



Serie de Documentos de Discusión sobre la
Protección Social

**Transferencias focalizadas en los países pobres:
Examen de las disyuntivas y opciones en materia de políticas**

Martin Ravallion

Mayo 2003

Unidad de la Protección Social

Red de Desarrollo Humano

El Banco Mundial

Los documentos de discusión sobre la protección social no son publicaciones formales del banco mundial. Presentan los resultados preliminares y análisis sin pulir, que circulan para animar la discusión y para comentar; la citación y el uso de tal documento debe considerarse de carácter provisional. Los resultados, las interpretaciones, y las conclusiones expresadas en este documento son enteramente del autor (es) y no deben atribuirse de ninguna manera ni al banco mundial, ni a sus organizaciones afiliadas, ni a los miembros del consejo de directores ejecutivos o a los países a los cuales representan.

Para copias gratuitas de este documento, póngase en contacto con el servicio consultivo de la protección social, el banco mundial, calle H, numero 1818, N.W., Washington, dc 20433 los E.E.U.U. llamen por teléfono: (202) 458-5267, fax: (202) 614-0471, E-mail: socialprotection@worldbank.org. O visite el website de la protección social en: <http://www.worldbank.org/sp>.

Transferencias focalizadas en los países pobres: Examen de las disyuntivas y opciones en materia de políticas

Martin Ravallion

Agradezco los valiosos comentarios de Nancy Birdsall, Alain de Janvry, Quy-Toan Do, Francisco Ferreira, Emanuela Galasso, Robert Holzmann, Alice Mesnard, Rinku Murgai, Berk Özler, Elisabeth Sadoulet y Dominique van de Walle, como asimismo la ayuda del Directorio de Protección Social del Banco Mundial. Los puntos de vista que aquí se expresan no son responsabilidad del Banco Mundial.

WORLD BANK INSTITUTE
Promoting knowledge and learning for a better world



Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones contenidos en este documento son total responsabilidad de el o los autores y no deben atribuirse de manera alguna al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas o a miembros de su Directorio Ejecutivo, o los a países a quienes representan.

Serie de Informes sobre Redes de Protección Social

El objetivo que persigue el Manual sobre redes de protección social del Banco Mundial es convertirse en un recurso práctico para aquellos que están involucrados en el diseño y la ejecución de este tipo de programas en todo el mundo. Aquí, los lectores encontrarán información sobre prácticas óptimas en una variedad de intervenciones, contextos nacionales, temas y grupos destinatarios, así como las actuales ideas de los especialistas y expertos respecto de la función que deben cumplir las redes de protección social en el contexto más amplio de los programas para el desarrollo. Estos manuales están diseñados para reflejar un alto nivel en términos de calidad, así como un cierto grado de consenso sobre las prácticas y políticas óptimas, entre el equipo a cargo de las redes de protección del Banco Mundial y los expertos en general. Los temas que se abordan en estos manuales son analizados en un primer momento por un comité directivo compuesto tanto por especialistas del Banco como externos y los borradores se someten a una revisión de pares para efectos de control de calidad. Sin embargo, el formato de esta serie es lo suficientemente flexible como para reflejar oportunamente los principales cambios en la materia en cuestión.

La serie de informes viene a engrosar la lista de materiales educativos contemplados en el curso de Redes de protección social ofrecido en Washington DC, así como de distintos cursos patrocinados por el Banco Mundial. El Manual sobre redes de protección social y el curso anual cuentan ambos con el respaldo de la unidad de Protección Social de la Red de Desarrollo Humano y por el Instituto del Banco Mundial. Esta última institución también ofrece cursos regulares adaptados a las realidades regionales a través de la metodología de aprendizaje a distancia.

Para más información sobre la serie de informes y documentos sobre otros temas de las redes de protección, comuníquese con el Servicio de Asesorías en Protección Social, teléfono (202) 458-5267; fax (202) 614-0471; e-mail: socialprotection@worldbank.org. Los ejemplares de los documentos relacionados sobre las redes de protección, incluyendo la serie de Manuales están disponibles en formato electrónico en www.worldbank.org/safetynets. Este sitio web también contiene versiones de los documentos traducidos, a medida que éstos están disponibles. A este respecto, hay un ambicioso plan en marcha para traducir el material (especialmente al español y al francés, y algunos al ruso). Para obtener más información sobre los cursos en redes de protección dictados por el Instituto del Banco Mundial, visite el sitio web www.worldbank.org/wbi/socialsafetynets.

Documentos recientes y por publicar en la Serie de Informes sobre redes de protección, hasta agosto de 2002¹

<i>Temas</i>	<i>Autor</i>
<i>Intervenciones de programas</i>	
Transferencias en efectivo	Tabor
Programas relacionados con alimentos	Rogers y Coates
Subsidios a los precios y los impuestos	Alderman
Exenciones de tarifas en salud	Bitran y Giedion
Exenciones de tarifas en vivienda	Katsura y Romanik
Obras públicas	Subbarao
Microcrédito y seguros informales	Sharma y Morduch
<i>Temas transversales</i>	
Descripción general	Grosh, Blomquist y Ouerghi
Instituciones	de Neubourg
Focalización	Coady, Grosh y Hoddinott
Evaluación	Blomquist
Economía política	Graham
Género	Ezemenari, Chaudhury y Owens
Focalización comunitaria	Conning y Kevane
<i>Escenario nacional/grupo beneficiario</i>	
Países de ingresos muy bajos	Smith y Subbarao
Economías en transición	Fox
Pensiones no contributivas	Grosh y Schwarz

1. Ocasionalmente, los documentos pueden incorporarse o retirarse de la serie.

Según la sabiduría convencional que prevalece en los principales círculos orientados a las políticas de desarrollo, las transferencias de ingresos a los pobres (y las políticas de protección social) son, en el mejor de los casos, paliativos de corto plazo y, en el peor, un desperdicio de dinero. En general, estas transferencias no se consideran un elemento central de una estrategia efectiva de reducción de la pobreza en el largo plazo.

¿En qué se basa esta sabiduría? Un punto de vista frecuente es que los pobres están prácticamente igual de necesitados en todos los países más pobres y que hay tantos y los recursos son tan limitados, que estas políticas no tienen viabilidad alguna. Sin embargo, aunque es imposible negar la extensión de la pobreza y la escasez de recursos, la otra premisa es discutible: los datos obtenidos de encuestas domiciliarias, incluso de los países más pobres, indican claramente que el nivel de vida de los más pobres presenta enormes diferencias¹.

Sin embargo, otra antigua crítica a este tipo de políticas tiene posiblemente más peso. Se trata de la filtración de los beneficios a grupos no previstos y los efectos de incentivo adverso en la oferta de mano de obra y en el ahorro de parte de los beneficiarios de las transferencias, los que crearían una seria disyuntiva frente a la eficiencia y el crecimiento, que son factores considerados como cruciales para una rápida reducción de la pobreza. Incluso las evaluaciones que en términos generales respaldan este tipo de intervenciones normativas consideran que la función redistributiva de éstas se limita tan sólo a un asunto de equidad². De igual modo, con frecuencia se sostiene que los efectos de incentivo de las gestiones públicas por entregar una

¹ Smith y Subbarao (2002), por ejemplo, presentan datos de países de bajos ingresos que indican que el consumo del decil más pobre suele ser un 30%-40% inferior que el del siguiente decil.

² Barr (1992), por ejemplo, describe la función de “reducción de la desigualdad” de estas políticas como “casi por completo un asunto de equidad” (pág.746).

mejor protección puede implicar costos para el crecimiento y, por consiguiente, una reducción de la pobreza a más largo plazo.

Estos puntos de vista se están comenzando a cuestionar en dos ámbitos. En primer lugar, los datos de evaluaciones más precisas apuntan a la existencia de numerosos casos exitosos. Efectivamente hay programas que sostienen estar centrados en los pobres, pero cuyos beneficios son captados por otros grupos, como también existen programas que concentran sus beneficios en los pobres, pero cuya cobertura es tan restringida que su impacto general es leve. Sin embargo, las evaluaciones de un buen número de programas han arrojado resultados bastante positivos, desacreditando las afirmaciones de que los programas focalizados inevitablemente resultan en un cúmulo de filtraciones y altos costos administrativos en los países pobres³ Por consiguiente, parece posible lograr una limitada redistribución a través de este medio.

En segundo lugar, se ha comenzado a cuestionar la presunta disyuntiva general entre redistribución o protección (por una parte) y crecimiento (por la otra). Ya es sabido que una economía de mercado puede generar demasiados riesgos y desigualdades si se juzga exclusivamente desde el punto de vista del producto agregado⁴. Esta posibilidad teórica ha dado nuevo vigor a las transferencias focalizadas como principales instrumentos públicos de “protección social” en los países pobres, considerándolas positivas para el crecimiento en pro de

³ Grosh (1995) y Coady et al. (2002) presentan compilaciones de datos sobre los resultados de la focalización. En el segundo estudio se recopilan pruebas sobre los resultados de la focalización de aproximadamente 90 programas; en más de la mitad, la proporción de beneficios del programa que favoreció a los “pobres” fue superior a su proporción respecto de la población. Es obvio que la calidad de los datos y los métodos varía considerablemente, aunque se espera que el promedio de las diferencias promedie cero.

⁴ Existen numerosas encuestas excelentes acerca de este tema, en especial en Aghion et al., (1999), Bardhan et al., (2000), Broadway y Keen (2000) y Kanbur (2000). Estudios específicos que sirvieron de catalizador para este cuestionamiento de la disyuntiva entre equidad global y eficiencia incluyen Dasgupta y Ray (1986), Dasgupta (1993), Galor y Zeira (1993), Bowles y Gintis (1996), Bénabou (1996, 2002), McGregor (1995), Hoff y Lyon (1995), Hoff (1996), Aghion y Bolton (1997), Aghion et al. (1999), Piketty (1997) y Bardhan et al. (2000).

los pobres (es decir, crecimiento que reduce la pobreza) ya sea otorgando protección o ayudando a los pobres sin acceso a crédito a transformarse en trabajadores productivos o a aprovechar las oportunidades productivas de un empleo independiente⁵.

En este estudio se reexamina la función de las transferencias focalizadas en los países pobres a la luz de las nuevas teorías sobre los costos sociales de los riesgos no asegurados y las desigualdades no moderadas. Aceptando que las consecuencias en materia de políticas dependen principalmente de si existen o no pruebas empíricas satisfactorias que respalden los argumentos teóricos, en el grueso de la primera mitad de este estudio se analizan las pruebas. Luego, en el documento se plantea una pregunta decisiva en materia normativa: ¿es posible en la práctica concretar ese potencial de redistribución eficiente con la ayuda de transferencias focalizadas dadas las restricciones que enfrentan los países pobres?

