispuesta a trabajar más horas				
Hombres	50,2	43,4	25,4	41,9
Mujeres	61,4	42,5	26,3	43,7

Fuente: Estimaciones del BID basadas en la encuesta de hogares del INEC.

productivas, y ofrecer a los pobres una oportunidad de ocuparse en actividades de más alto riesgo y más rentables que les ayuden a superar definitivamente la pobreza.

Mercados de trabajo informales

Tanto una gran parte de la población económicamente activa de América Latina como la mayoría de los trabajadores de bajos ingresos de la región son empleados por cuenta propia o trabajadores familiares no remunerados (véase el Cuadro 3.3). Esto plantea dos tipos de problemas: excluye a los pobres de los programas de capacitación y de seguridad social del sector formal, y dificulta fiscalizar la situación laboral de la fuerza de trabajo.

Cualquier sistema de seguridad público o privado requiere que el asegurador (principal) pueda fiscalizar al asegurado (agente) a un costo razonable. Sin embargo, en el caso del seguro de desempleo, el desempleado tiene mejor información que los administradores del sistema de seguridad acerca de por qué se quedó desempleado y continúa estándolo. Esta asimetría es mucho peor cuando el trabajador está en el sector informal, lo que explica en parte por qué tan pocos de estos trabajadores están amparados por un seguro de desempleo.

El monitoreo del empleo por cuenta propia, en particular, es difícil y puede ser costosa. Como veremos más adelante, los programas de empleo incorporan tecnología para resolver este problema de fiscalización.

A este extenso sector informal —que representa hasta el 50% de la fuerza laboral en algunos países latinoamericanos²— se le ha visto tradicionalmente como una consecuencia del alto nivel de regulación de los mercados laborales de la región.³ Estas normas aplican a los despidos injustos, los restringen y prescriben indemnizaciones obligatorias. Por otra parte, los gobiernos a menudo participan en negociaciones tripartitas con los sindicatos y los empleadores para la formulación de los convenios colectivos de trabajo. Si bien existe un consenso en el sentido de que los mercados laborales de América Latina están excesivamente regulados, esto no significa que necesariamente sean más rígidos que los de otras partes del mundo, en particular porque con frecuencia las regulaciones se pasan por alto.⁴

² Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

³ Aquí se define a los trabajadores informales como aquéllos que no participan en el sistema de seguridad social. ILO (1999); Harris y Todaro (1970).

⁴ IDB (1998, p. 141).

Cuadro 3.3
Estructura ocupacional
(En %)

	Quintil más pobre		Total	
	Informal ¹	Empleados ²	Informal	Empleados
Urbana				
Argentina	32,1	67,1	21,8	73,8
Bolivia	84,1	1,1	60,1	17,8
Brasil	30,1	49,7	24,9	61,3
Chile	22,8	70,1	24,7	68,1
Colombia	49,0	44,6	32,5	60,8
Costa Rica	23,7	63,5	17,5	72,1
El Salvador	52,6	17,0	32,5	42,4
Honduras	53,5	38,6	31,5	59,2
Panamá	39,9	49,1	18,9	71,3
Paraguay	50,4	7,9	35,4	27,7
Rep. Dom.	37,8	59,8	32,5	61,5
Uruguay	31,5	67,9	24,0	71,7
Venezuela	41,1	53,8	31,5	62,6
Rural				
Brasil	63,8	19,0	49,6	33,3
Chile	42,2	56,7	40,9	54,5
Colombia	78,8	1,9	44,3	13,3
Costa Rica	40,7	45,9	24,3	65,1
El Salvador	71,8	1,4	43,3	15,4
Honduras	79,4	18,1	64,3	30,5
Panamá	85,4	11,2	45,4	48,0
Rep. Dom.	52,1	45,6	40,2	55,2
Venezuela	60,2	37,5	44,2	49,4
Nacional				
Brasil	45,7	35,4	30,3	55,1
Chile	27,8	66,6	27,1	66,0
Colombia	65,9	10,6	36,9	43,0
Costa Rica	34,2	52,4	20,8	68,3
El Salvador	68,2	4,4	36,8	31,6
Honduras	75,6	21,2	49,1	43,8
Panamá	71,0	23,2	28,6	63,0
Rep. Dom.	45,9	51,6	36,1	58,5
Venezuela	45,9	49,4	33,8	60,1

Nota: Los porcentajes no suman 100 porque no se incluyen otras categorías de trabajadores, por ejemplo los empleadores.

¹ El sector informal incluye a los trabajadores empleados por cuenta propia y a los trabajadores familiares no reumunerados.

² La categoría de empleados incluye a los empleados a sueldo de los sectores público y privado.

Fuente: Estimaciones del BID basadas en encuestas de hogares sobre ingresos y gastos familiares.

Las regulaciones del mercado laboral tienen un efecto significativo sobre la composición del empleo. Una legislación laboral extensa se asocia con la existencia de un sector informal más grande en la economía.⁵ Los costos elevados de mano de obra, contratación y despido provocan que se excluya a las mujeres, los trabajadores jóvenes y la gente poco calificada de las oportunidades del mercado de trabajo formal.

Si el tamaño del sector informal se correlacionara positivamente con los reglamentos del mercado de trabajo, las reformas a este mercado en realidad podrían ayudar de manera importante a reducir la magnitud de las actividades informales.⁶ Esto facilitaría llegar a la población pobre afectada por las contracciones económicas a través de los mecanismos de seguro de desempleo o de apoyo al ingreso probados mediante encuestas sobre medios económicos.

La liberalización del comercio y las reformas económicas generales han cambiado rápidamente el entorno económico latinoamericano y puesto en tela de juicio el conjunto de regulaciones vigentes. Durante los años noventa, algunos países iniciaron reformas estructurales al mercado laboral. Argentina, Chile, Colombia, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela decretaron reformas a la legislación laboral con el propósito de crear mercados de trabajo más flexibles.⁷ Estas reformas tienen la intención de aumentar la flexibilidad de las prácticas de contratación y despido en el margen, por ejemplo mediante la difusión del uso de convenios de empleo temporal y la reducción del impuesto sobre las nóminas con el objeto de reducir las rigideces del mercado laboral y fomentar la creación de empleos. En consecuencia, ha descendido la participación de los contratos de prestaciones completas en el empleo total y se han expandido formas de

empleo más precarias. Por ejemplo, se ha producido un aumento pronunciado en la participación de los trabajadores contratados mediante convenios de empleo temporal en el sector formal. Entre 1985 y 1995 esta participación aumentó de 29 a 38% en Argentina, de 30 a 50% en Perú, y de 10 a 30% en Bolivia.⁸ Sin embargo, no existen datos que demuestren que el incremento en los convenios de empleo temporal haya promovido el crecimiento del empleo. De hecho, en la década de 1990, Argentina y Bolivia se contaron entre los países con los peores índices de crecimiento del empleo.⁹

Pese a las reformas iniciales al mercado laboral (o quizá por la falta de profundidad de esas reformas), la participación de los trabajadores en el sector informal latinoamericano de hecho creció de 52% en 1990 a 58% en 1997.¹⁰ Una explicación de esto es que la liberalización en los mercados financieros y de productos ha inducido a las empresas formales a reducir en términos generales el empleo formal para elevar su competitividad en los mercados internacionales, por un lado, al tiempo que ha ampliado las oportunidades para los pequeños empresarios reduciendo sus restric-

⁵ El BID (IDB, 1998, p. 143) observa una relación positiva entre las rigideces del mercado laboral y el tamaño del sector informal.

⁶ Sin embargo, existen investigaciones que sugieren que los mercados de estructura dual pueden ser el resultado de mecanismos endógenos de fijación de salarios adoptados por las empresas del sector formal para atraer a los trabajadores más productivos (por ejemplo, salarios que promuevan la eficiencia). Si la estructura dual del mercado laboral es endógena, las reformas destinadas a reducir las rigideces no servirán para aumentar el tamaño del sector formal (Maloney, 1998a).

⁷ Edwards y Lustig (1997).

⁸ Lora y Pagés (1997).

⁹ Lora y Márquez (1998).

¹⁰ ILO (1999). Estas cifras no corresponden a las del Cuadro 3.1 porque la OIT define de una manera más amplia la informalidad.

ciones crediticias, por el otro. Más aún, dada la tendencia sesgada hacia una mayor calificación en la demanda de mano de obra, es probable que una gran parte de la fuerza de trabajo total, particularmente la de trabajadores pobres y no calificados, continúe empleada en el sector informal y excluida de los mecanismos de seguros formales. Esto sugiere la necesidad de crear mecanismos alternativos que brinden protección social a estos trabajadores y a la vez resuelvan el problema de monitorear su situación laboral.

Empleo, volatilidad de los salarios y shocks económicos

Los problemas de desempleo han persistido en América Latina principalmente porque no se han creado suficientes empleos y, en particular, por la demanda insuficiente de trabajadores poco calificados. La apertura de las economías de la región al comercio internacional no ha producido ni un incremento en la demanda de mano de obra no calificada ni un aumento en los salarios de los trabajadores no calificados, lo que contradice la teoría de la ventaja comparativa en el comercio internacional, según la cual ambos deberían incrementarse.¹¹ De hecho ha tenido el efecto opuesto. En América Latina, la brecha en el ingreso real general —el coeficiente de sueldos reales de empleados a salarios reales de obreros— aumentó en 46% durante 1988-97.¹² Los rápidos cambios tecnológicos y la competencia de algunas economías asiáticas con dotaciones relativamente altas de mano de obra no calificada podrían ayudar a explicar esta tendencia.

Las encuestas de opinión ubican el desempleo como el problema número uno de América Latina. En una encuesta realizada por *Latinobarómetro* en 1998 se observó que uno

de cada cinco latinoamericanos creía que el desempleo era el problema más importante en la región.¹³ La tasa de desempleo promedio de la región aumentó de menos del 6% a principios de la década de 1990 al 8% a fines de la misma. Los países que tenían una tasa de desempleo elevada a principios de la década la siguen teniendo: Bahamas, Barbados, Colombia, Ecuador, Jamaica, Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago, y Uruguay. A la vez, las tasas de desempleo de Argentina, Brasil y Venezuela, que eran bajas a principios de la década, han aumentado. Una de las causas de tal repunte en el desempleo son las crisis severas y repetidas de las economías de estos países, las cuales generan su aumento constante. En Argentina, éste se elevó del 12% en mayo de 1995 a la cifra récord de 18,6% en octubre de 1995 (un promedio anual de 17,5%) a consecuencia de la crisis de liquidez de 1995.¹⁴ En Brasil, aunque la recesión de 1999 no fue tan severa como se había esperado después del desplome del tipo de cambio fijo *real*, el desempleo subió a 8,8% en marzo de ese año, contra el 5,8% en 1997.¹⁵ En Venezuela aumentó de 12,5% en junio de 1998 a 17,4% en julio de 1999, debido a la caída de los precios del petróleo y a la crisis fiscal subsecuente. El origen del fuerte deterioro del ingreso real y del aumento de la pobreza en Venezuela se puede atribuir a los shocks repetidos que este país sufrió durante las décadas de 1980 y 1990.¹⁶

¹¹ Lora y Márquez (1998).

¹² Ibid.

¹³ Un bajo nivel de educación se citó como el segundo problema más grande y los sueldos como el tercero.

¹⁴ Oxford Analytica Brief (mayo 22, 1995 y octubre 11, 1995).

¹⁵ Estimación del Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE). La Asociación de Sindicatos (Diesse) estima que en marzo de 1999 el desempleo era del 12%. Esto se debe a que la Diesse define de una manera más amplia el desempleo.

¹⁶ Ruprah y Marcano (1999).

Aun Chile, cuyo desempeño económico ha superado al del resto de la región en los últimos 20 años, tuvo una tasa de desempleo de dos dígitos en 1999 (11% en julio de 1999, contra 5,6% en mayo de 1998). Esto fue un reflejo del impacto de la crisis asiática en el precio del cobre —el principal producto de exportación de Chile, que representa el 40% de sus ingresos por ese concepto— así como del efecto de las altas tasas de interés destinadas a contener el creciente déficit en la cuenta corriente.¹⁷

La política macroeconómica y la estructura del mercado laboral determinan el grado de rigidez hacia la baja de los salarios reales; esto a su vez, determina la naturaleza del ajuste durante y después de una crisis. Siempre que los salarios reales muestran rigidez hacia la baja, el ajuste a un shock económico negativo se da más a través de las cantidades (empleo y producción) que de los precios (salarios y precios de los productos). La manera en que estos ajustes afectan a los pobres depende de su distribución en los grupos de ingresos.

Un ejemplo de lo anterior es la elección del régimen cambiario. Si bien los tipos de cambio semi-flexibles se han desacreditado en gran medida por su vulnerabilidad a los ataques especulativos y a las consecuencias de los mismos sobre la actividad económica, el debate en torno a los tipos de cambio fijos y flexibles continúa. Con frecuencia, en este debate se pasan por alto los impactos distributivos de tales alternativas. En particular, una economía con un tipo de cambio fijo impondrá rigideces a los precios y forzará a un ajuste cuantitativo en respuesta a una crisis, mientras que bajo un sistema cambiario flexible el ajuste tendrá lugar a través de los precios. Los ajustes en el empleo y los salarios afectan de manera diferente a los distintos segmentos de las poblaciones pobres y no pobres, incluyendo a los

trabajadores rurales y urbanos, los empleados de los sectores público y privado, y los trabajadores calificados y no calificados.

Durante la crisis de 1995 se observaron dos extremos: Argentina experimentó enormes picos en el desempleo, mientras que México reportó drásticas caídas en los salarios reales. Los efectos de la caja de conversión en Argentina, cuya existencia descarta la posibilidad de una política monetaria independiente, contribuyó a que aumentara de modo drástico el desempleo durante la crisis de liquidez que siguió a la devaluación del peso mexicano en diciembre de 1994. El incremento del desempleo abierto fue significativamente mayor para los trabajadores con niveles de educación bajos que para aquellos con niveles de educación más altos en el Gran Buenos Aires (véase el Cuadro 3.4).¹⁸ En lo que se refiere a la fuerza laboral masculina de 25 a 64 años de edad, la tasa de desempleo abierto entre los trabajadores que a lo sumo habían cursado la escuela primaria aumentó en seis puntos porcentuales durante 1994-95, mientras que la correspondiente a aquellos que tenían educación superior aumentó sólo en un punto porcentual (dos puntos en el caso de los que habían cursado la escuela secundaria). En el año siguiente a la crisis, la tasa de desempleo del segmento no calificado de la fuerza laboral masculina se estabilizó, mientras que la del segmento más calificado siguió creciendo. Por otra parte, en relación con 1994, en 1995 un mayor porcentaje de la fuerza laboral empleada reveló que le gustaría trabajar más —tendencia más acen-

¹⁷ Oxford Analytica Brief (julio 24, 1998 y septiembre 10, 1999).

¹⁸ El término “desempleo abierto” se refiere a la tasa de desempleo en un mes particular, no al promedio de todo un año, como se utiliza más comúnmente en los países de la OCDE.

Cuadro 3.4

Tasas de desempleo abierto por grupo de edad, nivel de educación y género, Argentina, 1994-96
(En %)

Fuerza laboral de 25-64 años								
Nivel de educación								
Ninguna y primaria			Secundaria		Superior		Total	
Hombres								
1994	10,7		8,7		4,3		8,8	
1995	16,2	(51,4) ^a	10,8	(24,1)	5,5	(27,9)	12,0	(36,3)
1996	17,3	(6,7)	12,1	(12,0)	7,1	(29,0)	13,1	(9,1)
Mujeres								
1994	13,3		15,7		6,1		12,2	
1995	18,7	(40,6)	18,8	(19,7)	10,5	(72,1)	16,4	(34,4)
1996	20,2	(8,0)	18,5	(-1,5)	11,8	(12,3)	17,1	(4,2)
Fuerza laboral de 15-24 años								
Nivel de educación								
Ninguna y primaria			Secundaria		Superior		Total	
Hombres								
1994	23,3		20,2		13,8		20,3	
1995	29,8	(27,8)	29,3	(45,0)	14,0	(1,4)	27,2	(33,9)
1996	30,0	(0,67)	29,7	(1,3)	30,3	(116,0)	29,9	(9,9)
Mujeres								
1994	31,9		28,4		20,6		26,8	
1995	36,6	(14,7)	35,6	(25,3)	25,3	(22,8)	32,4	(20,8)
1996	44,2	(20,7)	38,2	(7,3)	31,7	(25,2)	37,6	(16,0)

Fuente: Estimaciones del BID basadas en encuestas de hogares del INEC, 1994-96.

^aLas cifras en paréntesis denotan el cambio porcentual con respecto al año anterior.

tuada entre los no calificados—, lo que indica que tanto el desempleo como el subempleo se deterioraron más entre los poco calificados que entre los calificados. Los cambios en los salarios reales por hora, aunque bastante leves (en relación con el caso de México, por ejemplo), en general afectaron más a los trabajadores calificados que a los no calificados, ya que cayeron tan solo 0,5% durante 1995-96 entre la fuerza laboral masculina que cuando mucho había cursado la escuela primaria y en 7% entre aquéllos que habían cursado la escuela secundaria o estudios superiores.

En México, la tasa de desempleo abierto aumentó de 3,7 a 6,3% durante 1994-95, pero en 1997 regresó al nivel previo a la crisis.¹⁹ Sin embargo, el ajuste a través de los salarios reales fue drástico. El Cuadro 3.5 muestra que los salarios reales descendieron en 35-40% entre 1994 y 1996, con reducciones reales proporcionalmente más grandes en los salarios de los trabajadores calificados. Los datos de panel muestran que los hogares pertenecientes

¹⁹ Tasa de desempleo abierto calculada por el INEGI de abril de 1994 a abril de 1995.

Cuadro 3.5

Salarios reales por hora, por género y nivel de educación, México, 1994-96
(Pesos constantes de 1996)

Fuerza laboral de 25-64 años

		Nivel de educación							
		Ninguna y primaria		Secundaria		Superior		Total	
Hombres									
1994	13,0			32,2			89,5		29,5
1996	9,5	(-26,9) ^a		21,1	(-34,4)		53,3	(-40,4)	19,7 (-33,2)
Mujeres									
1994	7,5			37,4			68,4		25,9
1996	5,8	(-22,6)		22,1	(-40,9)		49,3	(-27,9)	17,7 (-31,6)

Fuente: Estimaciones del BID basadas en encuestas de hogares del INEGI de ingreso y gastos, 1994-96.

^aLas cifras en paréntesis denotan el cambio porcentual entre 1994 y 1996.

al decil más bajo de la distribución del ingreso sufrieron en 1994 una pasmosa caída del 27% en su ingreso familiar. Pero el ingreso de los hogares pobres se redujo proporcionalmente menos que el de los hogares no pobres. El ingreso familiar de los situados en el decil más alto cayó 65% en 1994.²⁰ Por lo tanto, la crisis tuvo un impacto más fuerte en el ingreso de los hogares en mejor posición económica que en el de los hogares pobres.

Obviamente, desde una perspectiva del bienestar, es probable que las familias de bajos ingresos hayan sido las más afectadas. Dada la concavidad de las preferencias, para los hogares pobres la pérdida de bienestar puede ser más devastadora que para los hogares en mejor posición económica, aunque la caída de sus ingresos sea proporcionalmente menor. La caída del consumo de bienes y servicios básicos puede ser proporcionalmente más grande para los hogares más pobres porque éstos tienden a gastar todo lo que ganan y más, y porque raras veces tienen acceso a mecanismos para suavizar las caídas de su consumo. En efecto, muchas personas cuyo ingreso estaba justo por encima de la línea de la pobreza antes de la crisis quedaron en la extrema po-

breza un año después: el 78% de las que se encontraban en el segundo decil de la distribución del ingreso familiar antes de la crisis, y el 67% de las que se encontraban en el tercer decil.²¹

La experiencia de Argentina sugiere que las economías con un régimen cambiario fijo, como el de caja de conversión, se acomodan a un shock adverso más a través del ajuste del empleo que del de los salarios reales. El caso de México sugiere que un régimen cambiario flexible conduce a un ajuste mayor en los salarios que en el empleo. Es necesario realizar más estudios para evaluar si esto se repite con regularidad en todos los países. El impacto distributivo difirió significativamente en los dos casos. El ajuste a través del empleo fue más marcado en el segmento de la mano de obra no calificada que en el de la calificada, mientras que el ajuste a través de los salarios afectó más al segundo que al primero. En Argentina, la tasa de desempleo de los trabajadores no calificados aumentó más que la de

²⁰ Maloney y Cunningham (1999).

²¹ Ibid.

los calificados; mientras que en México el ajuste a los salarios reales fue más grande entre los calificados. Estos resultados sugieren que un régimen cambiario flexible puede tener un efecto menos negativo sobre los pobres en relación con aquéllos que no lo son, aunque es poco lo que se puede decir acerca del impacto relativo de estos mecanismos de ajuste alternativos en el bienestar. Como se comentó en el Capítulo 1, los regímenes cambiarios flexibles podrían reducir la incidencia de la pobreza porque la contracción de la producción resultante de un shock adverso es menor que bajo los regímenes menos flexibles. En 1999, Chile abandonó el ajuste gradual del tipo de cambio por un régimen flotante precisamente para reducir el impacto de la crisis en el empleo y la producción.²²

Los shocks sectoriales y regionales también provocan episodios considerables de desempleo, bien temporales o relativamente permanentes. Las regiones afectadas por sequías recurrentes, como el noreste de Brasil, sufren altas variaciones en los ingresos y serios incrementos temporales en el desempleo. Las regiones que se especializan en la producción de un solo producto básico padecen mucho por la volatilidad de los precios internacionales y los cambios en los regímenes comerciales. En diversas ocasiones, las fluctuaciones en los precios del café y el banano y las restricciones al comercio del azúcar han afectado seriamente a regiones de Brasil, Colombia y México, así como a los países de Centroamérica y el Caribe. Las tendencias a la baja en los precios han causado caídas persistentes en los ingresos y el desplazamiento de trabajadores agrícolas. Estas tendencias generalmente afectan a la población menos favorecida de los países pobres (por ejemplo, Belice y Honduras) y a las regiones más pobres de los países —por ejemplo el noreste de Brasil y el sur de

México— en parte porque son las menos diversificadas.

En el caso de los shocks que afectan a un sector o a una economía en su totalidad, existen razones de peso para brindar protección contingente contra el desempleo, por ejemplo con programas de seguro de desempleo y de empleo de emergencia que ayuden a suavizar las caídas del consumo.²³ Los episodios de desempleo ocasionan una gran pérdida repentina de ingresos y al mismo tiempo disminuyen los mecanismos de apoyo formales e informales, como son las transferencias intrafamiliares y el acceso al crédito. Cuando la volatilidad de los salarios reales predomina sobre la volatilidad del empleo, los ajustes en los salarios reales se pueden encarar mejor con mecanismos alternativos de apoyo al ingreso tales como los programas focalizados de desarrollo humano (véase el Capítulo 5).

Es más probable que los shocks individuales de desempleo impliquen un comportamiento voluntario (como haraganear o dedicarse a actividades incongruentes con las responsabilidades del trabajo), lo que hace menos justificable que se brinde protección contingente contra el desempleo que en el caso de un shock exógeno, como lo es una crisis macroeconómica o un desastre natural. Los individuos tienen más responsabilidad cuando se quedan sin trabajo, así que la protección contingente contra el desempleo puede tener efectos en la conducta porque se reducen los costos de estar cesante. Si las personas están tan bien aseguradas contra el desempleo que su nivel de ingresos no se ve afectado cuando pierden su empleo, efectivamente tienen un

²² Oxford Analytica Brief (septiembre 10, 1999).

²³ La protección contingente contra el desempleo es protección condicionada a la ocurrencia de un episodio de desempleo.

incentivo para reducir sus esfuerzos mientras están empleadas o cuando buscan trabajo. Por esta razón, para manejar los posibles efectos perversos en el comportamiento, es necesario examinar cuidadosamente las consecuencias de las intervenciones en el mercado laboral sobre la estructura de incentivos.

Asimismo, puesto que la búsqueda de un empleo es intensiva en tiempo, se necesita cierto nivel de desempleo friccional para asegurar la asignación óptima de recursos humanos en la economía. Como ya comentamos antes, cuando la gente pobre no dispone de seguros generalmente acepta el primer trabajo que le ofrecen, lo que puede resultar en una correspondencia deficiente entre empleadores y empleados, baja productividad y subempleo. Por lo tanto, la protección contingente puede mejorar el bienestar en general aun en el caso de los shocks individuales de desempleo porque da a los desempleados el tiempo necesario para encontrar el empleo más adecuado a sus destrezas.²⁴

Protección social contra los riesgos de desempleo

La protección social contra los riesgos de desempleo es necesaria para mejorar la asignación de recursos en una economía. Proteger a los pobres y a aquéllos que caen en la pobreza a consecuencia del desempleo ayuda a mantener niveles de consumo mínimos para los desempleados y sus familias. Esto da a los desempleados pobres tiempo suficiente para buscar un empleo adecuado. Representa además un mecanismo para reducir su exposición a los riesgos, especialmente si eligen actividades más riesgosas y por ello mismo más rentables. Se requieren múltiples instrumentos para llegar a diferentes grupos objetivo. El seguro de desem-

pleo es un mecanismo eficaz para reducir la exposición al riesgo de los trabajadores del sector formal. Otras iniciativas tales como la asistencia social y los programas de empleo de emergencia y para microempresas se focalizan en los trabajadores pobres no calificados pero abarcan sólo una fracción de esta población. Los programas de capacitación creados para mejorar las posibilidades futuras de empleo de los trabajadores y reforzar la reducción de la pobreza a largo plazo también pueden usarse como mecanismos de transferencia de ingresos.

Seguro de desempleo

El objetivo del seguro de desempleo es proteger a los trabajadores contra el riesgo de desempleo originado en los shocks agregados, regionales e idiosincráticos. En América Latina existen pocos planes de seguros de desempleo. Los que operan cubren tan solo a una fracción de la población económicamente activa, que rara vez representa más del 1% de la fuerza laboral. Estos programas están dirigidos casi exclusivamente a los trabajadores del sector formal, que ya están protegidos por un entorno regulatorio que pone énfasis en las indemnizaciones por despido y en las barreras al mismo.

El Cuadro 3.6 muestra que los planes de seguro de desempleo existentes brindan prestaciones bajas durante un período relativamente corto. Brasil es el país que tiene el sistema de seguro de desempleo más grande de la región, con unos 350.000 beneficiarios, aunque su cobertura en relación con la población objetivo global es muy baja (alrededor del

²⁴ Zilibotti y Marimon (1999) y Acemoglu y Shimer (1998).

Cuadro 3.6
Seguro de desempleo

	Ley	Financiamiento	Tasas de sustitución ^a	Vigencia de la prestación	Prestaciones Mín./Máx.	Cobertura	Requisitos ^b
Argentina	1991 Reformado en 1995	Trabajador: 1% del salario Empleador: 1,5% de la nómina	60%	4-12 meses	Mín.: 1 sm Máx.: 4 sm	Empleados	1 (12), 2, 3
Barbados	1982	Trabajador: 1,5% del salario Empleador: 1,5% de la nómina	60% 10 semanas 40% 16 semanas	26 semanas en un período de 52 semanas		Empleados de 16-64 años	1(6)
Brasil	1986 Reformado en 1990	FAT (impuesto de .65% sobre total de ventas)	1-3 salarios mínimos	4 meses	Mín.: 1 sm	Empleados	4 (36, 4), 5, 6
Chile	1981	Gobierno	US\$37 mensuales los primeros 6 meses, US\$18 los segundos 6 meses	Máx. 1 año ^b		Empleados	2, 4 (12,2), 5
Ecuador	1958, Reformado en 1988	Trabajador: 2% del salario Empleador: 1% de la nómina	Un subsidio único; las cantidades se determinan cada año.			Empleados	1 (24), 7
México		Seguro Social	Pensión de 95%	5 años máximo		Empleados de 60-65 años	
Uruguay	1981	Contribuciones al Seguro Social	Hasta 50%	6 meses	Mín.: 0,5 sm Máx.: 4 sm	Empleados en la industria y el comercio	1 (6), 5, 3, 8
Venezuela	1989 Reformado en 1998	Trabajador: .7% del salario Empleador: 1,5% de la nómina	Hasta 60%	13-26 semanas Máx. \$44		Empleados	1 (12), 2

Fuente: *Social Security Programs throughout the World – 1995*, U.S. Department of Health and Human Services, según aparece en Márquez (2000).

Notas:

sm = salario mínimo.

^aPorcentaje del último salario.

^bRequisitos:

1 (s) – Estar empleado s meses antes de recibir el subsidio.

2 – Disponibilidad para trabajar.

3 – No recibe otras prestaciones de seguridad social.

4 (s, j) – No haber recibido más de s meses de prestaciones en los últimos j años.

5 – Desempleado por motivos ajenos a su comportamiento y a su voluntad.

6 – Sujeto a necesidades económicas.

7 – Período de espera de x días.

8 – Un mínimo de 12 meses entre dos períodos en que se reciban subsidios de desempleo.

^c Los beneficiarios también reciben apoyo para la familia y prestaciones médicas y de maternidad.

7% de los desempleados). Puesto que sólo los trabajadores del sector formal tienen acceso al sistema, la mayoría de los beneficiarios son calificados (el 45% cursó la escuela secundaria o estudios superiores), y las prestaciones se acumulan en los deciles de ingresos medios. Sólo alrededor del 3% de los gastos del seguro de desempleo llega al quintil más bajo de la población.²⁵

En Argentina la participación en el sistema de seguro de desempleo es limitada, a pesar de los grandes aumentos en el número de trabajadores desempleados. La cantidad de beneficiarios ha permanecido estable en 100.000 trabajadores aproximadamente. Más del 70% de ellos son hombres en edad productiva, y más del 50% no son jefes de familia.²⁶

En Venezuela, el sistema de seguro de desempleo adquirió fuerza de ley en 1989, pero nunca se implementó. Se reformó en 1998 para proteger a los beneficiarios por medio de una combinación de programas de seguros individuales y colectivos operados por proveedores de seguros competidores. Pero el sistema reformado todavía no se ha implementado. Dado que sólo los trabajadores con contratos regulados y gravables tienen derecho a prestaciones, es probable que la distribución de beneficiarios sea similar a la de Argentina y Brasil.²⁷

México y Uruguay tienen programas de seguro de desempleo operados por el sistema de seguridad social. En ambos casos la cobertura es bastante limitada, y en el primero se trata tan solo de un pago anticipado de pensión por vejez por un período máximo de cinco años. En Barbados, el sistema de seguro de desempleo también tiene una cobertura limitada, aunque está bastante bien adaptado a las necesidades de la economía de la isla, que sufre episodios de desempleo frecuentes pero breves concentrados en el sector turismo.²⁸

Todos estos programas tienen en común que los criterios de elegibilidad se basan en las historias laborales registradas, lo cual es necesario para limitar la cobertura a los desempleados y no a los que no forman parte de la fuerza laboral. Como una gran parte de los trabajadores pobres se concentra en el sector informal, donde no es fácil monitorear las historias laborales ni las pérdidas de empleo, muchos pobres son excluidos automáticamente del seguro de desempleo. Por ejemplo, el sistema de indemnización por despido sólo se ha aplicado a los trabajadores contratados en el sector formal. Debido a los criterios de elegibilidad y a las dificultades en hacer cumplir los contratos de seguro, los mecanismos de seguro de desempleo tradicionalmente han beneficiado a los trabajadores que pertenecen a los quintiles medios de la distribución del ingreso.

Dichos mecanismos de seguro de desempleo se financian ya sea mediante tributación general o a través del impuesto sobre las nóminas de empleo. Este último impuesto incrementa el costo de la mano de obra y con ello propicia el uso de tecnologías más intensivas en capital y una reducción en el empleo. Desde esta perspectiva, la tributación general es más eficiente. Cuando se aplica el impuesto sobre las nóminas, las compañías con altas tasas de despidos y los trabajadores que pasan por episodios de desempleo frecuentes deben pagar primas de seguro de desempleo más altas. Esto reduce los incentivos a los despidos temporales y hace más sostenible el sistema desde el punto de vista financiero.

²⁵ Paes de Barro y Henriques (1999).

²⁶ Mazza (1999).

²⁷ Márquez (2000).

²⁸ Ibid.

Las cuentas de ahorro para seguro de desempleo son un mecanismo financiero alternativo al seguro de desempleo tradicional, pero con menos incentivos adversos. Conforme a este mecanismo, a los individuos se les exige ahorrar una parte de sus ingresos en cuentas personales que devengan intereses, de las cuales pueden hacer retiros durante períodos de desempleo. Si una cuenta se agota durante uno de estos períodos, el gobierno le presta dinero, que debe ser reembolsado a la misma tasa de interés durante los períodos de empleo. Los saldos positivos en el momento de la jubilación se convierten en ingresos de pensión. Esto puede minimizar los incentivos negativos para la búsqueda de empleo.²⁹ A aquéllos que no pagan el crédito público acumulado previamente se les puede castigar excluyéndolos del programa.

Una de las características principales de estos mecanismos obligatorios basados en el ahorro es que, en teoría, la elegibilidad se puede ampliar automáticamente a todos los miembros de la fuerza de trabajo sin necesidad de distinguir entre el sector formal y el informal. No obstante, en la práctica se excluye a los trabajadores pobres debido a su limitada capacidad de ahorro. Por tal motivo, quizá se tenga que incorporar en estos mecanismos un elemento redistributivo para subsidiar las cuentas de los pobres.

Si bien es posible mejorar el diseño de los sistemas de seguro de desempleo para aumentar el acceso de los pobres, es dudoso que se pueda avanzar significativamente en la ampliación de la cobertura mientras la mayoría pertenezca al sector informal de la economía. Existen otros instrumentos focalizados específicamente en la pobreza que incluyen tecnología para resolver el problema de monitoreo y son más eficaces para llegar a los pobres.

Transferencias en efectivo

Las transferencias en efectivo son un medio para proteger los ingresos de los trabajadores desempleados y subempleados cuyas familias caen por debajo de un nivel de ingreso predeterminado. Las transferencias en efectivo están más condicionadas al nivel del ingreso del hogar que a la situación laboral. Por ende, se pueden utilizar para hacer frente a la variabilidad del ingreso producida por los shocks económicos, independientemente de la situación laboral de los beneficiarios. Una transferencia en efectivo puede ayudar a suavizar las caídas de los niveles de consumo durante períodos de variabilidad de los salarios. Los mecanismos más desarrollados de transferencias en efectivo también pueden ayudar a reducir la persistencia intergeneracional de la pobreza al requerir a las familias que inviertan en la salud y la educación de sus hijos, mejorando en el proceso la acumulación de capital humano de los pobres (véase el Capítulo 5).

Sin embargo, las transferencias en efectivo incondicionales no son compatibles con los incentivos del mercado laboral y pueden inducir distorsiones en la oferta de mano de obra. Cuando el derecho a recibir transferencias desaparece conforme la renta del trabajo individual sobrepasa un nivel predeterminado, las transferencias de efectivo crean desincentivos para trabajar. El retirar la prestación después de que el individuo encuentra un empleo puede dar como resultado una tasa impositiva marginal alta. En México, Progresá resuelve satisfactoriamente este problema haciendo transferencias condicionadas al ingreso inicial y no al actual.³⁰ Las transferencias en efectivo también tienden a crear fuertes dere-

²⁹ Feldstein y Altman (1998).

³⁰ Gómez de León y Parker (1999).

chos de prestación permanente entre los beneficiarios, lo que dificulta ajustar de una manera anticíclica ya sea el número de beneficiarios o la cantidad de prestaciones.

Los programas de transferencia en efectivo para trabajadores desempleados no calificados que incluyen un mecanismo de autofocalización son más aptos para manejar el riesgo de desempleo. El requisito para trabajar es un mecanismo autofocalizado compatible con los incentivos del mercado laboral. Esto también simplifica la verificación y monitoreo de la elegibilidad y sirve para evitar que los beneficios se extiendan a las familias que no los necesitan. En ello reside el atractivo de los programas de empleo de emergencia.

Programas de empleo de emergencia

El objetivo de los programas de empleo de emergencia es transferir recursos a los trabajadores desempleados y (normalmente) no calificados y a la vez limitar los incentivos perversos para no trabajar. Estos programas ofrecen salarios a cambio de trabajo; en otras palabras, son un contrato de seguro de desempleo aunado a una tecnología para monitorear la situación laboral.³¹ Si el salario ofrecido es bajo en comparación con los salarios prevalentes en el mercado para los trabajadores no calificados, los mecanismos de este tipo sólo atraerán a los trabajadores no calificados que tienen pocas oportunidades de ganar dinero en otras partes. Es por ello que los programas de empleo de emergencia son autofocalizados. En particular, pueden focalizarse efectivamente en los trabajadores no calificados, ya que el salario de reserva y el costo de oportunidad están relacionados positivamente con las destrezas y con el nivel de vida.³² Los programas de empleo de emergencia son los más adecuados para

proteger contra el desempleo a los trabajadores pobres ante shocks agregados, regionales, sectoriales o idiosincráticos.

Chile fue el primer país latinoamericano que introdujo con éxito un programa de empleo de emergencia como mecanismo de generación de empleos para trabajadores pobres desempleados. En su momento, la red de programas de obras públicas que se implementó para contrarrestar el alto índice de desempleo generado por la recesión de 1982 dio empleo al 13% de la fuerza de trabajo chilena.³³

El gobierno federal de Argentina lanzó programas de empleo de emergencia intensivos durante la crisis de 1995. El gobierno federal financia y supervisa Trabajar y programas similares a través del Fondo Nacional de Empleo, que se financia con impuestos sobre las nóminas. Los recursos se destinan a obras públicas pequeñas intensivas en mano de obra tales como infraestructura social, caminos y sistemas de sanidad. Estos mecanismos los manejan diversos organismos, que van desde los gobiernos municipales y estatales hasta las organizaciones no gubernamentales.³⁴

En México, los programas de obras públicas se concentran en caminos rurales e infraestructura social; se financian con asignaciones de los ingresos generales del presupuesto federal, y son manejados por los gobiernos estatales y municipales. El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social de Perú se usa como un mecanismo de generación de empleo que puede ajustarse rápidamente a los cambios en los mercados de trabajo locales.³⁵

El impacto directo de un programa de empleo de emergencia debe medirse con base

³¹ Hopenhayn y Nicolini (2000).

³² Lipton y Ravallion (1995).

³³ Márquez (2000).

³⁴ Ibid.

³⁵ Verdera (1998).



en el incremento del ingreso del hogar de los beneficiarios en relación con el ingreso que habrían tenido sin el programa. No se puede suponer que el monto total de la transferencia se traducirá en ingresos más altos, ya que los beneficiarios sacrifican los ingresos de los usos alternativos de su tiempo. El impacto total en términos de la reducción de la pobreza se puede medir con base en el aumento del ingreso comunitario a mediano plazo, que incluye el valor de los activos y servicios producidos que benefician a la comunidad en general. Por esta razón, los grupos objetivo deben ser los trabajadores y las comunidades pobres y debe establecerse un sistema para asegurar la selección adecuada de los beneficiarios y la calidad de los proyectos.

El beneficio de este tipo de programa en términos de la autofocalización —y, con ella, de la eliminación de los costos administrativos que implica la focalización mediante encuestas sobre medios económicos— no necesariamente implica mayores transferencias a los pobres. Estos programas en general encaran los altos costos de operación y administración asociados con el manejo de proyectos de obras públicas. En términos de los beneficios directos, su eficacia en función de los costos es baja si se los compara con otros mecanismos de transferencia. Por ejemplo, el programa Trabajar está bien focalizado puesto que el 70% de los participantes pertenecen al último quintil y el 94%, a las dos últimos quintiles de la distribución del ingreso.³⁶ No obstante, el costo de transferir un dólar de beneficios directos a los pobres fluctúa entre cuatro y cinco dólares. Esto sugiere que Trabajar se puede justificar como un programa para combatir la pobreza sólo si genera beneficios indirectos, tales como el valor de los activos sociales y tangibles que produce, suficientes para compensar sus grandes costos.³⁷

De lo contrario, las evaluaciones del impacto a corto plazo sobre la pobreza que pasen por alto estos beneficios indirectos podrían concluir que los programas públicos de empleo de emergencia, aunque estén bien focalizados, probablemente no superan a las transferencias no focalizadas en la reducción de la pobreza y la variabilidad de los ingresos. No obstante, estos programas pueden reportar otros beneficios que son más difíciles de cuantificar, por ejemplo las mejoras en el capital humano a través de la capacitación en el trabajo y el que se estigmatice menos a la gente por estar desempleada. El valor de la capacitación en el trabajo se debe evaluar en términos de la probabilidad de que un beneficiario encuentre trabajo en comparación con un no beneficiario, y en términos de sus salarios relativos.

Si bien es posible que los programas de empleo de emergencia no sean mejores que otras alternativas para reducir la proporción de gente por debajo de la línea de pobreza, pueden ser sustancialmente más eficaces para llegar a los más pobres. Si realmente atraen a los más necesitados, la transferencia servirá para reducir la severidad de su pobreza, aunque no necesariamente para que la superen de manera definitiva. El impacto sobre la brecha y la severidad de la pobreza puede ser mayor cuando los beneficios atraen a los trabajadores muy pobres, mientras que el impacto sobre el número de pobres puede ser mayor cuando se benefician los que no son tan pobres. Así, una importante disyuntiva de política —que depende del presupuesto disponible, el costo administrativo, la distribución de los salarios y la disposición de la sociedad a tolerar la pobreza severa— es la de brindar la cobertura más amplia posible a los pobres o reducir la cobertura pero ofrecer sala-

³⁶ Jalan y Ravallion (1998).

³⁷ World Bank (1998).

rios más altos.³⁸ Esto último podría atraer a trabajadores no pobres e inducir el racionamiento del empleo. Es necesario realizar más trabajos empíricos para evaluar el impacto de estas diferentes estrategias sobre los pobres en general y los muy pobres en particular.

Los programas de empleo de emergencia adecuadamente diseñados reducen los niveles de filtración hacia los no pobres. Sin embargo el problema de la exclusión de ciertos grupos demográficos puede ser serio. La naturaleza y la localización de las actividades ofrecidas a través de estos programas —principalmente las obras de construcción en sitios lejanos al hogar— revelan que tienden a excluir de cualquier beneficio directo a las mujeres, los niños, los discapacitados y los ancianos, si bien un hogar ciertamente se beneficia cuando su jefe recibe una transferencia. Las necesidades de los niños y de los incapacitados para trabajar se tienen que atacar por medio de diferentes tipos de programas, y la participación femenina en los programas de empleo de emergencia se puede incrementar diseñándolos cuidadosamente.

Como ya se mencionó, los bajos niveles de participación de la mujer se deben en parte al tipo de trabajos que se le ofrecen mediante los programas de empleo de emergencia. Pero también responden a su limitada experiencia en el lugar de trabajo, al hecho de que existen tan pocos programas con atención a las mujeres, a la distancia entre su lugar de trabajo y el hogar, y a su preferencia por los empleos de tiempo parcial puesto que ellas llevan la carga de las responsabilidades del hogar. Para llegar a las mujeres, los programas tienen que ofrecerles empleos tradicionalmente menos dominados por los hombres; que puedan realizar en la casa y se les pague a destajo; y que pongan a su disposición guarderías infantiles. El programa *Wawa Wasi* de Perú es un buen ejemplo de un meca-

nismo de guardería infantil en el que una de las mujeres de un grupo se encarga de cuidar a los niños de las mujeres de ese grupo mientras que otra del mismo grupo puede empezar a trabajar fuera del hogar.

Otro problema importante asociado a los programas de empleo de emergencia financiados y administrados por el gobierno es que tradicionalmente han presentado deficiencias en cuanto a la rendición de cuentas. La selección de proyectos se convierte en un asunto político en el que no se exigen licitaciones públicas, se malversan los fondos y se cargan comisiones ocultas al suministro de materiales. La supervisión inadecuada se suma a la baja calidad de la infraestructura. El nepotismo y el fraude llevan a que se seleccione inadecuadamente a los beneficiarios. Es necesario abordar con cuidado estas cuestiones durante el diseño de proyectos, mediante criterios de selección y procedimientos de aprobación bien definidos, cofinanciamiento de los costos no laborales por los gobiernos locales, controles administrativos, y un sistema de fiscalización que incluya auditorías técnicas y financieras y una evaluación del impacto. El problema de la corrupción se puede superar estableciendo unidades pequeñas independientes para manejar los procesos de licitación de los fondos de inversión social, e incrementando la participación de la comunidad en la selección, el financiamiento y la supervisión de proyectos a nivel local.

Subsidios al empleo y contratos promocionales del empleo

Los programas que subsidian el empleo en el sector privado son de uso mucho menos fre-

³⁸ Lipton y Ravallion (1995).

cuenta que los programas de empleo de emergencia públicos. Esos programas reducen los costos de mano de obra de las empresas privadas y así fomentan la creación de empleos después de shocks agregados y sectoriales. Los subsidios laborales para contratar a jóvenes recién ingresados a la fuerza de trabajo pueden funcionar como sustitutos de programas de capacitación ya que proporcionan a las empresas privadas un subsidio para invertir en el capital humano de trabajadores jóvenes. Sin embargo, estos subsidios pueden causar que las empresas desplacen a un tipo de trabajador con otro, por lo que se tiene que evaluar su eficacia para la creación de empleos netos.

Argentina es uno de los pocos países que utiliza los subsidios laborales al sector privado. Desde 1995 emplea diversos mecanismos para dar subsidios públicos a empleadores del sector privado que han aumentado su número de empleados. Tanto a los trabajadores desplazados del sector público como a los desempleados que no reciben un seguro de desempleo se les han dado vales que pueden usar para pagar obligaciones tributarias. Las empresas también pueden optar por reducciones de impuestos si contratan a determinados grupos de trabajadores, tales como jóvenes, mujeres y veteranos conforme a contratos promocionales. Por otra parte, si contratan a trabajadores nuevos, se subsidian actividades particulares tales como la reforestación. El programa más visible ha sido el de contratos de empleo promocionales, que son menos rígidos que los contratos regulares con prestaciones completas, no instituyen el derecho a la indemnización por despido y posibilitan un impuesto sobre las nóminas más bajo.³⁹

Los subsidios salariales pueden servir para la focalización en grupos vulnerables. Sin embargo, introducen distorsiones en el mercado laboral porque cambian el precio relativo

de diferentes tipos de trabajadores. Estos mecanismos tienen que evaluarse con cuidado. Su impacto positivo neto en la generación de empleos se puede debilitar si simplemente se desplaza a otros grupos de trabajadores. Los contratos de empleo temporal pueden dar lugar a que dentro del mismo sector formal surja un sistema de mercado de trabajo dual. Las empresas podrían continuar con sus estrategias de ajuste del empleo utilizando a trabajadores temporales, por lo general jóvenes o poco calificados, a manera de amortiguador anticíclico. Esto brindaría mayor protección a los trabajadores permanentes cuyos costos de despido son altos. Una consecuencia importante de ello sería que entonces las empresas tendrían menos incentivos para invertir en el capital humano de trabajadores temporales. Si los trabajadores contratados a largo plazo mantienen una protección laboral alta, es probable que la volatilidad del empleo de trabajadores temporales sea muy elevada, problema que se ha presentado en países como España.⁴⁰

Los mercados laborales duales pueden surgir cuando las prestaciones básicas, por ejemplo el acceso a los seguros médicos y de desempleo y a las pensiones, únicamente se otorgan a los trabajadores contratados a largo plazo. Lo anterior se puede evitar extendiendo estos derechos legales a los trabajadores temporales y reduciendo la discriminación por género u origen étnico.

Asistencia a las microempresas

La asistencia a los microempresarios en la forma de capacitación y acceso al crédito no lleva al mismo tipo de problemas de incentivos que

³⁹ Márquez (2000).

⁴⁰ Bentolila y Dolado (1994).

causan los programas públicos de empleo de emergencia y subsidio al empleo. Dado que una gran proporción de la fuerza de trabajo latinoamericana está constituida por empleados por cuenta propia, la asistencia a las microempresas debería ser una parte importante de las estrategias gubernamentales para reducir el riesgo de desempleo. Los shocks tecnológicos pueden acelerar la obsolescencia de las limitadas destrezas de los microempresarios y por tanto desplazar su fuente de ingresos. La capacitación y un mayor acceso al crédito ayudan tanto a protegerse contra riesgos futuros (al incrementar las destrezas y la base de activos) como a superar los shocks (mediante la reconversión en caso de obsolescencia y el amortiguamiento de las caídas del consumo). En general, el crédito será más eficiente para manejar shocks individuales que para manejar shocks agregados, puesto que el crédito disponible puede reducirse durante las contracciones económicas.

Las intervenciones microfinancieras no necesariamente llegan directamente a los trabajadores más pobres. No obstante, sí tienen importantes efectos derivados en las economías locales. En particular, expanden las oportunidades no agrícolas (y más rentables) y el empleo poco calificado en las economías rurales. Asimismo, amplían la variedad de instrumentos de ahorro disponibles para los pobres de las zonas rurales más allá de los instrumentos de ahorro estacionales tradicionales.⁴¹

La mejor estrategia para poner más crédito al alcance de las microempresas es crear sistemas financieros nacionales eficientes (que ofrezcan instrumentos competitivos de ahorro y crédito) e instituciones de servicios para consumidores adecuadamente supervisadas que cubran a una amplia clientela (bancos, asociaciones de crédito y organizaciones financieras no gubernamentales). Para fomentar la extensión de los servicios a áreas más pobres, los

gobiernos pueden ofrecer incentivos de capacitación y financieros a instituciones de segundo rango con la capacidad y la disposición para llegar a la población objetivo. Asimismo, se puede fortalecer a los mercados financieros mediante la transferencia de tecnologías crediticias que aprovechen los conocimientos y las estructuras locales, y financiando los costos fijos iniciales de la cobertura de comunidades de bajos ingresos. La disseminación de información a las microempresas respecto a la disponibilidad de servicios financieros y a los requisitos para tener acceso a estos servicios no es sino uno de los mecanismos para aumentar la participación de los trabajadores de bajos ingresos y empleados por cuenta propia.⁴²

En el área de capacitación, la razón para intervenir es que no existe ningún mercado privado de programas para capacitación corta y práctica adaptados a las necesidades de los microempresarios, principalmente por fallas de información. En varios países latinoamericanos se han implementado mecanismos de capacitación para microempresas (véase el Cuadro 3.7). Un programa precursor en las zonas urbanas de Paraguay a mediados de la década de 1990 fue el Programa Nacional de Información y Capacitación, que abrió la competencia a todas las instituciones dispuestas a diseñar e implementar tales programas. Al mismo tiempo y en respuesta a la demanda, a los microempresarios se les suministraron vales para cubrir parte de los costos de capacitación. Se estableció un centro de intercambio de información para facilitar los flujos de informa-

⁴¹ Por ejemplo, las familias de agricultores tienden a acumular y reducir recursos por medio de la compra-venta de ganado menor, generalmente comprando a precios altos y vendiendo a precios bajos debido al ciclo económico común.

⁴² Legovini y Sánchez (1999) y Chaves y Sánchez (1995).

Cuadro 3.7

Muestra de programas de generación de empleo y asistencia a la microempresa

	Beneficiarios		Gastos	
	Número	% del total de la fuerza de trabajo	Millones de US\$	% del PIB
Argentina		9,31		0,090
<i>Obras públicas financiadas con recursos públicos</i>				
1. Programa de Asistencia Solidaria (PROAS)				
Jefes de familia desempleados en obras públicas ejecutadas conjuntamente por la Secretaría de Desarrollo Social y gobiernos estatales	260.000	2,7	54,5	0,020
2. Programa de Entrenamiento Ocupacional (PRENO)	94.000	1,0	20,0	0,007
3. Programa de Servicio Comunitario (ASISTIR)				
Mujeres jefes de familia en actividades de desarrollo comunitario	25.000	0,3	2,6	0,001
4. Programa Trabajar				
Jefes de familia desempleados en obras públicas ejecutadas por gobiernos municipales y ONG	233.000	2,4	44,9	0,017
<i>Promoción del empleo en el sector privado</i>				
5. Programa de Empleo Privado para Pequeñas y Medianas Empresas				
Subsidio de empleos nuevos para trabajadores desempleados en empresas con menos de 100 empleados	254.000	2,7	42,4	0,016
6. Programa Nacional de Forestación Intensiva (FORESTAR)				
Subsidio de empleos nuevos para trabajadores desempleados en empresas agrícolas/forestales nuevas	21.000	0,2	4,4	0,002
7. Programa de Reinserción Laboral				
Subsidio a trabajadores que encuentran empleo mientras gozan de un seguro de desempleo	n/d		n/d	
8. Programa de Movilidad Geográfica				
Subsidio a trabajadores que tienen que cambiar de lugar de residencia para conservar su empleo	n/d		n/d	
9. Bono para la Creación de Empleo Privado (BOCEP)				
Crédito fiscal para trabajadores desplazados de la nómina estatal; el nuevo empleador puede usarlo como garantía para créditos de bancos públicos	5.200	0,1	73,4	0,027
Brasil¹	221.800	0,5	1,188,8	0,210
1. Programa de Generación de Empleo e Ingresos (PROGER)				
Crédito especial a la micro, pequeña y mediana empresa, a las cooperativas y al sector informal	221.800	0,5	1,188,8	0,210
Chile	4.300	0,1	1,4	0,000
1. Trabajadoras Temporeras				
Servicios de guardería y educacionales para niños de trabajadoras temporales del sector agrícola	4.300	0,1	1,2	0,002

Cuadro 3.7 (Cont.)**Muestra de programas de generación de empleo y asistencia a la microempresa**

	Beneficiarios		Gastos	
	Número	% del total de la fuerza de trabajo	Millones de US\$	% del PIB
2. Programa de Desarrollo del Microempresario Indígena				
Fortalecimiento de las redes económicas de los grupos indígenas mediante la creación de microempresas y apoyo a las mismas	n/d		0,2	
Costa Rica	8.100	0,71	3,3	0,040
1. Programa Nacional de Generación de Empleo				
Transferencia de un salario mínimo a trabajadores desempleados que participan en la construcción de infraestructura social y la prestación de servicios	2.100	0,2	0,1	0,001
2. Pro Trabajo				
- Incentivos para la reincorporación en el mercado laboral y el trabajo temporal:				
Subsidio del 50% del salario mínimo para capacitación en el empleo de trabajadores desempleados/vulnerables	3.400	0,3	2,1	0,026
- Ideas para la productividad:				
Apoyo a la creación de microempresas	2.600	0,2	1,1	0,013
Jamaica	6.000	0,61	21,2	0,50
1. Micro Investment Development Agency (MIDA)				
Crédito para el desarrollo de la microempresa	6.000	0,6	7,6	0,181
2. Government of Jamaica/Government of the Netherlands Microenterprise Project (GoJ/GoN MEP)				
Crédito para el desarrollo de la microempresa	n/d			0
3. Government of Jamaica/European Union Program				
Crédito para el desarrollo de la microempresa	n/d		1,4	0,034
4. Mel Nathan Institute for Development and Social Research (MMI)				
Servicios de desarrollo de la comunidad	n/d		1,6	0,038
5. Enterprise Development Trust (EDT)				
Crédito para el desarrollo de la microempresa	0	0	0,2	0,004
6. The Women's Construction Collective (WCC)				
Capacitación y crédito para las trabajadoras de la construcción	n/d		n/d	
7. ASSIST Ltd.				
Crédito para el desarrollo de la microempresa	n/d		0,1	0,002
8. Beekeeping and Honey Bee Project				
Capacitación y empleo para jóvenes en actividades apícolas	n/d		0,3	0,007
9. SESP				
Capacitación y empleo temporal para trabajadores desempleados	n/d		10,0	0,237

Cuadro 3.7**Muestra de programas de generación de empleo y asistencia a la microempresa**

	Beneficiarios		Gastos	
	Número	% del total de la fuerza de trabajo	Millones de US\$	% del PIB
México	1.024.000	4,42	1,802,0	0,510
1. Programa de Conservación de Caminos Rurales				
Obras públicas rurales para jóvenes desempleados, financiamiento federal, organización de las obras a cargo de los gobiernos estatales y municipales	712.000	3,1	350,0	0,099
2. Programa de Construcción de Infraestructura Física y Obras de Empleo Productivo				
Obras públicas de infraestructura social para jóvenes desempleados, financiamiento federal, organización de las obras a cargo de los gobiernos estatales y municipales	312.000	1,3	1,452,0	0,410
3. Programas Sociales Privados				
Club de Leones y Rotarios	n/d	n/d	n/d	n/d
Perú²	27.800	0,93	100,1	0,002
1. Programa de Autoempleo y Microempresa (PRODAME)				
Capacitación y crédito para la creación de microempresas y apoyo a las mismas	4.200	0,1	0,1	0,000
2. FONCODES				
Fondo de inversión social que construye obras públicas de pequeña envergadura usando fuerza de trabajo local.	23.600	0,8	100,0	0,002

Fuente: Márquez (2000).

