

¿Se puede prevenir la pobreza?

Informe final

Juan Chacaltana
jchacaltana@gmail.com

Lima, marzo del 2006

Este documento contiene el informe final de la investigación “*¿Se puede prevenir la pobreza?: hacia la construcción de una red de protección de los activos productivos en el Perú*”, que el autor desarrollo como parte del Programa de Investigaciones 2004-2005 del Consorcio de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES). El autor desea agradecer los comentarios de Pedro Francke, Jorge Bernedo y un lector anónimo del CIES. Henry Espinoza y Jose Martínez proporcionaron excelente asistencia de investigación.

Contenido

Capítulo 1. Introducción.....	3
Capítulo 2: Pobreza y políticas anti pobreza	5
Capítulo 3: La pobreza no es como la imaginábamos	18
Capítulo 4: Hacia la protección de activos productivos	35
Capítulo 5: Conclusiones y recomendaciones	58
Bibliografía	60
Anexos	64

Capítulo 1

Introducción

La pobreza en el Perú se encuentra actualmente en el centro del debate académico y político. El crecimiento económico alcanzado por el país en los últimos años no ha podido reducirla de manera significativa y han aparecido existen numerosos estudios que tratan de explicar porqué¹. El debate se ha generado principalmente porque algunos estudios – fundamentalmente oficiales - han señalado que el crecimiento observado ha tenido impactos importantes sobre la población, es decir, se trataría de un crecimiento pro pobre², en tanto que otros estudios independientes señalan que la reducción de la pobreza habría sido mas bien poco significativa o hasta nula³. Lo cierto es que el crecimiento que se ha alcanzado en los últimos años, parece haber sido insuficiente para reducir la pobreza en el país de manera importante.

A la falta de respuestas claras en este campo, se han sumado preguntas relacionadas a si la forma en la cual se lucha contra la pobreza es la correcta. Como se sabe, además de esperar que el crecimiento beneficie a la población el Estado tiene un conjunto de programas y políticas sociales que deberían ayudar en el objetivo de reducir la pobreza. Al respecto, se ha discutido bastante sobre las mejores formas de ejecutar la política social, se ha incrementado el gasto social, e incluso se han generado programas piloto, con diseños nuevos o con mecanismos de racionalización del gasto sobre la base de mejores métodos de focalización. Sin embargo, la pobreza no ha cedido de manera importante.

¿Por qué las políticas sociales no generan los resultados deseados de reducción de la pobreza en Perú? Diversas teorías se han desarrollado al respecto. Algunos señalan que la concepción tradicional de política social ha llegado a un límite (Bejar, 2001). Otros atribuyen esta debilidad a la organización institucional de la lucha contra la pobreza (Vásquez, 2000, Alcázar, et al, 2003). En este documento se sostiene que uno de los problemas principales es que se tiene una lectura errada de la pobreza y su naturaleza.

¹ Numerosos artículos y ensayos se han producido sobre este tema en años recientes. Véase Schuldt (2004), Céspedes (2005), Francke, Iguñiz y Garcia (2005), Manco Mundial (2005)

² Véase por ejemplo, Mendoza y Garcia (2005). Incluso han aparecido algunos argumentos que plantean un problema de expectativas porque según ellos, estamos bien pero pensamos que estamos mal, una suerte de paranoia en la que nuestras expectativas se han elevado de manera desmedida con respecto al crecimiento (Céspedes, 2005).

³ Entre estos estudios se pueden citar los de Herrera (2004) y Yamada y Casas (2005).

En efecto, nueva información, proveniente del seguimiento a hogares en el tiempo indica que la percepción que teníamos de la pobreza no es la apropiada. En este documento se utiliza información proveniente de dos bases de datos panel, una para el periodo 1998-2001 y otra para el periodo 2001-2004. Entre 1998 y 2001, un 68% de las familias experimentó al menos un episodio de pobreza, y sólo un 25% fue pobre los 4 años seguidos; como consecuencia, 43% fueron alguna vez pobres en dicho periodo. En el periodo 2001-2004, las cifras fueron 67%, 28% y 39% respectivamente. Estos datos muestran claramente que la pobreza es altamente dinámica y de naturaleza muy diversa en sus causas. Sin embargo, la política social casi siempre asume que la naturaleza de la pobreza es estática, que los pobres son los mismos siempre y que casi todos ellos necesitan lo mismo y en las mismas dimensiones. Esto sólo es cierto para una parte menor de los pobres. El resto no se queda sin hacer nada cuando el estado no interviene. Las familias encuentran formas de salir de la pobreza por su propia cuenta pero a veces ocurren eventos que las devuelven a su situación inicial. Así, mediante la acumulación de activos productivos los pobres pueden evolucionar socialmente pero la ocurrencia de eventos negativos (*shocks*) los puede llevar a la pobreza nuevamente.

El objetivo general del presente estudio es precisamente analizar empíricamente la creciente dinámica de la pobreza en el país, así como los patrones que influyen en la entrada y salida de ésta. La hipótesis principal es que hay dos grandes tipos de pobreza que tienen determinantes diferentes y por tanto las políticas sociales deberían adecuarse a esta realidad. Por un lado, existe la pobreza de larga duración (pobreza crónica) y por otro lado, existe la pobreza temporal (pobreza transitoria). Las causas de la pobreza crónica tienen que ver más con acumulación de activos productivos, en tanto que en la pobreza transitoria influyen shocks o eventos que reducen el bienestar de los hogares, lo cual pone al tema de la prevención social como elemento clave en la agenda de lucha contra la pobreza y por tanto se plantea que la estrategia de lucha contra la pobreza en el Perú debe incluir la acumulación y protección de los activos productivos de los pobres.

El documento está dividido en cinco capítulos. En el capítulo dos, se presenta una discusión actualizada sobre la relación entre pobreza y políticas antipobreza. El capítulo tres presenta una discusión detallada de la dinámica de la pobreza, sus características y determinantes. En base a este análisis, en el capítulo cuatro se propone incluir en la actual red de protección social, componentes asociados a la acumulación y protección de activos productivos de los pobres. Finalmente, en el capítulo cinco, se presenta una síntesis y las conclusiones del documento.

Capítulo 2

Pobreza y políticas antipobreza

Los debates actuales sobre la pobreza se han situado en su elevada y persistente nivel, lo cual ha conducido a debates sobre la medición de este fenómeno y las alternativas que existen para combatirla. En la presente sección realizamos una revisión general de las principales cifras y debates mas frecuentes en la actualidad.

2.1 Pobreza: cifras y evolución

En el caso peruano, las primeras mediciones de pobreza con el método de la línea de pobreza aparecen junto con las primeras encuestas de niveles de vida a mediados de los ochenta⁴. En ese entonces, la discusión se situaba en cual era el mejor indicador que reflejara la real dimensión de la pobreza en el país⁵. Después de casi una década discutiendo sobre los aspectos metodológicos, y cuando ya pensábamos que habíamos superado los problemas de medición, recientemente han aparecido nuevas dudas – y por tanto debate - sobre el indicador de pobreza.

En efecto, en los últimos cinco años se han producido nuevos cambios en la forma de medición de la pobreza que han generado debate sobre su evolución⁶. Como consecuencia, ha surgido un problema de credibilidad respecto de la evolución de la pobreza. Así, la versión oficial de la evolución de la pobreza indica que esta se redujo en mas de dos puntos porcentuales (de 54.3% a 51.6% entre 2001 y 2004), en tanto que análisis independientes (Herrera, 2004; Yamada y Casas, 2005) indican que la reducción en realidad ha sido poco significativa⁷.

Cabe señalar que la practica de cambiar, actualizar o modificar las cifras y metodologías de pobreza no es nuevo en el país. Desde que se empezaron a ejecutar encuestas de hogares con

⁴ Las primeras estimaciones a nivel nacional fueron realizadas por la empresa CUANTO contando para ello con el apoyo de organismos internacionales

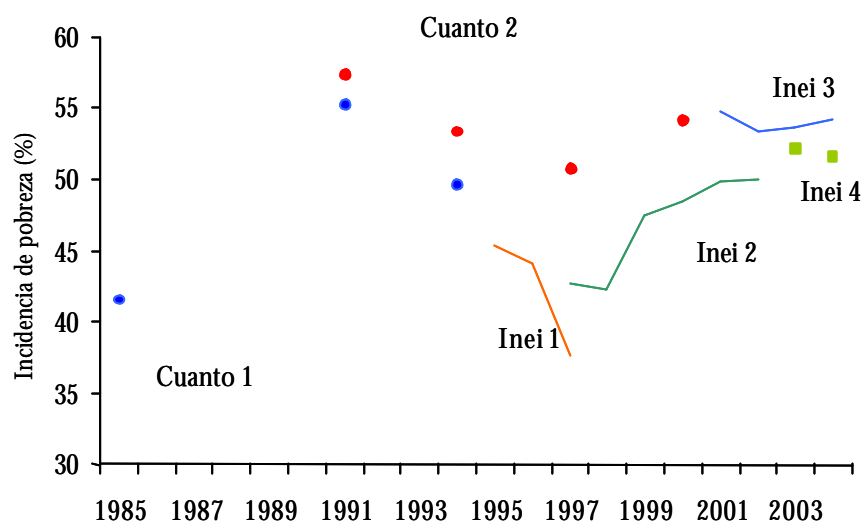
⁵ Para una discusión sobre la medición de la pobreza en Perú, véase Chacaltana (1994). Medición de la pobreza: comentarios sobre los métodos más utilizados. En Pobreza y Políticas sociales en Perú. Universidad del Pacifico. Una discusión para América Latina se puede encontrar en Feres y Mancero (2001) Enfoques para la medición de la pobreza: una revisión de la literatura. Series Estudios Estadísticos y Prospectivos de la CEPAL, Santiago de Chile

⁶ Se han producido cambios en el marco muestral (2001), en la línea de pobreza (2003) y en la forma de hacer la encuesta (2003) que paso de ser una encuesta trimestral a una encuesta continua mensual.

⁷ Mas recientemente, el Banco Mundial (2005) explora cuatro escenarios tratando de hacer comparables las series de pobreza y encuentra que solo en la versión oficial la pobreza cae, en tanto que en dos escenarios (que controlan por potencial estacionalidad) la pobreza se mantiene, y en otro escenario (que controla por cambios en los factores de expansión) la pobreza sube

finés de estimar la pobreza, nos hemos acostumbrado a los famosos “cambios de metodología”. Esto se puede apreciar en el gráfico 1.

Gráfico 1. Perú (1985-2003). Estimaciones de pobreza según diversas fuentes⁸



Fuente: Elaboración propia en base a Cuanto S.A, INEI (varios años)

Las primeras estimaciones fueron realizadas por la empresa CUANTO S. A. y no han estado ajenas a estos cambios de metodología discutidos anteriormente. Las primeras estimaciones – CUANTO 1 - publicadas por Moncada (1996), fueron luego corregidas en Escobal, Saavedra y Torero (1998) – Cuanto2 - quien realizó ajustes para tomar en cuenta el efecto del periodo de inflación sobre los valores de la canasta de pobreza. Ese cambio, se consideró entonces un avance. Por otro lado, el INEI empieza a realizar encuestas de condiciones de vida, a mediados de los noventa. Sus primeras estimaciones (Inei 1), eran menores a las de CUANTO, pero además tenían una tendencia decreciente. Esto motivó que más adelante, se estimara nuevamente esta serie recalculando la canasta de pobreza y perfeccionando la forma de captación de los datos de gasto de los hogares (INEI 2). En el año 2000, con el gobierno de transición, y en un proceso de mejora de estadísticas sociales, el INEI hace un nuevo cambio y reconoce que las cifras de pobreza pueden estar subestimadas porque la base muestral de las encuestas de hogares estaba desfasada pues se basaba en el censo de 1993. Así, se realiza un cambio en el marco muestral y efectivamente el índice de pobreza sube nuevamente. Hasta aquí todos los cambios mejoraron el índice de pobreza y para todo fin práctico el INEI reconoció la no comparabilidad de los datos, lo que genera hasta ahora dificultades para establecer una serie en el tiempo.

⁸ Las estimaciones corresponden a:

- ✓ Cuanto 1: Usando la ENNIV por Moncada (1996)
- ✓ Cuanto 2: Usando la ENNIV por Escobal, Saavedra y Torero (1998)
- ✓ INEI 1: Usando ENAHO 1996-1997 IV Trim.
- ✓ INEI 2: Usando ENAHO 1997-2001 IV Trim. Usando nueva canasta pobreza.
- ✓ INEI 3: Usando ENAHO 2001-2003 IV Trim. Usando nueva marco muestral.
- ✓ INEI 4: Usando ENAHO Abril 2003-Mayo 2004. Forma de recolección de datos continua

Así pues, siempre ha habido cambios en las estimaciones de la pobreza y lo importante es tener claro que es lo que se compara en cada ocasión. Lo que es nuevo en los últimos cambios es que precisamente los cambios han ocurrido sin tomar en cuenta este criterio de comparabilidad de las series. No es la intención de esta sección resolver este problema sino más bien explicitarlo a fin de motivar una reflexión al respecto. Para todo fin práctico, en lo que respecta al análisis que sigue en las siguientes secciones del documento, entendemos que la pobreza se ha reducido muy poco (o ha permanecido constante) en los últimos años, aunque la pobreza extrema si se ha reducido un poco mas claramente.

2.2 Políticas anti pobreza

Las cifras de pobreza indican que este fenómeno se ha reducido muy poco en los últimos años, aun cuando la economía ha crecido de manera notable. ¿A que se debe esto? Esta es una pregunta que no ha podido ser respondida cabalmente aun por los políticos y académicos peruanos y en realidad existe un amplio debate sobre cuales son las políticas mas efectivas para reducir la pobreza. En esta sección reseñamos brevemente la discusión al respecto

a. Crecimiento y pobreza

El componente más importante de la reducción de la pobreza debería ser el crecimiento económico. A decir de Iguñiz, en la pobreza influyen el crecimiento, la política social y el gasto social de lucha contra la pobreza pero *“el crecimiento explica las decenas, la política social las unidades y el gasto de lucha los decimales”* (Iguñiz, 2004).

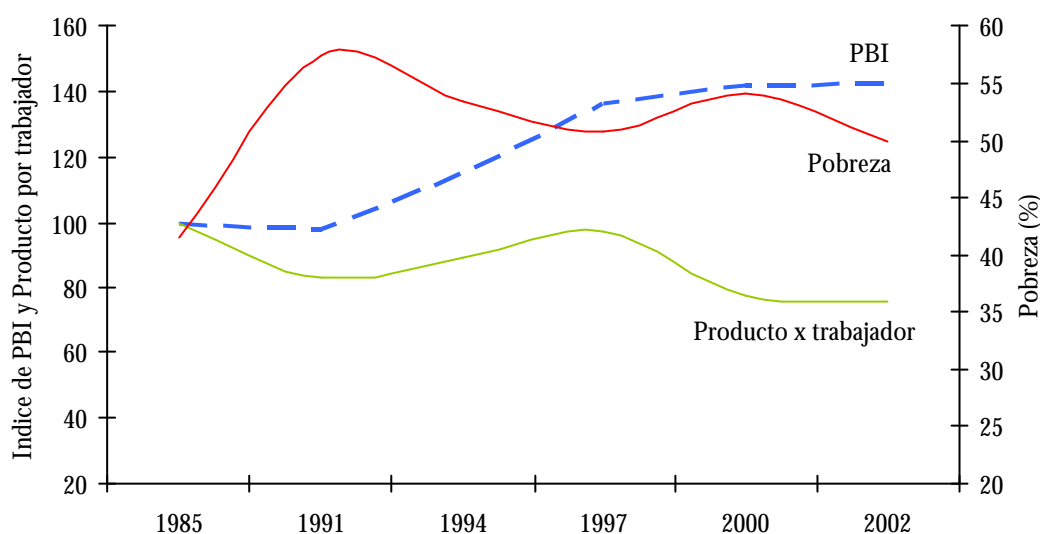
Sin embargo, a pesar del espectacular crecimiento alcanzado en los primeros cinco años de la década, la pobreza no se ha reducido de manera significativa. ¿Porque ha sucedido esto? Es decir, ¿porque el crecimiento no ha sido mas pro pobre en el Perú? Diversos estudios se han realizado en esta dirección en los años recientes (Céspedes, 2005; Francke, Iguñiz y Garcia, 2005, Banco Mundial, 2006). La conclusión principal es que al Perú parece costarle mas que a otros países reducir la pobreza solo con base en el crecimiento económico y esto tiene que ver con el hecho de que el tipo de crecimiento observado, asociado al sector exportador, aun cuando ha sido importante para preservar los equilibrios macroeconómicos, ha sido insuficiente para modificar de manera significativa los patrones de pobreza en el país.

Cada vez cobra mas consenso la idea de que el patrón de crecimiento parece haber estado basado en sectores intensivos en capital, que generan poco empleo e ingresos. Un estudio reciente del Banco Mundial (2006) ha encontrado – con evidencia econométrica internacional– que patrones de crecimiento que contienen más intensidad del trabajo, reducen más rápidamente la pobreza⁹. Esto no es sino otra forma de decir que lo que importa para el crecimiento es que este tenga una mayor participación de la mano de obra, o dicho de otro

⁹ Loyza y Raddatz (2005).

modo, que lo que importa en realidad es que el producto por trabajador – o productividad- crezca. Esto se puede observar claramente en el gráfico 2 donde se correlacionan la pobreza con la evolución del PBI y el producto por trabajador. Desde que se tienen datos de pobreza regulares, se ha observado que cuando el producto bruto interno (PBI) crece la pobreza no necesariamente cede, es decir, la correlación entre pobreza y crecimiento parece ser baja. En cambio, lo que si parece tener una correlación mas fuerte con la pobreza es el producto por trabajador.

Gráfico 2. Índice de PBI y producto por trabajador versus pobreza



Fuente: Elaboración propia en base a BCRP- INEI y Cuanto S.A.

Esto no es sorpresa. El producto por trabajador – el proxy mas conocido de la productividad del trabajo – es el componente principal del crecimiento de los países y al mismo tiempo es el componente central del producto por habitante, un elemento principal en la reducción de la pobreza¹⁰. La lección de la experiencia peruana, quiere decir que si crece la producción sin crecimiento de la productividad, la pobreza no se reduce de manera significativa.

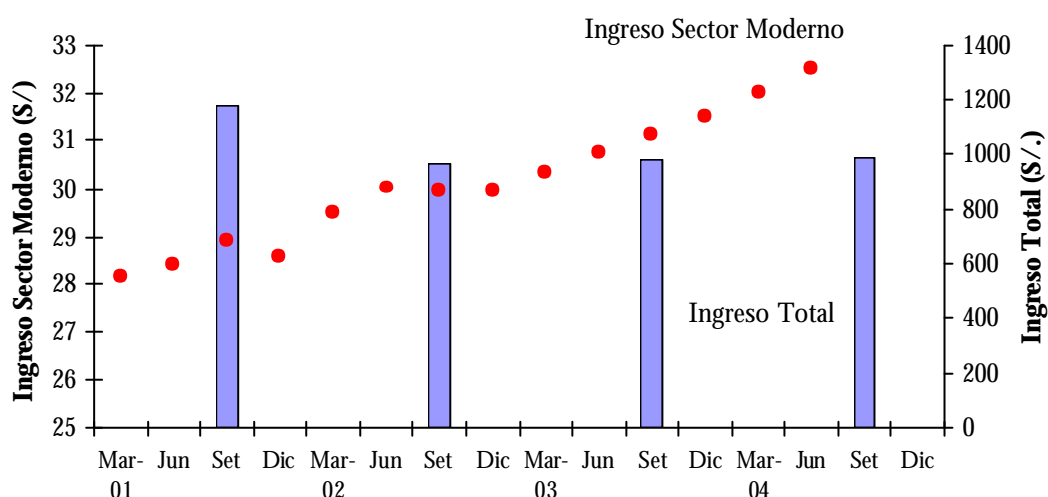
Ahora bien, la productividad en el país no sólo no ha crecido mucho sino que aun se encuentra muy por debajo de sus niveles de hace dos décadas. En el 2005, el PBI supero los 70 mil millones de dólares corrientes. Dado que el mismo año hubieron en el Perú unos 13.5 millones de personas, cada trabajador en el Perú en promedio produce alrededor de 5,200 dólares anuales, es decir, 430 dólares mensuales. De este monto se deben pagar a todos los factores de producción incluyendo las utilidades, los salarios y los impuestos. No es sorpresa por tanto que los salarios promedio en el país fluctúen alrededor de los 200 dólares y se mantengan estancados desde hace varios años.

¹⁰ El producto por trabajador es exactamente igual al producto por habitante multiplicado por el ratio empleo – población. Dado que este ratio, no varía mucho entre países, la diferencia fundamental en el producto por habitante proviene del producto por trabajador.

La relación entre productividad y pobreza no es directa. Es necesario que incrementos en la productividad conduzcan a mayores salarios, pero solo esto no ocurre. El producto por trabajador actual es 20% superior al que existía en el año 2001, pero los salarios solo han subido 8.6% en el mismo periodo. Esto quiere decir que aunque productividad y salarios tengan una relación directa, esta no necesariamente ocurre de manera instantánea ni los incrementos ocurren en las mismas proporciones (Chacaltana, 2005).

Si la productividad ha subido y los salarios no, esto quiere decir que el pago a los otros factores debe haber crecido en desmedro del salario. Por tanto la distribución factorial de la renta pareciera estar deteriorándose. Por otro lado, lo mismo parece estar ocurriendo con la distribución personal de los ingresos¹¹. Esto se puede derivar de las escasas estadísticas que sobre remuneraciones existen en el país. Como se sabe, existen dos fuentes de estadísticas sobre ingresos laborales en el país: las estadísticas de sueldos y salarios que se recogen en empresas formales; y las estadísticas de los ingresos laborales de todos los trabajadores (formales e informales) que recogen las encuestas de hogares (Gráfico 3).

Gráfico 3. Perú Urbano: Evolución de los ingresos laborales modernos y totales



Fuente: INEI-MTPE (2001) ENAHO III Trim; MTPE (2002-2003) Enc. Niv. Empleo; MTPE (2001-2004) Enc. Sueldos y Salarios.

¹¹ De manera similar a lo que ha ocurrido en el caso de la pobreza, existe otra discusión metodológica respecto al tema de la desigualdad. Las fuentes oficiales (Mendoza et al, 2005) indican que ha habido una supuesta reducción de la desigualdad en los últimos años. Esto se basa en estadísticas provenientes de las encuestas de hogares en donde los estratos mas pobres están consumiendo mas y los mas ricos, menos. Hay que tener presente sin embargo, que las estadísticas de consumo reportadas por las encuestas de hogares no preguntan elementos centrales del consumo de los estratos mas ricos, razón por la cual, el consumo medido en los hogares esta ciertamente subestimado. Esta subestimación ha crecido notablemente en los últimos años, pues el ratio consumo medido por encuestas a consumo medido por cuentas nacionales ha pasado de 78% en 1998 a 58% en 2004 (Francke, Iguñiz y García 2005).

Según estas fuentes de información, los salarios en el sector moderno formal de la economía vienen creciendo en los últimos años a tasas de entre 1 y 2% anual en términos reales. Sin embargo, los ingresos laborales promedio (formales e informales) no han crecido, por decir lo menos. Esto quiere decir que los ingresos laborales de los trabajadores del sector no moderno y no formal de la economía deben haberse reducido. En otras palabras, los ingresos de menos del 20% del mercado laboral – aquel más moderno, más calificado, más educado, más productivo y más vinculado al sector exportador – ha crecido pero los ingresos del 80% restante se han reducido levemente. Una suerte de “goteo hacia arriba” según los términos de Schuldt (2004).

Estos resultados indican que la variable de ajuste ha sido la desigualdad, lo cual era, sin embargo, esperable. Por un lado, el mercado laboral ha sesgado su demanda hacia sectores más calificados en la medida que es el crecimiento exportador el que ha liderado el dinamismo de la economía. Como se sabe, dos de cada tres dólares de exportación en el Perú, provienen del sector primario exportador el cual demanda muy poco empleo pero de alta calificación¹². Por otro lado, el mercado laboral peruano contiene un sinnúmero de mecanismos de exclusión y hasta discriminación basados en la apariencia, raza, género, edad, educación, cultura, etc., los cuales impiden que este tipo de crecimiento “insuficiente” se traslade masivamente a sectores usualmente postergados y con baja calificación. Esperar que el crecimiento genere bienestar a través del mercado de trabajo – el famoso “enseñar a pescar y no regalar pescados” – hubiera requerido otro tipo de crecimiento y medidas para luchar contra la exclusión en el mercado laboral. Eso no se hizo. De hecho ni siquiera ha habido una política laboral.

Romper tales mecanismos de exclusión en la distribución de la riqueza tomara tiempo, ciertamente mucho mas que el escaso periodo de crecimiento observado hasta la fecha. En vista de estos resultados, el gobierno ha abandonado su principal promesa, la de generar bienestar a través del empleo, y se ha decidido a lanzar, en el ultimo tramo de gestión, un agresivo programa social, que contiene más programas sociales compensatorios básicamente de alivio a la pobreza – transferencia de efectivo- como una forma de adelantar lo que el mercado de trabajo no pudo hacer.

b. Política social: transferencias publicas

Ante un escenario en el cual el mercado de trabajo no genera distribución, el mecanismo a través del cual el gobierno expresa sus políticas sociales es sin duda el gasto social. De hecho, esta es otra vía – indirecta- a través de la cual el crecimiento puede traducirse en bienestar para los individuos pues una mayor recaudación derivada de más crecimiento podría generar mayor capacidad de realizar transferencias públicas a los hogares.

¹² Del otro dólar, la mitad se explica por el sector confecciones en el cual las condiciones de trabajo son claramente precarias, al punto que es uno de los sectores con mayor rotación laboral actualmente.

¿Que ha sucedido con el gasto social? Este punto ha sido analizado por diversos estudios¹³. El consenso es que en los últimos años, el gasto social ha experimentado no solo un estancamiento sino que además se han producido notables modificaciones en su composición. Un estudio reciente del Banco Mundial (2006), por ejemplo, señala que a pesar de la mayor disponibilidad fiscal del país (fruto de reducidos gastos de capital, moderado incrementos en la recaudación, y ahorros por manejo de la deuda), esto no se ha traducido en mayores desembolsos sociales, lo cual indicaría entonces rigideces en el presupuesto público¹⁴. Por esta razón, según dicho estudio, el gasto en programas sociales prioritarios (PSP) se sitúa en alrededor del 1% del PBI, y el gasto global es bajo. De hecho, es uno de los más bajos en América Latina, siendo superior solo a Ecuador y Guatemala.