Nuevo examen a la disyuntiva entre equidad y eficiencia

Es posible cuestionar la supuesta disyuntiva agregada entre los objetivos paralelos de crecimiento económico y menor desigualdad por las siguientes razones, entre otras:

- A menos que una persona pueda asegurar desde un comienzo la cobertura de su metabolismo basal (MB) —la ingesta energética alimentaria necesaria para mantener las funciones orgánicas en reposo—, no puede existir ningún tipo de actividad productiva. Este “efecto umbral” puede significar que una economía genera un desempleo involuntario masivo bajo una única distribución de todos los activos, mientras que una distribución más equitativa arroja un pleno empleo y una elevada producción (Dasgupta y Ray, 1986). Mientras más

⁵ En Holzmann y Jorgensen (1999), Bourguignon (2000), Banco Mundial (2000, 2001) y Smith y Subbarao (2002), entre otros, se presentan análisis orientados a las políticas.

equitativa sea la distribución, más personas podrán cubrir las necesidades nutricionales mínimas requeridas para trabajar, de modo que el producto agregado será mayor.

- Las fallas de los mercados crediticios implican que algunas personas no pueden aprovechar las oportunidades que promueven el crecimiento para realizar inversiones en capital (físico y humano). El producto agregado es la suma de las producciones individuales y cada una depende del capital propio, el que a su vez está determinado por el patrimonio de cada persona dada la falla de los mercados. Por ende, el producto agregado dependerá de la distribución de la riqueza (Galor y Zeira, 1993; Bénabou, 1996; Aghion y Bolton, 1997, entre otros). Ante la disminución de los productos marginales de capital, la pérdida de producción debido a las fallas del mercado será más grave para los pobres, de modo que cuánto mayor sea la proporción de personas pobres, menor será el producto agregado.
- El crecimiento dependiente de la distribución también puede ser generado por la economía política, es decir la forma en que la distribución inicial influye en el equilibrio de poderes respecto del gasto público (Alesina y Rodrik, 1994; Persson y Tabellini, 1994).
- Las fallas del mercado también crean un vínculo entre desigualdades espaciales y crecimiento. Las externalidades geográficas implican que los hogares pobres que residen en áreas bien dotadas tienen posibilidades de escapar de la pobreza, mientras que los hogares por lo demás idénticos que residen en áreas pobres se estancarán o bien empeorarán su situación (Jalan y Ravallion, 2002a). Para que esto suceda, deben existir impedimentos a la movilidad de los factores, de modo que los productos marginales del capital y del trabajo lleguen a depender de la ubicación en su causalidad. En este caso, las políticas para remediar

las desigualdades espaciales pueden compensar las fallas de mercado de factores subyacentes y así estimular un crecimiento en beneficio de los pobres⁶.

Si bien estos argumentos suenan bien en teoría ¿qué indican los hechos? Las compilaciones de los datos agregados sobre crecimiento y distribución señalan que los países que tienen una desigualdad inicial mayor suelen experimentar tasas de crecimiento más bajas si se controlan otros factores, incluido el ingreso inicial, la apertura al comercio y la tasa de inflación⁷. Por cierto, si la desigualdad es lo suficientemente alta, los países que habrían tenido buenas perspectivas de crecimiento con una desigualdad baja podrían tener un crecimiento bajo o nulo y no mostrar avances en el combate contra la pobreza. Se estima que cerca del 20% de las combinaciones de fecha-país en un conjunto de datos para países en desarrollo fueron casos en que la desigualdad era tan alta que sofocó cualquier crecimiento que pudiera haber beneficiado a los pobres (Ravallion, 1997b).

Existen múltiples inquietudes acerca de los datos y métodos utilizados para probar la disyuntiva global entre equidad y eficiencia, y los sesgos van en ambas direcciones. Existen errores de medición tanto en los niveles como en los cambios de la desigualdad de ingresos medida, además de problemas de comparabilidad entre países y en el transcurso del tiempo debido a errores en los datos de encuestas (tanto errores de muestreo como no de muestreo) y a la heterogeneidad en el diseño y procesamiento de las encuestas⁸. Asimismo, existe inquietud acerca de los efectos latentes en el proceso de crecimiento que podrían estar correlacionados con

⁶ Se puede pensar en esto como si tratara de un ejemplo de una clase más general de modelos en que la pertenencia a un determinado grupo influye en los resultados macroeconómicos (Durlauf, 2001).

⁷ Los estudios que informan este resultado incluyen a Persson y Tabellini (1994), Alesina y Rodrik (1994), Birdsall et al., (1995), Birdsall y Londono (1997), Clarke (1995), Perotti (1996), Deininger y Squire (1998), Deininger y Olinto (2000) y Knowles (2001).

⁸ En Bourguignon (2000) y Kanbur (2000) se presentan análisis adicionales de los problemas en los datos.

la desigualdad inicial. Este último problema se puede manejar si se admiten los efectos específicos de cada país; pero en ese caso el efecto adverso de la desigualdad en el crecimiento no fue sólido (Li y Zou, 1998; Barro, 2000; Forbes, 2000). Sin embargo, la relación señal-ruido bien podría ser bastante baja en las regresiones de los efectos fijos del crecimiento en la desigualdad y es posible que exista un sesgo considerable.

Existe otro problema: los efectos espurios de la desigualdad pueden surgir de la agregación, dada las fallas de los mercados crediticios⁹. Los resultados empíricos de China rural presentados en Ravallion (1998) indican que la agregación regional de todo el proceso de crecimiento implícito a nivel micro oculta el efecto negativo que tienen la desigualdad en el crecimiento.

La selección de variables de control al momento de identificar la relación también es cuestionable. A modo de ejemplo, en las pruebas realizadas en el pasado acerca del efecto de la desigualdad en el crecimiento se controló el stock de capital humano, aunque se presume que una de las formas en las cuales la desigualdad afecta al crecimiento es la menor inversión en capital humano.

También se puede cuestionar la validez del supuesto común de que la desigualdad inicial tiene un efecto lineal en el crecimiento agregado: Banerjee y Duflo (1999) encontraron datos respecto de que los cambios en la desigualdad de los ingresos son perjudiciales para el crecimiento, sin importar el sentido de estos cambios. Esto significaría que las políticas que eviten un aumento en la desigualdad son positivas para el crecimiento, pero no así aquellas que disminuyen la actual desigualdad.

⁹ Por ejemplo, una agregación sistemática de todas las micro unidades podría exigir que usemos la media de los ingresos logarítmicos en la regresión del crecimiento agregado. Sin embargo, nuestros datos son logaritmos de las medias. La diferencia entre ambos es una medida de la desigualdad, que puede ser significativa tan sólo debido a una agregación poco coherente.

En vista de las inquietudes en torno a las pruebas que utilizan datos a nivel de país, resulta promisorio que estas teorías también tengan algunas repercusiones en los datos micro que se pueden probar, entre otras las siguientes:

- El rendimiento agrícola (producción por hectárea) de los países pobres suele disminuir mientras más grande sea la propiedad agrícola. Binswanger et al (1995) examinan los datos que respaldan esta correlación negativa y analizan diferentes explicaciones. Esta correlación negativa refleja en cierta medida la heterogeneidad en la calidad de la tierra, si bien existe una presunción razonable y también algunos datos que indican que la correlación negativa surge de fallas del mercado de factores debido a asimetrías en la información. Esto implicaría que una redistribución desde grandes a pequeños propietarios que reduzca la desigualdad aumentaría el producto agregado.
- Los modelos teóricos basados en las fallas de los mercados crediticios predicen que el ingreso o patrimonio individual en una fecha determinada será una función crecientemente cóncava de su propio valor pasado. Esto se puede comprobar con datos de panel a nivel micro. Con la ayuda de datos de esa naturaleza, Lokshin y Ravallion (2001) detectaron una falta de linealidad en la dinámica de los ingresos familiares para Hungría y Rusia, mientras que Jalan y Ravallion (2001) constataron esto mismo en un panel de datos para China rural¹⁰. En los tres países por igual, el tipo de falta de linealidad sugiere que la tasa de crecimiento del ingreso familiar medio será menor mientras mayor sea la desigualdad inicial.

Dependiendo de la especificación del modelo, los resultados para China rural implican que la desigualdad en los actuales ingresos disminuirá la media en el año siguiente en 4%-7%, dado

¹⁰ En estos estudios, los modelos dinámicos de los datos de panel se estimaron mediante métodos que dieron lugar a una endogeneidad del ingreso desfasado, efectos individuales latentes y atrición endógena.

el ingreso corriente medio (Jalan y Ravallion, 2001). Esto se basa en una simulación en la cual todos los ingresos se reemplazan por la media; obviamente, se trata de un límite superior poco probable de alcanzar en la práctica. Estas cifras son inferiores a las cifras obtenidas por Lokshin y Ravallion para Rusia y Hungría, donde la desigualdad parece implicar costos más altos para el crecimiento: la desigualdad es responsable del 20% del ingreso medio corriente en Hungría y de cerca del 10% en Rusia.

- Algunas de las teorías que se basan en las fallas de los mercados crediticios también predicen que el efecto adverso de una mayor desigualdad en el crecimiento se transmitirá a través de la estructura ocupacional de una economía (Banerjee y Newman, 1993). Al someter este vínculo a una comprobación, Mesnard y Ravallion (2002) encontraron pruebas de que la desigualdad de patrimonio atenúa el nivel agregado de la puesta en marcha de negocios entre los emigrantes de Túnez que habían retornado.
- Hay respaldo empírico acerca de otro vínculo entre desigualdad y crecimiento a través de la tasa de frecuencia de la desnutrición, lo que probablemente disminuirá el producto agregado. Por ejemplo, se descubrió que los jornaleros agrícolas desnutridos de los países pobres suelen ser menos productivos (Strauss, 1986; Deolalikar, 1988). También se piensa que la desnutrición en los niños tiene consecuencias negativas a largo plazo para su aprendizaje y, por ende, para sus futuros ingresos. Pruebas que respaldan este postulado se encuentran en Bhargava (1999) (para Kenya), Glewwe et al. (2001) (para Filipinas) y Alderman et al. (2002) (para Zimbabwe). En este último caso, los autores establecen una relación directa entre la deficiente situación nutricional de los niños y una sequía. También es probable que una mayor desigualdad de ingresos aumente la tasa de desnutrición. Dasgupta y Ray (1986)

muestran como esto puede suceder en la teoría y Ravallion (1992) presenta datos a nivel micro de Indonesia que la respaldan.