¹PROEMPREGO está excluido de la lista de programas de generación de empleos de Brasil porque es un programa de inversión con consecuencias obvias para el empleo, pero cuyo objetivo principal es mejorar áreas como el saneamiento, la infraestructura ambiental y el transporte urbano por medio de líneas de crédito del BNDES.

²Perú también ha implementado varios de sus programas de generación de empleos como subproyectos de inversión intensivos en mano de obra, complementando así las actividades de inversión normales de instituciones tales como el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), la Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE), el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES), SEDAPAL, CORDECALLAO, CORDELIMA, INABIF, el Fondo de Compensación Municipal, PROMANACHCS (Ministerio de Agricultura) y el Ministerio de Transporte.

ción entre microempresarios y proveedores de capacitación. Esto propició el lanzamiento de una multitud de iniciativas privadas que utilizan infraestructura local (rentan espacio en escuelas, cámaras de comercio y organizaciones gremiales) y ofrecen cursos sobre cualquier oficio, desde cocina y panadería hasta electrónica y contabilidad básica. Existen datos anecdóticos que sugieren que las habilidades prácticas así adquiridas permitieron a los empleados por cuenta propia encontrar fuentes inmediatas de ingresos. Se necesita una evaluación rigurosa para determinar el impacto de estos programas y la posibilidad de que se sostengan los mercados recién creados en esta área.

Programas de capacitación y apoyo al ingreso

Los programas de capacitación se usan ampliamente como un mecanismo para transferir ingresos mediante capacitación formal subsidiada, asistencia para buscar empleo, y pasantías de aprendizaje en empresas privadas. A menudo, uno de los grupos objetivo ha sido el de jóvenes desempleados. El Cuadro 3.8 muestra la cobertura y los gastos de los programas de capacitación de jóvenes en varios países. En la mayoría de los casos, estos programas son financiados por el gobierno y puestos en práctica por organizaciones privadas y no gubernamentales con una intervención menor o nula de instituciones nacionales de capacitación tradicionales. Aunque originalmente se hayan concebido como programas de educación puros, estas iniciativas ahora incluyen un componente de apoyo al ingreso. Sin embargo, los programas de capacitación son más adecuados para atacar el desempleo y el subempleo creados por los shocks sectoriales o regionales, que los creados por los shocks

agregados, puesto que su éxito depende de las condiciones generales del mercado laboral.

La tecnología operativa de estos programas de capacitación se basa en *Chile Joven*, un innovador programa de capacitación juvenil que combina una beca de capacitación con un aprendizaje de tres meses con paga en una empresa privada. En vez de comprar directamente servicios de capacitación, los recursos se usan para crear un fondo manejado por un organismo del gobierno central. Este organismo solicita propuestas para proyectos de capacitación y asigna los fondos mediante licitaciones públicas. Las propuestas tienen que describir el contenido de los cursos que se van a impartir e incluir el compromiso de empresas del sector privado de aceptar a los participantes como aprendices, normalmente durante tres meses. El otorgamiento de becas sirve para transferir ingresos a los beneficiarios, los saca de las filas de desempleados, y les permite adquirir experiencia en el mercado laboral durante las pasantías.

El mecanismo de contratación de *Chile Joven* de hecho es un medio de creación de incentivos para que los proveedores de capacitación impartan cursos de buena calidad y pertinentes para el mercado laboral. Esto crea presiones para poner al día el sistema de capacitación tanto en lo que se refiere a las instituciones como al contenido. Las empresas que aceptan aprendices efectivamente fiscalizan la suficiencia y pertinencia de la capacitación impartida. Por ello, el programa se percibe con justa razón como un instrumento para modernizar y conectar el sistema de capacitación a actividades productivas reales.

Argentina y Perú tienen programas (*Proyecto Joven* y *Pro Joven*, respectivamente) inspirados en *Chile Joven* que se focalizan en los jóvenes desempleados y de bajos ingresos. Argentina utiliza el mismo mecanismo de

Cuadro 3.8
Programas de capacitación juvenil

	Beneficiarios		Gastos	
	Número	% del total de la fuerza de trabajo	(Millones de US\$)	% del PIB
Argentina	133.000	1,4	95,6	0,04
Brasil	740.500	1,6	310,2	0,10
Chile	36.600	0,8	18,3	0,03
Costa Rica	13.100	1,2	60,6	0,73
Jamaica	43.500	4,4	18,6	0,44
México	410.300	1,8	135,0	0,04
Perú	1.500	0,1	5,0	0,01

Fuente: Verdera (1998), según aparece en Márquez (2000).

contratación que el programa chileno para desarrollar la capacitación para otros grupos demográficos, y otorga subsidios a los empleadores privados que emplean a aprendices de conformidad con contratos de trabajo promocionales.

Brasil utiliza las licitaciones públicas para la capacitación, pero sus programas operan de una manera sumamente descentralizada. El programa PLANFOR se sustenta mediante un fondo financiado con el impuesto sobre las nóminas. Los fondos se asignan a los gobiernos estatales y locales, que a su vez contratan a diferentes proveedores públicos y privados a través de licitaciones públicas. Los estados deben presentar planes de capacitación anuales a la administración de PLANFOR, y los fondos se asignan en proporción a la participación de cada estado en la fuerza de trabajo total. Este método de asignación se está modificando a fin de que dé cuenta del nivel de pobreza y educación de cada estado, así como de su experiencia en la implementación de los programas de capacitación anuales. En estos momentos el gobierno lleva a cabo una evaluación del impacto de PLANFOR, que se espera mida con precisión sus efectos en el empleo juvenil y la pobreza.

Costa Rica utiliza una institución nacional de capacitación (INA) como canal para prestar servicios de capacitación a trabajadores desempleados semicalificados y calificados. Con sus propios instructores e instalaciones, el INA organiza e imparte programas de capacitación para trabajadores de bajos ingresos en zonas urbanas marginales, trabajadores del sector público desplazados y trabajadores discapacitados. Una medida especial permite al INA subcontratar a otras instituciones de capacitación, pero no utiliza ningún mecanismo especial de focalización.

México es el país que tiene el programa de capacitación y transferencia de ingresos de mayor envergadura en la región. El PROBECAT se ha usado eficazmente como un medio de protección para los trabajadores desempleados y desplazados, y se expande y contrae de acuerdo con las exigencias del ciclo económico. PROBECAT otorga becas a los beneficiarios, y las oficinas estatales de la Secretaría de Trabajo organizan distintos programas de capacitación que se imparten localmente. Según las evaluaciones, el programa es razonablemente eficaz para capacitar a los beneficiarios e incrementar sus ingresos y su probabilidad de conseguir empleo. Sin embargo,

sus efectos positivos tienden a aumentar entre los beneficiarios con niveles de educación más altos.⁴³

Las experiencias subrayan la importancia de definir claramente los objetivos de estos programas. Si la meta es incrementar en el futuro los ingresos y la probabilidad de conseguir empleo de los trabajadores, tal vez los programas de capacitación deben focalizarse en los trabajadores desempleados con experiencia laboral que en efecto son menos propensos a ser pobres. Si en cambio la meta es reducir la variabilidad de los ingresos, se debe reforzar el componente de apoyo al ingreso, entendiendo que los retornos del componente de capacitación probablemente serán más bajos dado que la población objetivo es la de trabajadores pobres y poco calificados con poca experiencia laboral.

Conclusión

Proporcionar mecanismos para asegurar a los pobres y a los que se encuentran cerca de la línea de la pobreza contra el riesgo de desempleo es esencial para protegerlos de las caídas bruscas en los ingresos y ayudarlos a asignar sus recursos con más eficiencia, de manera que superen definitivamente la pobreza y contribuyan al crecimiento económico.

El apoyo en casos de desempleo ayuda a las familias a evitar caídas en su consumo

que, en momentos críticos de su vida, podrían dañar en forma permanente el crecimiento y la capacidad de aprendizaje de los hijos y, por tanto, su capacidad de generar ingresos en el futuro. Por otra parte reduce la exposición de los pobres al riesgo de desempleo ya que les ofrece el incentivo de poder elegir estrategias de más alto riesgo pero también de más alto rendimiento. Por último, al dar al subempleado tiempo para buscar un trabajo que corresponda a su potencial productivo, el apoyo contingente en casos de desempleo incrementa tanto los ingresos individuales como la capacidad productiva de la economía en general.

Mientras la mayor parte de la fuerza de trabajo se sitúe en el sector informal, el seguro de desempleo tradicional no estará preparado para manejar el riesgo de desempleo ni la variación de los ingresos de los pobres. Las alternativas viables son aquellas que se focalizan en los pobres e imponen un costo de participación, como los programas de empleo de emergencia y de capacitación. Aparte, los programas para la microempresa llegan a los pobres antes de que pierdan el empleo, ya que reducen el riesgo de desempleo y aumentan la capacidad de los microempresarios para hacerle frente. El Recuadro 3.1 contiene las recomendaciones principales para reducir los riesgos de desempleo de los pobres.

⁴³ Secretaría de Trabajo y Previsión Social (1995).

Recuadro 3.1. Recomendaciones claves para reducir el riesgo de desempleo de los pobres

Para reducir el riesgo de desempleo de los pobres se requiere una combinación de intervenciones con vistas a mejorar sus opciones productivas, disminuir su probabilidad de desempleo y ayudarlos a hacer frente a la caída de su ingreso si pierden el empleo. Se necesitan mecanismos robustos para evaluar el impacto de estos instrumentos y ayudar a diseñar una política. Las áreas claves por abordar son las siguientes:

Proporcionar a los pobres mecanismos para compartir el riesgo a fin de reducir su exposición al mismo e incrementar la eficiencia de su producción:

- Reformando las regulaciones del mercado laboral que excluyen a los trabajadores del sector informal de los sistemas de seguridad obligatorios (seguro médico, seguro de desempleo y pensiones).
- Estableciendo mecanismos para atenuar el problema de monitoreo que implica el brindar un seguro de desempleo a los trabajadores informales (por ejemplo, mediante una cuenta de ahorros de seguro de desempleo).
- Subsidiando un seguro de desempleo para los trabajadores pobres y no calificados.
- Facilitando el desarrollo de los mercados financieros en general, y para el crédito a la microempresa en particular

Fortalecer la base de activos de los pobres a efecto de reducir la probabilidad de que pierdan el empleo:

- Aumentando la disponibilidad del crédito para reforzar la base de activos de los trabajadores pobres.

- Ofreciendo a los jóvenes y a los microempresarios incentivos de educación y capacitación.

- Proporcionando mecanismos para la capacitación en el trabajo por medio de programas de empleo de emergencia e incentivos al sector privado.

Proporcionar mecanismos de transferencia que ayuden a los pobres a enfrentar las caídas de sus ingresos cuando pierden el empleo:

- Limitando el uso de las transferencias incondicionales de efectivo, ya que son un incentivo perverso para no trabajar.

- Implementando programas de empleo de emergencia que proporcionen un mecanismo para llegar a los trabajadores desempleados y no calificados.

- Mejorando el diseño de los programas de empleo de emergencia para atacar las necesidades de categorías específicas de trabajadores pobres, en particular las mujeres.

- Ofreciendo incentivos financieros para la capacitación a fin de apoyar a los pobres y a los jóvenes durante episodios de desempleo y mejorar sus destrezas.

Introducir mecanismos robustos de evaluación de impacto, con la finalidad de evaluar el efecto sobre la pobreza y la eficacia en función de los costos de los programas de crédito, capacitación y empleo de emergencia.

Apéndice, Cuadro 3.1**Incidencia de la pobreza urbana en las categorías ocupacionales, América Latina^a**
(En %)

País	Año	% de la población total que está en la pobreza	% del total de población empleada que está en la pobreza	% de empleados públicos que están en la pobreza	% de empleados del sector privado (no profesionales o técnicos) que están en la pobreza		% de empleados por cuenta propia (no profesionales, o técnicos) que están en la pobreza		
					Empresa con más de 5 empleados	Empresa con un máximo de 5 dependientes	Empleados domésticos	Industria y construcción	Comercio y servicios
Argentina									
(Gran Buenos Aires)									
	1994	13	5	-	5 ^b	7	10	4	3
Bolivia	1994	47	37	30	40	51	30	46	39
Brasil ^c	1993	46	37	-	31	47	55	50	38
Chile	1996	22	15	7	17	24	20	10	9
Colombia									
(8 ciudades principales)									
	1994 ^e	45	34	15	41 ^d	-3	1	42	42
Costa Rica	1994	21	12	5	11	19	25	24	18
Guatemala	1989	53	42	-	45	54	42	47	34
Honduras	1994	75	66	42	71	83	56	84	77
México	1994	37	29	-	33 ^f	-	56	27 ^g	-
Panamá	1994	31	18	6	16	30	28	26	25
Paraguay									
(Asunción)									
	1992	39	27	-	38	36	29	32	33
Uruguay	1994	10	6	2	6	7	13	12	7
Venezuela	1994	47	32	38	29	48	41	32	32

Fuente: ECLAC.

^a Se refiere al porcentaje de empleados que viven en hogares por debajo de la línea de la pobreza.^b Incluye a los empleados públicos.^c En las columnas correspondientes a las empresas que tienen cinco o más dependientes, a cada persona se la considera un empleado.^d Incluye a los empleados de las empresas que tienen hasta cinco dependientes.^e A partir de 1993 se amplió la zona geográfica de la encuesta, y ahora cubre casi a la totalidad de la población urbana. Hasta 1992, esta encuesta cubría a más de la mitad de dicha población.^f Incluye a los empleados públicos y a aquéllos que trabajan en empresas que tienen un máximo de cinco dependientes.^g Corresponde a la cantidad total de personas empleadas por cuenta propia (excluyendo a profesionales y técnicos).

Apéndice, Cuadro 3.2
Niveles de educación por quintiles
(en %)

	Quintiles					
	I	II	III	IV	V	Total
Argentina 1996 (Gran Buenos Aires)						
Ninguna educación	0,1	-	-	0,1	-	-
Parte de la primaria	20,1	15,9	12,2	8,9	3,2	11,2
Primaria completa	-	-	-	-	-	-
Parte de la secundaria	68,0	66,9	59,0	53,3	29,4	53,6
Secundaria completa	6,0	10,0	12,7	14,6	18,6	13,0
Parte de la universitaria	4,7	5,8	12,1	16,5	24,0	13,6
Universitaria completa	1,2	1,4	4,0	6,6	24,8	8,6
Graduados	-	-	-	-	-	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bolivia 1996						
Ninguna educación	33,2	21,9	11,3	9,0	4,3	14,9
Parte de la primaria	46,1	38,6	32,1	27,7	16,9	31,1
Primaria completa	4,6	6,2	7,1	6,0	5,1	5,8
Parte de la secundaria	13,4	23,2	31,4	30,1	27,2	25,4
Secundaria completa	1,8	6,6	11,2	14,8	16,6	10,8
Parte de la universitaria	0,8	2,7	5,4	9,8	16,5	7,8
Universitaria completa	0,1	0,8	1,6	2,6	13,2	4,2
Graduados	-	-	-	-	-	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Brasil 1996						
Ninguna educación	34,3	24,3	18,9	9,6	3,4	16,6
Parte de la primaria	49,7	48,7	43,8	36,9	21,2	38,8
Primaria completa	3,7	5,5	5,7	5,5	2,9	4,7
Parte de la secundaria	11,9	21,0	30,0	42,9	46,7	32,3
Secundaria completa	0,1	0,2	0,5	1,4	3,0	1,2
Parte de la universitaria	0,2	0,3	1,0	3,6	21,0	6,0
Universitaria completa	-	-	-	0,1	1,8	0,5
Graduados	-	-	-	-	-	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Colombia 1996						
Ninguna educación	17,5	11,0	8,1	5,2	2,3	8,1
Parte de la primaria	57,7	51,7	43,1	36,2	20,2	40,1
Primaria completa	5,2	5,9	5,8	5,1	2,9	4,9
Parte de la secundaria	18,8	29,8	39,5	46,5	46,3	37,5
Secundaria completa	0,2	0,4	0,7	1,3	3,0	1,2
Parte de la universitaria	0,6	1,2	2,7	5,5	22,4	7,4
Universitaria completa	-	-	-	0,2	1,7	0,5
Graduados	-	-	-	0,1	1,3	0,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Costa Rica 1996						
Ninguna educación	19,0	14,2	12,2	7,8	6,0	11,7
Parte de la primaria	40,6	33,6	29,4	24,3	16,0	28,5
Primaria completa	25,3	29,9	27,8	28,4	19,1	26,0
Parte de la secundaria	9,6	14,0	17,7	19,5	17,5	15,7
Secundaria completa	3,0	4,6	7,7	10,0	14,5	8,1
Parte de la universitaria	1,4	2,3	3,5	6,3	12,0	5,2
Universitaria completa	0,2	0,6	0,8	1,3	5,2	1,7
Graduados	0,8	0,8	0,8	2,4	9,7	3,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Apéndice, Cuadro 3.2 (cont.)
Niveles de educación por quintiles
 (en %)

	Quintiles					
	I	II	III	IV	V	Total
Ecuador 1995 (zonas urbanas)						
Ninguna educación	17,1	10,6	9,4	5,8	2,8	8,6
Parte de la primaria	33,1	25,0	19,3	13,7	9,8	19,3
Primaria completa	29,4	32,0	27,4	23,8	16,1	25,2
Parte de la secundaria	14,2	21,6	26,6	30,3	25,4	24,1
Secundaria completa	4,7	6,5	9,1	14,0	17,4	10,9
Parte de la universitaria	1,4	3,3	6,29	9,5	15,98	7,8
Universitaria completa	0	0,5	1	1,4	5,5	1,8
Graduados	0,1	0,5	0,9	1,6	7,0	2,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
El Salvador 1996						
Ninguna educación	46,6	36,9	27,9	18,8	8,1	25,7
Parte de la primaria	40,2	40,8	39	35,3	23,3	34,9
Primaria completa	2,5	3,9	4,2	3,3	2,6	3,3
Parte de la secundaria	10,2	17,6	26	36	41,3	27,9
Secundaria completa	0,1	0,4	1	1,4	2,9	1,3
Parte de la universitaria	0,3	0,5	1,8	4,6	14,8	5,1
Universitaria completa	0,0	0	0	0	0,1	0
Graduados	0,1	0	0,2	0,6	6,9	1,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Honduras 1996						
Ninguna educación	35,3	29,1	22,6	13,6	6,6	19,9
Parte de la primaria	37,3	40,0	34,1	28,4	16,0	30,0
Primaria completa	21,9	22,4	26,5	28,9	23,1	24,7
Parte de la secundaria	4,7	7,1	12,3	18,0	22,0	13,8
Secundaria completa	0,6	1,3	3,8	8,6	19,1	7,6
Parte de la universitaria	0,2	0,2	0,5	1,8	7,6	2,4
Universitaria completa	-	-	0,1	0,5	3,5	1,0
Graduados	-	-	-	0,2	2,1	0,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Jamaica 1996						
Ninguna educación	2,3	2,0	0,6	0,7	0,6	1,2
Parte de la primaria	6,4	6,1	6,3	4,0	4,1	5,3
Primaria completa	14,4	13,9	11,4	13,2	9,8	12,3
Parte de la secundaria	74,3	73,6	76,2	70,6	61,6	70,6
Secundaria completa	0,9	1,8	1,4	4,5	6,4	3,3
Arriba de la secundaria	1,7	2,5	4,0	7,0	17,4	7,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
México 1996						
Ninguna educación	26,0	16,8	12,1	7,7	3,8	12,3
Parte de la primaria	35,2	27,9	21,8	17,8	8,8	21,2
Primaria completa	23,3	23,4	21,8	20,3	10,8	19,5
Parte de la secundaria	13,1	25,5	31,0	31,5	23,4	25,4
Secundaria completa	1,7	4,7	9,9	15,3	25,3	12,4
Arriba de la secundaria	0,5	1,4	2,5	4,8	13,0	4,9
Graduados	0,1	0,3	0,8	2,4	14,8	4,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Apéndice, Cuadro 3.2 (cont.)
Niveles de educación por quintiles
 (en %)

	Quintiles					
	I	II	III	IV	V	Total
Nicaragua 1993						
Ninguna educación	44,1	34,5	23,3	17,4	9,5	24,2
Parte de la primaria	34,8	31,0	27,8	27,4	19,7	27,5
Primaria completa	9,7	12,4	18,2	16,8	16,1	14,9
Parte de la secundaria	10,2	20,3	27,7	32,2	38,5	27,0
Secundaria completa	0,8	0,8	1,3	3,3	4,1	2,2
Parte de la universitaria	0,3	1,0	1,6	2,7	11,2	3,8
Universitaria completa	0,1	0,1	0,1	0,1	1,0	0,3
Graduados	-	-	-	-	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Panamá 1996						
Ninguna educación	12,4	7,3	4,1	2,9	0,8	5,0
Parte de la primaria	26,1	17,1	11,2	8,3	3,5	12,1
Primaria completa	32,5	27,5	23,3	18,2	9,2	21,0
Parte de la secundaria	20,6	31,2	35,9	30,9	21,5	28,0
Secundaria completa	6,4	12,3	17,5	24,4	24,9	18,1
Parte de universitaria	1,4	3,6	6,3	10,5	19,8	9,2
Universitaria completa	0,4	0,7	1,0	3,1	11,8	3,9
Graduados	0,2	0,2	0,6	1,7	8,4	2,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Paraguay 1996 (zonas urbanas)						
Ninguna educación	7,8	4,4	3,3	2,3	0,9	3,4
Parte de la primaria	41,5	31,0	23,6	16,8	8,6	22,6
Primaria completa	25,2	27,4	23,9	21,2	12,3	21,3
Parte de la secundaria	20,7	29,1	31,2	30,9	23,3	27,2
Secundaria completa	4,5	5,6	13,3	17,9	24,8	14,4
Parte de la superior	0,2	1,7	3,8	8,8	17,1	7,3
Superior completa	0,1	-	0,3	0,3	2,1	0,7
Arriba de la superior	-	0,7	0,5	1,7	10,8	3,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Perú 1997						
Ninguna educación	18,0	12,3	7,1	4,8	2,0	8,0
Parte de la primaria	25,3	19,2	13,1	8,6	4,7	13,0
Primaria completa	26,9	19,8	15,7	13,1	9,1	16,0
Parte de la secundaria	27,2	42,2	49,8	50,1	41,1	42,8
Secundaria completa	0,5	1,4	2,5	3,2	4,6	2,7
Parte de universitaria	2,2	5,1	11,8	20,2	38,4	17,5
Universitaria completa	-	0,1	0,1	0,2	1,2	0,4
Graduados	-	-	-	-	1,2	0,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
República Dominicana						
Ninguna educación	35,5	28,9	24,3	21,2	17,1	25,4
Parte de la primaria	34,9	32,8	28,5	25,7	22,8	28,9
Primaria completa	5,3	6,0	5,8	6,1	5,2	5,7
Parte de la secundaria	19,7	25,1	29,2	29,9	26,9	26,2
Secundaria completa	3,5	5,3	7,7	9,5	10,6	7,3
Parte de la universitaria	0,9	1,5	3,9	6,4	11,3	4,8
Universitaria completa	0,1	0,4	0,5	1,1	5,1	1,5
Graduados	-	-	0,1	0,1	0,9	0,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Apéndice, Cuadro 3.2 (cont.)
Niveles de educación por quintiles
 (en %)

	I	II	Quintiles III	IV	V	Total
Uruguay 1996 (zonas urbanas)						
Ninguna educación	3,3	4,3	3,3	1,6	0,7	2,5
Parte de la primaria	21,3	21,9	20,0	15,6	6,7	16,6
Primaria completa	34,4	28,9	26,1	23,9	14,8	24,9
Parte de la secundaria	35,7	35,4	36,7	36,1	32,2	35,1
Secundaria completa	4,3	6,7	8,1	11,5	15,3	9,6
Parte de universitaria	0,9	2,6	5,0	9,2	19,9	8,2
Universitaria completa	-	0,1	0,3	1,0	4,1	1,2
Graduados	0,1	0,1	0,4	1,1	6,4	1,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Venezuela 1996						
Ninguna educación	12,8	9,5	6,0	3,9	2,0	6,3
Parte de la primaria	19,3	15,4	11,8	9,7	6,7	12,0
Primaria completa	26,0	25,8	26,0	22,3	14,7	22,4
Parte de la secundaria	35,8	42,3	46,4	50,6	46,4	44,8
Secundaria completa	0,3	0,6	0,5	0,8	0,9	0,7
Parte de universitaria	4,0	4,7	6,7	8,9	14,6	8,3
Universitaria completa	1,7	1,6	2,6	1,6	14,0	5,2
Graduados	0,1	0,1	0,1	0,3	0,7	0,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Referencias

- Acemoglu, D. y R. Shimer. 1998. *Efficient Unemployment Insurance*. Documento de Trabajo del NBER No. W6686.
- Bentolila, S. y J.J. Dolado. 1994. Labor Flexibility and Wages: Lessons from Spain. *Economic Policy* 18.
- Bertola, G. 1992. Labor Turnover Costs and Average Labor Demand. *Journal of Labor Economics* 4.
- Binswanger, Hans. 1980. Attitude Towards Risk: Experimental Measures in Rural India. *American Journal of Agricultural Economics* 62(3): 395-407.
- Chaves, Rodrigo y Susana Sánchez. 1995. *Mexico: Rural Financial Markets*. Informe del Banco Mundial No. 14599-ME.
- ECLAC. 1997. *Social Panorama of Latin America*. Santiago: United Nations.
- Edwards, Sebastián y Nora Lustig, editores. 1997. *Labor Markets in Latin America: Combining Market Flexibility with Social Protection*. The Brookings Institution: Washington, D.C.
- Feldstein, Martin y Daniel Altman. 1998. *Unemployment Insurance Savings Accounts*. Documento de Trabajo del NBER No. W6860.
- Gómez de León, José y Susan Parker. 1999. The Impact of Anti-poverty Programs on Labor Force Participation in the Case of *Progres*a in Mexico. Documento presentado en la Reunión Anual de la Asociación Económica de América Latina y el Caribe (AEAL), Santiago, Chile.
- Harris, J.R. y M.P. Todaro. 1970. Migration, Unemployment and Development: A Two-sector Analysis. *American Economic Review* 60(1): 126-42.
- Hopenhayn, Hugo y Juan Pablo Nicolini. 2000. Heterogeneity and Optimal Unemployment Insurance. En Nora Lustig (ed.) *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington D.C.: The Brookings Institution/Inter-American Development Bank.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1994-1996*. México.
- Inter-American Development Bank (IDB). 1998 *Facing Up to Inequality in Latin America*. Economic and Social Progress Report. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- International Labour Organization (ILO). 1999. *Key Indicators of the Labour Market*. Ginebra: ILO.
- Jalan, Jyotsna y Martin Ravallion. 1998. *Transfer Benefits from Workfare: A Matching Estimate for Argentina's Trabajar Program*. Documento de Trabajo del Banco Mundial.
- Legovini, Arianna y Susana Sánchez. 1999. *Guatemala: Financial Markets in Rural Areas*. Banco Mundial. Mimeo.
- Lipton, Michael y Martin Ravallion. 1995. Poverty and Policy. En Behrman and T.N. Srinivasan, editores. *Handbook of Development Economics* Vol. 3. Amsterdam: North Holland.
- Lora, Eduardo y Gustavo Márquez. 1998. *The Employment Problem in Latin America: Perceptions and Stylized Facts*. Documento de Trabajo no. 371 de la Oficina del Economista Jefe. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

- Lora, Eduardo y Carmen Pagés. 1997. *La legislación laboral y el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe*. Documento de Trabajo no. 343 de la Oficina del Economista Jefe. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Maloney, William. 1999. *Self-employment and Labor Turnover: Cross-country Evidence*. Documento de Trabajo de Investigación sobre Políticas No. 2102. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1998a. *Are Labor Markets in Developing Countries Dualistic?* Documento de Trabajo de Investigación sobre Políticas No. 1941. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1998b. *The Structure of Labor Markets in Developing Countries: Time Series Evidence on Competing Views*. Documento de Trabajo de Investigación sobre Políticas No. 1940. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Maloney, William y Wendy Cunningham. 1999. Who Suffers During Crises? Preliminary Impressions from the Mexican Crisis. Banco Mundial. Mimeo.
- Márquez, Gustavo. 2000. Labor Markets and Income Support: What Did We Learn From the Crisis? En Nora Lustig, editora. *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington D.C.: The Brookings Institution/Inter-American Development Bank.
- Mazumdar, D., 1983. Segmented Labor Markets in LDCs. *American Economic Review* 73(2): 254-59.
- Mazza, J. 1999. *Unemployment Insurance: Case Studies and Lessons for the Latin American and the Caribbean Region*. Estudio Técnico RE2/SO2, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Ministério do Trabalho. 1998. *Relatório da força-tarefa sobre políticas de emprego – Diagnóstico e recomendações*. Brasília. Agosto.
- Nickell, S. y R. Layard. 1997. Combating Unemployment. Is Flexibility Enough? En *Macroeconomic Policies and Structural Reforms*. París: OCDE.
- Oxford Analytica Brief. Mayo 22, 1995; octubre 11, 1995; julio 24, 1998; y septiembre 10, 1999.
- Paes de Barro, Ricardo y Ricardo Henriques. 1999. *O combate à pobreza no Brasil: dilemas entre políticas de crescimento e políticas de redução da desigualdade*. Documento de Trabajo del IPEA.
- Ravallion, Martin y Gaurat Datt. 1995. Is Targeting through a Work Requirement Efficient? Some Evidence from Rural India. En D. Van de Walle y K. Need, editores. *Public Expenditure and the Poor*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ruprah, Inder y Luis Marciano. 1999. *Falling Apart: Temporal Patterns of Poverty and Inequality in Venezuela*. Documento de Trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social. 1995. Capacitación y Empleo: Evaluación del Programa de Becas de Capacitación Para Desempleados. México D.F. Agosto.
- Scarpetta, S. 1998. *Labor Market Reforms and Unemployment: Lessons from the Experience of the OECD Countries*. París: OCDE.
- Verdera, F. 1998. Análisis comparativo de los programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe. En G. Márquez y D. Martínez, editores. *Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe*. Lima: Banco Interamericano de Desarrollo y OIT.

- World Bank. 1998. Project Appraisal Document for a Third Social Protection Project (Programa Trabajar). Informe No. 17956-AR. World Bank, Washington, D.C.
- Zilibotti, Fabrizio y Ramón Marimon. 1999. Unemployment vs. Mismatch of Talents: Reconsidering Unemployment Benefits. *Economic Journal* 109(445).

Página en blanco a propósito

Protección social para los ancianos pobres

El envejecimiento es predecible, y como tal se distingue de otros tipos de shocks adversos como son los económicos y naturales. Pero al fin y al cabo es un shock, en especial para los ancianos pobres. Envejecer sin un seguro adecuado aumenta drásticamente el riesgo de caer en la pobreza. Puesto que el principal activo de los pobres es su trabajo, las oportunidades de que generen ingresos mediante el trabajo disminuyen con el envejecimiento porque la productividad de las personas declina y cada vez son más excluidas del mercado laboral formal. Cuando las pensiones y otras formas de ahorro no se ajustan como es debido, se pueden deteriorar con la inflación causada por el manejo inadecuado de la macroeconomía. El envejecimiento trae consigo un incremento en la incidencia de padecimientos crónicos, enfermedades mentales y otras discapacidades. Las limitaciones de movilidad de los ancianos los exponen de manera especial a ser afectados por los desastres naturales. Por último, el envejecimiento rápido de la población de un país también representa un shock económico agregado.

El envejecimiento de la población se puede pronosticar con mucha más exactitud y para un horizonte mucho más amplio que otras tendencias relacionadas con la protección social en América Latina. Esto significa que para

los gobiernos debería ser más fácil planificar de antemano, establecer mecanismos para manejar eficazmente una población en proceso de envejecimiento y ayudar a la gente a prevenir los riesgos de quedar en la pobreza durante su vejez.

Existen dos tipos principales de ancianos pobres. El primero está formado por la gente que no fue pobre durante sus años económicamente activos pero que en su vejez cayó en la pobreza porque no pudo balancear el consumo y el ahorro durante su ciclo de vida. En conjunto, la falta de previsión personal, los mercados imperfectos de crédito y seguros, y la desintegración de las estructuras de apoyo familiar tradicionales pueden incrementar los riesgos de que este grupo quede en la pobreza. El segundo grupo de ancianos pobres es el de los pobres estructurales o de por vida, que durante sus años económicamente activos mantuvieron su ingreso en el nivel de la subsistencia. Cualquier mínimo ahorro que pudieron realizar lo tuvieron que utilizar por la necesidad de suavizar las caídas de su consumo, que fue más urgente que la de ahorrar para la vejez.

Los programas de protección social para la población con capacidad de ahorrar para la vejez durante sus años económicamente activos se conocen como seguro social. Estos

programas promueven el ahorro y la obtención de un seguro para suavizar las caídas del ingreso en el curso del tiempo.

La protección a los ancianos que han sido pobres toda su vida se brinda por medio de programas de asistencia social. Estos programas redistribuyen el ingreso de los grupos que han tenido ingresos más altos a los grupos que han tenido ingresos más bajos a lo largo de su vida. También puede haber redistribución en los programas de seguridad social, como parte de su mecanismo normal para compartir el riesgo y mediante la inclusión de garantías de una pensión mínima para los participantes de bajos ingresos.

En América Latina existen ambos tipos de programas, pero el apoyo del seguro social para los ancianos es mucho más importante en términos de los recursos financieros y de la cantidad de población cubierta. Por el contrario, las tasas de cobertura general para los ancianos son notablemente bajas. La mayoría de los latinoamericanos que han sido pobres toda su vida se encuentran sin ningún apoyo público precisamente cuando su capacidad de satisfacer sus necesidades se halla más debilitada.

Dada la estructura demográfica actual de América Latina, es más probable que los jóvenes, y no los ancianos, sean pobres. No obstante, hay un número considerable de personas que son ancianas y pobres a la vez. El Cuadro 4.1 muestra que entre el 6 y el 27% de la población latinoamericana mayor de 65 años se encuentra en el último quintil de la distribución de los ingresos. Las mujeres están especialmente expuestas al riesgo de caer en la pobreza durante su vejez, dado que su participación en la fuerza de trabajo formal es menor y que su esperanza de vida es mayor.

Las tendencias del mercado laboral, junto con las tendencias demográficas, sugie-

ren que en los años venideros probablemente aumentarán las filas de ancianos pobres. Los mercados laborales se han vuelto cada vez más flexibles en respuesta a la globalización y los avances tecnológicos, pero los mecanismos institucionales de seguridad social no han seguido el mismo ritmo. Actualmente, la cobertura de los programas de seguridad social y asistencia social para ancianos está lejos de ser la ideal; y si no se llevan a cabo las reformas institucionales adecuadas, en el futuro la cobertura será peor debido a los cambios demográficos, los altos niveles de desempleo y los cambios en la estructura ocupacional de la región.

La oleada de reformas a los sistemas de pensión que ha experimentado la región ha llevado a que la seguridad social esté cambiando de los sistemas de beneficios definidos con base en el reparto, a sistemas de aportes definidos y capitalización individual. Estas reformas darán más solvencia a los sistemas, lo que adquiere particular importancia conforme la población envejece. Pero la protección social posible dentro del marco de tales sistemas de pensión de segunda generación tiene sus límites. Puesto que las prestaciones individuales están más vinculadas a los aportes individuales, cada vez más personas corren el riesgo de no estar aseguradas o de estar insuficientemente aseguradas.

Está claro que los gobiernos latinoamericanos necesitan reforzar sus programas de asistencia social para los ancianos, pero al intentarlo se enfrentan a un dilema común: si ofrecen más protección a los ancianos pobres, la gente responsable ahorrará menos para su vejez. Esto es particularmente cierto en el caso de los pobres, ya que se puede sugerir con razón que la tasa de descuento entre el consumo presente y el consumo futuro —y, por ende, la importancia del primero contra el segundo—

Cuadro 4.1. Características socioeconómicas de los ancianos en América Latina

País	% de personas en el quintil más pobre de ingresos que tienen 65 años o + (1)	% de personas de 65 años o + en el quintil más pobre de ingresos (2)	Relación de las características promedio de los individuos de 65 años o + a los que están entre los 15 y 64 años (quintil más pobre)		
			Ingreso (3)	Tamaño de la familia ¹ (4)	Años de escolaridad (5)
Nacionales					
Brasil	2,3	7,9	1,17	0,98	0,27
Chile	2,4	6,2	1,06	1,04	0,45
Colombia	5,4	20,0	1,03	0,78	0,44
Costa Rica	8,2	26,5	0,85	0,62	0,44
Ecuador	5,9	26,8			
El Salvador	4,8	15,9	1,05	0,82	0,22
Honduras	4,2	22,8	0,99	0,79	0,26
Jamaica	7,1	17,4			
México	4,7	20,3			
Nicaragua	2,7	16,8			
Panamá	5,5	17,9	1,00	0,76	0,38
Perú	4,2	14,6			
Rep. Dom.	4,0	18,4	0,94	1,08	0,39
Venezuela	4,0	19,2	1,01	0,80	0,33
Urbanas					
Argentina	5,8	9,4	1,03	0,57	0,59
Bolivia	4,7	21,2	1,10	0,61	1,01
Brasil	3,5	11,9	1,13	0,82	0,30
Chile	2,6	7,1	1,10	1,04	0,44
Colombia	4,8	17,4	1,00	0,90	0,52
Costa Rica	8,3	23,5	0,94	0,69	0,42
Ecuador	4,1	19,9			
El Salvador	7,0	21,2	0,98	0,85	0,20
Honduras	4,9	27,2	0,89	0,87	0,38
Jamaica	5,8	16,4			
México	4,3	19,4			
Nicaragua	3,3	19,7			
Panamá	4,3	13,9	1,00	0,94	0,52
Paraguay	3,9	16,1	0,91	0,89	0,42
Perú	4,6	15,2			
Rep. Dom.	4,0	17,3	0,97	1,19	0,36
Uruguay	5,7	7,4	1,10	0,77	0,52
Venezuela	3,8	19,0	1,00	0,78	0,38
Rurales					
Brasil	0,8	15,9	1,13	1,08	0,26
Chile	1,6	3,7	0,99	1,18	0,28
Colombia	5,5	19,8	1,00	0,71	0,40
Costa Rica	8,5	30,4	0,87	0,61	0,44
Ecuador	6,5	26,3			
El Salvador	4,3	15,8	1,08	0,76	0,28
Honduras	4,1	21,8	1,00	0,76	0,21
Jamaica	7,7	16,7			
México	4,1	16,6			
Nicaragua	1,8	12,4			
Panamá	5,4	16,5	0,89	0,79	0,34
Perú	3,2	12,9			
Rep. Dom.	4,0	20,2	0,95	1,00	0,38
Venezuela	3,9	17,6	0,96	0,79	0,15

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, basado en encuestas de ingresos y gastos de hogares.

¹ Basado en jefes de hogar

es más alta para la gente pobre que para la gente en mejor posición económica.

Los gobiernos tienen que encontrar un balance apropiado entre los programas de seguridad y de asistencia al construir un sistema integrado de protección social para los ancianos. La tasa de crecimiento de un país, el grado de informalidad en el mercado de trabajo, el nivel de desigualdad, las tendencias demográficas, la capacidad institucional para administrar programas e incluso las consideraciones de carácter político ocupan un lugar importante en el diseño de programas.

Los cambios demográficos de los próximos 20 años causarán un incremento del 50% en el coeficiente de dependencia, es decir, el coeficiente de la población que no está en edad de trabajar en relación con la que sí está en edad de trabajar. Por lo tanto, los países de la región necesitan aprovechar la oportunidad actual —que se caracteriza por tener una proporción más alta de población en edad de trabajar— para introducir reformas que aumenten la sostenibilidad financiera del seguro social y amplíen la cobertura de la seguridad y la asistencia a los pobres.

Para ser sostenibles desde las perspectivas política y financiera, las reformas deben basarse más en la seguridad social antes que en la asistencia social, e incluir fuertes componentes redistributivos para combatir la pobreza de los ancianos. Los programas de seguridad social deben ofrecer incentivos para que los trabajadores pobres no asegurados y los empleadores del sector informal hagan contribuciones al sistema. Las prestaciones deben estar íntimamente vinculadas a las contribuciones, pero el sistema debe incluir también planes de pensión mínima para que se financie a los contribuyentes de bajos ingresos con las recaudaciones impositivas generales.

Este pilar público del sistema de reparto asegura un ingreso mínimo para los con-

tribuyentes durante su vejez. Todo programa de asistencia social debe asegurar un ingreso mínimo para los pobres que no han hecho aportes al sistema. Pero los programas de asistencia social no contributivos sólo pueden ser un último recurso, y no una alternativa a la participación en un seguro social contributivo; más bien, en su diseño se debe minimizar el desplazamiento de la protección social informal que brinda la familia extendida. Además, las prestaciones deben probarse a través de medios de verificación de ingresos (*means-tested*) y mantenerse muy por debajo de la pensión mínima en el sistema contributivo, a fin de evitar los incentivos perversos. Para asegurar que los ancianos pobres puedan mantener niveles de consumo mínimos, las subvenciones de asistencia social pueden complementarse con subsidios en especie.

Vejez y pobreza

La vejez y la pobreza tienden a guardar una relación inversa porque la esperanza de vida de los pobres es menor que la de los ricos.¹ Los pobres que llegan a la tercera edad tienen menores probabilidades que aquellos de su generación en mejor posición económica de contar con ahorros o con acceso a la cobertura del seguro social.²

¹ La mayoría de las afirmaciones de que existe una relación entre la esperanza de vida y el ingreso se basan en comparaciones de promedios de países o regionales. Véase Pritchett y Summers (1993).

² Además de que su esperanza de vida es más corta, los pobres tienen más probabilidades de sufrir prematuramente el deterioro del envejecimiento que la población en mejor posición económica, debido a sus deficiencias nutricionales, a la falta de atención médica y a que realizan trabajos que requieren más esfuerzo físico. Por ello, es probable que queden incapacitados a una edad más temprana.

Hoy en día es relativamente pequeña la proporción de ancianos entre los pobres. En el grupo de edad de 65 años o más, es inferior al 5% en la mayoría de los casos y nunca superior al 10% (véase el Cuadro 4.1).³ Entre los países con una alta proporción de ancianos pobres se encuentran Jamaica (7,1%) y Costa Rica (8,2%). En Brasil, El Salvador y Honduras, los ancianos pobres están más concentrados en las ciudades, mientras que en Jamaica y Ecuador se ubican más a menudo en las zonas rurales. El porcentaje de miembros de 65 años y más de una generación en el último quintil de la distribución del ingreso fluctúa entre 15 y 20% en la mayoría de los países. Brasil (7,9%) y Chile (6,2%) sobresalen en el extremo inferior, y Costa Rica (26,5) y Ecuador (26,8) en el extremo superior. Si bien los promedios nacionales encubren diferencias importantes entre las zonas rurales y urbanas, sigue siendo válido que la proporción de ancianos respecto de los pobres generalmente es más baja que la proporción de pobres respecto de la población total. Tan solo en Costa Rica, Ecuador, Honduras y México, la proporción de pobres en el último quintil es más del 20% a escala nacional.

Sin embargo, aunque la mayoría de la gente pobre son niños o personas en edad de trabajar, en muchos países uno de cada cuatro ancianos es pobre. Por lo tanto, si bien es importante que los gobiernos de la región respondan a las necesidades de un mayor número de niños y de gente en edad de trabajar que se encuentran en la pobreza —ayudándoles a cubrir necesidades de subsistencia básicas, invertir en capital humano y ahorrar para su retiro—, no pueden olvidarse de establecer mecanismos de protección social adecuados para los ancianos pobres de hoy en día. Más aún, conforme la transición demográfica se acerque a su fin en las próximas décadas, es probable que aumenten de manera constante tanto la proporción de

ancianos entre los pobres como la de ancianos pobres entre los ancianos.

Estrategias de supervivencia para los ancianos pobres

Las principales estrategias de supervivencia entre los ancianos pobres de América Latina son continuar trabajando más allá de edad normal de retiro y depender de la protección de transferencias externas y de la familia extendida.

El Cuadro 4.2 muestra que si bien las tasas de participación de los ancianos en la fuerza laboral son inferiores a las de los individuos en edad productiva (15-64 años), la diferencia es mucho menor en el caso de que aquéllos que se encuentran en el último quintil del ingreso.⁴ A escala nacional, es más probable que los ancianos pobres continúen participando en la fuerza laboral que los ancianos en mejor posición económica (excepto en Costa Rica, República Dominicana, Nicaragua y Venezuela). Las tasas de participación de los ancianos son mucho más elevadas en las zonas rurales que en las urbanas, salvo en Brasil, que tiene un programa rural de pensión sumamente generoso para los grupos de bajos ingresos.

³ Los Cuadros de este capítulo comparan a los hogares o individuos del último quintil de la distribución del ingreso con aquéllos que se encuentran en la distribución total del ingreso. Así, el último quintil del ingreso se incluye en la distribución total y con ello disminuyen las diferencias entre estos dos grupos. Por esta razón, las comparaciones entre pobres y ricos basadas en estos datos subestiman las verdaderas diferencias.

⁴ El CELADE (1997) también observó que si bien las tasas de participación en la fuerza laboral relacionadas específicamente con la edad declinan conforme ésta aumenta, más de la tercera parte de los hombres latinoamericanos de 65 años o más continuaron participando en la actividad económica en 1995.

Cuadro 4.2.
Tasas de participación en la fuerza laboral
 (En %)

	65 años o +		15-64 años		Mujeres		Hombres	
	Quintil más pobre	Total	Quintil más pobre	Total	Quintil más pobre	Total	Quintil más pobre	Total
Nacionales								
Brasil	30,7	24,4	66,7	70,2	48,2	51,3	83,4	82,2
Chile	16,9	16,6	47,4	59,0	16,9	33,8	77,7	75,6
Colombia	35,0	28,3	58,6	65,1	33,3	44,0	83,2	81,9
Costa Rica	12,1	16,2	50,4	60,7	20,1	33,9	73,8	79,7
Ecuador	56,6	46,7	68,6	72,3	46,1	49,1	80,7	79,9
El Salvador	36,2	32,6	51,4	61,1	21,2	40,1	83,9	79,8
Honduras	49,4	48,4	57,5	65,7	28,2	40,7	90,6	89,5
México	44,6	34,1	61,9	62,4	30,5	35,1	68,3	70,6
Nicaragua	33,4	35,8	52,5	60,5	19,1	34,5	61,7	64,1
Panamá	35,2	19,6	57,0	64,5	24,8	41,2	85,1	79,9
Perú	51,3	37,8	82,2	72,0	66,7	52,3	81,9	74,0
Rep. Dom.	25,0	30,1	69,2	76,7	45,5	54,1	89,8	93,3
Venezuela	27,4	29,0	56,3	65,4	31,6	43,4	78,4	82,6
Urbanas								
Argentina	16,5	10,5	63,8	68,1	43,1	44,2	77,0	75,8
Bolivia	79,6	57,9	89,1	74,7	83,6	64,6	93,6	83,1
Brasil	16,9	18,4	59,4	68,6	40,9	49,9	75,6	80,4
Chile	11,8	14,8	47,5	59,2	20,5	36,0	74,7	74,4
Colombia	23,3	21,9	58,1	65,9	39,5	48,4	76,2	79,1
Costa Rica	8,6	14,1	51,9	61,3	28,8	38,9	70,0	76,0
Ecuador	43,7	36,8	57,5	69,9	35,2	47,7	65,9	75,2
El Salvador	27,4	27,6	53,1	63,3	35,9	47,3	69,3	75,1
Honduras	48,9	40,2	58,6	68,1	41,6	50,6	80,5	84,5
México	30,3	24,2	56,4	61,5	25,3	35,5	65,5	68,9
Nicaragua	33,1	33,9	53,9	61,0	33,1	38,9	50,6	60,7
Panamá	14,3	11,8	57,1	65,9	34,8	46,8	77,2	77,0
Paraguay	25,1	29,0	65,3	74,0	46,4	56,1	80,2	86,2
Perú	27,2	26,9	61,8	67,1	38,5	45,3	61,8	68,3
Rep. Dom.	20,7	24,2	75,3	80,6	52,0	56,6	89,6	93,4
Uruguay	8,0	10,0	64,0	71,0	43,0	47,0	77,0	73,0
Venezuela	23,7	26,1	56,8	65,6	35,1	45,7	76,3	81,1
Rurales								
Brasil	52,2	46,1	76,5	77,1	59,0	57,6	92,5	89,4
Chile	18,6	25,1	46,1	57,5	8,4	19,6	81,5	81,6
Colombia	42,7	38,0	58,1	63,7	30,3	35,5	85,8	86,2
Costa Rica	13,1	18,3	48,6	60,2	15,3	29,3	74,0	82,7
Ecuador	62,4	58,0	75,9	76,1	55,2	51,4	87,2	86,4
El Salvador	36,9	39,9	52,1	58,1	16,8	29,4	88,4	85,9
Honduras	53,2	54,1	55,3	63,6	23,4	31,6	92,9	93,5
México	44,7	46,8	64,4	63,7	31,8	34,6	70,4	73,1
Nicaragua	36,9	39,3	49,5	59,7	11,5	26,6	66,9	69,6
Panamá	40,6	31,7	57,4	61,8	17,5	29,6	90,3	84,6
Perú	65,3	61,9	86,6	83,0	74,2	67,5	88,5	85,8
Rep. Dom.	29,7	38,6	65,9	72,7	44,3	51,8	88,9	93,2
Venezuela	35,6	40,0	52,7	64,5	22,6	32,7	81,1	88,8

Fuente: Estimaciones del BID basadas en encuestas de hogares.

Las estructuras de la familia extendida tienen una función importante en las estrategias de supervivencia de los ancianos pobres. A nivel de país, existen datos que confirman que los ancianos pobres tienen dificultades para mantener hogares separados, así que optan por formar hogares extendidos con parientes jóvenes. Chile, El Salvador, Jamaica y Panamá son excepciones, pero en todos los países —tanto a escala nacional como en las zonas urbanas y rurales—, en el último quintil de la distribución de los ingresos se encuentran proporcionalmente más ancianos jefes de familia que ancianos que viven solos. Por consiguiente, aunque los ancianos no representan una proporción elevada de los pobres en la región, desempeñan un papel importante como jefes de familia extendida que pueden incluir hasta varias generaciones.

La dependencia de la familia extendida ayuda a explicar el que no haya grandes diferencias entre el ingreso promedio per cápita o el tamaño de la familia de los hogares cuya cabeza es un anciano y los de la gente en edad de trabajar que se encuentra en el último quintil de la distribución de los ingresos (como se muestra en las columnas 3 y 4 del Cuadro 4.1). Parece ser que la variación de los jefes de familia y del tamaño de los hogares sirve para mantener el ingreso per cápita, ya que las familias extendidas se agrupan o desbandan conforme lo exigen las circunstancias económicas.

El Cuadro 4.3 muestra que en las zonas urbanas las pensiones generalmente representan la mayor parte del ingreso de los hogares encabezados por ancianos, mientras que en las zonas rurales el ingreso por pensiones es mucho menos prevaeciente y a veces nulo, mientras que los ingresos derivados de salarios y transferencias son más importantes.^{5,6} Los ancianos pobres en general dependen más de los ingresos por pensiones y de las transferencias

familiares y tienen menos probabilidades que los pobres en edad de trabajar de ganar un salario. Los ancianos en mejor posición económica obtienen muchos más ingresos del rendimiento de activos no laborales.

En conjunto, las fuentes de ingreso de los ancianos pobres están menos diversificadas que las de otros grupos. Por lo tanto, son particularmente vulnerables a los shocks adversos y dependientes de la generosidad de otros miembros de la familia. En una encuesta realizada en los barrios de tugurios urbanos de Buenos Aires, por ejemplo, se observó que la quinta parte de los ancianos dependía completa o considerablemente del apoyo económico de otros miembros de la familia.⁷ Tanto a nivel individual como a nivel familiar, los ancianos pobres dependen en gran medida de la renta de su trabajo, de transferencias familiares y de pensiones para cubrir sus necesidades de ingresos. La dependencia de la renta del trabajo se vuelve cada vez más insostenible conforme la gente envejece y su salud se deteriora, mientras que la dependencia de transferencias familiares y pensiones —a menos que estas últimas se ajusten adecuadamente a la inflación y se protejan contra los recortes de gastos— hacen a los ancianos vulnerables a los shocks de la economía en su conjunto. La fuen-

⁵ Puede ser que la información sobre estime la importancia de las pensiones como fuente de ingresos para los ancianos, ya que en el diseño de las encuestas se sesga la selección. Por ejemplo, es más probable que los países que tienen una cobertura más amplia de pensiones la definan como una fuente de ingresos en los cuestionarios.

⁶ Brasil y Chile son excepciones importantes porque sus pensiones de asistencia social rurales brindan una cobertura más amplia que las de otros países. En el Recuadro 4.1 se describe el sistema tripartito chileno de protección social para los ancianos pobres.

⁷ Lloyd-Sherlock (1997, p. 192).

