



Una serie regular de notas destacando las lecciones recientes del programa operacional y analítico de la Región de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial.

GUAPA - VULNERABILIDAD Y CRISIS

Emil Tesliuc y Kathy Lindert

“El terremoto (de 1976) afectó a las familias, porque gran parte de las casas resultaron destruidas. La mayoría tuvo que construir cobijos en los campos y caminos. Muchos aún no pueden reparar sus casas”.

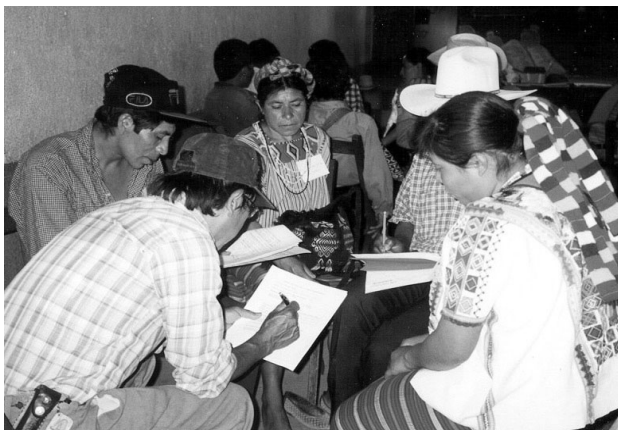
- Aldeanos kaqchiqel de Guatemala

El informe del Estudio sobre Pobreza de Guatemala forma parte de un programa más amplio de varios años de trabajo analítico y asistencia técnica que demuestra el compromiso del Banco Mundial con la lucha contra la pobreza. Este programa apunta a los siguientes objetivos: (a) contribuir a llenar los vacíos de información crítica sobre la pobreza y las condiciones de vida, (b) entregar contribuciones oportunas, permanentes y regulares en respuesta a las solicitudes del Gobierno y según la disponibilidad de los datos y (c) proporcionar colaboración y asociaciones de más largo plazo en materia de análisis y estrategia para enfrentar la pobreza.

En su conjunto, este programa se denomina Estudio sobre Pobreza de Guatemala (programa GUAPA) y está ligado estrechamente al apoyo prestado por el Banco Mundial al programa MECOVI en Guatemala (véase el Recuadro 1.1). Los principales organismos de contraparte del programa GUAPA han sido el *Instituto Nacional de Estadística – Guatemala* (INE) y la Secretaría General de Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN), en colaboración con la Universidad Rafael Landívar (URL).

Como uno de sus principales componentes, en el estudio se analizó cómo la falta de activos de los pobres los hacen particularmente vulnerables a cualquier crisis. Después de las recientes crisis sufridas por Guatemala (el Huracán Mitch en 1998, la última crisis del café, sequías y muertes por desnutrición aguda), el tema de la vulnerabilidad ha cobrado mayor vigencia en los análisis sobre políticas. En ese sentido, el Banco Mundial ponderó el riesgo y la vulnerabilidad como parte del programa GUAPA, lo que aporta una “perspectiva de vulnerabilidad” al análisis de la pobreza. En lugar de un enfoque pasivo y reactivo (es decir, dada la pobreza ¿qué se

puede hacer para reducirla?), se adopta una metodología dinámica y activa (dada la vulnerabilidad, la pobreza y los riesgos, ¿qué se puede hacer para ayudar a los pobres a salir de esta situación y reducir la probabilidad de que otros caigan en ella?). Usando una combinación de datos cualitativos y cuantitativos, se analizó tanto la vulnerabilidad a las crisis como los grupos vulnerables.



Combinación de datos cualitativos y cuantitativos

Una característica muy particular del Estudio sobre Vulnerabilidad y Riesgo (RVA, por su sigla en inglés)

en Guatemala fue la combinación de datos cuantitativos y cualitativos sobre el tema. En primer lugar, puesto que no se disponía de un panel de datos **cuantitativos**, se incorporó un módulo sobre riesgos y crisis a la primera Encuesta sobre las Condiciones de Vida (ENCOVI, 2000). Este módulo incluía preguntas retrospectivas que intentaban capturar aspectos dinámicos a través de datos de corte transversal. Estos datos incluyen información sobre: (a) 26 tipos de crisis (económicas, sociales, del ciclo vital, naturales), (b) si estas crisis activaron una merma en el consumo, ingreso o patrimonio, (c) las principales estrategias de superación utilizadas para compensar las pérdidas, (d) si los hogares pudieron compensar la merma en el bienestar y (e) el tiempo estimado hasta que la situación se resolvía con éxito. En segundo lugar, se llevó a cabo un estudio **cualitativo** complementario en 10 aldeas rurales de la muestra de la ENCOVI, el que cubrió a 5 etnias diferentes. Este Estudio Cualitativo sobre Exclusión y Pobreza (ECEP, 2000) incluyó un módulo de preguntas abiertas sobre las percepciones de las crisis (ocurrencia, principal respuesta/ estrategia de superación y tipos de asistencia recibida, si corresponde).

Vulnerabilidad a las crisis

El concepto de vulnerabilidad se compone de dos elementos: (a) la capacidad de adaptación de una persona o hogar a las crisis, que en gran medida depende de sus activos (una mayor capacidad de adaptación significa menor vulnerabilidad); y (b) la gravedad del impacto de la crisis (mientras más grave sea el impacto, mayor será la vulnerabilidad).

La ENCOVI 2000 señala que los hogares pobres están más expuestos a las crisis naturales, lo que refleja su dependencia de la agricultura como fuente de sustento, además de su ubicación geográfica (es decir, están más propensos a vivir en áreas marginales).

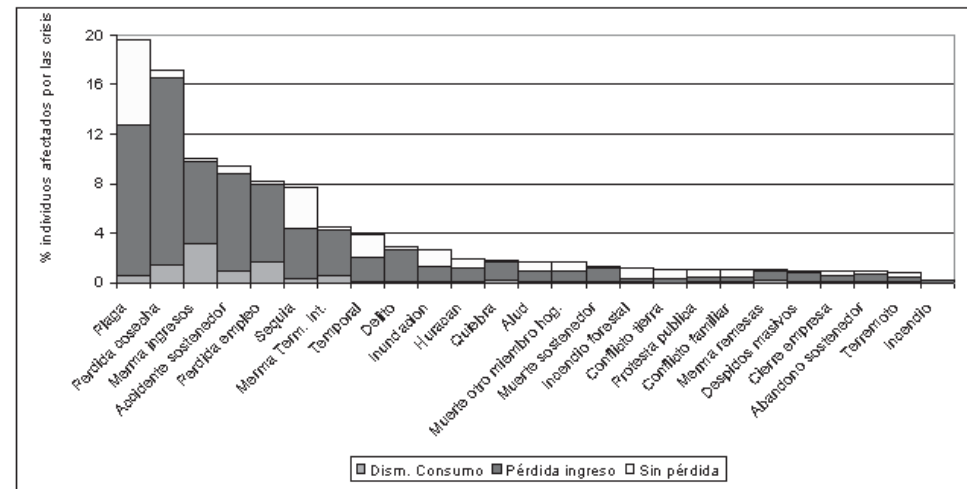
Las crisis económicas afectan con mayor frecuencia a los no pobres.

La ENCOVI también muestra que los pobres tienen una menor capacidad de adaptación que los ricos. Alrededor de 88% de los pobres extremos y 86% de los pobres sufrieron pérdidas debido a las diferentes crisis, en comparación con 83% de los no pobres. Esto es particularmente evidente en relación con las crisis naturales, las que provocaron mermas en el bienestar de la mitad de los afectados del quintil superior y dos tercios del quintil inferior. De igual modo, la probabilidad de recuperar el ingreso al nivel previo a la crisis también aumenta a la par con el estrato económico.

Crisis: características y efectos

Aunque Guatemala se libró de sufrir fuertes crisis “macro” en el año 2000, los hogares informaron una gran incidencia de crisis

Figura 1. Incidencia de crisis informadas durante 2000 en Guatemala



Cálculos del Banco Mundial según la ENCOVI 2000, Instituto Nacional de Estadísticas – Guatemala

localizadas (idiosincrásicas). La mayoría de los hogares experimentaron múltiples crisis (las crisis suelen golpear en grupo) y las pruebas empíricas son contundentes en señalar que el impacto de una crisis sobre el bienestar del hogar es peor si simultáneamente se presentan otras conmociones (Figura 1).

Las crisis son difíciles de predecir, pero entre los principales factores de una futura vulnerabilidad se incluye el empeoramiento de los términos de intercambio, la disminución de las remesas y los desastres naturales, todos ellos crisis que pueden dañar a los pobres. Los impactos más graves y duraderos que afectarán particularmente a los pobres provendrán de la crisis del café y de la pérdida de remesas, al igual que de los desastres naturales.

Los efectos de las crisis tienen múltiples dimensiones. Además de los efectos económicos en el patrimonio y el ingreso, los efectos reportados en el estudio ECEP incluyen: (a) psicológicos, como la

desmoralización que se sufre al perder el trabajo o el efecto traumático de la violencia (temor, síndrome de stress postraumático o susto); (b) sociales, como pérdida de confianza y capital social dentro de las aldeas; (c) daño o destrucción de activos comunitarios (pérdida de accesos viales, destrucción de escuelas, daños en el estanque de agua); e (e) efectos en la salud (muerte, enfermedad) y educación (los niños no pueden asistir a la escuela). Por su parte, las crisis idiosincrásicas casi siempre están relacionadas con mermas en el ingreso o el patrimonio, mientras que las crisis sociales (por ejemplo, la

Recuadro 1. El Programa GUAPA

Los cuatro principales componentes interrelacionados del programa GUAPA son los siguientes:

- 1 “GUAPA colaborativo”, que busca promover el desarrollo institucional y la formación de capacidad local en los organismos de contraparte, para lograr un mayor sentido de propiedad y sostenibilidad de los análisis y resultados. En este sentido, el programa adopta un enfoque de colaboración proporcionando asistencia técnica y capacitación práctica a los organismos involucrados en las áreas de medición de la pobreza, recopilación y análisis de datos y formulación de políticas y estrategias;
- 2 “GUAPA analítico”, que pretende llevar a cabo un análisis integral y multidimensional de la pobreza basándose en el informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001 y usando datos tanto cuantitativos como cualitativos (cuyo producto principal es este informe);
- 3 “GUAPA políticas”, que busca contribuir al diseño de la próxima Estrategia de Asistencia para el País (EAP) del Banco, así como al próximo memorando económico sobre el país, a las políticas y estrategias para la lucha contra la pobreza del gobierno y a la eficacia de las intervenciones y políticas para encarar la pobreza en Guatemala;
- 4 “GUAPA operacional”, que busca establecer vínculos con las operaciones crediticias actualmente en preparación para mejorar su eficacia en la lucha contra la pobreza, como aquellas relativas a la protección social, educación y transporte.

violencia o los disturbios) tienden menos a causar mermas en estos dos aspectos, pero ciertamente tienen efectos psicológicos y sociales. Algunas crisis, como los terremotos, incendios o huracanes, afectan principalmente el patrimonio familiar y los bienes comunitarios, mientras que otras de origen natural afectan en primer lugar el ingreso.

La duración del impacto varía según el tipo de crisis. Muchas aldeas entrevistadas en el estudio ECEP informaron que algunas familias siguen residiendo en viviendas muy deterioradas por el terremoto de 1976 (más de 25 años después). Este tipo de crisis empeoró las condiciones de vida de hogares que ya eran pobres y no hubo recuperación. Por su parte, el Huracán Mitch tuvo consecuencias desastrosas en algunas aldeas, arruinando por completo su principal base productiva. Por último, las consecuencias sociales y psicológicas del conflicto armado de los años ochenta también son prolongadas.

Principales estrategias de superación

Los hogares de Guatemala dependen de sus propios activos y de la acción colectiva (comunitaria) como principal estrategia de superación y muy pocos reciben asistencia del sector público. En la mayoría de las crisis, las principales estrategias para enfrentarlas incluyen la reducción del consumo y la auto-ayuda (trabajar más, vender o hipotecar activos, utilizar ahorros). Muy pocos hogares informaron haber recibido ayuda gubernamental o de OGN/donantes. La principal estrategia utilizada ante una merma del ingreso familiar fue la reducción del consumo, además de las protestas públicas. Por otra parte, en el caso de conflictos familiares, accidentes o muerte de algún miembro de la familia, se recurrió principalmente a mecanismos de superación informales (“capital social”), como por ejemplo pedir prestado o recibir ayuda de amigos, familiares o vecinos. Los mecanismos formales de seguros y crédito fueron más habituales en el caso de riesgos asegurable, como incendios, terremotos, huracanes y deslizamientos de tierra.

Los pobres están menos dotados que los ricos para enfrentar las crisis. En algunos casos, como ante la merma en los ingresos o la pérdida del trabajo, los hogares más pobres tienden principalmente a reducir el consumo en lugar de recurrir a otras estrategias.

No todas las mermas en el ingreso o el patrimonio implican una reducción del consumo. La mayoría de los hogares son capaces de mantener su consumo aún cuando enfrentan situaciones de crisis. De hecho, sólo algo más del 25% de todas las crisis que generaron una merma en los ingresos o el patrimonio obligaron a los hogares a disminuir su consumo como estrategia de superación. En la mayoría de los casos, los hogares pudieron mitigar las consecuencias de la crisis o utilizar estrategias de superación sin reducir el consumo. En relación con la gravedad,

las crisis económicas tuvieron el mayor impacto negativo en el ingreso, el consumo y el patrimonio familiar.

El costo de una crisis puede ser considerable. El impacto más grave está asociado con las crisis económicas, cuya merma promedio en los ingresos asciende al 28% en el caso de la pérdida del empleo, 19% en el caso de accidente del sostenedor y 17% en el caso de merma en las entradas y una quiebra. Las crisis naturales de carácter agrícola tuvieron consecuencias importantes en el ingreso familiar, pero de menor gravedad: 11% en el caso de pérdida de cosechas, 10% en el caso de ataque de plagas y 9% en el caso de sequías y empeoramiento de los términos de intercambio.

Grupos vulnerables de Guatemala

Ciertas características de los hogares pueden indicar cuáles grupos (o características) podrían ser más vulnerables a una crisis (debido a características estructurales o menor capacidad de adaptación). En este sentido, es posible hablar de un “perfil de la vulnerabilidad”, según el cual se puede predecir la probabilidad de que un hogar sea pobre en el futuro.

Pobreza y vulnerabilidad crónica vs. transitoria

El perfil de la vulnerabilidad es similar al de la pobreza, pero especialmente en las áreas urbanas hay diferencias. La vulnerabilidad al consumo-pobreza se calculó utilizando un modelo estocástico de consumo y su varianza, el que toma en cuenta las características del hogar y la probabilidad de experimentar crisis. El análisis revela que el 56% de la población era pobre en 2000, pero un 64% tenía una probabilidad mayor a 50% de seguir siendo pobre

Cuadro 1 - Clasificación de la pobreza y la vulnerabilidad: ¿transitoria vs. crónica?
Cifras = % de la población total