- Otro vínculo adicional estudiado empíricamente es a través de la delincuencia. Bourguignon (2001) analiza la teoría y los datos que indican que una mayor pobreza y desigualdad pueden fomentar la delincuencia, lo que ciertamente implica altos costos para la eficiencia agregada. Con la ayuda de datos micro, Demombynes y Özler (2002) revelan datos proveniente de África del Sur que indican que una mayor desigualdad del consumo entre y dentro de los vecindarios genera tasas delictuales más elevadas.
- Los datos a nivel micro también contienen información que respalda los costos de las desigualdades espaciales. Los métodos utilizados con frecuencia en los trabajos empíricos sobre este tema no pueden distinguir entre las externalidades y otros factores que son mucho más benignos desde el punto de vista de las políticas. Posiblemente todo lo que captan es que los hogares que son pobres en términos de alguna característica latente tienden a estar agrupados espacialmente y son menos capaces de atraer los recursos asignados geográficamente. Jalan y Ravallion (2002a) presentan una comprobación sólida ante la heterogeneidad latente y que consiste en hacer una regresión del crecimiento del consumo a nivel de hogar por las variables geográficas, admitiendo los efectos individuales no estacionarios en las tasas de crecimiento. Al implementar esta comprobación en un panel de datos de seis años de los hogares agrícolas del sur de China rural en la década de los ochenta, constatan que los indicadores del capital geográfico tuvieron efectos divergentes en el crecimiento del consumo a nivel micro si se controlaban las características (observadas y no observadas) de los hogares. Residir en un área pobre parece disminuir la productividad de las inversiones propias de un hogar agrícola, reduciendo la tasa de crecimiento dada las

restricciones de movilidad del capital. Los resultados parecen indicar que existen áreas en China rural que son tan pobres que el consumo de algunos de sus hogares disminuía incluso mientras aumentaba el consumo de otros hogares por lo demás idénticos, pero ubicados en áreas más prósperas. Los efectos geográficos son suficientemente fuertes para constituirse en trampas de pobreza.

- Una fuente específica de externalidades es la composición local de la actividad económica. En el mismo entorno de China rural, existen pruebas de que la composición de la actividad económica local tiene efectos significativos en el crecimiento del consumo a nivel del hogar agrícola (Ravallion, 2002). La actividad económica de un sector dado tiene efectos positivos sustanciales sobre el crecimiento del ingreso posterior de ese sector. Y existen diversos efectos cruzados, en especial entre las actividades agrícolas y las actividades ajenas a ese rubro. De hecho, se constató que el sector que influía más en términos cuantitativos es la agricultura.
- Existen pruebas recientes a nivel micro que apuntan a la importancia de otras desigualdades basadas en la pertenencia a un determinado grupo. Van de Walle y Gunewardena (2001), por ejemplo, sostienen que las fallas de mercado implican que la identidad étnica influye en los niveles de vida en Vietnam independientemente de las características observables de los hogares y en formas que apuntan a un mecanismo que se autoreforza y que perpetúa las desigualdades étnicas. También en este caso, las fallas de mercado ocupan un lugar decisivo.

Antes de volcarse a analizar las consecuencias de todo lo expuesto en relación con las transferencias focalizadas, es necesario mencionar otro factor que se analiza en la bibliografía más reciente. Éste se refiere a la posibilidad de que los riesgos no asegurados también se puedan

constituir en un elemento negativo para el crecimiento y la lucha contra la pobreza a más largo plazo.

Nuevo examen de la disyuntiva entre protección y eficiencia

Según cierto punto de vista, la protección que entrega el sector público estimula conductas que a mayor plazo promueven la perpetuación de la pobreza. El ejemplo clásico es un sistema de seguro de desempleo generoso que según los observadores desincentiva los esfuerzos personales por encontrar trabajo o el sistema público de subsidio para la vejez, que restaría incentivos para el ahorro. Estos son ejemplos de cómo el riesgo moral genera una disyuntiva entre protección y eficiencia.

¿Existen también motivos para cuestionar la disyuntiva entre protección y eficiencia en los países pobres? Hasta donde se sabe, es complicado sostener que los pobres del mundo están asegurados en exceso en el sentido de que esto los haría menos pobres. En efecto, la actualidad existe un conjunto de estudios empíricos que demuestran la gran exposición al riesgo no asegurado que afecta especialmente a los pobres de las áreas rurales¹¹. Existe una opinión muy generalizada, la que es plausible por razones *a priori*, de que los pobres suelen tener una mayor aversión al riesgo (en el sentido de tener un coeficiente Arrow-Pratt de aversión absoluta al riesgo más alto) y también existen pruebas confirmatorias que provienen del trabajo de Binswanger (1981) sobre la base de datos experimentales de la India rural. Por otra parte, se afirma con cierta frecuencia que los pobres son más vulnerables al riesgo no asegurado. Aunque esto es menos evidente, existen algunas pruebas que lo respaldan en los resultados de Jalan y Ravallion (1999) acerca de la sensibilidad del consumo a las crisis de ingresos en China rural.

¹¹ En Deaton (1992) y Besley (1995) se encuentra una descripción general de la teoría y sus pruebas.

Estas observaciones parecen indicar que bien puede haber cabida para iniciativas públicas que proporcionen una mejor protección a los pobres; las transferencias focalizadas pueden ser un instrumento apropiado para este fin. Sin embargo, ¿puede esto generar costos para los pobres en el largo plazo?

En ciertos textos recientes también se han mencionado diversas formas en que un riesgo no asegurado sí puede causar una pobreza crónica. Un argumento sostiene que los efectos umbral en el consumo pueden hacer surgir “una trampa de pobreza dinámica”. Para mencionar un caso sencillo, consideraremos a un trabajador que no puede ahorrar o pedir prestado y cuyos ingresos provienen exclusivamente de su trabajo. La productividad del trabajador depende de su consumo pasado y solamente si el consumo se encuentra por encima de un determinado nivel crítico se puede ser productivo y por ende generar ingresos. Más allá de este umbral, la regla es una productividad decreciente, lo que significa que un consumo adicional actual aumenta la productividad futura, pero a una tasa decreciente a medida que aumenta el consumo.

En este tipo de modelo, una indigencia permanente puede ser el resultado de una crisis transitoria y las personas pueden escapar incluso de la pobreza extrema sólo con la ayuda de ingresos transitorios. Esto se debe a la posibilidad de múltiples soluciones para el ingreso o patrimonio de una determinada familia. La solución puede ser de ingreso alto o de ingreso bajo, ambas dinámicamente estables, dado que el ingreso volverá a su nivel inicial después de la crisis. Es dable esperar una tercera solución inestable entre ambas: debajo de ella, los ingresos tenderían a caer hacia la solución de ingreso bajo y sobre ella, subir hacia la solución de ingreso alto. Por consiguiente, un hogar que se encuentre en el nivel de la solución de ingreso alto y sufra una crisis negativa de magnitud suficiente verá disminuir su ingreso hasta llegar al ingreso más bajo. Y un hogar que se encuentre en el nivel de la solución de ingreso bajo podrá escapar de la

pobreza incluso después de lograr una ganancia de ingresos transitorios, pero sólo si esa ganancia tiene la magnitud suficiente como para superar la solución inestable. Se trata de un ejemplo de la “trampa de pobreza dinámica” e implica que las instituciones y políticas que protegen a las personas de crisis transitorias o entregan ayuda temporal a los más pobres obtendrán grandes beneficios a largo plazo. De igual modo, la falta de una red de protección efectiva se transforma en una causa de pobreza a largo plazo.

¿Son plausibles estos argumentos? La mera existencia de un metabolismo basal positivo significa que debe existir un umbral de consumo, uno de los requisitos de la trampa de pobreza dinámica recién descrita, en que un riesgo no asegurado puede crear pobreza de largo plazo. No puede existir actividad productiva alguna mientras una persona no asegure la cobertura de su metabolismo basal. El hecho de que las personas de prácticamente todos los entornos sociales deban contar con un nivel básico de cobijo y vestimenta si quieren participar en la mayoría de las actividades sociales, incluido el trabajo, también puede generar un efecto umbral. En otras palabras, un consumo bajo genera exclusión social. Por ejemplo, los partidarios de un proyecto de programa de transferencias (no focalizado) en Sudáfrica sostenían que el subsidio sería productivo en la medida en que les permitiera a los beneficiarios viajar para encontrar trabajo y comprar atuendos para utilizarlos en las entrevistas laborales (*Washington Post Foreign Service*, 9 de julio de 2002).

Sin embargo, la justificación para una intervención dependerá de si se cree en la existencia de un efecto umbral si no se interviene, lo cual resulta menos evidente. El co-seguro privado tendrá una alta rentabilidad si el efecto umbral existe. Es posible conceder con cierta facilidad que las disposiciones de distribución del riesgo y del crédito (de mercado o cuasi mercado) no operan a la perfección debido a los problemas comunes de asimetría en la

información. Sin embargo, éstas pueden funcionar lo suficientemente bien para que las trampas de pobreza dinámica sean la excepción a la norma.

En los estudios de datos de panel realizados por Lokshin y Ravallion (2001) y Jalan y Ravallion (2001a) analizados más arriba también se examinó la existencia de las trampas de pobreza dinámica. Con este fin, se permitió que el ingreso o consumo de los hogares fuera una función no lineal de su propio valor desfasado, con correcciones para la heterogeneidad latente y los errores de medición. Después de calibrar el modelo para datos de panel de seis años a nivel de hogares (en que los mismos hogares se controlaron en el tiempo) para China sud-occidental, Jalan y Ravallion (2001a) no encontraron pruebas de efectos umbral en la dinámica (aunque sí detectaron la no linealidad comentada más arriba)¹². Lo mismo es cierto para Lokshin y Ravallion (2001) con datos de Rusia y Hungría. Los resultados de estos tres países sugieren que las personas tienden a recuperarse de crisis transitorias. Sin embargo, los tres estudios constataron que los pobres de ingreso bajo constante ajustan más lentamente su ingreso ante una crisis¹³. Esto puede generar un proceso de dinámica del ingreso que se asemeja a una trampa de pobreza, sin serlo.

Si se da por sentado que sin una red de protección, ya sea formal o informal, se producirá un efecto umbral de bajo nivel en la productividad, estos resultados apuntarían a que hay un nivel mínimo de consumo más bien limitante cubierto por las redes de protección públicas y privadas ya existentes. Esto de todos modos podría dejar un riesgo considerable no asegurado,

¹² El efecto umbral posiblemente demora más de seis años, si bien es difícil entender por qué una señal del costo de productividad de un consumo inicial no se manifiesta durante este período.

¹³ Cuánto más pronunciado sea el diagrama de recursión, más lenta será la velocidad de ajuste a una crisis. La concavidad del diagrama de recursión implica que la velocidad de ajuste de un determinado hogar será más lenta cuando se vea sometido a una crisis negativa que cuando la crisis sea positiva. Sin embargo, aquí se examinan las diferencias en la velocidad de ajuste entre hogares con diferentes ingresos constantes. En los tres países, se constató que la velocidad de ajuste (estimada en el entorno de la solución constante) era más lenta en los hogares de ingresos constantes más bajos.

que de hecho se ha detectado en los mismos contextos¹⁴. Y la dinámica puede ser muy diferente para los riesgos altamente covariados, puesto que los sistemas de redes de protección informales pueden fallar y dejar expuesto el umbral.