Cuadro 4.3.**Fuentes de ingresos de los grupos de edad de 65 años o más***(En %)*

Hogares cuyos jefes tienen 65 años o +								
	Quintil más pobre				Distribución total			
	Ingresos	Pensiones	Transferencias	Otros	Ingresos	Pensiones	Transferencias	Otros
Nacionales								
Brasil	18,2	81,0	0,5	0,3	24,4	65,3	0,6	9,7
Chile	23,1	56,7	16,8	3,4	28,8	54,9	2,9	13,4
Panamá	22,0	16,0	48,0	14,0	18,0	64,0	8,0	10,0
Rep. Dom.	38,8	11,4	45,0	4,8	46,6	11,1	27,1	15,2
Urbanas								
Argentina	10,5	86,1	1,5	1,9	12,9	76,9	2,0	8,2
Bolivia	64,1	0,5	11,5	23,9	44,4	34,5	10,3	10,8
Brasil	9,8	88,7	1,0	0,5	24,4	65,3	0,6	9,7
Chile	13,1	70,4	2,1	14,4	25,5	58,3	0,7	15,5
Panamá	15,0	58,0	16,0	11,0	19,0	67,0	6,0	8,0
Paraguay	23,0	23,0	47,0	7,0	44,0	24,0	8,0	24,0
Rep. Dom.	35,9	18,3	39,8	6,0	41,9	12,8	24,8	20,5
Uruguay	8,0	86,0	4,0	2,0	15,0	73,0	4,0	8,0
Rurales								
Brasil	35,2	64,8	0,0	0,0	41,4	53,2	0,6	4,8
Chile	25,6	53,5	19,7	1,2	51,0	32,2	2,9	9,5
Panamá	22,0	0,0	69,0	9,0	18,0	49,0	8,0	16,0
Rep. Dom.	47,0	7,0	39,6	6,4	55,2	8,0	27,1	5,4
Individuos de 65 años o +								
	Quintil más pobre				Distribución total			
	Ingresos	Pensiones	Transferencias	Otros	Ingresos	Pensiones	Transferencias	Otros
Nacionales								
Brasil	14,0	85,3	0,5	0,2	21,5	68,8	1,0	8,7
Chile	18,5	58,3	20,1	3,1	25,8	57,2	4,3	12,7
Panamá	21,0	17,0	51,0	11,0	17,0	66,0	8,0	9,0
Rep. Dom.	38,2	12,0	45,0	4,8	45,9	11,7	27,9	14,5
Urbanas								
Argentina	18,3	79,8	0,6	1,3	15,1	78,5	1,7	4,7
Bolivia	63,9	0,5	12,2	23,4	37,1	33,9	10,0	19,0
Brasil	8,4	90,3	0,9	0,4	19,8	69,9	1,1	9,2
Chile	10,5	70,3	15,7	3,5	22,9	60,9	3,3	12,9
Panamá	15,0	55,0	21,0	9,0	17,0	69,0	6,0	8,0
Paraguay	21,0	27,0	45,0	7,0	42,0	26,0	9,0	23,0
Rep. Dom.	35,8	18,2	40,2	5,8	41,7	13,3	25,8	19,2
Uruguay	6,0	89,0	4,0	1,0	13,0	77,0	3,0	7,0
Rurales								
Brasil	23,8	75,3	0,0	0,9	33,9	61,0	1,1	4,0
Chile	22,4	55,8	20,6	1,2	45,2	35,0	11,1	8,7
Panamá	19,0	0,0	74,0	7,0	18,0	48,0	18,0	16,0
Rep. Dom.	46,2	7,7	39,8	6,3	54,0	8,5	32,0	5,5

Fuente: Estimaciones del BID basadas en encuestas de hogares.

Nota: Los ingresos incluyen salarios, ingresos del autoempleo y utilidades de empresas. La selección de países incluye sólo a aquéllos que detallaron las fuentes de ingreso de otros activos.

Argentina: Transferencias = otras transferencias.

Bolivia: Transferencias = contribuciones de otros hogares y asistencia familiar.

Brasil: Transferencias = donaciones.

Chile: Transferencias = subsidios.

Panamá: Transferencias = ingresos de la familia y donaciones y subsidios.

Paraguay: Transferencias = asistencia familiar.

Rep. Dom.: Transferencias = ingresos de la familia y transferencias en especie.

Uruguay: Transferencias = otras transferencias.

Recuadro 4.1. El sistema tripartito chileno de protección social para los ancianos

La experiencia de Chile muestra los costos que implica brindar protección social a grupos de población antes no cubiertos o sólo parcialmente cubiertos. El Estado provee financiamiento para dos tipos de garantías destinadas a los no cubiertos por el pilar contributivo reformado.

Se garantiza una pensión mínima para aquellos que han contribuido durante un mínimo de 20 años pero no han podido ahorrar lo suficiente para que el sistema les pague una prestación de pensión mínima (redistribución dentro del sistema de seguridad social). Los que están fuera del sistema disponen de una pensión de asistencia. En el caso de un beneficio de pensión mínima, el gobierno complementa los fondos manejados por entidades privadas. La pensión legal mínima es de aproximadamente US\$135 al mes para los menores de 70 años y de US\$150 para los mayores de esta edad. Se calcula que la proporción de afiliados elegibles para recibir pen-

siones mínimas es de aproximadamente el 40% del total de contribuyentes.

Diferentes estudios sitúan el valor presente del flujo de garantías entre el 0,8 y el 6,3% del PIB, y los cálculos son sumamente sensibles a los estratos de ingresos de la población elegible para subsidios. Mientras más alto es el número de contribuyentes de bajos ingresos, más alto es el financiamiento necesario para cubrir la pensión mínima y más alto el subsidio estatal requerido.

En el caso de los que se encuentran fuera del sistema, la pensión de asistencia o beneficio de ingreso garantizado de aproximadamente US\$60 al mes también se extiende a los que no han hecho aportes durante un mínimo de 20 años. El Estado no ha destinado impuestos con la finalidad específica de financiar estas garantías, las cuales se incluyen en el presupuesto fiscal y se pagan con ingresos generales. La pensión de asistencia equivale aproximadamente a las dos terceras partes de la línea de la pobreza mensual per cápita de Chile.

Fuente: Uthoff (2000).

te más robusta de ingresos es la de las transferencias de familiares que han migrado a zonas más ricas.

Dada la importancia de las transferencias privadas, al diseñar los programas de protección social para los ancianos pobres, los gobiernos deben sopesar varios factores relativos a dichas transferencias. Por una parte, tienen que considerar los efectos potenciales negativos de los programas sociales que desplazan las transferencias privadas dentro de las familias. Por la otra, tienen que considerar también los efectos en el bienestar intergeneracional. El desplazamiento de las transferencias privadas puede mejorar la eficiencia y la equidad si las transferencias provienen de personas pobres. Es improbable que el com-

partir los riesgos dentro de las familias sea más eficiente que el compartirlos en todo un país.

Es necesario interpretar con cuidado las relaciones entre la composición de los hogares que tienen miembros ancianos y el patrón de interacción económica entre los ancianos y otros miembros del hogar o la familia. Es probable que los ancianos que viven solos sigan dependiendo mucho de transferencias de otros miembros de la familia, mientras que los que viven con su familia extendida de hecho provean a miembros más jóvenes de la misma con activos o ingresos importantes. Por ejemplo, si un anciano es propietario de su casa, la estructura de la familia extendida puede permitir que parientes más jóvenes vivan ahí sin pagar renta. Las prestaciones de pensiones tam-

bién pueden representar una fuente de ingreso constante que permite a miembros más jóvenes de la familia realizar actividades generadoras de ingresos de mayor riesgo (pero potencialmente más rentables), por ejemplo, tomar un curso de capacitación o iniciar una pequeña empresa. La ayuda de los miembros familiares ancianos en el trabajo doméstico y el cuidado de los niños facilita que el resto de la familia participe más activamente en la fuerza laboral y que los miembros jóvenes, particularmente las mujeres, sigan estudiando.

Es necesario prestar particular atención a la crítica situación de las mujeres, que tienen más probabilidades de ser pobres en la vejez que los hombres. Las mujeres representan el 53,9% de la población de 60 años o más en América Latina, y más del 40% de ellas no tiene acceso a una fuente de ingresos propia, en comparación con el 15% de los hombres. Entre los varios factores que contribuyen a que las ancianas sean más vulnerables a la pobreza se incluyen el que su esperanza de vida es más alta,⁸ así como sus probabilidades más elevadas de enviudar porque son más propensas a casarse con hombres mayores que ellas y menos inclinadas a volver a contraer matrimonio una vez se divorcian o su cónyuge fallece. Por otro lado, tienen menos probabilidades de participar en programas de seguro social contributivos porque generalmente su participación en la fuerza de trabajo es más breve y más irregular que la de los hombres pues tienen las responsabilidades de criar a los hijos y cuidar a los ancianos de la familia.⁹

Cobertura de los programas de seguridad social y de asistencia social

De los 33 países de América Latina y el Caribe, 25 requieren por ley que todos los trabaja-

dores asalariados estén cubiertos por un programa de seguridad social. Los otros ocho requieren que sólo una parte de la fuerza de trabajo esté cubierta. El Cuadro 4.4 muestra que la cobertura legal está lejos de ser completa en el caso de los autoempleados: 13 países exigen la cobertura de este tipo de empleados, 10 exigen la cobertura voluntaria de los mismos y 10 los excluyen por completo. En general, los programas de pensión sólo cubren a los trabajadores rurales si son empleados en plantaciones grandes. Los trabajadores desempleados y los trabajadores familiares no remunerados, al igual que los campesinos, son excluidos sin excepción de los programas de seguridad social.

En toda la región, los programas de asistencia social se han desarrollado en mucho menor escala que los de seguridad social. Únicamente la tercera parte de los países han establecido por ley programas para brindar asistencia social a los ancianos pobres (véanse los Cuadros 4.4 y 4.5). Todos los programas de asistencia social se prueban a través de encuestas sobre medios económicos (*means-tested*), con excepción del efímero experimento con el programa Bonosol de Bolivia (véase el Recuadro 4.2). Para evitar el incentivo de optar por depender directamente de los programas de seguridad social contributivos y en forma gratuita de la red de protección, el otorgamiento de pensiones de asistencia social está sujeto a condiciones más estrictas que el de las pensiones de seguro social y los beneficios de las primeras son más limitados que los de las

⁸ Las esperanzas de vida al nacer proyectadas por género, se muestran en el Cuadro A.3 del Apéndice 2. Sin excepción, en todos los países de la región se espera que las mujeres vivan más tiempo que los hombres.

⁹ Véanse World Bank (1994, p. 29) y IDB (1998, Capítulo 3).

Cuadro 4.4.
Cobertura legal de las pensiones de asistencia social para pobres y otros
grupos vulnerables, 1997

País ^a	Pensiones no contributivas (asistencia social) para pobres ^b	Pensiones contributivas (seguro social) para grupos vulnerables		Pensión mínima (como proporción del ingreso per cápita)
		Autoempleados	Trabajadores domésticos ^c	
América Latina				
Argentina	x	x	x	
Bolivia		x ^d		
Brasil	x	x	x	100% del salario mínimo
Chile	x	x ^d	x	
Colombia		x ^d	x	100% del salario mínimo
Costa Rica	x	x ^d	x	0,61
Cuba	x	x		
Ecuador		x ^d	x	0,74
El Salvador		x ^d		0,82
Honduras		x		
México		x ^d	x ^d	100% del salario mínimo
Nicaragua	x	x ^d		66% del salario mínimo
Panamá		x ^d	x	0,86
Perú		x ^d	x	0,24 a 0,48
República Dominicana			x	0,49
Uruguay	x	x	x	100% del salario mínimo
Venezuela		x		
Caribe				
Antigua y Barbuda	x			
Bahamas	x	x	x	0,16
Barbados	x	x	x	0,34
Belice		x	x	12,5
Bermuda	x	x		
Guyana		x	x	50% del salario mínimo
Jamaica		x	x	
St. Kitts y Nevis		x		
Trinidad y Tobago		x	x	0,062

Fuentes: Mesa-Lago (2000) Cuadro 2; IDB (1998).

^a Dominica, Guatemala, Haití, Paraguay, St. Lucía y St. Vincent no cuentan con ningún programa para los pobres y otros grupos vulnerables.

^b Probadas a través de encuestas sobre medios económicos (*means-tested*). Ningún país otorga pensiones universales de tasa uniforme. Argentina, Barbados, Brasil, Chile y Costa Rica otorgan pensiones de asistencia social, pero no se incluyen en las Cuadros de *Social Security Programs throughout the World*. (U.S. Social Security Administration, 1997); en cambio, Nicaragua sí se incluye pero actualmente no ofrece pensiones de este tipo.

^c En algunos países, estas pensiones están sujetas a condiciones especiales y/o reciben un subsidio de algún tipo.

^d Afiliación voluntaria.

segundas. Mientras que en el régimen de seguridad social normalmente se otorgan pensiones de supervivencia, los programas de asistencia social no lo hacen, excepto en tres de ocho países, para los cuales se dispone de

datos. Esto nuevamente pone de relieve la especial vulnerabilidad de las ancianas pobres.

Por consiguiente, existen brechas importantes en la cobertura legal de los programas de seguridad social, mientras que los

Recuadro 4.2. La pensión fija universal: el Bonosol de Bolivia

En Bolivia, el Bono Solidario se creó en virtud de la Ley de Reforma de las Pensiones de 1996 que inició la transición de un sistema de pensión con beneficios definidos y administración pública a un sistema de aportes definidos basado en cuentas individuales de capitalización con administración privada.

Dicha ley también creó el Bonosol como un pago fijo a toda la población mayor de 65 años. Su objetivo era brindar cobertura de pensión a los que se encontraban excluidos del sistema formal de pensión, distribuir las utilidades del programa de privatización y reducir la pobreza. Los primeros pagos de Bonosol se efectuaron a mediados de 1997.

El Bonosol es una anualidad que tiene el propósito de distribuir los beneficios del programa de capitalización a los bolivianos que tuvieran 20 años o más al término de 1995, una vez lleguen a la edad de 65 años (alrededor de 3,5 millones de personas). No se planea repetir el programa para generaciones futuras, ya que la razón fundamental de la prestación universal de hoy en día es que "reembolsará" a la población beneficiaria que haya "pagado" previamente por las empresas públicas a través de los ingresos generales. La anualidad ascenderá a la suma de US\$248 por persona durante los primeros cinco años y después se revisará cada tres conforme a los cambios en la cartera y en la esperanza de vida. Según un cálculo, Bonosol representa más o menos el 42% del salario mínimo anual, el 42% de la línea de la pobreza rural, y el 91% de la línea de la pobreza extrema en las zonas rurales. Según otro cálculo, representa el 85% del ingre-

so de los extremadamente pobres y el 50% del de los pobres.

El programa Bonosol tiene a la vez características progresivas y regresivas. Por un lado, puesto que la prestación es fija en términos nominales, representa una proporción más grande del ingreso anual de los pobres que del de los que se encuentran en mejor posición económica. Por otro lado, la esperanza de vida más reducida de los pobres implica que tienen menos oportunidades de recibir prestaciones y es probable que las reciban durante menos tiempo. Efectivamente, el ciudadano boliviano promedio no podría cobrar el Bonosol del todo porque la esperanza de vida al nacer es de 60 años.

La implementación del programa Bonosol ha tenido una serie de dificultades. En el aspecto del financiamiento, el desempeño de la cartera no correspondió al esperado por la dificultad de vender las acciones y porque los dividendos acumulados fueron inferiores a los previstos. En lo que se refiere a la demanda, la limitada capacidad para documentar las estadísticas demográficas ocasionó que se extendiera de manera evidente la malversación de los cobros del Bonosol. La combinación de recursos bajos y desembolsos más altos que los esperados —se esperaban 295.000 beneficiarios, pero solicitaron la anualidad 364.000— forzó al gobierno a obtener financiamiento de enlace para cubrir el déficit. En enero de 1998, el pago del Bonosol se suspendió indefinidamente porque los administradores de fondos de pensión privados, que se vieron sujetos a restricciones en el uso de los fondos, no pudieron generar una liquidez suficiente para cubrir sus déficit.

Fuentes: Leach (1998), James (2000) y von Gersdorff (1994).

programas de asistencia social tienen un alcance limitado. El Cuadro 4.6 muestra los gastos de la asistencia social como porcentaje de los beneficios totales de la de la seguridad social. Las bajas tasas de cumplimiento y la deficiente capacidad de fiscalización revelan que la cobertura real es mucho peor que la legal. Así, el derecho legal de los afiliados potenciales a los sistemas contributivos con frecuencia no se traduce en cobertura real.

El Cuadro 4.7 muestra que las tasas de cobertura de las pensiones de seguridad social son más altas en los países más ricos, los cuales generalmente cubren a más de las tres cuartas partes de la población económicamente activa. En los países con los ingresos per cápita más bajos, la cobertura de los programas de seguridad social es de menos de un tercio. Por otro lado, los datos oficiales pueden ser engañosos porque subestiman los niveles reales de evasión

Cuadro 4.5
Condiciones de elegibilidad para recibir pensiones de asistencia social, 1997-98^a

Países	Año de inicio	Riesgos cubiertos			Edad requerida para PV	Ingreso familiar per cápita	Medios de verificación de ingresos	Otras limitaciones
		PV	D	S				
Argentina		x	x		70		x	
Bahamas	1957-58, 1967	x	x	x	65		x	
Barbados	1957-58	x			65		x ^b	
Brasil	1974, 1995	x	x		70/67 ^c	Menos del 25% del salario mínimo	x	El beneficiario no puede ser sostenido por la familia
Chile		x	x		60/65 ^f		x	Tope de 300.000 pensiones
Costa Rica	1974	x	x	x	65	Igual o inferior al 50% de pensión mínima de seguridad social	x	Recursos disponibles
Cuba	1970s	x	x	x ^c			x ^d	
Uruguay	1919	x	x		70	Inferior a la pensión mínima de vejez	x	El beneficiario no puede ser sostenido por la familia

Fuente: Mesa-Lago (2000, Cuadro 4).

PV= Pensión de vejez D=Discapacidad S= Sobrevivientes

^a Argentina, 1995; Bahamas y Barbados, 1987; Cuba y Uruguay, 1990.

^b Se eliminó en 1982; quizá se haya reestablecido.

^c También madres solteras con niños.

^d Se otorga a no asegurados sin medios económicos que no pueden cubrir sus necesidades básicas.

^e Sistemas antiguo y nuevo; en el segundo, la edad se reducirá a 65 años en el 2000.

^f Mujeres/hombres.

y se basan más en la afiliación a programas de seguridad que en el goce real de las prestaciones. En la medida en que las prestaciones están vinculadas a los aportes, y éstos se detienen o interrumpen, la afiliación no se traduce automáticamente en beneficios garantizados.

El Cuadro 4.8 muestra que las tasas de afiliación a los sistemas de seguridad social son significativamente más bajas en el último quintil de ingresos que en el promedio de la población en general. En un estudio comparativo de la cobertura de la seguridad social en seis países latinoamericanos se observó que un trabajador típico con cinco a seis años de educación tiene el 50% de probabilidades de estar afiliado al seguro social, mientras que entre los graduados universitarios la afiliación es de casi el 100%. Las mujeres (más propensas a realizar trabajos familiares no remunerados) tienen

menos acceso que los hombres, y los trabajadores rurales tienen menos probabilidades de estar afiliados que los que viven en las ciudades.¹⁰

Cuando los beneficios de la afiliación al seguro social no están al alcance de los pobres, estos tienen que recurrir a los programas informales de seguridad social o a programas de asistencia social. Costa Rica, uno de los países de la región con la proporción más alta de ancianos en el último quintil de la distribución del ingreso, es un caso excepcional. Más del 90% de los ancianos pobres está afiliado actualmente a los programas de seguridad y asistencia social y el último quintil tiene una proporción de afiliados más alta que el promedio. Sin embargo, es probable que la equidad

¹⁰ Márquez y Pagés (1998).

Cuadro 4.6.
Gastos de asistencia social como
porcentaje del total de gastos de
prestaciones de seguridad social
y del PIB, 1989

Países ^b	% del total de gastos de prestaciones de seguridad social	% del PIB
América Latina		
Brasil	5,0	0,27
Cuba	1,5	0,27
Ecuador	17,2	0,51
Nicaragua	18,8	0,64
Panamá	0,4	0,04
Caribe		
Barbados	5,5	0,25
Belice	9,4	0,09
Grenada	6,2	0,17
Guyana	1,6	0,03
Jamaica	33,0	0,40
Surinam	31,7	0,82
Trinidad y Tobago	17,1	0,41

Fuente: Mesa-Lago (2000, Cuadro 6).

Notas: Brasil, 1994 en la primera columna; Barbados y Ecuador, 1986 en las dos columnas. Sólo se incluyen aquellos países que reportan gastos de asistencia social.

en el sistema se deteriore en el futuro porque la tasa de afiliación de los pobres en edad de trabajar es de sólo el 70%.

Tendencias futuras

Dado que una importante proporción de la fuerza de trabajo actual no pertenece a ningún sistema de seguridad social, y que las tasas de participación de la mujer en la fuerza laboral son bajas, las perspectivas de la siguiente generación de ancianos no son particularmente alentadoras. Muchos podrían encontrarse viviendo en la pobreza. Además, también se deteriorará la eficacia de los mecanismos informales de apoyo, ya que el aumento de la esperanza de vida y el descenso de las tasas de fertilidad con el tiempo dificultarán mucho más la dependencia de la familia extendida.

La transición demográfica en algunos países de la región representará una oportunidad para la siguiente generación, debido a que al principio aumentará el coeficiente de la población en edad de trabajar sobre la que no tenga esa edad. El cambio demográfico traerá consigo variaciones importantes en el coeficiente de dependencia, que es el coeficiente de miembros de la población que no trabajan (jubilados y niños) sobre los que sí trabajan.¹¹ Las poblaciones envejecen gradualmente, y el ritmo de envejecimiento se acelerará en los próximos 50 años. La proporción de ancianos no trabajadores respecto de la población total disminuirá inicialmente debido a la reducción del porcentaje del grupo de menores de 15 años, seguida de un rápido incremento en la dependencia a causa del aumento de la proporción de ancianos. En los próximos 20 años, el coeficiente de dependencia de los ancianos crecerá en 50%, llegando así en el año 2020 a un promedio del 12% en la región. En el nivel macro, esto implica que el coeficiente de contribuyentes potenciales sobre el número de beneficiarios del sistema de seguridad social mejorará momentáneamente y empeorará con el tiempo.

Los países latinoamericanos se encuentran en fases diferentes de la transición demográfica. Bolivia y Haití son los únicos dos países en la primera fase. El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay están al final de la primera fase, en la cual las tasas de mortalidad de adultos son todavía altas mientras que las tasas de mortalidad infantil empiezan a declinar. Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, México, Panamá, Perú y Venezuela se encuentran en la segunda fase, mientras que Argentina,

¹¹ Véase en el Apéndice 2 un resumen de la transición demográfica que está ocurriendo en la región.

Cuadro 4.7

Cobertura estadística de pensiones y seguros médicos de la población económicamente activa y la población total, 1990-95
(En %)

País	Año ^a	Población económicamente activa ^b	Población total	
			Seguro social ^c	Cobertura global ^d
Argentina		81,4	n/d	92
Bahamas		n/d	98,0	n/d
Barbados	1985-88	96,9	n/d	97
Bolivia		13,6	21,3	34
Brasil		n/d	n/d	92
Chile		80,0 ^f	100,0 ^f	93
Colombia	1985-88	30,2	16,0	75
Costa Rica		55,0	86,2 ^g	96
Cuba	1980	93,0 ^e	100,0 ^e	n/d
Ecuador		28,0	17,2	61
El Salvador		22,6	14,2	59
Guatemala		27,6	16,3	50
Honduras	1985-88	12,8	10,3	46
Jamaica	1985-88	93,2	n/d	89
México		43,7	58,4	77
Nicaragua		14,3	13,0	69
Panamá		64,0	57,4 ⁱ	79
Paraguay		8,7	22,3	54
Perú		32,0	23,8	44
Rep. Dom.		12,7	5,6	71
Uruguay	1985-88	73,0	87,7 ^h	96
Venezuela	1985-88	54,3	49,9	76

Fuente: Mesa-Lago (2000, Cuadro 8).

^a Los datos más recientes de más de la mitad de los países son de 1990-95; en cuanto al resto, se indica el año más reciente.

^b Cobertura de las pensiones.

^c Cobertura de los seguros médicos otorgados por medio del programa de licencias por enfermedad-maternidad del seguro social. Excluye la cobertura del Ministerio de Salud Pública, salvo en los países con sistemas nacionales de salud, como lo es Cuba.

^d Estimado bruto de la cobertura de la población total que combina todos los programas de atención médica.

^e Cifras basadas en la cobertura legal; no se dispone de estadísticas.

^f Las cifras oficiales de la cobertura de la población económicamente activa están infladas, y esta cifra es un cálculo aproximado; la cifra de cobertura de la población probablemente también está inflada.

^g Incluye la cobertura de los indigentes; si se agrega la cobertura del Ministerio de Salud, la cobertura total es casi universal.

^h Incluye Banco del Seguro Social, Ministerio de Salud, Fuerzas Armadas y Sociedades de Socorros Mutuos.

ⁱ 1985-88.

Chile, Cuba y Uruguay ya entraron en la última fase.

Los países que están muy adelantados en la transición demográfica, como Uruguay y Argentina, ya empezaron a reformar sus sistemas de seguridad social, han alcanzado

tasas de cobertura altas y avanzado en el aspecto de la sostenibilidad financiera. Los países más pobres y con población más joven todavía no han iniciado el proceso de reforma (con excepción de Bolivia y El Salvador). No obstante, el aumento en la proporción de la

Cuadro 4.8**Cobertura de la seguridad social para los pobres en países seleccionados**

País	% de la población en el quintil más pobre que tiene 65 años o + y cobertura			% de la población en el quintil más pobre que tiene 15-65 años y cobertura			% de la población de 65 años o + con cobertura en el quintil más pobre			% de la población de 15-65 años o + con cobertura en el quintil más pobre		
	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural
Brasil	19,8	21,2	15,9	29,2	36,7	13,5	4,6	5,3	2,5	5,5	7,6	3,1
Colombia	1,6	6,8	1,7	1,6	16,8	1,7	5,2	9,4	11,4	2,3	5,8	1,0
Costa Rica	94,5	91,4	94,8	69,1	70,8	69,0	26,8	23,1	30,7	13,9	15,2	14,0
El Salvador	0,0	1,0	0,0	0,9	3,7	0,6	0,0	1,0	0,0	0,9	3,7	0,6

Fuente: Estimaciones de la Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad, Departamento de Desarrollo Sostenible, BID, sobre la base de encuestas de hogares

población en edad de trabajar y el crecimiento aún moderado del coeficiente de dependencia de la vejez deben ayudar a impulsar las reformas necesarias. Mientras más se pospongan, más difícil será lograrlas.

Los cambios de conducta a nivel micro que subyacen al envejecimiento de la población revelan que es probable que la pobreza aumente entre los ancianos de la región, a menos de que se realicen pronto reformas institucionales. El aumento de la esperanza de vida significa que habrá más gente anciana que viva más. El descenso de las tasas de fertilidad significa que será mucho menos probable que las familias extendidas de menor tamaño sirvan como una red de protección para el creciente número de ancianos. En realidad, los descensos en las tasas de fertilidad han sido particularmente precipitados entre los pobres, por lo que el tamaño promedio de las familias en el último quintil se ha reducido considerablemente en las últimas décadas. En México, el tamaño de las familias en el último decil del ingreso bajó de 6,47 en 1984 a 4,04 en 1994, comparado con una disminución promedio de la población total de 5,07 a 4,6.

Otra tendencia actual que no es un buen augurio para los ancianos pobres es el

elevado nivel de desempleo y subempleo entre los trabajadores pobres, que les impide ahorrar para su vejez y merma su capacidad para sostener a sus padres en la ancianidad.

Por otra parte, el alto índice de inflación ha reducido el valor real de los aportes a los sistemas de seguridad social. Los datos de varios países que han emprendido reformas a sus sistemas de pensión donde las prestaciones se vinculan más estrechamente con los aportes demuestran que durante períodos de alto desempleo aumenta el número de afiliados no contribuyentes.¹²

En América Latina también está cambiando la estructura ocupacional; cada vez es más grande la proporción de la fuerza laboral que trabaja por cuenta propia o para pequeñas empresas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha demostrado que el sector informal es la fuente de empleos no agrícolas que crece más rápido en la región.¹³ Esto significa que cada vez más trabajadores son excluidos de los programas de seguridad social contributivos, ya que en estos sectores la cobertura es mucho menor.

¹² Queisser (1999, pp. 20-21).

¹³ ILO (1999).

Excepto en Chile, el empleo en el sector informal de la región es sistemáticamente más alto en el último quintil que en la distribución total del ingreso.¹⁴ En las zonas urbanas, el empleo informal entre los pobres fluctúa entre el 22,8% de la fuerza laboral en Chile y el 84,1% en Bolivia. En las zonas rurales, la incidencia de la informalidad es sistemáticamente más alta en todos los niveles de la distribución del ingreso, donde las tasas del quintil más pobre fluctúan entre el 40,7% en Costa Rica y el 85,4% en Panamá.

Si bien la informalidad prevalece más entre los pobres, una cantidad considerable de gente que se encuentra en niveles superiores de la escala de distribución del ingreso también está empleada en el sector informal. Las tasas de empleo informal, que incluyen a personas de todos los niveles de ingresos, fluctúan entre el 20,8% en Costa Rica y casi el 50% en Honduras.

En otras palabras, una gran proporción del *total* de la población trabajadora en América Latina —y una proporción *muy grande* de los pobres— está excluida de los programas de seguridad social contributivos. Ni siquiera los sistemas reformados de Chile y Argentina han logrado brindar una cobertura adecuada a los trabajadores autoempleados y de las pequeñas empresas. Si estas tendencias continúan, habrá un incremento constante en la proporción ya de por sí alta de trabajadores no afiliados a los programas de seguridad social contributivos.

Reforma de la seguridad social

América Latina ha sido una de las regiones más dinámicas e innovadoras del mundo en términos de la reforma del sistema de pensiones. Chile inició el proceso en 1981 con un cambio del

sistema público tradicional de pensión de reparto a un mecanismo de capitalización individual con administración privada.

A Chile le siguieron Perú y Colombia (1993), Argentina (1994), Uruguay (1996), y Bolivia, El Salvador y México (1997). También están en marcha reformas en Brasil, Venezuela, Guatemala, Paraguay, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana, Panamá y Ecuador.¹⁵

En América Latina, los sistemas de reparto han sido inequitativos e insostenibles desde el punto de vista financiero conforme ha cambiado la demografía de la región. En 1997, casi las dos terceras partes de las prestaciones otorgadas por el sistema de pensión brasileño beneficiaron a los dos quintiles más altos del ingreso, y sólo al 9% a los dos más bajos.¹⁶ La liberalidad de las disposiciones relativas a la jubilación anticipada y la generosidad de las prestaciones han requerido tasas de aporte más altas, lo cual ha provocado un aumento en la evasión y distorsiones en el mercado laboral; esto a su vez ha incrementado aún más las tasas de aporte requeridas y la evasión. En Argentina, más de la mitad de los trabajadores cubiertos evadía sus aportes al sistema de seguridad social antes de la reforma de 1994.

En la región, la reforma de las pensiones ha implicado cambiar de planes de prestaciones definidas a planes de aportes definidos, y de sistemas de pensión de reparto a sistemas de capitalización individual. El cambio a un

¹⁴ Estos datos representan una estimación más baja de los niveles de informalidad, ya que las definiciones más comunes también incluyen a empleados de pequeñas empresas, empleados por cuenta propia y trabajadores familiares sin salario, como se muestra en el Cuadro 3.3 del capítulo anterior.

¹⁵ En World Bank (1999) se puede encontrar información sobre los procesos actuales de reforma de las pensiones.

¹⁶ Paes de Barros y Henriquez (1999).

plan de aportes definidos fortalece el vínculo entre los aportes individuales y las prestaciones porque los trabajadores reciben una pensión basada en sus aportes. El cambio hacia la capitalización individual significa que cada cohorte de trabajadores ahorra para su propia jubilación. Por el contrario, los sistemas de reparto se basan en transferencias intergeneracionales por medio de las cuales los trabajadores actuales hacen aportes de pensión para financiar las prestaciones de los jubilados actuales.

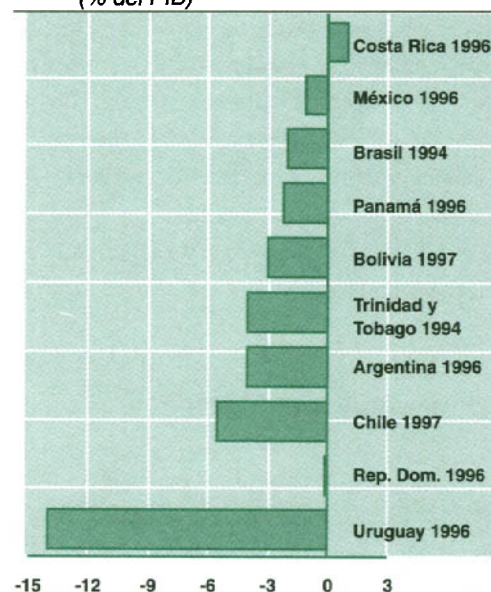
Aunque han existido diferentes enfoques en lo que se refiere a la combinación de pilares públicos y privados y a la transición a los sistemas nuevos, las reformas de las pensiones en América Latina generalmente han tenido la intención de reforzar los incentivos para que se hagan aportes al sistema, ya que en el nuevo pilar privado las cuentas individuales vinculan las prestaciones más estrechamente con los aportes. El manejo privado de los fondos de pensión en principio aumenta la transparencia y genera rendimientos más altos, puesto que los administradores de dichos fondos están sujetos a la competencia en el mercado y a mecanismos de control social que generan un grado de responsabilidad mayor que el que tenían antes los funcionarios de seguridad social del sector público.

Con las reformas de las pensiones también se ha buscado corregir el desequilibrio entre aportes y prestaciones, prevenir tasas de evasión altas, y asegurar un manejo administrativo y financiero adecuado de los organismos de seguridad social. Casi se podría asegurar que antes de las reformas los modelos de seguridad social brindaban a los pobres una protección social inadecuada y generalmente inequitativa. En algunos casos, los gobiernos se han visto forzados a subsidiar las prestaciones con ingresos tributarios porque los sistemas de reparto (o

los sistemas parcialmente reformados) no han podido financiar las prestaciones con los aportes corrientes, dada la excesiva generosidad de sus beneficios y lo inadecuado de las contribuciones. En los peores casos, los trabajadores más pobres —los del sector informal y los pobres de las zonas rurales que no están cubiertos por el sistema formal de pensión— de hecho se han visto obligados a subsidiar las pensiones de los jubilados ricos del sector formal pagando impuestos generales regresivos, tales como el impuesto al valor agregado. La Figura 4.1 muestra que esta práctica injusta ha sido muy común en la región.

Un cambio en el sistema de seguridad social contributivo es una condición necesaria, pero por sí sola insuficiente, para brindar una protección social adecuada a los ancianos pobres. Si bien la reforma de las pensiones debería introducir medidas para reducir los déficit actuariales, disminuyendo así la necesidad de depender de los ingresos generales para fi-

Figura 4.1. Capital operativo de los programas públicos de seguridad social (% del PIB)



Fuente: IMF, 1998.

nanciar las prestaciones, la fase de transición puede ser extremadamente costosa y a menudo se financia con dichos ingresos. Por otro lado, en un sistema que combina la seguridad social con la asistencia social no se elimina el problema de la inequidad. El cálculo de los pagos periódicos de prestaciones puede ser muy regresivo si en él no se considera que los pobres tienen una esperanza de vida más corta y por lo tanto en general hacen uso de las prestaciones menos años que los ricos.

No obstante, en principio, poner los programas de seguridad social existentes en una condición financiera sana puede servir para liberar recursos y distribuirlos a los pobres por medio de los programas de asistencia social. Al elevar las tasas de ahorro nacionales, profundizar los mercados financieros y reducir las distorsiones en el mercado laboral, la reforma de las pensiones contribuye a que se incrementen las tasas de crecimiento, siendo ésta la forma más potente y sostenible de reducir la pobreza. Sin embargo, la naturaleza misma de las reformas que vinculan las prestaciones individuales más estrechamente a los aportes individuales ayuda poco a los ancianos pobres que no están cubiertos por el sistema o que lo están inadecuadamente.

Cobertura de los pobres¹⁷

En América Latina, las reformas de las pensiones en general han incorporado un elemento redistributivo con el propósito de brindar la cobertura de una pensión mínima a los trabajadores de bajos ingresos participantes en el sistema. El pilar público que busca redistribuir los recursos normalmente se financia con ingresos generales. (La última columna del Cuadro 4.4 presenta información resumida sobre el valor relativo de las pensiones mínimas en

la región). Sin embargo, la redistribución sólo ocurre entre el grupo de personas que hace aportes al pilar privado del sistema. Esto significa que el pilar público paga pensiones sólo a los grupos de bajos ingresos que ya han cubierto un aporte mínimo requerido. Los que no participan en el sistema contributivo no están cubiertos. Esto incluye a trabajadores del sector informal, a los que se dedican a la agricultura de subsistencia, y a las mujeres que han trabajado en el hogar y no en el mercado laboral, grupos estos que representan una parte sustancial de la población latinoamericana, y que están excesivamente representados en los últimos niveles de la distribución del ingreso.

Así, en el sistema reformado, la distinción entre asegurados y no asegurados sigue siendo un asunto clave, particularmente en lo que se refiere a los ancianos. Mientras que las prestaciones del pilar público se vinculen al monto y a la cantidad de años de los aportes, es probable que surja una nueva clase de personas parcialmente aseguradas cuyas pensiones no basten para protegerlas de la pobreza. En Chile, la garantía de pensión mínima otorga el 25% del salario promedio a los trabajadores que han hecho aportes por lo menos durante 20 años a sus cuentas individuales en el pilar privado. Esto brinda protección a algunos trabajadores de bajos ingresos, pero no a los que han hecho aportes durante menos de 20 años. Más aún, representa un incentivo para que los trabajadores de bajos ingresos permanezcan en el sistema 20 años pero después evadan los aportes. A medida que los países aumenten su capacidad para sostener desde el punto de vista fiscal los programas de seguridad social elevando los criterios de elegibilidad para el pilar público, es probable que

¹⁷ Esta información se basa en buena medida en James (2000).

aumenten las filas de los no asegurados. Ampliar la cobertura de los sistemas de seguridad social implica una serie de *tradeoffs*. El primero es maximizar la cobertura nominal y minimizar la evasión. Los sistemas que se basan en la destinación de impuestos para fines específicos y en planes de aportación definidos están diseñados para compensar diversas fallas del mercado que provocan una provisión inadecuada de seguridad para los ancianos. Específicamente, estos sistemas buscan fomentar la disposición de la gente a pagar y así reducir la evasión. La participación obligatoria, por lo menos de los trabajadores del sector formal, tiene por objeto proteger a las personas que no tienen la visión suficiente para ahorrar para el futuro, así como brindar protección contra el riesgo moral, es decir, la suposición de la gente de que si no ahorra dispondrá de la asistencia social. Sin embargo, debido a la deficiente capacidad administrativa y a la informalidad en el mercado laboral, es difícil fiscalizar el cumplimiento de las metas de la cobertura obligatoria.

La participación obligatoria de todos los trabajadores no siempre es deseable aunque se pueda fiscalizar. Los trabajadores con ingresos cercanos al nivel de subsistencia podrían estar en mejor situación económica fuera del sistema formal contributivo de seguridad social, ya que los beneficia más llevar a casa una paga más alta que cualquier prestación que reciban de un aporte forzado al seguro social. Por lo tanto, los pobres enfrentan un *tradeoff* entre una cobertura más alta y un consumo corriente más alto.

Por último, cuando la carga de los aportes se inclina hacia los empleadores, sus costos de mano de obra aumentan y esto reduce su competitividad internacional y su capacidad de empleo. La opción de maximizar la cobertura o maximizar el empleo constituye un

tercer *tradeoff*. Si se eligen como objetivo tasas bajas de reemplazo y aporte requerido, puede ser que este *tradeoff* se reduzca y que la cobertura aumente.

En general, los pobres manifiestan una demanda baja y enfrentan costos de oportunidad altos por participar en los programas de seguridad social. De hecho, existen muchas razones perfectamente justificadas y para maximizar la utilidad social por las que los pobres pueden optar por excluirse de los programas de seguridad social y evadir los aportes aunque estén cubiertos nominalmente.

En primer término, la esperanza de vida de los pobres es relativamente corta y tal vez prefieran gastar en necesidades de supervivencia que ahorrar para un futuro muy distante que probablemente no llegue. Esta tendencia se acentúa cuando en el cálculo de los pagos periódicos se mancomunan los riesgos entre trabajadores de bajos ingresos y trabajadores de altos ingresos, de modo que los beneficios y rendimientos reales de los pobres se reducen. En segundo término, no está claro que los planes formales de pensión ofrezcan la mejor tasa de rendimiento a los hogares pobres que pueden ahorrar. A los pobres quizá les convendría más invertir en activos tangibles tales como tierras o casas, o financiar la educación de sus hijos. Cuando los mercados de crédito no funcionan bien, los hogares pobres normalmente tienen que usar sus ahorros para financiar estas inversiones, que finalmente son más rentables y les brindan mayor seguridad que un programa de jubilación. Además, dichos activos se convierten en líquido más fácilmente, a diferencia de un programa de retiro del que no pueden disponer para cubrir necesidades a corto plazo de inversión, salud u otras de carácter urgente.

Las estrategias para superar esta resistencia incluyen el permitir a los pobres que

al jubilarse retiren sumas globales o pidan préstamos contra sus fondos de jubilación. Pero estas estrategias plantean el riesgo de que agoten sus activos en los inicios de su ciclo de vida y en consecuencia se socaven los objetivos originales del programa de pensión.

Por lo tanto, aunque las bajas tasas de cumplimiento se puedan explicar por lo limitado de la demanda a causa de las altas tasas de descuento de los agentes racionales en los hogares de bajos ingresos, una capacidad de fiscalización deficiente crea una serie de dificultades adicionales para hacer los cobros a las pequeñas empresas y a los empleados por cuenta propia. Así, la participación obligatoria no resuelve el problema, como lo demuestran las bajas tasas de cobertura aun en países donde los autoempleados deben participar por ley. Mientras más alto es el grado de informalidad (pequeñas empresas y trabajadores por cuenta propia), más difícil es la fiscalización. Las pequeñas empresas tienen períodos de vida cortos y son difíciles de fiscalizar. Los empleados por cuenta propia que piensan que tienen que pagar aportes más altos que los empleados del sector formal se sienten más motivados a la evasión y a no declarar la totalidad de sus ingresos. Ante estas dificultades, muchos países ni siquiera intentan cubrir a los autoempleados como por ejemplo Chile, donde éstos constituyen la tercer parte de la fuerza laboral. En Argentina, su cobertura es obligatoria, pero el gobierno está considerando excluirlos en el futuro a causa de su alto índice de evasión.

Si no aumenta la cobertura de la asistencia social probada mediante medios de verificación de ingresos, la proporción de ancianos pobres también aumentará. En general, conforme se extiende la vinculación de las prestaciones a los aportes, en todos los países que están practicando reformas se plantea el gran problema de cómo abordar las necesidades de

los grupos que no han hecho aportes durante el tiempo suficiente para que reciban prestaciones adecuadas del programa contributivo. Mientras más grande es el sector informal y más baja es la tasa de participación de la mujer en la fuerza de trabajo, peor es el problema.

Por lo tanto, ni los anacrónicos sistemas de pensión de reparto ni los sistemas más modernos y reformados brindan a los ancianos pobres una protección social adecuada. Los sistemas no reformados sirven de manera ineficiente a sus grupos objetivo, son insostenibles desde el punto de vista financiero y a menudo dependen de la redistribución perversa de la población excluida. Los sistemas reformados de pilares múltiples, aunque atacan los problemas de la sostenibilidad financiera, siguen sin cubrir al grueso de la población de bajos ingresos. En Chile, después de más de 15 años de existencia de un sistema de pensión reformado, el acceso a una pensión continúa estando determinado por la categoría ocupacional y el tamaño de la compañía en la que el trabajador estuvo empleado. Más del 40% de la población aún no está cubierta por el sistema.¹⁸

Por último, cabe hacer una advertencia respecto al diseño de los mecanismos de pensión para los pobres. Asegurar el bienestar para la vejez implica dos estrategias familiares a menudo imposibles de diferenciar en la práctica pero distintas conceptualmente: la estrategia del ahorro y la estrategia de comprar un seguro.

El ahorro requiere posponer consumo actual para tener la posibilidad de consumir en la vejez. Un hogar perfectamente racional, con una posición neutra respecto al riesgo y una utilidad marginal decreciente del consumo en cualquier período, ahorrará de manera que los rendimientos esperados de sus ahorros suavi-

¹⁸ Uthoff (2000).

cen las caídas de su flujo de consumo hasta la edad de muerte esperada, dado un flujo de ingresos esperado.

La segunda estrategia —ya sea comprar un seguro o inscribirse en un programa público que lo proporcione— es interesante para los hogares que no están dispuestos a correr riesgos y desean asegurarse contra los rendimientos riesgosos de los activos acumulados mediante la estrategia del ahorro; contra la edad de muerte estocástica (el riesgo de vivir más tiempo que el esperado); y contra el flujo de ingresos estocástico durante la vida productiva. Los pobres son particularmente vulnerables a lo primero y a lo tercero, a causa de su limitado acceso a los mercados financieros y crediticios y a su escasa inserción en el mercado laboral, todo lo cual provoca inestabilidad en el empleo, subempleo y grados de informalidad altos.

No está claro que las cuentas individuales para el retiro, comunes a los sistemas reformados, puedan efectivamente realizar cualquiera de las funciones de un seguro. Aunque los mecanismos de aportes definidos tienen varias ventajas, ellos no brindan tanta seguridad contra los rendimientos riesgosos como los mecanismos con prestaciones definidas, en los que el riesgo es asumido por el asegurador último: el contribuyente.

Sin embargo, la elección entre un plan de aportes definidos y un plan de prestaciones definidas no requiere preocuparse demasiado por el financiamiento. En principio, se podrían tener mecanismos con beneficios definidos y totalmente financiados. Sería más difícil mantener los aportes, dados los problemas normales de economía política, el sistema sería más riesgoso y requeriría tomar de los ingresos generales fondos contingentes para rescates. No obstante, dado que el gobierno tiene más acceso a los mercados de capital y (supuestamen-

te) a la evaluación prudencial de los riesgos, podría ser que tal mecanismo brindara mucha más seguridad que un sistema de aportes definidos. En la práctica, esto es lo que se logra con las garantías de pensión mínima para los trabajadores de bajos ingresos que participan en los planes de seguridad social de aportes definidos.

Cómo equilibrar la seguridad social y la asistencia social

Al diseñar un sistema integrado de protección social para los ancianos pobres, los gobiernos tienen que abordar un problema al que ocasionalmente se le llama el “dilema del samaritano”. Cuando se garantiza una pensión, se reduce el incentivo para que la gente ahorre para su vejez, porque el gobierno (o las instituciones de caridad del sector privado) no pueden comprometerse a negar la asistencia a los que ahorran poco sin perder credibilidad.

En América Latina, dados los altos niveles de evasión e incumplimiento, lo limitado de la capacidad de fiscalización, y el problema del riesgo moral inherente al dilema del samaritano, los gobiernos deben tener mucho cuidado al definir las condiciones de elegibilidad y los beneficios de los programas de asistencia social no contributivos. Si los beneficios son demasiado generosos, debilitan el sistema de seguridad social contributivo. Si son demasiado pequeños, el problema del riesgo moral se minimiza pero los ancianos no asegurados vivirán en la pobreza. El nivel de una pensión de asistencia social requerido para prevenir los incentivos perversos y evitar que algunas personas dependan gratuitamente del sistema evadiendo sus aportes, bien puede estar por debajo de la línea de la pobreza. Esto es especialmente probable en países donde una alta propor-

ción de los trabajadores pobres participa en el programa contributivo y prevalecen las prácticas laborales informales.

En general, las pensiones de asistencia social deben ser menores que las de seguridad social a fin de evitar el problema del riesgo moral. Las pensiones de asistencia social deben ser suficientes para cubrir las brechas de ingresos de los ancianos pobres, pero no tan altas que creen incentivos perversos.

Barbados es un ejemplo de este dilema. La abolición de los medios de verificación de ingresos para probar la pensión de asistencia social en 1982, combinada con el hecho de que las prestaciones de seguridad social no eran mucho más altas que las de la pensión de asistencia social, causó un descenso en la participación en el mecanismo de seguridad social contributivo. El Cuadro 4.9 muestra que en Barbados, durante 1997-98 el peso de la asistencia social fue alto en comparación con el de la seguridad social (58,5% de pensionados, 39,9% de gastos), ya que la pensión promedio de seguridad social representó únicamente 1,4 veces las prestaciones promedio de la asistencia social.

En Uruguay, el valor de la pensión de asistencia social equivale a la pensión mínima garantizada de los afiliados al mecanismo de seguridad social contributivo. En el Recuadro 4.3 se comentan las consecuencias del cumplimiento con el mecanismo de pensión de seguridad social.

Puesto que los programas de asistencia social se tienen que financiar con los ingresos generales, los gobiernos tienen una capacidad limitada para ampliar la asistencia social y enfrentan un *tradeoff* entre el monto de la prestación y el alcance de la cobertura; esto significa que a mayores prestaciones menor cobertura. Los distintos gobiernos abordan estos *tradeoffs* de diferentes maneras, las cua-

les reflejan la cobertura de los programas de seguridad social, el alcance de la pobreza entre los ancianos, el estado de las finanzas públicas y, por supuesto, la política.

El Cuadro 4.9 muestra que en Costa Rica, un país con una de las proporciones más altas de ancianos pobres en la región, el valor de la pensión de asistencia social es menos del 10% de la línea de la pobreza nacional estimada. Por otra parte, en Chile y Argentina las pensiones de asistencia social cubren aproximadamente el 70% de la línea de la pobreza nacional estimada, mientras que en Uruguay la sobrepasan.

Un enfoque integrado de protección social para los ancianos pobres

En América Latina, los medios más seguros para ampliar la cobertura de la seguridad social son el crecimiento económico y el incremento de los salarios, que darían a los pobres la oportunidad de pensar tanto en su futuro como en su presente. Los sistemas de aportes definidos y capitalización individual no resolverán todos los problemas de la protección social de los ancianos pobres. Se necesita que los sistemas de pensión incluyan un elemento redistributivo, pero esto debe ir acompañado de iniciativas para promover el cumplimiento entre los trabajadores con capacidad de ahorrar para su vejez.

La redistribución puede dirigirse a quienes contribuyen a la seguridad social mediante el pilar público del sistema contributivo, o a los no contribuyentes a través de un programa de asistencia social. Los que formulan las políticas deben tratar de evitar el problema actual de la redistribución perversa de los muchos excluidos del sistema a los pocos privilegiados que están cubiertos.

Cuadro 4.9**Prestaciones de las pensiones de asistencia social, 1997-98^a**

País	% de asistencia social sobre seguridad social total		Coeficiente de seguridad social sobre pensión promedio de asistencia social	Línea de la pobreza (mensual per cápita en 1996, US\$) ^c	Pensión mensual promedio de asistencia social (US\$)
	Número de pensionados ^b	Gastos de pensiones			
Argentina	8,2			156,00	112,62
Bahamas	76,5	45,5	1,5		
Barbados	58,5	39,9	1,4		
Brasil	10,2	5,7	1,9		108,72
Chile				76,89	52,37
Costa Rica	49,7	15,9	5,2	283,23	25,10
Uruguay	9,1	5,6	1,8	121,77	134,13

Fuente: Mesa-Lago (2000, Cuadro 5).

^a Argentina, 1995; Bahamas y Barbados, 1986.

^b En algunos países se refiere al número de pensiones (una persona puede recibir al mismo tiempo más de una pensión).

^c Cifras basadas en las estimaciones más recientes ajustadas a la inflación.

Los esquemas de protección social tienen que ser lo bastante flexibles para dar cuenta de las diversas necesidades de los pobres, entre ellas los distintos tamaños de las familias, los niveles de ingresos y los tipos de ocupación. Los que formulan las políticas deben considerar la posibilidad de diversificar los tipos de prestaciones, lo cual permitiría a la población de bajos ingresos asegurarse contra ciertos riesgos sin obligarla a hacer los aportes requeridos para gozar de una pensión completa.¹⁹ Y cuando se calculan los pagos periódicos, no se debe incluir a los pobres en el mismo grupo actuarial de la población de altos ingresos, cuya esperanza de vida es más elevada.

Los sistemas de pensión también deben intentar cubrir a los empleados por cuenta propia. Se podrían considerar incentivos especiales, como por ejemplo programas de seguro médico, deducciones impositivas y flexibilidad en los retiros, así como la posibilidad de ofrecer subsidios gubernamentales.

Durante el proceso de introducción de reformas para ampliar la cobertura de la seguridad social, deberían mantenerse en un

nivel bajo los aportes y las tasas de reemplazo, a fin de minimizar la evasión y los cambios en el empleo informal. En la transición a los sistemas de aportes definidos y capitalización individual —donde las prestaciones están directamente vinculadas a los aportes—, las reformas deben incluir medidas transitorias especiales para proteger a los grupos parcialmente asegurados.

La obtención de datos más extensos y detallados ayudaría a reforzar la solidez actuarial de las reformas de las pensiones y a documentar mejor la heterogeneidad de los grupos de ingreso (por ejemplo, proporcionando las estadísticas de mortalidad relativas a los quintiles de ingresos).

La asistencia social también se debe diseñar cuidadosamente a modo de optimizar los gastos y evitar que se desplace a la seguridad social. Dados los límites fiscales a la com-

¹⁹ De manera similar, Gertler (2000) argumenta que a los pobres debería permitírseles asegurarse sólo contra los shocks de salud severos (véase el Recuadro 4.4).

Recuadro 4.3. La pensión de seguridad social mínima en Uruguay

En Uruguay, la reforma de 1996 del sistema de seguridad social cambió el sistema de reparto existente e introdujo un pilar de ahorro individual. Asimismo, introdujo tasas de sustitución más modestas y límites de edad mínimos para la jubilación más altos tanto para hombres como para mujeres. En la actualidad, la cobertura total de las pensiones en el sistema de reparto alcanza el 73% de la población económicamente activa, y aproximadamente el 60% está afiliado al nuevo pilar de ahorro.

En el caso de que se cumplan las condiciones de elegibilidad de los dos sistemas, se dispone de una pensión mínima de US\$90 aproximadamente:

- En el *mecanismo de seguridad social*, que es la versión reformada del sistema de reparto, los afiliados de 60 años o más con 35 años de servicio son elegibles para recibir la pensión mínima sólo si ésta es más alta que la nueva tasa de reemplazo obligatoria del 50%. Los afiliados de 70 años o más con un mínimo de 15 años de servicio son elegibles para recibir la pensión mínima o la nueva tasa de reemplazo obligatoria del 50%, la que sea más alta.