Cuadro 1. Perú: Evolución del gasto social

	1994	2000	2001	2002	2003
Población (millones de personas)	23	26	26	27	27
Millones de S/. 2001					
PBI	154.931	185.384	187.251	199.983	219.261
Gasto Público	25.786	35.415	34.562	35.910	41.051
Gasto Social	6.730	15.022	14.833	16.343	17.522
Gasto Lucha contra la Pobreza	1.558	3.047	2.986	2.883	3.109
Gasto Social pc (S/. 2001)	293	579	563	611	645
Porcentajes					
Gasto Público / PBI	16,6	19,1	18,5	18	18,7
Gasto Social / PBI	4,3	8,1	7,9	8,2	8
Gasto Social / Gasto Total	26,1	42,4	42,9	45,5	42,7
Lucha contra la Pobreza / Gasto Social	23,1	20,3	20,1	17,6	17,7

Fuente: MEF-DGPP, INEI (2004)

Esto también se puede comprobar en el cuadro 1 que se ha elaborado según las definiciones de gasto social que maneja el INEI. Según estos datos, el gasto social experimentó una recuperación bastante importante en la década pasada, luego de que se redujera a su mínima expresión a fines de los ochenta, principalmente por el proceso hiperinflacionario de esos años. En efecto, si en 1994 se gastaba 293 soles por habitante al año, 10 años más tarde esa cifra era poco más del doble en términos reales. En el año 2003, el gasto social peruano representa cerca del 8% del producto y 42,7% del gasto público total¹⁵. En otras palabras, en los últimos años, el crecimiento del gasto social ha sido bastante moderado

El 8% del PBI que el Perú destina al gasto social parece aun bastante bajo si lo comparamos con el 14% del producto que en promedio destinan otros países de América Latina. Más aun, si lo observamos en términos per capita, el gasto peruano fluctúa alrededor de 187 dólares, en

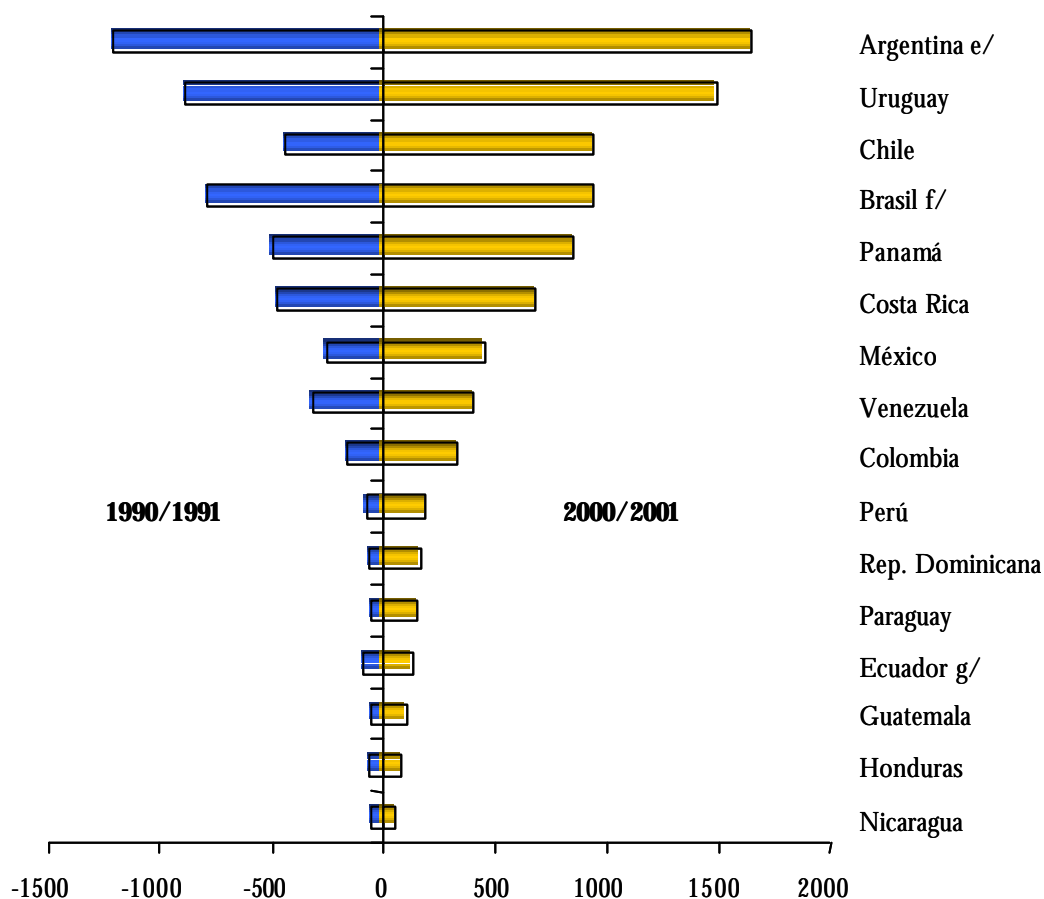
¹³ Hay que señalar que existen definiciones varias alternativas de gasto social. Ver grafico A1 del anexo al respecto. En este documento se toma la definición presente en las estadísticas del INEI.

¹⁴ Banco Mundial (2006) Un nuevo contrato social para el Perú: ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?. Daniel Cotlear editor. Lima, Perú

¹⁵ Estos datos incluyen las pensiones.

tanto el promedio de la región asciende a 540 dólares por habitante al año¹⁶ (gráfico 4). Otro dato interesante es que el crecimiento del gasto social observado en el país parece ser pequeño si se le compara con los incrementos que se han dado en otros países como Chile, Uruguay, Panamá y Costa Rica.

Gráfico 4. Gasto social per capita en América Latina y el Perú



Fuente: CEPAL (2004). Elaboración Propia.

Es importante mencionar que el gasto social también ha experimentado recomposiciones que han disminuido el denominado gasto de lucha contra la pobreza, que concentra los programas sociales más conocidos del gobierno¹⁷. Este creció fuertemente hasta el año 2000, pero no en los últimos años: el gasto de lucha contra la pobreza representa en la actualidad unos 3 mil millones de soles, lo cual expresa el 17,7% del gasto social, cuando las cifras hasta el año 2000 habían llegado a superar el 20% del gasto social. Entonces, tenemos una situación en la que sube ligeramente el gasto social pero se reduce el rubro “gasto de lucha contra la pobreza”. ¿Qué ha ocurrido? En el cuadro 2, se desagrega el gasto social por componentes y lo que se observa es que el incremento ha estado fuertemente concentrado en el sector educación. Este crecimiento, que fue espectacular en la década de los 90, se ha mantenido en

¹⁶ Según datos de CEPAL (2004) para el período 2000-2001.

¹⁷ Como por ejemplo, los programas alimentarios, Foncodes, programas de empleo, etc.

la presente década de modo que en la actualidad la educación representa el 47,6% del gasto social.

Cuadro 2. Perú. Componentes del gasto social

	1994	2000	2001	2002	2003
Gasto Social (millones S/. 2001)	6.730	15.022	14.833	16.343	17.522
Educación	3.571	6.417	6.717	7.512	8.340
Salud	1.460	2.398	2.404	2.686	2.899
Lucha contra la Pobreza	1.558	3.047	2.986	2.883	3.109
Apoyo Social	503	1.293	1.100	1.230	1.710
Infraest. Desarrollo Social y Económico	1.054	1.321	1.280	1.005	1.398
Gasto Social Básico	0	434	606	648	437
Otros Gastos Sociales	141	3.159	2.729	3.261	3.175
Gasto Social (%)	100	100	100	100	100
Educación	53,1	42,7	45,3	46	47,6
Salud	21,7	16	16,2	16,4	16,5
Lucha contra la Pobreza	23,1	20,3	20,1	17,6	17,7
Apoyo Social	7,5	8,6	7,4	7,5	9,8
Infraest. Desarrollo Social y Económico	15,7	8,8	8,6	6,1	8
Gasto Social Básico	0,0	2,9	4,1	4	2,5
Otros Gastos Sociales	2,1	21	18,4	20	18,1

Fuente: MEF-DGPP, INEI (2004)

Diversos estudios coinciden en señalar que este fenómeno ha ocurrido principalmente para financiar los incrementos en las planillas del sector educación. Una revisión más detallada de este punto indica que las recomposiciones del gasto han ocurrido incluso al interior de los propios programas ya que por ejemplo, el incremento de las planillas en los sectores de educación y salud, han estado acompañadas por una reducción espectacular en las inversiones y en la adquisición de bienes¹⁸. Esto naturalmente plantea interrogantes sobre la sostenibilidad de estos cambios.

c. Eficiencia de los programas sociales: mas allá de los errores de focalización

Aun cuando su importancia relativa se ha reducido en términos presupuestales en el presente régimen, el gasto de lucha contra la pobreza, que concentra a la mayor parte de programas asistenciales focalizados del país, ha estado en el centro del debate académico y político recientemente. Sobre estos programas se ha dicho casi de todo. Que son ineficientes, que son muy caros, que transfieren muy poco, que existe duplicidad de funciones y que existen enormes errores de focalización¹⁹. De estos problemas, uno de los más publicitados y que se ha vuelto muy popular en tiempos recientes, se refiere a los errores de focalización y más precisamente a los errores de filtración. Los errores de filtración aparecen cuando un

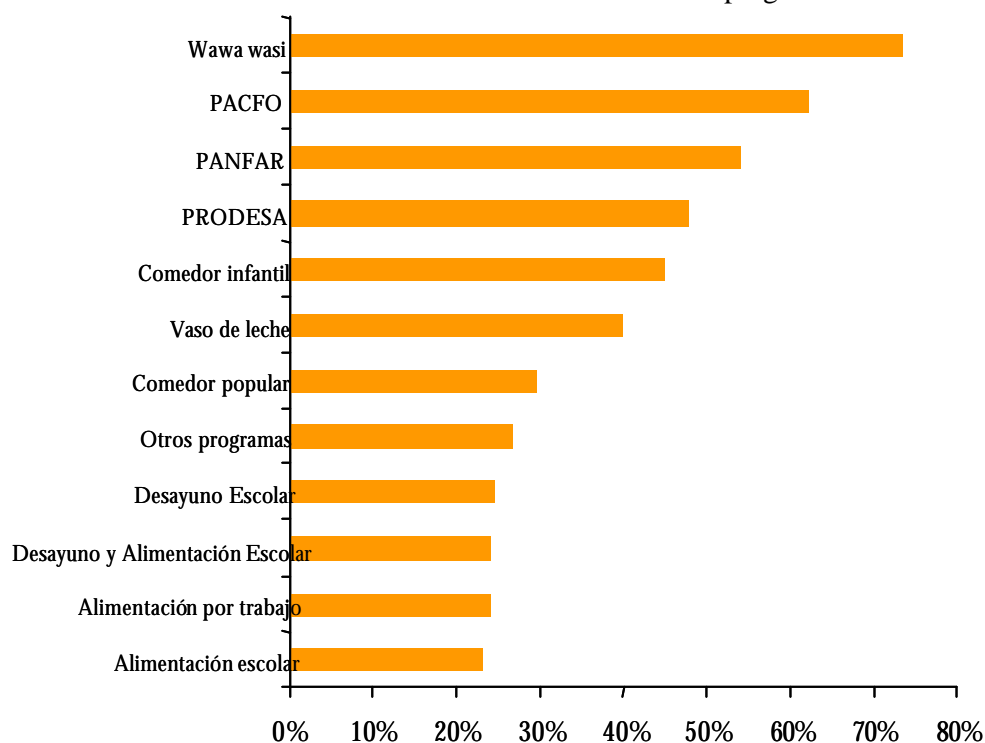
¹⁸ Banco Mundial (2006). Op cit. pp 54-55.

¹⁹ En realidad, existe un gran trabajo que hacer en materia de organización institucional y reforma de estos programas.

programa incluye como beneficiario a una persona que no reúne las características que tiene su población objetivo²⁰. Así, el hecho que un programa se equivoque en la elección de sus beneficiarios, incluyendo población que no debería serlo, se ha convertido en el indicador por excelencia de la eficiencia de un programa, superando incluso al análisis de los costos unitarios de las intervenciones.

La popularidad de estos indicadores además se ha visto facilitada porque en las encuestas de hogares que se ejecutan anualmente desde hace unos años en el Perú, se ha incluido un módulo de evaluación de programas sociales que permite la estimación de estos indicadores. Dado que las encuestas de hogares además incluyen casi todas las características de las familias y sus miembros, es posible categorizar a los “beneficiarios” o “receptores” del programa social. Un ejercicio de este tipo se ejemplifica en el gráfico 5, en donde se indica según programa social la proporción de personas que reciben el programa y no cumplen los “requisitos” de público objetivo sobre el total de la población beneficiada.

Gráfico 5. Perú 2001. “Errores” estimados de filtración en los programas alimentarios.



Fuente: INEI (2001) ENAHO IV Trim. Elaboración Propia.

La existencia de estos “errores” de focalización tan altos es en realidad preocupante. Por esta razón, decidimos explorar la capacidad de las Encuestas de Hogares para predecir errores de focalización. Dado que las encuestas de hogares actuales se concentran en unos cuantos programas y tomando en cuenta que, según esta, los mayores errores se encuentran en el Programa Nacional Wawa Wasi, decidimos explorar este programa con mayor detalle. Lo que encontramos nos ha dejado más que preocupados. La inferencia que se hace de 73% de

²⁰ En algunos textos se les denomina “infiltrados”, véase Vásquez (2005), por ejemplo

filtraciones en este programa, se ha hecho utilizando sólo 65 datos. Esa fue la cantidad de personas beneficiarias del Programa Nacional Wawa Wasi, que la ENAHO captó en el año 2001. En dicho año, el PNWW atendió a más de 30 mil hogares a nivel nacional y, de acuerdo a la estadística, es claro que 65 casos tendrán enormes dificultades para expresar la realidad de más de 30 mil familias.

El problema observado es que la definición de “beneficiario” que utilizan las encuestas de hogares no siempre es la misma que aquella que utilizan los hogares y por tanto no es correcto pensar que todos los que se definen como beneficiarios del programa lo sean en el sentido estricto según la definición del programa. En el caso del Wawa Wasi, cuando los entrevistadores de la ENAHO llegan a los hogares, y preguntan si alguien se beneficia del programa, es probable que algunas familias entiendan que todos lo hacen de una forma u otra. Al final de cuentas el hecho de que el programa cuide a los niños de día permite que las madres trabajen y mejoren los ingresos del hogar. Es por eso que aparecen beneficiarios de 70 años en este programa, siendo

Recuadro 1: Errores de Filtración en la ENAHO: el caso del Wawa Wasi

La estimación simple de errores de focalización para el Programa Nacional Wawa Wasi da como resultado 73% de filtración. Esto es así, porque un 73% de las personas que respondieron beneficiarse del programa no son niños menores de 3 años en situación de pobreza extrema.

Hay que tener cuidado con este tipo de inferencias, pues se trata de una inferencia a partir de 65 casos. El programa atendió más de 30 mil ese año. Cabe indicar que 11 casos tienen entre 18 y 70 años; 21 casos tiene entre 5 y 17 años. No es posible que se beneficien: por razones de espacio. Las sillas, por ejemplo, están hechas para menores en primera infancia y por tanto es físicamente imposible que una persona mayor pueda ingresar en ellas. El problema es que la definición de “beneficiario” en la encuesta es más amplia que la definición de “beneficiario” que manejan los programas.

imposible que una persona de 70 años se pueda beneficiar directamente del programa. Toda la infraestructura del Wawa Wasi está concebida para niños en primera infancia. Si se corrige esto, es decir, si nos concentramos sólo en niños que no debieran estar en el programa, obtenemos una tasa de filtración que aún es alta pero no tan exagerada como 73%. Por lo demás, casi la totalidad de esta filtración, se trata de niños que no son pobres extremos pero son pobres.

Los resultados de la sección anterior nos conducen a otra reflexión. Dadas las características de la pobreza en el país, de su carácter altamente dinámico, ¿es posible que los errores de focalización, especialmente aquellos asociados a la filtración desaparezcan?. Parece poco probable. Por más esfuerzos que se hagan por identificar a los pobres antes de ingresar a los programas, siempre van a haber cambios en el estatus de pobreza de la gente y por tanto, ex post, se encontraran errores de focalización. En un contexto de dinámica de la pobreza es necesario revisar nuestros conceptos de errores de focalización, en particular, parece necesario ir más allá del cálculo simple de errores de filtración. En Anexo 2, se realiza una discusión detallada al respecto, y una estimación de indicadores alternativos para el caso del programa A trabajar Urbano. La idea central es que los tradicionales “errores de focalización” se basan en una concepción estática de la pobreza, y en el supuesto de que la identificación ex ante de

la pobreza de los hogares es lo que determina la eficiencia de un programa. Se basa además en la concepción de que lo que importa es la **proporción de hogares no pobres** que se benefician de un programa, cuando lo que en realidad importa es que proporción del gasto de un programa se dedica a las familias no pobres. Un programa puede tener una alta proporción de hogares no pobres entre sus beneficiarios pero no está mal siempre que la proporción del gasto total del programa que se destina a estos hogares no sea alta²¹.

Ir más allá de los errores de focalización implica aceptar que el programa no resuelve sus problemas con sólo la identificación de su población objetivo. De hecho, en un país como el Perú no resulta difícil encontrar pobres. El problema es que se hace una vez que se les encuentra. Y la idea no es parar de focalizar, sino seguir focalizando una vez que el programa está en marcha. Cuando los programas están en funcionamiento, generan muchísima información que puede ser utilizada para refocalizar en cada momento del tiempo. Esto no necesariamente implica expulsar de los programas a los beneficiarios que en un momento del tiempo no cumplen con los requisitos. Implica que el programa debe reorientar esfuerzos a aquellos que son más pobres, a fin de que la proporción más alta del gasto se destine a ellos.

d. Una nota sobre las transferencias privadas

En un contexto en que por un lado, la estructura productiva y el mercado de trabajo no han permitido una mejor distribución de los beneficios del crecimiento económico, y por otro lado, no ha habido una mayor distribución de los recursos a partir de las políticas sociales, un nuevo fenómeno se ha impuesto en el caso peruano: las transferencias privadas. Estas han tomado la forma de remesas de unos hogares a otros, lo cual constituye para todo fin práctico una solución *a la* peruana, a los problemas sociales.

En efecto, el mecanismo más conocido es el de las remesas de los peruanos residentes en el exterior. En efecto, en las últimas décadas se inició un proceso que se ha ido acelerando en los últimos años. Cada vez más peruanos se van al exterior en busca de oportunidades laborales. La cifra que se maneja actualmente es que el saldo migratorio entre el 2001 y el 2005, fue negativo en 1.4 millones de peruanos. Esto se condice con enormes incrementos en las remesas que los peruanos en el exterior envían cada año a sus familias en el país. Según estimaciones del BID (2005) en el año 2004, las remesas ascendieron a 1,360 millones de dólares, cifra 40% superior al total de gasto de lucha contra la pobreza²².

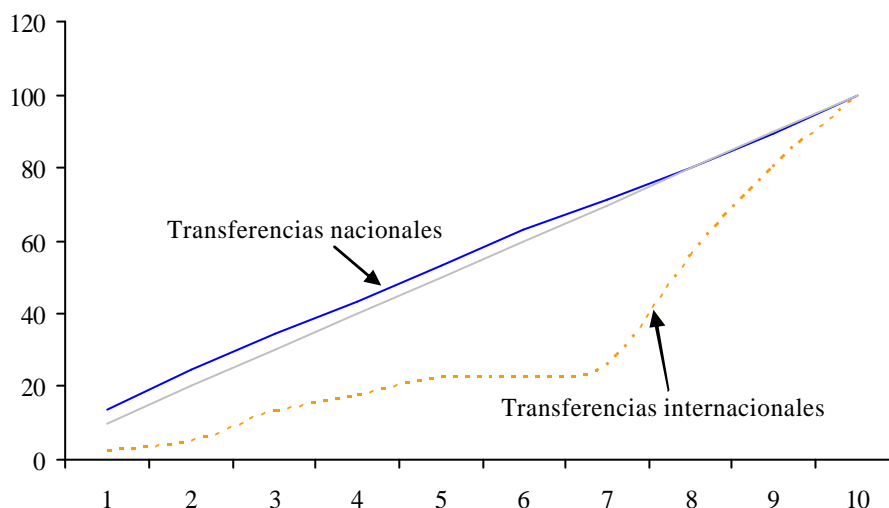
²¹ Muchos programas no dan un solo servicio, sino que los servicios que ofrecen son múltiples y hasta progresivos. A veces con fines de convocatoria, los programas convocan a etapas iniciales a muchas familias y luego se van quedando con las más pobres. En este caso, habrán familias no pobres entre los beneficiarios pero el gasto que se destina a los no pobres será bajo. Esto último es lo que finalmente importa en un programa social

²² En adición a esto, un 80% de los jóvenes manifiesta que se iría del país si tuviera la oportunidad, y un 30% de estos ya inició acciones concretas para irse.

Sin embargo, no solo existen transferencias entre hogares de un país al otro. También entre hogares de un mismo país ocurren transferencias, que operan con lógicas de familia extendida, o como mecanismos de solidaridad que existen en pocos países. De hecho, el fenómeno más extendido en el Perú es la transferencia entre hogares nacionales: en el 2004, un 12% de los hogares declaró haber recibido alguna transferencia de otro hogar, de los cuales la mayoría eran de hogares nacionales y solo una minoría reportó transferencia de un hogar internacional²³.

¿Como se han distribuido las transferencias privadas entre hogares en el país?. Afortunadamente, información proveniente de las encuestas nacionales de hogares permite tener una idea bastante general sobre las tendencias de estas transferencias²⁴.

Grafico 6. Perú: Transferencias recibidas por los hogares



Fuente: Elaboración propia en base a ENAHO INEI

Como se puede apreciar en el gráfico 6, las transferencias entre hogares ocurren a lo largo de toda la distribución de los hogares. Sin embargo, la orientación de estas transferencias difiere en el caso de las transferencias nacionales e internacionales. En el caso de las transferencias nacionales (de un hogar nacional a otro), que es el fenómeno más frecuente, la distribución es prácticamente similar en todos los puntos de la distribución, reduciéndose al extremo en los estratos más altos de ingreso. De hecho, el 53% de los hogares que reportan transferencias provenientes de otros hogares nacionales pertenecen a los cinco deciles más pobres. En el caso de las transferencias internacionales, la distribución es más bien regresiva y concentrada en los estratos medios de ingreso. Esto tiene sentido si se considera que para migrar se requiere cierto capital – físico, social y financiero – y esto solo puede ser conseguido a partir

²³ Es probable que existe subreporte en este tema por parte de los hogares.

²⁴ Es necesario recalcar que se trata de estimaciones exploratorias a partir de resultados provenientes solo de las encuestas de hogares, que reportan pocos casos para las transferencias internacionales.

de cierto nivel socioeconómico. Los que migran más frecuentemente no son pues los más pobres y por tanto las remesas del exterior no parecen estar siendo pro-pobres.

Capítulo 3

La pobreza no es como la imaginábamos

Uno de los problemas más importantes del análisis de la pobreza es su heterogeneidad y multidimensionalidad. Para esto, se han ensayado diversos métodos con el fin de reducir esta heterogeneidad y darle sentido a las cifras para poder analizarlas y así definir mejores políticas sociales. Uno de los enfoques más simples es clasificar a los pobres entre pobres extremos y no extremos, es decir, se intenta reducir la multidimensionalidad de la pobreza considerando una tipología sobre la base de la intensidad de la pobreza²⁵. Sin embargo, con el afán de ser bastante simples, este método deja de lado mucha información útil y mas aun dan la impresión que los “pobres extremos” o los “pobres no extremos” son categorías que no cambian en el tiempo.

De hecho, los datos sobre pobreza necesitan un cierto procesamiento para ser útiles a la política social. Una primera discusión, bastante técnica, se dio en la década de los ochenta respecto a como debía medirse la pobreza. No sólo importaba saber cuantos pobres hay en la sociedad, sino que tan pobres son ellos, y más aún, que tan severa es su pobreza. Este debate culminó satisfactoriamente cuando Foster, Greer, Thorbecke (1984), propusieron su familia de indicadores de pobreza que tomaba en cuenta todas las propiedades deseables en un indicador de este tipo. Este debate, aún cuando ha sido bastante fructífero desde el punto de vista de la precisión estadística de la medición de la pobreza ha sido de poca utilidad práctica pues los hacedores de política social usualmente necesitan indicadores más simples para su trabajo cotidiano. Así, el desarrollo de Mapas de Pobreza, inspirados en la medición basada en el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI) se ha vuelto bastante útil y demandado entre los hacedores de política. Esto les ha permitido además, focalizar con criterio geográfico a zonas con alta incidencia de pobreza.

Un esfuerzo posterior, basado en el NBI, fue el del Método Integrado de la Pobreza, propuesto inicialmente por Beccaria y Minujin (1985) y luego por Katzman (1989). Este método tenía la virtud de identificar cuatro tipos de pobres: los pobres estructurales, los nuevos pobres, los pobres inerciales y los integrados. Paradójicamente, a pesar de lo interesante de este enfoque y su utilidad en materia de política, su aplicación ha sido prácticamente nula, por lo menos en el caso peruano. Las categorías involucradas parecían no definir públicos objetivos muy claros, ni acciones de política muy diferentes a las que se

²⁵ El indicador mas conocido de intensidad de la pobreza es la brecha de la pobreza que es un indicador continuo y mide la distancia de los ingresos (o gastos) de la familia y la canasta de pobreza. La clasificación entre pobres extremos y no extremos tiene la misma lógica, solo que es un indicador discreto.

venían haciendo. La idea del método integrado es sin embargo la correcta. Al ser la pobreza un concepto multidimensional, es claro que no todos los pobres, lo son por la misma razón. Por tanto, no todos los pobres necesitan el mismo “tratamiento” de sus necesidades. Eso parece haberse olvidado en los debates académicos y políticos recientes en el país, en donde pareciera haberse separado – artificialmente por cierto – al pobre de su necesidad. Se ha tendido a pensar en los pobres en abstracto, como si se pudiera separar su condición de pobreza de la causa por la cual se encuentran en esa situación y por tanto, como si todos necesitaran lo mismo para superar su situación de necesidad. Esta errónea percepción es la que ha definido un esquema de política social, distanciado de la realidad.

En esta sección presentamos una revisión de la naturaleza de la pobreza en el país, a la luz de nueva evidencia extraída de las Encuestas Nacionales de Hogares (ENAH) las cuales contienen información de tipo longitudinal que ha sido escasamente analizada con fines de política social.

3.1 Dinámica de la pobreza

Un enfoque bastante útil es aquel que intenta reducir la multidimensionalidad en base al criterio de temporalidad. Gracias a la aparición de numerosas bases de datos de tipo longitudinal, en años recientes se ha podido constatar una enorme dinámica en la condición social de las familias, lo cual indica que las familias siempre están haciendo algo para mejorar su situación social. Varios estudios se han realizado en esta dirección y se ha encontrado que la pobreza es altamente móvil²⁶. Este resultado no es exclusivo del Perú. A nivel internacional, otros estudios también han mostrado lo mismo. En el cuadro A2 del anexo, se muestran resultados de varios estudios realizados recientemente y en todos los casos mencionados la pobreza tiene un componente que permanece en pobreza relativamente bajo y otro componente que más alto de pobres que no lo son siempre. En el contexto Latinoamericano este cuadro solo muestra datos para Chile en donde la situación es inversa: hay una elevada proporción de pobres siempre y una menor proporción de pobres temporalmente²⁷. En este caso, “siempre” significa en dos periodos de tiempo consecutivos, porque en la mayoría de los estudios realizados en el país la constante ha sido analizar dos periodos de tiempo.

Los datos utilizados en el Perú, provienen de bases de datos de tipo panel de las encuestas nacionales de Hogares (ENAH) o de las Encuestas Nacionales de Niveles de Vida (ENNIV), y sus resultados son consistentes en general con la evidencia internacional. Como se puede ver en el cuadro 3, en el país se han realizado ya varios estudios en esta dirección utilizando comparaciones de dos años o hasta tres años. En cualquiera de los casos, la categoría “siempre pobre” es la más común.

²⁶ En el cuadro 6, se presenta información de diversos estudios longitudinales en Perú.

²⁷ Ver cuadro A1 del Anexo.

Cuadro 3. Estudios de dinámica de pobreza en el Perú

Autor	Ámbito	Num. Obs. Panel	Años Estudio	Med Bienestar	Porcentaje de Hogares		
					Siempre Pobre	A Veces pobre	Nunca Pobre
Herrera (1999)	Lima	3	1990, 1994 y 1996	Gasto Fam pc Enniv	13,0%	41,0%	46,0%
Herrera (2001)	Perú	3	1997-1999	Gasto Fam pc ENAHO	27,0%	24,4%	48,6%
Torres y Ponce (2001)	Perú	2	1997 y 2000	Gasto Fam pc ENNIV	31,1%	29,6%	39,3%
Glewwe y Hall (1998)	Lima	2	1985-86 y 1990	Gasto Fam pc ENNIV			
Escobal, Saavedra y Torero (2001)	Perú	2	1991 y 1994	Valor activos ENNIV			
Herrera (2002)	Perú Urbano	3	1997-1999	Ingreso Fam pc ENAHO	13,0%	35,2%	51,8%

Elaboración Propia

Si la pobreza es dinámica, como parecen mostrar estos estudios, sería interesante saber cual es el patrón de movilidad. Afortunadamente, el enfoque dinámico permite descomponer la tasa de pobreza a fin de identificar los flujos de entrada y los flujos de salida de la pobreza. En el cuadro 4, se realiza un ejercicio simple de descomposición en base al panel 1998-2001 y se observa que la tasa de pobreza del año 1998 es 41.4% mientras que en 1999 es 42.6%. El cambio en la tasa de pobreza es de 1.2 puntos porcentuales. Sin embargo, este pequeño cambio esconde una enorme movilidad en el estatus laboral de los individuos. Del 41.4% de pobres en 1998, un 31.5% siguió siéndolo en 1999 mientras que el 9,9% restante salió de la pobreza. Sin embargo, un 11.1% que no era pobre cayó en pobreza y por tanto el saldo resultante fue la tasa de 42.6% en 1999. Los análisis discretos no permiten observar todas estas situaciones y pueden llevar a pensar que los pobres son los mismos siempre y que todos se encuentran en esa situación por las mismas razones.

Cuadro 4. Hogares Perú 1998-2001 Método Contable transiciones de Pobreza

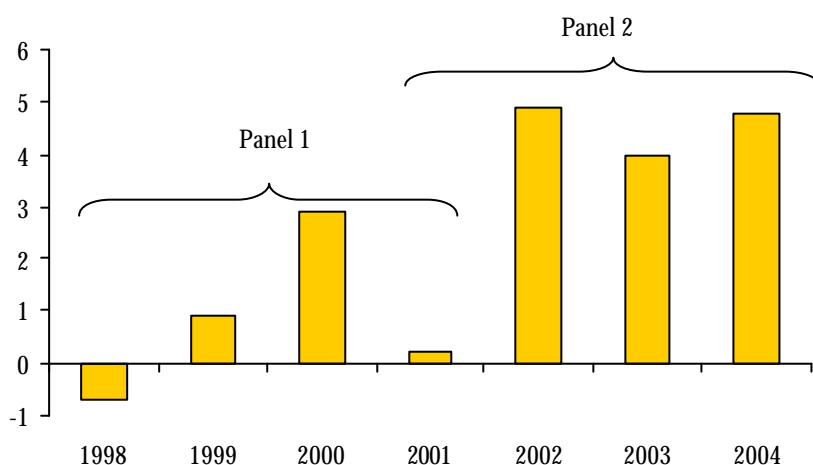
Año	Total hogares	Tasa			
		pobreza panel	No cambia	Entra a Pobreza	Sale de Pobreza
1998	100	41,4			
1999	100	42,6	31,5	11,1	9,9
2000	100	44,6	32,4	12,2	10,2
2001	100	51,4	36,2	15,2	8,4

Elaboración propia sobre la base de INEI – ENAHO Panel 1998-2001 IV Trim.

3.2 Evidencia sobre dinámica de la pobreza en Perú

Un problema con los datos sobre dinámica de la pobreza, analizados anteriormente, es que casi todas las estimaciones realizadas, se basan en estudios de dos periodos, es decir, un año inicial y otro año final. La pregunta que surgía entonces era si estos cambios eran permanentes. Información puesta a disposición del público recientemente permite avanzar en esta discusión. Se trata de dos bases de datos de tipo panel en dos periodos diferentes y que realizan un seguimiento de hogares por cuatro años consecutivos. El primero de ellos hace un seguimiento de más de mil hogares en el periodo 1998-2001, que es un periodo de crisis en el Perú, en donde se combinaron los efectos de la crisis internacional y el fenómeno de niño, motivando así a que el producto durante dicho periodo evolucione a una tasa menor al 1% promedio anual durante ese periodo²⁸. El segundo panel, sigue el comportamiento de más de 3,600 hogares en el periodo 2001-2004, el cual puede ser considerado como un periodo de recuperación, pues el producto creció a una tasa cercana al 5% anual en esos cuatro años. (Gráfico 7)

Gráfico 7. Perú: variación porcentual del PBI



Fuente: Elaboración propia en base a INEI (web)

Un análisis más detallado de estos dos paneles (cuadro 5) establece claramente la dinámica de la pobreza. Destacan diversos aspectos:

- ✓ En primer lugar, un indicador interesante es el porcentaje de hogares que fue pobre al menos una vez en el periodo analizado. Este porcentaje asciende a 68% en el primer panel en tanto que desciende a 67% en el segundo panel. Estos datos indican que las cifras estáticas que usualmente manejamos sobre pobreza, que fluctúan alrededor del 50%, subestiman la real dimensión de la pobreza en el país. No es que la mitad de la población sea pobre. Esa es sólo una foto en un momento del tiempo. La magnitud de la pobreza es tal que afecta a dos de cada tres hogares peruanos. Por otro lado, estas cifras indican que la reducción de este indicador es bastante lento. A pesar del crecimiento importante

²⁸ Esta base de datos se ha analizado en detalle en Chacaltana (2004)

registrado a partir del 2002, la cifra de pobre al menos una vez en un periodo de cuatro años solo se redujo en un punto porcentual.

Cuadro 5. Hogares Perú 1998-2001 Dinámica de la pobreza y tipos de pobres²⁹ (%)

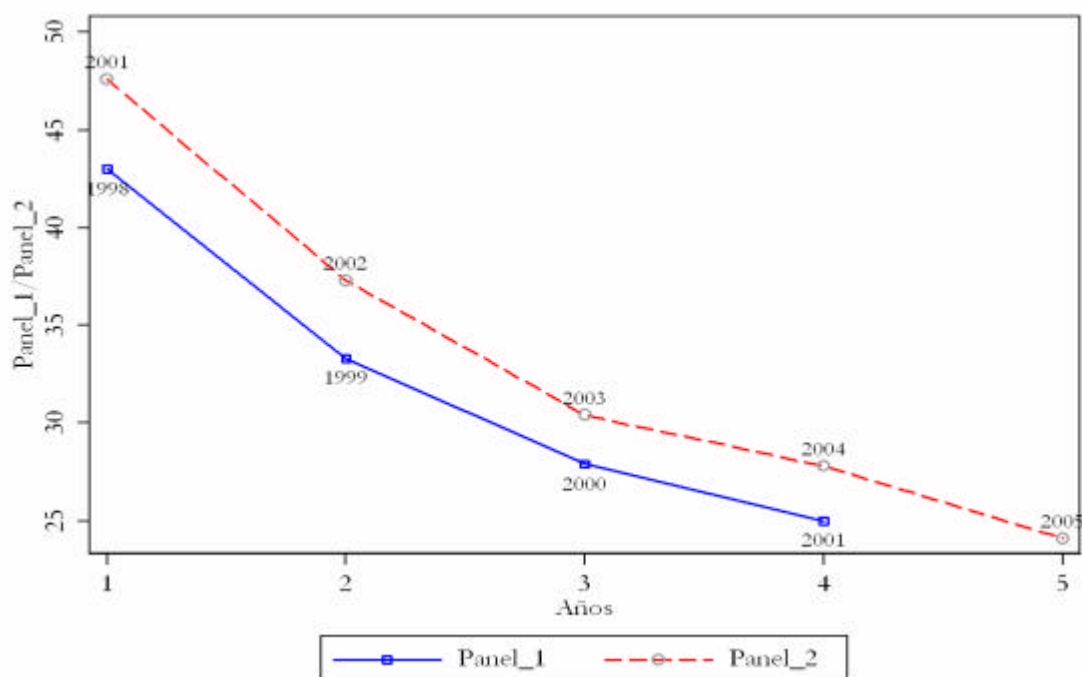
	Lima Metropolitana	Urbano	Rural	Total
1998-2001 (1100 obs)				
Al menos un año pobre	55	52	86	68
4 años	8	13	41	25
3 años	10	12	17	14
2 años	15	11	16	14
1 año	22	16	12	15
Ningún año pobre	45	48	14	32
2001-2004 (3300 obs)				
Al menos un año pobre	48	57	85	67
4 años	15	18	47	28
3 años	11	12	13	12
2 años	10	13	13	13
1 año	12	15	11	14
Ningún año pobre	52	43	15	33

Fuente: Elaboración propia basándose en INEI ENAHO (1998-2001) y ENAHO (2001-2004)

- ✓ En segundo lugar, lo más interesante es hay un porcentaje de hogares que permanece pobre los cuatro años consecutivos. La literatura internacional les ha dado el nombre de “pobres crónicos” (o pobres de larga duración). En el panel 1998-2001, el 25% de los hogares en la muestra resultó ser pobre los cuatro años seguidos mientras que en el Panel 2001-2004, ese porcentaje subió a 27%. Por otro lado, en el grafico 8, se muestra la evolución de la pobreza crónica, según diversos periodos de evaluación para los paneles disponibles (es decir, comparando dos años, tres años, cuatro años y cinco años en el segundo panel). Resulta interesante que el nivel de la pobreza crónica, parece depender del nivel inicial en que se encuentra la pobreza en el periodo analizado. La pobreza en 1998 era menor que la de 2001. Esto se debe a que hasta 1997, la economía peruana había crecido de manera importante, reduciendo además la pobreza de manera significativa. Sin embargo, luego de la crisis, en el año 2001, la pobreza era mayor que la de 1998 (subió 7 puntos porcentuales en métodos comparables, de 42% a 49%). Lo que añade el grafico 8, es que cualquier medición de pobreza crónica que se haga luego, depende de ese mayor nivel inicial. Esto quiere decir que hay una suerte de círculo vicioso, pues mayor pobreza inicial implica mayor pobreza crónica (mayor pobreza de largo plazo).

²⁹ Datos sin expandir. La comparación con los datos expandidos se presenta en el Cuadro A2 del Anexo. Las diferencias son menores.

Grafico 8. Evolución de la pobreza crónica 1998-2001 y 2001-2004



- ✓ En tercer lugar, dado que hay pobreza crónica, también hay pobreza transitoria o pobreza que no es de larga duración. Se trata de hogares que o están muy cerca de la línea de pobreza y por tanto están transitando usualmente alrededor de ella, o de hogares que nítidamente se empobrecen o salen de la pobreza por causas que analizaremos mas adelante. En el panel 1998-2001, el porcentaje de pobres transitorios era de 43%. En el panel 2001-2004, ese porcentaje se redujo significativamente al 39%. Hay dos aspectos que deben ser remarcados en este hallazgo. Por un lado, el porcentaje de pobres transitorios es alto y debe motivar una reflexión para las políticas sociales. Por otro lado, la reducción de la pobreza se ha dado fundamentalmente en la pobreza transitoria, es decir, aquella que es mas proclive a cambios en el corto plazo, lo cual es esperable dado el escaso periodo de crecimiento observado. En otras palabras, estos datos confirman que los primeros en salir de la condición de pobreza, luego un breve periodo de crecimiento son los pobres transitorios.

Todas estas constataciones tienen notables implicancias para la política social. La concepción tradicional de pobreza era la que se refiere a aquellos pobres que lo fueron cuatro años seguidos (25% y 28% respectivamente). Es decir, pobres por razones estructurales, con muchas carencias y que necesitan casi todo. Esta nueva evidencia indica que sólo uno de cada tres pobres tiene esa situación. El resto, encuentra alguna forma de salir de la pobreza pero luego vuelve a esa situación, en un proceso que se repite una y otra vez, proceso que también se repite en el mercado laboral en forma de desempleo. Se puede decir entonces, con datos de mediano plazo que las tendencias encontradas en los estudios preliminares sobre este tema, se confirman: es posible clasificar a los pobres de acuerdo a la duración de sus episodios de pobreza. Para algunos, estos episodios son de toda la vida y por tanto son pobres siempre.

Otros sin embargo, tienen episodios más pequeños, están entrando y saliendo de la pobreza o fluctúan alrededor de la línea de pobreza, y también existen otros que encuentran la forma de escapar de la pobreza definitivamente.

3.3 ¿Qué causa las entradas y salidas de la pobreza?

¿Por qué la gente entra y por qué la gente sale de los estados de pobreza?. ¿Cuáles son los mecanismos a través de los que se facilitan o reproducen estas transiciones?. Dos cuerpos analíticos son apropiados para analizar la pobreza desde una perspectiva dinámica: el enfoque basado en los activos de los pobres y el enfoque de riesgos sociales.

a. El enfoque de los activos de los pobres

Esta hipótesis, estructurada en Attanasio y Székely (2001), plantea que las salidas de la pobreza pueden ser explicadas por la acumulación de activos o por incrementos en los retornos a los activos que tienen los pobres. Este enfoque, por tanto se concentra en la pobreza por ingresos, que es el concepto más utilizado actualmente en las discusiones a nivel nacional e internacional.

El enfoque parte de conceptualizar al ingreso como la combinación de cuatro elementos:

- ✓ El stock de activos que permiten ganar ingreso
- ✓ La tasa a la cual estos activos producen ingresos
- ✓ El valor de mercado de estos activos generadores de ingreso
- ✓ Transferencias o ingresos independientes de los activos generadores de ingreso.

Así, el ingreso familiar se puede expresar como:

$$y_i = \frac{\left(\sum_{i=1}^j \sum_{a=1}^l A_{a,i} R_{a,i} P_a \right) + \sum_{i=1}^k T_i}{n}$$

donde y_i es el ingreso per capita en el hogar, A_{ai} es el stock de activos de tipo a , en poder del individuo i ; R es una variable que expresa la tasa a la cual el activo de tipo a que es utilizado por el individuo i ; P es el valor de mercado por unidad de activo de tipo a ; j representa el numero de perceptores de ingreso en el hogar del individuo i , l es el numero de tipos de activos existentes, k es el número de individuos en el hogar que obtienen ingresos de transferencias, en tanto que n es el tamaño del hogar del individuo i . Los programas sociales usualmente influyen en las transferencias T_i , aunque como se puede intuir, las políticas

orientadas a afectar A , R y P tienen efectos más profundos y permanentes porque afectan la capacidad de largo plazo de los individuos y sus familias para generar ingresos³⁰.

Los tipos de activos pueden ser de tres tipos:

- ✓ Capital Físico: el valor monetario de activos financieros, tenencia de dinero, propiedad y capital utilizado en la producción. Este tipo de capital puede tener varios roles: puede ser utilizado para atenuar shocks temporales, para la generación de ingreso y también para objetivos de largo plazo como financiamiento de consumo y retiro.
- ✓ Capital Humano: años de educación formal. Otro tipo de acumulación de habilidades como la capacitación, presentan problemas de medición.
- ✓ Capital Social. Se refiere al conjunto de normas y redes sociales que facilitan la acción colectiva entre los individuos. Es difícil de cuantificar y su acumulación no depende directamente de las decisiones del individuo.

El proceso de acumulación de cada activo tiene sus particularidades específicas aunque también es interdependiente de lo que pase con otros activos. Algunos shocks pueden reducir esta tasa de acumulación.

Dentro de este esquema, se pueden pensar en cinco tipos de políticas:

- ✓ Primero, políticas que incrementen T_i , mediante algún tipo de transferencia de ingresos, aunque estas soluciones probablemente no tendrán efecto en el largo plazo. Hay que considerar sin embargo, los efectos que este tipo de medidas tendrá en las otras variables de la ecuación.
- ✓ Segundo, políticas que intenten generar una estructura de precios que produzca los mayores retornos para los activos típicamente en poder de los pobres. Los autores dicen que este es un objetivo poco realista en una economía abierta.
- ✓ Tercero, pueden haber políticas que proporcionen incentivos que modifiquen la tasa a la cual los activos existentes son utilizados para generar ingresos, aunque esto requiere comprender claramente el proceso de acumulación y uso de activos.
- ✓ Cuarto, políticas que intenten incrementar el stock de activos, entre ellas las de capital humano y social
- ✓ Quinto, identificación y eliminación de restricciones que enfrentan los pobres para acumular activos generadores de ingresos.

Los autores abogan por esta última línea de acción en el sentido que si esas restricciones no se identifican y remueven, las otras políticas no tienen mayor probabilidad de éxito. Respecto a

³⁰ Los autores también indican que las intervenciones en T_i pueden no ser independientes de A y R . Primero, se puede tomar A como mecanismo de focalización. Segundo, algunas transferencias pueden resultar en incrementos de A o afectando R (activos públicos por ejemplo). Sin embargo, hay situaciones en que T puede tener también efectos negativos.

este tema, el estudio sin embargo, no encuentra mayores sorpresas. En el cuadro 6, se transcribe los resultados más importantes encontrados para la acumulación de activos. Son básicamente tres: restricciones de ingresos, acceso al crédito e incertidumbre.

Cuadro 6. Identificación Restricciones a la Acumulación de Activos

País	Restricción Ingreso	Acceso a Crédito	Incertidumbre
Brasil	x		x
Bolivia			
Chile	x		
Colombia	x	x	
Costa Rica	x	x	
Perú			

Fuente: Attanasio y Székely (2001)

Sobre el tema de acceso al crédito, se propone entonces esquemas de microfinanciamiento y para reducir la incertidumbre, se propone el tema de mecanismos de aseguramiento. Evidentemente, para la limitación de ingresos existe poco que se pueda hacer. Finalmente, cabe indicar que, De Soto (2000), contribuye a esta línea de investigación y propone un elemento adicional: los pobres tienen activos pero la restricción principal para que estos activos empiecen a generar ingresos es que estos activos no cuentan con titularidad. Es decir, debido a la informalidad en la cual se desenvuelven los pobres, sus activos también son informales y entonces no pueden ser utilizados en la forma que se supone deben ser usados: en el mercado de activos. Por tanto la política que recomienda es otorgar títulos (instrumentos legales) para que estos activos puedan empezar a generar ingresos³¹.

b. El enfoque de riesgos sociales

Las entradas a la pobreza, tienen componentes estructurales – como la baja dotación de activos de las personas – pero también componentes transitorios como la ocurrencia de shocks. Precisamente, para este último componente se ha desarrollado recientemente el enfoque de vulnerabilidad y administración de riesgos, propuesto por Holzmann y Jorgensen (1999, 2000). La idea inicial de este enfoque es simple: la entrada y salida de la pobreza debe estar determinada por riesgos sociales y sus impactos (shocks).

La exposición y debilidad en la capacidad de enfrentar estos shocks es lo que constituye la base de la “vulnerabilidad” social. En términos generales, todos los individuos de una comunidad o país están expuestos a riesgos y la habilidad para hacer frente a los riesgos depende de las características del hogar y de las de sus miembros, entre las que destaca la

³¹ Desde el lado sociológico también ha habido contribuciones. Anderson (2003) por ejemplo, hace un seguimiento de 30 años a familias urbanas y encuentra que las salidas de la pobreza están asociadas al desarrollo de activos productivos.

tenencia de activos (físicos, humanos, financieros, entre otros). Este enfoque toma en cuenta que los pobres están menos capacitados que el promedio para enfrentar riesgos de tipo social.

Para luchar contra la vulnerabilidad, estos autores han desarrollado el enfoque de Administración Social de Riesgos. Para su implementación, este enfoque requiere la identificación de los riesgos, la definición de estrategias para enfrentar los riesgos (prevención, mitigación y enfrentamiento) y los ordenamientos existentes para la implementación de las políticas (informal, mercado y público) con la finalidad de enfrentar adecuadamente los riesgos. Las estrategias para la administración de riesgos son por lo menos de tres tipos:

- ✓ *Prevención.* Tienen por objetivo reducir probabilidad de ocurrencia de ciertos eventos no deseados.
- ✓ *Mitigación.* Tienen por finalidad aminorar el potencial impacto adverso de los riesgos sobre el bienestar de la población ante la eventual ocurrencia de éstos.
- ✓ *Compensación.* Tienen por finalidad aliviar o aminorar los efectos de los choques sobre los ingresos y el bienestar de los individuos y/o hogares una vez que han ocurrido los eventos no deseados.

Se trata pues de un enfoque integrado y participativo en el cual cada uno de los agentes de la sociedad tiene participación de acuerdo a sus características y potencialidades. Se supone que diversos mecanismos – por ejemplo mecanismos de mercado - no llegan a los pobres por lo que tienen más dificultades para enfrentarse a los riesgos sociales (macro y microeconómicos). Sin embargo, algo hacen. Diversos estudios han mostrado, especialmente en la zona Sierra del país, los mecanismos de solidaridad comunal y familiar que permiten a las familias sobrellevar eventos negativos como una enfermedad grave o la pérdida de algún activo generador de ingresos. Estos mecanismos informales, sin embargo, necesitan ser fortalecidos a través de algún tipo de mecanismo (se trata de una externalidad en economía), como los fondos comunales que suelen existir en gran parte de la sierra peruana³².

El enfoque de riesgos sociales, tiene el problema de plantear la lucha contra la pobreza desde un punto de vista muy médico. Hay riesgos que enfrentar y por tanto hay que desarrollar toda una estrategia de administración de esos riesgos. Esta teoría se aplica naturalmente para las ENTRADAS a la pobreza (pasar de no pobre a pobre). Lamentablemente, esta teoría deja sin explicar dos temas que parecen ser cruciales.

En primer lugar, se asume que las entradas y salidas de la pobreza se deben a los mismos factores cuando eso no es siempre correcto. Las entradas a la pobreza pueden deberse a shocks negativos, pero las salidas se deben a otros procesos (no a shocks positivos inmediatos), especialmente a los denominados activos productivos de los pobres (usualmente procesos largos). Un ejemplo sencillo puede aclarar esta diferencia. Una persona que durante

³² La evaluación del programa A Trabajar Rural (PESP Rural), trajo una sorpresa interesante: los comuneros trabajaban y una parte del pago la destinaban a un fondo comunal. (Pichagua, 2003)

años acumuló cierto dinero y ahorró para comprarse una computadora y luego otra hasta que formó su cabina de internet, dejó de ser pobre en base al rendimiento productivo de ese activo (productividad). La SALIDA de la pobreza de esta persona se debe a la productividad de su activo. La ENTRADA (o reingreso) a la pobreza, de esta misma persona puede deberse a shocks, por ejemplo, robo o incendio o accidente, que afecten a este activo productivo. La asimetría en las respuestas surge porque los determinantes de la entrada a la pobreza son diferentes a los determinantes de la salida de la pobreza y además porque la salida de la pobreza puede tomar más tiempo que la entrada en ella. El enfoque de vulnerabilidad y administración de riesgos, por tanto sólo se ocupa de las entradas a la pobreza y trata de impedir que la pobreza crezca.

3.4 Evidencia empírica: determinantes de la pobreza crónica y pobreza transitoria

La literatura reciente denomina a quienes son pobres siempre como “pobres crónicos” y a los que no lo son siempre como “pobres transitorios” (Jalan y Ravallion, 2000). La pregunta relevante para fines de política social es entonces: ¿a qué se debe que algunos hogares permanezcan en pobreza y otros estén entrando y saliendo de ésta?. Más aun, ¿quiénes son y cuáles con las características más importantes de los pobres crónicos y de los pobres transitorios?. La implicancia de política es muy importante. Si existen dos grandes tipos de pobrezas, la política social debe estar pensada en esos dos niveles. Entre los pobres crónicos, se requieren políticas de desarrollo de activos y de recursos productivos y un trabajo de largo plazo para superar su condición de carencia. Para los pobres transitorios en cambio, esas medidas no son necesariamente las pertinentes. Ellos encuentran las formas de salir de la pobreza en cada momento del tiempo. Lo que ocurre es que se enfrentan a un sinnúmero de shocks que frustran esas salidas y los devuelven a su situación inicial. En este caso, el establecimiento de una red de protección frente a shocks que afecten los activos productivos de esta población, sería el instrumento adecuado.

Un enfoque que se ha utilizado para analizar este tipo de información es discreto. Es decir, se generan tipos de situaciones en las cuales se encuentran los pobres (crónico, entrada a la pobreza, salida de la pobreza) y se intenta ajustar un modelo econométrico, generalmente de tipo de elección múltiple, como los modelos logit o probit multinomiales. Este tipo de enfoque ha sido analizado en el Perú por Herrera (2001), Escobal, Saavedra y Torero (2001); Torres y Ponce (2001); y Herrera y Roubaud (2002). Un problema con el enfoque anterior es que los resultados son difíciles de interpretar. Es decir, los coeficientes estimados se refieren a las probabilidades de estar en un estado en relación a otro estado que se establece como base. Así, dos estados opuestos (entradas y salidas de la pobreza) pueden tener el mismo signo y significancia en una misma variable debido a que son comparados con el estado base. Por esta razón, los resultados de este enfoque hay que tomarlos con cuidado.

El otro enfoque es el propuesto por Jalan y Ravallion (1998). Su enfoque es continuo en el sentido que no conciben a una persona con pobreza crónica y a otra con pobreza transitoria.

Según ellos, cada familia tiene al mismo tiempo un componente crónico y otro transitorio de pobreza al mismo tiempo. En algunas familias este componente transitorio es mayor que el crónico y viceversa. Formalmente, la pobreza es una sola pero tiene dos componentes: pobreza crónica y transitoria. Para descomponer este indicador de pobreza Jalan y Ravallion (1998), así como también McCulloch y Baulch (2000); y Cruces y Wodon (2003), definen la pobreza de un hogar como:

$$P_i = P(y_{i1}, y_{i2}, \dots, y_{iT})$$

donde y_{it} es una medida del bienestar del hogar (en nuestro caso gasto familiar per cápita mensual) en el periodo t , y existen T periodos en los cuales es calculada. P es alguna medida de pobreza, por lo general el FGT2 de Foster, Greer y Thornbecke (1984). En esta metodología se define la pobreza total del hogar P_i como la esperanza de la medida de pobreza en cada momento del tiempo:

$$P_i = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T P_{it}$$

donde P_{it} es:

$$P_{it} = \begin{cases} \left(\frac{z - y_{it}}{z} \right)^2 & \text{si } y_{it} < z \\ 0 & \text{si } y_{it} \geq z \end{cases}$$

z es la línea de pobreza. Luego la pobreza crónica se define como: $C_i = P(E_t(y_{it}))$; lo que no es otra cosa que la pobreza asociada al gasto familiar per cápita promedio a lo largo de los T periodos. Según McCulloch y Baulch (2000), esto puede ser entonces escrito como el promedio en todo el período de análisis de la pobreza crónica de cada hogar en cada período C_{it} , pero como la pobreza crónica no cambia en el tiempo, entonces:

$$C_i = C_{it} = \begin{cases} \left(\frac{z - E_t[y_{it}]}{z} \right)^2 & \text{si } E_t[y_{it}] < z \\ 0 & \text{si } E_t[y_{it}] \geq z \end{cases}$$

donde $E_t[y_{it}]$ es el valor esperado en el tiempo del gasto familiar per cápita del hogar i .