El riesgo no asegurado también puede perpetuar la pobreza a través de las elecciones de producción y de cartera. De hecho, varios estudios empíricos han constatado respuestas conductuales costosas ante los riesgos de ingreso en las economías rurales pobres¹⁵, como mantener tecnologías agrícolas anticuadas porque implican menos riesgos (ver, por ejemplo, Morduch, 1995). El riesgo puede obligar a los hogares pobres sin acceso a crédito a mantener altos niveles de activos líquidos relativamente improductivos. Cuando no existe la alternativa de recurrir a un préstamo ante una repentina caída en el ingreso, se necesitarán activos líquidos para proteger el consumo. En este sentido, se ha constatado que los campesinos de la India mantienen ganado como medida de precaución contra un riesgo, aun cuando tienen oportunidades de inversión más productivas (Rosenzweig y Wolpin, 1993).

No es tan claro que los pobres sean los que sufren los costos más altos de un riesgo no asegurado, como a menudo sostienen los observadores casuales. Jalan y Ravallion (2001b) comprobaron las respuestas de cartera y otras respuestas conductuales frente a riesgos idiosincráticos en las mismas áreas rurales del sur-oriente de China. Estos autores confirman otras observaciones de que el patrimonio se mantiene en formas líquidas improductivas para protegerse de un posible riesgo idiosincrático del ingreso. Sin embargo, y lo que es coherente con las expectativas del modelo teórico, se constató que ni el quintil más pobre ni el quintil más rico parecen guardar patrimonio líquido debido a un riesgo de este tipo. Son los grupos de

¹⁴ Ver Jalan y Ravallion (1998a) para China y Lokshin y Ravallion (2000) para Rusia.

¹⁵ Entre los ejemplos se puede nombrar a Paxson (1992), Rosenzweig y Binswanger (1993), Rosenzweig y Wolpin (1993), Alderman (1996), Dercon (1998) y Fafchamps, Udry y Czukas (1998).

ingreso medio los que recurren a esta medida. Los ricos aparentemente no necesitan mantener estos patrimonios líquidos por motivos de precaución, y los pobres no tienen los recursos para hacerlo.

Otras respuestas potencialmente costosas al riesgo que fueron individualizadas en los estudios incluyen efectos adversos en el capital humano. En Jacoby y Skoufias (1997) se constatan efectos estacionales en la escolaridad debido al riesgo del ingreso en áreas semi áridas de India. Pero las pruebas también son contradictorias en este caso. En sus datos para China rural, Jalan y Ravallion (2001b) detectan que la escolaridad (y por ende los ingresos futuros) está bastante bien protegida de los riesgos de ingreso y salud que enfrentan los hogares. Schady (2002) constata que la escolaridad aumentó durante la crisis macroeconómica de Perú en 1988-92, lo que se atribuye a que los ingresos sacrificados durante la crisis debido a la asistencia a la escuela serían de menor cuantía.

Algunos datos disponibles apuntan a que los riesgos no asegurados generan altos costos a largo plazo para los pobres, pero no así otros. Obviamente, los riesgos no asegurados que enfrentan los pobres de todos modos implican costos en materia de bienestar y la clásica justificación del seguro debido a la aversión al riesgo se mantiene incluso si el riesgo no es una de las causas de la pobreza crónica.

Redistribución eficiente mediante transferencias focalizadas

Las fallas de mercado apuntan a que existe potencial para realizar redistribuciones eficientes que ayuden a aliviar las restricciones que justamente son el resultado de esas imperfecciones. Esto tiene numerosas consecuencias en cuanto a políticas. Por ejemplo, el foco habitual en la incidencia estática directa de las transferencias —es decir, cuánto se destina a los pobres versus los no pobres— podría pasar por alto los importantes beneficios dinámicos de tales políticas, como sostiene Holzmann (1990). También hay consecuencias para el diseño de las transferencias focalizadas, las que serán analizadas más detalladamente en esta sección.

Obviamente, la observación de que es más probable que la desigualdad y el riesgo no asegurado sean perjudiciales en lugar de estímulos para el crecimiento no implica desde ya que cualquier política destinada a reducir la desigualdad o el riesgo mejorará el crecimiento o reducirá la pobreza a mayor plazo. De hecho, bien puede suceder lo contrario si la intervención es a costa de otros factores que reconocidamente también son importantes para el crecimiento. Cualquier reducción de la desigualdad que implique mayores distorsiones para el comercio exterior o para la economía interna tendrá efectos ambiguos. En este mismo sentido, el mejor propósito de una política quizás no sea disminuir las actuales desigualdades, sino más bien mitigar sus efectos adversos. Por ejemplo, podría mitigar las fallas de mercado que hacen que la desigualdad influya tanto en los resultados del bienestar global en el tiempo.

Estas observaciones indican que se debe ejercer la debida prudencia al momento de extraer lecciones teóricas y prácticas para las políticas redistributivas acerca de los costos en eficiencia de la desigualdad. Sin embargo, como se sostiene en esta sección, estos nuevos estudios arrojan algunas perspectivas en materia de políticas.

El análisis que se presenta a continuación no pretende individualizar los mejores programas en términos abstractos, dado que esto probablemente sería inútil. Las recientes pruebas acerca de la heterogeneidad en los resultados del mismo programa en diferentes contextos y a la falta de heterogeneidad en los resultados de diferentes programas en el mismo contexto, apunta a cuán importante es el contexto y a cuán débiles son las generalizaciones acerca de lo que funciona y no funciona¹⁶. Sin embargo, hay más campo de acción para las generalizaciones en torno a los principios que deben regir el diseño de intervenciones efectivas en entornos específicos.

Objetivos y restricciones: Es muy usual considerar que el objetivo de las transferencias focalizadas en los países pobres es la lucha contra la pobreza. La “pobreza” suele definirse como la incapacidad de cubrir las necesidades de consumo específicas de una sociedad dada. Los estudios en torno a cómo se puede medir este aspecto son abundantes (una descripción general se encuentra en Ravallion, 1994). En esta sección sólo se mencionarán algunos aspectos decisivos que surgen del contexto del análisis de las transferencias focalizadas.

En primer lugar, se considera que la pobreza total es la suma de los niveles de pobreza individuales ponderados por la población. Sin embargo, la pertenencia a un determinado grupo puede tener una importante relación de causalidad con la pobreza y ocupar un lugar predominante en las políticas focalizadas (como se explica más adelante), pero sólo en la medida en que esos grupos tengan altas concentraciones de pobreza individual o que la pertenencia a determinados grupos influya en otras restricciones en torno a la formulación de políticas, como las restricciones de economía política (que implican que determinados grupos tengan una

¹⁶ Un ejemplo de la heterogeneidad en los resultados del mismo programa se encuentra en Galasso y Ravallion (2002), mientras que un ejemplo de la similitud de resultados de programas en el mismo contexto se encuentra en Pritchett et al (2002).

influencia exagerada). Si bien cuestionable, dicho “individualismo” en la definición de los objetivos de bienestar de parte de las políticas es una práctica habitual; ver, por ejemplo, Kanbur (2000).

En segundo lugar, aunque la focalización es un instrumento que puede servir para mejorar el efecto de un programa en la lucha contra la pobreza, el programa que tenga el mayor impacto en la pobreza no necesariamente será el mejor focalizado (van de Walle, 1998). De hecho, una focalización muy bien ajustada puede socavar el respaldo político para la tributación requerida (Besley y Kanbur, 1993; Gelbach y Pritchett, 1997; De Donder y Hindriks, 1998) o, por otra lado, la focalización puede generar pérdidas de eficiencia (Ravallion y Datt, 1995).

En tercer lugar, si bien se puede estar de acuerdo en que la lucha contra la pobreza es el objetivo fundamental, todavía está el problema de cómo se debe ponderar la pobreza actual contra la pobreza futura. Las teorías acerca de la redistribución eficiente apuntan a la importancia de llegar a aquellas personas que no pueden acceder a créditos y a seguros, ya que de lo contrario se genera una subinversión en capital humano y físico y por ende una mayor pobreza en el futuro. La teoría y las políticas con frecuencia se basan en el supuesto de que los pobres futuros son el mismo grupo de personas que actualmente se consideran “pobres” en el marco de alguna definición acordada, pero no se puede presumir que esto sea así en el mundo real. Por ejemplo, aunque la pobreza del hogar está correlacionada con la asistencia de los niños a la escuela, grandes cantidades de niños pobres van a la escuela y muchos niños de familias no pobres no lo hacen¹⁷. Los actuales pobres no necesariamente son el mismo grupo de personas que están excluidas del crédito y el seguro y que por ende, son vulnerables a ser pobres en el futuro.

Finalmente, no hay que olvidar que las posibilidades de una redistribución y seguro eficientes se ven limitadas por la información disponible y por las capacidades administrativas de

¹⁷ Pruebas para México se encuentran, por ejemplo, en Sadoulet y de Janvry (2002).

actuar acorde con esa información. El meollo en el diseño de las políticas son los incentivos y los problemas de información¹⁸. Las restricciones que imponen estos últimos son especialmente graves en las economías subdesarrolladas y hay políticas como la tributación progresiva que rara vez son viables en los sectores rurales y en el sector urbano informal (si bien esas políticas, incluso en los países ricos, son respuestas algo menos que óptimas a las restricciones de información). Las comprobaciones de medios de vida plantean problemas similares.

El siguiente análisis se centrará en cómo los principales tipos de políticas que se aplican en la práctica manejan estas restricciones.

Focalización sobre la base de indicadores: Los problemas implícitos en la observación de los ingresos y los efectos de incentivo de la comprobación de medios de vida han hecho surgir varios esquemas en que las transferencias se realizan sobre la base de algunas covariables de la pobreza; por ejemplo: residir en un área pobre, edad (tanto los niños y los ancianos) y la no tenencia de tierras en áreas rurales. Existen instrumentos para encontrar las mejores asignaciones a fin de minimizar un índice de la pobreza basado en tales variables sustitutivas y para medir el máximo impacto en ella (Ravallion, 1993).

Las autoridades responsables con frecuencia parecen ser demasiado optimistas respecto de lo bien que pueden llegar a los pobres mediante la focalización administrativa basada en indicadores fácilmente observables. A continuación se presentan algunas lecciones razonadas obtenidas de investigaciones empíricas. Pero incluso utilizando una encuesta de gran amplitud y calidad, es difícil explicar más del 50% de la variación en el consumo o ingreso entre los hogares. Y si bien en consumo de un hogar probablemente no es un trayecto aleatorio, resulta difícil explicar más de la décima parte de la varianza en los cambios de consumo en el futuro

¹⁸ Descripciones generales de los argumentos y pruebas se pueden encontrar en Besley y Kanbur (1993), Lipton y Ravallion (1995, sección 6), van de Walle (1998), Kanbur (2000) y Coady et al. (2002).

usando la actual información disponible de una encuesta de panel¹⁹. Si a esto se suma que la focalización se debe basar en observaciones realizadas para toda la población y no tan sólo en una encuesta por muestreo y que existen incentivos para distorsionar la información cuando se conocen los motivos por los cuales se está realizando una encuesta, es dable esperar errores potencialmente grandes en la práctica cuando se usa la focalización basada en indicadores para luchar contra la pobreza crónica o (especialmente) transitoria.