- En el *mecanismo de asistencia social*, o sistema de pensión no contributivo, todos los residentes uruguayos de 70 años o más con un ingreso inferior a cierto nivel (incluidos los inmigrantes con un mínimo de 15 años de resi-

dencia) son elegibles para la pensión mínima. La elegibilidad está sujeta a un procedimiento de prueba a través de medios de verificación de ingresos aplicado por el administrador del sistema de reparto, el Banco de Previsión Social (BPS).

En diciembre de 1997, el BPS administró el pago de 661.000 pensiones de vejez contributivas y 64.600 no contributivas. Estas cifras representaron el 93,6% y el 4,2%, respectivamente, del total de gastos del BPS ese año. A mediano y a largo plazo, se estima que los gastos del BPS en pensiones de asistencia social probablemente aumentarán el 24% y el 300% para los años 2010 y 2040, respectivamente. El sistema de reparto continuará siendo vulnerable a las presiones fiscales debido a las bajas pensiones promedio en el sistema de seguridad social (actualmente de US\$10), el equivalente de la asistencia social junto con la pensión mínima del seguro social, y al rápido envejecimiento de la población. Los pronósticos de gastos fluctúan entre el 12,2% del PIB en 1996 y el 7,8% en 2040.

Si bien desde el punto de vista de la redistribución la pensión mínima es muy conveniente, a los valores presentes puede resultar insostenible. La alternativa óptima sería mejorar los mecanismos institucionales a fin de focalizar mejor la pensión de asistencia social y establecer un sistema de prestaciones tripartita que recompense los aportes al seguro social. Esta reforma adicional podría estimular el cumplimiento de los trabajadores de muy bajos ingresos que en la actualidad tienen incentivos para evadir los aportes al sistema.

binación total de recursos disponibles para transferencias, la focalización cuidadosa reviste una importancia crucial. Se necesitan programas de extensión para asegurar que se cubra a los más necesitados. El acceso de los más pobres se puede ampliar mediante la ubicación estratégica de oficinas de prestaciones, campañas de información, medidas proactivas para identificar a los beneficiarios y mayor participación de las comunidades.

El financiamiento de las pensiones de asistencia social se debe mantener separado del de los programas de seguridad social contributivos. De lo contrario, los contribuyentes potenciales pueden tener la impresión de que sus ahorros no se aplican a sus propias pensiones, y no sentirse motivados a cumplir. Este problema está muy relacionado con el reto de incluir a los autoempleados en los mecanismos de seguridad social.

Recuadro 4.4. Shocks de salud y pobreza

La gran magnitud de los shocks de salud y la imposibilidad de pronosticarlos, tanto en términos del costo de los tratamientos como de las pérdidas de ingresos, hace más probable que los hogares no puedan suavizar las caídas de su consumo durante períodos de enfermedades importantes, especialmente en los países en desarrollo donde pocos individuos están cubiertos por seguros médicos y de discapacidad formales. En un estudio sobre Indonesia se observó que los hogares de este país pueden suavizar el 70% de los costos de shocks de salud moderados, mientras que sólo pueden suavizar alrededor del 40% de los costos de enfermedades graves. En ese mismo estudio y en otros sobre los países asiáticos también se observó que los pobres están dispuestos a pagar por asegurarse contra los costos de condiciones de salud fatales.¹

Pese a esta demanda potencial de los hogares pobres, los mercados de seguros médicos privados fracasan a causa de la selección adversa, que eleva los precios de las primas de seguros, y de la discriminación rigurosa, que lleva a los aseguradores a negarse a cubrir a individuos en alto riesgo. En lugar de los mercados formales de seguros, los pobres utilizan mecanismos informales de seguros como son hacer retiros de los ahorros, vender activos, hacer transferencias de las redes de apoyo familiar y social, y pedir préstamos en los mercados crediticios locales. Sin embargo, a medida que aumenta el ri-

gor de un shock de salud, estos mecanismos cada vez sirven menos para suavizar adecuadamente las caídas del consumo. La incapacidad de los pobres para suavizar las caídas de su consumo mediante mecanismos informales, aunada a la incapacidad de los mercados de seguros privados para afianzarse, sugiere que la intervención gubernamental en el mercado de seguros médicos para enfermedades fatales reportaría un gran avance para el bienestar.

Los países pobres a menudo enfrentan grandes limitaciones presupuestarias en la provisión de seguridad social, así como el *tradeoff* que implica brindar una prestación pequeña a una gran cantidad de gente, o una prestación grande a una pequeña cantidad de gente. Los países latinoamericanos generalmente optan por esto último, y ofrecen el primer dólar de cobertura para asegurar el acceso universal a la atención médica independientemente del nivel de ingreso. Para brindar prestaciones ilimitadas en los casos de riesgos de gran magnitud poco usuales (por ejemplo los asociados a enfermedades fatales como el cáncer), se requeriría un deducible muy alto y posiblemente un pago complementario fuerte. Si los hogares realmente son capaces de asegurarse contra los costos de las enfermedades menores, el bienestar de los pobres en términos de la protección de sus flujos de consumo podría mejorar en gran medida si se aseguraran contra enfermedades fatales.

¹ Gertler (2000); Mesa-Lago (2000); Prescott y Pradhan (2000).

Las pensiones mínimas se deben definir de manera que se minimice la dependencia gratuita. Los criterios de elegibilidad deben ajustarse de modo que fomenten las contribuciones a los programas de seguridad social cuando sea posible. El modelo chileno, que tiene mecanismos de acción integrados para diferentes niveles de protección, es un posible prototipo (véase el Recuadro 4.1).

Las garantías probadas a través de medios de verificación de ingresos, que son una solución para los ancianos pobres, deben mantenerse en un nivel muy bajo en relación con las pensiones mínimas de seguridad social. El tipo de medios de verificación de ingresos que se use para los programas de asistencia social debería diseñarse de manera que se reduzcan los costos de transacción y se minimicen los abu-

sos potenciales. Una posibilidad es que los trabajadores sociales llenen formularios de datos de ingresos o rindan un testimonio bajo juramento, como se hace en Brasil. Los programas funcionan mejor cuando los financia el gobierno pero los administran organizaciones no gubernamentales, que utilizan ampliamente los datos de encuestas de hogares y modelos econométricos computarizados para diseñar mecanismos de focalización, como los que usan Progresía en México y SISBEN en Colombia. Los programas también pueden echar mano de mecanismos de autoselección y de una mayor participación de las comunidades (para mayor información al respecto, véase el Capítulo 5). Los subsidios en especie, como la ayuda para vivienda, pueden asegurar el consumo adecuado entre los ancianos pobres y a la vez evitar el incentivo para la dependencia gratuita.

Desde luego, hay que considerar las necesidades de los ancianos pobres junto con las de otros grupos demográficos como el de los niños. Muy a menudo las limitaciones fiscales crean tensiones entre los ancianos y los jóvenes, a quienes esencialmente se les empuja a competir entre sí para obtener subsidios públicos. La acumulación de capital humano tiene precedencia cuando se asignan recursos limitados y se agota el poco apoyo político a los programas de asistencia social. Las posibilidades incluyen combinar guarderías de adultos con proyectos de intervención temprana para el desarrollo de la niñez, o la reducción de impuestos o subsidios adicionales a las familias o comunidades que cuidan a sus ancianos. Puesto que en muchos hogares hay ancianos, los apoyos al ingreso focalizados en los hogares donde hay niños también pueden ayudar a los ancianos.

Es necesario realizar más investigaciones y análisis en varios frentes a fin de mejorar la calidad de la información disponible

para el diseño de programas de seguridad social y asistencia social. Dos aspectos son prioritarios. El primero es el diseño de un sistema de protección social que ofrezca incentivos eficaces para que aumente la participación de los autoempleados en los programas de seguridad social. El sector informal es un segmento grande, importante y todavía creciente del mercado de trabajo de la región. En vez de esperar que este mercado se adapte a las instituciones de protección social, ha llegado el momento de aceptar el hecho de que tales instituciones—incluyendo los sistemas de pensión reformados—necesitan adaptarse al mercado de trabajo actual.

La segunda prioridad es determinar el medio más eficiente desde el punto de vista económico para cubrir las necesidades de amortiguar las caídas del ingreso de los ancianos pobres que no están cubiertos adecuadamente por los programas de seguridad social. Se necesita elaborar metodologías para determinar el nivel óptimo de las garantías de ingreso mínimo con base en las características del mercado de trabajo, el contexto fiscal y el alcance de la pobreza en cada país. Estas metodologías facilitarían la simulación de los efectos de los diferentes *tradeoffs* antes descritos y la estimación de las necesidades financieras para proporcionar cobertura mediante la asistencia social a los que no están cubiertos por los programas de seguridad social.

Conclusión

Mientras que la mayoría de los pobres de América Latina todavía son jóvenes o están en edad de trabajar, uno de cada cuatro o cinco ancianos es pobre en muchos países. El reto que enfrenta la región estriba en establecer mecanismos de protección social adecuados para estos ancianos, y al mismo tiempo ayudar a la

población de jóvenes pobres y en edad de trabajar a cubrir sus necesidades de subsistencia, invertir en su desarrollo y ahorrar para sus años de retiro.

Existen diversas razones que indican que hay una gran necesidad y es el momento de enfrentar el reto de brindar protección social adecuada a los ancianos pobres. En primer lugar, América Latina tiene una estructura cambiante en la que cada vez más personas se emplean por cuenta propia o trabajan para pequeñas empresas. Esto significa que en la actualidad cada vez más trabajadores quedan excluidos de los programas de seguridad social contributivos. En segundo lugar, las dificultades económicas de la década de 1980 y principios de la de 1990 redujeron la capacidad de los contribuyentes elegibles para participar en los sistemas de seguridad social. Por último, el envejecimiento de la población de la región tiene implicaciones a nivel macro y micro para el ingreso de los ancianos. En el

nivel macro, en varios países existe una oportunidad demográfica para la siguiente generación, ya que el coeficiente de la población en edad de trabajar sobre aquella que no se encuentre en esta edad será más favorable que nunca, y después habrá un incremento constante en la proporción de ancianos. A nivel micro, el aumento de la esperanza de vida y el descenso de las tasas de fertilidad implican que cada vez será más difícil depender de la familia extendida.

Hoy en día, ni los ineficientes sistemas de seguridad social antiguos ni los sistemas reformados actuales pueden brindar una protección social adecuada a los ancianos pobres. A menos que la ampliación de la cobertura de los sistemas de seguridad social contributivos se acompañe de una redistribución significativa, será necesario proporcionar una asistencia social compensatoria con el fin de evitar que muchos ancianos pobres queden en la indigencia.

Referencias

- Aiyer, Sri-Ram. 1994. Pension Reform in Latin America: Quick Fixes or Sustainable Reform? Washington, D.C.: Banco Mundial. Departamento Técnico del Banco Mundial para la Región de América Latina y el Caribe.
- Appelbaum, E. y E. Katz. 1991. The Demand for Children in the Absence of Capital and Risk Markets: A Portfolio Approach. *Oxford Economic Paper* 43: 292-304.
- Barrientos, Armando. 1998. *Pension Reform in Latin America*. Aldershot: Ashgate Press.
- Becker, Gary y N. Tomes. 1976. Child Endowments and the Quality and Quantity of Children. *Journal of Political Economy* 84: 143-62.
- Behrman, Jere R. 1996. The Impact of Health and Nutrition on Education. *The World Bank Research Observer* 11(1): 23-37.
- Behrman, Jere, Suzanne Duryea y Miguel Székely. 1999. *Aging and Economic Options: How Latin America and the Caribbean Fit in a World Perspective*. Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo de la Oficina del Economista Jefe.
- Case, Anne y Angus Deaton. 1998. Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa. *The Economic Journal* 108 (septiembre): 1330-61.
- CELADE, 1997. *Aging: Four Dimensions of a Society for all Ages*. Santiago: Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe.
- Coate, Stephen. 1994. Altruism, the Samaritan's Dilemma, and Government Transfer Policy. *The American Economic Review* 85(1): 46-54.
- Connors, Ellen. 1999. Health Risks and Poverty. Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo.
- Cox, Donald y Emmanuel Jiménez. 1990. Achieving Social Objectives through Private Transfers: A Review. *World Bank Research Observer* 5: 205-18.
- Demirgüç-Kunt, Asli y Anita Schwarz. 1995. *Costa Rican Pension System: Options for Reform*. Documento de Trabajo de Investigación sobre Políticas WPS 1483. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Eckstein, Z.P. Mira y K. Wolpin. 1999. A Quantitative Analysis of the Swedish Fertility Dynamics: 1751-1990. *Review of Economic Dynamics*. Eswaran, M. 1998. One Explanation for the Demographic Transition in Developing Countries. *Oxford Economic Papers* 50: 237-65.
- Gertler, Paul. 2000. Insuring the Economic Costs of Illness. En Nora Lustig, editora. *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington D.C.: The Brookings Institution/Inter-American Development Bank.
- Grandolini, Gloria y Luis Cerda. 1998. *The 1997 Pension Reform in Mexico*. Documento de Trabajo de Investigación sobre Políticas WPS 1933. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Inter-American Development Bank (IDB). 1998. *Facing Up to Inequality in Latin America: Economic and Social Progress in Latin America, 1998-1999 Report*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- . 1996. *Economic and Social Progress in Latin America: 1996 Report*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

- International Labour Organisation (ILO). 1999. *Key Indicators of the Labour Market*. ILO: Ginebra.
- International Monetary Fund (IMF). *Government Financial Statistics*. Washington, D.C.: IMF.
- James, Estelle. 2000. Coverage under Old Age Security Programs and Protection for the Uninsured: What Are the Issues? En Nora Lustig, editora. *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington D.C.: The Brookings Institution/Inter-American Development Bank.
- . 1998. Pension Reform: An Efficiency-Equity Tradeoff? En N. Birdsall, C. Graham y R. Sabot, editores. *Beyond Tradeoffs: Market Reforms and Equitable Growth in Latin America*. Washington, D.C.: The Brookings Institution/Inter-American Development Bank.
- . 1994. Pension Reform: Overview of Approach and Main Messages. Seminario del Banco Mundial sobre Redes de Protección Social. Mimeo.
- Leach, Jennifer. 1998. Cash Transfers and Social Assistance for the Poor. Documento presentado en un seminario del Banco Mundial, febrero.
- Lloyd-Sherlock, Peter. 1997. *Old Age and Urban Poverty in the Developing World: the Shantytowns of Buenos Aires*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Márquez, Gustavo. 1994. *An Assessment of Pension System Reform in Uruguay in 1994*. Documento de Trabajo del SDS/SOC, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Márquez, Gustavo y Carmen Pagés. 1998. Ties That Bind: Protecting Employment and Labor Trends in Latin America. Documento presentado en la Reunión Anual de la Junta de Gobernadores, Banco Interamericano de Desarrollo, Cartagena, Colombia.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2000. Social Assistance on Pensions and Health Care for the Poor in Latin America and the Caribbean. En Nora Lustig, editora. *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington D.C.: The Brookings Institution, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Paes de Barros, Ricardo y Ricardo Henriquez. 1999. *O combate a pobreza no Brazil: dilmes entre políticas de crescimento e políticas de redução da desigualdade*. Documento de trabajo de IPEA.
- Prescott, Nicolas y Menno Pradhan. 2000. Coping with Catastrophic Health Shocks. En Nora Lustig, ed. *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington D.C.: The Brookings Institution, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pritchett, Lant y Lawrence H. Summers. 1993. *Wealthier is Healthier*. Documento de Trabajo de Investigación sobre Políticas No. 1150. Washington, D.C.
- Queisser, Monika. 1999. *Pension Reform: Lessons from Latin America*. Centro de Desarrollo de la OCDE. Instructivo de Política No. 14.
- Stillwaggon, Eileen. 1998. *Stunted Lives, Stagnant Economies: Poverty, Disease and Underdevelopment*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- U.S. Social Security Administration. *Social Security Programs throughout the World, 1997*. Washington, D.C.: GPO.
- Uthoff, Andres. 2000. Trends in Social Security Reform, and the Uninsured. En Nora Lustig, editora. *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington

- D.C.: The Brookings Institution/Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vittas, Dimitri. 1997. *Private Pension Funds in Argentina's New Integrated Pension System*. Documento de Trabajo de Investigación sobre Políticas WPS 1820. Banco Mundial, Washington, D.C.
- von Gersdorff, Hermann. 1994. *Pension Reform in Bolivia: Innovative Solutions to Common Problems*. Washington, D.C.: Banco Mundial, Departamento de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura, Grupo de Desarrollo del Sector Privado.
- Wigger, Berthold U. 1996. Two-sided Altruism, the Samaritan's Dilemma, and Universal Compulsory Insurance. *Public Finance* 51(2): 275-90.
- World Bank. 1999. LAC Pension Strategy. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Unidades Sectoriales de Desarrollo del Capital Humano/Finanzas, Sector Privado e Infraestructura. Mimeo.
- . 1994. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Nueva York: Oxford University Press.

Página en blanco a propósito

Redes de protección para la equidad y el crecimiento

Los shocks que se abordan en este libro —las crisis macroeconómicas, los desastres naturales, el desempleo y los riesgos económicos asociados con el envejecimiento— pueden frustrar el desarrollo económico y social. Las redes de protección social de América y Latina y el Caribe deben diseñarse de tal manera que reduzcan el impacto de los shocks sobre los pobres, que son los más vulnerables a ellos, para promover la equidad y el crecimiento y contrarrestar la tendencia de la gente pobre a seguir utilizando estrategias de supervivencia que destruyen el capital humano y dañan el medio ambiente.¹

Tradicionalmente, las redes de protección se han introducido en períodos de crisis y retirado en forma gradual en períodos de recuperación. Pero este enfoque de corto plazo e improvisado tiene muchos defectos. Proteger a la gente de las caídas de los ingresos no debe ser simplemente una respuesta de política a un shock; requiere sí un esfuerzo sostenido para fortalecer la capacidad de los pobres —así como de la población que se encuentra cerca de la línea de la pobreza y en peligro de quedar por debajo de ella durante una crisis— para soportar shocks de corto plazo y superar definitivamente la pobreza. Los objetivos a corto y a largo plazo de la reducción de la pobreza están estrechamente interrelacionados, por lo que es

esencial un enfoque integrado y sostenible de las redes de protección.

Cuando no se cuenta con redes adecuadas de protección social, un descenso temporal en el ingreso puede conducir a la pobreza permanente. Por lo tanto, la protección durante una crisis debe proporcionar transferencias para suavizar las caídas de los ingresos y del consumo y a la vez crear incentivos para inversiones continuas en capital humano. Para combatir la pobreza crónica y a largo plazo entre los viejos y los discapacitados, se necesitan estructuras de redes de protección permanentes. La gente con pocas posibilidades de superar la pobreza por sí sola necesita apoyo continuo. Finalmente, las redes de protección deben ser lo bastante flexibles para ampliarse durante períodos de recesión y reducirse durante períodos de crecimiento.

El desafío que enfrentan los gobiernos latinoamericanos es diseñar redes de protección que promuevan el doble objetivo de reducir la pobreza e incrementar el crecimiento económico. El diseño de programas se debe enfocar en el aumento de la base de activos de los pobres —en términos del capital humano y

¹ Véase en el Apéndice 5.1 una lista de programas seleccionados de redes de protección de los países de América Latina y el Caribe.

físico— incorporando incentivos de inversión en las transferencias de ingresos. Los que formulan las políticas también tienen que minimizar los incentivos perversos asociados a los programas de transferencia, que pueden reducir el aliciente para trabajar y ahorrar.

Las redes de protección no existen aisladas de la realidad política. La competencia para obtener recursos públicos siempre es intensa, y la viabilidad política de las redes de protección se tiene que considerar como parte de su diseño. La focalización debe ser eficiente a efecto de minimizar el desperdicio y evitar transferencias a aquellos que no necesitan el apoyo público. Puesto que la incidencia de la pobreza y el impacto de los shocks en el consumo varían de un grupo demográfico a otro, los diferentes programas deben focalizarse en grupos diferentes. Pero, también aquí se requiere un enfoque integrado. Las transferencias a grupos particulares —niños, madres, desempleados y ancianos— llegarán a otros miembros de las familias. Por último, la mejor manera de asegurar la viabilidad política y un financiamiento estable de la protección social es reforzar la voz política de los pobres y asignar a los individuos y a las comunidades pobres un papel activo en el diseño y la implementación de programas de protección social.

Este capítulo pone de relieve las mejores prácticas en el diseño de programas de protección social en América Latina y otras partes, empezando con el programa ecuatoriano Bono Solidario (véase el Recuadro 5.1). Los ejemplos señalan la importancia de proteger a los miembros más vulnerables de la sociedad tales como las ancianas que viven solas o la población de las zonas rurales, a quienes a veces se les pasa por alto aun en programas eficaces.

Redes de protección informales

Las redes de protección informales desempeñan una función importante en la provisión de seguridad social a los hogares latinoamericanos pobres. Los pobres hacen frente a las adversidades económicas y a los efectos de los shocks mediante decisiones familiares relativas al tamaño y la estructura de la familia, sus tendencias de migración y sus transferencias de beneficios, los cambios en la participación de los miembros de la familia en el mercado laboral, así como su dependencia de las redes comunitarias.

No obstante, dadas sus limitaciones, los sistemas informales complementan las redes de protección formales pero no pueden sustituirlas. Puesto que agrupan a un número más pequeño de hogares, tienen menos capacidad que las redes de protección formales financiadas con impuestos generales para redistribuir los ingresos de los ricos a los pobres. Las redes comunitarias informales pueden quedar desintegradas por los shocks regionales, y aunque sean fuertes y funcionen bien no tienen la capacidad de cubrir a todos aquellos que las necesitan, particularmente a los pobres que viven solos y no tienen familia.

En un estudio sobre las respuestas de los hogares a la pobreza en cuatro zonas urbanas pobres se observó que, puesto que el activo más importante de una persona de bajos recursos es su trabajo, los hogares pobres frecuentemente responden a los descensos en su ingreso real movilizándolo de obra adicional, sobre todo la de mujeres y niños.² También se observó que los cambios que se realizan en la estructura del hogar para fortalecer las redes de apoyo familiar son tanto un resultado

² Moser (1996).

Recuadro 5.1. Estrategia de Ecuador para enfrentar la crisis: el Bono Solidario

En los últimos años, Ecuador ha sufrido una serie de shocks que dieron como resultado una de las crisis económicas nacionales de mayor magnitud en la región. El Niño afectó seriamente la producción agrícola, la infraestructura y, por último, el empleo y la pobreza. El shock adverso sobre los precios del petróleo redujo aún más los ingresos fiscales. Finalmente, el contagio de la crisis financiera internacional de 1998 desestabilizó el ya de por sí debilitado sistema bancario, lo que causó la quiebra de bancos, el aumento de las tasas de interés y el congelamiento de activos económicos. El impacto económico global ha sido devastador y ha exacerbado la inestabilidad política y el conflicto social.

En septiembre de 1998, el gobierno instituyó un programa de transferencia de efectivo por un monto de US\$220 millones —el Bono Solidario— para compensar, por lo menos inicialmente, la eliminación de los subsidios generales al gas y la electricidad.¹ Las transferencias están focalizadas en todas aquellas madres que están criando niños, y en los ancianos y los discapacitados que reportan ingresos inferiores a US\$2 per cápita diarios. El programa proporciona una transferencia de 150.000 sucres al mes (aproximadamente US\$14) a las madres que califican y de 75.000 sucres al mes a los ancianos y discapacitados que califican. Estas personas consiguen su acceso a la transferencia presentando una solicitud por mediación de la red de iglesias católicas y episcopales. Las solicitudes se evalúan con base en el ingreso reportado por los solicitantes y los indicadores indirectos de ingresos, y se verifican contra la información de otras bases de datos. La transferencia se distribuye a través del sistema bancario y hoy en día cubre a 1,4 millones de familias, que quizá representen un total de 6 millones de beneficiarios, o alrededor de la mitad de la población. Esto es un esfuerzo importante en términos de la población que cubre y de la rapidez con que se está implementando durante un período de crisis. La

transferencia a las madres representa aproximadamente el 15% del ingreso promedio de los pobres, aunque su valor real ha ido decreciendo sustancialmente desde el inicio del programa.

Una evaluación reciente de la eficiencia de la focalización relacionada con la encuesta de hogares de 1998, sugiere que el programa adolece de niveles importantes de exclusión y filtración posiblemente del orden del 30 al 40%. La exclusión es particularmente alta en las zonas rurales, en general por la falta de acceso a las instituciones financieras o de esfuerzo por parte del gobierno para proporcionar la transferencia a las zonas aisladas. En cambio, la filtración se concentra en las zonas urbanas. El gobierno está realizando una revisión de los beneficiarios con el objeto de establecer mecanismos para confirmar la elegibilidad. Por último, pese a que las filas de pobres se han engrosado durante el último año a causa de la persistencia de la crisis, no se ha establecido ningún mecanismo para poner la transferencia al alcance de los que han caído por debajo de la línea de la pobreza.

La opción que el gobierno está desarrollando para encarar la persistencia de la crisis es la de expandir los beneficios instituyendo un programa paralelo de becas focalizadas en las familias pobres con niños en edad escolar. Su meta sería asegurar la asistencia a la escuela. La transferencia adicional se pagaría a las madres con la condición de que sus hijos asistieran a la escuela (una asistencia mensual de 90% o superior). Esta transferencia adicional tendría un doble objetivo: a corto plazo, transferir recursos adicionales a las familias de bajos ingresos y proporcionar desincentivos para el trabajo de menores; y, a largo plazo, incrementar la reserva de capital humano y la capacidad de generar ingresos de los pobres, ayudando así a eliminar la transferencia intergeneracional de la pobreza. La implementación de un nuevo sistema de focalización y evaluación, y el fortalecimiento institucional son elementos claves para mejorar la razón costo/eficacia de las acciones públicas.

¹ Los subsidios generales al gas y a la electricidad, ambos regresivos, siguen representando un monto de US\$286 millones (IDB, 1999a).

de la vulnerabilidad como una estrategia para reducirla. Pero las estrategias de este tipo a veces imponen cargas desiguales a los miembros de la familia, y las mujeres a menudo asumen una parte desproporcionada del peso del ajuste a las circunstancias económicas adversas.

Sin embargo, trabajos empíricos han demostrado que las transferencias privadas proporcionan asistencia social a aquellos que tienen menos probabilidades de ser cubiertos por los programas formales de seguridad social, como son los pobres, los ancianos, los enfermos, los que carecen de acceso al crédito formal y los desempleados. Las transferencias tienden a ser redistributivas entre los hogares pobres y los que se encuentran en mejor posición económica dentro de la red social, y pueden ayudar a aumentar los ingresos de los más pobres. Las transferencias privadas aparentemente también funcionan como mercados informales de crédito y seguros. Estudios sobre Perú y Colombia han mostrado que las transferencias privadas están focalizadas en los muy jóvenes y los muy viejos, que son grupos de edad con escasos recursos.³ Según otras evidencias empíricas, las transferencias privadas hacen las veces de un seguro contra los déficit de ingresos. En Cartagena, Colombia, donde se observó que el ingreso familiar variaba en extremo, un análisis de simulación mostró que las transferencias se reducirían en 40% si los ingresos se estabilizaran por completo.

El hecho mismo de que las transferencias privadas lleguen precisamente a los grupos en los que se focalizan normalmente los programas públicos de protección, sugiere que la respuesta de las transferencias privadas a las transferencias públicas podría tener implicaciones operativas importantes para la política pública. Evidencias empíricas limitadas indican que las transferencias públicas pueden desplazar a las privadas. En Perú, el 17%

del beneficio potencial neto que un incremento en las pensiones públicas reportó a los hogares se perdió a causa del declive de las transferencias privadas.⁴ Sin embargo, puesto que las transferencias privadas provienen de la gente que se encuentra en intervalos de distribución del ingreso cercanos a los de los receptores, es improbable que se comparen favorablemente con las transferencias públicas en términos de equidad o de eficiencia. Las transferencias públicas tienen la ventaja de que pueden mancomunar los riesgos entre un grupo más diversificado de contribuyentes.

En general, las redes de protección informales pueden servir como un importante amortiguador para los pobres cuando no existen programas públicos integrales. Sin embargo, son un sustituto imperfecto, y con frecuencia pueden representar costos a largo plazo en términos del desarrollo del capital humano o de estrategias de producción adversas al riesgo. En el diseño de programas públicos de protección se necesita promover e incorporar aquellos aspectos de las redes de protección informales que apoyan los objetivos a largo plazo de crecimiento y equidad, y al mismo tiempo alivian la necesidad de estrategias de supervivencia que perpetúan la pobreza de generación en generación.

Necesidad de redes de protección públicas

Las redes de protección deben ser una característica permanente de la política pública, tanto porque la reducción de la pobreza requiere un compromiso de política a mediano plazo como

³ Cox y Jiménez (1998).

⁴ Ibid.

porque la intervención oportuna durante una crisis depende de manera fundamental de que las estructuras existentes se usen y se expandan con rapidez para llegar a la población objetivo.

En circunstancias normales, se debe contar con la estructura de una red de protección para atender los shocks individuales y las necesidades de la gente crónicamente pobre. En épocas de crisis, estas redes deben proteger a los pobres y a aquellos que se encuentran cerca de la línea de la pobreza para que no desciendan por debajo de los niveles de subsistencia y tomen decisiones de inversión que puedan tener consecuencias irreversibles en sus perspectivas de percepción de ingresos. Sin embargo, aunque permanentes, las redes de protección deben ser anticíclicas, y expandirse durante las crisis y contraerse durante los períodos de recuperación, ya que durante una crisis el número de pobres crece y sus mecanismos informales de apoyo disminuyen.

Se deben diseñar redes de protección lo bastante flexibles para incrementar sus gastos en momentos de gran presión sobre el presupuesto público. Esto probablemente implique crear fondos de estabilización financiera que aumenten durante períodos de crecimiento económico y se desembolsen durante períodos de recesión, o el compromiso del gobierno de proteger los gastos de los programas focalizados, como sucedió con los programas de ajuste fiscal más recientes en Brasil y Venezuela.

Las instituciones tienen la tendencia inherente a expandirse, pero les es más difícil reducirse. Los que formulan las políticas necesitan diseñar mecanismos de intervención automática para aumentar y expandir los programas de manera anticíclica. Un medio para lograr esto son los mecanismos de auto-selección, como los que se usan en los programas de empleo de emergencia. La demanda de

estos programas aumenta durante una crisis y decrece durante el período de recuperación. Cuando a los pobres se les pide que paguen de alguna manera por los beneficios que reciben, ya sea dando trabajo a cambio de apoyo a su ingreso o enviando a sus hijos a la escuela, es menos probable que perciban las transferencias como un derecho permanente.

Por último, para la expansión y contracción efectivas de las redes de seguridad se requiere información rápida, precisa y actualizada acerca del impacto social de una crisis, como la que proporcionó una Unidad de Monitoreo Social y Respuesta Temprana que se creó en Indonesia durante su reciente crisis financiera.

El Programa de Cupones de Alimentos (*Food Stamp Program*) de Jamaica es un ejemplo de una red de protección que se ha convertido en un programa público permanente y ha brindado un importante apoyo al ingreso de los pobres en el curso de 15 años (véase el Recuadro 5.2). A la vez ilustra los retos que plantea el retirar los beneficios a la gente que ya no los necesita pero sigue esperando recibirlos.

Las redes de protección deben tener la capacidad de reducir la profundidad y la severidad de la pobreza tanto a corto como a largo plazo. El primer elemento de un programa consiste en asegurar que las redes de protección se focalicen en los más vulnerables, entre ellos los trabajadores pobres, las familias con niños pequeños, los niños en edad escolar, los discapacitados y los ancianos. Se necesita poner atención especial en asegurar que los grupos vulnerables —por ejemplo, los de ancianas que viven solas y niños de la calle— no se caigan a través de los agujeros en la red de protección.

En la medida en que los pobres dependen de la estructura de la familia extendi-

Recuadro 5.2. Programa de Cupones para Alimentos de Jamaica: 15 años de transferencias focalizadas

El Programa de Cupones para Alimentos de Jamaica (*Jamaican Food Stamp Program —JFSP*) es uno de los programas focalizados más antiguos y estudiados en la región. Se estableció en 1984 con el objeto de amortiguar el impacto de las políticas de ajuste estructural en los grupos vulnerables, combatir el hambre y reducir la desnutrición. Los cupones para alimentos sustituyeron a los subsidios generales para alimentos a fin de aminorar el déficit fiscal y a la vez proteger a los pobres.

Para determinar los beneficiarios potenciales, este programa aplica una encuesta sobre medios económicos sencilla y criterios generales de focalización por autoselección. La población objetivo actualmente incluye madres embarazadas y lactantes (desde su embarazo hasta seis meses después de dar a luz); niños menores de seis años; ancianos e incapacitados pobres; todos los receptores de ayuda contra la pobreza y de asistencia pública; y todos los hogares indigentes. En 1997, más de 200.000 personas (alrededor del 7,5% de la población) se beneficiaron con este programa.

La autoselección ocurre cuando los beneficiarios presentan su solicitud y se registran en el programa en centros de salud, clínicas y oficinas distritales del programa. Los beneficiarios tienen que someterse a revisiones médicas generales regulares antes de recibir su asignación bimestral de cupones. El éxito del mecanismo de autoselección se debe en parte a dos características del sistema de atención a la salud de Jamaica: en primer lugar, el 95% de los jamaquinos viven a una distancia aproximada de 16 kilómetros de alguna clínica de salud del gobierno (la cobertura universal de estas clínicas minimiza el problema de la cobertura insuficiente); y en segundo lugar, los jamaquinos que tienen una posición acomodada normalmente utilizan los servicios médicos privados en vez de las clínicas públicas.

La focalización mediante el programa de cupones para alimentos tiene un impacto más grande en el ingreso de los pobres que el que tenían los subsidios generalizados para alimentos que lo precedieron. Por otra parte, el costo de

los cupones para alimentos, en particular durante los primeros años (1984-89), fue de aproximadamente la mitad del costo del sistema anterior. Datos de 1988 revelan que la población situada en el quintil de los más pobres recibió el 31% de los beneficios de los cupones para alimentos, esto es, más del doble de lo que habían recibido de los subsidios generales a los alimentos. Asimismo, al utilizar instituciones ya existentes para administrar el programa, el gobierno pudo ponerlo en marcha rápidamente, con una experiencia institucional administrativa sólida. El uso de la estructura de la cadena de distribución comercial minorista de alimentos mantiene bajos los costos administrativos y asegura que los receptores del programa puedan usar con facilidad los cupones para alimentos.

La falta de un sistema de información administrativa ha sido un motivo de preocupación desde el inicio del programa, pues a veces le ha dificultado registrar a los beneficiarios y dar un seguimiento adecuado. También ha habido problemas continuos con la actualización de los registros de los beneficiarios, porque el sistema no está computarizado y se carece de procedimientos sistemáticos para actualizar los registros. Por ejemplo, las primeras personas identificadas como pobres cuando se inició el programa, en 1984, permanecieron en las listas hasta que éstas se actualizaron en 1987 y 1989. En 1987, después del proceso de actualización de registros, se eliminaron del programa los nombres de 100.000 personas no elegibles.

Otra dificultad es que, aparentemente, la cobertura de niños vulnerables es baja. De acuerdo con la Encuesta sobre Condiciones de Vida realizada en 1996, únicamente el 6,8% de los niños desnutridos participó en el programa. Los datos de la encuesta indican una falta de coordinación entre las clínicas del Ministerio de Salud y la administración del programa de cupones para alimentos tanto en lo que se refiere a la identificación y el registro de los niños desnutridos, como a problemas en el elemento de autoselección del proceso de registro. Algunos estudios recientes del programa recomiendan que los administradores del programa tengan una participación más proactiva en la búsqueda y el registro de los niños desnutridos.

Fuentes: Grosh (1992); Castañeda (1999); Baker (1997); Banco Mundial (1990).

da para hacer frente a las adversidades económicas y manejar los riesgos, es necesario tener en cuenta la asignación de recursos dentro del hogar. Por ejemplo, las transferencias focalizadas en las familias con niños pequeños benefician asimismo a los ancianos que viven en la misma casa. También sucede lo opuesto: en Sudáfrica, las prestaciones del programa de asistencia social para ancianos no llegan únicamente a los beneficiarios directos sino que también, dado que una alta proporción de ancianos vive con sus nietos, transfieren efectivo a los hogares donde viven niños.⁵ Los instrumentos analíticos para entender los efectos de la composición de la familia y su manera de asignar los recursos deben combinarse con mecanismos de focalización eficaces para seleccionar a los beneficiarios conforme al indicador elegido para su nivel de vida. La eficacia es una cuestión de carácter empírico: es específica a la población objetivo, a los instrumentos utilizados y a las condiciones prevalecientes.

El segundo elemento clave de las redes de protección es el mecanismo para medir el impacto, definido como la capacidad del programa para mejorar las condiciones de los beneficiarios respecto de aquéllas que habrían prevalecido si no existiera el programa. Las evaluaciones del impacto dan la orientación necesaria para seleccionar instrumentos y combinaciones de políticas, así como para diseñar y modificar los programas. Un asunto íntimamente relacionado con lo anterior es la eficiencia en función de los costos de las redes de protección. El impacto del programa debe medirse contra sus costos, que incluyen las transferencias, los costos administrativos y los costos asociados con los incentivos perversos y los cambios de conducta inducidos, como es el que una persona se sienta menos motivada para trabajar o buscar empleo.

El factor más importante para la sostenibilidad política de los programas de protección es asegurar su impacto y su eficiencia en función de los costos. Si bien en América Latina los programas de protección representan sólo una fracción muy pequeña del gasto gubernamental, la competencia para obtener recursos públicos escasos suele ser intensa. Los grupos organizados tienen más probabilidades de recibir recursos que los pobres, quienes a menudo están menos organizados y políticamente aislados. La necesidad de que los pobres tengan voz política es particularmente importante en épocas de crisis económicas, cuando los presupuestos están sujetos a grandes presiones. En el diseño de las redes de protección, parte del desafío estriba en mantener los gastos destinados a los grupos con menos probabilidades de tener poder político, y en épocas de crisis realmente aumentarlos.

Aunque la focalización precisa en los más pobres puede ser el mejor medio para alcanzar el objetivo de reducir la profundidad y la severidad de la pobreza, una focalización exagerada puede socavar el apoyo público y el financiamiento. Así sucedió en Jamaica con el Programa de Cupones de Alimentos (*Food Stamp Program*), que se vió obstaculizado en su eficiencia e impacto por la rápida disminución de los valores reales de los cupones. Como estos valores no se ajustaron a la inflación, bajaron en más del 40% entre 1990 y 1996. Aparentemente, la focalización cuidadosa provocó que se redujera el apoyo político y esto, a su vez, ocasionó que descendieran dichos valores.

Cierto nivel de fuga de los beneficios de los programas de protección (hacia sectores menos pobres) puede servir para aumentar el apoyo político a éstos, ya que permite que gru-

⁵ Case y Deaton (1998, pp. 1330-61).

pos con más poder político pero menos pobres también gocen de dichos beneficios. Un programa focalizado en los más pobres entre los pobres, si bien efectivamente reduce la severidad y la profundidad de la pobreza, puede ser de poca utilidad para reducir la incidencia de la pobreza medida como el porcentaje de individuos pobres ya que es posible que aquellos que se encuentran cercanos a la línea de la pobreza no reciban los beneficios del programa. Lo anterior puede afectar la percepción de la eficacia de un programa y debilitar su viabilidad política. Esto explica en parte por qué se necesitan sistemas de evaluación adecuados para obtener resultados sustantivos que ayuden a “vender” y sostener el apoyo político a los programas de protección.

Otro factor relacionado con la viabilidad política de los programas de protección es que se puedan sostener desde el punto de vista financiero. Pese a que los impuestos para fines específicos pueden originar ciertos costos económicos en términos de la disciplina fiscal y la eficiencia en la asignación, a la vez pueden ser el mejor medio para mantener un flujo constante de recursos públicos hacia los pobres, especialmente en épocas de crisis. El Mecanismo de Garantía de Empleo de Maharashtra (*Maharashtra Employment Guarantee Scheme*), en la India, se pudo financiar mediante un impuesto al empleo en las zonas urbanas de dicho estado, sobre todo en la ciudad de Bombay (véase el Recuadro 5.3). Si bien este mecanismo impositivo particular es ineficiente porque grava el trabajo, efectivamente aseguró un flujo de recursos para el programa. La introducción de protocolos para priorizar los programas como se sugiere a lo largo del Capítulo 1, también puede ayudar a obtener el financiamiento necesario para las redes de protección.

Durante una crisis, cuando escasean los recursos, es más probable que los gobiernos respondan a las demandas de los grupos cuyo apoyo político es importante, y desde luego no son los grupos de pobres. Involucrar a las organizaciones comunitarias y no gubernamentales en los programas sociales y fortalecer su relación con los gobiernos puede contribuir a dar una voz política a los pobres y a la vez favorecer la viabilidad política de las redes de protección. Así ha sucedido en el caso del Triángulo de Solidaridad de Costa Rica (véase el Recuadro 5.4).

Los gobiernos también tienen que persuadir al público en general de que el destinar recursos públicos escasos a los pobres, especialmente durante tiempos de crisis, tiene beneficios inmediatos y a largo plazo que sobrepasan los costos de los programas. Por ejemplo, las evaluaciones rápidas en el terreno que lleva a cabo la Unidad de Monitoreo Social y Respuesta Temprana (*Social Monitoring and Early Response Unit*) en Indonesia suministran al gobierno información valiosa sobre los beneficios de las redes de protección que se puede comunicar al público.

Diseño de redes de protección para los pobres

Los programas de empleo de emergencia y de crédito a la microempresa ayudan a proporcionar una red de protección social integrada y orientada al crecimiento. Hacer frente al desempleo y al subempleo crea efectos positivos en los mercados de trabajo locales y puede beneficiar a las comunidades pobres ya que pone a su disposición una infraestructura social. Los Fondos de Inversión Social, que se establecieron en toda la región en respuesta a las crisis

Recuadro 5.3. Mecanismo de Garantía de Empleo de Maharashtra

El *Maharashtra Employment Guarantee Scheme* en India es uno de los ejemplos de programas de empleo de emergencia exitosos que se citan con mayor frecuencia. Este programa, puesto en marcha a principios de la década de 1970, fue de pequeña envergadura en sus inicios pero creció rápidamente en el curso de esa década y finales de los ochenta. En 1986, estaba creando 190 millones de días de trabajo anuales.

Los cambios efectuados en la estructura salarial del programa en 1988 modificaron de manera importante su alcance y eficacia. Después de que el programa alcanzó su apogeo a fines de la década de 1980, se ha reducido al 50% de su tamaño y ha perdido su importancia como red de protección eficaz; sin embargo, continúa siendo una fuente importante de ingresos para los habitantes de las zonas rurales pobres de Maharashtra.

Inicialmente, este programa en parte fue una respuesta al abrupto descenso que sufrió la producción de alimentos en la India a fines de los años sesenta. Pero independientemente de esta asociación, no se creó con la finalidad específica de responder a una crisis o un shock particular. La cantidad de personas empleadas por el programa ha sido sumamente estacional y varía mucho de un año a otro. Esta función de amortiguador de shocks —que garantiza trabajo cuando más se necesita— por una parte ha incrementado los ingresos promedio y por la otra ha reducido las fluctuaciones semanales y mensuales de los ingresos. Esta capacidad para suavizar las caídas del ingreso le permite al programa servir como una red de protección eficaz contra las contracciones repentinas del ingreso estacionales o de otro tipo.

El programa fue un factor importante en la asombrosa reducción de las tasas de pobreza que tuvo lugar en Maharashtra durante la década de 1970 y principios de la década de los 1980, especialmente entre los más pobres de los pobres. Algunas estimaciones de su impacto en la mano de obra sugieren que redujo entre el 10 y el 35% las tasas de desempleo rural. Una serie de datos de encuestas lleva a concluir que casi el 50% del empleo remunerado de los participan-

tes y entre el 20 y el 35% de su ingreso total se debió a su participación en este mecanismo.

El programa realiza importantes transferencias de beneficios a los pobres, incluso considerando el costo de los ingresos sacrificados, que es el costo principal de la participación. Ravallion (1991) observó que los costos de oportunidad de la participación representaban cuando mucho un 20% de los ingresos. Una de las claves del éxito de la focalización del programa en los habitantes de las zonas rurales pobres fue el haber ofrecido un salario inferior al del mercado, por lo menos hasta 1988. La autofocalización ha asegurado que la mayoría de las prestaciones se dirijan a los pobres; según un cálculo, el 80% de los participantes en el programa son miembros de familias pobres.

Aunque el programa sigue siendo una fuente importante de ingresos para la población rural pobre de Maharashtra, su eficacia como red de protección se vio seriamente disminuida en 1988, cuando el salario mínimo —y, por ende, el salario del programa— aumentó por arriba del salario de mercado, después de haber estado por debajo del mismo. Esto llevó a los funcionarios del programa a recortar el número de plazas laborales, lo que a su vez dificultó aún más el acceso al trabajo y efectivamente racionó los empleos. Lo anterior deterioró la garantía de empleo y acabó con la eficacia del programa como red de protección. Si bien el aumento del salario ciertamente benefició a los pobres que encontraron trabajo, muchos quedaron excluidos.

El programa comenzó con muchas ventajas importantes que tal vez sean difíciles de encontrar en otros contextos. Entre estas ventajas se cuentan el largo período de preparación de los proyectos antes de su arranque, la disposición de una fuente de financiamiento urbano, un gobierno y una administración municipales relativamente representativos y eficientes, y la voluntad política de redistribuir los fondos en las zonas rurales pobres. El financiamiento del programa mediante la legislación de un impuesto urbano específico para esos fines fue un factor decisivo; en efecto, el éxito sostenido del programa se debe en gran medida a la ciudad de Bombay, donde se recaudó la mayor parte de ese impuesto.

Fuentes: Lipton (1996); Ravallion (1991); Banco Mundial (1990).

Recuadro 5.4. Política social de abajo hacia arriba: el Triángulo de Solidaridad de Costa Rica

El Triángulo de Solidaridad es una iniciativa innovadora que redefine la manera de concebir y administrar los programas sociales en Costa Rica. El Triángulo alienta la inversión en proyectos de desarrollo de capital humano mediante la creación de una alianza estratégica entre los tres actores principales: las comunidades, los gobiernos municipales y las instituciones estatales. La meta es mejorar la calidad y el alcance de los programas sociales promoviendo la cooperación municipal a través de la democracia participativa y el fortalecimiento de los gobiernos municipales. Esto, a su vez, permite a la población participar en la creación de programas eficaces de desarrollo del capital humano.

Esta iniciativa descansa en los principios de solidaridad mediante la cooperación; de respeto a los derechos humanos, pluralismo y diversidad cultural; democracia participativa; y equidad en términos de geografía, ingreso y género. Los objetivos específicos son fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones relativas al desarrollo social en todos los niveles; proteger los programas enfocados a los derechos

humanos y la equidad entre los géneros; y promover un nuevo concepto de gobierno que responda a las demandas ciudadanas y requiere el contacto directo con las comunidades y los gobiernos municipales. Se espera que los proyectos se concentren en resolver problemas inmediatos y urgentes en los sectores de salud, educación y productivo.

Los proyectos son seleccionados e identificados a nivel distrital por una entidad llamada "Asamblea de vecinos", que reúne a miembros del gobierno municipal, líderes comunitarios y organizaciones de la sociedad civil. Con el apoyo y la asistencia técnica de la Secretaría del Triángulo, la asamblea identifica las zonas prioritarias dentro del distrito, selecciona proyectos de desarrollo, y establece qué contribución pueden hacer la comunidad y el gobierno municipal. Después, la asamblea negocia con el gobierno central para que analice la viabilidad de los proyectos propuestos, haga la selección final de los mismos, y determine la división del financiamiento entre los ingresos públicos generales y la contribución prometida por la comunidad y el gobierno municipal. Un consejo de ciudadanos supervisa todo el proceso a fin de asegurar la transparencia en la planificación y el financiamiento, y de evaluar los proyectos en términos de su eficacia.

de la década de 1980, pueden servir para solucionar los problemas de entrega e implementación de programas. El crédito a la microempresa ayuda a los pobres a superar los obstáculos al ahorro y a la acumulación de activos financieros, y les permite diversificar su producción. Por lo tanto, sirve como una estrategia para mitigar y prevenir los riesgos.

Los programas focalizados para el desarrollo del capital humano proporcionan transferencias en efectivo para ayudar a las familias pobres a cubrir necesidades de subsistencia inmediatas y, al mismo tiempo, apoyan intervenciones para mejorar la calidad de los servicios de salud y educacionales. Estos pro-

gramas cada vez son más comunes en la región. Por ejemplo, se han lanzado iniciativas en México, Honduras y Brasil; y en Nicaragua y Ecuador se están preparando otras.

Programas de empleo de emergencia

Los programas de empleo de emergencia (a veces denominados de *workfare*) deben ser una parte medular de las redes de protección social integradas. Como se comenta en el Capítulo 3, sirven de instrumento para suavizar las caídas de los ingresos de personas en edad de trabajar, sin inducir los incentivos perversos comu-

nes a otros programas de transferencia. Por otra parte, el hecho de que los programas de empleo de emergencia sean autofocalizados los hace una alternativa eficiente en función de los costos en comparación con la focalización a través de encuestas sobre medios económicos y permite que su tamaño se ajuste según la demanda y el financiamiento disponible.

En Chile, el conjunto de programas públicos de empleo en la década de 1980 cubrió casi al 13% de la fuerza laboral.⁶ La mayoría de estos programas se introdujeron con el propósito de reducir el drástico impacto de la recesión de 1982, cuando el desempleo llegó al tope del 23,7%, en el mes de septiembre. A finales del mismo año, la inscripción en los programas de empleo de emergencia se disparó y permaneció en un nivel alto hasta fines de 1984, cuando las condiciones del mercado laboral mejoraron. Los salarios de los programas se fijaron en aproximadamente el 70% del salario mínimo, con el objeto de reforzar la autofocalización en la fuerza laboral pobre. Los proyectos se manejaron en los municipios pero fueron financiados por el gobierno central. El requisito de que por lo menos el 80% del total de desembolsos de los proyectos se destinara a costos de mano de obra reforzó la selección de proyectos intensivos en mano de obra.

Los dos mecanismos principales en los que se financiaron proyectos fueron el Programa de Empleo Mínimo (PEM), que se había puesto en marcha desde 1975, y el Programa Ocupacional Para Jefes de Hogar (POJH), iniciado en 1982. Ambos programas se focalizaron en los trabajadores desempleados que no recibían subsidios de desempleo ni otra forma de apoyo al ingreso, pero eran de naturaleza muy distinta. El POJH se focalizó en las cabezas de familia y requería cierta experiencia laboral previa. Sus proyectos tenían que ver principalmente con la construcción y el man-

tenimiento de infraestructura pública. La participación en los proyectos del POJH fue particularmente alta entre los hombres casados de 35-55 años y con un bajo nivel de educación.

El PEM no requería ninguna experiencia laboral previa, e incluía la producción textil y alimentaria. En consecuencia, la participación de la mujer fue particularmente alta — en promedio, el 70% del total de beneficiarios — en comparación con el 25% de participación femenina en los 13 programas públicos de empleo de Chile, considerados en conjunto.

Los participantes en el PEM permanecían en éste un promedio de 40 meses, mientras que la participación promedio en el POJH era de 25 meses. En el PEM, el ausentismo laboral fue bastante alto, del 12%, lo que representaba una debilidad del programa que pudo haberse mejorado con una mejor supervisión o mecanismos de incentivos más adecuados. Sin embargo, en conjunto, los programas de empleo de emergencia chilenos fueron relativamente exitosos en el sentido de que llegaron al segmento demográfico concentrado en el 20-30% más bajo de la distribución del ingreso.

En Argentina, el programa nacional de empleo temporal Trabajar ha intentado reducir el impacto de los ajustes en el mercado laboral sobre el empleo y el ingreso de los pobres.⁷ Los grupos objetivo del programa son los trabajadores desempleados poco calificados de las zonas urbanas y los trabajadores rurales pobres que no reciben ningún subsidio de desempleo. Este programa, iniciado en 1996 y financiado principalmente por el Banco Mun-

⁶ La información sobre los programas de empleo de emergencia de Chile proviene de Subbarao et al. (1997) y de la Universidad de Chile, Departamento de Economía (1989).

⁷ Para mayor información sobre los programas de empleo de emergencia y Trabajar, véase Ravallion (1998).

dial y el Fondo Nacional de Empleo (FNE) de Argentina, actualmente está centrando su atención en cómo llegar mejor a su población objetivo y mejorar la calidad de la infraestructura social que construye.

Los responsables de presentar las propuestas de proyectos e implementarlos una vez que se los aprueba, son organismos nacionales, provinciales y municipales, junto con organizaciones no gubernamentales. Los criterios para evaluar los proyectos son: su localización en las zonas con el índice más alto de incidencia de pobreza y desempleo, su utilidad social reconocida, y su coordinación con los programas y las prioridades sociales en los ámbitos nacional y provincial. Por otra parte, la compensación de los trabajadores debe representar más del 30% del total de desembolsos de los proyectos.

En una evaluación del desempeño de los proyectos realizada en 1997 se determinó que la cobertura promedio era el 8,4% de la población objetivo a nivel nacional, más o menos equivalente a la tercera parte del objetivo establecido inicialmente por el Banco Mundial. Sin embargo, resultados más recientes de evaluación indican que el desempeño de los proyectos mejoró con respecto a su fases iniciales en cuanto a su cobertura de las provincias pobres y, en particular, su focalización en los segmentos más pobres de la población de esas provincias. En efecto, los resultados de la evaluación mostraron que el 70% de los trabajadores participantes se encontraba dentro del quintil más pobre de la distribución nacional del ingreso, y el 50% estaba situado en el decil más pobre. Los participantes en el programa recibieron un beneficio en ingresos netos del 26% de sus ingresos previos a su participación.

La participación en los programas de empleo de emergencia por lo general está correlacionada positivamente con la compen-

sación ofrecida. Si el salario que se ofrece es bajo en comparación con el salario de mercado, estos mecanismos atraen sólo a aquellos trabajadores que tienen oportunidades escasas o nulas de ganar dinero en otra parte. El Mecanismo de Garantía de Empleo de Maharashtra de la India es un ejemplo claro del modo en que un cambio en la estructura salarial puede afectar la participación en un programa (véase el Recuadro 5.3). Los salarios demasiado altos atraen al programa a trabajadores no pobres, y los salarios demasiado bajos reducen la transferencia de beneficios. Por lo tanto, la política salarial depende de si los programas públicos de empleo buscan reducir la severidad o la incidencia de la pobreza.