Así la pobreza transitoria del hogar i , T_i es definida como el residuo: $P_i - C_i$. La pobreza transitoria es el componente de la pobreza del hogar que es atribuible a la variabilidad del consumo, según Jalan y Ravallion (2000) esto también puede ser pensado como una medida de vulnerabilidad de caída del consumo.

Para el caso peruano, T es igual a 4, es decir, se cuenta con cuatro períodos de análisis 1998-2001. Se ha procedido a estimar estos componentes y los resultados de estas estimaciones se muestran en el cuadro 7. El índice de pobreza FGT 2 es 0.07, de los cuales 0.05 es crónica y 0.01 es transitoria. Hay que explicar este resultado con detalle. La mayor parte de la pobreza es un individuo es crónica y una parte menor es transitoria. Esto no contradice para nada el resultado encontrado en el cuadro 5, en el hay un gran componente de pobres que no lo son siempre y más bien hay muchos pobres que se encuentran entrando y saliendo de la pobreza. La diferencia es que el indicador estimado aquí es individual, mientras que el indicador del cuadro 5, es global, de toda la población. Es precisamente debido a que cada individuo tiene un gran componente de pobreza crónica que el índice global de pobreza muestra importantes entradas y salidas. Las salidas no son sostenibles porque la dimensión crónica de cada individuo es muy alta.

Cuadro 7. Perú 1998-2001. Pobreza Crónica y Transitoria

	<i>Pobreza Total</i>	<i>P. Crónica</i>	<i>P. Transitoria</i>
Total	0.0731	0.0543	0.0189
Lima	0.0185	0.0093	0.0093
Resto Urbano	0.0371	0.0242	0.0128
Resto Rural	0.1220	0.0949	0.0271

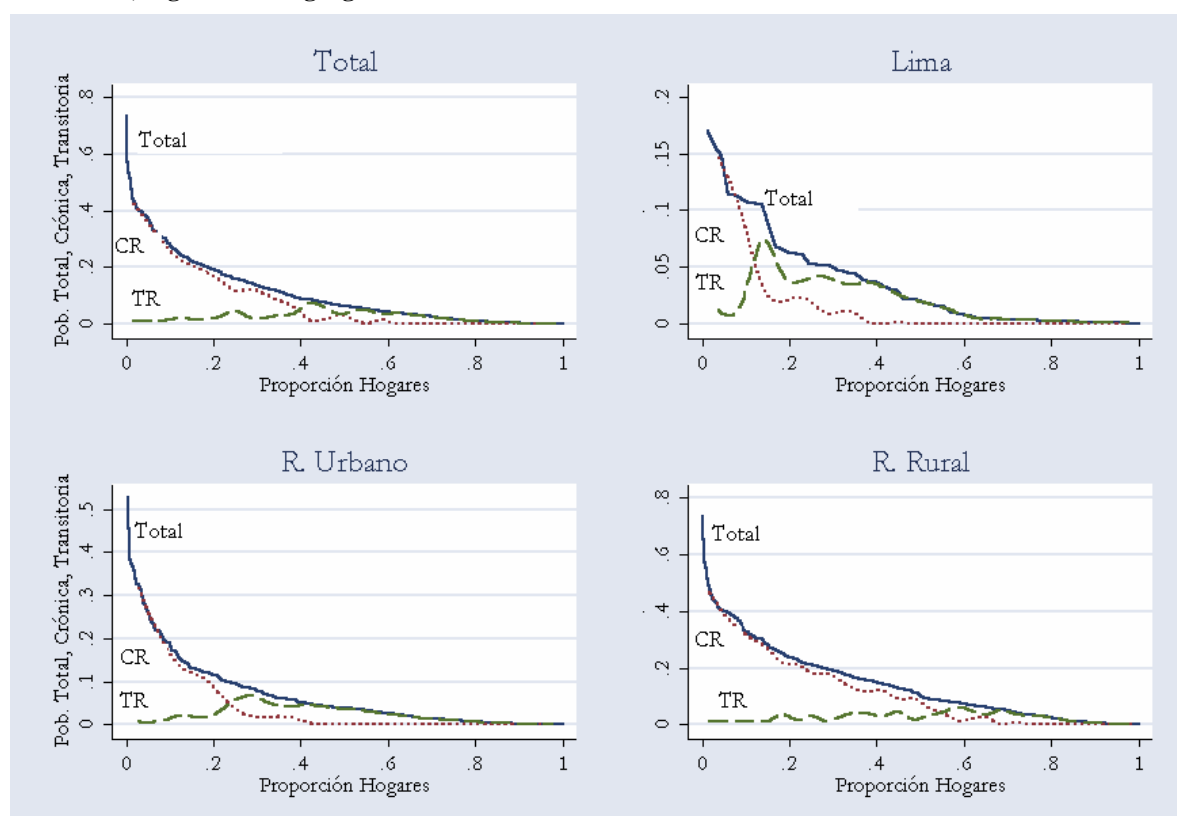
Fuente: INEI - ENAHO Panel 1998-2001 IV Trim. Elaboración Propia.

Nota: Utiliza como definición de pobreza el FGT2

En cualquier caso, la composición de la pobreza cambia de acuerdo al ámbito en donde reside el hogar. Por ejemplo, en Lima el componente transitorio es tan importante como el componente crónico. En el caso del Perú Urbano (sin incluir Lima) el componente transitorio también es importante (alrededor del 30% de la pobreza), sin embargo en el sector Rural es donde el componente crónico explica casi el 80% de la pobreza total, de manera similar a los datos del cuadro 8, en donde la mayor proporción de familias pobres lo era por más años.

Estos datos sin embargo, son promedios que esconden una enorme dispersión a nivel individual. Para tener una idea de esta diversidad de situaciones, una descomposición simple de estos dos componentes a nivel de cada hogar se presenta en el gráfico 9. Los hogares han sido ordenados de mayor a menor pobreza según el índice FGT2. Como se puede apreciar, el componente crónico de la pobreza es el importante por lo menos para el 40% más pobre de los pobres. Para el 60% restante el componente transitorio empieza a ser cada vez más importante. Es decir, existe una correlación muy clara entre pobreza y pobreza crónica. Los más pobres son a la vez pobres por más tiempo. Sin embargo, en el límite, la pobreza vuelve a ser fundamentalmente crónica y desaparece el componente transitorio.

Gráfico 9. Perú (1998-2001) Descomposición de la pobreza en su componente crónico y transitorio, según ámbito geográfico



Fuente: INEI - ENAHO Panel 1998-2001 IV Trim. Elaboración Propia.

Nota: Utiliza como definición de pobreza el FGT2

La pregunta que sigue, es ¿qué determina cada componente de la pobreza? Ciertamente la pobreza transitoria y la crónica comparten algunos determinantes comunes pero también tienen algunos determinantes distintos y la idea es identificarlos. En los Cuadros A3, A4, A5, A6, A7, A8 del Anexo se presentan los valores medios de las variables existentes en la encuesta para tener una visión panorámica de los mismos, así como también la caracterización de los activos de las familias según categorías de pobreza.

Siguiendo a Jalan y Ravallion (2000) decidimos analizar las medidas de pobreza crónica, transitoria y total usando el método de regresión por Cuantiles (*quintile regresión*) Como ya se indicó anteriormente, en estos modelos se utiliza el FGT2 como medida de pobreza. Se define como pobreza transitoria:

$$T_i = \begin{cases} T_i^* & \text{si } T_i^* > 0 \\ 0 & \text{de otra forma} \end{cases} \quad \text{donde} \quad T_i^* = X_i' \mathbf{b}^T + u_i^T$$

Así, la pobreza crónica se define como:.

$$C_i = \begin{cases} C_i^* & \text{si } C_i^* > 0 \\ 0 & \text{de otra forma} \end{cases} \quad \text{donde} \quad C_i^* = X_i' \mathbf{b}^C + u_i^C$$

donde T_i^* y C_i^* son variables latentes, mientras que T_i y C_i son los valores observables de pobreza transitoria y crónica respectivamente. Asimismo, \mathbf{b}^T y \mathbf{b}^C son los vectores de parámetros a estimar en los modelos y u_i^T y u_i^C son los residuos.

Una forma de estimar este tipo de modelos – con variables no observables - es mediante la técnica de estimación *Tobit*. No obstante, este modelo asume explícitamente que el error se distribuye normalmente y por tanto, los estimadores obtenidos a partir de este metodo resultan siendo inconsistentes e ineficientes en presencia de heterocedasticidad y/o no normalidad en los errores (Jalan y Ravallion, 2000). Por esta razon, Jalan y Ravallion (2000) proponen que para contrarrestar la fragilidad de los modelos *Tobit* se deben utilizar una técnica denominada Regresiones Censuradas de Cuantiles (*Censored Quantil Regression* - CQR), las cuales producen estimadores más robustos en tanto el único supuesto requerido para la consistencia de los estimadores es que los coeficientes de las variables explicativas, con respecto al error, sean independientes, idénticamente distribuidos, y continuamente diferenciables con densidad positiva en el cuantil escogido³³.

Esta es la versión que hemos utilizado para fines de este estudio. Los resultados se presentan en el cuadro 8. En primer lugar hay variables que explican sólo la pobreza crónica pues tienen coeficiente no significativo en la pobreza transitoria. Por lo general, se trata de variables asociadas al stock de riqueza del hogar. Por ejemplo, el componente crónico de la pobreza se reduce cuando el hogar cuenta con activos productivos físicos (tenencia de tierras de cultivo con títulos de propiedad, así como también la producción de subproductos pecuarios).

En el caso de las características del hogar (asociadas a capital humano), tres son muy importantes: la educación del padre, la educación de la madre y donde trabaja el padre. Si el padre tiene solo educación primaria aumenta la pobreza crónica y la transitoria al mismo tiempo, aunque el efecto es mayor en la pobreza crónica que en la pobreza transitoria. Si la madre tiene sólo educación primaria, aumenta la pobreza crónica y el efecto sobre la pobreza transitoria no es muy claro porque el coeficiente resultante es no significativo. Finalmente, si el padre trabaja en una empresa moderna (más de 50 trabajadores) se reduce el componente de pobreza crónica en el hogar pero aumenta el componente transitorio. Esto seguramente refleja el hecho de que los empleos en este sector son cada vez más inestables.

³³ Para una mayor discusión del estimador de Regresiones Censuradas de Cuantiles, véase: Jalan y Ravallion (2000); Cruces y Wodon (2003); quienes utilizan esta metodología para fines de explicación de la pobreza crónica y transitoria.

Cuadro 8. Resultados Regresiones de Cuantiles (70%)

	Total	Crónica.	Transitoria.
Características del Hogar			
Log Tamaño hogar	0.0547 *	0.0307 *	0.0102 *
Perceptores ingresos	-0.0147 *	-0.0085 *	-0.0027 *
Capital Social	0.0157 *	0.0066 **	0.0015
Capital Humano			
JH Mujer	-0.0064	-0.0049	-0.0039
JH Joven (<25 años)	-0.0063	-0.0022	0.0054
JH Adulto Mayor (>45 años)	-0.0132 *	-0.0056	0.0050
Primaria (padre)	0.0334 *	0.0187 *	0.0095
Superior (padre)	-0.0042	-0.0022	-0.0063
Primaria (madre)	0.0181 *	0.0106 *	-0.0003
Superior (madre)	-0.0364 *	-0.0215	-0.0074
Emp. Mediana grande (JH)	-0.0089	-0.0053	0.0036
Independiente (JH)	0.0067	0.0005	0.0039
Asalariado Privado (JH)	-0.0121	-0.0017	-0.0035
Activos físicos			
Máquina de coser	-0.0131 *	-0.0069 *	-0.0021
Teléfono	-0.0140 *	-0.0031	-0.0080 *
Auto, camioneta	-0.0095	-0.0023	-0.0032
Camión	-0.0388	-0.0119	-0.0118
Mototaxi	-0.0144	-0.0123	0.0202 **
Cultivos	0.0324 *	0.0596 *	-0.0057
Ganado	0.0233 *	0.0276 *	0.0069 **
Subproductos pecuarios	-0.0422 *	-0.0426 *	-0.0023
Tierras con título	-0.0470 *	-0.0681 *	0.0022
Shocks			
Desempleo	-0.0070	-0.0014	0.0159 *
Accidente / Enfermedad	0.0030	0.0010	0.0113 *
Desastre Natural	0.0151 *	0.0139 *	0.0007
Resto Shocks	0.0090	0.0089	0.0001
Constante	0.1001 *	0.1053 *	0.0234 *

Por otro lado, hay variables que explican sólo la pobreza transitoria, puesto que tienen coeficiente no significativo en la pobreza crónica. Entre estas variables destacan aquellas asociadas a shocks del hogar las cuales no resultaron significativas para el caso de la pobreza crónica. En particular, los resultados indican que son los shocks de empleo, salud/accidentes y desastres naturales los que tienen mayor impacto sobre la pobreza transitoria.

Para fines de nuestra hipótesis, cabe destacar que los activos productivos (capital físico) tienen una influencia más significativa en el caso de la pobreza crónica, es decir, cuando los hogares cuentan con: automóvil, moto, camión, tienen cultivos, tierras con título y producen subproductos agrícolas y/o pecuarios tienen mayor probabilidad de disminuir el componente crónico de su pobreza. Lo interesante del caso es que a juzgar por la magnitud de los coeficientes, el efecto del desastre natural es el más grande de todos, seguido del efecto de los shocks de salud/ accidentes. Los shocks de empleo tienen coeficiente significativo pero su magnitud es bastante menor a las de los otros shocks. Esto probablemente refleja, nuevamente, el hecho de que las personas ya han incorporado en su comportamiento laboral, la extrema rotación que existe actualmente en el mercado de trabajo.

Finalmente, también hay variables que explican por igual la pobreza crónica y la transitoria al mismo tiempo. Estos dos componentes de la pobreza se reducen con ciertas características de la vivienda, como cuando estas cuentan con capital público (servicios básicos como: agua y desagüe, alumbrado eléctrico), cuando hay un mayor número de preceptores de ingresos en el hogar y aumentan cuando el hogar tiene más miembros en el hogar.

Capítulo 4

Hacia una red de protección de los activos productivos

La implicancia más importante de verificar una alta dinámica en la pobreza se refiere a las formas en que se desarrolla la política social. En general, la discusión sobre como luchar contra la pobreza tiene tres grandes variantes: protección, empoderamiento y oportunidades (CPRC, 2005). La practica más común en los países latinoamericanos y Perú, es la promoción de redes de seguridad y protección social, es decir, redes que combinan programas de tipo asistencial con programas que se activan una vez ocurrido algún evento no deseado (shock). Por esta razón, no disminuyen los riesgos sociales que como hemos visto, tienen enormes implicancias sobre el bienestar de los individuos.

El rol de las redes de protección social ha sido analizado en diversos estudios y documentos en el país³⁴. Dichos estudios coinciden en señalar que estos mecanismos son necesarios pero no existe consenso respecto a su impacto en la reducción de la pobreza. Así, la discusión actual se sitúa en el terreno de la eficiencia y pertinencia de estos mecanismos. Todo el tema de la administración de los riesgos sociales, cuya relevancia ha quedado demostrada en la discusión previa de este documento, no esta incluida sin embargo en esta estrategia. Por esta razón, consideramos que una propuesta de reducción efectiva de la pobreza debe incluir un agenda que permita incluir la administración de los riesgos sociales, especialmente aquellos que afectan mas a los pobres, en la estrategia de lucha contra la pobreza.

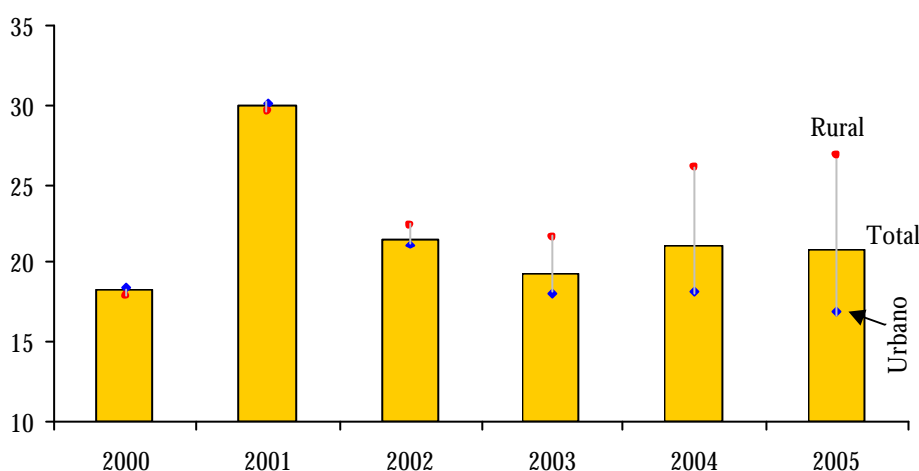
En esta sección proponemos algunos elementos que se deberían tomar en cuenta a la hora de definir una política social que tome en cuenta la reducción de los riesgos sociales. No hay que olvidar sin embargo, que dada la naturaleza dinámica de la pobreza, la política social debe estar pensada por lo menos en dos niveles, una para los pobres crónicos, orientada a atenuar la carencia de activos productivos, y otra para los pobres transitorios, orientada a mejorar la administración de los riesgos que afectan a estos activos. En la sección previa se vio como los shocks o riesgos sociales pueden afectar ambas dimensiones, pero los shocks no son los únicos determinantes de ambas condiciones. En esta sección nos concentramos en ellos a fin de poder incluirlos en la agenda de la política social peruana.

³⁴ Véase Tesliuc (2006) por ejemplo.

3.1 Vulnerabilidad y shocks que enfrentan los pobres³⁵

Lo primero es establecer con detalle que tipos de shocks o eventos inesperados afectan el bienestar de los pobres y a través de que mecanismos se dan estos procesos. La información sobre shocks en las encuestas de hogares se empezó a recoger en las encuestas nacionales de hogares desde el año 2000³⁶. Ese año se registro que un 20% de los hogares entrevistados tuvo un al menos un shock en los 12 meses previos a la encuesta. El año 2001, ese indicador subió hasta el 30% y luego descendió nuevamente a niveles alrededor del 20% en los años subsiguientes.

Grafico 10. Perú: incidencia de shocks.



Fuente: Elaboración propia en base a Enaho- INEI

Lo mas interesante sin embargo es lo que ocurrió a partir del año 2002. Si en el 2000 y el 2001, los shocks afectaban por igual a los sectores urbanos y rurales, desde el año 2002 en adelante se observa una clara diferencia en la incidencia de los shocks urbanos y rurales: hay una clara reducción de la incidencia de los shocks en las zonas urbanas y un incremento de los shocks en las zonas rurales.

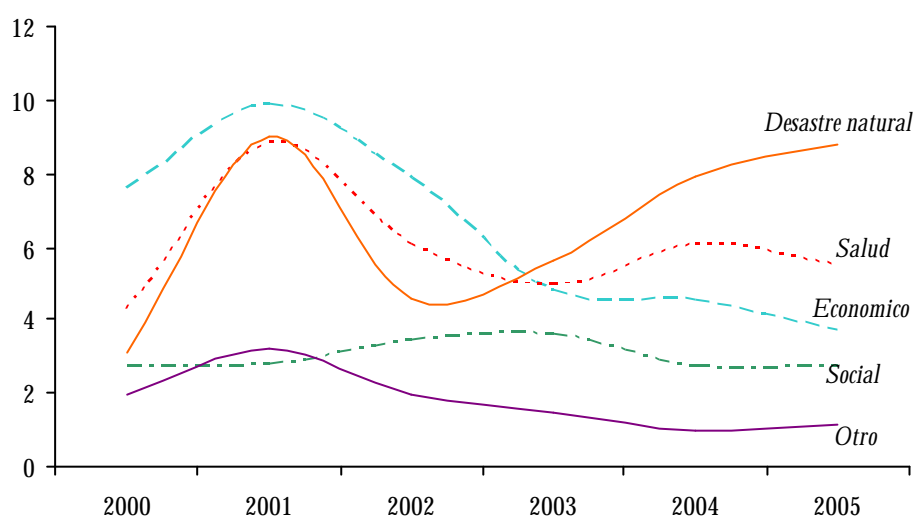
Para analizar este cambio en los patrones de incidencia de los shocks decidimos entonces desagregar que ha ocurrido en estos últimos años para que se observe este cambio. En el grafico 11, se presenta la evolución de los diferentes tipos de shocks agrupados en: a) shocks económicos, asociados a la perdida del empleo de algún miembro de la familia o la quiebra/perdida de algún negocio, b) shocks naturales, asociados a desastres de tipo natural, c) shocks de salud, asociados a algún episodio de enfermedad o accidente o incluso muerte de algún miembro de la familia, d) shocks sociales que incluye principalmente delincuencia, y d)

³⁵ Un análisis previo sobre el tema de la vulnerabilidad para el caso peruano se pueden encontrar en Banco Mundial (2005)

³⁶ Hay que recordar en todo momento que estas son respuestas subjetivas de los hogares respecto de la incidencia de los diferentes eventos. Es probable que lo que es un shock para un hogar no lo sea para otro, y que en algunos sectores de la población se tienda a subestimar algunos de ellos.

otros, donde se incluyen eventos catastróficos (incendios, por ejemplo). Se observa que a partir del año 2002, cuando empieza el periodo de recuperación de la economía, los shocks económicos empiezan a reducirse de manera significativa. En cambio, los shocks que crecen son aquellos asociados a desastres naturales y por tanto, a los sectores rurales de la economía. La reducción de los shocks económicos es esperable en la medida que el crecimiento económico efectivamente puede ayudar a reducir este tipo de eventos. En cambio el incremento en los shocks naturales tiene que ver con los nuevos fenómenos que han ocurrido en las zonas rurales en los últimos años, como las sequías en la costa o las heladas en la sierra (especialmente del sur).

Grafico 11. Tipos de shocks más frecuentes que afectan a los hogares



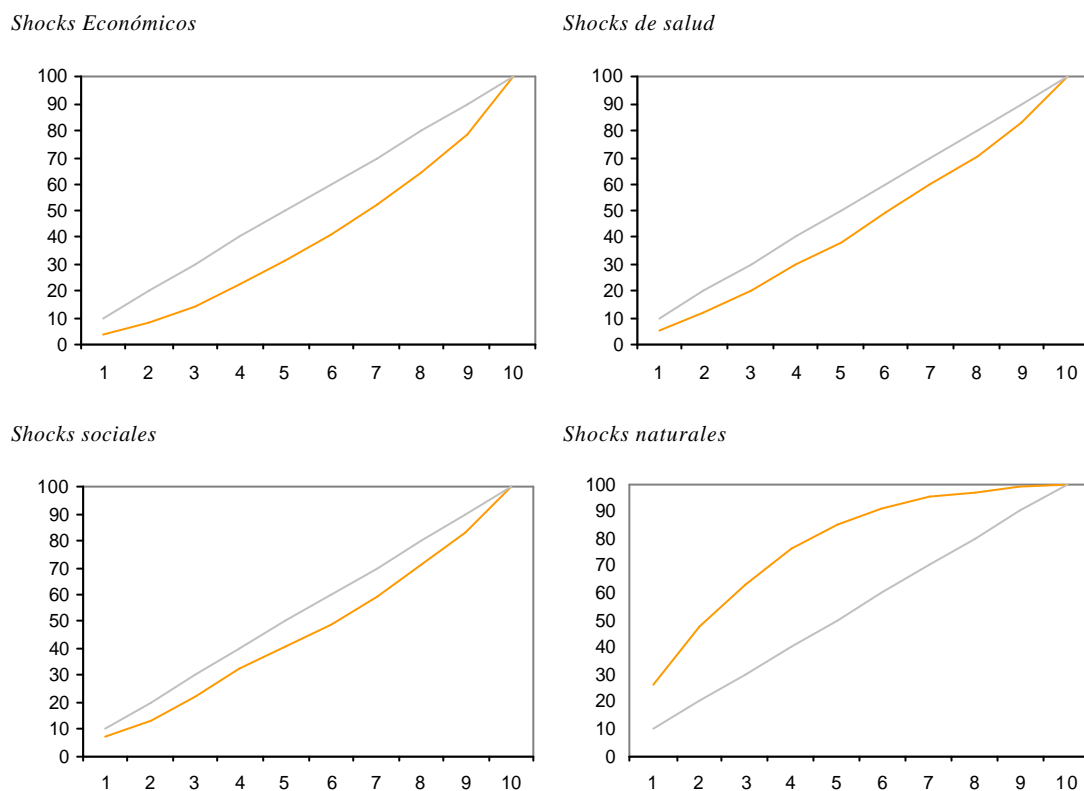
Fuente: Elaboración propia en base a INEI ENAHO

¿A quienes han afectado mayoritariamente estos shocks, a los pobres o a los no pobres?. Para responder a esta interrogante, en el grafico 12, se realiza un análisis simple de progresividad en la incidencia de estos eventos. Lo que se encuentra es bastante sorprendente. En primer lugar, se encuentra que los shocks económicos afectan ligeramente más a los menos pobres que a los más pobres. Esto probablemente resulta del hecho que aquellos que tienen un trabajo o negocio que les reporta algún ingreso fijo, y lo pierden y a eso lo consideran un shock, no necesariamente se encuentran entre los más pobres del país. Los más pobres tienen trabajos que son sumamente inestables y quizás por ello ni siquiera consideran a la pérdida de un “empleo” como un shock. Así, de ser esta hipótesis cierta, los más pobres no reportarían como shocks económicos a estas circunstancias, mientras que los menos pobres si lo harían.

En segundo lugar, los shocks de salud (asociados a enfermedades y accidentes) y los shocks sociales (asociados principalmente a la delincuencia), parecen afectar por igual a pobres como a ricos, con una ligera concentración en los deciles menos pobres. Esto quiere decir que toda la población, sin importar su posición en la distribución de los ingresos, esta expuesta de igual manera a los diferentes tipos de shocks. En el caso de la delincuencia uno esperaría que los

afectados sean los más ricos pero en realidad, esto no es tan marcado. En el caso de las enfermedades y accidentes uno esperaría que estas se concentren en los segmentos mas pobres pero esto tampoco ocurre. En estos casos, la diferencia entre pobres y no pobre no ocurre en la incidencia de estos riesgos sino en la forma en que los administran.

Grafico 12. A quiénes afectan más los diferentes tipos de shocks 2004



Fuente: elaboración propia en base a INEI Enaho

Una cosa muy diferente es lo que ocurre en los shocks asociados a los desastres naturales. En este caso, si hay una clara mayor incidencia de este tipo de eventos en el caso de los más pobres. Este hecho tiene una enorme importancia para fines de la política social. A diferencia de los otros casos, en donde las políticas podrían estar asociadas a proporcionar a los pobres instrumentos para ayudarlos a administrar mejor los riesgos sociales, en el caso de los desastres naturales, se necesita además actividades de prevención para que la incidencia no este tan concentrada en los mas pobres. Es muy claro, dicho sea de paso, que cualquier política que se oriente a modificar este patrón de riesgos, tendrá efectos notables sobre la reducción de la pobreza en el país

3.2 Estrategias y reacciones de los hogares frente a los diferentes shocks

Existe evidencia que los pobres suelen tomar determinadas estrategias frente a la existencia permanente de riesgos que los afectan, es decir, los pobres no se quedan sin hacer nada, cuando son afectados por un shock microeconómico. Lamentablemente, muchas veces las

estrategias que asumen no son muy efectivas y tienen grandes costos y comprometen sus recursos productivos, lo que los lleva luego a quedar atrapados en la pobreza.

Este hecho ha sido reconocido por la literatura internacional. Un esquema general de interpretación de las reacciones que tienen los hogares frente a distintos tipos de shocks, lo plantea Dercon et al (2005), cuyo planteamiento principal se muestra en el gráfico 13. En general existen cuatro tipos de estrategias que asumen los hogares ante la presencia de un shock: a) estrategias de diversificación de ingresos, b) ajuste de activos, c) aseguramiento informal y d) aseguramiento formal o de mercado. Al interior de cada estrategia, existen grados de respuesta, según la magnitud del shock específico que haya ocurrido. Dercon et al (2005), distinguen dos tipos de shocks (menos intensos y más intensos) que conllevan a dos tipos de respuestas: estrategias de reacción y estrategias de supervivencia.

Grafico 13. Estrategias de los hogares frente a distintos tipos de shocks



Elaborado en base a Dercon et al (2005)

Las acciones específicas tomadas difieren según cada estrategia y nivel de intensidad del shock. En primer lugar, en el caso de la estrategia de diversificación de ingresos, que es la más común, las actividades comunes consisten en la diversificación de actividades orientándolas hacia aquellas que son menos riesgosas (pero al mismo tiempo menos productivas) o a través de la migración de miembros de la familia a conseguir ingresos en otros mercados laborales. Cuando el shock es más intenso, una estrategia de supervivencia es enviar niños a trabajar, retirándolos de la escuela y por tanto comprometiendo la acumulación de capital humano en el hogar.

En la estrategia de ajuste de activos, lo usual es generar ahorros para poder protegerse frente a situaciones adversas - aunque esto pueda ser poco realista por el tiempo que toma ahorrar en

niveles suficientes para cubrir ciertos tipos de eventos - y cuando el shock ocurre y es de una magnitud alta, las familias suelen vender o hipotecar activos físicos o productivos, perdiendo así los activos productivos que fueron acumulados durante un periodo largo de tiempo. Esta es una de las estrategias también comunes pero de las más perniciosas en términos de lucha contra la pobreza, pues es una de las puertas de entrada a la pobreza de larga duración (hasta que vuelva a acumular otra vez los activos productivos perdidos).

En tercer lugar, en el caso de la estrategia de aseguramiento informal, lo usual es que frente a un shock, operen redes informales de parientes o amigos para solucionar los problemas específicos, y cuando el shock es muy intenso, se suele recurrir a la caridad. Sin embargo, el mayor problema es que esta estrategia solo puede cubrir eventos menores, y mientras mayor sea el riesgo, menor será su efectividad. Finalmente, existe también la alternativa del aseguramiento privado, a través de mecanismos de mercado, vía la compra de seguros comerciales, pero por la naturaleza de los riesgos a cubrir y por la naturaleza de los clientes potenciales (los pobres), esta estrategia es poco utilizada. En todo caso, los seguros son un mecanismo potencial existente, y cuando los shocks son de alta intensidad, se puede también recurrir a préstamos o créditos comerciales, en el caso de aquellas familias o personas que puedan acceder a estos mercados.

¿Cuáles de estas estrategias son las más utilizadas por las familias peruanas?³⁷. En el cuadro 9 se presentan cifras de la encuesta nacional de hogares. Se observan tres estrategias principales.

- ✓ Una primera – la principal – es aquella en la que las familias asumen acciones de auto ayuda cuando ocurre un shock. Las respuestas más frecuentes en este caso es que cuando ocurre un evento no deseado, las familias deben trabajar más (generalmente más tiempo), disminuyen consumo y reducen sus ahorros o las inversiones.
- ✓ Una segunda estrategia se basa en los mecanismos de ayuda comunitaria. A través de estos mecanismos, las familias afectadas se suelen financiar a través de préstamos o solidaridad de amigos, parientes o vecinos (las famosas polladas “profundas” son un ejemplo de ello). Esta estrategia es también importante, y de hecho es la estrategia más utilizada luego del ya mencionado mecanismo de “trabajar más”.
- ✓ Finalmente, una tercera estrategia es formal o institucional. Aquí se incluyen mecanismos de apoyo desde el Estado o desde la sociedad civil (ONGs) o también de mecanismos privados como el de los seguros. Sin embargo, como era previsible, esta es la estrategia menos frecuente de todas las existentes. Por tanto, se puede reconocer que existe un gran espacio para la acción tanto desde el estado como desde el sector privado a través de mecanismos de aseguramiento, que se puedan adaptar a este tipo de riesgos y de clientes.

³⁷ Hay que recordar que en el año 2001 un 30% de las familias peruanas indicó que experimentó al menos un shock cifra que en el año 2004 se redujo al 20%.

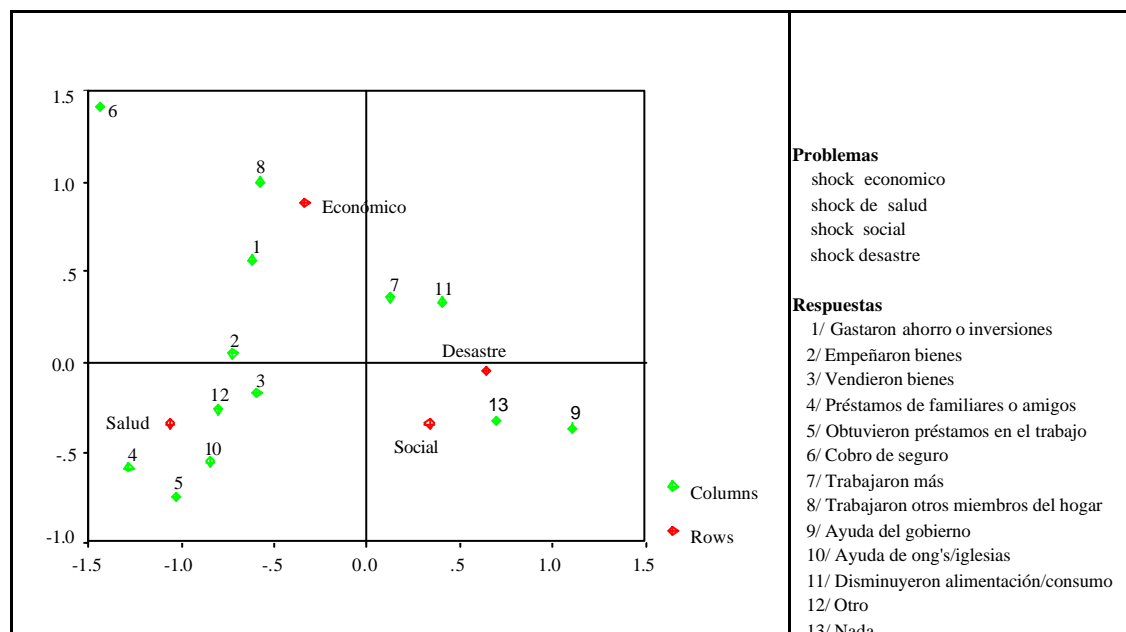
Cuadro 9. Estrategias de administración de riesgos de las familias peruanas

Que hicieron para solucionar la situación	2001			2004		
	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total
Desarrollo alguna estrategia	71.0	87.5	81.7	59.9	82.3	71.7
Autoayuda						
Trabajaron más	31.4	33.2	32.6	21.7	28.4	25.3
Disminuyeron alimentación/consumo	18.2	19.6	19.1	17.4	12.1	14.6
Gastaron ahorro o inversiones	9.9	14.3	12.8	8.6	15.7	12.4
Vendieron bienes	4.8	5.8	5.5	6.0	5.4	5.7
Trabajaron otros miembros del hogar	3.7	6.6	5.6	2.6	4.1	3.4
Empeñaron bienes	0.9	3.2	2.4	0.1	1.4	0.8
Mecanismos comunitarios						
Obtuvieron préstamos de familiares/amigos	8.7	18.0	14.7	7.2	22.8	15.4
Obtuvieron préstamos en el trabajo	0.6	3.9	2.8	0.4	2.7	1.6
Mecanismos institucionales						
Ayuda del gobierno	3.3	0.4	1.4	1.7	0.4	1.0
Ayuda de ong's/iglesias	1.0	0.6	0.7	0.8	0.5	0.7
Cobro de seguro	0.1	0.5	0.3	0.0	0.1	0.1
Otro	5.7	8.8	7.7	3.0	7.0	5.1
No hizo nada	29.0	12.5	18.3	40.1	17.7	28.3

Fuente: elaboración propia en base a ENAHO 2001, 2004

La siguiente pregunta es ¿cuales son las estrategias que mas se asocian con cada problema en particular?. Para analizar este punto se ha elaborado un mapa de correspondencia que se muestra en el grafico 14.

Grafico 14. Mapa de correspondencia entre shocks y estrategias usuales



Fuente: elaboración propia en base a Enaho 2004

En este mapa, los shocks son de cuatro tipos: a) económicos, b) de salud (enfermedad, muerte o accidente), c) sociales (delincuencia) y d) desastres (naturales o incendios). Se observa que no todos los shocks son enfrentados de la misma forma por los hogares.

- ✓ Para los shocks económicos, las estrategias más comunes son que otros miembros del hogar trabajen (8) o gastar ahorros o inversiones (1)
- ✓ Para los shocks de salud, las estrategias más comunes son préstamos de familiares o amigos (4), préstamos en el trabajo (5), ayuda de ONGs o iglesia (10) y otros (12)
- ✓ Para los shocks asociados a desastres y los shocks sociales, las estrategias más comunes son no hacer nada (13) y esperar ayuda del gobierno (9), que dada su escasa presencia equivale prácticamente a no hacer nada.
- ✓ Hay algunas estrategias compartidas. Las estrategias (7) trabajar más o disminuir consumo (11), se encuentran en un punto intermedio entre shocks económicos y shocks de desastres naturales. En cambio, la estrategia (6) asociada al uso de seguros no tiene relación con ningún shock en la medida que es escasamente usada por los hogares

En suma pues, se puede decir que ante shocks económicos, las familias suelen tener estrategias individuales y que frente a shocks de salud, a estas estrategias individuales se le suman las estrategias basadas en la ayuda de la comunidad. Frente a los desastres naturales y otros eventos (como ser víctimas de la delincuencia por ejemplo), no se hace nada o se espera la acción del gobierno. Es decir, frente a estos shocks las familias se encuentran totalmente desprotegidas

3.3 Acumulación y protección de activos productivos (instrumentos de trabajo)

Las estrategias mencionadas demandan la configuración y desarrollo de acciones específicas de acción, orientadas a una mejor administración de los riesgos sociales. La primera pregunta a discutirse entonces es cuáles de estos shocks afectan más a los pobres³⁸. Tanto la literatura especializada, como la evidencia mostrada en este documento indica que los shocks más relevantes son en realidad aquellos que afectan a los activos productivos, sea directamente (por efecto del shock) o indirectamente (dada por la reacción de la familia ante el shock)

³⁸ Según un informe de la CHPRC (2005), la composición de pobres crónicos y transitorios debe determinar el énfasis en la política social. Así, *“en un país donde la pobreza es predominantemente transitoria, donde la gente pobre tiene una alta probabilidad de mejorar su posición, las políticas se deben enfocar principalmente en (políticas) que ayuden a la gente a salir de la pobreza, a evitar caer en la pobreza crónica y a reducir su vulnerabilidad (como programas de seguridad frente al desempleo, programas de acceso a microcrédito, y programas de prevención frente a los distintos riesgos en general). En cambio, en un país donde predominan los pobres crónicos las políticas de redistribución de activos, reducción de la exclusión social (en el mercado de trabajo y en las instituciones públicas), inversión directa en infraestructura social y redes de seguridad social de largo plazo deben tener preponderancia”*.

¿Cuales son los activos productivos con que cuentan los pobres?. Básicamente la productividad de su trabajo que depende de su fuerza de trabajo, sus instrumentos de trabajo (tierra o equipamiento productivo) y la forma en que los combina. La mayor parte de las veces, los pobres solo cuentan con su fuerza de trabajo – que es a su vez su único instrumento de trabajo- lo cual es sumamente relevante para el caso urbano, aunque en otros casos, básicamente entre aquellos que no trabajan como asalariados, también es importante el equipamiento que han podido acumular (kiosco, carreta, mototaxi, computadora, etc.). En cambio en áreas rurales, la calidad de los terrenos, pueden ser activos tan o mas importantes que la fuerza de trabajo en si misma. Cuando los desastres naturales afectan a estos terrenos, o los cultivos que en ellos se desarrollan, el año agrícola se pierde y la familia demora en recuperarse.

Cuadro 10. Tipos de políticas sugeridas para los crónicamente pobres

Seguridad y salud	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Los crónicamente pobres son dependientes de su fortaleza física como única herramienta de trabajo y están expuestos a altas probabilidades de enfermarse. Los programas de prevención deben poner énfasis en proporcionarles los medios para mantenerse sanos. ✓ Los programas de protección básicos pueden enfocarse en los perceptores de ingresos del hogar. Una seguridad mínima en este campo, permitirá invertir en capital humano y físico, variables que ayudan luego a salir de la pobreza crónica. ✓ El paquete mínimo incluye mecanismos que permitan a los pobres evitar situaciones catastróficas como muertes tempranas o enfermedades prolongadas.
Empoderamiento	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Los pobres deben poder aprovechar las oportunidades que genera la economía, eliminando las fuentes de exclusión, generados por procesos históricos y estructuras sociales diversas. ✓ Existe consenso en reducir la exclusión, pero no sobre lo que se debe hacer para acabar con la misma. Existe resistencia por parte de algunos sectores que se benefician de la exclusion.
Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Una política asistencialista eficiente inicialmente para los pobres crónicos que no pueden salir de su condición de pobreza a pesar de que tratan siempre. Esta asistencia económica debe buscar evitar que se deteriore aun mas el poco capital familiar acumulado y al mismo tiempo permitir el transito de una dependencia parcial a una vida independiente. ✓ Evitar destruir la productividad de los crónicamente pobres debe convertirse en una de las metas del crecimiento. El crecimiento debe ir acompañado de la preocupación social porque llegue a todos, una mayor protección social se debe buscar en la medida de lo posible. ✓ Debe existir especial preocupación por los niños por su efecto en el largo plazo, ya que tiene consecuencias irreversibles para ellos, para los hijos de estos y para el país en general. Hay que tomar en cuenta la interdependencia entre nutrición, educación y salud, además del trabajo infantil y de la falta de oportunidades. La inversión en niños es fundamental para romper estos círculos viciosos de pobreza familiar, a los que precisamente se les llama pobres crónicos.

Fuente: elaboración propia en base a CHPRC

¿Cuales son los mecanismos o instrumentos necesarios para proteger estos activos y la productividad de los pobres? Básicamente tres. En primer lugar, una política asistencial muy clara para incrementar y proteger los escasos activos productivos con que cuentan los pobres, especialmente aquellos que se encuentra en pobreza crónica. Las políticas sugeridas, se pueden clasificar a su vez en tres grandes áreas: a) protección de su principal herramienta de trabajo, es decir, ellos mismos, b) reducción de la exclusión vía el empoderamiento y c)

mejora de oportunidades, vía el fomento y protección de la productividad del trabajo de los pobres, para lo cual la inversión en los niños es una de las prioridades más importantes.

Un programa que podría ser utilizado por un esquema de protección de los pobres es el del aseguramiento de los perceptores de ingreso del hogar. En el Perú, cerca de dos tercios de los trabajadores no son asalariados y trabajan en la más absoluta informalidad. La mayoría de estos trabajadores no asalariados son trabajadores independientes, que cuando enferman o se accidentan no solo ven reducirse los ingresos del negocio que realizan sino que al mismo tiempo, ven limitadas las posibilidades de que este negocio se transforme en algo más en el futuro.

En segundo lugar, se necesitan esquemas de asistencia a la protección de activos productivos, que trasciendan a los hogares o individuos y se concentren en aquellas zonas en donde los shocks afectan con más fuerza, las zonas rurales y urbano - marginales según nuestros resultados estadísticos. En estos casos, la protección tiene que ser comunitaria o con criterio geográfico. Por ejemplo, la asistencia a prevenir desastres se realiza claramente mejor con un esquema geográfico que con uno individual.

Recuadro 1. ¿Seguros para los pobres?

Los seguros son herramientas de prevención que tiene la intención de brindar seguridad a quienes lo adquieren de que serán cubiertos (protegidos) en caso que ocurra un evento no deseado. Por lo general, se han desarrollado en mercados en los cuales existen suficientes incentivos e interesados para adquirirlos ¿Es posible generar un mercado de seguros los riesgos sociales?. Recientemente la literatura internacional (Dercon, 2004) ha empezado a pensar en seguros contra la pobreza. Algunas consideraciones son importantes:

- ✓ Asimetría de información. Esta falla de mercado se presenta en todos los seguros pero de manera más aguda en el caso de los pobres. La selección adversa y el riesgo moral también que se suelen solucionar con esquemas de seguros por grupo y de pagos coordinados, no parecen ser atractivos para el caso de los más pobres.
- ✓ Los más pobres normalmente se encuentran ligados al sector informal y esto incrementa los costos de transacción tanto para los aseguradores como para los asegurados.
- ✓ La provisión de un seguro se hace más complicada cuando el fenómeno que se cubre no tiene una frecuencia regular debido a que no se pueden calcular adecuadamente los costos.
- ✓ Hay algunos shocks que afectan a los pobres que afectan a toda una sociedad al mismo tiempo (covarían con la población) lo cual los hace poco atractivos para las aseguradoras.
- ✓ Algunos seguros sociales en países en desarrollo (promovidos y subsidiados por el estado) no han tenido el alcance necesario como para llegar a los más pobres. Además, normalmente han operado con pérdidas, dañando así la sostenibilidad del programa en el largo plazo.

Por estas razones, un seguro contra la pobreza debería tener ciertas particularidades en su diseño institucional y de incentivos. Entre ellos se pueden mencionar:

- ✓ Una herramienta ex ante y ex post al mismo tiempo. De manera que se elimine la incertidumbre propia de las redes sociales y se eliminen también los problemas de información relacionados a los seguros.
- ✓ Un modelo agente – compañero. La provisión del servicio debe ser llevada a cabo por dos tipos de actores. Uno (compañero), que esté en contacto permanente con la población objetivo, que se encargue de identificar y captar al pueblo objetivo, además de distribuir los beneficios del servicio. El otro (agente), que sea una unidad especializada en proveer seguros, de manera que garantice la sostenibilidad del mismo (puede ser privada o estatal).
- ✓ Una prima subsidiada por el estado, debido a las características del grupo objetivo y a los shocks a los que están expuestos. Es más efectivo que esta sea pagada en pequeñas cuotas con mayor frecuencia que lo normal.
- ✓ Dos herramientas para generar confianza: 1) Inversión (con los excedentes de las ganancias) en obras que reduzcan la vulnerabilidad de la población referente (incluso se puede promover la participación de estos). 2) Generar paulatinamente una política de reaseguros, de manera que se logre ampliar el público objetivo y la cobertura.

Todo esto requiere previamente reducir la exposición de los pobres a los riesgos. Para ellos mecanismos de prevención más horizontales son más que necesarios.

Sobre este punto discutiremos en la siguiente sección pero aquí queremos adelantar que esta estrategia se puede realizar de manera descentralizada y a través de esquemas multi-institucionales, articulados en torno a la necesidad que tienen las familias de que sus instrumentos de trabajo sean protegidos.

En tercer lugar, como lo ha planteado recientemente la literatura internacional, es necesario plantear un mayor desarrollo del mercado de seguros para proteger los instrumentos de trabajo o activos productivos de los pobres. El aseguramiento es ciertamente complejo pero vale la pena discutir cuales son aquellos factores que limitan la expansión del aseguramiento entre los pobres (recuadro 1). Según Dercon et al (2005), los seguros para pobres no se desarrollan debido a dos grandes factores: a) los riesgos a ser cubiertos son usualmente covariantes (afectan a muchos a la vez) y b) los bajos ingresos de los pobres exacerban los problemas de información y de transacción, generalmente existentes en los mercados de seguros.

Esto sin embargo, no debe llevar a pensar que no es posible la existencia de seguros para los pobres. De hecho, los pobres tienen cierto tipo de mecanismos que usan para protegerse que pueden ser la base de un sistema de seguros privados pero ciertamente con participación del estado. La clave está en que lo que se necesita proteger prioritariamente son los instrumentos de trabajo (activos productivos) de los pobres.

Desde el punto de vista del diseño de un mecanismo de aseguramiento para estos shocks requeriría necesariamente un modelo tipo agente – compañero en donde la empresa privada junto con un subsidio del Estado – siempre presente en la política social- harían viable que los pobres tengan un mecanismo de aseguramiento. Este subsidio además, puede darse bajo la forma de un mecanismo que subsidie las primas a ser pagadas por el Estado.

Sin duda, esta política por sí sola no haría viable el sistema, el cual requiere necesariamente de las otras dos – protección básica a nivel individual y colectivo – las cuales además tienen por objetivo reducir la exposición al riesgo. Si el riesgo se atenúa, además, el mecanismo de aseguramiento resultara más económico desde el punto de vista financiero.

3.4 Implicancias para la política social peruana

Los activos productivos, son el elemento clave para la dinámica de la pobreza. Sin embargo, existe una enorme asimetría en su dinámica pues la acumulación es un proceso de larga duración pero la pérdida de los activos productivos es un fenómeno intempestivo, que tiene enormes implicancias para los flujos de entrada a la pobreza. A pesar de eso en el país existen pocas iniciativas orientadas a la transferencia de activos productivos y menos aun mecanismos de protección de dichos activos.

Iniciar una política en esta dirección sin embargo, requiere un proceso de priorización puesto que los recursos casi todos están ya asignados³⁹ y por tanto no es posible proteger todos los activos productivos. Según Tesliuc (2006), la red de protección social peruana esta compuesta por tres elementos básicamente asistencialistas y su presupuesto es ínfimo pues equivale al 0,65% del PBI.

- ✓ Programas de asistencia alimentara, que comprende 27 programas con un presupuesto del 0,4% del PBI y con un volumen de beneficiarios de 9.5 millones de personas
- ✓ Fondo social (Foncodes) que utiliza un presupuesto de 0,15% del PBI, menos de la mita de lo que gastaba hace unos años
- ✓ Programas de empleo temporal, los denominados programas A Trabajar (urbano y rural) con un presupuesto de 0.1% del PBI

En este esquema, solo el Foncodes tendría algún rol en el tema de la administración de riesgos sociales que afecten a activos productivos pero el presupuesto de este fondo se ha reducido drásticamente. Por esta razón, no solo es necesario fortalecer la red de protección en el Perú sino que además es necesario incorporar en ella elementos que ayuden a los hogares en la administración de los riesgos sociales que las afectan. Inicialmente se puede concentrar la atención en aquellos shocks que son más relevantes, es decir, aquellos que afectan a los activos productivos (instrumentos de trabajo) que son más importantes para el nivel de vida de las personas. La evidencia econométrica mostrada en las secciones previas indica que los shocks más importantes, son los naturales, los de salud/accidentes y los económicos, que precisamente afectan a los activos más importantes de los pobres: la salud de las personas, sus terrenos productivos y sus instrumentos de trabajo. Por tanto, deben ser prioridad en la elaboración de políticas de protección de activos productivos. A continuación detallamos cada uno de estos casos.

a. Desastres naturales

El más importante de los riesgos identificados es el que se refiere a los desastres naturales. La primera pregunta a plantearnos es la dimensión de este fenómeno. ¿Cuántos desastres naturales ocurren realmente en el Perú?⁴⁰ Según datos recopilados por el *Center for Research on the Epidemiology of Disasters* (CRED) en el Perú, ocurren entre 4 a 12 eventos que se podrían considerar desastres naturales cada año⁴¹. Lo más interesante de esta base de

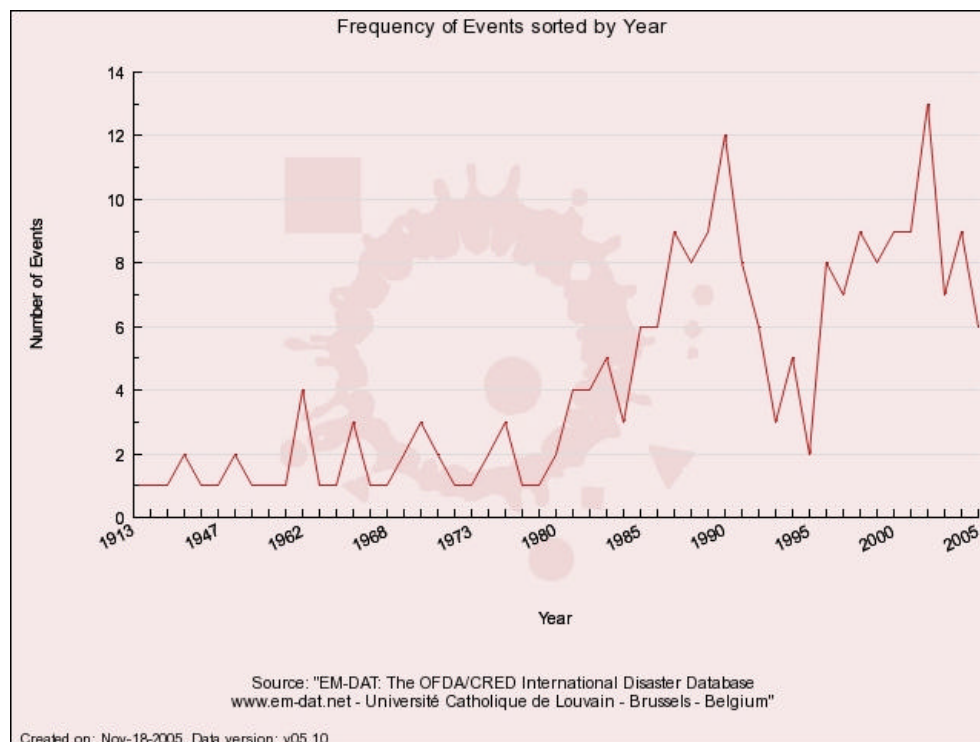
³⁹ Cabe indicar sin embargo que según el Banco Mundial (2006) el gobierno no ha ampliado el gasto social de manera consistente con la ampliación de la disponibilidad fiscal en los últimos años, con lo cual quedaría abierta la posibilidad de mayores recursos en esta dirección

⁴⁰ Aquí cabe indicar que las fuentes existentes registran eventos desastrosos en general, incluyendo incendios industriales, derrumbes de viviendas, etc. Sin embargo, los desastres naturales explican la mayor parte de sus registros, tanto en frecuencia como en gravedad de resultados. Por ello en este documento se considerará eventos desastrosos y desastres naturales indistintamente.

⁴¹ Es preciso indicar que el CRED sólo registra aquellos eventos desastrosos que cumplen al menos uno de los siguientes requisitos: a) haber causado la muerte de 10 o más personas, b) existencia de 100 o

datos es que permite observar un incremento en el número de eventos de desastres naturales en las últimas décadas, en relación a lo que ocurría hasta inicios de los años ochenta por ejemplo. Se puede tratar simplemente de un problema de medición – lo cual no es mencionado por esta base de datos - pero la idea de que el número de eventos desastrosos se viene incrementando es un tema que habría que analizar con más detalle⁴².

Grafico 15. Número de Eventos Desastrosos.



¿Que tipo de desastre es el que más ocurre en el Perú? Según datos recopilados por el CRED, los eventos han ido cambiando en importancia a lo largo de los años. Así, en los años 80, los más importantes fenómenos naturales eran las inundaciones, seguramente influenciado por el gran fenómeno del niño que tuvo lugar en el año 1983. Sin embargo, en la década de los 90, las sequías fueron los fenómenos mas importantes, y en los primeros años de la presente década, las temperaturas extremas (heladas o altas temperaturas) se han convertido en fenómenos frecuentes. Esto se puede apreciar en el cuadro 11, en donde además se observa el crecimiento mencionado de 1,7 millones de afectados⁴³ en la década de los 80 a 5,3 millones

más personas afectadas, c) que al menos se haya hecho un llamado de asistencia internacional o d) que se haya declarado en estado de emergencia la zona del desastre.

⁴² Otra fuente de información alternativa es la del sistema de defensa civil peruano. Este sistema tiene información desde la década pasada y efectivamente también exhibe un incremento en el número de eventos de desastres naturales. Sin embargo, este incremento en el número de eventos ha estado acompañado de una reducción en el número de damnificados que cada evento ha traído consigo. Este indicador es altamente volátil y depende ciertamente de la magnitud de cada evento natural pero fluctúa bastante, al punto que en el año 2000 se reportaron 400 mil damnificados pero en el año 2004, ese número había bajado a menos de 100 mil.

⁴³ De acuerdo a CRED, total de afectados incluye a los heridos, gente que se quedó sin vivienda y quienes recibieron asistencia durante un periodo de emergencia.

en los 90, mientras que sólo en los primeros cinco años de esta década la cifra de afectados llega a 4,6 millones.

Cuadro 11. Perú. Total de afectados por desastres naturales.

	80s	90s	00s
Inundación	61.5	26.8	3.3
Terremoto	1.4	4.4	7.8
Sequías	36.1	62.1	0.5
Temperatura Extrema	0.2	0.0	86.6
Epidemia	0.0	5.9	0.0
Otros	0.8	0.8	1.9
Total %	100.0	100.0	100.0
<i>Total (millones)</i>	<i>1.7</i>	<i>5.3</i>	<i>4.6</i>

Elaboración Propia. Fuente: CRED

Ante esta situación, ¿cual es la estrategia de enfrentamiento de desastres naturales existentes en el país?. Lo más común es que los hogares tengan que enfrentar estos shocks por su propia cuenta. En efecto, la información proveniente de las encuestas de hogares indica que las estrategias más comunes son aquellas que dependen precisamente de los propios hogares, como trabajar más o disminuir alimentación o consumo. Es interesante notar que estas estrategias son más frecuentes entre los no pobres, en tanto que los pobres frecuentemente declaran no hacer nada, lo cual debe interpretarse como que no cuentan con mecanismos mínimos para la administración de estos riesgos, y por tanto se encuentran en la más abierta desprotección. En este caso, aun los mecanismos de ayuda comunitaria y la ayuda del gobierno son bastante escasos y los mecanismos de aseguramiento prácticamente no existen

Cuadro 12. Reacciones de los hogares frente a shocks naturales (2004)

	pobres	no pobres	total
Hizo algo	56.91	64.56	58.93
Trabajaron más	18.99	24.27	20.39
Disminuyeron alimentación/consumo	19.69	15.47	18.58
Gastaron ahorro o inversiones	5.47	6.29	5.69
Vendieron bienes	3.50	4.42	3.74
Préstamos de familiares o amigos	3.30	4.59	3.64
Otro	1.22	4.08	1.97
Ayuda del gobierno	1.90	1.95	1.92
Trabajaron otros miembros del hogar	1.83	1.93	1.85
Ayuda de ong's/iglesias	0.86	1.25	0.96
Préstamos en el trabajo	0.05	0.29	0.11
Empeñaron bienes	0.10	0.00	0.07
Cobro de seguro	0.00	0.00	0.00
No hizo nada	43.09	35.44	41.07

Fuente: Elaboración propia en base a ENAHO 2004 anual - INEI

No se ha generado un mercado privado de aseguramientos contra este tipo de eventos en el país. Entonces cabe preguntar, ¿qué se hace desde el Estado? El esquema institucional está conformado básicamente por el Sistema Nacional de Defensa Civil (creado en 1972), el cual tiene un rol básicamente compensatorio, pues suele actuar luego de que los desastres ocurren. En la parte preventiva, Defensa Civil actúa en áreas como educación a la población y la construcción de obras de infraestructura. Otras instituciones que también participan son MINSA y los Gobiernos locales, pero generalmente luego de que ocurren los desastres. Algunas instituciones como Foncodes o el Ministerio de Agricultura tienen obras preventivas pero de pequeña escala como los programas de fitotoldos o cobertizos para ganado, que intentan luchar contra las temperaturas extremas, especialmente en las zonas del sur andino. De otro lado, también hay que mencionar que algunas entidades del sector privado, fundamentalmente ONGs, vienen trabajando el tema de desastres naturales, como la ONG Predes, ITDG, etc. entidades que se concentran en programas de educación preventiva y en la construcción de obras de prevención menores, básicamente por los presupuestos que manejan.

Queda claro entonces que la estrategia de enfrentamiento de desastres naturales en el Perú, además de contar con bajo presupuesto, se encuentra dispersa y desarticulada, y se puede inferir que no ha sido un tema prioritario para los hacedores de política y menos aun se le ha vinculado al tema de la pobreza. Una estrategia que priorice el control de desastres naturales, debe adoptar un enfoque que vincule a estos fenómenos con la pobreza. Este cambio trasladaría el eje de las acciones en este sector, de la compensación a la prevención, con notables ahorros de por medio. Hasta cierto punto, en Perú no tenemos la magnitud y frecuencia de los desastres que se observan en otros países, pero estos existen y afectan la microeconomía de los hogares. Por ello, es razonable pensar que una estrategia de prevención masiva a nivel de comunidades es factible para el caso peruano

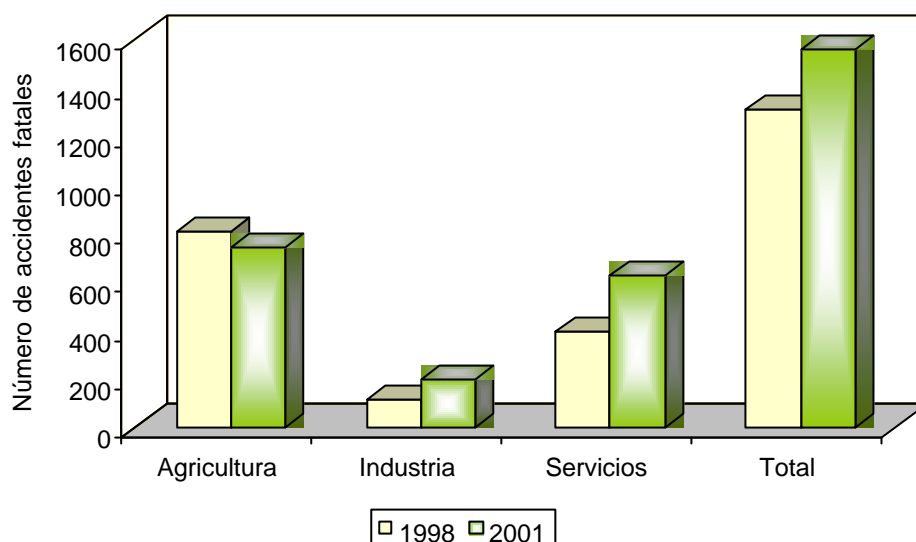
b. Enfermedades / Accidentes laborales

El segundo riesgo más importante es el referido a las enfermedades o accidentes y este es un fenómeno importante tanto en zonas urbanas como rurales. Si se observa con mayor detenimiento, aquellas enfermedades o accidentes que afectan más el bienestar del hogar son aquellas que afectan al receptor de ingresos principal. En otras palabras, de lo que estamos hablando son enfermedades y accidentes asociados al trabajo⁴⁴. Sin embargo, pocos conocen que los accidentes laborales – aquellos que motivan ausencias laborales de tres días o más – superaron el millón de casos en el año 2001 en Perú. Para una jornada de 8 horas de trabajo diario, esto significa que cada minuto ocurren 6 accidentes o lo que es lo mismo, cada 10 segundos ocurre un accidente de trabajo en el país. Además, las fatalidades asociadas a este tipo de accidentes o enfermedades son también importantes: solo en el año 2001, se

⁴⁴ En la literatura especializada se le denomina Salud y Seguridad en el Trabajo (SST) pero consideramos que es un término insuficiente pues alude a la existencia de un trabajo (asalariado) cuando una alta proporción de trabajadores del país son más bien independientes.

registraron alrededor de 1600 fatalidades, lo cual representa un crecimiento del 17% con respecto a la cifra observada en el año 1998.

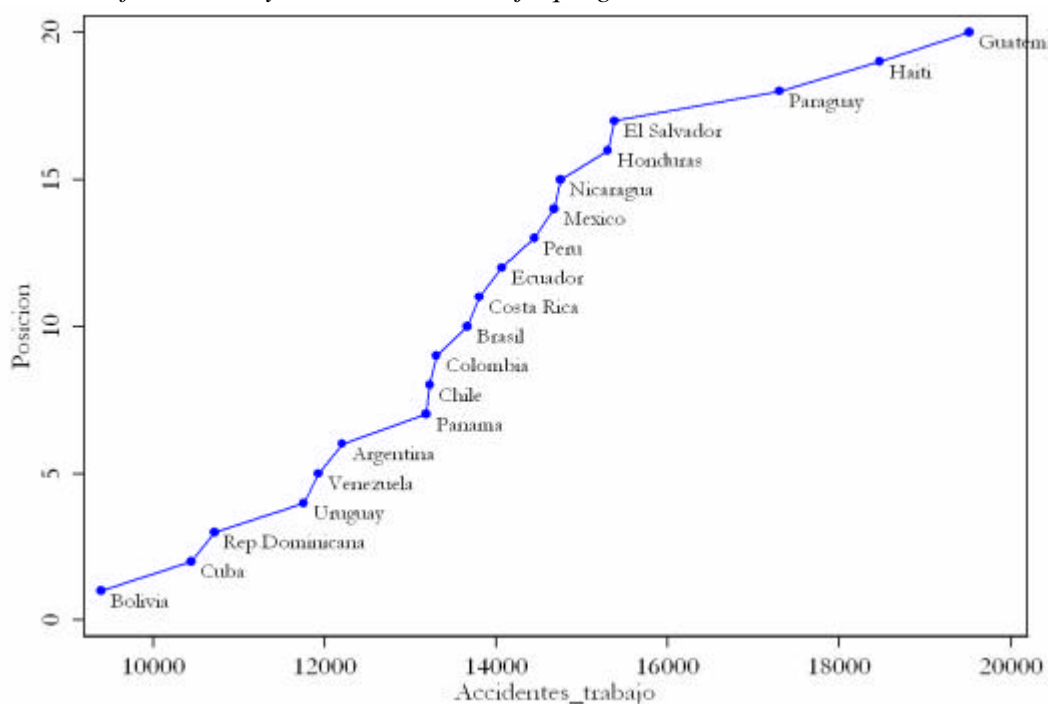
Grafico 17. Perú: Accidentes fatales en el trabajo.



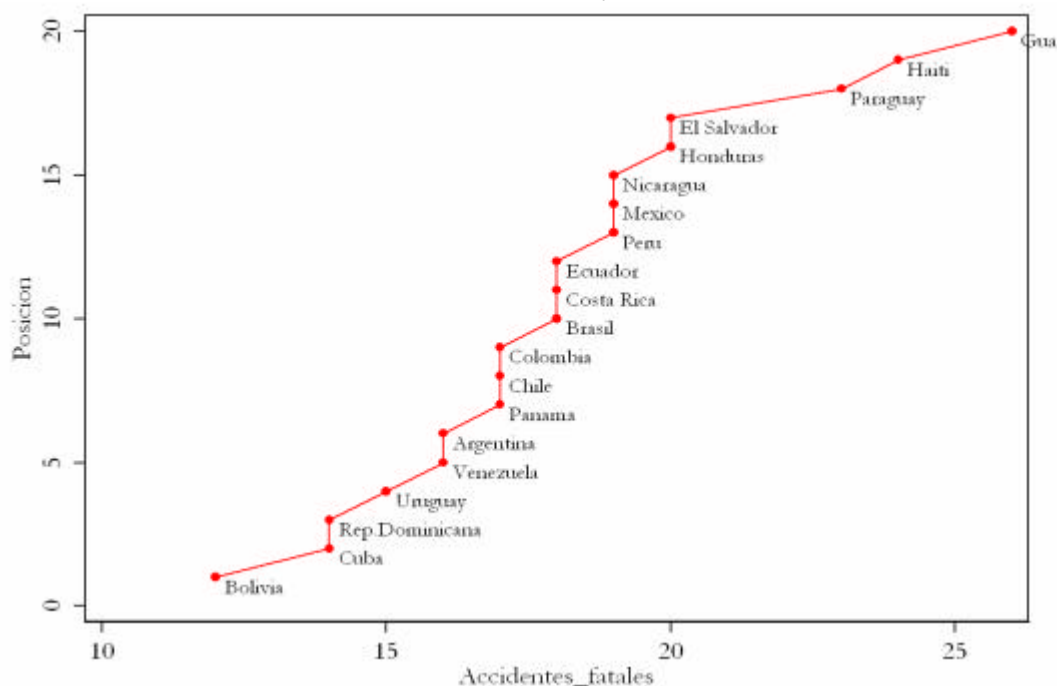
Fuente: OIT 2004

Cabe indicar que en una perspectiva internacional, Perú es uno de los lugares más riesgosos para trabajar. Esto se deduce del grafico 18, en donde se presenta el ratio accidentes de trabajo (de al menos tres días de duración) y fatalidades por cada 100 mil trabajadores.

Grafico 18. Incidencia de los accidentes en América Latina (por cada 100 mil trabajadores)
a. Enfermedades y accidentes de trabajo que generan al menos tres días de descanso



b. Accidentes fatales



Fuente: OIT 2005.

Nota: La posición más alta en estos gráficos indica el país donde hay más incidencia de enfermedades/accidentes o fatalidades

Como se puede observar, en términos de enfermedades y accidentes de trabajo Perú ocupa el lugar 8 luego de varios países centro americanos, México y Paraguay. En la zona de los países andinos, Perú es el que tiene una tasa más altas de accidentes de trabajo que provocan tres días de descanso y también el más alto índice de accidentes fatales, el cual asciende a 19 por cada 100 mil trabajadores, cuando Ecuador tiene 18, Chile 17, Colombia 17 y Venezuela 16. ¿Porque son tal altos y porque están creciendo tanto los accidentes de trabajo en Perú?. Los escasos documentos existentes el respecto (Espinoza y Rios, 2005) coinciden en señalar que este es un tema en donde no se ha concentrado la prioridad en el pasado, pero seguramente factores asociados a la escasa vigilancia o supervisión por parte del Estado y la ausencia de una política de protección social para los trabajadores no asalariados debe influir decisivamente en estas cifras.

¿Que hacen los hogares frente a estos riesgos?. Según el cuadro 13, nuevamente en este caso predominan las estrategias individuales, aunque con algunas variaciones. Esta vez la estrategia mas importante es la de pedir prestamos a familiares o amigos, que es una estrategia que va mas allá del hogar y por tanto se podría considerar una estrategia basada en lazos personales (“lazos débiles” en la terminología de Granovetter). Además de recurrir a la comunidad, los hogares declaran trabajar más y gastar ahorros o reducir sus inversiones ante estos problemas. Un aspecto interesante es que entre los pobres, la estrategia de vender (rematar) bienes empieza a ser importante frente a una eventualidad de este tipo, y lo que usualmente se vende es aquello que tiene mas valor, como el equipamiento productivo o los artefactos domésticos. Se configura así un círculo vicioso pues la acumulación de dichos

bienes tomo mucho tiempo pero su perdida solo tomo un instante. Cabe indicar que en este caso, aparecen los mecanismos de aseguramiento pero básicamente entre los no pobres y de manera muy marginal. La mayoría de los hogares pobres no hace uso de estos mecanismos.

Cuadro 13. Respuestas de los hogares frente a shocks de salud

	pobres	no pobres	total
Hizo algo	91.07	92.26	91.84
Préstamos de familiares o amigos	27.21	28.27	27.89
Trabajaron más	15.11	16.34	15.90
Gastaron ahorro o inversiones	17.31	14.29	15.37
Disminuyeron alimentación/consumo	8.18	9.28	8.89
Vendieron bienes	11.42	7.01	8.59
Otro	5.02	8.54	7.28
Trabajaron otros miembros del hogar	3.77	2.78	3.13
Préstamos en el trabajo	1.34	3.27	2.58
Empeñaron bienes	0.26	1.47	1.04
Ayuda del gobierno	0.48	0.60	0.55
Ayuda de ong's/iglesias	0.97	0.22	0.49
Cobro de seguro	0.00	0.20	0.13
No hizo nada	8.93	7.74	8.16

Fuente: elaboración propia en base a ENAHO INEI

¿Que hace el Estado? El esquema de política básicamente esta compuesto de un mecanismo de aseguramiento – el Seguro Complementario de Riesgos de Trabajo - y de instituciones que operan en caso de ocurrir un accidente, como el MINSA. Por otro lado, debemos añadir que otro actor institucional importante en esta materia, es el Ministerio de Trabajo, el cual opera preventivamente a través de inspecciones laborales y multando a quienes incumplen las normas de seguridad en el trabajo.

El mecanismo más importante es, sin duda, el Seguro Complementario de Riesgos de Trabajo (SCTR)⁴⁵. Este seguro, en realidad vino a reemplazar el antiguo Seguro contra Accidentes de Trabajo (SAT), que tuvo vigencia entre 1911 y 1997, y el propósito de este cambio fue “*dar una mayor protección a la salud del trabajador independiente, otorgándole cobertura adicional frente a los accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, pudiendo otorgársele inclusive pensiones de invalidez temporales o permanentes*”⁴⁶. No parece haber tenido los efectos esperados. En la actualidad, el SCRT, tiene una cobertura extremadamente baja. Aunque esta diseñado solo para cubrir al trabajador asalariado frente a la eventualidad de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y mas aun solo considera que es riesgoso trabajar en 23 ramas de actividad, que en términos prácticos explican 9% de la PEA ocupada en el país⁴⁷. Además no todo este 9% de la PEA esta efectivamente afiliado al

⁴⁵ En el anexo, se presenta una explicación detallada de este seguro

⁴⁶ Proyecto Ley N° 5417.

⁴⁷ Las actividades son: Pesca, Producción de Petróleo Crudo y Gas Natural , Extracción de Minerales Metálicos , Extracción de Otros Minerales (No metálicos), Elaboración de Productos del Tabaco, Fabricación de Textiles, Industrias del Cuero y Afines, Industrias de Madera, Productos de Madera y

SCRT: solo un tercio de ellos declara tener efectivamente acceso a él. En la actualidad, los afiliados a este sistema ascienden a 417 mil trabajadores, lo cual representa el 3,2% del total de ocupados en el país, y el 35% de todos los trabajadores ocupados en las 26 ramas cubiertas. Esto ha ocurrido aun cuando el costo de este seguro no es muy alto: representa el 0,63% de la remuneración mas una tasa adicional variable, asociada al riesgo de cada actividad y que puede llegar a ascender hasta un 1,8%⁴⁸. En términos monetarios cuesta entre 20 a 30 soles mensuales por trabajador. Ciertamente cuesta mucho menos que el aseguramiento a ESSALUD, que equivale al 9% del costo de la planilla para cualquier empresa.

Para los trabajadores independientes o aquellos que no trabajan en las actividades cubiertas, no existen alternativas similares. Se tienen que conformar con ir a Essalud o atenderse con los mecanismos de salud pública que existen en el país (los servicios del Ministerio de Salud) Este es un tema claramente subdesarrollado en el país considerando que solo en países muy cercanos, como Colombia o Argentina, existe Administradoras de Riesgos de Trabajo (ARTs) muy similares al mecanismo de las AFPs, que se hacen cargo del tratamiento de estas eventualidades.

Por el lado preventivo, casi no existe nada, salvo la inspección laboral del Ministerio de trabajo. Todos los otros instrumentos (incluido el seguro) operan una vez ocurrido el shock. Por esta razón, un esquema de prevención en salud ocupaciones debe ser impulsado más agresivamente en el país. Esto se puede realizar en dos niveles. En primer lugar, mejorando la prevención. El instrumento por definición necesario para la prevención en materia de seguridad en el trabajo es el cumplimiento de la normatividad al respecto⁴⁹ para lo cual se requiere de un rol mas claro del Estado en el interior de las empresas, supervisando y a la vez persuasivo en el sentido que los accidentes o enfermedades profesionales al final de cuentas les cuesta a los trabajadores pero también a las empresas, en términos de menor productividad⁵⁰. En segundo lugar, es necesario ampliar la cobertura de la protección frente a enfermedades y accidentes de trabajo para toda la PEA ocupada. No es posible pensar que solo 9% de los trabajadores peruanos están expuestos a riesgos de trabajo. Como se ha mostrado mas arriba, todos los hogares están expuestos por igual a este tipo de riesgos y la diferencia radica mas bien en que los hogares pobres no cuentan con instrumentos de

Corcho, Fabricación de Otros Productos Químicos, Fabricación de Sustancias Químicas Industriales 2, Construcción 3, Refinerías de Petróleo, Fabricación de Productos derivados del Petróleo y Carbón, Fabricación de Productos Plásticos, Fabricación de Vidrio y Productos de Vidrio, Periodistas y Camarografía, Fabricación de Otros Productos Minerales No Metales, Industria Básica de Hierro y Acero, Fabricación de Productos Metálicos, Construcción de Maquinarias, Electricidad, gas y vapor, Transporte Aéreo, Servicios Odontológicos, Sanitarios y Veterinaria.

⁴⁸ Sin embargo cuando la frecuencia de accidentes es muy alta en una empresa o cuando los trabajos preventivos en seguridad pendientes son muchos a la hora de firmar el contrato este límite superior se puede sobrepasar. El 1,8 le corresponde a la actividad minera.

⁴⁹ El 17 de Mayo de 1997 en el Perú se aprobó la Ley 26790, que regula y define actualmente el sistema de Gestión de la Salud y Seguridad en el Trabajo.

⁵⁰ Un esquema de intervención muy interesante en este sentido es el Sistema Municipal de Mejora de la Productividad del Trabajo en las Pymes que está ejecutando el Cedep con auspicio del Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin)

administración de estos riesgos. Por esta razón, inicialmente esta ampliación podría estar focalizada en zonas en donde existe alta concentración de hogares pobres.

c. Riesgos económicos

Finalmente, el otro riesgo importante en las transiciones de pobreza es el de caer en el desempleo sea porque antes era tenía un empleo asalariado o negocio propio que luego perdió. Este es un riesgo en realidad que se está volviendo generalizable en amplios segmentos de la población dado que la duración del empleo ha caído (tanto para asalariados como no asalariados) y se ha incrementado la rotación laboral. Las razones para este fenómeno han sido ya estudiadas de manera extensa en el país, pero básicamente se concentran en factores asociados a los cambios en el mundo de la producción (cambios más acelerados cada vez que hacen muy rápidamente obsoletos ciertos conocimientos y habilidades) y cambios en el marco normativo peruano (que promovió relaciones de trabajo cortas).⁵¹.

¿Que hacen los hogares cuando se ven enfrentados con un shock económico? En este caso, predominan las estrategias individuales como trabajar más y gastar ahorros o disminuir inversiones. En el caso de los pobres, disminuir el consumo es una estrategia frecuente y entre los no pobres se suele recurrir más a préstamos de amigos y parientes. La ayuda del gobierno es nula, y los mecanismos comunitarios son de menor peso.

Cuadro 18. Estrategias de los hogares frente a shocks económicos

	pobres	no pobres	total
Hizo algo	76.6	92	91.3
Trabajaron más	29.85	30.62	30.38
Gastaron ahorro o inversiones	14.27	17.70	16.64
Préstamos de familiares o amigos	9.54	15.65	13.77
Disminuyeron alimentación/consumo	17.40	10.54	12.65
Otro	2.57	6.62	5.37
Trabajaron otros miembros del hogar	4.40	4.55	4.51
Vendieron bienes	7.33	2.88	4.25
Préstamos en el trabajo	0.35	1.90	1.43
Empeñaron bienes	0.92	1.37	1.23
Ayuda de ong's/iglesias	0.00	0.10	0.07
Cobro de seguro	0.00	0.08	0.05
Ayuda del gobierno	0.00	0.00	0.00
No hizo nada	13.4	8.00	9.7

Fuente: Elaboración propia en base a ENAHO INEI

¿Se puede hacer algo desde el Estado para ayudar a los hogares a administrar estos riesgos? El sistema actual de protección frente al desempleo cubre básicamente a los sectores asalariados

⁵¹ Un análisis detallado de la dinámica en el mercado de trabajo puede ser encontrado en Chacaltana, Juan (1999), Díaz y Manuyama (2000) y Vera, Patricia (2005)

formales del país, que si bien no son muy importantes en número, si bien no son muy importantes en términos numéricos - constituyen apenas un poco más del 20% de la PEA ocupada – si son relevantes en términos de ingresos y consumo agregado, ya que constituyen el segmento mejor remunerado del mercado y además es el segmento de demanda más estable que existe en el mercado de bienes⁵². Por esta razón, de la seguridad de sus ingresos depende no sólo su bienestar y el de sus familias, sino también un gran segmento del mercado del cual son clientes o consumidores. Al respecto, cabe señalar que el Perú tiene un sistema doble de seguridad frente al desempleo para los trabajadores asalariados, el cual está constituido por: la Indemnización por Despido Arbitrario (IDA) y la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS).

- ✓ En el caso de la **indemnización por despido arbitrario (IDA)**, como su nombre lo indica, esta se aplica cuando un empleador despide sin causa justificada a un trabajador permanente con más de tres meses de servicio. Esto, evidentemente significa también que, cuando el despido es justificado, el pago no procede. El monto de la IDA equivale a un sueldo y medio por año de servicio hasta un máximo de 12 sueldos. Aun cuando algunos sectores empresariales consideran a la IDA como un sobre costo laboral, es necesario indicar que la cobertura de este sistema es bastante limitada. Según la ENAHO 2,000, en ese año el número de desempleados que declararon haber recibido IDA ascendió a 17 mil, lo cual representan el apenas el 2.6% del total de desempleados. Por otro lado, data administrativa indica que el Ministerio de Trabajo recibió solo 2 mil comunicaciones de despido arbitrario en este mismo año⁵³. Diversos factores influyen en la escasa cobertura del sistema de IDA. Por un lado, los trabajadores permanentes constituyen actualmente solo el 24% de los trabajadores asalariados privados formales (es decir un 8% de la PEA ocupada total). Por otro lado, la legislación peruana contempla un número bastante amplio de “causas justas” de despido⁵⁴ por lo que, el despido “arbitrario” es muy inusual. Así pues, en la práctica, muchos empleadores prefieren buscar la forma de presentar un despido arbitrario como uno que no lo es o, en último término, negociar con el trabajador su renuncia, transacción donde el trabajador no tiene ningún poder de negociación.
- ✓ Por otro lado, en el caso de la **compensación por tiempo de servicio (CTS)**, se trata de un pago que realiza el empleador ante la eventualidad del Cese del trabajador. Este pago, equivale a un sueldo por cada año y se abona cada 6 meses a través de un depósito en un banco aunque existe también la posibilidad que la empresa maneje este fondo sobre la base de un convenio con el trabajador. Este sistema tiene mayor cobertura que la IDA entre los asalariados (cubre aproximadamente al 12%), pues se aplica no sólo cuando el trabajador es despedido por cualquier causa sino también cuando renuncia. Asimismo,

⁵² La ENAHO del 2000 indica que en el Perú Urbano existen 7.1 millones de trabajadores ocupados de los cuales 2.1 son asalariados privados y 1.1 son asalariados privados formales.