Sin embargo, también se puede sostener que con frecuencia se subestiman los beneficios de la focalización basada en indicadores. En estudios anteriores era normal considerar este tipo de focalización como un problema estático no conductual; la ubicación, por ejemplo, era tan sólo uno de los valores sustitutivos utilizados para indicar pobreza. La posibilidad de que existan trampas de pobreza generadas por fallas de mercado permite adoptar una perspectiva diferente que apunta a la posibilidad de ganancias dinámicas en eficiencia. La focalización en áreas pobres o grupos étnicos minoritarios (grupos que de lo contrario quedarían excluidos de las oportunidades económicas) bien podría tener un efecto positivo muy superior al que podría sugerir la función de estas características como un indicador solamente estadístico de la pobreza.

Las pruebas para respaldar esta afirmación todavía son escasas y no concluyentes. Algunos observadores han mencionado que parte de las transferencias recibidas por los pobres con frecuencia se ahorra o invierte, lo que demostraría que las transferencias disminuyen la pobreza crónica²⁰. Sin embargo, esto también podría reflejar la percepción de los receptores de que las transferencias son transitorias. Es decir, una transferencia podría inducir al ahorro incluso si ésta no tiene efectos en el ingreso a largo plazo.

¹⁹ En Bhargava y Ravallion (1993) se presenta una prueba directa de la propiedad de trayecto aleatorio (como parece implicarlo la hipótesis de ingreso permanente bajo determinadas condiciones) con la ayuda de datos de panel de India rural.

²⁰ Ver, por ejemplo, Devereux (2002), que usa datos para programas de transferencia en Mozambique, Namibia y Zambia.

Los datos longitudinales (“de panel”) podrían contener datos más convincentes, pero los estudios de este tipo todavía son escasos. En un ejemplo, se utilizaron los datos de panel de hogares recopilados durante un período de seis años para examinar los efectos sobre el consumo de un programa masivo contra la pobreza focalizado en áreas pobres de China. El estudio constató que el programa aumentó las tasas de crecimiento del consumo en el largo plazo, lo que implicó tasas de rentabilidad muy razonables en el tiempo (Jalan y Ravallion, 1998). En otro ejemplo, Garces et al. (2002) estudiaron datos de panel sobre Estados Unidos que abarcaban 27 años y detectaron que un programa preescolar focalizado en familias pobres de EE.UU. había generado ganancias de largo plazo en la escolaridad y en los ingresos.

Los esquemas que redistribuyen tierras entre clases con alguna tenencia han puesto énfasis en los efectos en la productividad. Los hogares de áreas rurales sin tierra suelen tener una gran incidencia de pobreza (especialmente en Asia meridional). Ravallion y Sen (1994) estudiaron los efectos de la redistribución utilizando transferencias entre clases con tenencias de tierra de Bangladesh rural, teniendo en cuenta una mayor productividad (producción por hectárea) para las propiedades más pequeñas. Los autores constataron que estos efectos realmente aumentan el impacto reductor de pobreza de la focalización basada en la tierra, si bien el impacto adicional no es de gran magnitud, dado que la tenencia de tierra de ningún modo es un indicador perfecto de la pobreza, ni siquiera en Bangladesh rural.

Los beneficios también se han centrado en grupos demográficos específicos (niños y adultos) y también aquí pueden existir ganancias en eficiencia²¹. Sudáfrica, por ejemplo, tiene un

²¹ Se vislumbra que también aquí existen enormes problemas de medición. Si el consumo toma en cuenta las economías de escala, se podría revertir fácilmente la observación muy común de que los hogares más numerosos tienden a ser más pobres sobre la base del consumo o ingreso por persona (Lanjouw y Ravallion, 1995).

sistema de pensiones que entrega transferencias en efectivo a los ancianos; Duflo (2000) constató beneficios externos positivos para la salud infantil entre las familias beneficiarias.

Descubrir que las transferencias basadas en indicadores de la pobreza actual pueden acarrear beneficios a largo plazo, dada las fallas de mercado, no significa que éstas sean la mejor opción en materia de política para cumplir este objetivo. Las políticas para aumentar la movilidad de los factores también desempeñar una función importante. Por otra parte, incentivar la entrada de capitales privados hacia áreas dotadas de recursos escasos y/o fomentar la emigración de la mano de obra desde esas áreas bien podría ser más eficaz en la lucha contra la pobreza que las transferencias focalizadas. Estas opciones alternativas han sido poco investigadas y con frecuencia se escuchan reivindicaciones exageradas al respecto por parte de sus partidarios. Por ejemplo, ni con mucho está claro que las políticas que fomentan la emigración desde áreas pobres pueden reemplazar las transferencias hacia esas áreas. Sin embargo, es importante tener certezas al respecto para fomentar la emigración, por ejemplo promoviendo una mejor instrucción o haciendo que las formas de sustento sean menos vulnerables a la escasez temporal de mano de obra.

Transferencias condicionadas: En la década de los noventa surgieron numerosos nuevos programas de transferencias que combinaban la focalización basada en indicadores (a menudo utilizando grupos comunitarios) con intentos explícitos por mejorar la acumulación de capital de los pobres²². Un tipo de estos programas combina las transferencias con la exigencia de asistir a la escuela (y en ocasiones, de recibir atención de salud)²³. Un ejemplo de este tipo de iniciativas

²² En McGregor (1995) se presenta un análisis teórico interesante de la opción de principio entre una política puramente de transferencias y una política de transferencia más escolaridad, sugiriendo el probable dominio de esta última.

²³ El término “transferencias condicionadas” se utiliza de manera generalizada en las recientes discusiones en materia de políticas para referirse exclusivamente a programas de este tipo. Sin embargo,

es el Programa de Alimentación Escolar de Bangladesh, que se basa en la focalización comunitaria de transferencias de alimentos y que pretende crear un incentivo para reducir el costo que implican las fallas de mercado para los pobres. Este programa fue uno de los primeros esquemas de subsidio a la matrícula escolar que ahora son muy frecuentes en los países en desarrollo y desarrollados. Otros ejemplos que se pueden mencionar son Progresá en México y Bolsa Escola en Brasil, donde las transferencias en efectivo están orientadas hacia grupos demográficos específicos en áreas pobres y condicionados a la asistencia regular a la escuela y a los centros de salud.

Si la preocupación fuese tan sólo la de aumentar los actuales ingresos de los participantes, claramente no sería aconsejable utilizar la exigencia de asistir a la escuela, ya que ciertamente implica costos para las familias pobres al inducirlos a retirar a sus niños o adolescentes del mercado laboral y por consiguiente, reduce la ganancia (neta) en materia de ingresos para los pobres. Es obvio que este tipo de programas pretende equilibrar el objetivo de disminuir la pobreza actual con el objetivo de disminuir la pobreza futura. En vista de las fallas de los mercados crediticios, el efecto de estos programas de restar incentivos a la oferta de mano de obra (que con frecuencia se percibía como una consecuencia adversa de las transferencias) ahora se considera un beneficio, dado que una transferencia bien focalizada permite que las familias pobres mantengan a sus niños en la escuela en lugar de enviarlos a trabajar.

El programa de Alimentación Escolar de Bangladesh generó ganancias considerables en cuanto a la asistencia a la escuela, sólo sacrificando modestos ingresos debido al trabajo infantil que desplazó (Ravallion y Wodon, 2000). Además, el programa permitió incrementar sustancialmente la escolaridad, con un costo sólo moderado para los ingresos corrientes de las

se trata de una utilización más bien ambigua, ya que en la práctica cualquier programa de transferencia suele incluir condiciones de algún tipo.

familias pobres. El programa Progresá de México también generó una mayor escolaridad, si bien las ganancias parecen ser inferiores a aquellas de Bangladesh (Behrman et al., 2001; Schultz, 2001). La causa probable es que las tasas de matrícula en la educación primaria son más altas en México, lo que implica un menor valor agregado respecto de los niveles de escolaridad (contrafácticos) del caso contrario. Sadoulet y de Janvry (2002) indican que las ganancias en eficiencia a través de Progresá serían mayores (generando una escolaridad más alta) si el programa se concentrara en los niños que tienen las menores probabilidades de asistir a la escuela en ausencia del programa, especialmente si sus recursos se orientaran hacia la transición a la escuela secundaria.

Los resultados positivos obviamente disminuyen si la focalización administrativa se basa en indicadores de pobreza, dado que incluso los mejores indicadores disponibles están lejos de ser variables predictivas perfectas de la pobreza en un momento determinado y suelen desempeñarse mucho peor al momento de predecir *ex ante* los cambios en el bienestar. Por otra parte, la inflexibilidad administrativa restringe aun más las posibilidades de lograr una protección efectiva por este medio. A continuación se examinan algunos de los medios que utilizan los gobiernos de países en desarrollo para mejorar los resultados de focalización hacia los pobres dentro de las restricciones existentes en materia de información.

Programas comunitarios: En este último tiempo, una forma muy popular de sobreponerse a las restricciones en materia de información ha sido la participación de las bases en el diseño e implementación de los programas. El gobierno central delega su autoridad en organizaciones de la comunidad (gubernamentales y no gubernamentales) presumiblemente mejor informadas, mientras que el poder central controla las cantidades que se asignan a cada localidad. En este sistema, la principal preocupación es que las elites locales capten los

beneficios y bien podría suceder que en este tipo de focalización, las desventajas en materia de responsabilidad por la gestión finalmente pesen más que las ventajas en materia de información. Sin embargo, todavía hay pocos datos acerca del desempeño de la focalización comunitaria²⁴ y por otra parte, es ilusorio pensar en generalizaciones confiables, dado que existen buenos motivos para esperar una gran heterogeneidad entre las comunidades en lo que se refiere a los efectos de un mismo programa. Las fuentes más importantes de heterogeneidad individualizadas en la bibliografía teórica incluyen, entre otras, la desigualdad en los activos iniciales (Bhardan Mookerjee, 2000; Bénabou, 2000) y el grado de interconexión de las redes de protección social locales (Spagnolo, 1999).

En el diseño del programa de Alimentación Escolar de Bangladesh, supuestamente el nivel central eligió las áreas con rezago económico y los grupos comunitarios seleccionaron a los participantes dentro de esas áreas (aprovechando la información local sobre las idiosincrasias). Galasso y Ravallion (2002) usaron datos de encuestas para evaluar la incidencia del programa dentro y entre los poblados. Para evaluar la eficiencia de la focalización, se midió la diferencia en la asignación per cápita efectiva a los pobres y a los no pobres. En el estudio se constató que los resultados de la focalización fueron muy disímiles entre un poblado y otro. Habitualmente, la focalización fue mejor en las asignaciones superiores desde el nivel central a un poblado, pero no hay señales de que los poblados más pobres tuvieran un mejor o un peor desempeño en orientar los recursos hacia los pobres²⁵.