Una crítica común al empleo de emergencia es que, a diferencia de otros programas sociales, tiende a centrarse exclusivamente en mitigar la pobreza a corto plazo en vez de ofrecer rutas de escape de la pobreza. Esto implica que el impacto de los programas de empleo de emergencia en la reducción de la pobreza mejora cuando también ofrecen a los beneficiarios incentivos para acumular activos (capital humano y ahorros). Estas y otras críticas siguen sin resolverse porque se necesitan más evaluaciones del impacto a largo plazo de los programas de empleo de emergencia. Aún no está claro si los participantes reciben una capacitación beneficiosa a largo plazo que mejore su posibilidad de encontrar empleo después de dejar el programa.

En las evaluaciones de efectividad en función de los costos y del impacto sobre la pobreza de los programas de empleo de emergencia, se debe considerar el grado de cobertura de los pobres y el monto neto de los beneficios que reciben (esto es, el salario que los participantes reciben neto de costos indirectos e ingreso no percibido). También es necesario examinar los ingresos de los partici-

pantes en el programa comparados con los de los no participantes. Para calcular el impacto de los programas de empleo en la economía en su conjunto, los que formulan las políticas necesitan tener en cuenta varios factores indirectos. Entre éstos se incluyen el impacto sobre la demanda en la economía (ya que los participantes gastan en bienes y servicios los ingresos recibidos), y las adiciones posibles al capital humano (donde los trabajadores adquieren nuevas destrezas). También es importante el impacto de los programas públicos de empleo en el mercado laboral debido a sus repercusiones, por ejemplo, en la demanda de mano de obra y los niveles salariales en el sector privado. Si se dispone de programas de empleo con el único fin de compensar el descenso de la demanda de mano de obra a raíz de los shocks económicos, los participantes se benefician con la estabilización de los ingresos y el amortiguamiento de las caídas del consumo. Pero si estos programas también se mantienen durante los períodos de expansión, pueden restringir la oferta de mano de obra en el sector privado provocando que suba el nivel de los salarios de equilibrio entre los trabajadores no calificados.

Ravallion (1998) señala algunas de las características que los programas de empleo de emergencia deben tener para constituirse en intervenciones eficaces contra la pobreza. En primer lugar, el salario ofrecido debe ser inferior al salario prevaleciente para la mano de obra no calificada. El único requisito de elegibilidad para participar en el programa debe ser trabajar por ese salario. Si los fondos del programa son limitados en relación con la demanda de trabajo por ese salario, el programa debe racionar los empleos focalizándose en las zonas más pobres del país. Los programas deben pugnar porque aumente la intensidad en mano de obra (que debería ser un subproducto de los costos bajos de mano de obra). Los proyectos

deben beneficiar a las zonas pobres creando activos de máximo valor para los pobres. Por último, habría que monitorear y evaluar con cuidado el impacto de estos programas.

Fondos de Inversión Social

Cuando la capacidad institucional es particularmente débil, se pueden usar los Fondos de Inversión Social (FIS). Aunque inicialmente se concibieron para manejar programas de protección en función de la demanda, estos fondos con el tiempo se han utilizado cada vez más para aumentar la capacidad institucional.

Varios países latinoamericanos establecieron FIS en las décadas de 1980 y 1990, con el objeto de proporcionar redes de protección a los más pobres en períodos de crisis macroeconómicas y ajuste. La intención original de estos fondos era eludir la intervención de instituciones públicas ineficientes y demasiado centralizadas seleccionando y financiando proyectos en pequeña escala ejecutados posteriormente por gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones populares. Los FIS se concibieron como programas de protección temporales y anticíclicos que proporcionarían ingreso y empleo adicionales a las víctimas de las crisis. Sin embargo, en la práctica no sirvieron en absoluto como redes de protección;⁸ más bien se convirtieron en instituciones permanentes especializadas en la prestación de servicios sociales a las comunidades pobres. Estos fondos pueden contribuir de manera importante a la reducción de la pobreza y servir como un mecanismo de entrega de otros tipos de programas de protección.

El primer FIS reconocido internacionalmente se introdujo en Bolivia en 1986

⁸ Véase Lustig (1997).

con el objeto de proteger a los pobres y a los que se encontraban cerca de la línea de la pobreza contra el desempleo y las caídas de ingresos que ocasionó el programa de ajuste macroeconómico del país.⁹ El fondo se focalizó explícitamente en los trabajadores del estío, porque se esperaba que fueran las principales víctimas del ajuste. Este programa de US\$240 millones, conocido como Fondo de Emergencia Social (FES), financió proyectos modestos destinados a suministrar empleo adicional e ingresos en zonas pobres. Las cuatro áreas de intervención definidas fueron las de infraestructura económica, infraestructura social, asistencia social y apoyo a la producción (en la forma de mecanismos de crédito).

A plena capacidad, el FES boliviano proporcionó 20.000 meses-hombre de empleo al mes. Pese a este resultado tangible, sólo alcanzó parcialmente sus objetivos originales como red de protección. Por ejemplo, los trabajadores del estío resultaron ser únicamente beneficiarios marginales del programa de empleo (10% de los beneficiarios), mientras que se brindó una cantidad sustancial de oportunidades de empleo a los trabajadores de la construcción (44% de los beneficiarios), que también habían sido muy afectados por la crisis.

En términos de la mitigación de la pobreza, el fondo no llegó a las poblaciones más pobres. El FES desembolsó lo mínimo en las regiones más pobres — US\$9,45 per cápita, contra US\$23,97 en la zona menos pobre. Por otra parte, los trabajadores situados en los dos deciles más pobres en la distribución del ingreso tuvieron una participación insuficiente en términos del empleo ofrecido por el FES. Más de las dos terceras partes de los trabajadores del FES cayeron en los deciles tercero a sexto de la distribución del ingreso. Este problema se debió principalmente a la naturaleza del FES, que se basaba en la demanda y, por

ende, dependía de la capacidad de las comunidades y los municipios para formular y ejecutar proyectos.

En contraste con estos ambiguos resultados en términos de amortiguar de las caídas del ingreso, la infraestructura creada a través del FES benefició a 1,2 millones de personas en las zonas rurales y urbanas de bajos ingresos, en un país con una población de menos de 7 millones. La infraestructura social adicional y la prestación de servicios sociales contribuyeron significativamente —y a un bajo costo— a mejorar las condiciones de vida de las comunidades más necesitadas.

No obstante, con el tiempo el FES rebasó su objetivo original de servir como red de protección: en 1991 pasó a ser una institución permanente y se transformó oficialmente en un instrumento para prestar servicios sociales en las zonas afectadas por la pobreza y subdesarrolladas.

Al igual que el FES boliviano, la mayoría de los Fondos de Inversión Social han tenido un desempeño deficiente en cuanto a la generación de empleo e ingresos adicionales para proteger a los pobres contra los efectos de los shocks adversos. Los resultados de un estudio sobre los principales FIS de la región indican que no han incrementado significativamente los ingresos de los beneficiarios.¹⁰ Puesto que muchos fondos concentraron sus esfuerzos en la terminación de proyectos en pequeña escala, ofrecieron a las comunidades únicamente empleos a corto plazo no calificados (o incluso les pidieron que suministraran mano de obra gratuita), mientras que los empleos de construcción a largo plazo se los otorgaron a contratistas externos.

⁹ Graham (1994) y Jorgensen, Grosh y Schacter (1992).

¹⁰ IDB (1998, p. 4).

A pesar de esta tendencia, los FIS pueden servir como redes de protección en tiempos de crisis si se usan adecuadamente, como lo demostró el FIS hondureño durante el huracán Mitch. Los FIS siguen siendo más flexibles que la mayoría de los ministerios en la prestación de servicios sociales a las comunidades pobres, y tienen buenos antecedentes registrados en el sentido de que desembolsan recursos con rapidez. Después del huracán Mitch, el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) proporcionó 10.000 raciones a los habitantes del Departamento de Colón. Basándose en los daños per cápita por municipio, reasignó sus fondos de manera que los municipios que habían sido afectados seriamente pudieran recibir más apoyo. Unos 100 días después del huracán Mitch, su cartera se había cuadruplicado en comparación con los precedentes históricos correspondientes al mismo período. Estaban en marcha más de 2.000 proyectos por un monto total de US\$40 millones, que cubrían 835 municipios.¹¹

Los FIS deberían considerarse como un componente permanente de cualquier enfoque integral de la reducción de la pobreza y la protección social. Sin embargo, tienen una contradicción inherente que es necesario resolver. A menudo se sostiene que, al eludir la intervención de estructuras gubernamentales tradicionales, los FIS sirven como una válvula de seguridad que permite a los que formulan las políticas proporcionar servicios necesarios a las zonas pobres y marginales, y a la vez evitar reformas estructurales difíciles en sus ministerios. Si se pretende que los FIS se conviertan en instrumentos permanentes para combatir la pobreza, es necesario reflexionar con más cuidado sobre la manera en que pueden promover los procesos actuales de reforma en la región.

Los FIS pueden actuar en tres frentes para promover las urgentes reformas en los sis-

temas de entrega de los programas sociales. Primero, pueden compartir sus instrumentos. Los FIS han sido precursores en el uso de mapas geográficos de la pobreza para focalizar las inversiones, y han adquirido una experiencia considerable en la colaboración con grupos comunitarios. Segundo, los FIS pueden servir de modelo. En principio, no existe ninguna razón para que otros organismos gubernamentales no puedan funcionar más como fondos sociales, y así ofrecer a las comunidades servicios o subproyectos alternativos para que los adapten a las circunstancias locales. La coordinación entre organismos permitiría la entrega integrada de un paquete de servicios sociales a nivel local, junto con planes de participación comunitaria. Asimismo, la estructura administrativa de los FIS podría servir de base para el diseño de otros programas de protección. Los administradores del sector privado, cuando se les confiere cierta autonomía institucional, pueden mejorar la eficiencia y la sostenibilidad financiera de las redes de protección, así como asegurar que se implementen con independencia política.¹² Tercero, los FIS pueden servir como ojos y oídos al gobierno central en las zonas marginales. Gracias a sus vínculos con las comunidades locales, los FIS disponen de los recursos para canalizar las demandas de los grupos locales a aquéllos que necesitan escucharlas. Por otro lado, pueden ayudar a grupos privados de sus derechos civiles a hacer oír su voz y crear grupos de presión para apoyar cambios de política y la prestación de servicios necesarios tales como el crédito a la microempresa.

La organización de un programa de redes de protección puede ser tan importante como las actividades específicas financiadas por

¹¹ World Bank (1999).

¹² Graham (1994, p. 10).

el mismo, y quizá más importante en términos de sus efectos colaterales en los objetivos de desarrollo a largo plazo. Es más probable que se dé un efecto positivo a través de mecanismos institucionales —como los del Triángulo de Solidaridad de Costa Rica o el programa Nuestros Niños de Ecuador— que se basan en la participación de los beneficiarios, iniciativas dirigidas por la comunidad, y una participación fuerte de organizaciones no gubernamentales y otros grupos de la sociedad civil.

En la medida en que el gobierno central puede establecer reglas y directrices con criterios de focalización claros y una lista de actividades bien definida, asociarse con los beneficiarios y actores locales puede ayudar a incrementar rápidamente los recursos de los programas en épocas de crisis. En efecto, un programa se puede diseñar a manera de “franquicia”. Cuando aumente la demanda y se cumplan las condiciones de elegibilidad, el programa se puede ampliar rápidamente siempre que se disponga de fondos. Esto, a su vez, depende de la voluntad política de los gobiernos de la región de brindar protección social a los pobres.

Microfinanzas¹³

Durante los años noventa, en todo el mundo en desarrollo aumentaron el número y el alcance de las instituciones de crédito a la microempresa conforme gobiernos, donantes e inversionistas y fundaciones del sector privado proveyeron más financiamiento para aquélla. Estas instituciones han centrado su atención principalmente en la función que el crédito a la microempresa desempeña en la movilización de recursos para el crecimiento a largo plazo. En los argumentos tradicionales a favor del financiamiento a la pequeña empresa se ha

subrayado que la ampliación del acceso a los servicios financieros puede elevar la tasa de inversión y de acumulación de activos, lo que a su vez genera ingreso y crecimiento económico adicionales. Los servicios ofrecidos generalmente incluyen el crédito a la microempresa, el crédito estacional a la agricultura, el crédito a la inversión a mediano y largo plazo, y las cuentas de depósito y ahorro a plazo que generan intereses.

Pero se ha prestado menos atención a la posibilidad de que el financiamiento a la pequeña empresa desempeñe la función de una red de protección para ayudar a los hogares a hacer frente al riesgo. Sin embargo, de hecho, este papel está relacionado con el concepto tradicional del financiamiento a la microempresa dado que, en el caso de los pobres, la construcción de una base de activos es el mejor seguro contra las fluctuaciones en los ingresos. La ampliación del acceso a los servicios financieros puede hacer disminuir la varianza en los ingresos y el consumo, al reducir el riesgo de que el consumo caiga por debajo del nivel de subsistencia en los hogares pobres. El crédito también sirve de mecanismo para transferir el riesgo del prestatario al prestamista, permitiendo así que el primero se dedique a actividades con un perfil de rendimiento más alto. Los servicios financieros tales como los de crédito, ahorro y seguros pueden cubrir la necesidad de reducir *ex ante* la varianza del ingreso y *ex post*, la varianza del consumo.

Como parte de las redes de protección, una importante función potencial del financiamiento a la microempresa es la de ayudar a encarar shocks individuales, como son los problemas de salud, la discapacidad y la vejez. Los servicios financieros pueden ayudar a mitigar estos riesgos ofreciendo servicios de ahorro de

¹³ Esta sección se basa en Zeller (2000).

precaución, seguros y líneas de crédito a los consumidores. El BancoSol de Bolivia es un ejemplo de institución de crédito a la microempresa que presta servicios satisfactorios de ahorro a la población pobre de zonas rurales y urbanas (véase el Recuadro 5.5).

Dado que el crédito es inherentemente procíclico, las instituciones de crédito a la microempresa no están preparadas para encarar adecuadamente los shocks de una economía entera. No obstante, pueden ayudar a mitigar los shocks regionales si se las integra a la red de instituciones de primer nivel y por consiguiente se les da acceso a los ahorros nacionales. También pueden servir para canalizar la ayuda internacional en la secuela de los desastres naturales. Las instituciones de crédito a la microempresa bien establecidas han podido hacer frente a los shocks de una economía entera tras la ocurrencia de desastres naturales. Por ejemplo, después de que Bangladesh sufrió fuertes inundaciones en 1998, el Banco Grameen y otras instituciones de crédito a la microempresa prestaron servicios de socorro y otorgaron préstamos de emergencia reprogramando créditos, permitiendo que se retiraran fondos de ahorro y coordinando con donantes, organismos de socorro y el gobierno.¹⁴

Como se describió en el Capítulo 3, las intervenciones eficaces en el financiamiento a la microempresa se basan en el desarrollo de sistemas financieros nacionales eficientes y en la supervisión adecuada de las instituciones de segundo nivel. A efecto de que el financiamiento a la microempresa sea más eficaz para reducir la pobreza, es necesario formular políticas y proyectos piloto que apoyen los servicios financieros innovadores para suavizar las caídas del ingreso y del consumo. Estas políticas pueden promover tanto la transferencia de tecnologías innovadoras a instituciones financieras locales como los incentivos financieros

para reducir las barreras de acceso en las comunidades rurales aisladas. Asimismo, la disseminación de información a las microempresas puede ayudar a ampliar el acceso a los servicios financieros.

Programas de desarrollo humano focalizados

El objetivo de los programas de desarrollo humano focalizados es apoyar el consumo actual de los pobres y acabar con la transferencia intergeneracional de la pobreza. Estos programas transfieren efectivo o servicios a los hogares pobres que tienen niños, y condicionan las transferencias a que las familias inviertan en el capital humano de sus hijos (asistencia a la escuela y visitas a centros de salud). El apoyo al ingreso reduce la pobreza inmediata, y puesto que el capital humano es el activo más valioso para superar definitivamente la pobreza, asegurar el desarrollo de los niños en los aspectos de salud y educación combate la pobreza intergeneracional porque incrementa la capacidad de aquéllos para generar ingresos en el futuro.

La intervención en la educación es eficiente desde el punto de vista de la economía en su conjunto porque la educación es un bien público: los incentivos privados para invertir en capital humano son inferiores a los rendimientos públicos. Por consiguiente, asegurar que se invierta más en el capital humano de los pobres no sólo beneficia a las familias pobres sino a la sociedad en general. Lo anterior significa que el costo fiscal de este tipo de programas puede amortizarse en el futuro por la vía de un mayor crecimiento económico en general.

El diseño de los programas de desarrollo humano focalizados es más complicado

¹⁴ Nagarajan (1999).

Recuadro 5.5. El BancoSol de Bolivia

El Banco Solidario, S.A. (BancoSol) de Bolivia ha surgido como un precursor en el financiamiento a la microempresa por su exitoso uso del crédito para grupos de solidaridad, su crecimiento sostenido, y su notablemente baja tasa de incumplimientos.

BancoSol fue el primer banco comercial privado del hemisferio occidental en prestar servicios financieros específicamente a los microempresarios. Se creó a principios de 1992, cuando PRODEM, una organización no gubernamental boliviana que había otorgado crédito a la microempresa desde 1986, respondió a la creciente demanda de este tipo de crédito transformándose en un banco comercial formal. Esta fue la primera vez que una ONG de crédito se convirtió en una institución financiera formal.

Los objetivos de BancoSol son aumentar la capacidad de los microempresarios en el sector informal para generar ingresos y cubrir su demanda de crédito, así como enfocar el crédito a la microempresa en función del mercado. La población objetivo principal de BancoSol son los habitantes de las zonas o los perímetros urbanos que no tienen experiencia en los mercados financieros formales, aunque no cubre a los bolivianos más pobres, que son sobre todo los indígenas de las zonas rurales.

En la actualidad, el banco tiene 29 sucursales que prestan servicios de crédito y ahorro en todo el país. Su cartera de clientes creció de 25.000 a 75.000 entre 1992 y 1997. El monto promedio de cada préstamo que ofrece es de US\$579, menos de la mitad del monto promedio de cada préstamo a la microempresa que ofrecen otras instituciones bolivianas. BancoSol también se distingue de otras instituciones bolivianas de crédito a la microempresa en que se focaliza en las mujeres, quienes constituyen el 72% de sus clientes.

Los requisitos de elegibilidad impuestos por el BancoSol concuerdan con su objetivo de servir a los pobres, y es por ello que no son especialmente restrictivos. Para ayudar a los clientes que carecen de las garantías necesarias para respaldar sus créditos y exteriorizar algunos de los costos de fiscalización del pago de los mismos, BancoSol usa la modalidad del crédito a grupos de solidaridad. En ella todos los miembros de un grupo garantizan el préstamo otorgado a un miembro. En realidad, el préstamo se

otorga al individuo, pero sólo con el respaldo de la garantía del grupo.

Las tasas de interés de BancoSol son más altas que la de otras instituciones de crédito tradicionales, y ligeramente más elevadas que las de otros programas bolivianos de financiamiento a la microempresa; pero su tasa de intereses moratorios es extraordinariamente baja, del 3% en promedio, mientras que sus tasas de interés son de todas maneras inferiores a las que cobran los prestamistas informales.

BancoSol se las ha arreglado para tener éxito como banco comercial y al mismo tiempo ayudar a incrementar los ingresos de sus clientes, diversificar activos para suavizar las caídas del consumo, crear nuevos empleos y mejorar el nivel de vida. Más aún, se ha producido una fuerte demanda de servicios financieros por parte del sector informal.

El rápido crecimiento de BancoSol demuestra que los microempresarios pobres están dispuestos a pedir préstamos de alto costo cuando los servicios financieros están bien focalizados en sus necesidades. Además, los servicios de ahorro que presta el Banco también están a tono con el sector informal. Se trata del único banco en Bolivia que no exige un depósito mínimo para abrir una cuenta. Por último, BancoSol ha tenido éxito gracias a la experiencia, la asistencia técnica y la cartera de crédito proporcionadas por PRODEM. Su orientación comercial y enfoque profesional del otorgamiento de crédito a la microempresa han sido decisivos para que el banco se sostenga y al mismo tiempo se concentre en llegar a los pobres.

BancoSol aún enfrenta varios desafíos en lo que se refiere a continuar atendiendo la demanda de servicios financieros por parte de los pobres. Los reglamentos bancarios limitan el monto de los préstamos personales con garantía al doble del valor del capital social del banco. Esto le dificulta a BancoSol reducir su coeficiente de capital sobre activos ponderados según el riesgo, y restringe su capacidad de crecimiento. En los últimos años, los prestatarios más avanzados desde el punto de vista económico han empezado a aumentar su participación en la base de clientes a medida que van alcanzando niveles más altos de actividades de negocios y el banco atrae clientes nuevos del sector informal que aunque no son pobres sí carecen de acceso a los mercados financieros tradicionales.

Fuentes: Fidler (1998) y Leach (1998).

que el de un programa de transferencia incondicional, ya que se deben considerar cuestiones de corto y de largo plazo (mitigación de la pobreza y acumulación de activos). Dado que estos programas requieren un compromiso a mediano plazo por parte de los gobiernos y un compromiso financiero considerable, se necesitan mecanismos de evaluación para medir el progreso y el impacto de las transferencias tanto a corto como a largo plazo.

La combinación óptima de intervenciones de educación, salud y nutrición, es un asunto de carácter empírico que se puede evaluar durante una fase piloto, junto con la complementariedad de otras intervenciones sociales, como lo es proveer escuelas e instalaciones de salud. En la determinación del monto de las transferencias se debe ponderar la necesidad de ofrecer incentivos suficientes para influir en la conducta de las familias, y a la vez reconocer el *tradeoff* entre el monto de las transferencias y la población cubierta cuando el presupuesto con el que se cuenta es limitado.

Para ofrecer un incentivo suficiente, en los programas educacionales la transferencia debe cubrir por lo menos el costo de la asistencia a la escuela y algunos de los costos que representa sacrificar los ingresos de los niños. Los programas pueden condicionar la transferencia de los beneficios a la asistencia a la escuela de cada niño o de todos los niños de un hogar. La ventaja de lo primero es que los beneficios pueden reflejar el costo de oportunidad de cada niño; la ventaja de lo segundo es que se impide a las familias decidir educar a un niño y a otro no (por ejemplo, enviar a la escuela a las niñas y no a los niños, porque el costo de oportunidad que representa sacrificar los ingresos de los varones es mayor) y no se las estimula a tener más hijos. Sin embargo, esto último es más difícil de monitorear.

Progresar de México es el programa de desarrollo humano focalizado más completo en la región por su variedad de intervenciones en educación, salud y nutrición y sus mecanismos de focalización y evaluación. En 1998 participaron en el programa 1,9 millones de hogares, las tres cuartas partes de los cuales pertenecían a la población objetivo.

El Programa de Asignación Social (PRAF) de Honduras tiene un alcance más limitado pues cubre a unas 183.000 familias, pero incluye intervenciones tanto en la oferta como en la demanda de servicios de salud y educacionales, así como un sistema sólido de evaluación diseñado para conocer el impacto de intervenciones de política alternativas.

En Brasil, los programas de becas para familias pobres primero se introdujeron en los municipios de Brasilia y Campinas en 1995, y después se expandieron rápidamente a otros 27 estados y municipios. Hace poco tiempo se creó una versión federal de este programa como parte de una campaña en contra del trabajo de menores, que tiene por objeto mantener a los niños en la escuela compensando a las familias por la pérdida de ingresos que genera el hecho de que los niños asistan a la escuela en vez de trabajar. Las evaluaciones preliminares de estos programas muestran que ha mejorado significativamente la asistencia escolar.

Los programas y las políticas para apoyar las inversiones en el desarrollo de la infancia temprana difieren de los programas de desarrollo humano focalizados, pero guardan una relación estrecha con ellos. Los objetivos de ambos tipos de programas generalmente se complementan. Los programas de desarrollo de la infancia temprana son un elemento importante de la estrategia de protección social para promover un crecimiento con equidad (véase el Recuadro 5.6). Son sumamente eficientes en función de los costos, ya que ofre-

Recuadro 5.6. Intervención de desarrollo en la primera infancia: una respuesta a corto plazo con un beneficio a largo plazo

Los programas de intervención de desarrollo en la primera infancia (IDPI) pueden constituir una parte decisiva de una nueva generación de redes de protección, ya que libran la batalla contra la pobreza simultáneamente en dos frentes. En primer término, sus servicios de educación, salud y nutrición para niños impiden el deterioro de la inversión en el desarrollo del capital humano durante una crisis. A los niños participantes se les brinda un apoyo y una atención de importancia crucial, lo que mejora su preparación escolar y aumenta su probabilidad de romper el ciclo de pobreza. En segundo término, los servicios de guarderías infantiles ofrecen a las madres oportunidades de participar más en la fuerza de trabajo e incrementar sus ingresos. Una estrategia corriente de supervivencia familiar para los pobres durante períodos de contracción económica consiste en aumentar la participación de las mujeres en la fuerza laboral. Los servicios de los IDPI permiten a las mujeres trabajar fuera de la casa sin tener que sacar de la escuela a sus hijos mayores para que cuiden a los menores.

Idealmente, los programas de IDPI aspiran a alcanzar una serie de objetivos que se refuerzan mutuamente, con la meta superior de ayudar a incrementar la igualdad de oportunidades para los niños pobres. Los mejores programas aspiran a mejorar la preparación escolar y reducir el riesgo de que en el futuro se excluya socialmente a los niños en edad preescolar en riesgo, prestando a sus familias servicios de guarderías, atención médica y nutrición infantiles, educación para los niños en la primera infancia, y orientación y educación sobre técnicas eficaces de crianza. En general, estos programas se focalizan en la superación de algunas o todas las limitaciones cognitivas, emocionales y de recursos que pueden caracterizar los entornos de los niños desfavorecidos durante sus primeros años de vida.

Recientes hallazgos científicos han ilustrado el papel crucial que los proveedores de

asistencia han desempeñado en la estimulación y el desarrollo de niños en edad preescolar. Los períodos en que los niños desarrollan destrezas y capacidades cruciales (o no las desarrollan porque no se los estimula adecuadamente) brindan una serie de oportunidades. Si durante estos primeros años, particularmente los tres posteriores a su nacimiento, no se les proporcionan los insumos apropiados, las oportunidades perdidas en cuanto a la estimulación del desarrollo de habilidades mentales, emocionales y motoras no se pueden recuperar fácilmente más tarde.

El Mecanismo de Garantía de Empleo de Maharashtra en India (véase el Recuadro 5.3), constituye un ejemplo de un programa que integra en su diseño estas sinergias positivas entre los IDPT y la participación de la mujer en la fuerza laboral. La vinculación de las mujeres en este programa público de empleo siempre ha sido alta porque les ofrece servicios de guardería para sus hijos. El hecho de que la proporción de días de participación femenina haya aumentado de 42% en 1979 a 53% en 1987 demuestra que el programa se ha focalizado efectivamente en las mujeres (Dev, 1994).

Programas como el *Wawa-Wasi* de Perú, en el que miembros de las comunidades cuidan en su casa a grupos pequeños de niños para que sus madres trabajen, serían muy adecuados para relacionarlos con proyectos públicos de empleo. También lo sería el programa Nuestros Niños de Ecuador, que utiliza mecanismos basados en la demanda y las fuerzas del mercado para vincular a los hogares, las comunidades y los gobiernos municipales con los proveedores apropiados de servicios. Gracias a las normas y los procedimientos operativos ya establecidos, el gobierno puede aprovechar una oferta aparentemente grande de contratistas potenciales del sector privado. Se están formulando planes para acelerar el desembolso de fondos del proyecto a efecto de contratar la entrega de un paquete básico para el desarrollo de la infancia temprana a través de una red de organizaciones no gubernamentales, iglesias y organizaciones comunitarias disponibles.

Fuentes: Deutsch (1998); IDB (1999b); Dev (1994).

cen rendimientos más altos que la mayoría de los demás programas públicos. Al proporcionar a los niños en edad preescolar atención médica, educación y nutrición, crean las condiciones para que tengan éxito cuando inician la escuela, lo cual favorece la formación de capital humano. Y al proporcionar guarderías infantiles, permiten a los padres participar en el mercado de trabajo, aumentando así sus probabilidades de conseguir empleos mejor remunerados en el sector formal.¹⁵ Investigaciones del Banco Mundial basadas en experiencias de Rusia indican que el sustituir las subvenciones familiares con subsidios para el cuidado de los niños tiene un fuerte efecto positivo en la participación de la mujer en la fuerza laboral, y por lo tanto puede ayudar no sólo a suavizar las caídas del consumo a corto plazo sino también a reducir la pobreza a largo plazo.¹⁶

Si se diseñan con cuidado, los programas de desarrollo de la infancia temprana pueden expandirse en tiempos de crisis, posiblemente junto con los programas de empleo de emergencia, como en el caso del Mecanismo de Garantía de Empleo de Maharashtra (*Maharashtra Employment Guarantee Scheme*). Sin embargo, retirar los servicios una vez pasada la crisis puede plantear un desafío político difícil.

Mejoramiento del desempeño

Dos maneras importantes para mejorar los estándares de efectividad en función de los costos e incrementar el monto de prestaciones y transferencias dirigidas a los pobres a través de las redes de protección consisten en usar un mecanismo de focalización cuidadosamente planeado durante el diseño del programa, y realizar una evaluación rigurosa de los programas existentes. La forma en que los programas y

servicios se implementen y se entreguen también puede tener consecuencias importantes en su eficacia e impacto.

Focalización

Los mecanismos que se usan con más frecuencia para focalizar los programas sociales son los categóricos, los que se usan encuestas sobre medios económicos e indicadores relacionados, y los de autoselección (véase el Recuadro 5.7).¹⁷ Cualquier mecanismo de focalización debe considerarse en términos de su eficiencia, sus costos administrativos y su viabilidad política. La focalización eficiente minimiza tanto las probabilidades de que se pase por alto a individuos que deberían haberse incluido (errores de exclusión o errores Tipo I) como las probabilidades de que se incluya a los no pobres (errores de inclusión o errores Tipo II). Los *tradeoffs* entre los costos de los errores de focalización y los costos administrativos —así como la posibilidad de que los programas con cierto nivel de error de inclusión sean más sostenibles desde el punto de vista político— también deben considerarse.

Los mecanismos de focalización que se muestran en el Recuadro 5.7 pueden combinarse en diferentes etapas o áreas de un programa a efecto de maximizar el monto de la transferencia por dólar gastado o para minimizar los costos de inclusión y administración. Por ejemplo, la focalización geográfica puede usarse para comunidades homogéneamente pobres siempre y cuando la proporción de no

¹⁵ Deutsch (1998) presenta un resumen de las razones económicas para invertir en los programas de desarrollo de la infancia temprana.

¹⁶ Lokshin (1999).

¹⁷ Véase Legovini (1999).

Recuadro 5.7. Métodos de focalización

Focalización categórica. Los programas que usan la focalización categórica otorgan sus beneficios a todos los individuos de una zona geográfica o un grupo determinado que las solicitan (v.g., niños en escuelas situadas en zonas pobres). La focalización geográfica requiere cierto conocimiento de la distribución geográfica de la incidencia, la profundidad o la severidad de la pobreza (u otros indicadores que sean seleccionados). Se puede clasificar a las comunidades de acuerdo con dichos indicadores y proveer los programas a las que obtengan el mayor rango. El mecanismo funciona bien sólo cuando existen altas concentraciones de pobreza tales como barrios urbanos de tugurios o zonas rurales específicas. En estos casos, es eficiente, tiene poca filtración y sus costos de administración son bajos. Conforme el programa se expanda a comunidades con porcentajes más altos de no pobres, la eficiencia de la focalización disminuirá y el filtración aumentará. Los resultados también dependen de la unidad geográfica que se elija (comunidad, municipio, región, etc.). Mientras más pequeña es la unidad, más eficiente es la focalización y más bajo es la filtración. Una de las ventajas es que no se asocia ningún estigma a este tipo de focalización. Una desventaja es que

los programas con este tipo pueden inducir la migración desde las zonas no focalizadas hacia las que sí lo son.

La focalización en grupos requiere cierto conocimiento de la distribución demográfica de la pobreza. Los grupos con una incidencia más alta que el promedio pueden seleccionarse como objetivos del programa, a menudo junto con información basada en la focalización geográfica, a fin de mejorar tanto la eficiencia de la focalización como los niveles de filtración.

Encuestas sobre medios económicos y sobre indicadores indirectos de medios económicos. Los programas de focalización basados en encuestas sobre medios económicos otorgan prestaciones a hogares con ingresos inferiores a un umbral establecido. Dado que requieren que se recopile y verifique la información sobre el ingreso familiar, estos programas implican costos administrativos más altos que los de los mecanismos categóricos o de autoselección. Asimismo, pueden estar expuestos a mecanismos de falseamiento (v.g., engaño y fraude), que tienden a incrementar la filtración.¹ Los estigmas pueden afectar negativamente las tasas de aceptación.

Las encuestas sobre indicadores indirectos de medios económicos basan el acceso a los beneficios del programa en información fácil de recopilar sobre las características familiares

pobres en las comunidades seleccionadas sea aceptablemente baja en relación con los costos administrativos de un mecanismo de focalización alternativo. En las comunidades con proporciones altas de no pobres, el error de inclusión se evita realizando antes encuestas sobre medios económicos, particularmente si esto se combina con un mecanismo de autoselección que impone costos al beneficiario, como por ejemplo hacer fila para solicitar el beneficio, o recibir un servicio de menor calidad, o exigirle que trabaje. La autoselección también reduce los costos de los mecanismos de prueba con encuestas sobre medios económicos. Existen

enfoques de focalización exitosos que utilizan una tecnología sencilla e incorporan conocimientos locales que complementan los datos de las encuestas de hogares procesados por el gobierno central. Estos enfoques son particularmente adecuados para trabajar con comunidades pequeñas y pueblos indígenas que tienen una red social bien definida y dirigentes representativos.

En el diseño, la focalización y la implementación, la participación de las comunidades o de los beneficiarios puede tener ventajas importantes. Es eficiente en función de los costos porque reduce los errores de exclu-

o individuales que se correlacionan con el bienestar y pueden aproximar a los ingresos. Estas encuestas son una alternativa más barata y más fácil de verificar que las encuestas sobre medios económicos, y están menos expuestas a fraudes. En ellas se recopila información acerca de los ingresos y los indicadores potenciales de una muestra de la población. La selección de los indicadores y la clasificación de su importancia relativa se efectúan a través del análisis estadístico o la calibración. Una vez adecuadamente ponderados, los indicadores se aplican a toda la población a fin de poder pronosticar si un individuo o una familia califica como pobre. En términos de la focalización, este método es menos eficiente que las encuestas sobre medios económicos. Su desempeño en comparación con éstas depende de la precisión del ajuste y las características predictivas del modelo estadístico o de calibración fuera de la muestra de beneficiarios potenciales. Esto se puede mejorar realizando la estimación o la calibración en la mitad más pobre de la población, por regiones específicas, y en las zonas urbanas y rurales por separado. Sus costos en términos de los errores de exclusión e inclusión deben ponderarse contra el costo de recopilación y verificación de información más amplia. Entre los ejemplos de sistemas que utilizan las encuestas sobre indicadores indirectos de medios eco-

nómicos se incluyen la Ficha CAS de Chile, el SISBEN de Colombia y Progreso de México.

Autoselección. Los mecanismos de autoselección imponen desincentivos para la participación en el programa en la forma de requisitos laborales, tiempo de espera y un producto de baja calidad, con el objeto de atraer únicamente a los individuos necesitados. Entre los ejemplos se incluyen los programas de empleo de emergencia de bajo salario, las filas para recibir servicios médicos, y la educación pública de menor calidad. En este mecanismo de focalización, tanto los costos de administración como el nivel de filtración son bajos porque sólo los individuos verdaderamente necesitados están dispuestos a incurrir en el costo de participar. Asimismo, es un mecanismo cómodo para ajustar de manera automática la cobertura en períodos de crisis. Sin embargo, su nivel de eficiencia en la focalización no está claro y se tiene que estimar caso por caso. Un ejemplo de un programa de autoselección es Trabajar, en Argentina, un programa de empleo de emergencia de bajo salario.

¹ Dadas las dificultades para seleccionar una línea de pobreza, el falseamiento puede en sí aumentar la eficiencia de la focalización si la mayoría de la población que califica a través del engaño está cerca de la línea de pobreza.

Fuente: Legovini (1999).

sión e inclusión y adaptan los programas a las necesidades específicas de cada comunidad. Un ejemplo de participación comunitaria es el de los mahallas de Uzbekistán, como se muestra en el Recuadro 5.8.

Evaluación

Mejorar la eficacia de las redes de protección requiere una evaluación rigurosa y continua de los programas existentes.¹⁸ En el proceso de evaluación se deben abordar tres preguntas: ¿Está logrando el programa sus objetivos?

¿Cómo cambia el programa la situación de los participantes y qué habría sucedido si no existiera? y ¿Cómo se puede modificar el diseño del programa para mejorar su desempeño?¹⁹

La segunda pregunta plantea el difícil problema del escenario hipotético sin el programa. Existen diversas metodologías de evaluación para superar este problema de falta de información, cuyo propósito es formar un grupo de control comparable con el grupo tratado, y con el tiempo recabar información que

¹⁸ Véase Baker (en imprenta) y Ravallion (1999a).

¹⁹ Véase Regalia (1999).

Recuadro 5.8. Uso de redes comunitarias para focalizar la asistencia social: Los *mahallas* en Uzbekistán

El mecanismo de asistencia social de los *mahallas* en Uzbekistán, la tercera ex república soviética más grande, es un enfoque innovador y flexible de los programas de transferencia en efectivo. Este mecanismo se puso en marcha a fines de 1994 en respuesta a varios shocks asociados a la transición política del socialismo: descenso de la producción y del nivel de vida, y el fin de los subsidios estatales a los alimentos.

El programa lo administran localmente las organizaciones comunitarias tradicionales conocidas como *mahallas*, que existen desde hace siglos en las culturas uzbek y tajik. Estas organizaciones administran y desembolsan los fondos del Estado, basándose en su conocimiento de la comunidad para focalizar el programa en las familias más necesitadas y determinar cuánto apoyo deberían recibir. Las familias presentan una solicitud o son recomendadas para recibir asistencia por el presidente del *mahalla* local. Después, un comité formado por representantes de las oficinas locales de los ministerios de Finanzas y del Trabajo y ancianos de la comunidad, prepara un informe por cada solicitante. Este informe se basa en una visita a la familia para determinar su situación laboral, sus ingresos y activos, y su acceso a tierras agrícolas. El Minis-

terio del Trabajo contribuye de manera importante a la orientación del proceso de identificación de las familias elegibles, pero le corresponde al *mahalla*, —tomando en cuenta el informe del comité— determinar la forma de adjudicación de la ayuda. Esto se hace con base en una serie de instrucciones en las que se señalan los indicadores que deben tenerse en cuenta; sin embargo, no se establece ninguna fórmula rígida y estos indicadores se mantienen flexibles.

Un análisis de los datos administrativos realizado en 1997 revela que aproximadamente el 11% de las familias recibieron una adjudicación en algún momento del año. El apoyo del programa se brinda en la forma de transferencias de efectivo durante un período de tres meses, que puede renovarse. En general, este apoyo es relativamente modesto. El beneficio promedio equivale a la tercera parte del ingreso total en efectivo percibido en el mes anterior a la adjudicación.

Parece ser que el programa está razonablemente bien focalizado en las familias pobres. En un estudio se observó que las familias de bajo nivel de bienestar tienen entre siete y ocho veces más probabilidades de recibir asistencia que las familias de alto nivel de bienestar, y dos y media veces más que la probabilidad media observada.¹ Otro indicador de focalización adecuada es que el programa aparentemente favorece a los niños, a las familias cuyo jefe de hogar es una mujer y a los desempleados. Sin embargo, aparentemente también está sesgado a favor de las

fundamente la comparación. Todos estos métodos —que en términos generales se pueden dividir en experimentales y no experimentales— tienen defectos (véase el Recuadro 5.9). Por ello, como regla, en la evaluación de un programa se deben combinar métodos distintos, como se hizo en la de Progresía en México.

Al proporcionar información crucial acerca de la incidencia y la distribución de la pobreza, una evaluación completa del programa resuelve las tres preguntas claves y constituye una importante herramienta administrativa para los que formulan las políticas y diseñan

los programas. Un sistema de evaluación de impacto ayuda a esclarecer los objetivos del programa y a definir el grupo objetivo, así como el mecanismo de focalización necesario. Además de determinar la eficacia global del programa existente —y de establecer la base técnica para conseguir un apoyo político continuo para el mismo—, el sistema de evaluación es necesario para conocer los efectos de las intervenciones y las combinaciones de política alternativas. Al generar un flujo confiable de información sobre la relación entre los gastos públicos y los resultados, la evaluación con-

familias rurales del centro de Asia pertenecientes a minorías étnicas.

El diseño único del mecanismo de asistencia social de los *mahalla* le confiere varias ventajas claras sobre programas más tradicionales. Una ventaja importante es que los criterios de elegibilidad evalúan una variedad de indicadores de nivel de vida, no sólo el ingreso en efectivo. La organización del programa, descentralizada y flexible, explota el conocimiento local de los hogares en una forma que sería casi imposible de imitar por una autoridad administrativa central que use encuestas sobre medios económicos para identificar a los beneficiarios del programa. El alto grado de descentralización de la administración a nivel local también fomenta la difusión de información sobre el programa y la aceptación de sus principios. Esto, a su vez, promueve la participación de aquellos que realmente lo necesitan más, y desalienta las solicitudes fraudulentas. Además, el programa reconoce implícitamente la dinámica de la mitigación de la pobreza al focalizarse en las familias incapaces de incrementar sus ingresos, en vez de aquéllas meramente pobres.

Si bien el diseño único del programa confiere beneficios notables, ciertas características de su componente de descentralización presentan algunas fallas. Por una parte, el alto grado de independencia y discrecionalidad de que gozan los *mahallas* puede motivarlos a actuar de manera subjetiva y arbitraria; y por otra, los diversos grados de destreza administrativa que se

aplican en la implementación de las directrices en los *mahallas* podrían menoscabar la equidad horizontal. En el desembolso de los fondos del gobierno central destinados a los *mahallas* no se considera la variación de la demanda de prestaciones de un lugar a otro del país; en cambio, se centra la atención en reducir la variación entre los niveles de vida dentro de los *mahallas*. A nivel nacional, esto induce a errores tanto de exclusión como de inclusión. Por otro lado, la naturaleza pública del proceso de presentación de solicitudes y revisión puede disuadir a algunos beneficiarios potenciales de solicitar su participación. Por último, el hecho de que el programa no sea administrado directamente por el gobierno central no significa que éste no incurra en costos administrativos considerables. El Estado financia los sueldos del presidente y del secretario de cada uno de los 12.000 *mahallas*, y sus funcionarios tienen una participación importante en la fiscalización de la administración del programa.

¹ Los hogares con bajo nivel de bienestar se definen como aquéllos en el decil de ingreso más bajo, sin bienes durables, transporte o animales de cría, y con niños (si aplica) que estén en el decil más bajo del indicador de altura por edad. Los hogares con alto nivel de bienestar son aquéllos en el decil más alto del ingreso que poseen bienes durables, medios de transporte y una vaca.

Fuente: Coudel, Marnie y Micklewright (1998).

tribuye a aumentar la capacidad de rendición de cuentas de los programas sociales.

Los sistemas de evaluación del impacto son una inversión efectiva en función de los costos a mediano plazo. En general, los costos son bajos en relación con la escala de un programa de transferencia, particularmente si la información se recopila junto con la de las encuestas nacionales existentes. Los rendimientos provendrán de un incremento en la eficiencia del gasto social y en la rendición de cuentas.

Entrega e implementación

Reformar las redes de protección social en América Latina no es una tarea fácil: en muchos países, el sector de asistencia social es caótico, los programas están fragmentados y la administración es débil. El financiamiento de las redes de protección social en general es bajo y no representa más que una fracción de los recursos destinados a la atención universal de la salud, la educación y la seguridad social del sector formal.

Recuadro 5.9. Métodos de evaluación

Métodos experimentales

- **Aleatorización.** Esta representa la situación "ideal": la población objetivo se elige con base en ciertas características observadas, y los beneficiarios y no beneficiarios del programa se seleccionan al azar entre dicha población. Cuando la aleatorización se implementa correctamente, no debe ser posible pronosticar si los individuos que componen la población objetivo serán beneficiarios o no. Esto significa que no debe presentarse ninguna diferencia sistemática entre las características observadas en los participantes en el programa y los miembros del grupo de control. El impacto de la intervención se evalúa sustrayendo el promedio de los indicadores de resultado del grupo de beneficiarios, del promedio de los indicadores de resultado de los no beneficiarios que constituyen el grupo de control. Es necesario controlar cualquier diferencia sistemática observable entre los dos grupos. En este caso, se tiene que mejorar la aleatorización o aplicar métodos no experimentales. A veces, sin embargo, la naturaleza del programa no permite la aleatorización.

Métodos no experimentales

- **Emparejamiento.** Este método aparea a los beneficiarios del programa con los miembros de un grupo no experimental (el grupo de control) que se seleccionan entre los entrevistados en una encuesta en gran escala. El emparejamiento entre los participantes y los no participantes en el programa se efectúa con base en un conjunto de características observadas. Si en un miembro del grupo tratado se observan características similares a las de un miembro del grupo del control, se forma una pareja, y así sucesivamente. Si el conjunto de características observadas es grande, el emparejamiento entre beneficiarios y no beneficiarios se puede llevar a cabo utilizando puntajes de propensión, esto es, las probabilidades pronosticadas de ser un participante en el programa dadas las características observadas. Estas probabilidades pronosticadas

se obtienen de la estimación de modelos binarios no lineales de selección usando la muestra completa de beneficiarios y no beneficiarios. El método de emparejamiento forma parejas con los participantes y los miembros del grupo de control que tienen los puntajes de propensión más similares. Por ejemplo, una medida de esta proximidad es la diferencia absoluta entre puntajes. El grupo de control debe ser lo más similar posible al grupo beneficiario en términos de las características observables a juzgar por los puntajes de propensión. Los beneficiarios y los no beneficiarios deben provenir de un entorno económico similar y contestar el mismo cuestionario de la encuesta. En particular, deben responder si están participando en el programa o no. El impacto de la intervención se evalúa sustrayendo el promedio de los resultados para el grupo de beneficiarios, del promedio de los resultados para los no beneficiarios pertenecientes al grupo de control que han sido emparejados. Los resultados de la evaluación del programa dependen del conjunto de características observables que se usen para calcular los puntajes de propensión. Estos resultados podrían sesgarse por dos motivos. En primer lugar, la existencia de diferencias significativas en la distribución de las características observables entre el grupo de control y el grupo tratado. La ponderación cuidadosa de los dos grupos ayuda a reducir el sesgo. La segunda fuente de sesgo es más relevante; se presenta cuando las características individuales no observables influyen de manera sistemática sobre la participación en el programa y las variables de los resultados que se someten al análisis del impacto (sesgo en la selección). Los programas que aplican los criterios de focalización mediante auto-selección posiblemente están más expuestos al sesgo en la selección por que la colocación del programa es endógena y se basa en las características no observables de los beneficiarios potenciales.

- **Diferencia en diferencia.** Esta metodología se puede usar para reducir el sesgo potencial en la selección cuando se supone que las características individuales no observables no varían con el tiempo. Antes y después del programa se deben recopilar datos sobre el grupo

beneficiario y sobre el grupo de comparación no beneficiario. Primero se calcula la diferencia entre los indicadores de resultados de estos dos grupos antes y después de la intervención (primera diferencia). Después, se mide el impacto del programa restando la diferencia entre los indicadores de resultados antes y después de la implementación del programa (segunda diferencia). Para verificar si el grupo beneficiario y el grupo de control son similares, se puede usar el método de emparejamiento basado en puntajes de propensión. Antes de aplicar la doble diferencia, se debe descartar a los miembros del grupo de control con puntajes de propensión por fuera del rango observado para el grupo beneficiario. El análisis de regresión permite controlar las diferencias en las condiciones iniciales conservadas y los cambios en las variables exógenas.

- *Comparación reflexiva.* Este método implica que primero se realice una encuesta de referencia entre los beneficiarios del programa antes de que éste se implemente, y después una encuesta de seguimiento. La referencia representa el grupo de control, y la evaluación se efectúa comparando el cambio promedio en los indicadores de resultados antes y después de la intervención.

- *Métodos de regresión basados en variables instrumentales.* En ocasiones no es posible ni conveniente realizar una encuesta de referencia y una de seguimiento. Esto es particularmente cierto cuando es probable que los hogares originalmente incluidos en la encuesta de referencia se descarten de la muestra no aleatoriamente (sesgo en la auto-exclusión). Si una vez que se implementa el programa se observan resultados relativos tanto a los participantes como a los no participantes, se pueden usar variables instrumentales para evaluar el impacto del programa sin incurrir en los problemas del sesgo en la selección. Cualquier variable que se correlacione con la participación individual en el programa, pero no con los resultados individuales dada la participación, puede utilizarse como una variable instrumental. Este método se aplica en dos pasos. Primero, mediante las variables instrumentales se pronostica la participación en el programa. Segun-

do, los indicadores promedio de resultados se comparan condicionándolos a la participación y a la no participación pronosticadas.

Métodos computacionales de equilibrio general

Todos los métodos de evaluación arriba descritos suponen que los programas no tienen ningún efecto sobre los no participantes. En otras palabras, estos métodos descansan en dos fuertes supuestos que no siempre se cumplen. El primero es que la distribución de los resultados individuales dentro del grupo de control de un programa dado puede servir para aproximar la distribución de los resultados individuales suponiendo que el programa no existiera. El segundo supuesto es que la distribución de los resultados individuales dentro del grupo beneficiario de un programa dado puede servir para aproximar la distribución de los resultados individuales suponiendo que el programa se aplicara universalmente. Esto significa que todos los efectos de equilibrio general del programa, incluyendo los efectos tributarios y efectos indirectos sobre los mercados de factores y de productos, se consideran insignificantes. Por ejemplo, es muy probable que la implementación de un programa de empleo de emergencia de gran envergadura tenga un impacto indirecto en los salarios y la situación laboral de los no beneficiarios, ya que altera la demanda agregada de mano de obra. Esto no sucedería si el programa no existiera. Por lo tanto, el primer supuesto es factible únicamente si el programa es de pequeña envergadura y sus efectos de equilibrio general son insignificantes. Asimismo, pronosticar los resultados de la expansión de un programa basándose en los de una evaluación de un programa de cobertura limitada podría dar la idea equivocada, pues la expansión podría generar efectos importantes de equilibrio general que normalmente se ignoran cuando se adopta el segundo supuesto. Por lo tanto, hay que incluir los efectos de equilibrio general para evaluar cabalmente el impacto de un programa y llevar a cabo un análisis costo-beneficio riguroso.

Fuente: Ravallion (1999a), y Heckman y Smith (1998).

Pero el financiamiento no es el problema clave. Se podrían lograr grandes mejoras en la cobertura de la asistencia social liberando los ingresos generales usados actualmente para apuntalar los endeblés sistemas de pensión de reparto, así como racionalizando los programas de asistencia social actuales.

Los gobiernos de la región necesitan balancear las necesidades de los ancianos y los jóvenes, y al mismo tiempo asegurar que la asistencia social para estos últimos incluya incentivos para invertir en capital humano. La eficiencia y eficacia de los programas de asistencia social mejorarían si se hicieran inversiones institucionales que promovieran las economías de escala en el desarrollo de métodos de focalización, encuestas de hogares, transferencias distributivas, seguimiento de beneficiarios y evaluación de impacto.

Existe información de buena calidad sobre las formas en que los distintos tipos de shocks afectan a los hogares pobres, lo cual facilita la adaptación del diseño de redes de protección adecuadas y la incorporación de mecanismos para una expansión rápida en tiempos de crisis. Una parte importante de este esfuerzo consiste en elevar la calidad de la información disponible en las encuestas de hogares de la región. Una vez se genera la información, es necesario usarla de tal modo que ayude a asegurar que efectivamente se están utilizando los recursos para responder a los shocks económicos. Es probable que la debilidad administrativa y financiera de los programas de asistencia y de protección social se agudice en los momentos en que dichos programas son más necesarios. La coordinación entre organismos y la minimización de los efectos estimulantes perversos de las transferencias se dificultan más cuando el alcance y la profundidad de la pobreza están cambiando continuamente. Un mecanismo como la Unidad de Monitoreo Social y

Respuesta Temprana de Indonesia podría proporcionar información actualizada para ayudar a los organismos gubernamentales, los gobiernos municipales, las organizaciones no gubernamentales y los donantes internacionales a responder a una crisis de la manera más eficiente y eficaz.

La implementación de los programas de asistencia y de protección sociales se ve limitada no sólo por la debilidad de la base de información y la fragilidad de los presupuestos sino también por la capacidad administrativa de los municipios (u otros organismos gubernamentales) a cargo. Es posible que se necesite reforzar la capacidad de supervisión de los municipios a la vez que se transfiere la responsabilidad operativa a las organizaciones no gubernamentales y al sector privado. Sobrecargar a los organismos débiles puede reducir la eficacia de los programas, aun la de los mejor diseñados. Es necesario implementar instrumentos de entrega y mecanismos institucionales que conduzcan a las metas de desarrollo institucional a largo plazo y fortalezcan a los gobiernos locales y a los grupos de la sociedad civil. Como se señaló antes, los FIS pueden ofrecer tales mecanismos.

Estudios de casos de programas de desarrollo humano focalizados

• Progres a de México

Progres a, que tiene un enfoque integral de la reducción de la pobreza, se inició en 1997 como el programa pionero de desarrollo humano focalizado en América Latina. Está dirigido a los hogares rurales pobres y subsidia la educación, la atención a la salud y la nutrición. En 1999 cubrió aproximadamente 2,6 millones de hogares en 53.000 localidades de 31 estados.

El componente educacional de Progresas proporciona transferencias a las familias pobres con niños de hasta 18 años de edad que estén matriculados en la escuela entre el tercer grado de primaria y el tercer año de secundaria. Se hacen transferencias por cada niño inscrito. El monto del subsidio, que se basa en un conjunto de variables que incluyen la productividad estimada de la mano de obra de los menores de las zonas rurales, la proporción de niños trabajadores en cada edad y la propensión de niños a dejar la escuela, aumenta conforme estos pasan a los siguientes grados de escolaridad. Estas subvenciones pueden ser una fuente importante de ingresos para los hogares rurales: un subsidio educacional para un niño que está cursando el tercer año de secundaria equivale al 46% del ingreso promedio de un trabajador agrícola.

Las intervenciones de salud están focalizadas en las familias que cumplen con los criterios de elegibilidad para ser consideradas pobres y realizan visitas periódicas a centros de salud. El objetivo es brindar atención médica básica a todos los miembros de la familia y mejorar la calidad de los servicios de salud. La intervención de nutrición condiciona las transferencias monetarias y los suplementos nutricionales a las visitas a centros de salud, a fin de mejorar los hábitos de consumo y alimenticios de las familias pobres. Tanto los servicios de nutrición como los de salud se prestan a través de centros de salud, y ponen especial atención en los niños menores de cinco años y en las madres embarazadas y lactantes.