Observed Poverty Status Based on Consumption					
Vulnerabilidad		Poor 56.2%	Non-Poor 43.8%		Consumo Esperado
	Vulnerable >50% de probabilidad de ser pobre en el futuro 64.2% (LM = 51.4%) (HV = 12.8%)	Pobres crónicos (LM vulnerable) 44.4%	Vulnerables a pobreza crónica (LM vulnerable) 6.9%	Consumo esperado < de la línea de pobreza 51.3%	
		Pobres frecuentes (HV vulnerable) 4.1%	Vulnerables a pobreza frecuente (HV vulnerable) 8.7%	Consumo esperado > de la línea de pobreza = 12.8 (pobres frecuentes) + 35.9 (no-vulnerables) = 48.7%	
	No-vulnerables <50% de probabilidad 35.8%	Pobres no frecuentes 7.7%	No-vulnerables no-pobres 28.2%		

Pobres = Pobres crónicos + transitorios; pobres transitorios = pobres frecuentes + no frecuentes. Grupo vulnerable = vulnerables LM + HV. Grupo de vulnerabilidad LM = pobres crónicos + vulnerables a la pobreza crónica; Grupo de vulnerabilidad HV = pobres frecuentes + vulnerables a la pobreza frecuente. Esquema de clasificación adaptado de Bidani y Richter (2001). Estimaciones a partir de cálculos del Banco Mundial con datos de la ENCOVI 2000, Instituto Nacional de Estadística - Guatemala. Las cifras pueden no sumar exactamente 100% debido al redondeo.

en el futuro (o ‘ser vulnerable a la pobreza del consumo’). Más notable aún, se observaron relaciones vulnerabilidad-pobreza más altas en la región Metropolitana (2,2 veces más altas) y en áreas urbanas (33% más altas). En otras palabras, la pobreza es inferior en las áreas urbanas y en la capital, pero una elevada proporción de los habitantes urbanos es vulnerable a la pobreza (Cuadro 1).

La pobreza puede ser: (a) crónica, lo que implica que una masa de personas vive en condiciones estáticas de pobreza y transmite esta

situación entre generaciones, (b) transitoria, lo que implica que muchos entran y salen de la pobreza o (c) una condición que afecta a un conjunto específico de subgrupos que son pobres y vulnerables en forma crónica debido a características o circunstancias específicas. Cada una de estas situaciones tiene diferentes consecuencias al momento de adoptar políticas y en materia de focalización.

Para los fines de formulación de políticas, el conjunto de vulnerables se dividió en dos grupos mutuamente excluyentes: (a) aquellos cuya vulnerabilidad se debe a un bajo consumo medio esperado (79%) (denominados ‘vulnerables LM’) y (b) aquellos cuya vulnerabilidad se debe a la alta volatilidad del consumo (13%) (denominados ‘vulnerables HV’). Los vulnerables HV adicionalmente se dividen en los ‘frecuentemente pobres’ entre los actuales pobres y los ‘vulnerables a una pobreza frecuente’ entre los actuales no pobres.

- **La pobreza crónica domina:** El 56% de la población de Guatemala era pobre en 2000. De éstos, la mayor parte (79%) eran pobres crónicos (44% de la población total) y un quinto eran pobres transitorios (12% de la población total).
- **La vulnerabilidad crónica domina:** Se estimó que el 64% de la población de Guatemala era vulnerable a ser pobre en el futuro. El principal motivo para su vulnerabilidad dice relación con el bajo consumo medio esperado, el que representa el 79% de la vulnerabilidad total (o 51% de la población total), mientras que sólo un quinto es vulnerable debido a una alta volatilidad del consumo (13% de la población total).

La naturaleza crónica de la pobreza y la vulnerabilidad tiene importantes consecuencias para las políticas: las intervenciones deberían construir activos para los pobres, como se enfatiza en los Acuerdos de Paz y en la estrategia de reducción de la pobreza del Gobierno.