Los resultados también parecen indicar que la desigualdad dentro de los poblados influye en el poder relativo de los pobres en la toma de decisiones dentro del ámbito local. Galasso y

²⁴ En Conning y Kevane (1999) se encuentra un excelente estudio sobre los argumentos y las pruebas acerca de la focalización basada en la comunidad.

²⁵ Ver Ravallion (1999a) acerca de los argumentos teóricos que vinculan los resultados de la focalización con la pobreza.

Ravallion constataron que la orientación de los recursos hacia los pobres es peor en aquellos poblados en que la distribución de la tierra es más desigual, lo que coincide con la percepción de que una mayor desigualdad en la propiedad de la tierra viene aparejada con una menor influencia de los pobres en la toma de decisiones a nivel del poblado. Esto apunta a un mecanismo de perpetuación de la desigualdad a través de la economía política local; cuánto más desigual sea la distribución inicial de los activos, en mejor situación estarán los no pobres para captar los beneficios de las iniciativas externas destinadas a favorecer a los pobres.

Auto-focalización: Las restricciones de información acerca de las políticas redistributivas en los países pobres ha dado un nuevo impulso a los argumentos en pro de usar los mecanismos de auto-focalización a determinados grupos. El caso clásico es el programa público de empleo, en que las exigencias de trabajo que se imponen a los beneficiarios de la prestación social pretenden crear incentivos para estimular la participación sólo de los pobres y reducir la dependencia del programa²⁶.

Como ejemplo se puede nombrar el famoso Sistema de Empleo Garantizado de Maharashtra, India, el que pretende garantizar una ayuda a los ingresos en áreas rurales entregando trabajos manuales no especializados a bajos salarios a todos los que deseen desempeñarse en algún empleo de este tipo. El sistema es financiado internamente, en gran medida mediante impuestos aplicados a los segmentos relativamente pudientes de la población urbana de Maharashtra. La garantía del empleo es una característica relativamente novedosa de este programa: por un lado, ayuda a respaldar la función de protección, y por el otro, ayuda a empoderar a las personas pobres. En la práctica, sin embargo, la mayoría de los sistemas públicos de empleo implican algún grado de racionamiento del trabajo disponible el que con frecuencia se combina con algún tipo de focalización geográfica.

²⁶ En Besley y Coate (1992) se presenta un modelo formal de los argumentos pro incentivos.*?*

Los sistemas públicos de empleo por lo general han funcionado bien en distinguir entre los pobres y los no pobres y en servir de protección eficaz contra crisis covariadas e idiosincráticas²⁷. Además, han entregado protección ante amenazas de hambruna (Dréze y Sen, 1989; Ravallion, 1997) o a raíz de crisis macroeconómicas (Jalan y Ravallion, 2002b, para Argentina y Pritchett et al., 2002, para Indonesia, ambos a fines de la década de los noventa). Sin embargo, las características de diseño son cruciales, especialmente que el salario no sea demasiado alto. Ravallion et al., (1993) por ejemplo, entrega pruebas acerca de la respuesta del programa de empleo garantizado a las crisis agregadas y acerca de cómo peligró su capacidad de resguardar a los pobres cuando su escala salarial sufrió un brusco incremento.

Existen otros medios para usar los incentivos en el diseño de los programas para asegurar que éstos se orienten por su propia índole hacia los pobres. Por ejemplo, el racionamiento de los alimentos o subsidios de salud según listas de espera también se puede traducir en una auto-focalización (Alderman, 1987), al igual que la entrega de subsidios para alimentos básicos de inferior calidad o de empaquetar dichos alimentos en formas que no sean atractivas para los no pobres.

Los sistemas de auto-focalización pueden enfrentar una fuerte disyuntiva entre los resultados de la focalización (lo que implica su capacidad de concentrar los beneficios en los pobres) y las ganancias netas en materia de ingresos para los participantes, dado que estos programas funcionan imponiendo deliberadamente costos en los beneficiarios. La auto-focalización implica que el costo de participar debe ser mayor para los no pobres que para los pobres (de modo que sean los pobres los que tiendan a participar), pero no debe ser intrascendente para los pobres.

²⁷ Ver, por ejemplo, Ravallion y Datt (1995), Subbarao (1997), Teklu et al., (1999), Jalan y Ravallion (2000), Chirwa et al., (2002).

En los países en desarrollo, el ingreso sacrificado podría ser un costo eventualmente importante para los beneficiarios de los programas públicos de empleo. Es poco probable que este costo sea igual a cero, ya que los pobres no pueden darse el lujo de estar ociosos. En una estimación realizada en dos poblados de Maharashtra, India, se constató que el ingreso sacrificado debido al empleo en los sistemas públicos de empleo era bastante bajo (cerca de la cuarta parte del salario bruto), ya que la mayor parte del tiempo desplazado era tiempo dedicado al trabajo doméstico, al ocio y al desempleo (Datt y Ravallion, 1994). En cambio, para el programa público de empleo Trabajar de Argentina, se estimó que cerca del 50% de los ingresos brutos reemplazaba ingresos sacrificados (Jalan y Ravallion, 2002b). En este programa, los ingresos que perdieron los trabajadores participantes probablemente se vieron compensados por los beneficios indirectos que obtuvieron como residentes de los vecindarios en que se realizaron los trabajos, los que por lo general involucraron la creación y el mantenimiento de infraestructura de valor para ellos. Cálculos de la eficacia en función de los costos de estos programas sugieren que la transferencia de US\$1,00 a los pobres en el programa Trabajar sólo cuesta aproximadamente US\$1,00 a US\$1,50, incluso si se tiene en cuenta la pérdida de eficiencia debido a los costos que implica la participación²⁸. Sin embargo, los programas públicos de empleo históricamente han subestimado el potencial valor de los activos creados para los pobres, los que con frecuencia aparecen como beneficiando en primer término a los no pobres o de poca utilidad para nadie (ver, por ejemplo, Gaiha, 1996, cuando escribe acerca del RGS de Maharashtra).

El programa Trabajar sirve de ejemplo para un nuevo conjunto de programas públicos de empleo que ponen énfasis en la creación de activos para las comunidades pobres, nuevamente

²⁸ Cálculos del autor utilizando los métodos descritos en Ravallion (1999b).

con el fin de compensar la falla de los mercados (en parte responsable de la creación de las áreas pobres). Es habitual que en los vecindarios pobres haya mucho trabajo de utilidad por realizar, un trabajo que de otro modo probablemente no lograría obtener financiamiento.

En las crisis macroeconómicas o climáticas que afectan a la agricultura, el énfasis debería desplazarse de la creación de activos a ganancias puntuales en materia de ingresos, lo que implica, por ejemplo, subproyectos públicos de empleo con una mayor intensidad de mano de obra (un análisis más detallado se encuentra en Ravallion, 1999b). Sin embargo, no hay una solución de compromiso simple entre el objetivo de aumentar el actual ingreso de los pobres, por una parte, y reducir la pobreza futura, por la otra.

Sostenibilidad y economía política: Si bien la teoría apunta a ganancias en eficiencia generadas por la redistribución permanente, las consecuencias de las redistribuciones de corto plazo son menos evidentes. Las ganancias en materia de protección generadas por las transferencias focalizadas también dependen de la sostenibilidad de los programas bajo diferentes condiciones, lo que incluye la cobertura de los grupos que enfrentan diferentes riesgos. Hay una gran variedad de resultados a este respecto. Algunos programas como el EGS se han mantenido durante largos períodos y parecen haber otorgado una protección eficiente. Lo anterior puede ayudar a garantizar la sostenibilidad, dado que en un momento determinado el grupo de potenciales beneficiarios es mucho mayor que el grupo real (en vista de que se trata de un riesgo idiosincrático). Además, el programa es evidentemente un apoyo si parte de la protección social efectiva beneficia a los no pobres, por ejemplo, reduciendo la migración a las ciudades en momentos en que las áreas rurales enfrentan problemas. Sin embargo, otros diseños para los sistemas de transferencias focalizadas han sido de menor duración. La sostenibilidad depende de un respaldo político generalizado, el que puede estar reñido con una focalización

muy ajustada. De modo que puede existir una disyuntiva entre la sostenibilidad y el grado de redistribución por este medio.

La política económica es de gran importancia en esta área de formulación de políticas. El hecho de que la desigualdad sea tan alta que implique ineficiencias no necesariamente significa que existirá una política eficaz en respuesta a ella. Bénabou (2000) demostró en la teoría que una economía con una persistente y gran desigualdad y pocos esfuerzos por disminuirla puede muy bien coexistir con otra, que por lo demás sea idéntica en sus principios básicos, pero en la cual una activa redistribución mantiene la desigualdad en niveles bajos. Hay organismos externos, como las Instituciones Financieras Internacionales, las que a través de sus opciones de asignación y capacidad de diálogo respecto de las políticas del país podrían desempeñar una importante función en la promoción de políticas redistributivas eficientes, en especial en los países con grandes desigualdades, donde su adopción parece ser menos probable. De manera similar, el gobierno central debe desempeñar una función prioritaria en promover una redistribución eficiente en las comunidades que se caracterizan por una gran desigualdad.

Conclusiones

Las transferencias a los pobres con frecuencia han sido impulsadas por la desigualdad o la aversión al riesgo y se espera una solución de compromiso entre esta motivación y el producto agregado. Sin embargo, un conjunto de recientes estudios teóricos y empíricos ha cuestionado la existencia de dicha solución de compromiso. Estas nuevas investigaciones sostienen que la desigualdad y el riesgo no asegurado pueden ser demasiado altos si este aspecto se considera solamente desde el punto de vista del producto agregado. Por ejemplo, la falla de los mercados puede implicar que los pobres no estén en condiciones de explotar nuevas oportunidades económicas; a mayor cantidad de pobres menos oportunidades y así, la tasa de crecimiento

también será más baja. Las fallas del mercado de factores también pueden mantener la concentración de la pobreza en entornos pobres (naturales y generados por los hombres), dadas las externalidades geográficas.

Este conjunto de teorías y datos avala una nueva perspectiva acerca de las políticas de protección social en los países pobres, conforme a la cual estas políticas se podrían utilizar para compensar las fallas de mercado que ayudan a perpetuar la pobreza, en especial en contextos en que la desigualdad es muy alta. Un énfasis de este tipo está avalado por numerosos sistemas de transferencia aparentemente exitosos. Sin embargo, se debe ejercer la debida cautela antes de extraer conclusiones para futuras políticas. No todos los datos respaldan las teorías o apuntan a grandes potenciales beneficios, incluso cuando la teoría tiene el respaldo de información cualitativa. Asimismo, es difícil juzgar de antemano cuáles serán los mejores instrumentos en materia de políticas para lograr una redistribución eficiente. Para algunos de los objetivos de las políticas contra la pobreza, como “ayudar a aquellos que no se pueden ayudar a sí mismos”, no existen alternativas evidentes a las transferencias focalizadas, siempre que se eviten negligencias inaceptables. Pero de manera más generalizada, no es evidente que las transferencias focalizadas sean superiores a otras alternativas, como las iniciativas directas para hacer que los mercados de factores funcionen mejor para lo pobres (por ejemplo, estimulando nuevas instituciones crediticias o mediante una mejor fiscalización y control de los derechos de propiedad), intervenciones por el lado de la oferta en educación y atención de salud o incluso transferencias no focalizadas. Y es obvio que la forma en que se financien las transferencias también reviste gran importancia. En teoría, las transferencias financiadas con cargo a las posteriores ganancias en ingresos para los pobres pueden representar potenciales mejoras de Pareto, pero encontrar un medio factible de una recuperación de costos de esa naturaleza ya es otro asunto.