Focalización

Progresas se focaliza en los hogares beneficiarios en tres puntos del proceso de selección: primero, durante la identificación de las localidades que va a cubrir el programa; segundo,

en la selección de los hogares beneficiarios dentro de las localidades; y tercero, al revisar la lista de beneficiarios después de recibir retroinformación de las comunidades. Las localidades se seleccionan creando un “índice de marginalidad” con siete variables socio-económicas fáciles de encontrar y comunes a los índices de necesidades básicas insatisfechas. También se ponderan aspectos logísticos y financieros tales como la ubicación geográfica, la distancia entre localidades y la existencia de infraestructura de atención a la salud y escolar. Una vez se identifican las comunidades se seleccionan los hogares levantando un censo; determinando el ingreso familiar total a partir de los resultados del censo; restando del ingreso familiar total el ingreso de los menores (es decir, el que se perdería si se matriculara a los niños en la escuela); determinando el ingreso por hogar; comparando el ingreso per cápita con una medida estándar de la canasta de alimentos; e identificando las variables que permiten distinguir mejor entre hogares pobres y no pobres.

Las condiciones que se imponen en el proceso de selección de las comunidades revelan que el programa excluye a algunas de las localidades más pobres. Esto no significa que la metodología de focalización tenga errores, sino más bien que el programa pone énfasis en que los hogares usen más las instalaciones de atención a la salud y educativas existentes en vez de construir unas nuevas.

Estudios recientes han evaluado la eficacia de la metodología de focalización de Progresas, así como el impacto del programa en la educación.²⁰ En una comparación entre el índice de marginalidad utilizado por Progre-

²⁰ Schultz (1999), Skoufias, Davis y Behrman (1999), Gómez de León y Parker (1999), y Programa de Educación, Salud y Alimentación (1999).

sa y un modelo que se basa en el consumo familiar, se observó que el mecanismo de focalización geográfica funcionaba bastante bien. Lo más probable es que los verdaderos errores de focalización hayan sido de inclusión y no de exclusión. La focalización geográfica alcanzó su máxima exactitud en las categorías de marginalidad baja y muy alta, pero fue menos exacta en las categorías de marginalidad medias.

Aparentemente, la focalización en los hogares, al igual que la focalización geográfica, fue más exacta en la identificación de los hogares extremadamente pobres y menos en la de los moderadamente pobres. Los errores de exclusión y de inclusión se cometieron a una tasa similar a nivel de los hogares. En una comparación entre el mecanismo de focalización en los hogares y un índice basado en el consumo, se observó que los errores de exclusión relativamente sustanciales quizá reflejan la tendencia de la metodología a clasificar a las familias con más niños beneficiarios y a excluir a las que son de menor tamaño o mayor edad y no tienen niños pequeños. Durante las etapas iniciales del programa, Progresá ajustó el método de clasificación a fin de incluir hogares con ancianos pobres excluidos originalmente.

A fin de determinar la seriedad de los errores de exclusión e inclusión se les comparó con los resultados de otros dos tipos de mecanismos de focalización y transferencia: las transferencias uniformes y la focalización local. En esta comparación se determinó que Progresá está relativamente bien focalizado. La focalización basada en las localidades habría excluido a un número mucho mayor de hogares extremadamente pobres, mientras que la focalización uniforme habría generado errores de inclusión mucho más serios.

Para evaluar los costos de focalización, se llevó a cabo una simulación que evaluó el impacto de diferentes tipos de meca-

nismos de focalización y transferencia sobre los índices de pobreza, suponiendo que el programa tuviera un presupuesto fijo. El mecanismo de focalización usado por Progresá se comparó con una transferencia uniforme (focalización nula), con la focalización basada en el consumo “perfecto” y con la focalización local. Cuando se consideró un índice simple de pobreza que indicaba la proporción de hogares por debajo de la línea de la pobreza, la transferencia uniforme ocupó el primer lugar, la focalización local el segundo, Progresá el tercero, y la focalización basada en el consumo el cuarto en términos de la eficiencia. Con las transferencias uniformes, las familias que se encuentran cerca de la línea de la pobreza la superan después de recibir las prestaciones, mientras que en el caso de los mecanismos focalizados puede suceder que sólo se hagan transferencias a aquellos que se encuentran muy por debajo de esa línea. Los resultados cambiaron drásticamente cuando se usaron medidas que toman en cuenta la desigualdad y la severidad de la pobreza. En este caso, la metodología de focalización de Progresá resultó ser más eficaz que la focalización local y las transferencias uniformes y menos que la focalización basada en el consumo “perfecto” (y probablemente inalcanzable).

En términos generales, el método de focalización de Progresá es relativamente eficaz en la selección de las comunidades y la identificación de los hogares pobres dentro de esas comunidades. Es muy eficaz en la selección de las comunidades extremadamente pobres, pero no tanto en la selección de las que se encuentran en los puntos intermedios de la escala. Por otra parte, es más eficaz para identificar a los hogares extremadamente pobres dentro de las comunidades y menos para seleccionar a aquéllos modernamente pobres. Este problema será más apremiante conforme

Progresas se expanda a zonas urbanas marginales relativamente menos pobres.

Impacto en la matrícula escolar²¹

El impacto de Progresas en la matrícula escolar se evaluó mediante dos métodos: primero, una comparación de las diferencias en las tasas de matrícula entre los grupos elegibles en las comunidades participantes y no participantes en el programa, controlando las diferencias regionales que existían antes de que el programa se iniciara; y segundo, una estimación de las decisiones de matrícula individuales, manteniendo las determinantes significativas de la matrícula relacionadas tanto con el acceso y la calidad de las escuelas como con la posición económica y educacional de la familia.

Las comparaciones de las tasas de matrícula de los grupos revelaron que los miembros pobres de las comunidades beneficiarias tenían más probabilidades de matricular a sus hijos en la escuela que los de las comunidades de control, especialmente cuando se trataba de estudiantes de secundaria. Las tasas de matrícula en los grados 3-6 fueron superiores en 2,2 puntos porcentuales a las que habría habido sin el programa, y las relativas a la escuela secundaria (grados 7-9) se elevaron aún más, en 4,9 puntos porcentuales. La tasa de continuación de la escuela primaria a la secundaria, en la que tradicionalmente se reflejan muchos casos de abandono escolar, también aumentó de manera significativa gracias al programa. La tasa de matrícula de los niños elegibles que habían terminado el sexto grado aumentó en 17%. Aun después de ajustar esta diferencia a variaciones anteriores en las tasas de matrícula, el incremento sigue siendo significativo.

El programa también tuvo un impacto importante en la desigualdad educacional en las comunidades beneficiarias. Antes de que se

iniciara, en lo que se refiere a los grados 1-8, los niños de las familias pobres asistían a la escuela con menos frecuencia que los niños de las familias en mejor posición económica. Apenas un año después del otorgamiento de subsidios del programa, esta situación se invirtió y las tasas de matrícula de los pobres fueron más altas en todos los grados salvo en el primero.

Impacto sobre la participación en la fuerza laboral

La evidencia empírica preliminar relacionada con la oferta de mano de obra muestra que no hubo ningún descenso en la proporción de participantes del programa en la fuerza laboral. Contrariamente a lo que se esperaba, dicha evidencia indica que se incrementó la participación en la fuerza laboral de los hombres en edad de trabajar.²² Esto quizá se deba a que aumentó el poder de negociación de las mujeres en el hogar, ya que éstas son las receptoras del beneficio. Por otra parte, el programa no retira los beneficios cuando se elevan los ingresos corrientes, lo que reduce el desincentivo para trabajar generalmente asociado a los programas de transferencia.

• *El PRAF de Honduras*

El Programa de Asignación Familiar (PRAF) de Honduras se introdujo en 1990 como un mecanismo de transferencia en efectivo para compensar la pérdida de ingresos sufrida por los pobres

²¹ Véase en Schultz (1999) una evaluación preliminar del impacto de Progresas en la educación,

²² Gómez de León y Parker (1999).

como consecuencia del programa de ajuste económico que se iniciara un año antes. Actualmente, alrededor de 113.000 hogares reciben la prestación educacional del PRAF y otros 70.000 las prestaciones de salud y nutrición.

Puesto que la demanda de servicios de educación y atención a la salud declina rápidamente entre los pobres cuando caen el ingreso y el consumo, el PRAF tiene el propósito de incrementar la demanda de estos servicios aumentando el ingreso y el consumo. Este programa también promueve el desarrollo del capital humano. Para que las familias puedan recibir la transferencia, se les exige que sus niños asistan a la escuela pública local, y las mujeres embarazadas y sus infantes tienen que participar en programas de atención pre y post-natal ofrecidos en los centros de salud públicos locales. En este programa participan alrededor de 400 escuelas y 150 centros de salud.

El PRAF tuvo varios problemas cuando se inició. Debido a que durante su implementación se sujetó a un monitoreo y evaluación mínimos, se encontró poca evidencia empírica del impacto del programa en los indicadores de salud y educación. Por otro lado, la focalización no se definió con claridad. Para focalizar las prestaciones, las escuelas y los centros de salud simplemente registraban a los participantes en vez de seleccionarlos. La escasa evidencia empírica disponible muestra que el PRAF no llegaba a los hogares más pobres de los municipios más pobres. Tampoco existía una relación clara entre el nivel de los recursos transferidos y el efecto deseado en los ingresos o los gastos familiares.

Fase II

La fase II del PRAF se desarrolló en 1998 para corregir los problemas de focalización y eva-

luación. Su objetivo es incrementar la tasa de acumulación de capital humano entre las familias hondureñas más pobres. Tanto a estas familias como a los proveedores de servicios de salud y educación les ofrece incentivos financieros.

Esta nueva fase del programa se focaliza en las comunidades que se consideran como las más expuestas al riesgo, con base en comparaciones anuales del índice de desnutrición. A todas la familias de los municipios participantes se les aplica una encuesta sobre indicadores y medios económicos, a efecto de determinar su elegibilidad (véase el Recuadro 5.8). El nivel de transferencias para el programa escolar corresponde aproximadamente al costo de oportunidad que representa enviar a los niños a la escuela, mientras que el del programa de nutrición se basa en un porcentaje de los gastos familiares. Estas cifras se revisarán por o menos una vez al año de acuerdo con la información que genere el programa.

La nueva fase del programa utiliza una red de organizaciones no gubernamentales para fiscalizar el cumplimiento del requisito de que los beneficiarios usen los servicios de salud y educación. Los proveedores de servicios tienen que firmar un contrato con el PRAF que los obliga a alcanzar ciertas metas para que el PRAF transfiera recursos financieros. En materia de salud, los participantes tienen que recibir un protocolo de servicios, mientras que en lo referente a la educación, los recursos del PRAF se deben usar para mejorar los insumos escolares y emprender innovaciones educacionales.

Evaluación del programa

La motivación más importante para rediseñar el PRAF fue generar la información necesaria

para evaluar la eficacia de los servicios sociales guiados por la demanda en lo que se refiere a suavizar los patrones de consumo dentro del hogar y a incrementar la tasa de acumulación de capital humano.

El programa también ofrece incentivos extras para que las escuelas y los centros de salud presten servicios, y subsidios para promover la demanda de esos servicios por parte de las familias pobres. Esto ayudará a determinar si el problema principal es la demanda insuficiente de servicios entre las familias demasiado pobres o bien una oferta inadecuada.

A efecto de estimar el impacto de intervenciones alternativas, se formaron tres grupos de estudio y uno de control. Los grupos bajo estudio incluían a aquéllos que recibían intervenciones por el lado de la demanda (transferencias a hogares para educación y atención a la salud); a los que recibían intervenciones por el lado de la oferta (transferencias a centros de salud pública y escuelas); y a los que recibían transferencias tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda. Los grupos de control no recibían ninguna transferencia.²³ A estos grupos se los comparará periódicamente para evaluar el impacto de las intervenciones en la oferta y la demanda, así como el

efecto de sinergia que generan cuando se combinan.

²³ Si bien la taxonomía anterior sugiere que debe haber cuatro grupos experimentales, el problema es más complejo. La selección de los controles debe justificar otras influencias variables con el tiempo que afectan a los indicadores de desempeño más allá de las intervenciones. Por lo tanto, los controles deben situarse en las mismas zonas geográficas que los tratamientos. Existen tres fuentes de controles: los hogares por debajo de la Prueba de Medios Económicos (PME) en municipios no seleccionados, hogares por debajo de la PME en localidades no seleccionadas de municipios seleccionados, y hogares por encima de la PME en localidades seleccionadas. Por lo tanto, para asegurar que tengamos suficientes controles, necesitamos que el tamaño del grupo de control sea igual a la suma de los tres grupos objeto del tratamiento. Asimismo, necesitamos seleccionar tamaños de muestras que nos permitan tener la confianza suficiente en que no estamos rechazando sin justificación una hipótesis nula (error tipo I) y asegurarnos que contamos con el poder estadístico suficiente para rechazar la hipótesis nula cuando realmente es falsa (error tipo II). A lo primero se le llama significancia y a lo segundo poder. Para la selección de los tamaños de las muestras se usa un nivel de significancia de 5% y un poder de 90%. Por ejemplo, suponiendo que en el 10% de los hogares haya nacido un niño durante los últimos 12 meses, necesitamos 19.000 hogares en cada grupo para poder observar un descenso del 50% en la tasa de mortalidad infantil, es decir, de .043 a .0215.

Apéndice 5.1. Redes de protección seleccionadas en América Latina y el Caribe		
Transferencias de alimentos y en efectivo	Programas de desarrollo humano focalizados e intervenciones para el desarrollo en la primera infancia	Programas de empleo e infraestructura
ARGENTINA		
<i>Subsidios para alimentos</i>	<i>Salud en la primera infancia</i>	<i>Programas de empleo</i>
• Programa Nacional de Alin	Nutrición (PROMIN)	• TRABAJAR, PRONAPAS, PEP, PTI, PROEDIS
• PAMI Subsidios Económic	especiales	• Programa de Asistencia Solidaria (PROAS)
• Probiénestar	Nutrición Infantil	• Fondo Nacional de Empleo (FNE)
<i>Programas de alimentación</i>		• Proyecto Joven
• Programa Social Nutricional		• Programa de Servicio Comunitario (ASISTIR)
		• Programa de Empleo Privado para Pequeñas y Medianas Empresas
		• Programa de Reinserción Laboral
		• Bono para la Creación de Empleo Privado (BOCEP)
		• Programa Nacional de Forestación (FORESTAR)
		• Programa de Movilidad Geográfica
		<i>Fondos de Inversión Social y obras públicas</i>
		• Fondo de Inversión Social: Fondo Social Piloto, Monitoreo de la Pobreza
		<i>Programas de capacitación</i>
		• Programa de Entrenamiento Ocupacional (PRENO)
		• Proyecto de Microemprendimiento
		• Programa Imagen
		• Programa de Talleres Ocupacionales (PTO)
		• Programa de Capacitación para el Empleo
		• Programa Aprender
		• Programa Emprender
		• Programa Crédito Fiscal

BARBADOS

Transferencias en efectivo

- National Assistance Program
- Social Assistance Program to the Poor Disabled and Aged

Programas de alimentación escolar

- School Food Program

Programas de empleo

- Barbados Youth Service (BYS)
- Youth Development Program (YDP)
- Youth Entrepreneurs Scheme
- Small Business Development

Fondos de Inversión Social y obras públicas

- Poverty Alleviation Fund

Programas de capacitación

- Barbados Vocational Training Program

BELICE

Transferencias en efectivo

- Social Fund

Programas de desarrollo humano focalizados

- Social Assistance to Low-income Families with Children

Fondos de Inversión Social y obras públicas

- Belize City Infrastructure Project
- National Development Foundation of Belize

Programas de capacitación

- Employment Training Program

BOLIVIA

Subsidios para alimentos

- Programa de Vigilancia para la Acción Alimentaria Nutricional (PROVIAN)

Programas de desarrollo humano focalizados

- Programa Piloto de Educación Femenina

Programas de empleo

- Programa de Inversión para el Desarrollo de Pequeños Agricultores (PIDC)

Intervenciones para el desarrollo en la primera infancia

- Seguro Nacional de la Madre y el Niño
- Programa Nacional de Atención al Menor
- Proyecto Integral de Desarrollo Infantil (PIDI)
- Plan Nacional para la Reducción de la Mortalidad Materna, Perinatal y del Menor de Cinco Años (PLAN VIDA)

Fondos de Inversión Social y obras públicas

- Programa de Saneamiento Básico Rural (PROSABAR)
- Fondo de Inversión Social de Emergencia (FSE y FIS)
- Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)
- FDC

Apéndice 5.1. Redes de protección seleccionadas en América Latina y el Caribe

Transferencias de alimentos y en efectivo	Programas de desarrollo humano focalizados e intervenciones para el desarrollo en la primera infancia	Programas de empleo e infraestructura
BRASIL		
<i>Transferencias en efectivo</i>		
• Renta Mínima para los Ancianos y los Discapacitados	<i>Programas de desarrollo humano focalizados</i> <ul style="list-style-type: none">• Bolsa Escola• Brasil Niñez Ciudadana	<i>Programas de empleo</i> <ul style="list-style-type: none">• Programa de Generación de Empleo e Ingresos (PROGER)• PROEMBREGO
<i>Subsidios para alimentos</i>		
• Programa de Alimentación del Trabajador (PAT)	<i>Intervenciones para el desarrollo en la primera infancia</i> <ul style="list-style-type: none">• Programa de Reducción de la Mortalidad Infantil	<i>Programas de capacitación</i> <ul style="list-style-type: none">• Programa Nacional de Calificación Profesional (PLANFOR)
• Programa de Emergencia de Distribución de Alimentos (PRODEA)		
<i>Programas de alimentación escolar</i>		
• Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)		
• Programa Leche es Salud		
CHILE		
<i>Transferencias en efectivo</i>		
• Subsidios Unicos Familiares (SUF)	<i>Intervenciones para el desarrollo en la primera infancia</i> <ul style="list-style-type: none">• Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC)• Asociación Nacional de Centros de Cuidados Infantiles (JUNJI)• Integra (Jardines Infantiles)	<i>Programas de empleo</i> <ul style="list-style-type: none">• Chile Joven• Trabajadoras Temporeras• Programa de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogares de Escasos Recursos• Programa de Reinserción Laboral• Proyecto de Apoyo a los Programas de Inserción Laboral para Personas con Discapacidad• Programa de Desarrollo del Microempresariado Indígena
• Ficha CAS (Programa de Pasaporte Social)		
• Pensiones Asistenciales (INP)		
<i>Programas de alimentación escolar</i>		
• Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB)		<i>Fondos de Inversión Social y obras públicas</i> <ul style="list-style-type: none">• Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)• Programa de Mejoramiento de Barrios
<i>Programas de capacitación</i>		
		<ul style="list-style-type: none">• Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)• Programas Regulares de Becas• Programa de Formación y Capacitación para el Trabajo

COLOMBIA

Transferencias en efectivo

- Subsidio al Anciano Red de Seguridad Social

Intervenciones para el desarrollo en la primera infancia

- Programa Obligatorio en Salud (POS)

Fondos de Inversión Social y obras públicas

- Empleo Urbano y Empleo Rural Red de Seguridad Social

Subsidios para alimentos

- Hogares Infantiles
- HOBIS
- Clubes Juveniles
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Programas de alimentación escolar

- Restaurantes escolares

COSTA RICA

Transferencias en efectivo

- Fondo de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares (FODESAF)
- Plan de Compensación Social (PCS)
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMASI)

Programas de desarrollo humano focalizados

- Programa Nacional de Lucha Contra la Pobreza (PNCP)

Programas de empleo

- Programa Nacional de Generación de Empleo
- Pro Trabajo
- Incentivos para la Reinserción Laboral y el Empleo Temporal (IRLET)
- Ideas Productivas
- Llave en Mano
- Intermediación en el Mercado de Trabajo

Intervenciones para el desarrollo en la primera infancia

- Sociedad Nacional para la Niñez (PANI)

Programas de capacitación

- Becas de Capacitación para el Empleo
- Formación Integral Para Mujeres Jefas de Hogar
- Formación y Reconversión para los Movilizados
- Talleres Públicos
- Formación Profesional para el Desarrollo Socio Laboral de Personas con Discapacidad

Apéndice 5.1. Redes de protección seleccionadas en América Latina y el Caribe

Transferencias de alimentos y en efectivo	Programas de desarrollo humano focalizados e intervenciones para el desarrollo en la primera infancia	Programas de empleo e infraestructura
ECUADOR		
<i>Transferencias en efectivo</i> <ul style="list-style-type: none">• Bono Solidario	<i>Programas de desarrollo humano focalizados</i> <ul style="list-style-type: none">• Operación Rescate de la Infancia (ORI) <i>Intervenciones para el desarrollo en la primera infancia</i> <ul style="list-style-type: none">• Programa de Desarrollo Infantil (PDI)• Programas del Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA)• Programa de Cuidado Materno Gratuito (Fondo de Solidaridad)	<i>Fondos de Inversión Social y obras públicas</i> <ul style="list-style-type: none">• Fondo de Inversión de Emergencia (FISE)
<i>Programas de alimentación escolar</i> <ul style="list-style-type: none">• Programas de Desayunos y Almuerzos Escolares		
EL SALVADOR		
<i>Transferencias en efectivo</i> <ul style="list-style-type: none">• Programa de Guarderías para la Familia• SNF	<i>Intervenciones para el desarrollo en la primera infancia</i> <ul style="list-style-type: none">• Salud Materno-Infantil (SMI)• Salud y Nutrición Materno Infantil	<i>Programas de empleo</i> <ul style="list-style-type: none">• CONARA/SRN, FEPADES <i>Fondos de Inversión Social y obras públicas</i> <ul style="list-style-type: none">• MOP, CONADES, DIGECO, MOA, MOL, BFA• Fondo de Inversión Social (FIS) <i>Programas de capacitación</i> <ul style="list-style-type: none">• INSAFORP
<i>Programas de alimentación escolar</i> <ul style="list-style-type: none">• Programa de Almuerzos Escolares		
GUATEMALA		
<i>Programas de alimentación escolar</i> <ul style="list-style-type: none">• Programa Nacional de Alimento Escolar		<i>Fondos de Inversión Social y obras públicas</i> <ul style="list-style-type: none">• Fondo de Inversión Social (FIS)• Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FSDC)• Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ)• Programa de Asentamientos Urbanos y Vivienda• Fondo del Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA)

GUYANA

Cupones para alimentos

- Subsidios para alimentos

Programas de alimentación escolar

- School Snack Program

Fondos de Inversión Social y obras públicas

- Social Impact Amelioration Program (SIMAP)
- Basic Needs Trust Fund (BNTF)

HAITI

Programas de alimentación escolar

- Programa para las Escuelas Primarias Públicas

Programas de empleo

- PCE, HIMO, FUREC, JOBS

Fondos de Inversión Social y obras públicas

- Programa de Emergencia para la Recuperación Económica (PURE I&II)
- FAES I & II
- Programa de Rehabilitación de Caminos/Componente Intensivo en Mano de Obra (MTPTC/HIMO)
- Proyecto de Creación de Empleo (PADF)

HONDURAS

Transferencias en efectivo

- Junta Nacional de Bienestar Social (JNBS)

Programas de desarrollo humano focalizados

- Programa de Asignaciones Familiares (PRAF)

Programas de empleo

- Programa de Apoyo al Sector Informal (PASI)

Subsidios para alimentos

- Suplidora Nacional de Productos Básicos (BANASUPRO)

Fondos de Inversión Social y obras públicas

- Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)

Programas de capacitación

- Proyecto de Capacitación Ocupacional (PFO)

Apéndice 5.1. Redes de protección seleccionadas en América Latina y el Caribe

Transferencias de alimentos y en efectivo	Programas de desarrollo humano focalizados e intervenciones para el desarrollo en la primera infancia	Programas de empleo e infraestructura
JAMAICA		
<i>Transferencias en efectivo</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • Poor Relief Programs (OPR, IPR) • Economic and Social Assistance (ESA) • Elderly Social Assistance 		<i>Programas de empleo</i> <ul style="list-style-type: none"> • National Youth Service (NYS) • Empowerment Programme (YEP) • Jamaica 4-H Clubs • Bee Keeping and Honey Bee Project • SESP • Mico Investment Development Agency (MIDA) • The Government of Jamaica/Government of the Netherlands Micro Enterprise Project (GoJ/GoN MEP) • The Government of Jamaica/European Union Programme • Mel Nathan Institute for Development and Social Research (MMI) • Enterprise Development Trust (EDT) • The Women's Construction Collective (WCC) • ASSIST Ltd.
<i>Cupones para alimentos</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • Food Stamp Program 		
<i>Subsidios para alimentos</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • School Lunch, Nutrition and Milk Program 		<i>Programas de capacitación</i> <ul style="list-style-type: none"> • National Vocational and Rehabilitation Service (NVRS) • Skills 2000 • Special Training Empowerment Program (STEP) • Strategies to Rehabilitate Inner Cities Through Viable Enterprises (VIABLE)

MEXICO

<i>Transferencias en efectivo</i>	<i>Programas de desarrollo humano focalizados</i>	<i>Programas de empleo</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo al ingreso de los campesinos (PROCAMPO) 	<ul style="list-style-type: none"> • PROGRESA 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Empleo Temporal • Programa Especial de Empleo (PESE)
<i>Subsidios para alimentos</i>	<i>Intervenciones para el desarrollo en la primera infancia</i>	<i>Fondos de Inversión Social y obras públicas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Desayunos (DIF) • Tortillas (FIDELIST) • Leche Industrializada de CONASUPOLICONSA 	<ul style="list-style-type: none"> • IMSS e ISSSTE (Programas del Seguro Social de Atención a la Infancia) • Programa Ampliado de Inmunizaciones • Programa de Asistencia Social Alimentaria a Familias (DIF) 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Conservación de Caminos Rurales • Programa de Construcción de Infraestructura Física y Obras de Empleo Productivo
<i>Programas de alimentación escolar</i>		<i>Programas de capacitación</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Programas de desayunos escolares 		<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores (PROBECAT)

NICARAGUA

<i>Transferencias en efectivo</i>	<i>Intervenciones para el desarrollo en la primera infancia</i>	<i>Programas de empleo</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos para el Desarrollo Rural Integrado (IRDP) • Programas para el Desarrollo de la Población Desplazada, Refugiada y Repatriada (PRODERE, RAAS, WANGKI) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fondo Nicaragüense de la Niñez y la Familia (FONIF) 	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades Productivas (JINOTEGA, WFP-4571, COSUDESOMOTO). • PRONORTE • PRODERE
<i>Subsidios para alimentos</i>		<i>Fondos de Inversión Social y obras públicas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Granos Básicos 		<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de Impacto Rápido (PIR) • PEC • Fondo de Inversión Social (FISE)
<i>Programas de alimentación escolar</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • Desayuno • Programa de Almuerzos Escolares (FES) 		

Apéndice 5.1. Redes de protección seleccionadas en América Latina y el Caribe

Transferencias de alimentos y en efectivo	Programas de desarrollo humano focalizados e intervenciones para el desarrollo en la primera infancia	Programas de empleo e infraestructura
PANAMA		
<i>Subsidios para alimentos</i>		
<ul style="list-style-type: none"> Programa Nacional de Alimento y Nutrición (PRONAN) 	<i>Intervenciones para el desarrollo en la primera infancia</i> <ul style="list-style-type: none"> Programa de Alimentación Complementaria Materno Infantil (PAC) 	<i>Fondos de Inversión Social y obras públicas</i> <ul style="list-style-type: none"> Fondo de Emergencia Social (FES)
<i>Programas de alimentación escolar</i>		
<ul style="list-style-type: none"> Meriendas Escolares (MINEDUC) Almuerzos del Fondo de Emergencia Social Nuevo Programa de Almuerzos Escolares (MINEDUC) 		
PARAGUAY		
<i>Transferencias en efectivo</i>		
<ul style="list-style-type: none"> Instituto de Bienestar Rural (IBR) Dirección de Beneficencia y Ayuda Nacional (DIBEN) Programa de Desarrollo Humano (PDH) Servicios de suministro de agua y alcantarillado (CORPOSANA) Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) 		<i>Fondos de Inversión Social y obras públicas</i> <ul style="list-style-type: none"> Programa de Inversiones Sociales (PROPAIS) Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA)

PERU

Subsidios para alimentos

- Programas Alimentarios (FONCODES)
- Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA)
- Programa de Alimentación y Nutrición a la Familia en Alto Riesgo (PANFAR)
- Programa de Desarrollo Integral Urbano con Apoyo Alimentario (PRODIA)
- Comedores Populares
- Agroforestería Rural con Apoyo Alimentario (ARCA)

Programas de alimentación escolar

- Programa de Desayunos Escolares (FONCODES)
- Escuela Defiende a la Vida
- Programa del Vaso de Leche

Intervenciones para el desarrollo en la primera infancia

- Programa Wawa-Wasi
- PAMI
- Seguro Materno Infantil

Programas de empleo

- Programa de Auto Empleo y Microempresa (PRODAME)
- Programa Femenino de Consolidación de Empleo (PROFECE)

Fondos de Inversión Social y obras públicas

- Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)
- Fondo de Emergencia Social (ESF)
- Instituto Nacional de Desarrollo (INADE)
- Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE)
- Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)
- Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y Salud (INFES)
- SEDAPAL, CORDECALLAO, CORDELIMA, INABIF
- Fondo de Compensación Municipal
- PRONAMACHCS
- Programa de Caminos Rurales

Programas de capacitación

- Programa de Capacitación Laboral Juvenil (PROJOVEN)

REPUBLICA DOMINICANA

Transferencias en efectivo

- Programa de transferencias para familias de bajos ingresos

Programas de alimentación escolar

- Operación Juvenil Terremoto

Apéndice 5.1. Redes de protección seleccionadas en América Latina y el Caribe

Transferencias de alimentos y en efectivo	Programas de desarrollo humano focalizados e intervenciones para el desarrollo en la primera infancia	Programas de empleo e infraestructura
TRINIDAD Y TOBAGO		
<i>Transferencias en efectivo</i>		
<ul style="list-style-type: none">• Programa de Transferencias en Efectivo para Familias Pobres• Asistencia de Emergencia		<i>Programas de empleo</i> <ul style="list-style-type: none">• Unemployment Relief Program (URP)• National Apprenticeship Program (NAP)• Retraining of Displaced Workers (RDW)• Small Business Development Corporation
<i>Programas de alimentación escolar</i>		
<ul style="list-style-type: none">• School Food Program• SHARE Program		<i>Programas de capacitación</i> <ul style="list-style-type: none">• Youth Training and Employment Partnership (YTEPP)• Business Training for Women
URUGUAY		
<i>Subsidios para alimentos</i>		
<ul style="list-style-type: none">• Programa de Alimentos del Instituto Nacional de Alimentación (INDA)	<i>Intervenciones para el desarrollo en la primera infancia</i> <ul style="list-style-type: none">• Transferencia en efectivo para servicios de salud y cuidado para mujeres embarazadas y seguro de enfermedad para niños pequeños (DISSE)	<i>Programas de capacitación</i> <ul style="list-style-type: none">• Programa de Capacitación Laboral Juvenil (PROJOVEN)
<i>Programas de alimentación escolar</i>		
<ul style="list-style-type: none">• Comedores escolares• Programa de Distribución de Leche (MTSSACOR)		
VENEZUELA		
<i>Transferencias en efectivo</i>		
<ul style="list-style-type: none">• Programa de Protección al Anciano• Subsidio del Instituto Venezolano de Seguridad Social	<i>Intervenciones para el desarrollo en la primera infancia</i> <ul style="list-style-type: none">• Programa Alimentario Materno Infantil (PAMI)• Programa de Hogares y Multihogares	<i>Fondos de Inversión Social y obras públicas</i> <ul style="list-style-type: none">• Plan Bolívar 2000• Fortalecimiento Social
<i>Subsidios para alimentos</i>		
<ul style="list-style-type: none">• Programa de Alimentos Estratégicos (PEA)		<i>Programas de capacitación</i> <ul style="list-style-type: none">• Capacitación y Empleo Joven
<i>Programas de alimentación escolar</i>		
<ul style="list-style-type: none">• Programa Alimentario Escolar• Merienda Escolar y Comedores Escolares		

Referencias

- Alderman, Harold and Christina Paxson. 1994. Do the Poor Insure? A Synthesis of the Literature on Risk and Consumption in Developing Countries. In *Economics in a Changing World*, E. Bacha, editor. Nueva York: St. Martin's Press.
- Baker, Judy. *Evaluating Project Impact for Poverty Reduction: A Handbook for Practitioners*. Washington, D.C.: Banco Mundial. En imprenta.
- . 1998. *Social Safety Net Programs in Latin America and the Caribbean: Summary Matrix by Country*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 1997. *Poverty Reduction and Human Development in the Caribbean: A Cross-country Study*. Documento de Discusión del Banco Mundial No. 366.
- Baker, Judy y Margaret Grosh. 1993. *Measuring the Effects of Geographic Targeting on Poverty Reduction*. Documento de Trabajo de un Estudio de Medición de los Niveles de Vida No. 99, Banco Mundial, Washington D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1994a. Modernizar con todos: Hacia la integración de lo social y lo económico en Chile. Informe de la Misión Piloto sobre la Reforma Socioeconómica del Banco Interamericano de Desarrollo, Grupo de Política sobre las Agenda Social, Washington, D.C.
- . 1994b. A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica. Informe de la Misión Piloto sobre la Reforma Socioeconómica del Banco Interamericano de Desarrollo, Grupo de Política sobre las Agenda Social, Washington, D.C.
- Banco Mundial. 1999. Conferencia sobre Estrategias para Mejorar las Políticas de Protección Social en América Latina y el Caribe, junio 7-8, 1999.
- Banco Mundial. 1990. *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Caccia Bava, S. 1999. Bolsa Escola: A Minimum Income and Education Public Policy. Mimeo.
- Case, Anne y Angus Deaton. 1998. Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa. *The Economic Journal* 108 (septiembre).
- Castañeda, Tarsicio. 1999. *The Design, Implementation, and Impact of Food Stamp Programs in Developing Countries*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Chu, Ke-Young, Sanjeev Gupta, et al. 1998. *Social Safety Nets: Issues and Recent Experiences*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Coudel, Aline, Shiela Marnie y John Micklewright. 1998. *Targeting Social Assistance in a Transition Economy: The Mahallas in Uzbekistan*. Innocenti Occasional Papers, Economic and Social Policy Series, No. 63. Florencia: Centro Internacional para el Desarrollo Infantil del UNICEF.
- Cox, Donald y Emmanuel Jiménez. 1998. Risk Sharing and Private Transfers: What about Urban Households? *Economic Development and Cultural Change* 46(2): 621-37.
- Deutsch, Ruthanne. 1998. How Early Childhood Interventions Can Reduce Inequality: An Overview of Recent Findings. Estudio sobre Mejores Prácticas. Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad, Departamento de Desarrollo Sostenible.

- Dev, S. Mahendra. 1994. Maharashtra's Employment Guarantee Scheme: Lessons from Long Experience. Indira Gandhi Institute of Development Research. Mimeo.
- Ferreira, Francisco. 1999. An Assessment of the Bolsa Escola Program. Banco Mundial, Washington, D.C. Obra inédita.
- Fidler, P. 1998. Assessing the Performance of Banco Solidario, S.A. as a Provider of Microfinance. Banco Mundial, Estudios de Casos en Microfinanzas. Agosto.
- Gómez de León, José y Susan Parker. 1999. The Impact of Anti-Poverty Programs on Labor Force Participation in the Case of Progresá in Mexico. Documento presentado en la Reunión Anual de la Asociación Económica de América Latina y el Caribe (LACEA), Santiago, Chile.
- Graham, Carol. 1994. *Safety Nets, Politics, and the Poor: Transitions to Market Economies*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Grosh, Margaret. 1994. *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 1992. The Jamaican Food Stamps Program: A Case Study in Targeting. *Food Policy* (febrero).
- Grosh, Margaret y Judy Baker. 1995. *Proxy Means Tests: Simulations and Speculation for Social Programs*. Documento de Trabajo de un Estudio de Medición de los Niveles de Vida No. 99, Banco Mundial, Washington D.C.
- Haddad, Laurence y Manfred Zeller. 1997. Can Social Security Programs Do More with Less? General Issues and the Challenges for Southern Africa. *Development in Southern Africa* 14(2) abril.
- Heckman, James J. y Jeffrey A. Smith. 1999. *The Pre-Program Earnings Dip and the Determinants of Participation in a Social Program: Implications for Simple Program Evaluation Strategies*. National Bureau of Economic Research Working Paper No. W6983.
- . 1998. *Evaluating the Welfare State*. Frish Centenary Economic Monograph Series. Cambridge University Press.
- Inter-American Development Bank. 1999a. Back to Office Report, julio 21. Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 1999b. Breaking the Poverty Cycle: Investing in Early Childhood. Compendio de las conferencias y documentos de un seminario realizado en la Reunión Anual del BID en París, marzo.
- . 1998. The Use of Social Funds as an Instrument for Combating Poverty. Documento de Estrategia Sectorial del Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad, Departamento de Desarrollo Sostenible.
- . 1995. Challenges for Peace: Towards Sustainable Social Development in Peru. Informe de la Misión Piloto sobre la Reforma Socioeconómica del Banco Interamericano de Desarrollo, Grupo de Política sobre las Agenda Social, Washington, D.C.
- Jorgensen, Steen, Margaret Grosh y Mark Schacter. 1992. *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis, and Adjustment: The Emergency Social Fund*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Leach, J. 1998. Microfinance Programs, A Case Study: Bolivia's BancoSol. Documento presentado en la Conferencia del Banco Mundial sobre Transferencias y Asistencia Social en la Región de América Latina y el Caribe, Washington, D.C., febrero.
- Legovini, Arianna. Targeting Methods for Social Programs. Nota Técnica 1 de la Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad. Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lipton, Michael. 1996. *Successes in Anti-poverty*. Documento de Discusión #8 de la Oficina Internacional del Trabajo.
- Lokshin, M. M. 1999. Household Child Care and Choice and Women's Work Behavior in Russia. World Bank Development Research Group. Mimeo.
- Lustig, Nora. 1997. The Safety Nets Which Are Not Safety Nets: Social Investment Funds in Latin America. Documento presentado en la Conferencia del HIID y el PNUD sobre Gobierno, Erradicación de la Pobreza y Política Social, Harvard University, noviembre.
- Lustig, Nora, editora. 1995. *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Márquez, Gustavo. 2000. Labor Markets and Income Support: What Did We Learn from the Crisis? En Nora Lustig, editora. *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington, D.C: Brookings Institution/Inter-American Development Bank.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral (Argentina). 1998. Trabajar III: Documento Base.
- Moser, Caroline. 1996. *Confronting Crisis: A Summary of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities*. ESD Studies and Monographs Series No. 7. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Naragaran, Geetha. 1999. Microfinance in the Wake of Natural Disasters: Lessons from Asia. Presentación en el Foro Interamericano sobre Financiamiento a la Microempresa, Buenos Aires, junio.
- Nelson, Joan. 1992. Poverty, Equity, and the Politics of Adjustment. En Steven Haggard y Robert Kaufman. *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press.
- Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). 1999. *Más oportunidades para familias pobres: Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación: primeros avances*. México, D.F.: Secretaría de Desarrollo Social.
- Quisumbing, Agnes y John A. Maluccio. 1999. Intra-household Allocation and Gender Relations: New Empirical Evidence. International Food Policy Research Institute. Mimeo.
- Ravallion, Martin. 1999a. The Mystery of the Vanishing Benefits: Ms. Speedy Analyst's Introduction to Evaluation. Banco Mundial. Obra inédita. Abril.
- . 1999b. *Monitoring Targeting Performance When Decentralized Allocations to the Poor are Unobserved*. Documento de Trabajo de Investigación sobre Políticas No. 2080. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1998. Appraising Workfare Programs. Estudio Técnico. Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo.

- . 1991. Employment Guarantee Schemes: Are They a Good Idea? C.N. Vakil Memorial Lecture to the Indian Economic Association. *Indian Economic Journal* Vol. 39 No. 2: 50-65.
- Ravallion, Martin, Dominique van de Walle y Madhur Gautam. 1995. Testing a Social Safety Net. *Journal of Public Economics* 57: 175-99.
- Regalia, Ferdinando. 1999. Impact Evaluation Methods for Social Programs. Nota Técnica 2 de la Unidad de Asesoría sobre Pobreza y Desigualdad. Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schultz, T.P. 1999. Preliminary Evidence of the Impact of Progresá on School Enrollments from 1997 and 1998. International Food Policy Research Institute. Obra inédita.
- Skoufias, Emmanuel. 1999. The Education, Health and Nutrition Program (Progresá) of Mexico. Presentación en Power Point.
- Skoufias, Emmanuel, B. Davis y J. Behrman. 1999. An Evaluation of the Selection of Beneficiary Households in the Education, Health, and Nutrition Program (Progresá) of Mexico. International Food Policy Research Institute. Obra inédita.
- Subbarao, K. 1997. Public Works as an Anti-poverty Program: An Overview of Cross-country Experience. Departamento de Pobreza y Política Social, Banco Mundial, Washington, D.C. Mimeo.
- Subbarao, K., A. Bonnerjee, J. Braithwaite, S. Carvalho, K. Ezemenari, C. Graham y A. Thompson. 1997. *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-country Experience*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Universidad de Chile. 1989. Estudio sobre los programas especiales de empleo. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Departamento de Economía. Mimeo.
- Zeller, Manfred. 2000. On the Safety Net Role of Micro-Finance for Income and Consumption Smoothing. En Nora Lustig, editora. *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington, D.C.: Brookings Institution/Inter-American Development Bank.

Medición del impacto de los shocks

En este apéndice se describen tres métodos que pueden utilizarse para evaluar la manera en que la pobreza y la distribución del ingreso se ven afectadas por los cambios en los precios relativos de los bienes, los cambios en la demanda de trabajo en los diferentes sectores, o las variaciones en los salarios relativos. Estos cambios podrían ser consecuencia de sucesos que afectan a toda la economía, como por ejemplo las crisis macroeconómicas o los ajustes estructurales. Los tres métodos que pueden emplearse para evaluar el impacto de estos cambios sobre la pobreza y la desigualdad son el *enfoque de equilibrio parcial*, el *enfoque de equilibrio general computable-matriz de contabilidad social* y el *enfoque macrodinámico de equilibrio general*.

Enfoque de equilibrio parcial

Este enfoque se basa en una representación muy estilizada de cómo los programas de ajuste de toda la economía o los cambios en los precios relativos influyen en los ingresos individuales. Se trata de un método que no requiere un gran esfuerzo de modelización o de cálculo, ya que no considera todas las interacciones posibles entre los grupos socioeconómicos que efectivamente se encuentran en la economía real.

Una ventaja del enfoque de equilibrio parcial es que requiere relativamente pocos datos, los cuales pueden obtenerse con facilidad en las encuestas de hogares. Gracias a esta característica, representa una herramienta valiosa y de fácil manejo para obtener una idea preliminar aproximada del impacto de los ajustes macroeconómicos sobre la pobreza. La desventaja principal es que este marco no modeliza el comportamiento individual del hogar ni tampoco los efectos de la interacción entre los grupos socioeconómicos. La metodología propuesta por Kanbur (1986) es un ejemplo de la aplicación del enfoque de equilibrio parcial al análisis de los efectos distributivos de los programas de ajuste.

Un ejemplo de aplicación del enfoque de equilibrio parcial

El trabajo de Kanbur se enfoca en el efecto asimétrico que los shocks macroeconómicos o las políticas de ajuste tienen en la pobreza de los distintos sectores de la economía, así como su efecto en la pobreza global. Su metodología se basa en un procedimiento de dos pasos. El primero consiste en elegir el índice de pobreza; el segundo modeliza los mecanismos de transmisión de los shocks económicos a los ingresos individuales.

• Paso 1. Elección del índice de pobreza

El índice de pobreza elegido tiene que dar cuenta de los cambios en la pobreza de la población, por sectores o subgrupos, y sumarlos para medir el impacto sobre la pobreza global. El *índice agregado de la brecha de pobreza per cápita* es especialmente útil en este caso debido a que se puede descomponer por subgrupos (Foster, Greer y Thorbecke, 1984). Para la economía en su totalidad, el valor de este índice equivale a la suma ponderada del valor del mismo índice calculado en cada subgrupo de población. Las ponderaciones equivalen a la proporción de población en cada subgrupo sobre la población total en la economía. Supongamos que tenemos un continuo de observaciones relativas a los ingresos individuales y que el ingreso de cada agente proviene de una sola fuente sectorial. El *índice sectorial de la brecha de pobreza per cápita* en el sector i se obtiene así:

$$P_{i,\alpha} = \int_0^z \left(\frac{z-w}{z} \right)^\alpha f_i(w) dw \quad (A.1)$$

donde $f_i(w)$ es la función de densidad del ingreso individual para la población que pertenece al sector i , z es la línea de la pobreza en la economía y α es el llamado parámetro de aversión a la pobreza. A diferencia del *coeficiente de incidencia de la pobreza*, que informa únicamente sobre el porcentaje de la población que se encuentra por debajo de la línea de la pobreza, este índice también proporciona información sobre cuán pobres son los más pobres; es decir, provee datos sobre la dispersión del ingreso entre los pobres. A mayor α , mayor sensibilidad del índice a la dispersión. La estructura lineal de la clase de índices P_α asegura la posibilidad de descomposición aditiva.

Supongamos que la población se divide en n subgrupos que se excluyen mutuamente. Cada subgrupo se indiza mediante

$$i \in \{1, 2, 3, \dots, n\}$$

y el porcentaje de la población total de cada subgrupo se obtiene mediante x_i de manera que

$$\sum_{i=1}^n x_i = 1.$$

De este modo, el *índice agregado de la brecha de pobreza per cápita* se obtiene así:

$$P_\alpha = \sum_{i=1}^n x_i P_{i,\alpha} \quad (A.2)$$

Este índice es útil para captar los efectos que tienen sobre la pobreza nacional las variaciones en la pobreza de los subgrupos y la redistribución de la población en los grupos a causa de los shocks macroeconómicos y sectoriales, así como de las políticas de reajuste relacionadas. Observemos que cuando $\alpha = 0$, el índice se expresa así:

$$P_0 = \int_0^z f(w) dw = F(z) \quad (A.3)$$

donde $F(\cdot)$ es la distribución acumulativa correspondiente a $f(\cdot)$ y $F(z)$ es lo que se conoce como *coeficiente de incidencia de la pobreza*. Por el contrario, si $\alpha = 1$,

$$P_1 = \int_0^z \left(\frac{z-w}{z} \right) f(w) dw = \frac{z - \bar{w}_p}{z} P_0 \quad (A.4)$$

donde \bar{w}_p es el ingreso promedio de la población pobre.

Resulta fácil ampliar el modelo para considerar la posibilidad de múltiples fuentes de ingreso para cada individuo. Si éste es el

caso, la descomposición en subgrupos coincide con la descomposición de la población por fuentes de ingreso.

• *Paso 2. Modelización del mecanismo de transmisión*

El segundo paso de esta metodología consiste en modelizar la manera en que los shocks macroeconómicos o las políticas de ajuste afectan los ingresos individuales. A continuación se presentan tres ejemplos.

Primer ejemplo: un episodio de recesión

Supongamos que queremos evaluar el impacto de un episodio de recesión sobre la pobreza. Dentro de cada sector, normalmente los más afectados por una crisis son los trabajadores no calificados. En efecto, estos pasan por períodos de desempleo más largos que los trabajadores calificados. Siendo que por en general los trabajadores no calificados son de por sí más pobres, una recesión podría privarlos de una parte más grande de su ingreso. Por lo tanto, una manera de modelizar el impacto de este tipo de shocks macroeconómicos en los ingresos individuales es suponer que todos se reducirán en la misma cantidad: Δ . Supongamos que Δ es igual a la caída en el ingreso promedio per cápita causada por la recesión. Entonces, el índice agregado de pobreza per cápita después del shock se obtendría así:

$$P_{\alpha}(\Delta) = \int_0^{z+\Delta} \left(\frac{z + \Delta - w}{z} \right)^{\alpha} f(w) dw \quad (A.5)$$

de lo cual es fácil deducir que la gente cuyos ingresos individuales eran iguales a $w = z + \Delta$ antes del shock se encontrará en la línea de la pobreza z después del shock. Todos los ingre-

sos individuales descienden en una cantidad igual a Δ . Por consiguiente, el efecto en el índice de pobreza es equivalente al que se obtendría con un incremento en el valor de la línea de pobreza de z a $z + \Delta$. Por lo tanto, la respuesta del índice de pobreza a los cambios marginales en Δ se obtiene mediante la siguiente expresión:

$$\frac{dP_{\alpha}(\Delta)}{d\Delta} = \frac{\alpha}{z} P_{\alpha-1}(\Delta) \quad (A.6)$$

Dado que esta expresión siempre es positiva, de ello se desprende que una reducción aditiva del ingreso siempre incrementa la pobreza, resultado nada sorprendente. Lo importante es que una expresión muy simple para la respuesta exacta de la pobreza puede calcularse utilizando los datos existentes sobre la distribución del ingreso. Supongamos, por ejemplo, que la reducción estimada en el ingreso individual es una fracción ξ del ingreso promedio per cápita antes de la crisis \bar{w} , es decir, $\Delta = \xi \bar{w}$. En aras de la simplicidad, el parámetro de aversión a la pobreza α se considera equivalente a 1. La ecuación (A.7) muestra el cambio porcentual en el índice de pobreza ocasionado por una variación marginal en ξ .

$$\frac{dP_1(\Delta)}{P_1(\Delta)} = \frac{\bar{w}}{z} \frac{P_0(\Delta)}{P_1(\Delta)} d\xi = \frac{\bar{w}}{z} \frac{z}{z - \bar{w}_p} d\xi \quad (A.7)$$

Supongamos que la línea de la pobreza es una quinta parte del ingreso promedio antes del shock, es decir,

$$\frac{\bar{w}}{z} = 5,$$

y el ingreso promedio de los pobres es la mitad de la línea de la pobreza, es decir,

$$\frac{z}{z - \bar{w}_p} = 2.$$

Un descenso general en el ingreso individual de 0,5% del ingreso promedio antes del shock causaría un incremento del 5% en el índice agregado de la brecha de pobreza.

Segundo ejemplo: una política fiscal que aumenta los impuestos

Supongamos que queremos evaluar los efectos sobre la pobreza de una política fiscal que aumenta los impuestos para mejorar la disciplina fiscal. Supongamos, además, que el incremento total en la recaudación de impuestos es un porcentaje θ del ingreso nacional total. Con un sistema de impuestos proporcionales, el aumento de la presión fiscal se traduce en una reducción proporcional en los ingresos individuales por una fracción θ de los ingresos antes de impuestos. El índice agregado de pobreza per cápita después de la reforma fiscal se obtiene así:

$$P_{\alpha}(\theta) = \int_0^{\frac{z}{1-\theta}} \left(\frac{z - w(1-\theta)}{z} \right)^{\alpha} f(w) dw \quad (\text{A.8})$$

Al incrementarse proporcionalmente la tasa de impuestos, la varianza de la distribución del ingreso descende. Cuando se implemente el ajuste fiscal, los individuos cuyos ingresos eran iguales a

$$\frac{z}{1-\theta}$$

antes del ajuste fiscal tendrán un ingreso igual a la línea de la pobreza después de descontar los impuestos. La respuesta del índice de pobreza a los cambios marginales en θ se obtiene mediante la siguiente expresión:

$$\frac{dP_{\alpha}(\theta)}{d\theta} = \frac{\alpha}{1-\theta} [P_{\alpha-1}(\theta) - P_{\alpha}(\theta)] \quad (\text{A.9})$$

Esta expresión siempre es positiva, dado que el término entre corchetes siempre es positivo. Si a α se le asigna el valor de 1, el incremento porcentual en el índice de pobreza inducido por una variación marginal en θ se obtiene de la siguiente manera:

$$\frac{dP_1(\theta)}{P_1(\theta)} = \frac{1}{1-\theta} \left[\frac{P_0(\theta)}{P_1(\theta)} - 1 \right] d\theta = \quad (\text{A.10})$$

$$\frac{1}{1-\theta} \left[\frac{\bar{w}_p}{z - \bar{w}_p} \right] d\theta$$

$$\text{Si } \left[\frac{\bar{w}_p}{z - \bar{w}_p} \right] = 1$$

es decir, si el ingreso promedio de los pobres es la mitad de la línea de la pobreza y empezamos con $\theta = 0$, un aumento en θ de 0 a 5% incrementará el índice de pobreza también en 5%.

En los dos ejemplos anteriores, sólo se necesita conocer tres elementos para realizar el análisis cuantitativo si a α se le asigna el valor de 1: el valor de la línea de la pobreza, el ingreso promedio de la población y el ingreso promedio entre los pobres. Por lo tanto, la información que se requiere es muy limitada.

Otra cuestión importante que podría abordarse fácilmente con este método es cuánto crecimiento se necesita a fin de que los pobres recuperen el terreno perdido después de que los ha afectado adversamente una crisis macroeconómica o una política de ajuste. Si, por ejemplo, los beneficios del crecimiento se distribuyeran uniformemente entre toda la población, el efecto sería un incremento aditivo Δ en los ingresos individuales.

Tercer ejemplo: cambios en los precios relativos por causa de una reforma comercial, devaluación, eliminación de subsidios o reforma del mercado laboral

Esta metodología podría utilizarse también para valorar el impacto de los cambios en los precios relativos sobre la pobreza después de sucesos tales como la liberalización comercial, reformas del mercado laboral, o una devaluación monetaria. En estos tres casos, los sectores productivos nacionales se verán afectados de manera idiosincrática.

Supongamos que tenemos una economía con dos sectores productivos que emplean sólo mano de obra. La población se divide en dos subgrupos que se excluyen entre sí (es decir, derivan su ingreso únicamente de una fuente). Supongamos que $F_1(L_1)$ y $F_2(L_2)$ son las funciones de producción neoclásica cóncava tradicional y L_i con

$$i \in \{1, 2\}$$

es el número de trabajadores empleados en los sectores 1 y 2 de la economía. Supongamos también que la productividad de los trabajadores es heterogénea dentro de los sectores y entre ellos, y es igual a la productividad del trabajador marginal dentro de cada sector,

$$p_i \frac{\partial F_i}{\partial L_i},$$

más una constante ε_g que es un componente específico del trabajador; es decir, que

$$p_i \frac{\partial F_i}{\partial L_i} + \varepsilon_g$$

ε_g se distribuye de acuerdo con la función de la densidad $h_i(\varepsilon_g)$ específica del sector.