⁵³ El registro de *despidos de hecho* (arbitrario) del Ministerio de Trabajo suma los casos de despido arbitrario notificados por el empleador y/o denunciados por el trabajador. En 1995, estos casos sumaron 5 721 y en 1999 solo 2,200. Cabe indicar sin embargo que este registro puede subestimar la cobertura de la IDA pues no todos los casos son notificados o denunciados al MTPS.

⁵⁴ Existen causas asociadas no solo a la conducta del trabajador, sino también a su competencia y además, es posible reducir personal (hasta el 10% de la planta) debido a causas económicas. En todos estos casos, no se aplica la IDA

tienen derecho a la CTS no sólo los trabajadores permanentes sino también los temporales e incluso los trabajadores destacados de otras empresas. El problema actual con la CTS es que se ha reducido el fondo per capita en la medida que en algunos periodos se permitió el retiro de los fondos y en la actualidad se permite la adquisición de inmuebles con cargo al fondo. En otras palabras, se desnaturaliza su rol de mecanismo de protección frente al desempleo

Esta realidad ha llevado a algunos a proponer el cambio de estos mecanismos de protección, por un seguro de desempleo. Incluso en algún momento el Ministerio de Trabajo encargó estudios específicos para evaluar la posibilidad de este cambio. Es claro que cualquier país debería aspirar a contar con un mecanismo de aseguramiento frente al desempleo. La pregunta es como se llega a ese esquema. En el Perú se ha planteado un esquema que reemplazaría a la CTS y el argumento central es que el actual sistema de protección es muy caro y que un seguro de desempleo sería más barato. Aun no se ha arribado a consensos al respecto, porque dada la alta tasa de riesgo de desempleo, no es claro para que segmento de la población resultaría ciertamente más barato el seguro que la CTS por ejemplo lo cual ha motivado preocupaciones por una posible caída en la tasa de cobertura con el potencial cambio. Asimismo existe discusión respecto a la posible superioridad de un seguro de desempleo frente a la CTS debido a que el seguro es un pago mientras que la CTS es un mecanismo de ahorro⁵⁵. No obstante, sería importante que este debate no se pierda, para poder identificar cuales mecanismos podrían llevarnos a conseguir efectivamente un seguro de desempleo en el país⁵⁶.

No obstante, aun si se implementara el seguro de desempleo esto solo resolvería el problema de los trabajadores asalariados. En el caso de la enorme cantidad de trabajadores que labora por su cuenta o que establece su propio negocio no existen muchas alternativas. En realidad, existe una suerte de “seguro de desempleo para los pobres” que es el programa de empleo temporal A Trabajar Urbano (y a Trabajar Rural). Sin embargo, este programa es para trabajadores sin ninguna calificación.

Para aquellos que tienen sus negocios en base a activos productivos simples o instrumentos de trabajo sencillos, como los trabajadores independientes (autoempleados) por ejemplo, el reto es elevar su productividad que es la única manera sostenible para no salir del mercado. El problema es que aquellos que al ser trabajadores independientes (casi 40% de los trabajadores) no cuentan con mecanismos que faciliten este proceso. No pueden deducir de sus tributos las innovaciones o las acumulaciones de activos productivos, no pueden deducir la ayuda de personas que operan con ellos eventualmente y ciertamente les cuesta más afiliarse a algún mecanismo de salud o pensiones. Es claro entonces que una agenda de protección social, tiene que idear mecanismos para que estos trabajadores independientes,

⁵⁵ Además la CTS cubre tanto despidos como renunciaciones en tanto que el seguro de desempleo solo cubriría despidos.

⁵⁶ Un análisis sobre el costo de un seguro de desempleo se puede encontrar en Chacaltana y López (2004) ¿Cuanto cuesta un seguro de desempleo?. Revista Análisis Laboral.

especialmente los pobres, tengan la posibilidad de sostener sus negocios y hasta acumular para poder salir de la pobreza

Capítulo 5

Conclusiones

En años recientes, la reducción de la pobreza se ha ido convirtiendo en un objetivo muy claro desde el punto de vista político. No solo a nivel nacional, las propuestas de política cada vez se orientan más hacia la generación de bienestar para la población de bajos recursos sino que incluso a nivel internacional, las Metas de Desarrollo del Milenio han situado a la reducción de la pobreza extrema a la mitad como primera meta a ser cumplida el año 2015.

En el caso peruano existe consenso de que en los últimos años ha habido crecimiento económico pero además que este ha sido insuficiente para reducir de manera significativa los niveles de pobreza existentes en el país. El tipo de crecimiento experimentado, basado en sectores con baja intensidad del trabajo, no ha generado una dinámica suficiente para que la pobreza caiga en los niveles esperados. La variable de ajuste en este proceso, es el incremento de la desigualdad, tanto factorial como personal.

En estas circunstancias, el gobierno ha optado por políticas sociales más agresivas lanzando por ejemplo, el programa Juntos que es un programa de transferencia de efectivo hacia las familias más pobres, con la finalidad de acelerar que los beneficios del crecimiento se traduzcan en bienestar para las familias. En general, el debate se ha tendido a centrar en cómo hacer para que las políticas sociales tengan un grado más alto de focalización y al mismo tiempo mayor efectividad.

Para fines comprender mejor el fenómeno de la pobreza y de elaborar políticas sociales más efectivas, es necesario explorar aún más en este fenómeno. Una observación muy importante hecha recientemente es que la pobreza no solo es multidimensional, sino que también es dinámica. Hay componentes crónicos y componentes transitorios en este fenómeno. Esta idea no es nueva. De hecho fue planteada hace dos décadas en los trabajos pioneros de Beccaria y Minujin (1985) y Katzman (1989) mediante la idea del método integrado de pobreza. Lo nuevo en la actualidad son las bases de datos con que se cuenta. Hace dos décadas no existían bases de datos de tipo longitudinal. Esto ha facilitado la discusión empírica y teórica respecto a la inclusión de la dimensión temporal en los análisis de la pobreza.

Los pobres crónicos, es decir aquellos que son pobres por mucho tiempo, tienen características particulares. Son hogares rurales o invasores recientes de la ciudad, los padres cuentan sólo con educación primaria, y fundamentalmente, carecen de activos productivos. Los pobres transitorios tienen, en cambio, más acceso a estos activos productivos, especialmente a tierras con título en el campo, pero se ven afectados por shocks de tipo

microeconómico que afectan el valor de estos activos. En particular, los shocks naturales, de salud y accidentes y los shocks laborales tienen impacto significativo sobre la probabilidad de caer en pobreza.

Para fines de política social, las consecuencias de un análisis este tipo de información son contundentes. En primer lugar, es claro que la imagen que teníamos de la pobreza cambia. No puede haber una sola pobreza porque los procesos que conducen a la entrada y a la salida de la pobreza son distintos. Así, no se puede separar al pobre de la causa que lo ubicó en esa situación. Pensar que la pobreza es de una sola forma, no cambiante en el tiempo, ha llevado a la concepción de una política social en abstracto, basada en los síntomas de la pobreza, antes que en sus causas.

En segundo lugar, un análisis dinámico deja claro que se le ha dado mucho énfasis, recientemente, al tema de los errores de focalización. En un contexto en que la pobreza cambia, es difícil pensar que los errores de focalización alguna vez desaparecerán. Esto, que es bastante conocido por los funcionarios a cargo de los programas sociales, es consecuencia de una interpretación bastante simple del concepto de focalización. Es decir, se ha tendido a asociar focalización sólo con identificación de pobres, como si en el país fuera difícil encontrar pobres. Aceptar que los errores de identificación de pobres siempre van a ser altos, requiere entonces ir más allá de los errores de focalización.

En el documento se ha propuesto que la focalización no termina cuando se encuentra al pobre sino que ahí recién empieza el problema. Es necesario pues desarrollar mecanismos de focalización para proyectos en marcha que complementen a los mecanismos de focalización para la identificación de pobres que se han desarrollado mucho en años recientes. Esto no necesariamente pasa por sacar de los programas a los no pobres en un periodo de tiempo, sino encontrar mecanismos para sesgar el gasto de los programas hacia los más pobres entre los pobres. Esto puede no reducir el índice de filtración simple propuesto por Cornia y Stewart, pero ciertamente va a reducir el índice de filtración efectiva.

El mayor hallazgo es la evidencia empírica sobre la existencia de dos tipos de pobrezas: crónica y transitoria, y la constatación de que bajo estas circunstancias la política social debería estar pensada en esos dos niveles. Los pobres crónicos requieren claramente políticas de transferencia y desarrollo de capital físico (activos productivos), especialmente educación para la madre. Los pobres transitorios en cambio, encuentran las formas de salir de la pobreza en cada momento del tiempo. Lo que ocurre es que se enfrentan a un sinnúmero de shocks que frustran esas salidas y los devuelven a su situación inicial.

En el caso peruano, la política social consta de una red de protección social que opera en situaciones límite, como si todos los pobres fueran de la misma naturaleza y como si todos ellos necesitaran lo mismo. Lo que se ha sugerido en este documento es que dicha red de protección estará incompleta si no se toman en cuenta los shocks que mas afectan a los

pobres, especialmente los desastres naturales (que requieren políticas de reducción de la incidencia y de manejo de riesgos sociales) y los accidentes y enfermedades ocupacionales de los perceptores de ingreso del hogar, que afectan por igual a todos los hogares pero en donde los pobres no tienen estrategias para sobrellevarlos, más que recurrir aleatoriamente a mecanismos comunitarios. Se trata, a fin de cuentas, de que la red de protección social proteja efectivamente el principal instrumento de trabajo de los pobres, la tierra o sus activos en el caso rural, y el propio funcionamiento de la persona, en el caso urbano.

En los tres riesgos más importantes – shocks naturales, de salud y económicos – son necesarias políticas que ayuden a los hogares a manejar o administrar los riesgos que enfrentan, como el fortalecimiento de la prevención, el aseguramiento o los mecanismos de cobertura a trabajadores no asalariados. Sin embargo, en el caso de los desastres naturales ello no basta. En este caso, es necesario adoptar políticas que reduzcan la exposición de los pobres a estos riesgos para lo cual se requiere de la implementación de una política preventiva.

Referencias

Alcázar, L; J. R. López Cáliz; y E. Wachtenheim. (2002) "Improving the Efficiency of Public Spending in Peru". Banco Mundial.

Alcázar, L; J. R. López Cáliz; y E. Wachtenheim. (2003) "Las Pérdidas en el Camino. Fugas en el gasto Público: Transferencias Municipales, vaso de Leche y sector educación". Instituto Apoyo: Lima.

Anderson, J. (2003) "Escaping from poverty: The paths and intersections of families and other institutions." Trabajo presentado al IV Conferencia Anual de la Red Global de Desarrollo, Cairo, enero 2003.

Attanasio, O. And M. Székely. (2001) "Portrait of the Poor: An assets-based Approach". Washington: Inter-American Development Bank.

Baulch, B. and J. Hoddinott. (2000) "Economic Mobility and Poverty Dynamics in Developing Countries". *The Journal of Development Studies*, Vol. 36, No 6, pp. 1-24.

Beccaria, L. y Minujin, A. (1985), Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza, Documento de Trabajo N° 6, INDEC, Buenos Aires.

Bejar, H. (2001) "Política Social Justicia Social". CEDEP: Lima.

BID (2005). "Making migrant remittances count". Editado por Terry, D. y Wilson, S. Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Mundial

----- (2005). "Opportunities for all. Peru Poverty Assesment". Banco Mundial: Lima.

----- (2006) Un nuevo contrato social para el Perú: ¿Cómo lograr un país mas educado, saludable y solidario?. Daniel Cotlear editor. Lima, Perú

Casas, C. y Yamada, G. (2005), "Medición de Impacto en el Nivel de Vida de la Población del Desempeño Macroeconómico para el Período 2001- 2004" . Universidad del Pacífico: Lima.

CEPAL (2004) "Panorama Social América Latina". CEPAL: Santiago de Chile.

- CPRC (2005). "Chronic Poverty Report 2004 – 05". Chronic Poverty Research Centre: United Kingdom.
- Cruces, G. and Q. T. Wodon. (2003) "Transient and chronic poverty in turbulent times: Argentina 1995-2002". *Economics Bulletin*, Vol. 9, No. 3, pp. 1-12
- Coady, D., and E. Skoufias. (2001) "On the targeting and redistributive efficiencies of transfers: Illustrations for Mexico". Discussion Paper, No. 100, Food consumption Nutrition Division, International Food Policy Research Institute, Washington D.C.
- Cornia, A. and F. Stewart. (1995) "Two errors of targeting". En: Van de Walle, D. and K. Nead. (eds) "Public Spending and the Poor". World Bank: Washington.
- Chacaltana, J. (1999) "Mas allá de la focalización: riesgos de la lucha contra la pobreza en el Perú". CIES: Lima.
- De Soto, H. (2000) "El misterio del capital". Lima: Empresa Editora El Comercio S.A.
- Dercon et al (2005). "Insurance for the poor?". Queen Elizabeth House working paper series – Oxford University.
- Escobal, J.; J. Saavedra and M. Torero. (2001) "Distribution, Access and Complementarity: Capital of the Poor in Peru" In: Attanasio, O. and M. Székely (eds) "Portrait of the Poor: An assets-based Approach". Washington: Inter-American Development Bank.
- Espinoza, H. y Ríos, V. (2005). "Más allá de la igualdad de oportunidades". CEDEP:Lima.
- Foster, J.; J. Greer; E. Thorbecke. (1984) "A class of decomposable poverty measures". *Econometrica*, Vol. 52, No. 3, p 761-66.
- Francke, P.; Iguíñiz, J. y García, J. (2005) "Crecimiento pro pobre". Mimeo.
- Glewwe, P. and G. Hall (1998) "Are some groups more vulnerable to macroeconomics shocks than others? Hypothesis tests based on panel data from Peru". *Journal of Development Economics*, Vol. 56, pp:181-206.
- Herrera, J. (1999) "Ajuste económico, desigualdad y movilidad". Document de Travail DT/99/07.
- Herrera, J. (2001) "Poverty Dynamics in Peru, 1997-1999". Document de Travail DT/2001/09.
- Herrera, J. (2002) "La Pobreza en el Perú, 2002: Una Visión Departamental". INEI – IRD: Lima.

Herrera, J. (2003) "La Pobreza en el Perú, 2002". INEI – IRD: Lima.

Herrera, J. (2004) "La Pobreza en el Perú, 2003 (Advertencia sobre Cambios Metodológicos)" Lima, Convenio IRD/INEI.

Herrera, J. y F. Roubaud. (2002) "Dinámica de la pobreza urbana en el Perú y en Madagascar 1997-1999: Un análisis sobre datos de panel". *Bulletin de Institut Francais d' Etudes Andines*, Vol. 31, No. 3, pp.:495-552.

Holzman, R, and S. Jorgensen. (1999) "Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Strategy". Social Protection Discusión Paper No. 9904. The World Bank.

Holzman, R, and S. Jorgensen. (2000) "Social Risk Management: A new conceptual framework for Social Protection, and beyond". Social Protection Discusión Paper No. 0006. The World Bank.

Jalan, J. and M. Ravallion (2000) "Is Transient Poverty Different? Evidence for Rural China". *The Journal of Development Studies*, Vol. 36, No 6, pp. 82-99.

Jorgensen, S. and J. Van Domelen. (1999) "Helping the Poor Manage Risk Better: The Role of Social Funds". Inter-American Development Bank. Conference on Social Protection and Poverty.

Kakwani, N. (1980) "On the class of poverty measures". *Econometrica*. Vol. 48, No. 2.

Katzman, R. (1989) "The Heterogeneity of Poverty. The Case of Montevideo". *CEPAL Review (Santiago de Chile)*, No. 37, Abril de 1989.

McCulloch, N. and B. Baulch. (2000) "Simulating the Impact of Policy Upon Chronic and Transitory Poverty in Rural Pakistan". *The Journal of Development Studies*, Vol. 36, No 6, pp. 100-132.

Mendoza et al. (2005). "Perú 2001- 2005 : Crecimiento económico y pobreza". Documento de discusión. Aula Magna 2005, Palestra (Pontificia Universidad Católica del Perú).

Moncada, G. (1996): "El perfil de pobreza en el Perú: Método de estimación y resultados" ¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida, Instituto Cuanto.

Sen, A. "Poverty: An ordinal approach to measurement". *Econometrica*. Vol, 44, No. 2.

Shuldt, J. (2004) “Bonanza macroeconómica y malestar microeconómico: Apuntes para el estudio del caso peruano”. Lima: CIUP.

Siegel, P. et al (2001). “Viewing microinsurance as a social risk management instrument”. Social Protection discussion paper series – Banco Mundial.

Torres, J. y C. Ponce. (2001) “Movilidad de Ingresos y Transiciones fuera de la Pobreza un análisis dinámico para el Perú”. CIES: Lima.

Tesliuc C. (2006). “La red de asistencia social en el Perú”. En: “Un nuevo contrato social para el Perú”. Banco Mundial.

Valdivia, Martin and M. Robles (1997). “Decisiones Laborales en la Economías Rurales del Perú”. Processed. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Lima Perú.

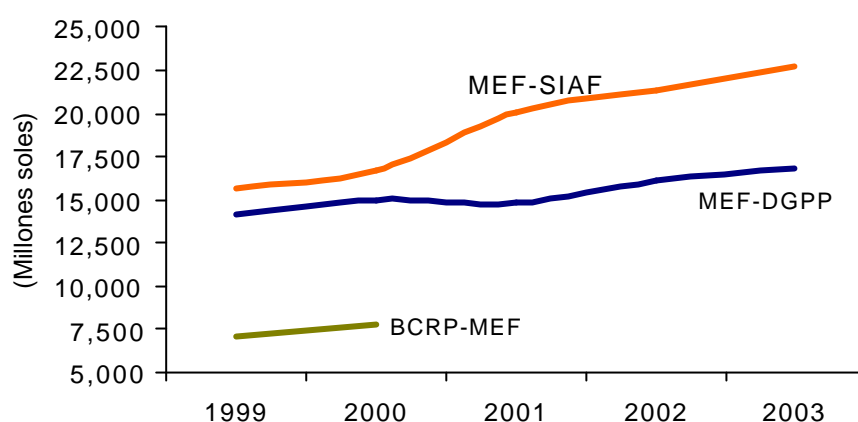
Vásquez, E. (2000) “Impacto de la Inversión Social en el Perú”. Universidad del Pacífico, CIUP: Lima.

Vásquez (2005). “Programas Sociales ¿de lucha contra la pobreza?: Casos Emblemáticos”. CIUP, Lima.

Anexo 1

Estadísticas complementarias

Gráfico A1. Definiciones alternativas de gasto social



Fuente: INEI, MEF -SIAF. Elaboración Propia.

Cuadro A1. Estudios Internacionales con datos de panel.

Autor	Ámbito	Num. Obs.	Años Estudio	Med Bienestar	Porcentaje de Hogares		
					Siempre Pobre	A Veces pobre	Nunca Pobre
Carter (1999)	Sudáfrica	2	1993-98	Gasto per capita	22,7	31,5	45,8
Dercon y Krishnan (1999)	Etiopía	2	1994-95	Gasto per capita	24,8	30,1	45,1
Gaiha (1998)	India (Panel NCAER)	3	1968/69-1970/71	Ingreso per capita	33,3	36,7	30,0
Gaiha y Deolalikar (1993)	India (Panel ICRISAT)	9	1975/76-1983/84	Ingreso per capita	21,8	65,8	12,4
Grootaert y Kanbur (1995)	Costa de Marfil	2	1985-86	Gasto per capita	14,5	20,2	65,3
Grootaert y Kanbur (1995)	Costa de Marfil	2	1986-87	Gasto per capita	13,0	22,9	64,1
Grootaert y Kanbur (1995)	Costa de Marfil	2	1987-88	Gasto per capita	25,0	22,0	53,0
Hoddinott, Owens y Kinsey (1998)	Zimbabwe	4	1992/93-1995/96	Ingreso per capita	10,6	59,6	29,8
Jalan y Ravallion (1999)	China	6	1985-90	Gasto per capita	6,2	47,8	46,0
McCulloch y Baulch (1999)	Pakistan	5	1986-91	Ingreso per capita	3,0	55,3	41,7
Mroz y Popkin (1999)	Rusia	2	1992-93	Ingreso per capita	12,6	30,2	57,2
Scott (1999)	Chile	2	1967/68-1985/86	Ingreso per capita	54,1	31,5	14,4
Skoufias, Suryahadi y Sumarto (2000)	Indonesia	2	1997-98	Gasto per capita	8,6	19,8	71,6

Tomado de Baulch y Hoddinott (2000)

Cuadro A2. Hogares Perú 1998-2001 Dinámica de la pobreza y tipos de pobres (%) – Datos Expandidos

	Lima	R. Urbano	R. Rural	Total
Al menos 1 año pobre	51.5	53.5	87.1	65.3
4 años	7.2	14.1	42.6	22.6
3 años	8.2	10.6	15.9	11.8
2 años	16.7	10.3	16.0	14.2
1 año	19.5	18.6	12.6	16.6
Ningún año Pobre	48.5	46.5	12.9	34.7

Fuente: Elaboración propia basándose en INEI (1998-2001) Base Panel

Cuadro A3. Hogares Perú 1998-2001. Tablas Descriptivas variables que participan en Regresión (%)

Variable	Promedio	Desv. Std.
Tamaño Muestra	1,053	
Características Hogar		
Tamaño Hogar	4.79	2.30
Perceptores ingreso hogar	2.21	1.22
Participación Capital Social	0.25	0.43
Sector Rural	0.37	0.48
Características Vivienda		
Meses Vivienda	5.30	0.74
Casa ladrillo	0.38	0.49
Agua desagüe	0.70	0.46
SSHH	0.67	0.47
Alumb Eléctrico	0.73	0.44
Activos Domésticos		
Radio	0.77	0.42
Televisión	0.74	0.44
Refrigeradora	0.37	0.48
Lavadora	0.07	0.26
Cocina gas	0.48	0.50
Cocina kerosene	0.32	0.47
Microondas	0.05	0.21
Automóvil	0.07	0.26
Computadora	0.04	0.20
Teléfono	0.21	0.41
Características JF		
Mujer	0.24	0.43
Empresa mediana/grande	0.29	0.45
Independiente	0.51	0.50
Asalariado Privado	0.06	0.24
Consumo		
Periódicos revistas	0.41	0.49
Esparcimiento	0.13	0.34

TV Cable	0.06	0.24
Jabón	0.73	0.44
Shampoo	0.75	0.43
Dentífrico	0.78	0.41
Desodorante	0.27	0.44
Vestimenta	0.56	0.50
Calzado	0.41	0.49
Internet	0.07	0.25
Activos Agrarios		
Cultivos	0.34	0.47
Subproductos agrícolas	0.05	0.22
Ganadería	0.31	0.46
Subproductos pecuarios	0.11	0.31
Tierras con título	0.17	0.37
Shocks		
Pérdida empleo	0.09	0.28
Quiebra negocio	0.03	0.17
Muerte perceptor ingresos	0.01	0.09
Enfermedad o accidente grave	0.07	0.25
Abandono jefe hogar	0.01	0.11
Incendio (viv/negocio/prop)	0.00	0.03
Hecho delictivo	0.02	0.14
Desastres naturales	0.07	0.26
Otro	0.02	0.14
Ubicación Geográfica		
Costa Norte	0.14	0.34
Costa Centro	0.07	0.25
Costa Sur	0.02	0.15
Sierra Norte	0.07	0.25
Sierra Centro	0.14	0.35
Sierra Sur	0.16	0.36
Selva	0.12	0.32
Lima Met.	0.29	0.45

Fuente: Elaboración propia basándose en INEI (1998-2001) Base Panel

Cuadro A4. Hogares Perú 1998-2001. Propiedad Vivienda, según categoría Pobreza

	Total	NP	SP	XP	EP	AP
Total	100	100	100	100	100	100
Propiedad de la Vivienda						
Alquilada	2.9	5.3	1.0	0.8	1.1	3.4
propia, totalmente pagada	77.9	73.9	81.4	76.6	80.2	79.9
propia, por invasión	7.7	5.7	7.1	12.8	7.1	10.1
propia, comprándola a plazos	0.6	1.4	0.3	0.0	0.3	0.2
cedida por el centro de trabajo	0.8	2.1	0.1	0.0	0.4	0.0
cedida por otro hogar o institución	9.5	10.6	10.1	9.7	10.2	6.4
otra forma	0.5	1.1	0.0	0.0	0.7	0.0

Fuente: Elaboración propia basándose en INEI (1998-2001) Base Panel

NP: nunca pobre, SP: siempre pobre, XP: sale pobreza, EP: entra pobreza; AP: Alterna episodios de pobreza

Cuadro A5. Hogares Perú 1998-2001. Capital Humano (Nivel Educativo Jefe del Hogar), según categoría Pobreza

	Total	NP	SP	XP	EP	AP
Total	100	100	100	100	100	100
Nivel Educativo						
Sin Nivel	26.4	7.8	57.3	6.3	30.5	38.6
Primaria	38.6	34.7	31.6	58.0	42.9	41.0
Secundaria	23.8	33.7	9.0	26.4	23.0	19.2
Superior No Universitaria	7.2	13.4	2.0	9.3	3.6	1.2
Superior Universitaria	4.0	10.5	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Elaboración propia basándose en INEI (1998-2001) Base Panel

NP: nunca pobre, SP: siempre pobre, XP: sale pobreza, EP: entra pobreza; AP: Alterna episodios de pobreza

Cuadro A6. Hogares Perú 1998-2001. Activos Domésticos, según categoría Pobreza

	Total	NP	SP	XP	EP	AP
Total Hogares	100	100	100	100	100	100
Teléfono	20.8	45.1	1.2	12.3	14.2	10.1
Celular	4.6	13.4	0.0	0.6	0.0	0.1
Internet	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Radio	76.6	78.8	71.3	78.8	73.8	80.1
TV. Blanco y negro	43.8	40.9	39.8	53.0	52.3	43.6
TV. A color	41.8	74.3	5.1	33.6	37.9	34.9
Refrigeradora / Congeladora	36.7	65.0	7.3	27.5	30.2	31.1
Equipo de sonido	22.9	41.4	1.3	27.1	16.9	19.0
Lavadora	7.5	17.4	0.0	8.7	1.5	3.0
Plancha	54.5	82.1	16.6	61.7	48.2	52.3
Cocina a gas	48.0	73.9	16.0	53.0	46.1	39.8
Cocina a kerosene	32.3	37.0	16.4	38.6	36.4	36.8
Horno microondas	4.6	12.0	0.6	2.9	0.7	0.0
Licadora	45.6	71.7	16.3	31.4	44.3	41.9
Bicicleta	27.4	35.3	25.5	20.4	19.8	24.6

Fuente: Elaboración propia basándose en INEI (1998-2001) Base Panel

NP: nunca pobre, SP: siempre pobre, XP: sale pobreza, EP: entra pobreza; AP: Alterna episodios de pobreza

Cuadro A7. Hogares Perú 1998-2001. Activos Productivos del Hogar, según categoría Pobreza

	Total	NP	SP	XP	EP	AP
Total Hogares	100	100	100	100	100	100
Máquina de coser	25.2	36.6	13.7	23.1	23.2	21.3
Video grabadora	11.4	24.7	0.7	4.5	7.6	6.4
Auto, camioneta	7.5	15.6	2.0	8.3	0.4	4.8
Triciclo	3.7	3.1	4.7	3.7	3.1	4.1
Motocicleta	2.2	3.6	1.2	0.0	2.7	1.5
Camión	0.2	0.5	0.0	0.0	0.0	0.3
Mototaxi	0.7	0.3	0.3	0.9	1.9	0.7
Computadora	4.1	10.6	0.0	0.0	1.1	1.3

Fuente: Elaboración propia basándose en INEI (1998-2001) Base Panel

NP: nunca pobre, SP: siempre pobre, XP: sale pobreza, EP: entra pobreza; AP: Alterna episodios de pobreza

Cuadro A8. Hogares Perú 1998-2001. Activos Agropecuarios del Hogar, según categoría Pobreza

	Total	NP	SP	XP	EP	AP
Total Hogares	100	100	100	100	100	100
Cultivos	34.0	13.9	64.4	31.2	32.3	35.9
Subproductos agrícolas	5.0	1.4	12.0	5.2	0.5	6.4
Ganadería	30.8	9.8	61.2	24.3	31.2	34.2
Subproductos pecuarios	11.1	4.3	21.4	10.5	10.2	11.8
Tierras con título	16.8	10.5	23.3	18.4	16.4	19.9

Fuente: Elaboración propia basándose en INEI (1998-2001) Base Panel

NP: nunca pobre, SP: siempre pobre, XP: sale pobreza, EP: entra pobreza; AP: Alterna episodios de pobreza

Cuadro A9. Hogares Perú 2001,2003. Incidencia Choques Adversos

	2001				2003			
	L	RU	RR	T	L	RU	RR	T
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Shock (último año)	33.5	30.7	30.0	31.3	16.8	17.2	20.6	18.3
Pérdida empleo	14.4	7.5	1.4	7.3	4.8	3.6	0.5	2.8
Quiebra negocio familiar	2.6	3.2	1.4	2.4	1.0	1.5	0.7	1.1
Muerte perceptor ingresos	1.4	1.5	1.2	1.3	0.6	1.5	0.6	0.9
Enfermedad accidente grave	8.5	7.4	6.4	7.4	4.9	4.0	3.6	4.1
Abandono jefe hogar	1.4	1.5	0.5	1.2	1.4	1.2	0.3	0.9
Incendio	0.3	0.2	0.1	0.2	0.0	0.1	0.0	0.1
Hecho delictivo	4.0	2.5	1.9	2.7	5.2	2.9	2.1	3.2
Desastre natural	0.2	7.7	17.2	8.8	0.0	2.1	13.2	5.6
Otro	2.3	1.8	1.2	1.8	0.5	0.9	0.1	0.5
No sufrió shock	66.5	69.3	70.0	68.7	83.2	82.8	79.4	81.7

Fuente: Elaboración propia basándose en INEI (2001, 2003) ENAHO IV Trim.

