



Nota Sobre Redes de Protección Social

Transferencias Dirigidas a Grupos Específicos en Países Pobres: Nuevo Examen de las Concesiones Recíprocas y las Opciones en Materia de Políticas Públicas

Es frecuente que a las redes de protección social se les considere paliativos de corto plazo en las economías en desarrollo o peor aun, un despilfarro de fondos escasos. Los críticos desatacan las filtraciones a los grupos no previstos (es decir los no pobres) o los potenciales efectos adversos de las políticas sobre los incentivos para trabajar o ahorrar. Incluso los defensores de estas redes suelen estimar que sus beneficios se reducen a meras consideraciones de equidad. Es muy poco usual que estas políticas se perciban como parte integral de la estrategia para fomentar el crecimiento económico y la lucha contra la pobreza. En efecto, muchos observadores han argumentado que existen importantes concesiones recíprocas entre gastar el dinero fiscal en programas de ese tipo y reducir la pobreza en el largo plazo.

Es necesario examinar estos puntos de vista a la luz de nuevas teorías y elementos de juicio. En primer lugar, las evaluaciones de numerosos programas dirigidos a grupos específicos indican que si bien existen muchos ejemplos de filtración de beneficios, las redes de protección social dirigidas a beneficiarios escogidos pueden servir para lograr una cierta redistribución. En segundo lugar, existen razones fundadas en la teoría para creer —y algunas pruebas estadísticas para sugerir— que las redes de protección social en ocasiones pueden contribuir a crear ‘crecimiento favorable para los pobres’ (esto es, crecimiento que reduce la pobreza) cuando su diseño y puesta en marcha son adecuados, ya que ayudan a los pobres a convertirse en trabajadores más productivos o a aprovechar las oportunidades productivas de las actividades por cuenta propia.

Equidad en pro de la eficiencia

Cuando las redes de protección social aumentan la eficiencia de los trabajadores, aumentan las potenciales tasas de producto y crecimiento de una economía.

- Es muy poco probable que un trabajador malnutrido sea eficiente. En situaciones extremas, un trabajador que recibe menos energía calórica de los alimentos que aquella requerida para mantener las funciones orgánicas en condiciones de reposo sencillamente no puede ser productivo. Pero incluso condiciones menos graves de privación nutricional afectan la productividad. En los niños, la malnutrición reduce la capacidad de aprendizaje a largo plazo y por ende, la habilidad para generar ingresos en el futuro. Los programas de protección social que impiden que los trabajadores y sus familias caigan por debajo de este ‘umbral’ nutricional contribuyen a aumentar el potencial producto.
- Para las personas con poco o nada de capital, el producto marginal de cualquier capital adicional puede ser muy importante. Sin embargo, las fallas del mercado crediticio implican que algunos pueden no llegar a explotar su propio potencial. También en este caso, los programas que reducen la incidencia de la pobreza y aquellos que apoyan el ahorro productivo entre los pobres pueden incrementar el potencial producto de la economía.
- La pobreza puede tener dimensiones geográficas: un hogar pobre ubicado en una zona dotada de recursos tiene grandes posibilidades de salir de la pobreza en algún momento; pero es probable que un hogar por lo demás idéntico, pero ubicado en una zona pobre, se enfrente al estancamiento o disminución de sus recursos. Las políticas destinadas a revertir las desigualdades geográficas posiblemente aumenten la productividad del capital y de la mano de obra de las regiones pobres y de este modo impulsen el crecimiento favorable a los pobres.
- Si es verdad, como creen algunos y las pruebas así lo indican, que la mayor pobreza y desigualdad pueden

traducirse en tasas más altas de delincuencia (situación que de seguro daña la eficiencia agregada de un economía), las medidas de protección social que apunten a reducir la desigualdad pueden ayudar a que el potencial de una economía reduzca los costos asociados a la delincuencia.

Algunas pruebas estadísticas apoyan estos argumentos. Estudios en torno al crecimiento económico realizados en muchos países revelan que las economías con mayor desigualdad inicial suelen experimentar tasas de crecimiento más bajas, incluso después de realizar ajustes que consideren factores como el ingreso inicial, la apertura comercial y la tasa de inflación. De hecho, un análisis constató que en la quinta parte de las economías en desarrollo estudiadas la desigualdad era tan elevada que impidió el crecimiento económico a favor de los pobres.

Sin embargo, las pruebas macroeconómicas de esta naturaleza contienen dificultades estadísticas. Un respaldo algo más sólido del argumento que apunta al rol de la equidad como sostén del crecimiento proviene de algunos análisis microeconómicos. Diversas investigaciones acerca de la desigualdad inicial en materia de tenencia de la tierra, ingreso, patrimonio y nutrición apuntan al efecto negativo de la desigualdad en el potencial económico y el crecimiento del producto.

¿Seguro poco eficiente?

El clásico argumento del ‘riesgo moral’ sugiere que el seguro puede reducir la eficiencia a largo plazo. Así, el seguro de desempleo podría desalentar la búsqueda de trabajo y las pensiones de vejez desincentivar los ahorros personales. Sin embargo, hay razones para creer que el riesgo no asegurado podría ser una de las causas de la pobreza crónica.

- Es posible que existan ‘trampas dinámicas de pobreza’ cuando la falta de ingresos generada por la malnutrición o por la exclusión social resultante impide que un hogar salga de la pobreza. En ausencia de seguros (privados o públicos), una crisis que afecte negativamente los ingresos podría empujar a una familia hacia una de estas trampas. Hasta la fecha existen muy pocas pruebas estadísticas de la existencia de tales trampas y es probable que sean difíciles de descubrir en los datos convencionales. Sin embargo, algunos estudios han detectado que

las familias pobres tardan más en recuperarse de las crisis de ingreso que las demás familias.

- Los riesgos no asegurados también podrían perpetuar la pobreza al incidir en las alternativas de producción o de cartera escogidas. Por ejemplo, es posible que los hogares pobres y mal asegurados prefieran recursos de pronta disponibilidad en lugar de mantener capital más productivo.

Las pruebas disponibles a la fecha acerca de los impactos a largo plazo del riesgo no asegurado son ambivalentes, aunque sin duda las nuevas investigaciones arrojarán resultados novedosos. Obviamente, los pobres además enfrentan costos de bienestar por el riesgo no asegurado; y el fundamento clásico de la aversión al riesgo para justificar el seguro existe incluso si éste no aborda la pobreza crónica.

Focalización y redistribución eficiente

Cuando la atención se concentra en las mediciones estáticas de las transferencias, como es habitual –por ejemplo, qué parte de las prestaciones redundaría en beneficio de los pobres– posiblemente no se tengan en cuenta los beneficios dinámicos de tales intervenciones. Esta perspectiva más amplia también tiene repercusiones en el diseño de los mecanismos de focalización utilizados para las redes de protección social.

Más aún, determinar que la desigualdad y el riesgo no asegurado pueden ser perjudiciales para el crecimiento económico no prueba que cualquier política que reduzca la desigualdad o el riesgo no asegurado contribuirá al crecimiento. Una intervención de este tipo que distorsione el comercio exterior o la economía nacional a largo plazo tendría efectos ambiguos sobre la pobreza. De hecho, la mejor función de una política podría no ser la de reducir la actual desigualdad, sino la de atenuar sus efectos adversos.

Existen mecanismos de focalización que podrían contribuir más a la eficiencia a largo plazo (y ser favorables para los pobres).

- La focalización de los recursos hacia las zonas pobres o los grupos étnicos –que de lo contrario quedarían excluidos de las oportunidades económicas– aborda una falla de mercado muy evidente y a largo plazo y podría tener un mayor efecto en la lucha contra la

pobreza de lo que indicarían sus mediciones estadísticas.

- Las transferencias condicionadas, esto es, las transferencias que conjugan la focalización con intentos explícitos destinados a mejorar la acumulación de capital de parte de los pobres, por su propia naturaleza no buscan abordar simplemente la escasez de ingreso imperante, sino aspiran a facilitar la lucha contra la pobreza en el largo plazo. Los programas Progresas de México y Alimentos por Educación de Bangladesh son ejemplos exitosos tanto en términos de luchar contra la pobreza imperante como en promover la escolaridad y por ende, una menor pobreza en el futuro.
- Las transferencias que por su propia índole quedan destinadas a determinados grupos de la población, como los programas públicos de empleo, pueden ser diseñadas en una forma tal que también faciliten la lucha contra la pobreza a largo plazo. Por ejemplo, pueden asegurar que los trabajos se realicen en vecindarios pobres donde los bienes públicos suelen tener grandes necesidades de inversión y mantenimiento. Los programas que cumplieron sus objetivos, como el Programa Trabajar de Argentina, han puesto énfasis tanto en las ganancias de ingreso corriente como en la productividad de los trabajos.

Conclusiones

Tanto la teoría como los hechos sugieren que las políticas tienen un amplio espacio para aliviar la pobreza imperante y el riesgo no asegurado y simultáneamente mejorar la eficiencia económica. De hecho, han existido numerosos sistemas de transferencia que cumplieron sus objetivos. Sin embargo, al sacar conclusiones para las políticas en el futuro es posible concluir que las transferencias dirigidas a grupos específicos no deben predominar por sobre otras alternativas, como promover la creación de nuevas instituciones para entregar créditos, velar por el cumplimiento de los derechos de propiedad y estimular las intervenciones favorables a la oferta de servicios de educación y atención de salud.

La teoría y los hechos también apuntan a que tal vez se han exagerado las concesiones recíprocas entre los objetivos de protección social tradicionales y la eficiencia. Un nuevo criterio de evaluación de las redes de protección social reconocería su potencial para estimular el crecimiento y pondría énfasis en un cuidadoso diseño y evaluación para asegurar que este potencial se haga realidad.

La serie Informes de redes de protección social del Banco Mundial busca servir de recurso práctico a las personas que diseñan y ejecutan programas de redes de protección social en todo el mundo. El lector encontrará información acerca de prácticas recomendadas para una diversidad de intervenciones, contextos de países, temas y grupos beneficiarios, como asimismo acerca de la actual perspectiva sobre la función social que desempeñan las redes de protección social en los programas de desarrollo más generales.



Banco Mundial, Red sobre desarrollo humano
Protección social, Redes de protección social
<http://www.worldbank.org/safetynets>

Instituto del Banco Mundial

Promover el Conocimiento y el aprender para un mundo mejor