Supongamos que

$$\int_{\varepsilon_{\min}}^{\varepsilon_{\max}} \varepsilon_g h_i(\varepsilon_g) d\varepsilon_g = 0$$

es decir, que el promedio del componente de la productividad específica del trabajador es cero dentro de los sectores. Por lo tanto, el ingreso de los trabajadores en los dos sectores se obtiene mediante

$$w_1 = y_1 + \varepsilon_g = p_1 \frac{\partial F_1}{\partial L_1} + \varepsilon_g \text{ y}$$

$$w_2 = y_2 + \varepsilon_g = p_2 \frac{\partial F_2}{\partial L_2} + \varepsilon_g.$$

El índice de pobreza para los sectores 1 y 2 adquiere la siguiente forma:

$$P_{i,\alpha} = \int_0^z \left(\frac{z - w_i}{z} \right)^\alpha f_i(w_i) dw_i \quad (\text{A.11})$$

con $i \in \{1, 2\}$

El índice agregado de pobreza per cápita se obtiene así:

$$P_\alpha = \sum_{i=1}^2 x_i P_{i,\alpha} \quad (\text{A.12})$$

donde x_i es la proporción de la población total que trabaja en los sectores i .

Supongamos que en el sector 1 los precios cambian mientras que los del sector 2 permanecen constantes. A corto plazo, es improbable que los trabajadores se desplacen entre los sectores; por lo tanto, cualquier variación en los precios sólo se traduce en variaciones en el ingreso individual dentro de los sectores. Los ingresos de los trabajadores del sector 2 permanecen iguales. En el sector 1, los ingresos se incrementan por un factor aditivo Δ_1

$$w_1 = p_1 \frac{\partial F_1}{\partial L_1} + \varepsilon_g + \Delta_1 \quad (\text{A.13})$$

donde $\Delta_1 = \Delta p_1 \frac{\partial F_1}{\partial L_1}$

La variación del índice de pobreza a corto plazo en el sector 1 se obtiene así:

$$\frac{dP_{1,\alpha}(\Delta_1)}{d\Delta_1} = \frac{\alpha}{z} P_{1,\alpha-1}(\Delta_1) \quad (\text{A.14})$$

mientras que el índice de pobreza en el sector 2 permanece igual. El índice de pobreza agregada también cambia

$$\frac{dP_\alpha(\Delta_1)}{d\Delta_1} = x_i \frac{\alpha}{z} P_{1,\alpha-1}(\Delta_1) \quad (\text{A.15})$$

A mediano plazo, los factores son móviles. Tendrá lugar una reasignación de la fuerza laboral total $L = L_1 + L_2$ entre los sectores. El patrón exacto de reasignación de la fuerza laboral entre los sectores también afectará la distribución total del ingreso a través de cambios en la distribución del ingreso dentro de los grupos. Sin embargo, Kanbur (1986) supone que una muestra representativa de la población se retira de la distribución del sector 2 y se traslada al sector 1, por lo que adquiere la distribución del sector 1 de ϵ_g . Esta es una suposición muy contundente. Básicamente implica que el movimiento de los trabajadores entre los sectores no afecta la variación de los ingresos dentro de los sectores. Los trabajadores se trasladarán mientras existan diferencias en la productividad promedio entre los sectores. Si éste es el caso, la movilidad igualará la productividad agregada de los trabajadores en los sectores de modo que $y = y_1 = y_2$.

El cambio en los precios relativos entre los sectores produce el siguiente efecto total en la pobreza:

$$\begin{aligned} \frac{dP_\alpha(\Delta_1)}{d\Delta_1} &= \frac{\alpha}{z} x_1 P_{1,\alpha-1}(\Delta_1) + \frac{dx_1}{d\Delta_1} P_{1,\alpha} \quad (\text{A.16}) \\ &+ \frac{dx_2}{d\Delta_1} P_{2,\alpha} + \frac{dx_1}{d\Delta_1} \frac{P_{1,\alpha}(\Delta_1)}{dx_1} + \frac{dx_2}{d\Delta_1} \frac{P_{2,\alpha}(\Delta_1)}{dx_2} \end{aligned}$$

• El primer término del lado derecho de la ecuación (A.16) solamente capta el efecto a corto plazo relativo al sector 1.

• Los términos segundo y tercero captan el efecto total en la pobreza de un cambio en la composición sectorial de la fuerza de trabajo, como si este cambio no hubiera tenido efectos en la productividad sectorial.

• Los términos cuarto y quinto representan el efecto que un cambio en la composición sectorial de la fuerza de trabajo tiene en la productividad promedio dentro de cada sector.

Es posible calcular todos estos términos, pero es necesario conocer la distribución inicial de la población en los sectores. Una vez se conoce el cambio de los precios relativos, es posible calcular la asignación final de la fuerza de trabajo entre los sectores. Los datos extra requeridos incluyen el ingreso promedio de la población en cada sector y el ingreso promedio entre los pobres de todos los sectores. Esta información normalmente se encuentra en las encuestas de hogares y gastos.

• **Ventajas:** Se requiere poca modelización y poca información. Podría recomendarse para una evaluación inicial aproximativa del impacto de los shocks macroeconómicos o de las medidas de política sobre la distribución del ingreso, cuando la variación de éste a escala nacional está determinada principalmente por la variación del ingreso entre los grupos. El desglose sectorial que permitan los datos deberá corresponder a las divisiones sectoriales implicadas por los shocks macroeconómicos y a las políticas que se están considerando.

• **Desventajas:** No se modeliza explícitamente el comportamiento individual o por grupo socioeconómico. Por esto, la metodología de Kanbur es una herramienta muy débil para evaluar los efectos de mediano a largo plazo de shocks macroeconómicos y ajustes exógenos sobre la pobreza y las distribuciones

de ingresos. Además, este enfoque no da cuenta de la variación de ingresos dentro de los grupos. Cuando tal variación es la causa principal de la variación del ingreso nacional y cambia como resultado de shocks exógenos, esta metodología es deficiente como herramienta de análisis.

Enfoque de equilibrio general computable-matriz de contabilidad social (Social Accounting Matrices-Computable General Equilibrium, SAM-CGE)

Este enfoque se basa en una especificación completa de la economía modelo. Aquí tratamos el enfoque SAM-CGE como una metodología unificada, al igual que se ha hecho en trabajos recientes (véase Decaluwé et al., 1999). La ventaja de esta metodología es que capta las interacciones de equilibrio general. Por lo tanto, el esfuerzo de modelización es mucho mayor que en el caso del equilibrio parcial; y esto también es cierto en términos de la información requerida.

El SAM (véase Thorbecke, 1994) es un sistema de datos general, desglosado y completo; éste se usa como una metodología contable para captar todas las interacciones de equilibrio general que se dan dentro de un sistema socioeconómico. Este enfoque proporciona un marco para cuantificar todos los enlaces entre sectores y regiones (flujos de capital, servicios, bienes, etc.) en una economía nacional, pero también evalúa el volumen de los flujos de capital y bienes entre la economía nacional y el resto del mundo. En otras palabras, el método SAM presenta un panorama muy detallado de la economía en cierto momento.

Como una primera aproximación, todos los “actores” en la economía real pueden agruparse en categorías bastante homogéneas

(v.g., empresas no financieras, gobierno, sector financiero, hogares, resto del mundo, etc.). El enfoque SAM mide todas las transacciones posibles entre estos grupos. Como esta metodología produce una especie de foto instantánea e independiente de la economía, todos los gastos dentro de una categoría en particular (v.g., hogares) se suman al total de ingresos de esa categoría.

La taxonomía elegida y el nivel de desglose dependen de las cuestiones que se aborden con el SAM. Si el foco principal del análisis son los aspectos distributivos de los hogares, la cuenta de hogares del SAM deberá dividirse en varios subgrupos de hogares homogéneos que reflejen las características socioeconómicas del país que se está considerando. De esta manera, el enfoque SAM puede usarse para analizar las determinantes de la distribución de ingresos de los hogares. La estructura de las actividades de producción nacionales determina la distribución del valor agregado y los rendimientos de los factores de producción. En última instancia, estos rendimientos son los que determinan qué parte del valor agregado total llega a los hogares. Los impuestos y las transferencias del gobierno influyen en la distribución final de los ingresos entre los hogares. La determinación del ingreso familiar y su distribución en los hogares son los factores que finalmente establecen el consumo dentro de los mismos.

El marco del SAM no sólo puede usarse como herramienta contable sino también como un marco conceptual para evaluar el efecto de los shocks exógenos sobre la pobreza y la distribución del ingreso. En él se establece una distinción entre sectores o categorías de carácter “endógeno” y “exógenos”. Por ejemplo, el ingreso y el gasto familiar se consideran endógenos, mientras que el gasto público y la recaudación de impuestos o las exporta-

ciones al resto del mundo se consideran exógenos. Una vez se identifican y se miden todas las interacciones entre los sectores “endógenos” y “exógenos”, el enfoque SAM provee un medio para dar seguimiento al efecto que un aumento en el gasto público tiene en toda la economía, por ejemplo. Estas interacciones se representan en una matriz. La información registrada en esta matriz muestra cómo un cambio en una variable exógena (demanda gubernamental de ciertos bienes, exportaciones de ciertos artículos, un subsidio a un grupo socioeconómico pobre, etc.) se traduce en una variación en el vector de variables endógenas (rendimientos de los factores, ingresos, consumo, ahorro, pobreza de los hogares, etc.). A este procedimiento se le llama análisis de multiplicadores SAM.

Dado que el enfoque SAM no distingue explícitamente los precios de las cantidades, el análisis de multiplicadores SAM debe aplicarse sólo a economías con una capacidad productiva excedente o recursos laborales subutilizados. En estas economías es más probable que los shocks exógenos afecten a las cantidades y no a los precios. La suposición de una capacidad excedente y recursos no utilizados puede ser muy poco realista, por ejemplo, cuando se aplica al sector agrícola de los países en desarrollo.

El enfoque SAM puede resultar útil para explicar la determinación del ingreso total acumulado en diferentes grupos socioeconómicos, pero no para explicar la distribución del ingreso dentro de los grupos. El enfoque SAM efectivamente puede explicar una gran parte de la variación del ingreso total si la diferencia de ingresos se debe mayormente a la variación de los ingresos entre los grupos (por ejemplo, zonas urbanas vs. zonas rurales). Por la misma razón, el enfoque SAM por sí mismo sólo puede proporcionar información limitada

sobre la pobreza si en la economía predomina la variación de ingresos entre grupos. Así, el problema estriba en la tensión entre la necesidad de desglosar lo suficiente y la disponibilidad de datos. La metodología SAM supone que la estructura y el comportamiento de la economía permanecen como estaban en el año base; por lo tanto, es esencialmente estática. En términos estrictos, el análisis de multiplicadores SAM es válido sólo a corto plazo. Cuando el propósito de la investigación es entender los cambios a largo plazo en la estructura de la economía y en el comportamiento de los agentes, es más apropiado un marco genuinamente dinámico como el del CGE.

El enfoque CGE se basa en la metodología SAM y la amplía. Los modelos CGE son extensiones dinámicas de SAM. Un ejemplo reciente de este enfoque puede encontrarse en Decaluwé et al. (1999). En la metodología CGE se modeliza tanto el aspecto de la producción como el de la demanda y se distingue entre precios y cantidades, lo que no sucede con el enfoque SAM.

En contraste con el sencillo marco del análisis de multiplicadores SAM, la metodología CGE asigna diferentes reglas de comportamiento a los diversos grupos socioeconómicos. Estas reglas muestran cómo los sectores o subgrupos socioeconómicos reaccionan a los cambios en las variables exógenas (gasto público, precios internacionales de bienes comercializados, exportaciones, etc.) y permiten dar seguimiento a su interacción en el tiempo. En los modelos CGE, la mayoría de los precios se determinan endógenamente.

Por otra parte, dada la información disponible, el enfoque CGE permite imponer distribuciones iniciales de ingresos dentro de los grupos, lo que no sucede con el enfoque SAM. Sin embargo, las distribuciones de ingresos dentro de los grupos sólo cambian se-

gún se incrementan o decrecen los ingresos medios de los grupos socioeconómicos de hogares después de un shock externo.

Los modelos CGE normalmente se calibran (es decir, se asignan valores a los parámetros del modelo) con base en la Matriz de Contabilidad Social en un año inicial. Las reglas de comportamiento y los parámetros de distribución inicial de ingresos dentro del grupo se calibran de tal manera que en la economía modelo se simulan las características fundamentales de la economía real para un año base.

Una vez se establece el modelo, la metodología CGE permite dar seguimiento a los shocks exógenos o a los ajustes de política en las estadísticas de interés, como son las relativas a la distribución del ingreso y los índices de pobreza. En particular, en estos modelos se puede determinar exógenamente la línea de la pobreza.

Dervis, de Melo y Robinson (1982), Thorbecke (1985, 1994), Bourguignon y Fields (1997), y Taylor (1998) han realizado trabajos fundamentales en los que utilizan estas dos metodologías.

• **Ventajas:** El enfoque SAM-CGE ofrece una especie de foto instantánea completa de las interacciones entre los grupos y sectores socioeconómicos de la economía real. Por ello, es un instrumento útil para analizar las fuentes de la distribución del ingreso, de la pobreza y de la desigualdad en una economía. Es un marco que se usa ampliamente, como lo demuestra el hecho de que cuando menos 100 países tienen un SAM. Es por esto que el método SAM-CGE es una herramienta de análisis de utilidad inmediata.

• **Desventajas:** Aquí cabe hacer una comparación entre los enfoques SAM y CGE. El SAM no puede dar cuenta de la variación en el ingreso dentro de los grupos y proporciona información únicamente sobre el ingreso pro-

medio y el ingreso total por grupo socioeconómico. Esto limita su capacidad para explicar las cuestiones relativas a la pobreza. El enfoque SAM es fundamentalmente estático. El enfoque CGE permite imponer de manera exógena una distribución de ingresos dentro de los grupos. Sin embargo, los shocks exógenos pueden operar cambios sólo en la media y no en la varianza de esta distribución. Esto constituye un obstáculo importante para evaluar los efectos de los shocks si los cambios en la varianza de las distribuciones de ingresos dentro de los grupos son las determinantes principales de las tendencias en la desigualdad y pobreza. En segundo lugar, los resultados son muy sensibles al procedimiento de calibración (deberá llevarse a cabo un análisis exacto de la sensibilidad, a fin de determinar cómo cambian los resultados cuando se modifica la parametrización del modelo). Por último, esta metodología ha dado lugar a una crítica muy conocida. Los modelos tipo SAM o CGE suponen que las decisiones de los agentes privados son invariables en relación con los cambios en el entorno económico (tasas de impuestos, índices salariales, precios, tasas de interés, etc.). Esta suposición contraviene el principio de que las decisiones óptimas de los agentes en realidad son una función de dichos cambios. Este argumento se conoce en la literatura sobre la materia como crítica de Lucas (Lucas, 1976), y limita la función del SAM o del CGE a la de una herramienta para estudiar el impacto de los shocks macroeconómicos y las medidas de política en la distribución del ingreso y la pobreza.

Modelos macrodinámicos (MD) de equilibrio general

La crítica de Lucas abarca dos ideas fundamentales que motivaron el proyecto de crear mo-

delos CGE amplios. La primer idea era que, para experimentar con políticas o entender el impacto de los shocks macroeconómicos, era muy importante separar las relaciones *estructurales* —invariables en relación con la clase de intervenciones por estudiarse— de aquéllas que respondían a los cambios de política. La teoría de la optimización dinámica demostró que las ecuaciones claves calificadas como estructurales en los modelos CGE en realidad no deberían calificarse así. En segundo lugar, se consideró útil derivar las reglas de toma de decisiones de los agentes privados de la hipótesis de que éstos observan un comportamiento de optimización en un marco dinámico.

Cuando realmente pensamos en los impactos de los shocks macroeconómicos sobre la pobreza y desigualdad, lo que nos interesa en última instancia es ver cómo reacciona la población ante un entorno cambiante. Cuando queremos evaluar las medidas de reducción de la pobreza, estamos pensando en cómo reaccionará la gente a estas políticas. Al explicar en detalle los supuestos relativos tanto a las percepciones y conductas de los agentes como a las acciones del gobierno en el curso del tiempo y ante las contingencias, los modelos MD ofrecen un contexto muy eficaz para analizar los efectos de un shock exógeno, de los ajustes estructurales y de las políticas gubernamentales.

Sin embargo, no existe ningún modelo de propósitos múltiples ampliamente aceptado. En cambio, se están usando diferentes modelos MD para interpretar diversos fenómenos macro y microeconómicos. Dado que los modelos MD de equilibrio general derivan de manera endógena las reglas de toma de decisiones y de comportamiento de los agentes, son intensivos en cálculo. Por lo tanto, restringen su atención a un conjunto limitado de interacciones esenciales entre los agentes.¹ Por con-

siguiente, el panorama de la economía real que presentan está lejos de esa especie de foto instantánea detallada de la realidad que los modelos SAM/CGE pueden ofrecer.

Para responder a estas cuestiones relacionadas con el impacto de los shocks macroeconómicos, las reformas estructurales, el gasto social y las reformas fiscales sobre la pobreza, se requieren modelos en los que los hogares que forman parte de la economía sean heterogéneos en las dimensiones esenciales de la pobreza: educación, fuentes de ingresos, tenencias de activos, edad, número de dependientes, estado civil, ubicación geográfica, etc. Los modelos macrodinámicos con agentes heterogéneos son especialmente adecuados para tratar los aspectos distributivos en las dimensiones de la desigualdad arriba mencionadas.

Este tipo de modelo se ha utilizado ampliamente para analizar las cuestiones económicas de los Estados Unidos relacionadas con:

- La estructura del sistema bancario, los costos de las políticas monetarias y fiscales en términos del bienestar y los efectos reales de las diferentes reglas de política sobre las tasas de interés. (Díaz-Giménez et al., 1992).
- Los activos, los ingresos, la distribución de los ingresos y las fluctuaciones del ciclo económico (Huggett, 1993); (Aiyagari, 1994); (Castañeda et al., 1995); (Krusell y Smith, 1995); (Quadrini, 1996).
- La movilidad de los ingresos y las tendencias de la fecundidad (Knowles, 1998); (Greenwood, Guner y Knowles, 1999).
- Los cambios demográficos, las tendencias del estado civil y el comportamiento respecto al ahorro (Stroresletten, 1994); (Ríos-Rull, 1994); (Cubeddu y Ríos-Rull, 1996).

¹ Esenciales para la cuestión que están tratando

- Las tendencias del estado civil y la dinámica salarial (Regalia y Ríos-Rull, 1999).

- Las reformas de la seguridad social (Huang, Imrohroglu y Sargent, 1997).

- Los seguros y la tributación (Kruger y Perri, 1999).

Supongamos, por ejemplo, que queremos medir el efecto a largo plazo en la pobreza y la distribución del ingreso de los cambios en los rendimientos de la educación, así como el impacto de políticas educacionales alternativas.

Estas modificaciones en el entorno económico influyen en la inversión de los padres en la educación de sus hijos, la oferta de trabajo de los miembros de las familias y las decisiones relacionadas con la fecundidad. Con este fin, podríamos crear un modelo poblado con agentes que toman las decisiones relativas a la fecundidad, deciden cuánto invertir en la educación de sus hijos y cuánto ahorrar. Podríamos calibrar los parámetros del modelo de manera que las estadísticas calculadas por el mismo reprodujeran las obtenidas a partir de los datos. Esta sería nuestra economía modelo inicial.

Por último, podríamos medir la respuesta de la economía modelo a un cambio exógeno en los rendimientos de la educación, o el impacto de diferentes políticas educacionales.

Para evaluar estos cambios, podríamos comparar las estadísticas de pobreza y desigualdad calculadas para nuestra economía modelo en dos puntos del tiempo, por ejemplo, antes y después del shock o la intervención de política. O bien, podríamos seguir todo el proceso de transición después de tal shock o cambio de política. En ocasiones, esto último es difícil de implementar. La creciente disponibilidad de encuestas de hogares relativas a los países de América Latina y el Caribe facilitará la calibración de los modelos de este tipo

aplicados al análisis de las economías de la región.

- **Ventajas:** Las reglas de toma de decisiones de los agentes se derivan de su comportamiento de optimización dentro de un marco dinámico. Es posible considerar la variación del ingreso dentro de los grupos y entre ellos, y darle seguimiento durante la transición posterior a un shock macroeconómico o un ajuste de política. También es posible modelizar a los agentes de manera que sean heterogéneos en las dimensiones extremadamente importantes respecto de la pobreza (edad, educación, ingresos, tenencias de activos, estado civil, número de hijos, acceso a diferentes mecanismos de seguros, etc.). Este enfoque debería recomendarse como un instrumento valioso para un análisis cuantitativo, positivo y normativo de las cuestiones de la distribución y la pobreza.

- **Desventajas:** Requiere una cantidad relativamente grande de cálculos e información. No existe ningún modelo de propósitos múltiples ampliamente aceptado. Estos modelos tradicionalmente se han aplicado al análisis de economías “desarrolladas”.

Conclusión

En el siguiente Cuadro Sinóptico se intenta presentar un panorama conciso de los métodos tratados en este apéndice. Es evidente el *tradeoff* entre la facilidad de cálculo y la necesidad de información limitada, por un lado, y la capacidad explicativa y las limitaciones teóricas, por el otro. En un extremo se encuentra el enfoque de equilibrio parcial, que puede utilizarse para una primera aproximación muy rudimentaria del impacto distributivo de un shock macroeconómico. Sin embargo, tiene serias limitaciones teóricas. En cambio, los modelos SAM-CGE proporcionan una especie

de foto instantánea detallada de todas las interacciones que tienen lugar en una economía real. Sin embargo, plantean dos problemas: requieren información muy amplia y adolecen de fuertes limitaciones teóricas. En el otro extremo se encuentra el enfoque de equilibrio general macroeconómico con agentes heterogéneos. El hecho de que no exista ningún modelo macrodinámico de propósitos múltiples y

que este marco se haya aplicado al estudio de economías “desarrolladas” podría considerarse como un defecto del enfoque. No obstante, es posible que proporcione el marco teórico más sólido para analizar la interacción de los grupos socioeconómicos y el efecto que tienen sobre la pobreza los cambios en el entorno de las economías en desarrollo.

CUADRO SINOPTICO

Enfoque	Información requerida	Facilidad de cálculo	Limitaciones teóricas	Capacidad de estandarización
Equilibrio Parcial	Muy limitada	Alta	No se modeliza el comportamiento de los grupos socioeconómicos. Se da por sentada la variación del ingreso dentro de los grupos.	Alta
SAM	Muy amplia	Baja	Las decisiones de los agentes privados son invariables respecto de los cambios en el entorno económico. No puede dar cuenta de la variación del ingreso dentro de los grupos. Se limita al análisis a corto plazo.	Muy alta
CGE	Muy amplia	Baja	Las decisiones de los agentes privados son invariables respecto de los cambios en el entorno económico.	Alta
Macrodinámico	Amplia	Baja	Ninguna	Baja

Referencias

- Aiyagari, S.R. 1994. Uninsured Idiosyncratic Risk and Aggregate Savings. *Quarterly Journal of Economics* 109: 659-84.
- Bourguignon, F. y G. Fields. 1997. Discontinuous Losses from Poverty, Generalized Measures and Optimal Transfer to the Poor. *Public Economics* 63: 155-75.
- Castañeda, A., J. Díaz-Giménez y J.V. Ríos-Rull. 1995. Unemployment Spells and Income Distribution Dynamics. Universidad de Pennsylvania. Obra inédita.
- Cubeddu, L. M. y J. V. Ríos-Rull. 1996. *Marital Risk and Capital Accumulation*. Documento de trabajo. Federal Reserve Bank of Minneapolis.
- Decaluwé, B., A. Patry, L. Savard and E. Thorbecke. 1999. *Social Accounting Matrices, General Equilibrium Models in Income Distribution and Poverty Analysis*. Documento preparado para el African Economic Research Consortium.
- Dervis, K, J. de Melo y S. Robinson. 1982. *General Equilibrium Models for Development Policy*. Londres: Cambridge University Press.
- Díaz-Giménez, J., E. Prescott, T. Fitzgerald y F. Alvarez, 1992. Banking in General Equilibrium. *Journal of Economics Dynamics and Control* 16: 533-59.
- Foster, J., J. Greer y E. Thorbecke. 1984. A Class of Decomposable Poverty Measures. *Econometrica*.
- Greenwood, J. N. Guner y J. Knowles. 1999. The Battle of Sexes and the Distribution of Income. Universidad de Rochester. Obra inédita.
- Huang, H., S. Imrohorglu y T. J. Sargent. 1997. Two Computations to Fund Social Security. *Macroeconomic Dynamics*.
- Huggett, M. 1993. The Risk Free Rate in Heterogeneous-agents, Incomplete Insurance Economies. *Journal of Economics Dynamics and Control* 17 (5/6): 953-70.
- Kanbur, R. 1986. *Structural Adjustment, Macroeconomic Adjustment and Poverty: A Methodology for Analysis*. Documento de Trabajo No. 132 de CEPR.
- Knowles, J. 1998. Can Parental Decision Explain U.S. Income Inequality? University of Pennsylvania. Obra inédita.
- Kruger D. y F. Perri. 1999. *Risk Sharing: Private Insurance Markets or Redistributive Taxes?* Documento de Trabajo, Federal Reserve Bank of Minneapolis.
- Krusell, P. y A. Smith. 1995. *Income and Wealth Heterogeneity in the Macroeconomy*. Documento de Trabajo No. 39, Rochester Center for Economic Research.
- Lucas, R. E., Jr. 1976. Econometric Policy Evaluation: a Critique. En K. Brunner y A.H. Meltzer, editores. *The Phillips Curve and Labor Markets*. Amsterdam: North Holland.
- Quadrini, V. 1996. Entrepreneurship, Savings and Social Mobility. Duke University. Obra inédita.
- Regalia, F. y J. V. Ríos-Rull. 1999. What Accounts for the Increase in Single Households and the Stability in Fertility. Universitat Pompeu Fabra. Obra inédita.
- Ríos-Rull, J. V. 1994. Population Changes and Capital Accumulation: The Aging of the Baby Boom. Universidad de Pennsylvania. Obra inédita.

- Sanderson, W.C. y J.G. Williamson. 1984. *Adjusting to External Shocks in Developing Countries: A Review of Some World Bank Macro Models*. Documento de Trabajo No. 139 del Harvard Institute for Economic Research Discussion, Harvard University.
- Storresletten, K. 1994. Sustaining Fiscal Policy through Immigration. IIES, Estocolmo. Obra inédita.
- Taylor, Lance. 1998. *Correct Wealth Accounting in a Two-Country Portfolio Balance Model*. Documento de Trabajo No. 3 de la Serie 2, Center for Economic Policy Analysis. Agosto.
- Thorbecke, E. 1994. Intersectoral Linkages and their Impact on Rural Poverty Alleviation. A Social Accounting Matrix Approach. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.
- . 1985. The Social Accounting Matrix and Consistency-Type Planning Models. En G. Pyatt and J. I. Round, editores. *Social Accounting Matrices, A Basis for Planning*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

La transición demográfica en América Latina

Uno de los fenómenos más importantes en el desarrollo económico de una sociedad es la transición demográfica. Antes de que ésta tenga lugar, las sociedades se caracterizan por altas tasas de mortalidad y fecundidad. Durante la primera etapa de la transición, la mortalidad infantil disminuye. Durante la segunda etapa, se observa una caída en la tasa de mortalidad de adultos. La fecundidad no declina sino hasta la tercera etapa. Al final de la transición, tanto las tasas de mortalidad como las de fecundidad se estabilizan en niveles más bajos; y durante la transición las tasas de fecundidad descienden más que las de mortalidad. Como consecuencia, el crecimiento demográfico es menor después de la transición que antes.

Aunque existe un consenso general acerca de que los avances médicos han contribuido de manera importante a que se reduzcan las tasas de mortalidad infantil y de adultos, las teorías alternativas han tratado de explicar las causas del descenso en la fecundidad. En una sociedad en transición, los rendimientos derivados de la dedicación de tiempo a actividades comerciales aumentan en relación con aquéllos que se derivan de dedicar tiempo a la producción en el hogar. Esto ocasiona un incremento en la participación femenina en el mercado de trabajo.¹

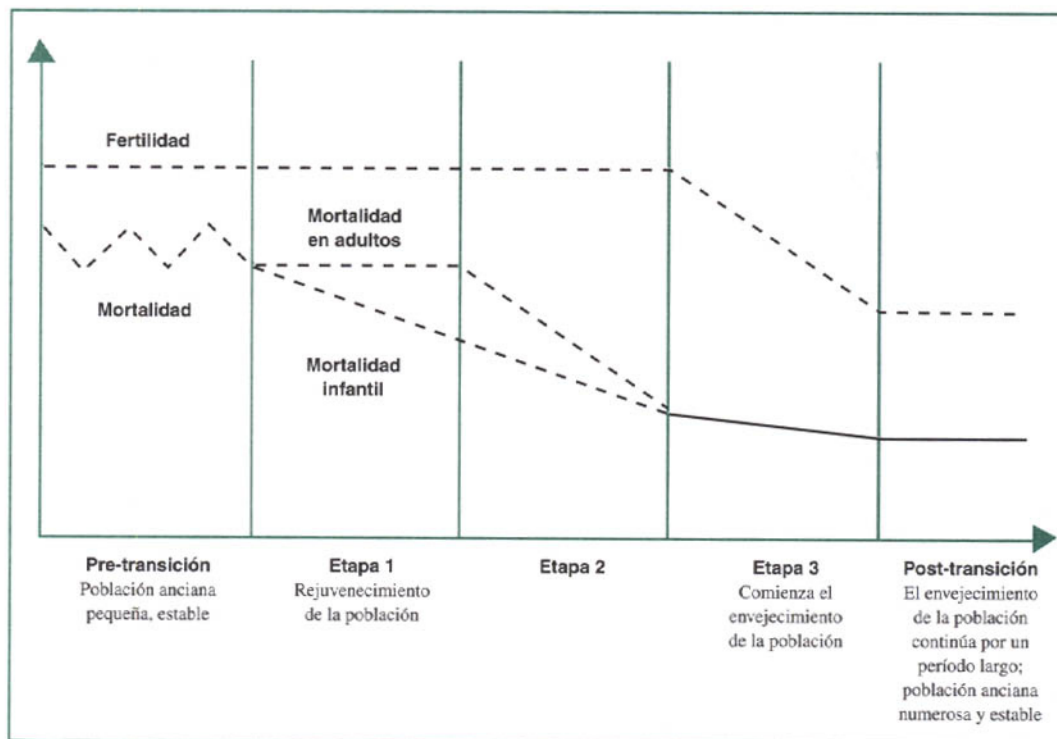
Al cambiar el costo de oportunidad de criar niños, el incremento en la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo ayuda de manera importante a explicar la disminución en las tasas de fecundidad.² En las sociedades que están cambiando de la fase agrícola a la industrial, donde los niños son menos productivos, o en las sociedades en las que se introduce la educación obligatoria para los niños, podría reducirse el beneficio neto de tener varios hijos. Cuando se ve a los hijos como proveedores potenciales de seguridad para los ancianos, el descenso de la mortalidad infantil disminuye el riesgo de que los padres envejezcan sin hijos y se convierte en un incentivo para reducir las tasas de fecundidad (Appelbaum y Katz, 1991).

Los países de América Latina se encuentran en etapas diferentes de la transición demográfica. Bolivia y Haití todavía están en la primera etapa. Se caracterizan por tener tasas muy altas de mortalidad infantil, de 67 y 71 muertes por cada 1000 nacidos vivos respectivamente. El promedio para la región de

¹ Esta es la tendencia que se ha observado en América Latina durante las tres últimas décadas.

² Véase en Eckstein, Wolpin y Mira (1997) evidencias empíricas sobre la transición demográfica en Suecia.

Etapas de la transición demográfica



Fuente: Lloyd-Sherlock (1994).

América Latina y el Caribe es de 30 por cada 1000. La mortalidad de adultos también es alta. En consecuencia, en 1996 la esperanza de vida al nacer de los bolivianos era de 62,7 años para las mujeres y de 59 para los hombres. Esta cifra es considerablemente menor que los promedios regionales, de 69,5 años para las mujeres y 64,3 para los hombres. Las tasas globales de fecundidad en estos dos países también son muy altas: 4,6 en Bolivia y 4,7 en Haití en 1995, mientras que el promedio para América Latina y el Caribe fue de 3,3. En el Cuadro A.1 se muestran las principales tendencias de las tasas globales de fecundidad en la región, mientras que en el Cuadro A.2 se registran las principales tendencias demográficas.

El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay están un poco más avan-

zados en la primera etapa de transición, dado que las tasas de mortalidad de adultos todavía son altas y las de mortalidad infantil han comenzado a disminuir. Brasil, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, Ecuador, México, Panamá, Perú y Venezuela están en la segunda etapa. Argentina, Chile, Cuba y Uruguay son los países que han entrado ya en la etapa final de la transición demográfica, caracterizada por tasas de fecundidad y mortalidad bajas.

En Argentina, por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil fue de 22 por cada 1000 nacidos vivos en 1996, cifra muy inferior al promedio de la región. La tasa de mortalidad de adultos también fue particularmente baja. La esperanza de vida al nacer fue de 76,6 años para las mujeres y 69,4 para los hombres (véa-

Cuadro A.1
Tasas globales de fecundidad

	1980	1985	1990	1993	1994	1995	2020 (Proyección)
Argentina	3,3	3,1	2,9	2,8	2,7	2,7	2,1
Bahamas	2,8	2,5	2,1	2,0	2,0	2,0	2,1
Barbados	2,1	1,8	1,7	1,8	1,8	1,8	2,1
Bolivia	5,6	5,2	4,9	4,8	4,7	4,6	2,7
Brasil	3,9	3,6	3,0	2,9	2,8	2,8	2,1
Chile	2,8	2,7	2,6	2,5	2,5	2,5	2,1
Colombia	3,8	3,2	2,8	2,7	2,6	2,6	2,1
Costa Rica	3,7	3,4	3,3	3,1	3,1	3,0	2,4
Ecuador	5,1	4,4	3,8	3,5	3,4	3,3	2,1
El Salvador	5,9	4,8	4,3	4,0	3,9	3,8	2,4
Guatemala	6,3	5,9	5,6	5,3	5,2	5,1	3,1
Guyana	3,6	3,0	2,7	2,5	2,5	2,4	2,1
Haití	5,3	5,1	4,9	4,8	4,7	4,7	3,8
Honduras	6,3	5,7	5,1	4,9	4,7	4,6	2,5
Jamaica	5,4	3,1	2,5	2,3	2,3	2,2	2,1
México	4,7	4,0	3,5	3,2	3,1	3,0	2,1
Nicaragua	6,2	5,8	5,3	5,0	4,9	4,8	2,7
Panamá	3,8	3,4	3,0	2,9	2,8	2,8	2,1
Paraguay	4,8	4,7	4,5	4,3	4,2	4,1	2,6
Perú	5,0	4,2	3,6	3,4	3,3	3,3	2,3
Rep. Dominicana	4,3	3,7	3,3	3,1	3,0	2,9	2,2
Trinidad y Tobago	3,3	3,0	2,6	2,4	2,4	2,3	2,1
Uruguay	2,7	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2,1
Venezuela	4,2	3,8	3,5	3,3	3,2	3,1	2,2

Fuente: USAID, Center for Interantional Health Information (CIHI).

se el Cuadro A.3). La fecundidad total fue inferior al promedio en América Latina.

Una de las consecuencias de la transición demográfica es que se ha operado un cambio en la composición demográfica por edad (véase el gráfico anterior). A la primera etapa de la transición se le llama rejuvenecimiento de la población, porque las tasas de mortalidad infantil disminuyen mientras que las de mortalidad de adultos permanecen constantes. La segunda y la tercera etapas de la transición conducen a un cambio en la composición demográfica por edad: la población envejece. Durante la última etapa, la distribución generacional finalmente se estabiliza, con una mayor proporción de ancianos.

Gracias a los avances médicos, se espera que la transición demográfica ocurra con mayor rapidez en América Latina que en Europa. En Francia tuvieron que pasar 135 años para que la proporción de gente mayor de 65 años se duplicara del 9 al 18% de la población total. En Suecia, esto tomó 90 años; y en el Reino Unido y Alemania Occidental, 50 años.

Por otra parte, en América Latina probablemente en los datos se subestima el verdadero impacto del envejecimiento de la población, porque sólo se define a los ancianos en términos cronológicos. Según nuestra definición, los ancianos son las personas mayores de 65 años. Estudios sobre la senectud realizados en el mundo en desarrollo han cuestionado la

Cuadro A.2
Estructura demográfica de la población en América Latina

País	% de pobl. 0-14		% de pobl. 15-64		% de pobl. 65 años o +		Tasa de dep. de la pobl. joven		Tasa de dep. de la pobl. anciana		Edad promedio de la población	
	1995	2020	1995	2020	1995	2020	1995	2020	1995	2020	1995	2020
Promedio América Latina y el Caribe	35,0	25,0	61,0	67,0	5,0	8,0	0,58	0,38	0,08	0,12	25,7	31,9
Nicaragua	44,0	30,0	53,0	65,0	3,0	5,0	0,82	0,47	0,06	0,07	21,6	27,6
Honduras	44,0	31,0	53,0	64,0	3,0	5,0	0,82	0,48	0,06	0,08	21,9	27,5
Guatemala	44,0	35,0	52,0	61,0	3,0	4,0	0,85	0,57	0,07	0,07	22,0	25,7
Belice	42,0	26,0	54,0	69,0	4,0	5,0	0,77	0,38	0,08	0,07	22,2	29,2
Paraguay	42,0	32,0	55,0	62,0	4,0	5,0	0,76	0,52	0,06	0,08	23,1	27,5
Bolivia	41,0	31,0	56,0	63,0	4,0	5,0	0,73	0,50	0,07	0,09	23,5	27,6
Haití	40,0	37,0	56,0	59,0	4,0	4,0	0,72	0,62	0,07	0,07	23,7	25,6
El Salvador	37,0	27,0	58,0	67,0	4,0	6,0	0,64	0,40	0,07	0,10	24,0	30,1
Ecuador	36,0	25,0	59,0	67,0	4,0	7,0	0,61	0,37	0,07	0,11	24,9	31,4
México	35,0	25,0	60,0	68,0	4,0	8,0	0,59	0,36	0,07	0,12	24,9	32,2
Venezuela	36,0	26,0	60,0	66,0	4,0	8,0	0,61	0,39	0,07	0,12	25,1	31,4
Peru	36,0	25,0	60,0	68,0	4,0	7,0	0,60	0,37	0,07	0,11	25,2	31,6
Rep. Dom.	35,0	25,0	61,0	67,0	4,0	8,0	0,58	0,37	0,07	0,12	25,2	32,3
Colombia	34,0	25,0	61,0	07,0	4,0	8,0	0,56	0,37	0,07	0,12	25,7	32,2
Costa Rica	35,0	27,0	60,0	65,0	5,0	8,0	0,53	0,41	0,08	0,12	25,9	31,6
Panamá	33,0	23,0	61,0	68,0	5,0	9,0	0,54	0,35	0,09	0,13	26,6	33,4
Brasil	32,0	23,0	64,0	68,0	5,0	9,0	0,50	0,34	0,07	0,13	27,0	13,6
Jamaica	32,0	22,0	62,0	70,0	7,0	8,0	0,51	0,32	0,11	0,11	27,1	33,5
Bahamas	29,0	22,0	66,0	68,0	5,0	10,0	0,44	0,32	0,08	0,14	27,9	35,3
Trin. y Tob.	31,0	22,0	63,0	68,0	6,0	10,0	0,48	0,33	0,10	0,15	28,5	34,8
Chile	29,0	23,0	64,0	66,0	7,0	11,0	0,46	0,35	0,10	0,17	29,1	34,7
Argentina	29,0	23,0	62,0	65,0	9,0	12,0	0,47	0,36	0,15	0,18	30,8	34,2
Barbados	23,0	19,0	65,0	68,0	12,0	13,0	0,36	0,27	0,18	0,20	33,1	38,5
Uruguay	24,0	22,0	63,0	66,0	12,0	13,0	0,39	0,33	0,19	0,19	34,0	35,9

Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999). Los estimados se han hecho con base en las estadísticas de población de las Naciones Unidas, revisión de 1999.

validez del uso de simples umbrales de edad para comprender la complejidad biológica, social y cultural del proceso. En muchos de los países latinoamericanos, podría haber razones de peso para reducir el umbral de edad a unos 50 o 55 años, de conformidad con el descenso de la esperanza de vida, que es una consecuencia de una calidad de vida más baja en términos de la nutrición, las condiciones sanitarias y laborales, y de la atención a la salud.

Las tendencias demográficas actuales indican que se espera que la edad promedio de la población se incremente en 6,2 años para el año 2020. En el caso de toda la América Latina, se espera que el coeficiente de dependen-

cia de los jóvenes (es decir, el coeficiente del grupo de 0-14 años de edad sobre el de 15-64) disminuya de .58 en 1995 a .38 en 2020. Por otra parte, se espera que el coeficiente de dependencia de los ancianos (es decir, el coeficiente del grupo de 65 años de edad o más sobre el de 15-64) se incremente de .08 en 1995 a .12 en 2020. El Cuadro A.2 muestra las principales tendencias en la región.

Conforme crezca la proporción de ancianos, la sociedad en su conjunto tendrá que hacer un mayor esfuerzo para financiar las pensiones. Esta presión aumentará en gran medida si al final de la transición la tasa de fecundidad se estabiliza ligeramente arriba o incluso

abajo de las tasas de mortalidad, que es lo que sucedió en muchos países europeos durante las últimas tres décadas.

Los países latinoamericanos que están muy adelantados en el proceso de la transición demográfica ya han comenzado con las reformas necesarias de sus sistemas de seguridad social; también han logrado mayores tasas de cobertura y hecho progresos respecto a la sostenibilidad financiera. Los países más pobres y jóvenes (Bolivia y El Salvador son las

excepciones) todavía no han iniciado el proceso de reforma. Estos países deben estar alerta a las grandes oportunidades que tendrán en un futuro cercano. El incremento en la proporción de la población en edad de trabajar (grupo de 15-64 años) y el crecimiento, todavía moderado, de la tasa de dependencia de los ancianos deberá ayudar a lograr el apoyo necesario para las reformas. Una cosa está clara: mientras más se pospongan las reformas, más difícil será lograrlas.

Cuadro A.3
Indicadores sociales por país y género

		1960	1962	1970	1980	1985	1990	1995	1996
Argentina	Tasa de mortalidad, menores de un año (por cada 1.000 nacidos vivos)	..	60,00	51,60	34,80	29,00	25,20	22,20	22,10
	Esperanza de vida al nacer, total (años)	..	65,48	66,81	69,59	68,25	71,64	72,69	72,90
	Esperanza de vida al nacer, hombres (años)	..	62,50	63,58	66,24	65,05	68,20	69,20	69,40
	Esperanza de vida al nacer, mujeres (años)	..	68,60	70,20	73,10	71,60	75,26	76,36	76,58
	Tasa de mortalidad, menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	72,00	..	71,00	38,00	..	28,00	24,00	25,00
Bahamas	Tasa de mortalidad, menores de un año (por cada 1.000 nacidos vivos)	52,00	..	35,00	30,00	26,70	28,40	19,00	18,00
	Esperanza de vida al nacer, total (años)	..	64,07	66,15	68,15	69,83	71,60	73,26	73,49
	Esperanza de vida al nacer, hombres (años)	..	61,00	63,08	64,28	66,00	68,30	70,02	70,26
	Esperanza de vida al nacer, mujeres (años)	..	64,30	69,38	72,22	73,86	75,40	76,66	76,88
	Tasa de mortalidad, menores de 5 (por cada 1.000 nacidos vivos)	..	..	..	..	..	18,00	..	..
Barbados	Tasa de mortalidad, menores de un año (por cada 1.000 nacidos vivos)	..	61,00	38,20	21,00	12,85	11,67	13,20	11,10
	Esperanza de vida al nacer, total (años)	..	65,84	68,67	72,26	70,09	74,94	75,79	75,94
	Esperanza de vida al nacer, hombres (años)	..	63,50	66,22	69,78	64,70	72,50	73,32	73,46
	Esperanza de vida al nacer, mujeres (años)	..	68,30	71,24	74,86	72,60	74,50	78,38	78,54
	Tasa de mortalidad, menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	..	..	..	..	..	..	12,00	..
Bolivia	Tasa de mortalidad, menores de un año (por cada 1.000 nacidos vivos)	..	164,0	153,40	114,8	94,60	81,00	69,00	64,00
	Esperanza de vida al nacer, total (años)	..	43,45	46,07	52,24	50,13	58,31	60,60	61,03
	Esperanza de vida al nacer, hombres (años)	..	41,40	43,92	50,34	48,25	56,66	58,96	59,38
	Esperanza de vida al nacer, mujeres (años)	..	45,60	48,32	54,24	52,10	60,04	62,32	62,76
	Tasa de mortalidad, menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	255,00	..	243,00	171,00	..	124,00	96,00	102,00
Brasil	Tasa de mortalidad, menores de un año (por cada 1.000 nacidos vivos)	..	109,00	94,60	66,60	58,00	48,20	34,33	35,67
	Esperanza de vida al nacer, total (años)	..	55,85	59,05	62,73	60,36	65,61	66,77	66,99
	Esperanza de vida al nacer, hombres (años)	..	54,00	56,92	59,92	54,70	61,94	62,96	63,18
	Esperanza de vida al nacer, mujeres (años)	..	54,80	61,28	65,68	63,15	69,46	70,76	70,98
	Tasa de mortalidad, menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	174,00	..	135,00	86,00	..	66,67	54,00	42,00
Chile	Tasa de mortalidad, menores de un año (por cada 1.000 nacidos vivos)	..	109,00	74,00	32,40	20,40	16,00	11,77	11,53
	Esperanza de vida al nacer, total (años)	..	58,03	62,40	69,30	65,35	73,70	74,89	75,06
	Esperanza de vida al nacer, hombres (años)	..	55,30	59,36	66,00	62,45	70,74	71,98	72,14
	Esperanza de vida al nacer, mujeres (años)	..	60,90	65,60	72,76	68,40	76,80	74,94	78,12
	Tasa de mortalidad, menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	155,00	..	94,00	34,00	..	19,00	15,00	13,00

Cuadro A.3
Indicadores sociales por país y género (cont.)

		1960	1962	1970	1980	1985	1990	1995	1996
Colombia	Tasa de mortalidad, menores de un año (por cada 1.000 nacidos vivos)	..	92,00	73,60	45,20	35,80	30,00	25,60	24,80
	Esperanza de vida al nacer, total (años)	..	54,91	60,97	65,91	64,81	68,86	69,85	70,04
	Esperanza de vida al nacer, hombres (años)	..	56,20	59,26	63,48	65,14	66,04	66,89	64,06
	Esperanza de vida al nacer, mujeres (años)	..	59,70	62,76	68,46	65,40	71,82	72,95	73,17
	Tasa de mortalidad, menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	122,00	..	113,00	58,00	..	40,00	31,00	31,00
Costa Rica	Tasa de mortalidad, menores de un año (por cada 1.000 nacidos vivos)	74,30	83,20	61,50	20,10	14,93	14,80	12,67	12,33
	Esperanza de vida al nacer, total (años)	..	63,02	64,12	72,70	74,72	75,89	76,68	76,82
	Esperanza de vida al nacer, hombres (años)	..	61,60	65,22	70,52	72,50	73,65	74,41	74,54
	Esperanza de vida al nacer, mujeres (años)	..	64,50	69,12	74,98	74,06	78,25	79,06	79,21
	Tasa de mortalidad, menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	124,00	..	85,00	29,00	..	20,33	16,00	15,00
Ecuador	Tasa de mortalidad, menores de un año (por cada 1.000 nacimientos de niños vivos)	..	119,00	99,80	64,20	56,60	45,20	35,86	34,48
	Esperanza de vida al nacer, total (años)	..	54,72	58,05	63,26	60,88	68,12	69,68	69,97
	Esperanza de vida al nacer, hombres (años)	..	53,40	56,60	61,38	59,05	65,72	64,20	64,47
	Esperanza de vida al nacer, mujeres (años)	..	56,10	59,58	65,24	62,80	70,64	72,29	72,58
	Tasa de mortalidad, menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	178,00	..	140,00	98,00	..	50,00	45,00	40,00
El Salvador	Tasa de mortalidad, menores de un año (por cada 1.000 nacidos vivos)	..	123,00	103,40	81,00	63,20	46,20	35,60	33,80
	Esperanza de vida al nacer, total (años)	..	52,34	54,62	54,26	54,87	66,07	68,80	69,11
	Esperanza de vida al nacer, hombres (años)	..	50,76	55,58	51,42	54,88	62,06	65,54	66,02
	Esperanza de vida al nacer, mujeres (años)	..	54,00	59,76	63,39	61,00	70,28	72,22	72,36
	Tasa de mortalidad, menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	191,00	..	161,00	125,00	..	54,00	42,00	40,00
Guatemala	Tasa de mortalidad, menores de un año (por cada 1.000 nacidos vivos)	..	119,00	105,60	80,80	70,40	56,20	42,60	40,80
	Esperanza de vida al nacer, total (años)	..	44,03	52,46	54,96	54,52	63,44	65,62	66,03
	Esperanza de vida al nacer, hombres (años)	..	46,20	51,16	55,88	52,96	61,09	63,20	63,60
	Esperanza de vida al nacer, mujeres (años)	..	44,90	53,82	60,14	56,16	65,91	68,16	68,58
	Tasa de mortalidad, menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	204,00	..	168,00	140,00	..	73,00	58,00	56,00
Guyana	Tasa de mortalidad, menores de un año (por cada 1.000 nacidos vivos)	..	95,00	80,00	68,20	64,20	64,20	60,00	59,00
	Esperanza de vida al nacer, total (años)	..	54,31	59,68	61,01	59,79	62,72	63,86	64,14
	Esperanza de vida al nacer, hombres (años)	..	55,80	54,80	58,36	54,55	59,60	60,58	60,84
	Esperanza de vida al nacer, mujeres (años)	..	58,90	61,66	63,80	62,15	66,00	64,30	64,60
	Tasa de mortalidad, menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	..	..	..	..	..	..	82,00	..
Haití	Tasa de mortalidad, menores de un año (por cada 1.000 nacidos vivos)	..	170,00	141,00	122,80	108,60	84,80	72,26	71,68
	Esperanza de vida al nacer, total (años)	..	43,57	44,59	51,90	49,14	55,82	55,57	55,25
	Esperanza de vida al nacer, hombres (años)	..	42,26	46,21	50,36	44,68	54,18	54,12	53,86
	Esperanza de vida al nacer, mujeres (años)	..	44,94	49,04	53,51	50,67	54,54	54,10	56,70
	Tasa de mortalidad, menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	..	..	221,00	200,00	..	148,00	101,00	130,00
Honduras	Tasa de mortalidad, menores de un año (por cada 1.000 nacidos vivos)	..	144,00	110,20	70,00	62,00	50,00	45,40	44,20
	Esperanza de vida al nacer, total (años)	..	44,94	52,82	60,01	56,67	65,64	66,61	66,88
	Esperanza de vida al nacer, hombres (años)	..	46,27	50,93	54,88	54,74	63,50	64,48	64,74
	Esperanza de vida al nacer, mujeres (años)	..	49,70	54,80	62,24	58,70	64,88	68,84	69,12
	Tasa de mortalidad, menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	204,00	..	170,00	101,00	..	73,00	59,00	50,00
Jamaica	Tasa de mortalidad, menores de un año (por cada 1.000 nacidos vivos)	..	54,00	43,20	21,20	14,40	15,20	12,56	12,08
	Esperanza de vida al nacer, total (años)	..	64,25	64,69	70,85	68,40	73,17	74,15	74,34

Cuadro A.3
Indicadores sociales por país y género (cont.)

	1960	1962	1970	1980	1985	1990	1995	1996
Esperanza de vida al nacer, hombres (años)	..	62,40	65,76	68,72	66,40	70,99	71,91	72,09
Esperanza de vida al nacer, mujeres (años)	..	66,20	69,72	73,08	70,50	75,45	76,51	76,71
Tasa de mortalidad, menores 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	74,00	..	64,00	34,00	..	21,33	15,00	14,00
México Tasa de mortalidad, menores de un año (por cada 1.000 nacidos vivos)	..	86,00	72,40	51,00	42,80	34,60	32,64	31,52
Esperanza de vida al nacer, total (años)	..	58,62	61,71	66,76	64,22	70,40	71,50	71,74
Esperanza de vida al nacer, hombres (años)	..	54,01	59,46	63,52	61,91	64,40	68,52	68,76
Esperanza de vida al nacer, mujeres (años)	..	60,30	64,06	70,16	66,65	73,54	74,62	74,86
Tasa de mortalidad, menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	134,00	..	111,00	76,00	..	44,00	41,00	36,00
Nicaragua Tasa de mortalidad, menores de un año (por cada 1.000 nacidos vivos)	..	131,00	106,00	90,40	74,00	59,60	45,82	43,76
Esperanza de vida al nacer, total (años)	..	48,62	53,89	58,72	55,39	64,49	64,30	64,72
Esperanza de vida al nacer, hombres (años)	..	44,30	52,42	56,02	53,15	61,70	64,88	65,34
Esperanza de vida al nacer, mujeres (años)	..	50,00	55,44	61,56	54,75	64,42	69,84	70,22
Tasa de mortalidad, menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	193,00	..	165,00	120,00	-	80,67	61,00	54,00
Panamá Tasa de mortalidad, menores de un año (por cada 1.000 nacidos vivos)	..	63,00	46,60	32,00	28,80	26,20	22,60	21,80
Esperanza de vida al nacer, total (años)	..	61,97	65,59	70,12	66,86	72,44	73,59	73,82
Esperanza de vida al nacer, hombres (años)	..	60,90	64,24	68,04	65,15	70,30	71,44	71,62
Esperanza de vida al nacer, mujeres (años)	..	63,10	64,00	72,30	68,65	74,68	75,84	76,12
Tasa de mortalidad, menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	88,00	..	68,00	44,00	..	34,33	28,00	25,00
Paraguay Tasa de mortalidad, menores de un año (por cada 1.000 nacidos vivos)	..	62,00	55,40	49,80	42,40	31,40	24,60	23,80
Esperanza de vida al nacer, total (años)	..	64,38	65,50	66,83	66,29	69,24	70,69	70,93
Esperanza de vida al nacer, hombres (años)	..	62,46	63,44	64,70	64,23	66,90	68,10	68,30
Esperanza de vida al nacer, mujeres (años)	..	66,40	64,66	69,06	68,45	71,70	73,40	73,70
Tasa de mortalidad, menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	92,00	..	76,00	59,00	..	54,33	52,00	45,00
Perú Tasa de mortalidad, menores de un año (por cada 1.000 nacidos vivos)	..	136,00	108,00	81,00	69,67	54,00	43,00	41,50
Esperanza de vida al nacer, total (años)	..	49,12	53,94	60,38	56,76	65,80	64,82	68,18
Esperanza de vida al nacer, hombres (años)	..	44,80	52,38	58,38	54,95	63,48	65,48	65,84
Esperanza de vida al nacer, mujeres (años)	..	50,50	55,58	62,48	58,65	68,24	70,28	70,64
Tasa de mortalidad, menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	234,00	..	178,00	126,00	..	73,00	62,00	58,00
República Dominicana Tasa de mortalidad, menores de un año (por cada 1.000 nacidos vivos)	..	114,00	98,40	74,40	59,60	50,40	42,00	40,00
Esperanza de vida al nacer, total (años)	..	53,62	58,73	64,20	60,94	69,06	70,41	70,68
Esperanza de vida al nacer, hombres (años)	..	52,10	54,02	62,34	59,20	64,08	68,38	68,64
Esperanza de vida al nacer, mujeres (años)	..	55,22	60,53	66,15	62,76	71,14	72,54	72,82
Tasa de mortalidad, menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	149,00	..	124,00	92,00	..	58,00	44,00	44,00
Trinidad y Tobago Tasa de mortalidad, menores de un año (por cada 1.000 nacidos vivos)	..	60,00	52,00	35,00	25,60	14,80	13,20	12,60
Esperanza de vida al nacer, total (años)	..	64,55	65,36	68,04	64,47	71,11	72,30	72,54
Esperanza de vida al nacer, hombres (años)	..	62,50	63,16	65,60	65,30	68,82	70,00	70,24
Esperanza de vida al nacer, mujeres (años)	..	66,70	64,66	70,60	69,75	73,52	74,72	74,96
Tasa de mortalidad, menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	61,00	..	55,00	39,00	..	24,00	18,00	15,00
Uruguay Tasa de mortalidad, menores de un año (por cada 1.000 nacidos vivos)	..	48,00	46,40	36,60	24,60	21,60	19,60	18,00
Esperanza de vida al nacer, total (años)	..	68,43	68,75	70,44	71,58	72,25	73,26	73,54
Esperanza de vida al nacer, hombres (años)	..	65,38	65,57	64,21	68,41	69,11	69,77	69,94
Esperanza de vida al nacer, mujeres (años)	..	71,64	72,09	73,84	74,90	75,56	76,92	74,32

Cuadro A.3
Indicadores sociales por país y género (cont.)