Cuadro A10. Hogares Perú 2001,2003. Incidencia Choques Adversos, Efectos y Estrategias, según tipo de shocks.

	2001				2003			
	L	S/A	DN	R	L	S/A	DN	R
Efectos shocks								
disminución de ingresos	84.7	77.1	47.1	63.8	88.7	72.2	40.2	46.9
pérdida de bienes/patrimonio	2.5	5.2	23.1	14.3	0.0	7.7	30.9	27.9
ambos	11.0	12.1	23.2	15.4	10.6	11.1	25.9	16.4
ninguno	1.8	5.7	6.6	6.4	0.7	8.9	3.0	8.8
Estrategias post shocks								
gastaron ahorro o inversiones	17.3	16.0	6.9	10.0	18.3	13.2	4.1	11.2
empeñaron bienes	4.6	2.8	0.7	2.6	0.0	0.4	0.0	1.2
vendieron bienes (joyas, muebles, maquin	7.9	7.8	2.1	5.9	1.0	14.5	3.6	4.6
obtuvieron préstamos de familiares/amigo	16.3	24.5	4.9	16.1	18.9	37.8	3.8	12.0
obtuvieron préstamos en el trabajo	2.0	4.7	1.1	3.3	1.2	2.4	0.0	2.4
cobro de seguro	0.6	0.2	0.1	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0
trabajaron más	36.6	25.6	31.3	31.0	31.7	14.9	19.5	30.2
trabajaron otros miembros	7.9	5.9	2.9	5.6	10.5	3.1	1.3	5.7
ayuda del gobierno	0.2	0.3	4.0	0.4	0.0	1.5	1.7	0.0
ayuda de ong, iglesias	0.5	0.6	1.3	0.7	0.0	1.3	0.1	0.7
disminuyeron alimentación, consumo	24.4	17.0	18.9	16.8	19.8	6.1	17.6	7.0
otro	8.6	9.3	4.2	6.9	2.6	5.7	2.9	3.9
No hizo nada	6.8	7.9	31.3	18.5	12.1	10.4	50.1	27.4

Fuente: Elaboración propia basándose en INEI (2001, 2003) ENAHO IV Trim.

Nota: Sólo cuenta a los hogares que sufrieron shocks.

Tipos de Shocks. L: laboral, S/A: salud/accidente; DN: desastre natural; R: resto.

Anexo 2

Más allá de los errores de focalización: una reflexión metodológica

Los denominadores “errores de focalización”, fueron propuestos por Cornia y Stewart (1995) hace más de una década. Aun cuando han sido bastante útiles para la definición de políticas, se ha demostrado que exhiben notables deficiencias. Para entender estas limitaciones es necesario revisar como se construyen los índices de focalización. Esto se realiza con la ayuda del cuadro A2.1, que muestra el esquema original propuesto por Cornia y Stewart (1995).

Cuadro 3. Errores de focalización

	In	Out	Total
Pobre	$N_{p,i}$	$N_{p,o}$	N_p
No Pobre	$N_{np,i}$	$N_{np,o}$	N_{np}
Total	N_i	N_o	N

En este cuadro se tiene información sobre la población objetivo de un proyecto y además se sabe si cada hogar o persona es pobre o no pobre (o, de manera general, si reúne las condiciones de población objetivo o no). En este contexto, los errores de focalización se definen como:

- Error 1 ó subcobertura: proporción del grupo objetivo que no es beneficiado por el programa $F = N_{p,o} / N_p$.
- Error 2 ó Filtración: proporción de beneficiarios que no pertenecen al grupo objetivo $E = N_{np,i} / N_i$

La literatura especializada ha encontrado ventajas y desventajas en estos indicadores. Entre las ventajas, se suele mencionar que estos indicadores son intuitivos y rápidos de calcular y además proporcionan un instrumento muy simple para la toma de decisiones. Sin embargo, también tienen desventajas. Por ejemplo, se ha mencionado que desperdicia mucha información distribucional (no importa en que lugar de la distribución de ingresos esté) y se preocupa en quién recibe la transferencia y no en cuánto recibe cada uno. Por tanto, nuevos indicadores para los errores de focalización son necesarios.

Una forma de ampliar esta discusión es darse cuenta sobre qué tipo de información se encuentra en la base del cálculo de los errores de focalización. En lo básico se trata de una contabilidad de personas. Para la estimación de las filtraciones, se contabiliza a todos aquellos que no debieran estar en un programa pero si lo están.

¿Es esto correcto?. Literatura reciente ha empezado a cuestionar este indicador, mostrando sus deficiencias. Son dos principales: la primera deficiencia es que el indicador actual de filtración se basa en una contabilidad de número de personas, asumiendo que todas ellas reciben lo mismo del programa, es decir, que la transferencia es igual para todos los participantes en el programa. Eso no siempre es cierto. ¿Qué sucede por ejemplo, si tomamos otro indicador, ya no el número de personas sino el monto de la transferencia que va a cada beneficiario? De hecho, con el desarrollo de tecnología de información y con sistemas de información que sean sencillos, se puede identificar no sólo quién es beneficiario de un programa sino cuánto de la transferencia del programa recibe cada uno de los beneficiarios. Sea T el monto total de las transferencias de un programa. Este monto total T , se distribuye en dos partes. Una parte son transferencias que van al beneficiario pobre y/o que forma parte de la población objetivo $T_{p,i}$; mientras que la otra parte son transferencias que van al beneficiario que es no pobre $T_{np,i}$ y que no forma parte de la población objetivo.

Evidentemente, no existen transferencias para los que están fuera del programa razón por la cual, el índice de subcobertura se tendría que calcular con cero de transferencia para los pobres no incorporados en el programa.

Cuadro A2.2. Una nueva forma de estimar errores de focalización

a.

	In	Out	Total
Pobre	$T_{p,i}$	$T_{p,o}$	T_p
No Pobre	$T_{np,i}$	$T_{np,o}$	T_{np}
Total	T_i	T_o	T

b.

	In	Out	Total
Pobre	$\sum_h T_{p,i}^h$	0	T_p
No Pobre	$\sum_h T_{np,i}^h$	0	T_{np}
Total	$\sum_h T_i^h$	0	T

Así, si relajamos este primer supuesto de que todos reciben la misma transferencia, se podría pensar en un índice directo de filtración como:

$$E^* = T_{np,i} / T_i$$

Nótese que a partir de este índice se puede estimar un índice de aciertos

$$A^* = 1 - E^*$$

El índice E^* es un índice de “Filtración efectiva”. Dice, cuánto del gasto del programa va a los que no deberían estar en el programa. Si por ejemplo, hay un 30% de filtración (en base al número de personas), eso no necesariamente significa que el 30% del gasto del programa se destine a ellos. Puede ser más o menos y lo interesante para los programas sería que fuera menos. En algunos casos, el cálculo de este índice puede ser de utilidad para el trabajo interno de los programas. Por ejemplo, este índice se reduce si es que una alta tasa de filtración en base al número de personas, viene acompañada de un trabajo diferenciado al interior del programa, gastando más recursos en los más necesitados. Esto quiere decir, que el problema de la focalización no termina en la identificación de los pobres, sino que continúa a lo largo del funcionamiento del programa.

El segundo problema se refiere a que el índice de filtración tradicional asume que una transferencia debe tener igual peso en el bienestar general para todos los participantes, sin importar la posición que el participante tenga en la distribución de este bienestar general. Dicho de otro modo, el índice de filtración considera que una transferencia a los más pobres es igual a una transferencia a los menos pobres de sus beneficiarios. Es decir, no importa si cuando se equivoca lo hace con alguien muy cerca de la línea de pobreza o si es alguien rico. Cuando acierta también ocurre algo similar. No importa si el acierto es un pobre extremo o alguien muy cerca de la línea contra la pobreza, el índice los considera por igual.

Vale la pena preguntarse si eso debe ser así. Según el desarrollo de los índices de pobreza - discutidos ampliamente entre los 70s y 80s a nivel internacional y en los 90s en Perú – no es lo mismo una transferencia a un pobre que está cerca de la línea de pobreza que una transferencia a un pobre extremo⁵⁷. Así pues, parece natural pensar que el índice de error de focalización también debería diferenciar entre si los errores ocurren entre los mas ricos o los menos ricos, o si los aciertos ocurren entre los mas pobres o entre los menos pobres. Después de todo, los índices de eficiencia en las transferencias sólo tienen sentido en relación a los de pobreza y los axiomas que se aplican a estos últimos deben ser también aplicables a los primeros.

⁵⁷ En la discusión sobre la derivación del índice de pobreza entre los 70s y 80s, se discutieron los axiomas relevantes para un índice de pobreza y el rol de las transferencias. El Axioma de Equidad Relativa de Sen (1974) dice que “si la persona i está en peores condiciones que la persona j , entonces el peso de i [en el índice de pobreza general] debe ser mayor que el peso de j ”. Este axioma se complementa con el Axioma de Kakwani (1980), denominado Axioma de Sensibilidad a las transferencias “si una transferencia de ingresos ocurre de un pobre con ingresos y_i a otro menos pobre con ingresos $y_i + d$, $d > 0$, entonces la magnitud del incremento en la pobreza debe ser menor para mayores y_i ”.

En esta perspectiva, es necesario pensar entonces en que peso se le pueden dar a los índices de focalización. Un estudio que ha avanzado en esta dirección es el de Coady y Skoufias (2001) quienes proponen un índice de la forma:

$$I = \frac{\sum_h b^h T^h}{\sum_h T^h} = \sum_h b^h q^h$$

Es decir, se trata de un índice exactamente igual a E^* , sólo que pondera cada transferencia por b^h , un índice subjetivo de preferencia social por transferencias al hogar h . El problema que surge es que alguien debe definir este ponderador b^h . Coady y Skoufias (2001) consideran que b^h debe ser mayor en tanto más pobre sea la familia, así el índice subjetivo debería depender de la distribución de transferencias a los hogares. b^h es el valor marginal social del ingreso del gobierno en el punto óptimo. Así, en el óptimo, los patrones de transferencia deben ser tales que la valoración social del ingreso en el margen es constante para todos los hogares. Luego, por ejemplo, si todos los hogares son modelados como si tuviesen la misma función de utilidad, luego el óptimo se caracteriza por tener la misma distribución de ingreso. Además, logran mostrar que si T es constante y $b = 1$ para pobres y $b = 0$ para no pobres, entonces: $I = (1 - error2)$.

En el caso peruano, se pueden estimar algunos de estos índices. Para esto tomaremos como ejemplo, la data disponible del programa A Trabajar Urbano. Los resultados se muestran en el cuadro A2.3.

Cuadro A2.3. Sobre Una Muestra Aleatoria de Participantes ATU – Segunda Convocatoria.

	Participantes					Transferencias (S/.)				
	Total	Hombres	Mujeres	Lima	R. Urbano	Total	Hombres	Mujeres	Lima	R. Urbano
Total	1,493	776	717	565	928	1,685,726	852,530	833,196	746,312	939,414
Pobres	1,201	628	573	426	775	1,362,718	691,194	671,524	582,372	780,346
No Pobre	292	148	144	139	153	323,008	161,336	161,672	163,940	159,068
Error 2	0.20	0.19	0.20	0.25	0.16	0.19	0.19	0.19	0.22	0.17
E*						0.19	0.19	0.19	0.22	0.17
1 /1						0.817	0.85	0.79	0.66	0.95
1-1						0.182	0.15	0.21	0.34	0.05

Fuente: INEI (2003) Encuesta a Participantes ATU; Oficina Evaluación y Monitoreo ATU.

1/ Remuneración diaria 14 soles, asume que todos en promedio trabajan 82 días.

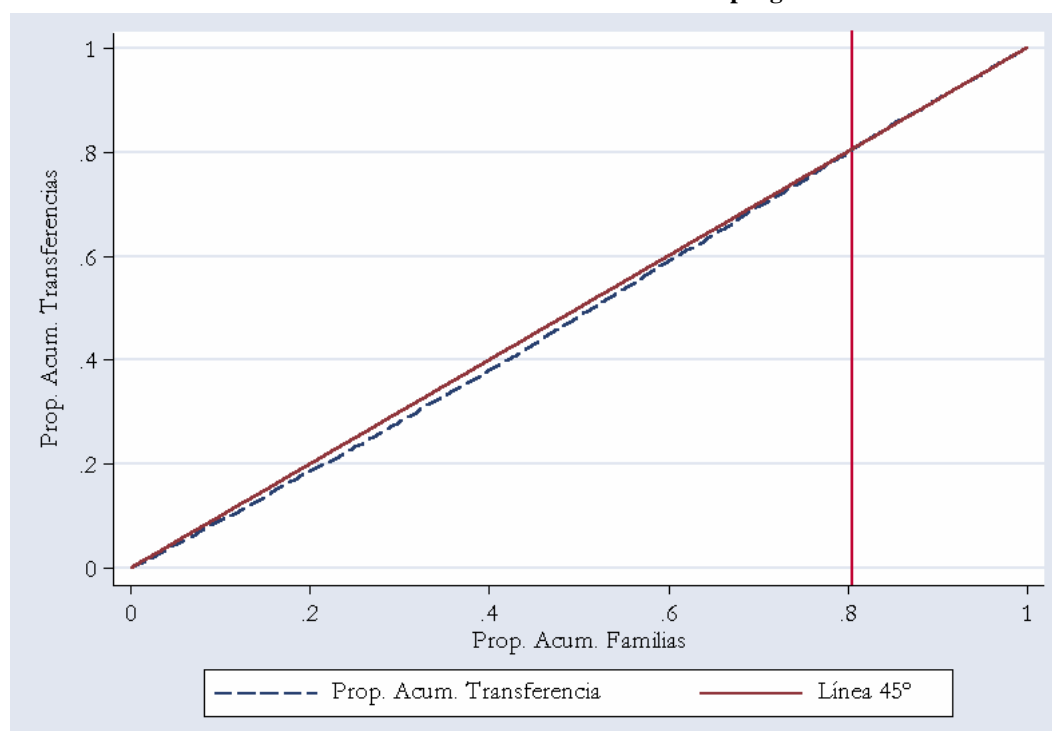
Elaboración Propia.

El error de focalización E originalmente descrito por Cornia y Stewart (1995), asciende a 20% en A Trabajar Urbano, siendo 25% en Lima y 16% fuera de Lima. Si sólo estimamos el

segundo indicador, E^* , es decir, la proporción de fondos del programa que va a no pobres, se observa que el índice cae ligeramente a 19%. Sin embargo, en Lima cae a 22% y en el resto del país sube a 17%. Este indicador es más preciso que el anterior.

Sin embargo, este indicador no difiere mucho del original, básicamente por una razón: el programa A Trabajar Urbano paga igual a todos sus beneficiarios. Esto se puede observar en el gráfico 6 en donde se muestra una curva de concentración del gasto del programa. Se trata de una distribución muy cercana a la perfecta equidad. Este gráfico ordena a las familias de más pobre a menos pobre y pone sobre eso una distribución acumulada de las transferencias. La línea $X=0.805$ indica donde empiezan los no pobres. Esto proviene de una errada concepción de lo que es focalización, que suele asociarla sólo con el ejercicio de identificar a los pobres. Luego, una vez identificado el pobre, el programa gasta casi lo mismo en todos.

Gráfico A2.1. Curva de concentración de las transferencias del programa ATU.



Elaboración Propia sobre la base de información de beneficiarios de la Oficina de Evaluación y Monitoreo ATU.

Anexo 3:
Información adicional

Cuadro A11. Trayectoria de Entradas y Salidas de Pobreza

	Hechos	
	El Padre	La Madre
Antecedentes	Extremadamente pobres	
	Migrante del Norte	Migrante del Sur
	Secundaria Completa con dificultades	3 años de primaria
Finales 70's	Fundan una familia y tienen tres hijos (2 niños y una niña). Llegan a Leoncio Prado	
	29 años	27 años
	Trabaja en un almacén de una empresa industrial grande y está afiliado al sindicato. Intentó estudiar una carrera técnica, pero la abandonó.	Trabajó como empleada doméstica, pero luego del nacimiento de sus hijos se dedicaba al comercio al por menor de ropa
Comienzos 80's	Un hermano de Juan se alojó en su casa y tuvo relaciones con Gloria, producto de esta unión nacieron dos niños más	
	Dejó el hogar	Se capacitó en cosmetología y peluquería y puso un salón de belleza en el que también vendía ropa, dentro de su hogar
	Nuevo hogar y dos hijos más. Su nueva esposa tenía 2 hijos de un compromiso anterior	Se mantenía como madre soltera de 5 hijos con su pequeño negocio
Finales 80's	Seguía trabajando en lo mismo pues como miembro del sindicato tenía estabilidad laboral	
	Una familia se convertía en dos pero seguían unidas por la relación de Juan con sus hijos a quienes enseñó su oficio, y porque vivían en el mismo barrio.	
	La hija menor de Gloria y Juan no terminó la primaria, y trabajaba como asistente de su madre.	
Comienzos 90's	Los hijos mayores tenían trabajos eventuales, desde los 15 años hasta que ingresaron a trabajar en una fábrica de plásticos, les sirvió la experiencia del padre y aprendieron a trabajar con moldes y maquinarias en sus nuevos trabajos	
	El mayor de los hijos se casó y tuvo rápidamente 3 hijos; junto con su hermano menor pusieron un pequeño negocio, donde fabricaban tablas de surf, y artículos relacionados al plástico y fibra de vidrio.	
Finales 90's hasta 2001	Ya no gozaba de estabilidad laboral y había sido recontratado por su empresa como trabajador independiente	Seguía trabajando con su hija y realizaban trabajos eventuales en la empresa de sus hijos mayores.
	Esposa murió de cáncer al pulmón y él se dedicaba a las labores domésticas para sus dos menores hijos	Uno de los hijos menores seguía en casa y el otro se sospechaba que andaba en pandillas y problemas de droga

Fuente: Anderson (2003)

Anexo 4 . El Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo en el Perú

Este seguro pretende dar mayor y efectiva seguridad a aquellos trabajadores, empleados y obreros que laboran en actividades de alto riesgo, es una institución adicional al sistema regular por el que deberían estar cubiertos todos los trabajadores asalariados (RCSSS).

Los empleadores que se desempeñen en alguna actividad de riesgo (estipuladas en el anexo 5 del D.S. N°003-98-SA) están obligados a proporcionar este seguro a todos sus trabajadores, incluso aquellos servicios que se contratan temporalmente.

La inscripción está a cargo de las empresas, estas asumen el costo de las primas, cuya tasa básica es de 0.63% de la remuneración asegurable, esta puede aumentar según el nivel de riesgo de cada actividad y empresa. También hay sistemas de descuentos y recargos según el número de trabajadores inscritos.

Cobertura por accidentes de trabajo y enfermedad profesional

Cobertura de salud

*El empleador podrá contratar con Essalud o con una EPS.

*Prestaciones mínimas:

- Asistencia y asesoramiento preventivo promocional en salud.
- Atención médica, farmacológica, hospitalaria y quirúrgica.
- Rehabilitación y readaptación laboral.
- Aparatos de prótesis y ortopédicas.

Cobertura de invalidez y sepelio

*El empleador podrá contratar con empresas de seguros o con la ONP.

*Prestaciones mínimas:

- Pensión de sobrevivencia.
- Pensión de invalidez.
- Gastos de sepelio.

Marco Normativo:

Ley N° 26790: Ley de modernización de la Seguridad Social en salud (15/05/97)

D.S. N° 009-97-SA: Reglamento de la ley de Modernización de la Seguridad Social en salud(09/09/97).

D.S. N°003-98-SA: Normas técnicas del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (14/04/98)

R. N°001-GCSEG-ESSALUD-99: Precisan vigencia de nuevas tasas de aportación del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo para el año 1999 (13/08/99).

ACUERDO N° 41-14-ESSALUD-99: Aprueban tasas de aportación, recargos y descuentos del SCTR (16/07/99).

Anexo 5: ¿cuánto y cómo afectan los shocks económicos a la población peruana?

Cuadro A12: Shocks económicos 2004, concentración según zona de residencia.

	Lima Metropolitana	Resto Urbano	Urbano	Rural	Total
Pérdida del empleo de algún miembro	6.74	4.35	5.30	0.65	3.56
Quiebra del negocio familiar	1.21	1.34	1.29	0.34	0.93
Muerte de algún perceptor de ingreso del hogar	1.14	0.91	1.00	0.78	0.92
En fermedad o algún accidente grave de algún miembro del hogar	7.14	5.35	6.07	3.64	5.16
Abandono del jefe del hogar	0.65	0.76	0.72	0.25	0.54
Incendio de la vivienda/negocio/propiedad	0.06	0.11	0.09	0.17	0.12
Hecho delictivo	2.19	3.14	2.76	2.64	2.72
Desastres Naturales	0.00	2.68	1.61	18.47	7.91
Otro	0.35	0.30	0.32	0.37	0.34
Ninguno	81.59	82.08	81.88	73.93	78.91

Elaboración Propia

Fuente: Enaho Anual 2004 (INEI).

Cuadro A13: Respuesta frente a los shocks según condición respecto de la pobreza.

	Económico			Salud			Social			Desatres		
	pobres	no pobres	total	pobres	no pobres	total	pobres	no pobres	total	pobres	no pobres	total
Gastaron ahorro o inversiones	14.27	17.70	16.64	17.31	14.29	15.37	2.52	6.89	5.46	5.47	6.29	5.69
Empeñaron bienes	0.92	1.37	1.23	0.26	1.47	1.04	0.58	0.84	0.75	0.10	0.00	0.07
Vendieron bienes	7.33	2.88	4.25	11.42	7.01	8.59	1.67	2.87	2.48	3.50	4.42	3.74
Préstamos de familiares o amigos	9.54	15.65	13.77	27.21	28.27	27.89	10.47	11.25	10.99	3.30	4.59	3.64
Préstamos en el trabajo	0.35	1.90	1.43	1.34	3.27	2.58	1.23	2.35	1.98	0.05	0.29	0.11
Cobro de seguro	0.00	0.08	0.05	0.00	0.20	0.13	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Trabajaron más	29.85	30.62	30.38	15.11	16.34	15.90	28.15	24.99	26.03	18.99	24.27	20.39
Trabajaron otros miembros del hogar	4.40	4.55	4.51	3.77	2.78	3.13	2.88	2.75	2.79	1.83	1.93	1.85
Ayuda del gobierno	0.00	0.00	0.00	0.48	0.60	0.55	0.00	0.00	0.00	1.90	1.95	1.92
Ayuda de ong's/iglesias	0.00	0.10	0.07	0.97	0.22	0.49	0.00	0.00	0.00	0.86	1.25	0.96
Disminuyeron alimentación/consumo	17.40	10.54	12.65	8.18	9.28	8.89	8.99	7.68	8.11	19.69	15.47	18.58
Otro	2.57	6.62	5.37	5.02	8.54	7.28	3.38	5.26	4.64	1.22	4.08	1.97
Nada	13.37	8.00	9.65	8.93	7.74	8.16	40.14	35.12	36.77	43.09	35.44	41.07

Elaboración Propia

Fuente: Enaho Anual 2004 (INEI)

Cuadro A14: Tiempo de recuperación estimado al momento de la encuesta

	Antes de 6 meses	Entre 6 y 12 meses	Más de un año	No tiene solución	No sabe	Ya lo resolvió
Pobres						
Económicos	20.73	13.97	18.20	12.77	24.36	9.98
Salud	10.75	9.75	18.91	10.67	34.14	15.78
Sociales	5.19	7.43	18.52	27.47	29.63	11.77
Desastres	2.23	6.96	22.59	35.67	24.36	8.19
No pobres						
Económicos	18.22	18.24	13.04	6.83	27.06	16.60
Salud	13.42	10.31	17.60	9.87	24.60	24.20
Sociales	8.36	9.74	15.33	18.01	20.75	27.82
Desastres	5.05	6.09	20.02	25.28	29.75	13.82

Elaboración Propia

Fuente: Enaho Anual 2004 (INEI)