Si bien se reconocen estas advertencias, esta serie de nuevos argumentos y pruebas acerca de una redistribución y protección eficientes apunta a un fuerte rechazo del estereotipo habitualmente negativo acerca de esta clase de intervenciones que durante cierto tiempo ha predominado en la corriente principal de los análisis de políticas del desarrollo. La disyuntiva en contra de la eficiencia probablemente ha sido exagerada y los resultados son mejores de lo que estarían sugiriendo algunas percepciones (aparentemente muy generalizadas). Ha llegado el momento de una aproximación pragmática y libre de prejuicios a esta clase de intervenciones, reconociendo el lugar potencialmente importante que pueden ocupar, pero utilizando diseños y evaluaciones cautas para asegurar que dicho potencial se materialice.

Referencias

- Aghion, Philippe y Patrick Bolton, 1997, “A Trickle-Down Theory of Growth and Development with Debt Overhang”, *Review of Economic Studies* 64(2): 151-62.
- Aghion, Philippe, Eve Caroli and Cecilia Garcia-Penalosa, 1999, “Inequality and Economic Growth: The Perspectives of the New Growth Theories”, *Journal of Economic Literature* 37(4): 1615-1660.
- Alderman, Harold, 1987, “Allocation of goods through non-price mechanisms: evidence on distribution by willingness to wait”, *Journal of Development Economics*, 25:105-124.
- Alderman, Harold, 1996, “Saving and economic shocks in rural Pakistan”, *Journal of Development Economics*, 51, 343-366.
- Alderman, Harold, John Hoddinott and Bill Kinsey, 2002, “Long Term Consequences of Early Child Malnutrition”, mimeo, IIPA y Banco Mundial.
- Alesina, Alberto y Dani Rodrik, 1994, “Distributive Politics and Economic Growth”, *Quarterly Journal of Economics* 108: 465-90.
- Banco Mundial, 2000, *World Development Report: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.
- Banco Mundial, 2001, *Social Protection Sector Strategy: From Safety Nets to Spring Board*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banerjee, Abhijit y Esther Duflo (1999). “Inequality and Growth: What Can the Data Say?”, mimeo, Departamento de Economía, MIT.
- Banerjee, Abhijit y Andrew F. Newman, 1991, “Risk-Bearing and the Theory of Income Distribution”, *Review of Economic Studies*, 58: 211-235.
- Banerjee, Abhijit y Andrew F. Newman, 1993, “Occupational Choice and the Process of Development”, *Journal of Political Economy* 101(2): 274-298.
- Banerjee, Abhijit y Andrew F. Newman, 1994, “Poverty, Incentives and Development”, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 84(2): 211-215.
- Bardhan, Pranab, Samuel Bowles y Herbert Ginitis, 2000, “Wealth Inequality, Wealth Constraints and Economic Performance”, en A.B. Atkinson y F. Bourguignon (eds) *Handbook of Income Distribution Volume 1*. Amsterdam: North-Holland.
- Bardhan, Pranab y Dilip Mookherjee, 2000, “Capture and Governance at Local and National Levels”, *American Economic Review, Papers and Proceedings* 90(2): 135-139.

- Barr, Nicholas, 1992, "Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation", *Journal of Economic Literature* 30: 741-803.
- Barro, Robert, 2000, "Inequality and Growth in a Panel of Countries", *Journal of Economic Growth* 5: 5-32.
- Behrman, Jere, Piyali Sengupta y Petra Todd, 2001, "Progressing Through PROGRESSA: An Impact Assessment of a School Subsidy Program", mimeo, University of Pennsylvania.
- Bénabou, Roland, 1996, "Inequality and Growth", en Ben Bernanke y Julio Rotemberg (eds) *Anuario de Macroeconomía del National Bureau of Economic Research*, Cambridge: MIT Press, págs.11-74.
- Bénabou, Roland, 2000, "Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract", *American Economic Review* 90(1): 96-129.
- Bénabou, Roland, 2002, "Tax and Education Policy in a Heterogeneous-Agent Economy: What Levels of Redistribution Maximize Growth and Efficiency?" *Econometrica* 70(2): 481-517.
- Besley, Timothy, 1995, "Savings, credit and insurance", en Jere Behrman y T.N. Srinivasan (eds) *Handbook of Development Economics Volume 3*, Amsterdam: North-Holland.
- Besley, Timothy y Steven Coate, 1992, "Workfare vs. Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty Alleviation Programs", *American Economic Review*, 82, 249-261.
- Besley, Timothy y Ravi Kanbur, 1993, "Principles of Targeting", en Michael Lipton y Jacques van der Gaag (eds.) *Including the Poor*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Bhargava, Alok, 1999, "Modeling the Effects of Nutritional and Socioeconomic Factors on the Growth and Morbidity of Kenyan School Children", *American Journal of Human Biology* 11:317-26.
- Bhargava, Alok y Martin Ravallion, 1993, "Does Household Consumption Behave as a Martingale? A Test for Rural South India", *Review of Economics and Statistics*, 75: 500-504.
- Binswanger, Hans, 1981, "Attitudes Toward Risk: Theoretical Implications of an Experiment in Rural India", *Economic Journal* 91:869-890.
- Binswanger, Hans, Klaus Deininger y Gershon Feder, 1995, "Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural and Land Relations", en *Handbook of Development Economics*

- Volumen 3, (editado por Jere Behrman y T.N. Srinivasan) Amsterdam: North Holland.
- Birdsall, Nancy y Juan Luis Londono, 1997, "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction". *American Economic Review, Papers and Proceedings* 87(2): 32-37.
- Birdsall, Nancy, D. Ross y R. Sabot, 1995, "Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia", *World Bank Economic Review* 9(3): 477-508.
- Bourguignon, Francois, 2000, "Can Redistribution Help Growth and Development?" Estudio Presentado ante la Conferencia Anual del Banco sobre Economía del Desarrollo, Europa.
- Bourguignon, Francois, 2001, "Crime as a Social Cost of Poverty and Inequality: A Review Focusing on Developing Countries", en Shahid Yusuf, Simon Evenett y Weipung Wu (eds) *Facets of Globalization*.
- Bowles, Samuel y Herbert Gintis, 1996, "Efficient Redistribution: New Rules for Markets, States and Communities", *Politics and Society* 24(4): 307-342.
- Boadway, Robin y Michael Keen, 2000, "Redistribution", en Anthony B. Atkinson y Francois Bourguignon (eds), *Handbook of Income Distribution Volume 1*, Amsterdam, North-Holland.
- Chirwa, Ephraim W., Evious K. Zgovu y Peter M. Mvula, 2002, "Participation and Impact of Poverty-Oriented Public Works Projects in Rural Malawi", *Development Policy Review* 20(2): 159-176.
- Clarke, George R.G., 1995, "More Evidence on Income Distribution and Growth", *Journal of Development Economics* 47: 403-428.
- Coady, David, Margaret Grosh y John Hoddinott, 2002, "The Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Experience and Lessons", Serie Social Safety Net Primer, Banco Mundial, Washington DC.
- Conning, Jonathan y Michael Kevane, 1999, "Community Based Targeting Mechanisms for Social Safety Nets", mimeo, Williams College.
- Dasgupta, Partha, 1993, *An Inquiry into Well-Being and Destitution*. Oxford: Oxford University Press.
- Dasgupta, Partha, 1997, "Poverty Traps", en David M. Kreps y Kenneth F. Wallis (eds) *Advances in Economics and Econometrics: Theory and Applications*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Dasgupta, Partha y Debraj Ray, 1986, "Inequality as a Determinant of Malnutrition and Unemployment", *Economic Journal* 96: 1011-34.
- Datt, Gaurav y Martin Ravallion, 1994, "Transfer Benefits from Public Works Employment: Evidence from Rural India", *Economic Journal*, 104, 1346-1369.
- Deaton, Angus, 1992, *Understanding Consumption*, Oxford: Oxford University Press.
- De Donder, Philippe y Jean Hindriks, 1998, "The Political Economy of Targeting", *Public Choice* 95: 177-200.
- Deininger, Klaus y Pedro Olinto, 2000, "Asset Distribution, Inequality and Growth", Documento de trabajo 2375 de investigación sobre políticas, Banco Mundial.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire, 1998, "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth", *Journal of Development Economics* 57(2): 259-87.
- Demombynes, Gabriel y Berk Özler, 2002, "Inequality, Property Crime, and Violent Crime in South Africa". Mimeo, Development Research Group, Banco Mundial.
- Deolalikar, Anil, 1988, "Nutrition and labor productivity in agriculture: estimates for rural south India", *Review of Economics and Statistics* 70: 406-413.
- Dercon, Stefan, 1998, "Wealth, risk and activity choice: Cattle in western Tanzania", *Journal of Development Economics*, 55: 1-42.
- Devereux, Stephen, 2002, "Can Social Safety Nets Reduce Chronic Poverty?" *Development Policy Review*, 20(5): 657-75.
- Dréze, Jean and Amartya Sen, 1989. *Hunger and Public Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Duflo, Esther, 2000, "Grandmother and Granddaughters: The Effects of Old Age Pension on Child Health in South Africa", Massachusetts Institute of Technology, Documento de trabajo del Departamento de Economía: 00/05.
- Durlauf, Steven N., 2001, "The Memberships Theory of Poverty: The Role of Group Affiliations in Determining Socioeconomic Outcomes", en Sheldon H. Danziger y Robert H. Haveman (eds) *Understanding Poverty*, Nueva York: Russel Sage Foundation.
- Easterly, William y Sergio Rebelo, 1993, "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation", *Journal of Monetary Economics* 32(3): 417-458.
- Fafchamps, Marcel, Christopher Udry y Katherine Czukas, 1998, "Drought and saving in west Africa: Are livestock a buffer stock?", *Journal of Development Economics*, 55:

273-306.

- Forbes, Kristin J., 2000, "A Reassessment of the Relationship Between Inequality and Growth", *American Economic Review* 90(4): 869-887.
- Gaiha, Raghav, 1996, "How Dependent are the Rural Poor on Employment Guarantee Scheme in India?" *Journal of Development Studies* 32(5): 669-94.
- Galasso, Emanuela y Martin Ravallion, 2002, "Decentralized Targeting of an Anti-Poverty Program", *Journal of Public Economics*, en preparación.
- Galor, Oded y Joseph Zeira, 1993, "Income Distribution and Macroeconomics", *Review of Economic Studies* 60(1): 35-52.
- Garces, Eliana, Duncan Thomas y Janet Currie, 2002, "Longer-Term Effects of Head Start", *American Economic Review* 92(4): 999-1012.
- Gelbach, Jonah y Lant Pritchett, 1997, "Redistribution in a Political Economy: Leakier Can be Better", mimeo, Banco Mundial, Washington DC.
- Glewwe Paul, Hanan Jacoby y Elizabeth King, 2001, Early childhood nutrition and academic achievement: a longitudinal analysis, *Journal Of Public Economics* (81)3: 345-368.
- Grosh, Margaret, 1995, "Toward Quantifying the Trade-off: Administrative Costs and Incidence in Targeted Programs in Latin America", en Dominique van de Walle y Kimberly Nead (eds) *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hoff, Karla, 1996, "Market Failures and the Distribution of Wealth: A Perspective from the Economics of Information", *Politics and Society* 24(4): 411-432.
- Hoff, Karla, 2000, "Beyond Rosenstain-Rodan: The Modern Theory of Underdevelopment Traps", Estudio presentado ante la Conferencia Anual del Banco sobre Economía del Desarrollo, Banco Mundial, Washington DC.
- Hoff, Karla y A.B. Lyon, 1995, "Nonleaky Buckets: Optimal Redistribution Taxation and Agency Costs", *Journal of Public Economics* 58:365-390.
- Holzmann, Robert, 1990, "The Welfare Effects of Public Expenditure Programs Reconsidered", *Estudios* 37: 338-359 del personal del FMI.
- Holzmann, Robert. y Steen L. Jorgensen, 1999, "Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper", *Journal of International Development* 11: 1005-1027.

- Jacoby, Hanan G. y Emmanuel Skoufias, 1997, “Risk, Financial Markets and Human Capital in a Developing Country”, *Review of Economic Studies*, 64: 311-335.
- Jalan, Jyotsna y Martin Ravallion, 1998a, “Transient Poverty in Post-Reform Rural China”, *Journal of Comparative Economics*, 26: 338-357.
- Jalan, Jyotsna y Martin Ravallion, 1998b, “Are There Dynamic Gains from a Poor-Area Development Program?” *Journal of Public Economics*, 67(1): 65-86.
- Jalan, Jyotsna y Martin Ravallion, 1999, “Are the Poor Less Well Insured? Evidence on Vulnerability to Income Risk in Rural China”, *Journal of Development Economics*, 58(1): 61-82.
- Jalan, Jyotsna y Martin Ravallion, 2001a, “Household Income Dynamics in Rural China”, Documento de trabajo del Instituto Mundial para el Desarrollo de la Investigación Económica.
- Jalan, Jyotsna y Martin Ravallion, 2001b, “Behavioral Responses to Risk in Rural China”, *Journal of Development Economics*, 66: 23-49.
- Jalan, Jyotsna y Martin Ravallion, 2002a, “Geographic Poverty Traps? A Micro Model of Consumption Growth in Rural China?” *Journal of Applied Econometrics*, 17:329-46.
- Jalan, Jyotsna y Martin Ravallion, 2002b, “Estimating the Benefit Incidence of an Anti-Poverty Program by Propensity-Score Matching”, *Journal of Business and Economic Statistics*.
- Kanbur, Ravi, 2000, “Income Distribution and Development” en Anthony B. Atkinson y Francois Bourguignon (eds), *Handbook of Income Distribution Volume 1*, Amsterdam, North-Holland.
- Knowles, Stephen, 2001, “Inequality and Economic Growth: The Empirical Relationship Reconsidered in the Light of Comparable Data”, Estudio preparado para la Conferencia del Instituto Mundial para el Desarrollo de la Investigación Económica sobre Crecimiento y Pobreza, WIDER, Helsinki.
- Lanjouw, Peter y Martin Ravallion, 1995, “Poverty and Household Size”, *Economic Journal*, 105: 1415-1435.
- Li, Hongyi y Heng-fu Zou, 1998, “Income Inequality is not Harmful to Growth: Theory and Evidence”, *Review of Development Economics* 2(3): 318-334.
- Li, Hongyi, Lyn Squire y Heng-fu Zou, 1998, “Explaining International and Intertemporal

- Variations in Income Inequality”, *Economic Journal* 108: 26-43.
- Lipton, Michael y Martin Ravallion, 1995, “Poverty and Policy”, en *Handbook of Development Economics*, Volumen 3, (editado por Jere Behrman y T.N. Srinivasan) Amsterdam: North Holland.
- Lokshin, M. y M. Ravallion, 2000, “Welfare Impacts of Russia’s 1998 Financial Crisis and the Response of the Public Safety Net”. *Economics of Transition*, 8(2): 269-295.
- McGregor, Pat, 1995, “Economic Growth, Inequality and Poverty: An Analysis of Policy in a Two Period Framework”, *Journal of International Development* 7(4): 619-635.
- Mesnard, Alice y Martin Ravallion, 2001, “Wealth Distribution and Self-Employment in a Developing Country”, Center for Economic Policy Research DP 3026, Octubre.
- Morduch, Jonathan, 1995, “Income smoothing and consumption smoothing”, *Journal of Economic Perspectives*, 9(3): 103-114.
- Paxson, Christina, 1992, “Using weather variability to estimate the response of savings to transitory income in Thailand”, *American Economic Review* 82: 1
- Perotti, Roberto, 1996, “Growth, Income Distribution and Democracy: What the Data Say”, *Journal of Economic Growth* 1(2): 149-87.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini, 1994, “Is Inequality Harmful for Growth?” *American Economic Review* 84: 600-621.
- Piketty, Thomas, 1997, “The Dynamics of the Wealth Distribution and the Interest Rate with Credit Rationing”, *Review of Economic Studies* 64: 173-189.
- Piketty, Thomas, 2000, “Theories of Persistent Inequality and Intergenerational Mobility”, en A.B. Atkinson y F. Bourguignon (eds), *Handbook of Income Distribution, Volumen 1*, Amsterdam, North-Holland.
- Pritchett, Lant, Sudarno Sumarto y Asep Suryahadi, 2002, “Targeted Programs in an Economic Crisis: Empirical Findings from Indonesia’s Experience”, mimeo, Kennedy School, Harvard University.
- Ravallion, Martin, 1992, “Does Undernutrition Respond to Incomes and Prices? Dominance Tests for Indonesia”, *World Bank Economic Review*, 6(1): 109-124.
- Ravallion, Martin, 1993, “Poverty Alleviation Through Regional Targeting: A Case Study for Indonesia”, en Karla Hoff, A. Braverman y Joseph E. Stiglitz (eds.), *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice and Policy*, Oxford, Oxford University Press.

- Ravallion, Martin, 1994, *Poverty Comparisons*, Harwood Academic Press, Chur, Suiza.
- Ravallion, Martin, 1997a, "Famines and Economics". *Journal of Economic Literature*, 35 (Septiembre): 1205-1242.
- Ravallion, Martin, 1997b, "Can High Inequality Developing Countries Escape Absolute Poverty?" *Economics Letters* 56, 51-57.
- Ravallion, Martin, 1998, "Does Aggregation Hide the Harmful Effects of Inequality on Growth?" *Economics Letters*, 61(1), 73-77.
- Ravallion, Martin, 1999a, "Are Poorer States Worse at Targeting their Poor?" *Economics Letters*, 65: 373-377.
- Ravallion, Martin, 1999b, "Appraising Workfare", *World Bank Research Observer*, 14(1): 31-48.
- Ravallion, Martin, 2001, "Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages", *World Development*, 29(11), 1803-1815.
- Ravallion, Martin, 2002, "Who is Protected? On the Incidence of Fiscal Adjustment"
- Ravallion, Martin y Gaurav Datt, 1995, "Is Targeting through a Work Requirement Efficient?" en Dominique van de Walle y Kimberly Nead (eds) *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Ravallion, Martin, Gaurav Datt y Shubhum Chaudhuri, 1993, "Does Maharashtra's Employment Guarantee Scheme Guarantee Employment? Effects of the 1988 Wage Increase", *Economic Development and Cultural Change*, 41: 251-275.
- Ravallion, Martin y Binayak Sen, 1994, "Impacts on Rural Poverty of Land-Based Targeting: Further Results for Bangladesh", *World Development*, 22(6): 823-838.
- Ravallion, Martin y Quentin Wodon, 2000, "Does Child Labor Displace Schooling? Evidence on Behavioral Responses to an Enrolment Subsidy", *Economic Journal*, 110: C158-C176
- Rosenzweig, Mark R. y Hans Binswanger, 1993, "Wealth, weather risk and the composition and profitability of agricultural investments", *Economic Journal*, 103: 56-78.
- Rosenzweig, Mark R. y Kenneth I. Wolpin, 1993, "Credit market constraints, consumption smoothing, and the accumulation of durable production assets in low-income countries: Investments in bullocks in India", *Journal of Political Economy*, 101: 223-245.
- Sadoulet, Elisabeth y Alain de Janvry, 2002, "Alternative Targeting and Calibration Schemes for Educational Grants Programs: Lessons from PROGRESA", mimeo, University of

- California, Berkeley.
- Schady, Norbert R., 2002, “The (Positive) Effect of Macroeconomic Crisis on the Schooling and Employment Decisions of Children in a Middle-Income Country”, Documento de trabajo 2762 de investigación sobre políticas, Banco Mundial, Washington DC.
- Schultz, T. Paul, 2001, “School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican Progreso Program”, mimeo, Yale University.
- Smith, James y Kalanidhi Subbarao, 2002, “What Role for Safety Net Transfers in Very Low Income Countries?” Social Safety Net Primer, Banco Mundial, Washington DC.
- Spagnolo, Giancarlo, 1999, “Social Relations and Cooperation in Organizations”, *Journal of Economic Behavior and Organization* 38(1): 1-25.
- Strauss, John, 1986, “Does better nutrition raise farm productivity?” *Journal of Political Economy* 94: 297-320.
- Subbarao K., 1997, Public Works as an Anti-Poverty Program: An Overview of Cross-Country Experience, *American Journal of Agricultural Economics* 79(2): 678-83.
- Teklu, T. y S. Asefa, 1999, “Who Participates in Labor-Intensive Public Works in Sub-Saharan Africa? Evidence from Rural Botswana and Kenya”, *World Development* 27(2): 431-38.
- van de Walle, Dominique, 1998, “Targeting Revisited”, *World Bank Research Observer*, 13(2): 231-48.
- van de Walle, Dominique y Dileni Gunewardena, 2001, “Sources of Ethnic Inequality in Viet Nam”, *Journal of Development Economics* 65: 177-207.