Grupos crónicamente vulnerables y el enfoque del ciclo vital

Hay ciertos grupos particularmente vulnerables debido a circunstancias especiales. Aparte de la pobreza del consumo, en Guatemala existen otras fuentes de vulnerabilidad. El Estudio de Vulnerabilidad a los Riesgos clasifica los riesgos durante el ciclo vital (por grupo etéreo) evaluando la vulnerabilidad en cuanto a nutrición, educación, salud, acceso a servicios básicos y exposición a desastres naturales. El análisis también examina el número de pobres en riesgo y si los riesgos o circunstancias podrían tener efectos prolongados y hasta intergeneracionales en la pobreza (por ejemplo, riesgos relacionados con la educación y la nutrición). Entre los riesgos que más preocupan están la desnutrición, la baja tasa de matrícula escolar, el ingreso tardío a la escuela y la repetición de cursos, el trabajo infantil, los bajos ingresos, la baja cobertura de salud para los ancianos, la falta de acceso a servicios básicos entre los pobres y la alta exposición a los desastres naturales. Otros grupos que también parecen tener mayores tasas de pobreza y vulnerabilidad son los migrantes estacionales y sus familias, en comparación con aquellos que emigran en forma permanente o con la población en general (no migrantes).

Consecuencias para las políticas

Del análisis se desprende que las estrategias para reducir la pobreza deben poner énfasis en lo siguiente:

- *Niños.* Es fundamental poner un énfasis estratégico en los niños, particularmente mediante intervenciones destinadas a reducir la desnutrición y promover el desarrollo infantil temprano, a fin de evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza y la vulnerabilidad;
- *Construir activos para los pobres.* La naturaleza crónica de la pobreza y la vulnerabilidad implica que las intervenciones deben apuntar a construir activos para los pobres, según se insiste en los Acuerdos de Paz y la estrategia de lucha contra la pobreza del Gobierno. Aquí los programas de protección social pueden ocupar un lugar importante. Específicamente, cuando su diseño es el adecuado, los programas de transferencias condicionadas en efectivo pueden ser bastante efectivos para ayudar a relajar las restricciones por el lado de la demanda, las que han demostrado ser importantes obstáculos para mejorar el acceso a activos clave como educación y salud.
- *Las acciones de respuesta a desastres y ayuda en caso que se produzcan* deben ser ampliadas y mejoradas, dado que los pobres y vulnerables están mucho más expuestos a los desastres naturales y a las crisis relacionadas con la agricultura que los no pobres. También valdría la pena considerar la incorporación de un seguro contra catástrofes. Las intervenciones necesarias deben estar bien orientadas hacia los pobres y ser entregadas en forma oportuna. Debido a que la exposición a algunos desastres naturales parece estar determinada en gran medida por la ubicación geográfica, los mapas de la vulnerabilidad a los desastres naturales podrían ser útiles para efectos de planificar la gestión de los riesgos. Su uso, en conjunto con los mapas de la pobreza, mejoraría considerablemente la habilidad para orientar (hacia los más necesitados) los limitados fondos de ayuda disponibles en caso de desastres. Debido a que los desastres naturales con frecuencia dañan o destruyen la infraestructura social (además de generar pérdidas de ingreso y patrimonio a nivel familiar), los fondos sociales podrían convertirse en un canal institucional para ayudar en caso de desastres y para rehabilitar la infraestructura.

Sobre los autores

Emil Daniel Tesliuc es Especialista en Protección Social de la Red de Desarrollo Humano en el Banco Mundial. Kathy Lindert también trabaja en el Banco como Economista en el Grupo de Protección Social del Departamento de Desarrollo Humano para la Región de América Latina y Caribe (LCR).

Sobre “en breve”

Para registrarse a “en breve” por favor envíe un correo electrónico a “en_breve @worldbank.org”