	1960	1962	1970	1980	1985	1990	1995	1996
Tasa de mortalidad, menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	56,00	..	56,00	43,00	..	24,00	21,00	22,00
Venezuela Tasa de mortalidad, menores de un año (por cada 1.000 nacidos vivos)	..	73,00	53,40	36,00	29,80	24,60	22,67	21,83
Esperanza de vida al nacer, total (años)	..	61,01	65,12	68,34	65,77	71,25	72,36	72,57
Esperanza de vida al nacer, hombres (años)	..	59,30	62,58	65,46	63,50	68,42	69,56	69,78
Esperanza de vida al nacer, mujeres (años)	..	62,80	64,78	71,36	68,15	74,22	75,30	75,50
Tasa de mortalidad, menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	75,00	..	62,00	42,00	..	26,00	25,00	28,00

Fuente: CD-Rom de Indicadores de desarrollo en el mundo para 1998 del Banco Mundial.

Referencias

- Appelbaum, E. y E. Katz. 1991. The Demand for Children in the Absence of Capital and Risk Markets: a Portfolio Approach. *Oxford Economic Papers* 43: 292-304.
- Becker, G. y N. Tomes. 1976. Child Endowments and the Quality and Quantity of Children. *Journal of Political Economy* 84: 143-62.
- Behrman, Jere, Suzanne Duryea y Miguel Székely. 1999. *Aging and Economic Options: How América Latina and the Caribbean Fit in a World Perspective*. Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo de la Oficina del Economista Jefe.
- Eckstein, Z.P. Mira y K. Wolpin. 1999. A Quantitative Analysis of the Swedish Fertility Dynamics: 1751-1990. *Review of Economic Dynamics*.
- Eswaran, M. 1998. One Explanation for the Demographic Transition in Developing Countries. *Oxford Economic Papers* 50: 237-65.
- Lloyd-Sherlock, P. 1997. *Old Age and Urban Poverty in the Developing World: The Shantytowns of Buenos Aires*. Nueva York: St. Martin's Press.

Página en blanco a propósito

Cuestionario para medición de riesgos y sobre estrategias para hacerles frente

Este cuestionario se ha elaborado dentro del marco del Programa para el Mejoramiento de Encuestas y la Medición de Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI). El programa es una iniciativa conjunta del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BIRF) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El objetivo del Programa MECOVI es mejorar la información sobre las condiciones de vida de la población en los países de la región. Específicamente, este programa se propone asegurar que las encuestas sean de alta calidad, representativas del país a nivel nacional, y que cubran cuestiones importantes para la formulación de políticas eficaces.

El Programa patrocina actividades tanto a nivel nacional como regional. A nivel de país (Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Perú) se provee asistencia técnica a las oficinas de estadística a cargo de la implementación de encuestas y del proceso de recopilación de datos con el fin de mejorar el diseño de encuestas, las metodologías de muestreo, los mecanismos de recopilación, etc. A nivel regional, el Programa patrocina actividades de divulgación y capacitación (talleres de trabajo y cursos) para mejorar la coordinación y la accesibilidad de los datos, y para fomentar el intercambio de experiencias entre

los países. La creación de un banco de datos provenientes de las encuestas de hogares es una de las principales actividades que el Programa lleva a cabo para mejorar la disponibilidad de los datos a los que formulan las políticas, los académicos, las organizaciones de desarrollo y el público en general.

Por último, el programa, gracias a la información aportada por investigadores y académicos, está elaborando módulos de cuestionarios innovadores y eficaces para orientar a los países interesados en la investigación de temas concretos, tales como la delincuencia y criminalidad o el impacto de los shocks naturales, etc. Uno de estos cuestionarios es el módulo aquí propuesto, “Medición de riesgos y estrategias para hacerles frente”, utilizado parcialmente en Nicaragua para evaluar el impacto del huracán Mitch. Una versión de este módulo se ejecutará eventualmente en los demás países participantes. Se quiere que el cuestionario propuesto sirva como guía o referencia para diseñar cuestionarios específicos relacionados a este tema en otros países de la región.

Objetivos

Los objetivos del cuestionario son medir el tipo y el alcance de los shocks adversos que enfren-

tan los hogares, y recabar información sobre las distintas formas, acciones y mecanismos de que disponen los hogares para encarar y reducir el impacto de estas contingencias, cuyos efectos negativos se ven reflejados en su ingreso/consumo. Esta información se requiere para entender la conducta de los hogares respecto al manejo de los riesgos y para apoyar el diseño de políticas públicas de protección social para los pobres.

Implementación

El mejor medio para medir el impacto de los shocks adversos y la forma en que los hogares reaccionan ante ellos es mediante la realización de una encuesta de tipo panel. Una encuesta de larga duración de este tipo permitiría realizar una completa descomposición de shocks específicos, y evaluar si son permanentes o transitorios.

Dadas las dificultades inherentes a la implementación de una encuesta de tipo panel, una alternativa es medir el riesgo y las es-

trategias para manejarlo adoptadas por los hogares en un punto en el tiempo, como una primera aproximación mediante la elaboración de preguntas sobre hechos pasados y perspectivas hacia el futuro. El cuestionario propuesto se ha diseñado básicamente para esta alternativa, y tiene que ser modificado si se quiere utilizar en encuestas tipo panel.

El cuestionario propuesto ha sido diseñado para ser implementado conjuntamente con un cuestionario multi-temático o de propósitos múltiples sobre condiciones de vida. Por esta razón, incluye únicamente preguntas cualitativas y cuantitativas sobre el ingreso y el gasto en relación con el impacto de los shocks adversos, puesto que las preguntas más generales sobre ingresos y gastos ya forman parte del cuerpo principal de la encuesta de propósitos múltiples. El cuestionario sobre shocks puede implementarse como módulo, al igual que en el caso propuesto. También es posible distribuir las preguntas en los módulos respectivos del cuestionario de propósitos múltiples, según convenga.

Cuestionario: Medición de riesgos y estrategias para hacerles frente

Preguntas realizadas al jefe de hogar o a la persona mejor informada sobre las actividades del hogar.

Sección 1: SHOCKS

1. En comparación con el ingreso percibido por su hogar durante (EL MISMO MES DEL AÑO ANTERIOR), ¿el ingreso total percibido por la familia durante (MES DEL AÑO CORRESPONDIENTE) ha sido... (Considere los ingresos de todas las fuentes y a todos los perceptores. Tome en cuenta el poder adquisitivo del ingreso de su hogar.)

- 1. ☐ Igual
- 2. ☐ Mayor
- 3. ☐ Menor

2. En comparación con el ingreso actual de su hogar, ¿cómo cree usted que será el nivel del ingreso de su hogar durante los próximos 12 meses? (Considere los ingresos de todas las fuentes y a todos los perceptores. Tome en cuenta el poder adquisitivo del ingreso de su hogar.)

- 1. ☐ Igual
- 2. ☐ Mayor
- 3. ☐ Menor

3. En los últimos 12 meses, ¿su hogar se ha visto afectado por alguno de los siguientes problemas o contingencias particulares? (Si la respuesta es NO a todas opciones, pase a la pregunta 8)

- | SI | NO | |
|-----------------------------|--------------------------|---|
| 1. <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Pérdida del empleo |
| 2. <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Disminución del sueldo del jefe de familia o de cualquier otro asalariado |
| 3. <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Quiebra del negocio familiar |
| 4. <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Enfermedad o accidente grave |
| 5. <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Fallecimiento de un miembro de la familia (jefe de familia/perceptor) |
| 6. <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Abandono por parte del jefe de familia |
| 7. <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Fallecimiento de un miembro de la familia (que no sea el jefe de familia/perceptor) |
| 8. <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Incendio en el hogar, negocio o propiedad |
| 9. <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Delito grave (robo, secuestro, fraude) |

10. ☐ ☐ Problema judicial
11. ☐ ☐ Precios bajos de los productos del negocio familiar
12. ☐ ☐ Costos altos de los insumos del negocio familiar
13. ☐ ☐ Desperfecto en el equipo del negocio familiar
14. ☐ ☐ Terminación de la ayuda de familiares o amigos
15. ☐ ☐ Otro problema que haya afectado únicamente a su hogar (especifique)

4. ¿La ocurrencia de estos hechos ha significado una disminución o la pérdida de: (Si la respuesta es NO a todas opciones, pase a la pregunta 8)

SI NO

1. ☐ ☐ el ingreso que su hogar percibe normalmente?
2. ☐ ☐ su patrimonio?
3. ☐ ☐ ambos?

5. ¿En cuánto estima usted la disminución o pérdida de su ingreso y/o patrimonio a causa de las contingencias o problemas que enfrentó su hogar durante los últimos 12 meses? (ENCUESTADOR: ESCRIBA ABAJO LAS CONTINGENCIAS OCURRIDAS DE ACUERDO CON LA PREGUNTA 5 Y EL MONTO ESTIMADO DE LA DISMINUCION O PERDIDA DEL INGRESO Y/O PATRIMONIO SEGUN CORRESPONDA)

Tipo de contingencia	Mensual	Anual	Total
1. _____	_____	_____	_____
2. _____	_____	_____	_____
3. _____	_____	_____	_____
4. _____	_____	_____	_____
5. _____	_____	_____	_____

6. ¿La disminución del *ingreso del hogar* hasta la fecha como resultado de dichos eventos...

SI NO

1. ☐ ☐ se ha subsanado?
2. ☐ ☐ ha persistido pero se subsanará en menos de 6 meses?
3. ☐ ☐ ha persistido y tomará de 6 a 12 meses subsanarla?
4. ☐ ☐ tomará más de un año subsanarla?
5. ☐ ☐ no sabe cuando se subsanará.

7. ¿La pérdida de *patrimonio del hogar* hasta la fecha como resultado de dichos eventos...

SI NO

1. ☐ ☐ se ha subsanado?
2. ☐ ☐ ha persistido pero se subsanará en menos de 6 meses?

3. ☐ ☐ ha persistido y tomará de 6 a 12 meses subsanarla?
4. ☐ ☐ tomará más de un año subsanarla?
5. ☐ ☐ no sabe cuando se subsanará.

8. En los últimos 12 meses, ¿su hogar se ha visto afectada por alguno de los siguientes problemas o contingencias genéricas?

- | | SI | NO | |
|-----|--------------------------|--------------------------|---|
| 1. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Terremoto |
| 2. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Sequía |
| 3. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Inundación |
| 4. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Tormentas |
| 5. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Huracanes |
| 6. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Plagas |
| 7. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Helada |
| 8. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Deslizamientos de tierra |
| 9. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Incendio forestal |
| 10. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Falta de empleo, |
| 11. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Cierre de compañías, despidos, redimensionamiento |
| 12. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Incremento en los precios de los bienes de consumo masivo (inflación) |
| 13. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Falta de mejores salarios |
| 14. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Disminución de las ventas (recesión) |
| 15. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Quiebras de bancos |
| 16. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Caída del mercado de valores |
| 17. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Guerra/guerrilla |
| 18. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Terrorismo |
| 19. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Manifestaciones públicas (huelgas, otras) |
| 20. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Reducción o eliminación de transferencias del gobierno |
| 21. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Otro problema que haya afectado a la comunidad (especifique) |

9. ¿La ocurrencia de estas situaciones ha significado una disminución o pérdida de: (Si la respuesta es NO a todas opciones, pase a la pregunta 13)

- | | SI | NO | |
|----|--------------------------|--------------------------|--|
| 1. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | el ingreso que su hogar percibe normalmente? |
| 2. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | su patrimonio? |
| 3. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | ambos? |

10. ¿En cuánto estima usted la disminución o pérdida de su ingreso y/o patrimonio por causa de las contingencias o problemas que enfrentó su hogar durante los últimos 12 meses? (ENCUESTADOR: ESCRIBA ABAJO LAS CONTINGENCIAS OCURRIDAS DE ACUERDO CON LA PREGUNTA 8 Y EL MONTO ESTIMADO DE LA DISMINUCION O PERDIDA DEL INGRESO Y/O PATRIMONIO SEGUN CORRESPONDA)

Tipo de contingencia	Mensual	Anual	Total
1. _____	_____	_____	_____
2. _____	_____	_____	_____
3. _____	_____	_____	_____
4. _____	_____	_____	_____
5. _____	_____	_____	_____

11. ¿La disminución del *ingreso del hogar* hasta la fecha como resultado de dichos eventos...

- | | SI | NO | |
|----|--------------------------|--------------------------|--|
| 1. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | se ha subsanado? |
| 2. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | ha persistido pero se subsanará en menos de 6 meses? |
| 3. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | ha persistido y tomará de 6 a 12 meses subsanarla? |
| 4. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | tomará más de un año subsanarla? |
| 5. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | no sabe cuando se subsanará. |

12. ¿La pérdida del *patrimonio del hogar* hasta la fecha como resultado de dichos eventos...

- | | SI | NO | |
|----|--------------------------|--------------------------|--|
| 1. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | se ha subsanado? |
| 2. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | ha persistido pero se subsanará en menos de 6 meses? |
| 3. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | ha persistido y tomará de 6 a 12 meses subsanarla? |
| 4. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | tomará más de un año subsanarla? |
| 5. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | no sabe cuando se subsanará. |

Sección 2: ACCESO A SEGUROS

13. ¿Su hogar ha estado afiliado en los últimos 12 meses o actualmente está afiliado a ... (Si la respuesta es NO a todas opciones, pase a la pregunta 16.)

- | | SI | NO | |
|----|--------------------------|--------------------------|-----------------------------------|
| 1. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | un plan público de seguro médico? |
| 2. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | un plan privado de seguro médico? |
| 3. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | un plan de seguro de vida? |

4. ☐ ☐ un plan de seguro contra siniestros de la propiedad?
5. ☐ ☐ un sistema público de pensión?
6. ☐ ☐ un sistema privado de pensión?
7. ☐ ☐ Otro (especifique)

14. ¿En los últimos 12 meses su hogar se ha visto en la necesidad de usar algún tipo de seguro a su disposición? (Si la respuesta es NO, pase a la pregunta 16)

SI NO
☐ ☐

15. ¿Por qué razón ha utilizado uno o más planes de seguro en los últimos 12 meses?

- | | Monto |
|--|-------|
| 1. <input type="checkbox"/> Emergencia médica, enfermedad, accidente, muerte | _____ |
| 2. <input type="checkbox"/> Reparaciones o reposición de vivienda | _____ |
| 3. <input type="checkbox"/> Reparación o reposición de equipo | _____ |
| 4. <input type="checkbox"/> Otra razón (especifique) | _____ |

Sección 3: DESAHORRO

16. ¿Su hogar ha ahorrado en los últimos 12 meses? (Si la respuesta es NO, pase a la pregunta 21)

SI NO
☐ ☐

17. ¿Qué tipo de ahorro hace su hogar actualmente y por qué monto?

- | | Monto |
|---|-------|
| 1. <input type="checkbox"/> En bancos | _____ |
| 2. <input type="checkbox"/> En fondos de pensión privados | _____ |
| 3. <input type="checkbox"/> En fondos mutualistas | _____ |
| 4. <input type="checkbox"/> En acciones /bonos | _____ |
| 5. <input type="checkbox"/> En efectivo | _____ |
| 6. <input type="checkbox"/> En juntas, tandas, panderos | _____ |
| 7. <input type="checkbox"/> Otro (especifique) | _____ |

18. En los últimos 12 meses, ¿su hogar ha tenido la necesidad de utilizar una parte o la totalidad de sus ahorros para financiar gastos imprevistos o pagar los gastos diarios? (Si la respuesta es NO, pase a la pregunta 21)

SI NO
☐ ☐

19. En los últimos 12 meses, ¿qué tipos de ahorros ha retirado y por qué monto?

	Monto
1. <input type="checkbox"/> De bancos	_____
2. <input type="checkbox"/> De fondos de pensión privados	_____
3. <input type="checkbox"/> De fondos mutualistas	_____
4. <input type="checkbox"/> De acciones/bonos	_____
5. <input type="checkbox"/> De efectivo	_____
6. <input type="checkbox"/> De juntas, tandas, panderos	_____
7. <input type="checkbox"/> Otro (especifique)	_____

20. ¿Cuál ha sido el destino (y el monto) del dinero que ha retirado de sus ahorros en los últimos 12 meses?

	Monto
1. <input type="checkbox"/> Pago por emergencias médicas, accidente, muerte	_____
2. <input type="checkbox"/> Pago de gastos escolares o universitarios	_____
3. <input type="checkbox"/> Alimentos, ropa y otros gastos domésticos	_____
4. <input type="checkbox"/> Reparaciones de vivienda	_____
5. <input type="checkbox"/> Reparaciones de equipo	_____
6. <input type="checkbox"/> Inversiones empresariales, adquisición de insumos	_____
7. <input type="checkbox"/> Inversiones agrícolas/en ganado	_____
8. <input type="checkbox"/> Pago de deudas (préstamos, arrendamientos, compras, etc.)	_____
9. <input type="checkbox"/> Otro (especifique)	_____

Sección 4: PRESTAMOS RECIBIDOS

21. ¿Su hogar ha recibido uno o más préstamos en dinero o en especie en los últimos 12 meses para financiar gastos imprevistos o cubrir los gastos diarios?

- SI NO
1. ☐ ☐ En dinero (si la respuesta es NO, pase a la pregunta 26)
2. ☐ ☐ En especie (si la respuesta es NO, pase a la pregunta 30)
3. ☐ ☐ Ambos

22. ¿Cuál fue el monto del o los *préstamos en dinero* que recibió en los últimos 12 meses?

Monto

23. ¿Cuáles han sido las principales fuentes del o los *préstamos en dinero* que recibió en los últimos 12 meses?

Monto

- | | |
|---|-------|
| 1. <input type="checkbox"/> Banco privado | _____ |
| 2. <input type="checkbox"/> Institución bancaria o financiera estatal | _____ |
| 3. <input type="checkbox"/> Cajas municipales | _____ |
| 4. <input type="checkbox"/> Familiares | _____ |
| 5. <input type="checkbox"/> Amigos | _____ |
| 6. <input type="checkbox"/> Prestamista particular | _____ |
| 7. <input type="checkbox"/> ONG | _____ |
| 8. <input type="checkbox"/> Lugar de trabajo | _____ |
| 9. <input type="checkbox"/> Tandas, juntas, panderos | _____ |
| 10. <input type="checkbox"/> Otra (especifique) | _____ |

24. ¿Bajo qué condiciones se le otorgaron esos *préstamos en dinero*?

- | | | |
|--|---------------|-------------|
| 1. <input type="checkbox"/> Tasa de interés: | Mensual _____ | Anual _____ |
| 2. <input type="checkbox"/> Plazo de pago: | Años _____ | Meses _____ |

25. ¿Cuál fue el destino (y el monto) del o los *préstamos en dinero* que recibió en los últimos 12 meses?

Monto

- | | |
|--|-------|
| 1. <input type="checkbox"/> Pago por emergencias médicas, accidente, muerte | _____ |
| 2. <input type="checkbox"/> Pago de gastos escolares | _____ |
| 3. <input type="checkbox"/> Alimentos, ropa y otros gastos domésticos | _____ |
| 4. <input type="checkbox"/> Reparaciones de vivienda | _____ |
| 5. <input type="checkbox"/> Reparaciones de equipo | _____ |
| 6. <input type="checkbox"/> Inversiones empresariales, adquisición de insumos | _____ |
| 7. <input type="checkbox"/> Inversiones agrícolas/en ganado | _____ |
| 8. <input type="checkbox"/> Pago de deudas (préstamos, arrendamientos, compra, etc.) | _____ |
| 9. <input type="checkbox"/> Otro (especifique) | _____ |

26. ¿Cuál fue el monto del o los *préstamos en especie* que recibió en los últimos 12 meses? (estime el valor del préstamo).

Monto avaluado

27. ¿Quién le otorgó el o los *préstamos en especie* que recibió en los últimos 12 meses?

Monto avaluado

1. ☐ Entidad gubernamental

2. ☐ Cooperativa

3. ☐ Familiares

4. ☐ Amigos

5. ☐ Prestamista

6. ☐ Tienda, almacén, tienda de abarrotes

7. ☐ ONG

8. ☐ Otro (especifique)

28. ¿Bajo qué condiciones se le otorgaron esos préstamos en especie?

1. ☐ Tasa de interés:

Mensual _____ Anual _____

2. ☐ Costo en especie:

Mensual _____ Anual _____

3. ☐ Plazo de pago:

Años _____ Meses _____

29. ¿Cuál fue el destino (y el monto) del o los *préstamos en especie* que recibió en los últimos 12 meses?

Monto

1. ☐ Alimentos para la familia

2. ☐ Alimento para ganado

3. ☐ Semillas para cultivo

4. ☐ Reparaciones de vivienda

5. ☐ Inversiones empresariales

6. ☐ Pago de deudas

7. ☐ Otro (especifique)

30. Aunque su hogar no haya recibido ningún préstamo en los últimos 12 meses, ¿lo ha solicitado para hacer frente a contingencias? (Si la respuesta es NO, pase a la pregunta 33)

SI NO

☐ ☐

31. ¿Dónde o a quién solicitaron el préstamo?

1. ☐ Banco privado
2. ☐ Institución bancaria o financiera estatal
3. ☐ Cajas municipales
4. ☐ Familiares
5. ☐ Amigos
6. ☐ Prestamista privado
7. ☐ ONG
8. ☐ Lugar de trabajo
9. ☐ Cooperativa
10. ☐ Tienda, almacén, tienda de abarrotes
11. ☐ Otro (especifique)

32. ¿Cuáles fueron las causas por las que no obtuvo el crédito o préstamo solicitado?

1. ☐ Carencia de garantía financiera
2. ☐ Tasas de interés demasiado onerosas/muy altas
3. ☐ Carencia de información /no supo cómo hacer la solicitud ni llenar los documentos
4. ☐ Procedimientos burocráticos excesivos
5. ☐ El crédito está aún en proceso
6. ☐ Otra (especifique)

Sección 5: VENTA E HIPOTECA DE ACTIVOS

33. ¿Su hogar ha vendido o hipotecado alguno de sus activos con el fin de financiar gastos imprevistos resultantes de contingencias?

- | | SI | NO | |
|----|--------------------------|--------------------------|---|
| 1. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Vendido (Si la respuesta es NO, pase a la pregunta 36) |
| 2. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Hipotecado (Si la respuesta es NO, pase a la pregunta 40) |
| 3. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Ambas cosas |

34. ¿Qué cantidad de dinero recibió por la venta de sus activos en los últimos 12 meses?

Monto

35. En los últimos 12 meses, ¿qué tipo de activos ha vendido para solucionar problemas familiares y en cuánto los vendió?

	Monto
1. <input type="checkbox"/> Terrenos urbanos	_____
2. <input type="checkbox"/> Terrenos agrícolas	_____
3. <input type="checkbox"/> Ganado (reses, mulas, etc.)	_____
4. <input type="checkbox"/> Casa/departamento	_____
5. <input type="checkbox"/> Muebles/artefactos	_____
6. <input type="checkbox"/> Joyas	_____
7. <input type="checkbox"/> Equipo (vehículos, maquinaria)	_____
8. <input type="checkbox"/> Cosecha, vendida por anticipado	_____
9. <input type="checkbox"/> Otro (especifique)	_____

36. En los últimos 12 meses, ¿qué cantidad de dinero recibió por la hipoteca de sus activos?

Monto

37. En los últimos 12 meses, ¿qué tipo de activos ha hipotecado con el fin de solucionar problemas familiares y por qué monto?

	Monto
1. <input type="checkbox"/> Terrenos urbanos	_____
2. <input type="checkbox"/> Terrenos agrícolas	_____
3. <input type="checkbox"/> Ganado (reses, mulas, etc.)	_____
4. <input type="checkbox"/> Casa/departamento	_____
5. <input type="checkbox"/> Muebles	_____
6. <input type="checkbox"/> Joyería	_____
7. <input type="checkbox"/> Equipo (vehículos, maquinaria)	_____
8. <input type="checkbox"/> Venta anticipada de cosechas	_____
9. <input type="checkbox"/> Otro (especifique)	_____

38. ¿Cuál fue el destino (y el monto) del dinero que se obtuvo por la venta y/o hipoteca de esos activos?

	Monto
1. <input type="checkbox"/> Pago por emergencias médicas, accidente, muerte	_____
2. <input type="checkbox"/> Pago de gastos escolares	_____
3. <input type="checkbox"/> Alimentos, ropa y otros gastos domésticos	_____

4. ☐ Reparaciones de vivienda _____
5. ☐ Reparaciones de equipo _____
6. ☐ Inversiones empresariales, adquisición de insumos _____
7. ☐ Inversiones agrícolas/en ganado _____
8. ☐ Pago de deudas (préstamos, arrendamientos, compra, etc.) _____
9. ☐ Otro (especifique) _____

39. En los últimos 12 meses, ¿su hogar ha perdido algún artículo y/o activo dado en garantía por no poder pagar la hipoteca y/o el crédito?

SI NO
☐ ☐

Sección 6: HORAS DE TRABAJO/NUMERO DE PERCEPTORES

(Las preguntas 40-48 se refieren a los miembros del hogar considerados individualmente, de modo que el cuestionario debe contener una línea para cada miembro. Las preguntas 40-44 deben ser respondidas directamente por cada miembro que perciba un ingreso. Las preguntas 45-48 están dirigidas al jefe de hogar).

40. ¿El número de horas semanales trabajadas por (MIEMBRO DEL HOGAR) durante (MES DE REFERENCIA DE ESTE AÑO), en comparación con el número de horas semanales trabajadas (HACE DOCE MESES) ha sido ...?

1. ☐ igual (*Pase a la pregunta 44*)
2. ☐ Mayor
3. ☐ Menor (*Pase a la pregunta 44*)

41. ¿En cuánto ha incrementado (MIEMBRO DEL HOGAR) el número de horas de trabajo a la semana ?

1. ☐ 0-5 horas
2. ☐ 5-10 horas
3. ☐ 10-15 horas
4. ☐ Más de 15 horas

42. ¿Por qué (MIEMBRO DEL HOGAR) ha aumentado su número de horas de trabajo a la semana? (De las siguientes opciones, seleccione la que se aplique en su caso.)

1. ☐ Para aumentar el nivel de ingresos normal
2. ☐ Para mantener el nivel de ingresos normal
3. ☐ Para pagar emergencias familiares
4. ☐ Para pagar gastos escolares o universitarios
5. ☐ Para pagar reparaciones de vivienda o de equipo
6. ☐ Para pagar deudas
7. ☐ Para invertir en ganado y agricultura
8. ☐ Para ahorrar
9. ☐ Otro motivo (especifique)

43. ¿En qué lugar dedica (MIEMBRO DEL HOGAR) sus horas de trabajo adicionales? (Marque las dos opciones más importantes.)

1. ☐ Su lugar de trabajo principal
2. ☐ Su segundo lugar de trabajo
3. ☐ Su tercer lugar de trabajo
4. ☐ Un lugar de trabajo esporádico
5. ☐ Otro (especifique)

44. ¿Por qué (MIEMBRO DEL HOGAR) trabaja el mismo número de horas (o menos) que hace 12 meses?

1. ☐ No necesita trabajar más
2. ☐ Necesita trabajar más horas, pero no encuentra dónde
3. ☐ Necesita trabajar más horas, pero no cuenta con el capital para invertir en un negocio propio
4. ☐ Otra razón (enfermedad, etc.)

45. En los últimos 12 meses, ¿algún miembro del hogar que no trabajaba ha tenido que trabajar porque ha surgido la necesidad de incrementar el ingreso familiar? (Si la respuesta es NO, pase a la pregunta 49)

SI NO
☐ ☐

46. ¿Qué tipo de actividad realizaba anteriormente ese miembro del hogar que no trabajaba?

1. ☐ Estudiaba la primaria
2. ☐ Estudiaba la secundaria
3. ☐ Estudiaba la preparatoria
4. ☐ Estudiaba la universidad o un equivalente
5. ☐ Asistía a una escuela vocacional
6. ☐ Cursaba otro tipo de estudios o recibía capacitación
7. ☐ Realizaba labores del hogar (*Pase a la pregunta 49*)
8. ☐ Trabajaba para la familia sin remuneración (*Pase a la pregunta 49*)
9. ☐ Estaba jubilado/pensionado (*Pase a la pregunta 49*)
10. ☐ Era rentista (*Pase a la pregunta 49*)
11. ☐ Estaba de descanso (fuera de temporada agrícola) (*Pase a la pregunta 49*)
12. ☐ Otra razón (especifique) (*Pase a la pregunta 49*)

47. ¿Ese miembro del hogar tuvo o tiene que abandonar la escuela para trabajar?

SI NO

☐ ☐

48. ¿Qué tipo de trabajo u ocupación tiene actualmente ese miembro del hogar ?

1. ☐ Trabajo dependiente remunerado
2. ☐ Trabajo independiente remunerado
3. ☐ Trabajo doméstico
4. ☐ Negocio familiar/producción doméstica
5. ☐ Otro (especifique)

Sección 7: MIGRACION/REMESAS/COMPOSICION DEL HOGAR

49. En los últimos 12 meses, ¿uno o más de los miembros del hogar se han visto en la necesidad de migrar hacia otro lugar del país o a otro país con el fin de buscar empleo o incrementar sus ingresos? (*Si la respuesta es NO, pase a la pregunta 53*)

SI NO

☐ ☐

50. ¿Cuántos miembros del hogar han migrado con este propósito en los últimos 12 meses?

1. ☐ Hombres _____
2. ☐ Mujeres _____

51. ¿Hacia qué lugar han migrado?

1. ☐ A la capital del país
2. ☐ A una ciudad en la misma provincia/estado/departamento
3. ☐ A otra ciudad en una provincia/estado/departamento distinto
4. ☐ A otra parte del país
5. ☐ A otro país

52. En los últimos 12 meses, ¿algún miembro del hogar ha recibido (regular o irregularmente) remesas de dinero o en especie de otro miembro que haya migrado con la intención de mejorar sus ingresos?

1. ☐ Sí
 - ☐ Regularmente
 - ☐ Irregularmente
2. ☐ No

53. En los últimos 12 meses, ¿algún miembro del hogar ha recibido remesas de dinero o en especie de otros parientes o amigos que vivan en otras áreas del país o en otro país?

- SI NO
- ☐ ☐

54. En los últimos 12 meses, ¿a cuánto asciende el monto total de de remesas que ha recibido el hogar?

- | | TOTAL |
|--|-------|
| 1. Remesas de dinero | _____ |
| 2. Remesas en especie (VALOR ESTIMADO) | _____ |

55. En los últimos 12 meses, ¿se ha dado alguna de las siguientes situaciones o modificaciones en la composición del hogar a causa de problemas económicos?

- SI NO
1. ☐ ☐ Uno de los miembros de la familia se mudó a la casa de un pariente
 2. ☐ ☐ Un pariente adulto se mudó a la casa para ayudar a la familia

3. ☐ ☐ Se dio en adopción a uno de los hijos más pequeños
4. ☐ ☐ Uno de los hijos abandonó el hogar y ahora vive en las calles
5. ☐ ☐ Ocurrió un divorcio o una separación legal, o ambos
6. ☐ ☐ El padre o la madre abandonó el hogar
7. ☐ ☐ Uno de los miembros de la familia vive en un albergue, un asilo o una vivienda temporal
8. ☐ ☐ Competencia, rivalidad y violencia entre los miembros de la familia
9. ☐ ☐ Otra (especifique)

Sección 8: CAMBIOS EN LOS HABITOS DE CONSUMO

56. En comparación con el consumo de su hogar en (EL MISMO MES DEL ULTIMO AÑO), ¿el nivel de consumo del hogar en (MES DEL AÑO CORRESPONDIENTE) ha sido _____? (Considere el consumo total, esto es, compras, autoconsumo, autoproducción, donaciones, etc.)

1. ☐ Igual
2. ☐ Mayor
3. ☐ Menor

57. En comparación con el nivel de consumo actual del hogar, ¿cuál cree que será el nivel de consumo en los próximos 12 meses? (Considere el consumo total, esto es, compras, autoconsumo, autoproducción, donaciones, etc.)

1. ☐ Igual
2. ☐ Mayor
3. ☐ Menor

58. En los últimos 12 meses, ¿ha modificado su hogar su conducta de consumo con el fin de aprovechar al máximo el presupuesto familiar? (Si la respuesta es NO, pase a la pregunta 60)

SI NO
☐ ☐

59. ¿Cómo ha modificado su hogar su conducta de consumo o qué medidas ha tomado para aprovechar mejor el presupuesto familiar?

- SI NO
1. ☐ ☐ Empezó a consumir productos más baratos

2. ☐ ☐ Dejó de consumir algunos productos
3. ☐ ☐ Disminuyó la cantidad de alimentos de consumo diario (leche, carne, otros)
4. ☐ ☐ Disminuyó la frecuencia de compra de ropa, zapatos y artículos para el hogar
5. ☐ ☐ Disminuyó el uso de servicios de entretenimiento (cines, fiestas, T.V. por cable, etc.)
6. ☐ ☐ Cambió a estudiantes de escuelas privadas a públicas
7. ☐ ☐ Utilizó con mayor frecuencia los centros de salud públicos que los privados
8. ☐ ☐ Utilizó con mayor frecuencia los servicios públicos (transporte, correo, etc.)
9. ☐ ☐ Pospuso gastos en compras, reparaciones, viajes, etc.
10. ☐ ☐ Prescindió de asistentes domésticos
11. ☐ ☐ Eliminó la asistencia a universidades y otras escuelas, y a centros de capacitación
12. ☐ ☐ Canceló seguros médicos
13. ☐ ☐ Otras medidas (especifique)

60. En los últimos 12 meses, ¿se ha presentado en su hogar alguna de las siguientes situaciones como consecuencia de problemas económicos?

- | SI | NO | |
|-----------------------------|--------------------------|--|
| 1. <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Se sacó a los hijos de la primaria o se pospuso su ingreso a la misma |
| 2. <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | El consumo familiar de alimentos disminuyó (ración por persona) |
| 3. <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Se utilizaron en menor grado los servicios de medicina preventiva para niños |
| 4. <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Otra situación que haya afectado el desarrollo de los niños (especifique) |

Sección 9: ACCIONES VECINALES O COMUNITARIAS

61. En los últimos 12 meses, ¿su hogar ha participado en alguna de las siguientes actividades vecinales o comunitarias de apoyo mutuo? (Si la respuesta es NO, pase a la pregunta 65)

- | SI | NO | |
|-----------------------------|--------------------------|--|
| 1. <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Preparación común de alimentos |
| 2. <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Organización de un comedor vecinal y participación en el mismo |
| 3. <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Compra conjunta de alimentos al mayoreo |
| 4. <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Participación en talleres comunitarios para obtener un ingreso adicional |
| 5. <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Intercambio de trabajo |
| 6. <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Actividades para reunir fondos (cobranzas) |
| 7. <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Guarderías infantiles comunitarias |

8. ☐ ☐ Toma de medidas para acceder a programas gubernamentales de apoyo
9. ☐ ☐ Participación colectiva en construcciones comunitarias (carreteras, escuelas, etc.)
10. ☐ ☐ Invasión de tierras para construir viviendas
11. ☐ ☐ Comités de seguridad y protección
12. ☐ ☐ Otra actividad (especifique)

62. ¿Durante cuántos meses de los últimos 12 su hogar ha participado en alguna de estas actividades? (Mencione las tres actividades con mayor duración.)

Actividades	Meses
1. _____	_____
2. _____	_____
3. _____	_____

63. ¿Cuáles fueron las razones por las que su hogar participó en estas actividades? (Especifique las principales.)

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

64. ¿La participación en estas actividades ha sido para su hogar de ...

1. ☐ mucha ayuda?
2. ☐ mediana ayuda?
3. ☐ poca ayuda?
4. ☐ ninguna ayuda?
5. ☐ Otro (especifique)

Sección 10: PROGRAMAS GUBERNAMENTALES Y NO GUBERNAMENTALES

65. En los últimos 12 meses, ¿algún miembro de su hogar ha utilizado alguno de los programas gubernamentales de apoyo o es beneficiario de alguno? (Si la respuesta es NO, pase a la pregunta 69)

- SI NO
1. ☐ ☐ Programa de ayuda alimentaria para ancianos y enfermos
2. ☐ ☐ Programas de desayunos y comidas escolares

3. ☐ ☐ Programa "Un vaso de leche"
4. ☐ ☐ Programa de transferencias (monetarias o en especie)
5. ☐ ☐ Programa de becas escolares
6. ☐ ☐ Programa de financiamiento a la microempresa
7. ☐ ☐ Fondo de inversión social
8. ☐ ☐ Comedor comunitario
9. ☐ ☐ Ayuda para alimentos básicos (tarjetas para alimentos)
10. ☐ ☐ Programa de servicios básicos de salud
11. ☐ ☐ Programa de empleo (jóvenes, mujeres)
12. ☐ ☐ Otro (especifique)

66. ¿Durante cuántos meses de los últimos 12 su hogar ha recibido ayuda de alguno de los programas de apoyo arriba mencionados? (Mencione los tres con mayor duración.)

Tipo de programa	Meses
1. _____	_____
2. _____	_____
3. _____	_____

67. ¿Cuáles fueron las razones de su participación en el programa gubernamental de apoyo? (Especifique las principales.)

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

68. Para su hogar ¿la participación en el o los programas gubernamentales de apoyo y los beneficios recibidos de los mismos han sido ...?

- | | SI | NO | |
|----|--------------------------|--------------------------|--------------------|
| 1. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | de mucha ayuda? |
| 2. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | de mediana ayuda? |
| 3. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | de poca ayuda? |
| 4. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | de ninguna ayuda? |
| 5. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Otro (especifique) |

69. En los últimos 12 meses, ¿su hogar ha utilizado algún tipo de programa de apoyo auspiciado por organizaciones no gubernamentales? (Si la respuesta es NO, termine la encuesta.)

- | SI | NO |
|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

70. ¿Qué tipo de programa ha utilizado? *(Marque todos aquéllos que apliquen)*

1. ☐ Programa de ayuda para alimentos
2. ☐ Programa de salud
3. ☐ Programa de control de la natalidad
4. ☐ Programa de agricultura
5. ☐ Programa de financiamiento a la microempresa
6. ☐ Otro (especifique)

71. ¿Durante cuántos meses en los últimos 12 su hogar ha recibido ayuda de alguno de los programas de apoyo arriba mencionado? *(Mencione los tres con mayor duración)*

Tipo de programa	Meses
1. _____	_____
2. _____	_____
3. _____	_____

72. ¿Cuál fue la razón por la que participó en los programas de ayuda auspiciados por ONG?

1. ☐ Disminución imprevista de los ingresos debido a contingencias adversas
2. ☐ Para complementar el bajo ingreso recibido normalmente
3. ☐ Como una alternativa para mejorar el bajo ingreso y la pobreza
4. ☐ Debido a la facilidad de acceso a los programas disponibles de ONG
5. ☐ Debido a la dificultad de acceso a los programas de apoyo gubernamentales
6. ☐ Otra razón (especifique)

73. Para su hogar, ¿su participación en el o los programas de apoyo no gubernamentales y los beneficios recibidos de los mismos han sido ...?

- | | SI | NO | |
|----|--------------------------|--------------------------|--------------------|
| 1. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | de mucha ayuda? |
| 2. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | de mediana ayuda? |
| 3. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | de poca ayuda? |
| 4. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | de ninguna ayuda? |
| 5. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Otro (especifique) |

INFORMACION Y CONTACTOS

Para mayor información sobre el Programa ISLC/MECOVI y la protección social, favor ponerse en contacto con:

Unidad de Asesoría sobre Pobreza y Desigualdad
Departamento de Desarrollo Sostenible
Banco Interamericano de Desarrollo
Internet: <http://www.iadb.org/sds/pov>

A

Agencia Federal para la Administración de Emergencias de los Estados Unidos (FEMA), 66
 Ajuste macroeconómico, 7, 35-36, 40, 155-156, 199-209
 Argentina, 3, 6-7, 12-13, 23, 25-26, 32, 35, 43, 66, 85, 88-90, 92, 96, 98, 101, 106, 132-133, 135, 139, 141, 161-162, 214, 217, 223
 programa Trabajar, 3, 12, 35, 43, 98-99, 161-162
 Asia del Este, 34
 Asistencia Social
 cobertura, 128-132
 programas de, 13-14, 75, 78, 119-122, 128-132, 137, 140-141, 144-145

B

Bahamas, 89, 217
 Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 71, 74, 76, 223
 Banco Mundial, 74, 161-162, 223,
 Bangladesh, Banco Grameen, 167
 Barbados, 89, 96, 141, 217
 Belice, 93
 Bolivia, 7, 35, 88, 128, 130, 132-133, 135, 163, 167-168, 213-214, 217, 223
 BancoSol, 167-168
 Fondo de Emergencia Social, 163-164
 PRODEM, 168
 Programa Bonosol, 128, 130
 Brasil, 7, 35, 42, 60, 62, 77, 89, 93, 96, 107, 123, 125, 132, 135, 145, 155, 160, 169, 214, 217
 Bolsa Escola, 42, 169
 Programa *Frente de Trabalho*, 77

C

Caja de conversión, 6, 31, 90, 92-93, 31, 90, 92-93
 Cambio tecnológico, 10, 89, 102
 Chile, 6, 12-13, 23, 32-34, 39, 61, 67, 88, 90, 93, 98, 123, 125, 127, 133, 135, 137, 139, 141, 144, 161, 214, 217
 Ficha CAS, 173
 Chile Joven, 12, 106
 Programas públicos de empleo, 161
 China, Hong Kong, 32
 Coeficiente de dependencia, 13, 122, 132, 134, 216

Colombia, 39, 51-52, 65, 67, 88-89, 93, 132, 135, 154, 214, 218
 SISBEN, 145, 173
 Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), 223
 Consumo, 44
 Controles de capital, 6, 31, 33-34, 38
 Costa Rica, 6, 23, 59, 64, 66, 107, 123, 131-132, 135, 141, 158, 160, 214, 218
 Triángulo de Solidaridad, 158, 160, 166
 Crédito, 1-3, 8, 10-11, 14, 59, 62, 76-77, 83, 88-89, 101-102, 109, 119, 140, 154, 164, 166-167
 Crisis
 financiera, 1-2, 22, 34, 153
 impacto distributivo de la, 4, 6, 23-24, 30, 90-93
 impacto social de, 4, 6, 21-31, 35, 44, 90-93, 151-152, 199-210
 macroeconómica, 4-7, 21-31, 34-36, 155, 201
 Cuba, 133, 214
Currency board (véase Caja de conversión)

D

Desastres naturales, 8-10, 51-79
 instituciones administrativas, 65, 69-71
 mitigación de, 70-72
 recuperación de, 74-75
 Desempleo, 1, 3, 10-12, 14-15, 23, 28, 32-33, 36, 43, 53, 62, 73, 76-77, 83-115, 151, 159-163, 201
 búsqueda de trabajo, 11, 85, 94, 97, 106
 seguro de, 3, 11-12, 14, 83, 86, 93-97, 108
 criterio de selección, 96
 cuentas de ahorro, 11, 97, 109
 Distribución del ingreso, 4, 6-7, 23-26, 30, 43, 61, 83, 92, 99, 123, 125, 135, 137, 154, 161-162, 187-197
 Dolarización, 6, 32-33

E

Ecuador, 3, 8, 25-26, 55-57, 67, 72, 74, 89, 123, 132, 135, 152-153, 160, 214, 218
 programa Bono Solidario, 152-153
 programa Nuestros Niños, 166, 170
 Educación, 2-3, 8, 11-12, 15, 21, 23-24, 40, 45, 59, 77, 83-84, 86, 90-92, 97, 108, 131, 138, 153, 160, 167, 169-171, 175, 178-179, 181-182, 209, 213

El Niño, 2, 8, 51-52, 55-57, 61, 68, 70, 72, 74, 153
 El Salvador, 53, 123, 125, 132-133, 214, 217-218, 223,
 Empleo de emergencia, programas de, 10, 12, 35, 41, 43, 45, 71, 76-77, 93-94, 98-100, 109, 159, 161-163, 171
 Encuestas de opinión, 89
 Estructura ocupacional, 87, 134
 Evaluación del impacto, 99, 100, 106-107, 162-163, 173-177, 181

F

Focalización, 10, 12, 16, 75, 94, 98-99, 106, 145, 152, 155-158, 161, 166, 171-174, 179-182
 Fondo Monetario Internacional (FMI), 38, 74
 Fondos de estabilización, 39-40, 155
 Fondos de inversión social, 42, 73, 75, 147, 158, 160, 163-165, 178
 Fondos de inversión social, función en los desastres, 69-71, 73, 75, 165
 Fondos para desastres, 1, 10, 69-71, 78-79

G

Gasto social, 7-8, 10, 24, 74, 78, 174
 Guatemala, 6, 13, 23, 53, 60, 74, 88, 132, 214, 218, 223,
 Guyana, 217

H

Haití, 59, 132, 213-214, 217
 Honduras, 13, 42, 53, 56, 60, 62, 64, 67, 70, 75-76, 93, 123, 132, 135, 160, 165, 181, 214, 218
 Fondo de Inversión Social (FIS), 75, 165
 Programa de Asignación Familiar (PRAF), 42, 169, 181-183
 Huracán Mitch, 2, 37, 51-53, 55, 60, 62-64, 67, 69, 74-75, 165, 223
 Huracanes, 2, 37, 51-53, 55, 60, 62-64, 66-67, 69, 74-75, 165, 223

I

Indemnización por despido, 11, 86, 94, 96, 101
 India, Mecanismo de Garantía del Empleo de Maharashtra (*Maharashtra Employment Guarantee Scheme*), 158-159, 162, 170-171
 Indonesia, 37, 45, 144, 155, 158, 178
 Indonesia, Unidad de Monitoreo Social y Respuesta Temprana (*Social Monitoring and Early Response Unit*), 155, 158, 178
 Inflación, 6, 33, 36-37, 39, 53, 74, 119, 125, 134
 Infraestructura, 59, 66-67

J

Jamaica, 25-26, 63, 89, 123, 125, 155, 218
 Jamaica, Programa de Cupones de Alimentos (*Food Stamp Program*, JFSP), 155-157

L

Liberalización, comercial y financiera, 88, 203

M

Malasia, 38
 Matriz de contabilidad social, 199, 205-207, 210
 Mercado laboral, 1, 4, 13, 21, 33, 86-89, 96-97, 101, 109, 119-120, 134-135, 138, 145, 152, 160-163, 171, 203, 213, regulación, 33, 88
 Método de equilibrio parcial, 199-205
 Método del equilibrio general, 36, 177, 199, 207-210
 México, 3, 6-7, 12, 23-26, 31-32, 34-35, 37, 42-43, 52, 56, 59, 68, 71-72, 75, 91-93, 96-98, 107, 123, 132, 134-135, 160, 169, 173, 178-181, 214, 219, Chiapas, 68, 76
 Fondo para Desastres Naturales (FONDEN), 71
 PROBECAT, 12, 107
 Programa de Empleo Temporal (PET), 35, 72, 76
 Progres, 3, 42-43, 97, 169, 145, 173, 178-181
 Progres, evaluación del impacto, 181
 Progres, focalización, 179-181
 Microempresas, 2, 12, 94, 101-103, 109, 158, 160, 167-168
 Microfinanzas, 10, 71, 77, 102, 109, 160, 166-168
 Montserrat, 56, 69
 Mortalidad infantil, 21, 24, 132, 183, 213-214

N

Negociación colectiva, 86
 Nicaragua, 13, 53, 55, 63, 75, 85, 88-89, 123, 132, 135, 160, 214, 219, 223

O

Organización Mundial de la Salud (OMS), 66
 Organización Panamericana de la Salud (OPS), 66
 Organizaciones No Gubernamentales (ONG), 73-76

P

Panamá, 6, 23, 88, 125, 132, 135, 214, 219
 Paraguay, 102, 132, 135, 214, 219, 223
 Pensiones, sistemas de, 1-2, 13, 85, 96, 101, 109, 119-122, 127-132, 134-145, 154, 178, 216
 mínimas, 13, 122, 127, 137, 144

reforma de sistemas de, 13, 120, 122, 135, 137, 144-145

Perú, 6, 23, 32, 55, 68, 72, 76, 88-89, 98, 100, 106, 132, 135, 154, 170, 214, 219, 223

Programa Wawa-Wasi, 100, 170

Pobreza, 4, 7, 13-15, 22-31, 93, 157-158, 199-202, 207

vejez, 12-13, 15, 119-146

vejez, mujeres, 129

Política de tipo de cambio, 6, 22, 31-33, 36-38, 90-93

Política fiscal, 1, 3-4, 7, 21-22, 31, 33-35, 37-41, 154-155

Política monetaria, 6, 31, 33, 37, 90

Precio relativo, 199, 203

Programas de capacitación, 11-12, 94, 99, 101-102, 106-108, 128

Programas de desarrollo humano focalizados, 8, 16, 32, 42-43, 93, 160, 167-183

Programas de intervención de desarrollo en la primera infancia, 42, 169-171

Redes de protección social, 1-8, 14-17, 21-22, 32, 35, 41-43, 64, 79, 151-194

asuntos de diseño, 15, 32, 98, 120, 122, 128-129, 137, 140-141, 147-168,

evaluación del impacto, 157, 171, 173-177

financiamiento, 158, 178

focalizadas, 44, 144, 154, 172, 178-183

informales, 152, 154

políticas, 152, 155, 157, 175, 178

República Dominicana, 6, 23, 25-26, 123, 132, 135, 214, 218

Riesgo, mitigación de, 10, 51-52, 68-69, 94, 128, 135, 160

aversión a, 85, 128, 140, 154

desempleo, 10-11, 83, 97-98, 101, 108

estrategias, 3, 10, 85, 94, 109, 224

evaluación de, 10, 64, 140

pérdida del ingreso, 85

reducción, 10, 109, 127

S

Salarios reales, 23, 27, 32, 36, 89-90, 92-93

Salud, 2, 10, 14, 22, 24, 26-27, 40, 44, 58-61, 72-73, 97, 125, 144, 156, 160, 216, 167, 169, 170-171, 175, 178-179, 182

Sector informal, 7, 11-12, 15, 36, 60, 62, 69, 71, 85-88, 96-97, 108-109, 122, 134-135, 139, 145, 168

Seguridad social, 13, 96, 131, 134-138

Seguro de desempleo, 11-12, 83, 94-97

Seguro Social, 1, 11, 13-14, 83, 119-122, 127-132, 135, 137, 140-143, 145, 154, 175, 217

cobertura del, 13, 120, 128-132, 135, 137-140, 146, programas del, 1, 13, 119, 127-132, 135-137, 140-141, 143, 145

Seguro, 1-2, 10, 13, 68-70, 119, 140

Shocks, 31-32, 36, 62, 144, 199-210

de bienes, 153

macroeconómicos, 4, 6-7, 14, 24, 31, 200-201, 204, 208

sectoriales, 12, 200

Sistema bancario, 3, 6, 14, 22, 31-32, 34

T

Tailandia, 37

Tasa de fertilidad, 13, 132, 134, 146, 213

Tasa de mortalidad, 21, 132, 213-215, 217

Tendencias demográficas, 132-134, 213-217

Términos de intercambio, 2, 22, 27, 33

Terremotos, 51-52, 55-56, 61, 66, 75-76

Transferencias, efectivo, 16, 77, 97-98, 109, 153, 160, 174-175, 181

privadas, 127, 154

Transición demográfica, 13, 120, 122, 132-134, 146, 213-217

Trinidad y Tobago, 89, 219

U

UNICEF, 60

Uruguay, 13, 89, 96, 133, 135, 141, 143, 214, 219

Uzbekistán, *Mahallas*, 173-175

V

Venezuela, 6-7, 25-26, 32, 35, 67, 88-89, 96, 123, 132, 135, 155, 214, 220

DESARROLLO ECONOMICO

Cuando un país sufre un shock, trátase de una crisis macroeconómica o un desastre natural, las personas pobres figuran entre las más vulnerables. En América Latina, durante los últimos 20 años los pobres han sido golpeados por una serie de shocks que han reducido sus ingresos y agudizado la pobreza.

Protección social para la equidad y el crecimiento ofrece recomendaciones de política para disminuir la vulnerabilidad económica de los pobres a los shocks y ayudarlos a enfrentar la caída de sus ingresos. La protección social se refiere a las intervenciones públicas —medidas relacionadas con el mercado laboral, redes de protección social, sistemas de pensiones y fondos de calamidades, entre otras— que puedan suavizar el impacto de estos sucesos repentinos. Tales intervenciones se dirigen a los grupos de bajos ingresos cuyas condiciones de empleo son precarias o que tienen un acceso limitado a la seguridad social y otros sistemas de seguros. Estos grupos por lo general se encuentran cerca de los niveles de subsistencia y carecen de poder político o económico para presionar por aquellas políticas que puedan responder a sus necesidades durante los tiempos de crisis.

Los autores demuestran que el suministro de servicios sociales y de mecanismos de seguro mejora la eficiencia económica de un país en tanto reduce la exposición de los pobres al riesgo y fomenta su participación en actividades económicas con rendimientos más altos.



Banco Interamericano de Desarrollo
Sección de Publicaciones
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

www.iadb.org/pub

ISBN: 1-886938-77-6



127102

DISÑO DE PORTADA: ALEJANDRA LUZARDO

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub