Ministerio de la Protección Social de Colombia
Viceministerio Técnico
Unidad Técnica
Programa de Montaje del Sistema de Protección Social

Hacia un Sistema de Protección Social para Colombia

Fundamentos conceptuales e implicaciones institucionales

Francisco Pérez-Calle[*]
Investigador Asociado
www.fedesarrollo.org

Noviembre 2004

[*] correo electrónico: fperezcalle@fedesarrollo.org.co. Juan Pablo Giraldo, Lucas Higuera y Carlos Ospino proveyeron excelente asistencia para este trabajo.

Diego Palacio Betancourt
Ministro de la Protección Social

Ramiro Guerrero Carvajal
Viceministro Técnico
Director Programa de Montaje del Sistema de Protección Social

Unidad Técnica del Programa de Montaje del Sistema de Protección Social (UT-PMSPS)

Coordinador	: Francisco Pérez Calle, Fedesarrollo
Experto Protección Social Laboral	: Felipe Barrera Osorio, Fedesarrollo
Experto Asistencia Social	: Jairo Núñez, CEDE Universidad de los Andes
Experta en Financiación	: Olga Lucía Acosta, Universidad del Rosario
Experto en Monitoreo y Evaluación	: Luis Carlos Corral

Equipo Técnico: Silvia Espinosa, María Cristina Peñaloza, Carlos Barbosa, Diana Cárdenas, Ronald Gómez, Germán Cano, Juan Pablo Giraldo, Nuno Santos, Arturo Franco.

Bogotá, Noviembre de 2004

Tabla de contenido

I. Resumen 4
II. Presentación y agradecimientos 5

Parte I. Fundamentos conceptuales: Reducir la pobreza al enfrentar el riesgo económico 6

1. Introducción: sistemas modernos de protección social 6
2. El riesgo como el ambiente económico de la pobreza 8
3. El problema de la protección social 9
4. Volatilidad del ingreso 12
5. Aseguramiento del consumo en países en desarrollo 13
6. Aseguramiento informal 14
7. ¿Cambios o niveles? Diferencias de pobres y vulnerables 16
9. A manera de conclusión: Protección Social Activa 19

Parte II. Implicaciones institucionales para Colombia 21

I. Antecedentes de conceptualización del sistema de protección colombiano 21
II. El objetivo del sistema 22
1. ¿Consumo o ingreso? 22
2. Evidencia sobre aseguramiento del consumo en Colombia 23
3. Menos énfasis en choques, más énfasis en instrumentos 24
III. La integración de servicios y poblaciones 25
1. Cómo responden los hogares al entorno de incentivos 25
2. Cómo instrumentar la integración 26
3. Un portafolio de servicios con cinco componentes 28
4. Parámetros del diseño de servicios 30
5. Oferta de servicios por ciclo de vida del hogar 30
IV. Focalización de protección social 31
V. La organización industrial colombiana de protección social 31
1. Situación actual 31
2. Especializar agentes en funciones específicas 34
3. Las Cajas de Compensación Familiar, ejes del SPS 36
VI. Seguimiento y evaluación 38
a. Registro único de beneficiarios (RUB) 38
b. Encuesta longitudinal de hogares 39
VII. A manera de conclusión 40

Hacia un Sistema de Protección Social para Colombia
-- Anotaciones para el debate --

Francisco Pérez-Calle, FEDESARROLLO
Versión: Noviembre de 2004

1. Resumen

Este documento trabaja sobre la literatura de protección social y de manejo social del riesgo, incluyendo Holzmann & Jorgensen (2001) y Gill & Ilahi (2000). Señala varios problemas del enfoque del manejo social del riesgo (que ha inspirado el diseño institucional hasta ahora), principalmente: (i) la separación artificial de las intervenciones entre prevención, mitigación y superación; (ii) el énfasis en el Estado, al costo de no considerar el mercado ni el aseguramiento informal; (iii) el sesgo hacia los choques negativos que enfrentan los hogares, en vez de considerar también las ganancias potenciales provenientes de sus inversiones, por ejemplo en educación y salud.

El documento argumenta que en países en desarrollo como Colombia el énfasis de la protección social debe ser asegurar el *consumo* de los hogares pobres en vez de asegurar su flujo de *ingresos*, como se hace en países desarrollados. Argumenta también que un segundo objetivo de la protección social debe ser *apalancar las inversiones de los hogares pobres* para que superen la pobreza mediante la acumulación de una base de activos.

También plantea que el sistema de protección social no debe solamente considerar instrumentos para enfrentar choques negativos determinados sino también instrumentos cuyo uso es decidido por comportamientos del hogar, como Oportunidades, Bolsa Escola o Familias en Acción. Arguye así mismo que, puesto que los hogares agregan sus recursos a nivel del hogar, instrumentos para enfrentar choques *específicos*, focalizados a nivel *individual*, fallan frecuentemente en incorporar el verdadero contexto del choque.

El documento conceptualiza la protección social como un sistema de cinco componentes o tipos de servicios (salud, mercado laboral, desarrollo, protección de la infancia y asistencia social) que se proveen mediante tres instituciones: el Estado, el mercado, y las instituciones informales. La organización industrial actual se reforma para especializar actores por funciones. Las Cajas de Compensación Familiar se convierten en el agente integrador de servicios y poblaciones. Familias en Acción se convierte en el nuevo subsidio familiar para los informales pobres y es administrado por las Cajas. El documento provee una tabla detallando las funciones de los componentes y señalando cuál es la

institución mejor equipada para manejarlos; por ejemplo, la protección de la infancia es mayoritariamente una función del Estado, pero parte de la atención en salud es mejor siendo manejada por el sector privado. El documento concluye con otros detalles sobre la estructura institucional ideal a partir de las instituciones existentes en Colombia.

El trabajo está estructurado en dos partes. La primera presenta los fundamentos conceptuales de la protección social. La segunda parte propone una visión de sistema de protección social ideal para Colombia.

II. Presentación y agradecimientos

Este trabajo proviene de las discusiones de la Unidad Técnica asesora del Ministerio de la Protección Social, como de los informes de avance de los documentos preparados por mis colegas de la Unidad Técnica. El documento recoge mi versión breve sobre la visión del sistema de protección social para Colombia. Su propósito es servir de instrumento de debate, pues faltan diversos estudios que informen una decisión final sobre el tipo de sistema que necesita Colombia.

Como método de trabajo nos impusimos pensar primero el *ideal*, al que luego se le restan las restricciones financieras y políticas. Explícitamente acordamos en la UT no hacer las dos cosas à la vez. Este documento obra en consecuencia.

Este documento se ha beneficiado de las ideas de mis colegas de la Unidad Técnica Felipe Barrera, Jairo Núñez, Olga Lucía Acosta y Luis Carlos Corral, y del equipo de trabajo integrado por Germán Cano y Juan Pablo Giraldo. Agradezco a Jairo Núñez, quien como Viceministro Técnico de la Protección Social acogió entusiasta la propuesta de crear la Unidad Técnica, le imprimió respaldo y me comisionó la coordinación de la misma. A Ramiro Guerrero, quien como nuevo Viceministro Técnico ha provisto decidido apoyo para el éxito del proyecto, y quien ha sido excelente interlocutor y crítico. A Wanda Engel por su oportuno consejo, y por las interesantes lecciones de su experiencia al frente del Ministerio de Desarrollo Social de Brasil. A la Unidad de Pobreza del BID por apoyar el estudio del aseguramiento del consumo en Colombia. A la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Plantación por la base de datos panel de Familias en Acción. A la Escuela de Gobierno de Harvard por el apoyo financiero para que sus estudiantes Nuno Santos y Arturo Franco produjeran dos textos claves de la Unidad Técnica. Juan Pablo Giraldo contribuyó en forma decisiva al éxito de la coordinación de la Unidad. Lucas Higuera y Carlos Ospino han provisto excelente apoyo a la investigación desde Fedesarrollo. La mayoría de las acciones de la Unidad Técnica hasta la fecha fueron financiadas por la donación japonesa administrada por el Banco Mundial. Las afirmaciones son exclusiva responsabilidad mía.

Parte I.
Reducir la pobreza al enfrentar el riesgo económico
Fundamentos conceptuales de la protección social

(en colaboración con Felipe Barrera)

1. Introducción: sistemas modernos de protección social para administrar riesgo y pobreza

Debido a que los países en desarrollo (PD) tienen diferencias estructurales si se les compara con los países ricos, sus sistemas de protección social deben ser diseñados teniendo en cuenta esas diferencias. Las economías de los PD son más volátiles, la informalidad dentro de su mercado de trabajo es mayor, y su mercado de capitales es menos desarrollado; en otras palabras, los PD enfrentan mayor riesgo económico y cuentan con instituciones de protección más débiles. Países con menos riesgo y mercado de capitales más amplio y profundo, como por ejemplo Estados Unidos, pueden enfocarse solamente en una política de *welfare-to-work*[1], ya que tienen un mercado laboral mayoritariamente formal; sin embargo, en países en desarrollo, esa política no es suficiente porque la reducción de la vulnerabilidad también se sustenta en la acumulación de activos.

La búsqueda de la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe ha llevado a interesantes innovaciones de política en la última década. Los Fondos de Inversión Social de los años noventa han sido reemplazados por nuevas fórmulas, desde programas como las transferencias condicionadas de efectivo, hasta los recientes y ambiciosos "sistemas de protección social" (un nuevo nombre para los "sistemas de seguridad social" contemporáneos) en Colombia y Chile. El objetivo de este artículo es señalar las cuestiones conceptuales que los formuladores de política deben tener en cuenta al diseñar esos sistemas en los países en desarrollo.

El análisis se basa, en parte, en la rica pero aún desligada literatura sobre economía de la pobreza y economía del riesgo. Según Morduch (1994), esta intersección no existe porque la economía de la pobreza fue desarrollada en países ricos donde la pobreza es más estructural y tiene menos relación con el riesgo económico; además, la falta de datos longitudinales o panel ha imposibilitado la unión empírica entre riesgo y pobreza, crítica en economías con alto grado de riesgo económico.

[1] "De la asistencia social al trabajo". Política adoptada por la Administración Clinton para evitar que los beneficiarios de asistencia social permanecieran indefinidamente por fuera del mercado laboral.

Este trabajo se basa enfoca en seis campos de investigación económica: (i) la relación entre riesgo y pobreza (Morduch, 1994); (ii) la teoría del ingreso permanente (Friedman, 1957); (iii) la literatura de aseguramiento del consumo (Cochrane, 1991; Townsend 1994, 1995, 2004; y Rosenzweig 1988, 2001); (iv) la literatura sobre aseguramiento informal (Besley 1995; Morduch 1995, 1999); (v) la taxonomía de las intervenciones de protección social (Pritchett 2001; Gill e Ilahi 2000); (vi) la teoría y la evidencia empírica sobre las respuestas de los hogares a programas de seguridad y asistencia social incluyendo el efecto sustitución ("crowding out") de instituciones informales (Blank 2002; Ellwood 2000; Jensen 2000).

Hasta la fecha, el primer esfuerzo comprensivo para conceptuar políticas públicas que intervengan el riesgo y la pobreza en los países en desarrollo es el trabajo de Holzmann y Jorgensen (2000) sobre "protección social". Es cierto que existe un amplio cuerpo de investigaciones sobre sistemas de seguridad social, pero enfocado en Europa (e.g. Barr 1992) y en Estados Unidos (e.g. Blank 2003; Ellwood 2000). De todas formas, Holzmann y Jorgensen fueron los primeros en tratar algunas de estas cuestiones de política en el contexto de los países en desarrollo.

Sin embargo, este artículo discrepa del trabajo de Holzmann y Jorgensen, ya que la aproximación que allí se expone tiene reducido valor operacional y problemas de enfoque: (i) la taxonomía cronológica de las intervenciones (mitigación, prevención, superación) no tiene en cuenta que las tres son fases del mismo problema y no problemas independientes; (ii) su conceptualización del riesgo tiende a enfocarse en los potenciales estados de pérdidas, dejando de observar que el proceso de toma de decisiones bajo riesgo prevé todos los resultados posibles, positivos y negativos, no sólo estos últimos; (iii) el riesgo es la esencia de la vida; pero eso no significa que la misma política debe intervenir todos los tipos de riesgo, sino que debe priorizar; la lista de choques de Holzmann y Jorgensen es muy ambiciosa y pone "en la misma canasta" cuestiones que son esencialmente diferentes (como desempleo y desastres naturales), que en consecuencia requieren tecnologías de intervención totalmente diferentes (Estados Unidos no incluye en el mismo marco de política FEMA y Head Start); (iv) finalmente, el análisis de Holzmann y Jorgensen se centra en la intervención del Estado; en contraposición, este artículo deja en claro que el centro del análisis debe ser el comportamiento de los individuos en el contexto de las instituciones de mercado, las instituciones informales y el Estado.

Esta primera parte se organiza de la siguiente forma: la Sección 2 introduce la relación principal entre riesgo y pobreza; la Sección 3 se enfoca en el problema de la protección social activa, i.e. las decisiones sub-óptimas de inversión de los hogares; la Sección 4 explica las características de la volatilidad del ingreso; la Sección 5 resume la evidencia sobre aseguramiento del consumo; la Sección 6 revisa la literatura sobre las instituciones informales utilizadas por los hogares para suavizar el consumo; la Sección 7 sugiere un giro de política para observar

cambios en el consumo y no solo sus niveles; la Sección 8 resume la taxonomía de servicios de la protección social. La sección nueve concluye introduciendo la idea de protección social activa.

2. El riesgo como el ambiente económico de la pobreza

2.1. Los pobres enfrentan mayor riesgo económico

Milton Friedman sugirió en 1953 que la *elección* más que el *azar* explicaba la riqueza de los individuos. De manera reciente, los economistas se preguntaron si las diferencias en exposición al azar pudieran explicar diferencias en riqueza. Evidencia relativamente nueva sugiere que los pobres enfrentan mayor riesgo económico que los no-pobres; fuentes de riesgo incluyen la volatilidad del ingreso intrínseca a la actividad agrícola y al sector informal; la debilidad institucional y la incertidumbre sobre los derechos de propiedad aumentan el ambiente de riesgo (De Soto, 2000); la actual integración económica de las economías latinoamericanas con el mundo está asociada con el aumento de la volatilidad macroeconómica (Rodrik, 1999), que se transfiere a los hogares a través del mercado de trabajo.

Adicionalmente, los hogares con ingreso bajo son frágiles debido en parte a la baja acumulación de capital humano. Desde el lado de la protección, generalmente los servicios del mercado de capitales no son accesibles para los pobres, restringiendo las oportunidades de crédito, de ahorros y de aseguramiento formal; los gobiernos de los países en desarrollo, en general, sólo proveen asistencia social limitada.

2.2. Riesgo y pobreza

La visión multidimensional de la pobreza se enfoca en el bienestar material de los individuos (niveles de ingreso y consumo), su exposición al riesgo económico, y el acceso al poder (Banco Mundial, 2001). Aunque existen relaciones entre estas tres dimensiones, este artículo trabaja sobre la segunda, i.e. las conexiones entre riesgo y pobreza.

El punto central desarrollado a lo largo de este trabajo es que el ambiente de alto riesgo económico de los pobres alimenta la pobreza actual a través de pérdidas realizadas, pero también la pobreza futura a través de decisiones de inversión sub-óptimas de los hogares. Los pobres enfrentan un riesgo económico más alto y su protección es más débil; sus pérdidas realizadas pueden ser catastróficas, aún si son bajas en términos absolutos, dado su bajo nivel de activos. En consecuencia, la incertidumbre económica y las pérdidas realizadas llevan a los hogares pobres a tomar decisiones de inversión sub-óptimas, alimentando de esta forma la pobreza futura. Morduch (1994) la llamó *pobreza estocástica*, i.e. pobreza que resulta de la imposibilidad de los hogares para protegerse de

cambios estocásticos, y no de una falta de capacidad estructural para generar ingreso:

> "Si se define x como el ingreso permanente de los hogares, c como su consumo actual, y z como la línea de pobreza, entonces los estocásticamente pobres serán aquellos para los que $c < z < x$: su pobreza resulta solamente porque no es posible acceder a crédito sobre su ingreso futuro" Morduch, 1994, p. 221

En consecuencia, los problemas de interés serán el proceso de toma de decisiones de inversión y consumo de los hogares bajo incertidumbre económica, así como la disponibilidad y la eficiencia de los instrumentos formales e informales que los hogares podrían utilizar para distribuir sus recursos a través del tiempo (crédito y ahorros), y a través de estados de la naturaleza (seguros).

3. El problema de la protección social: pérdidas realizadas y decisiones sub-óptimas de inversión

2.3. Definición de riesgo

El concepto de riesgo se aplica frecuentemente a la incertidumbre (probabilidad de resultados), choques (episodios que determinan resultados) y estados de la naturaleza (desempleo, enfermedad, pérdidas de inversión). La concepción de riesgo en este artículo comprende todo el espectro de perspectivas, choques de ingreso (positivos y negativos), y realizaciones (pérdidas y ganancias). Tres elementos de esta definición deben ser subrayados: (i) solamente se enfoca en riesgo económico, i.e. riesgo causado por choques de ingreso; (ii) comprende todo el espectro de resultados probables, es decir, pérdidas y ganancias, ya que el proceso de toma de decisiones se basa en el rango completo de resultados; (iii) la incertidumbre económica y las pérdidas realizadas determinan la distribución de recursos de los hogares. Ideas como el "riesgo de desnutrición" no entrarían dentro de esta definición de riesgo.

2.4. Hipótesis del ingreso permanente

La hipótesis del ingreso permanente de Friedman (1957) y la teoría del ciclo de vida de Modigliani (1954), ofrecen un modelo comprensivo de respuestas racionales del consumo frente a fluctuaciones en el ingreso, que es la proxy más usada para riesgo económico.[2]

El modelo predice que el consumo es menos volátil que el ingreso, siempre y cuando las personas puedan pedir prestado o prestar (crédito y ahorros) frente a choques *transitorios* negativos o positivos. Esta teoría también predice que los

[2] Ambos modelos pueden ser tratados como el mismo si se define al consumo como el valor de la renta anual de la riqueza humana y no-humana (Deaton, 1992, p. 82)

choques *permanentes* cambiarían el nivel de consumo, hacia arriba si se trataba de un choque permanente positivo; hacia abajo, si se trataba del caso contrario. En otras palabras, el consumo está en función del ingreso permanente, i.e. el ingreso ganado a lo largo del ciclo de vida gracias a las capacidades estructurales del individuo.

El aumento inesperado del ingreso del individuo, no relacionado con sus capacidades estructurales, sería tratado como un choque transitorio de ingreso; en consecuencia, no sería incorporado dentro del consumo sino sería ahorrado. En el mismo sentido, los choques transitorios negativos de ingreso no alterarían el patrón del consumo sino que serían tratados con crédito.

Hall (1978) avanzó en el modelo del ingreso permanente, con el uso de un marco simple de un agente racional maximizando su utilidad temporal y sujeto a restricciones presupuestales dinámicas; encontró que el consumo de hoy se parece al consumo de ayer, i.e., encontró que el individuo se encuentra mejor suavizando el consumo, en lugar de permitir cambios (significativos) en éste. En otras palabras, es óptimo para los hogares no permitir que las fluctuaciones en su ingreso (positivas y negativas) se trasladen a fluctuaciones del consumo.

La capacidad de los hogares para suavizar consumo frente a choques negativos de ingreso ha tenido un gran volumen de investigación empírica, tal y como se observa en la Sección 5 de esta primera parte; el resultado principal es que en el mundo real existe aseguramiento imperfecto del consumo, aunque el consumo es altamente inelástico al ingreso.

La hipótesis del ingreso permanente no solo provee la racionalidad del comportamiento del consumo frente a fluctuaciones de ingreso; también sugiere los mecanismos a disposición de los individuos para administrar su ingreso permanente bajo riesgo económico: (i) redistribución a través de estados de la naturaleza (seguros); y (ii) redistribución a través del tiempo (ahorros y crédito).

2.5. Decisiones de inversión subóptimas

En ausencia de mercado de capitales (perfecto) o de sistemas de seguridad social, los hogares pueden suavizar consumo mediante el uso de instituciones informales de aseguramiento, crédito, ahorros y transferencias. Las instituciones informales, como se describe abajo, incluyen ahorros rotativos, remesas y otras transferencias entre hogares, pero también casas de empeño y prestamistas; algunas de estas instituciones son buenas (aunque débiles) sustitutas del mercado de capitales, pero el acceso a algunas es muy costoso para los hogares.

La suavización del ingreso también puede sustituir a la suavización del consumo cuando esta última no es posible (Morduch, 1995); de hecho, los hogares pueden llevar a cabo inversiones de bajo riesgo y bajo retorno en lugar de optar por decisiones de producción o inversión con mayor retorno pero también mayor

riesgo; en el lenguaje de Milton Friedman, una mayor exposición a eventos azarosos lleva a elecciones conservadoras. El resultado es la pobreza estocástica.

Las instituciones informales y la suavización del ingreso son respuestas racionales de los pobres que enfrentan alta incertidumbre económica, aún si tienen las mismas preferencias de riesgo que los individuos no pobres. Además de la suavización del ingreso, la mayor sensibilidad relativa frente a las pérdidas que a las ganancias, puede sugerir, de forma equivocada, que los pobres que no toman un curso de acción rentable son especialmente adversos al riesgo.

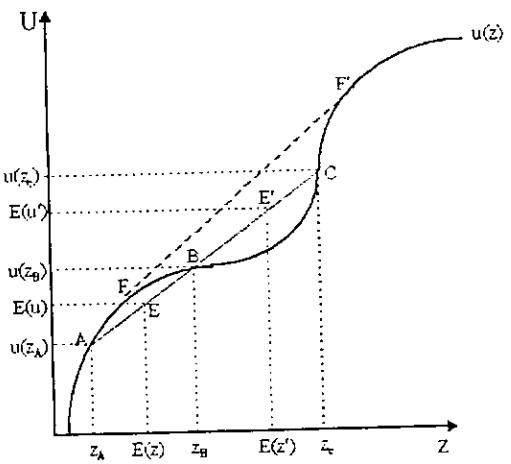
2.6. Inclinaciones de comportamiento de los individuos que enfrentan riesgo

Además de las respuestas racionales de comportamiento frente al riesgo económico (en particular la suavización del ingreso), se han documentado inclinaciones de comportamiento que pueden empeorar sus efectos.

En el trabajo seminal de Friedman y Savage (1948), los economistas comenzaron a notar que los individuos se comportan de forma diferente frente a las pérdidas y a las ganancias; puede que los individuos no sean globalmente adversos al riesgo (i.e. adversos al riesgo en todos los niveles de ingreso); para pérdidas catastróficas, se predice que los individuos sean altamente adversos al riesgo: "apuestas" pequeñas, con probabilidad positiva de ganancias altas, los individuos son ávidos tomadores de riesgo (Figura 1 Panel A).

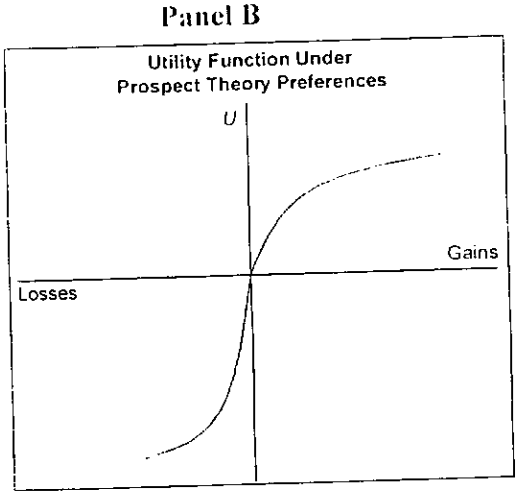
Figure 1

Panel A



Friedman & Savage

Panel B



Kahneman & Tversky

A su turno, la teoría de la perspectiva desarrollada por Kahneman y Tversky (1979), encontró a través de experimentos que probaban las preferencias de los individuos frente al riesgo, que éstos son más sensibles a las pérdidas que a las ganancias (Figura 1 Panel B): la relación de las pendientes de la función de

utilidad en los dos dominios, para ganancias pequeñas o moderadas y pérdidas es de aproximadamente 2 a 1. Kahneman y Tversky sugirieron que la explicación potencial de este patrón de preferencias es que los verdaderos vehículos de utilidad no son los niveles de activos (i.e. valores esperados) sino los cambios de activos, de acuerdo a cierto punto de referencia que cada individuo escoge. Hasta el momento, no existe investigación sobre pobreza e inclinaciones de comportamiento frente al riesgo.

4. Volatilidad del ingreso: choques idiosincrásicos tan importantes como los covariados

Los choques de ingreso se clasifican de diferentes maneras: de acuerdo a su *resultado* pueden ser positivos (ganar la lotería) o negativos (la muerte de un miembro del hogar); por su *fuente* pueden ser demográficos (divorcio, matrimonio, enfermedad) o económicos (desempleo); por su *relación entre la población afectada* pueden ser idiosincrásicos (afecta solamente un hogar pero no los otros) o covariados (muchos hogares se ven afectados por el mismo choque).

Contrario a la creencia generalizada, una larga porción de la volatilidad de ingreso a nivel del hogar se explica por choques idiosincrásicos más que por choques agregados, aún en áreas expuestas a cambios drásticos de clima. Con datos de India, Morduch (1991, citado en 1999) estimó que entre el 75 y el 96 por ciento de la varianza del logaritmo del ingreso de los hogares permanecía después de remover variación debida a cambios en el ingreso promedio de la villa y en el ingreso promedio del hogar durante el periodo estudiado. Morduch señaló que "parte de esta variación residual e idiosincrásica es seguramente error de medición, pero aún si la mitad es error, una variación idiosincrásica sustancial permanece." (p. 193).

En particular, el sector informal es una importante fuente de volatilidad micro. En el sector informal, por definición, no existe un contrato formal de trabajo: el trabajador es su propio jefe. Esto lleva a que todo el riesgo de fluctuación de ingreso, derivado de la actividad productiva, recaiga sobre el trabajador. En cambio, cuando existe un contrato laboral, tanto la firma como los trabajadores comparten el riesgo de choques que afectan la economía.

El desempleo, los problemas de salud (enfermedad, limitaciones físicas y adicciones) y la vejez, han absorbido el esfuerzo de los formuladores de políticas. Se ha prestado menor interés a otros choques demográficos que también contribuyen a la variación del ingreso a lo largo del ciclo de vida, como el matrimonio, los nacimientos y el divorcio. Hasta cierto punto, la endogeneidad los ha mantenido fuera de la medición econométrica (por ejemplo, el matrimonio y los nacimientos pueden ser a la vez choques y mecanismos de aseguramiento); el riesgo moral los ha mantenido fuera del campo de acción de los aseguradores: la evidencia existente de los programas públicos cuyos

sistemas de elegibilidad incluían estatus demográfico, llevaron a respuestas de comportamiento de los hogares, como se discute más adelante.

La posibilidad de aseguramiento es la gran ventaja de los choques idiosincrásicos: si se implementan los mecanismos de información necesarios para evitar el riesgo moral, los choques que no covarían entre todos los hogares son asegurables por definición.[3]

5. Aseguramiento del consumo en países en desarrollo

¿Pueden realmente los hogares suavizar el consumo (y la producción) a pesar de las fluctuaciones del ingreso como predice la teoría? La hipótesis ha sido probada con datos de Estados Unidos por Cochrane (1991) y Mace; en países en desarrollo, Townsend la probó usando datos de India (1994) y Tailandia (1995); García Verdú hizo lo mismo en México (2003); Barrera y Pérez probaron la hipótesis usando las especificaciones de Cochrane y Townsend con datos de Colombia y Nicaragua (2004). Todas estas pruebas encontraron suavización imperfecta del consumo, aunque el éste tiende a ser inelástico al ingreso.

Una especificación común del modelo empírico es la siguiente:

$$\Delta \log C_t^j = \alpha + \beta_1 \Delta \log C_t^m + \beta_2 \Delta \log y_t^j + v_{it}^j \quad (1)$$

La variable dependiente es el cambio en el logaritmo del consumo del hogar j; las variables del lado derecho son el cambio en el logaritmo del consumo promedio de la villa o población, como una proxy para choques agregados, y el cambio en el logaritmo del ingreso del hogar j, que es la variable que permite probar la teoría de la suavización del consumo. La hipótesis del aseguramiento del consumo predice β_1=1 para choques agregados y β_2 =0 para choques idiosincráticos ya que el consumo no seguiría los cambios inesperados en el ingreso.

Varios tipos de pruebas han sido usados, utilizando diferentes medidas de ingreso y consumo. Los trabajos analizan diferentes grupos de estudio, enfocándose en hogares rurales (Townsend 1994; Skoufias 2003; García Verdú 2003) o en hogares rurales y urbanos (Skoufias 2003; Cochrane 1991; Mace 1991; Barrera y Pérez 2004). De los estudios mencionados, los únicos que no se enfocan en países en desarrollo son el de Cochrane (1991) y el de Mace (1991), que usan datos de Estados Unidos.

[3] Los choques idiosincrásicos no deben ser intervenidos solamente con aseguramiento: las iglesias, las fundaciones y las ONG's han desarrollado un amplio espectro de tecnologías, incluyendo servicios como terapia sicológica y asistencia legal gratuita. El rol de estas instituciones permanece relativamente invisible en la literatura académica, a pesar de su contribución en la administración de riesgos de los hogares (para Colombia, ver Misión Social, 2002; y Santos, 2004).

La especificación simple utiliza solamente el cambio en el consumo como una función del cambio en el ingreso, sin incluir el cambio en el consumo agregado. El consumo agregado puede generar problemas en la especificación, ya que $C_t^a = \sum C_t$, y por lo tanto algunos autores han usado diferencias del promedio del consumo u otros proxy para efectos de comunidad.

Townsend (1994) controla para cambios en la composición del hogar usando consumo de adulto equivalente, mientras que García Verdú (2003) usa muestras sin variaciones en el tamaño del hogar y, a su vez, Cochrane (1991) prueba la hipótesis para hogares con cambios y sin cambios en composición.

En general, los resultados muestran que a nivel del hogar se comparten los riesgos de manera imperfecta, i.e. que los hogares suavizan el consumo frente a choques idiosincrásicos, aunque esta suavización no es perfecta. Otro descubrimiento es que el consumo de alimentos es más suave que el resto del consumo (Skoufias 2003). Aquí se seleccionaron algunos coeficientes de regresión del consumo de comida y del consumo total frente a cambios en el ingreso de Skoufias (2003): en Bangladesh 0.03 y 0.06; 0.028 y 0.062 para México; y 0.176 y 0.198 para Rusia. García Verdú (2003) obtiene un coeficiente de 0.03 mientras que Barrera y Pérez (2004) calculan un coeficiente de 0.076 usando ingreso laboral en Nicaragua.

Con datos de Estados Unidos, Mace (1991) encuentra resultados diversos dependiendo de la especificación: los resultados usando una utilidad exponencial son consistentes con toda la hipótesis del aseguramiento del consumo, mientras que aquellos con una utilidad de potencia no. Los coeficientes para consumo de alimentos y consumo total son no significativos y 0.05 en el primer modelo, y 0.04 para ambos tipos de consumo en el segundo. El primer modelo usa primeras diferencias en la regresión mientras que el segundo usa tasas de crecimiento. Los estimados de Cochrane (1991) están en el rango entre 0.05 y 0.10 para los hogares con cambio y sin cambio en composición, respectivamente.

Finalmente, para distinguir entre choques covariados e idiosincrásicos, se requiere asumir varios elementos en los modelos que van a ser probados (ver Skoufias 2003, p. 16), especialmente porque estos tipos de choques pueden estar correlacionados y los resultados pueden estar parcializados debido a errores de medición.

6. Aseguramiento informal[4]

La falta de acceso a servicios financieros y de asistencia social no significa que la producción y el consumo de los hogares pobres esté desprotegida. Por el contrario, los hogares sin acceso a esos servicios han desarrollado una gran

[4] Esta sección se basa principalmente en Besley (1995) y Morduch (1999).

variedad de instituciones informales para manejar el riesgo económico: entre ellas se encuentran los ahorros rotativos, los ahorros en especie, las casas de empeño, los prestamistas, las transferencias entre hogares (incluyendo remesas de migrantes), y una mayor participación de los miembros del hogar en el mercado laboral. (Sobre aseguramiento informal en Colombia véase "Familias Colombianas: estrategias frente al riesgo", de Misión Social (2002)).

Un conocido artículo de Rosenzweig (1988), señaló que era posible que las familias rurales de India diversificaran el riesgo a través del matrimonio de sus hijas con hombres de provincias con clima no covariante. Con los datos panel de ICRISAT en India, Rosenzweig y Wolpin (1993) encontraron que los campesinos usan bueyes para suavizar el consumo frente a choques idiosincrásicos negativos, ya que el precio de estos animales es "prácticamente inmune a choques de producción restringidos a una comunidad o villa" en el área rural de India (Ray 1998, p. 592).[5]

Algunas de estas instituciones y mecanismos, funcionan debido a que se benefician del acceso a información privilegiada: el prestamista puede observar el esfuerzo real y las contingencias enfrentadas por su cliente: los arreglos grupales se benefician del monitoreo de pares y de la imposición de la reciprocidad (de hecho, los prestamos grupales de las microfinanzas se basan en el principio de obligaciones mutuas entre pares propio del aseguramiento informal). La información también hace posible la existencia de servicios más sofisticados que los comunes del sistema bancario: por ejemplo, el cronograma de pagos puede ser más flexible para acomodarse mejor al ingreso volátil del cliente; otro ejemplo son los arreglos crediticios con propiedades aseguradoras, i.e. crédito con obligaciones de pago contingentes a pérdidas de cosecha.

Sin embargo, las instituciones informales tienden a ser débiles. El modelo de reciprocidad de Coate y Ravallion (1993), predice que los arreglos mutuos tienden a fallar precisamente cuando el aseguramiento es más necesario: por ejemplo, si una de las partes de un arreglo mutuo ahorra y la otra no lo hace, el consecuente auto-aseguramiento de esa parte puede incentivarla a no honrar su compromiso de reciprocidad. En el mismo sentido, cuando "el ingreso de los participantes tiene diferentes tasas de crecimiento, los más ricos tienden a salirse del arreglo en lugar de resignarse a la posibilidad de redistribuir sistemáticamente a los otros." (Morduch 1999, p. 194)[6].

---

[5] Lim y Townsend (1998) desafiaron este descubrimiento: sugirieron que los choques covariados y la naturaleza de la transacción con bueyes suma volatilidad a los ahorros de dinero en lugar de protegerlos (en Morduch, 1999).

[6] El aseguramiento informal también puede ser frágil cuando se desarrolla dentro de una relación patrón-cliente: Fafchamps (1992) muestra que "los hogares relativamente ricos pueden encontrarse en una posición en la que pueden extraer plusvalías de los hogares más pobres. Los hogares con riqueza acumulada pueden ofrecer mucho a los hogares pobres y vulnerables. Pero, a cambio, los pobres puede que tengan que ofrecer trabajo y tasas concesionales para obtener protección de sus patrones en tiempos difíciles." (Morduch, 1999)

Como lo señaló Besley (1995), la inflación alta típica de los países en desarrollo puede restringir los retornos positivos por posponer el consumo. Los ahorros en especie, como joyas, granos o bueyes (Rosenzweig y Wolpin, 1993), son vulnerables a cambios significativos en el precio de esos bienes. Las obligaciones familiares pueden gastar parte de los ahorros en la forma de transferencias; además, estos ahorros difícilmente pueden ayudar a superar "series de choques negativos, como los que pueden ocurrir después de inundaciones o incendios, destructores de activos productivos acumulados" (Besley, p. 121).

Las instituciones informales tienden a desaparecer a medida que el mercado de capitales se desarrolla: las instituciones formales "son capaces de alcanzar economías de escala en la intermediación financiera que no pueden ser igualadas por las asociaciones de menor escala" (Besley, p. 121).

Como se discute más adelante, Gill e Ilahi (2003) presentan un argumento sólido a favor de contar con ambos tipos de instituciones, formales e informales. La sociedad como un todo se beneficia del acceso potencial a ambos tipos de arreglos. Adicionalmente, es importante que la intervención del Estado, si es necesaria, complemente a las instituciones informales.

7. ¿Cambios o niveles? Diferencias de pobres y vulnerables

Hasta ahora, la discusión sugiere de forma implícita que el análisis de pobreza que prevalece en la actualidad se enfoca en niveles de consumo; sin embargo, tratar la dimensión de riesgo de la pobreza requiere enfocarse en cambios y no solo en niveles. La atención excesiva que se ha dedicado a los niveles de consumo ha generado políticas e instrumentos que mantienen invisible al riesgo.

Table 1

Cambios ó niveles de consumo? Implicaciones prácticas

	Niveles	Cambios
Datos necesarios	Encuestas de corte transversal	Encuestas longitudinales (panel)
Intervenciones	Redistribución, salud y educación	redistribución, salud, educación, asistencia social y microfinanzas
Focalización	Focalización administrativa con prueba indirecta de medios económicos, tipo sisben	Auto-selección
Evaluación	Incidencia estática (e.g. Quintiles de nivel de consumo)	Incidencia dinámica (e.g. Quintiles de cambio)
Punto de referencia	Líneas de pobreza y determinantes de ser pobre	Suavización del consumo y la producción. Determinantes de las fluctuaciones y de la suavización

Fuente: Autor

La Table 1 resume las implicaciones prácticas de cada aproximación: las encuestas transversales (i.e. encuestas que recogen información en un solo punto del tiempo) bastan para medir niveles de consumo e ingreso: por otra parte, las encuestas longitudinales son mejores para observar cambios (i.e. encuestas que siguen la misma unidad de intervención en varios puntos del tiempo. Ver, por ejemplo, Deaton 1997, p. 105).

Las intervenciones de política basadas en *niveles* enfatizan la redistribución en forma de subsidios y servicios de educación y salud: las intervenciones para *cambios* comprenden más servicios: ahorros, crédito, aseguramiento y asistencia social para permitir a los hogares administrar su riesgo de manera eficiente.

El tamaño del problema se mide con líneas de pobreza bajo el enfoque de *niveles*, y la evaluación de políticas se realiza mediante el análisis de incidencia estática del gasto; los determinantes de los niveles de consumo e ingreso se limitan a años y tipo de educación y otros activos. El enfoque de *cambios* mide también el aseguramiento del consumo y la producción como parte del problema; las variables determinantes incluyen choques y acceso a instrumentos para suavizar el consumo y la producción.

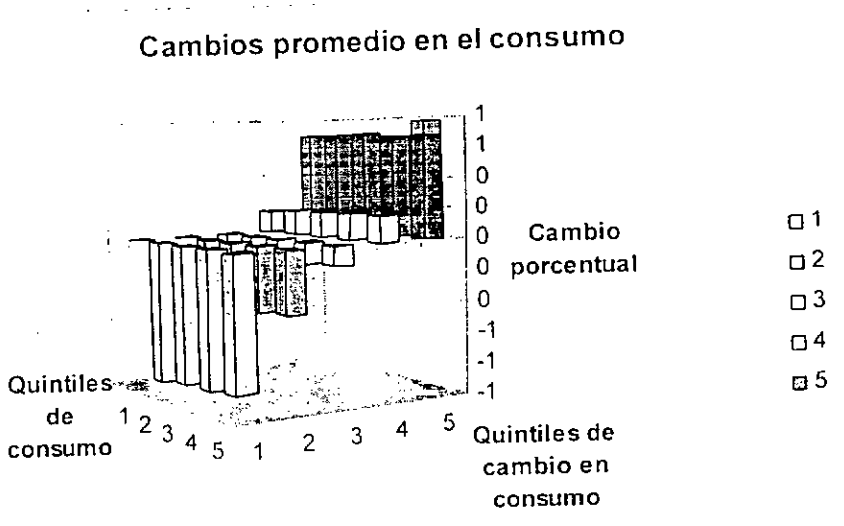
Los dos enfoques tienen también implicaciones prácticas en cuanto a la focalización y la evaluación. El trabajo de Pritchett (2002) sobre Indonesia, ilustra este punto de manera clara. El gobierno indonesio adoptó una serie de políticas para aliviar los efectos de la recesión macro de 1997; estas políticas incluían subsidios para el arroz y un programa de empleo de emergencia. El programa de arroz se focalizaba utilizando una prueba administrativa de proxy-means (e.g. SISBEN en Colombia); el programa de empleo de emergencia se focalizaba a través de la auto-selección. Con una serie de datos longitudinales, Pritchett *et al* construyeron quintiles de gasto, pero también quintiles de cambios en el consumo durante la recesión; analizaron la incidencia de los dos programas en ambas dimensiones: incidencia estática (quintiles de niveles de consumo) e incidencia dinámica (quintiles de cambios en el consumo).

Hubo dos importantes hallazgos en este análisis. Primero, no todos los hogares en la parte más baja de la distribución del consumo sufrieron cambios negativos durante la recesión; por el contrario, algunos tuvieron cambios positivos en su consumo; lo mismo ocurrió para la mayoría de quintiles de consumo. Segundo, la auto-selección funcionó mejor que la focalización administrativa por pruebas de *proxy-means*, cuando se miden ambas dimensiones de análisis, i.e. quién se beneficia a través de los niveles y los cambios.

La Figure 2 muestra las dos dimensiones sugeridas por Pritchett para ser consideradas en la focalización de servicios de protección social: la imagen se basa en datos de una muestra panel (2002 y 2003) de 10,000 hogares pobres colombianos repetidos, de la base de datos empleada para evaluar el programa

Familias en Acción. En la primera dimensión se ordenan los hogares en quintiles de menor a mayor *nivel* de consumo percápita. En la tercera dimensión (del fondo hacia delante), se ordenan los hogares en quintales de menor a mayor *cambio* relativo en el consumo en los dos puntos en el tiempo. La gráfica ilustra cómo dentro de cada quintil de *nivel* hay una gran variación de consumos entre t_0 y t_1, incluyendo cambios positivos y negativos dentro de cada quintil de nivel. Por ejemplo dentro del primer quintil de *nivel* de consumo (los más pobres) se presentaron entre 2002 y 2003 consumos percápita positivos en unos hogares, y negativos en otros.

Figure 2 – Deciles de nivel y de cambio - Colombia (Familias en Acción)



Los resultados se mantienen cuando se controla por tamaño del hogar, y son semejantes para un panel de Nicaragua (1998-2001; no reportados aquí) en los que también se presentan variaciones positivas y negativas entre los dos puntos del tiempo estudiados, dentro del mismo quintil de ingreso, no obstante, las mayores variaciones se presentaron en los hogares más pobres por nivel.

8. Taxonomía de servicios de protección social

La naturaleza de los servicios para la protección social activa es la de permitir a los hogares la administración óptima de su ingreso permanente; en otras palabras, se requiere de un conjunto de servicios que brinden la posibilidad a los hogares de distribuir sus recursos a través del tiempo y a través de los estados de la naturaleza. Gill e Ilahi (2000) proponen una taxonomía que se basa en las variables que los servicios intervienen, no en el momento en que intervienen; estos son: (i) auto-protección, i.e. servicios que reducen la probabilidad de un choque negativo de ingreso (como la capacitación); (ii) auto-aseguramiento (como los ahorros); (iii) aseguramiento con distribución de riesgos. La lista se complementa con crédito y asistencia social.

9. A manera de conclusión: Protección Social Activa

Hasta este momento, se han revisado diferentes dimensiones del ambiente económico de alto riesgo de la pobreza. Dos ideas merecen ser subrayadas: (i) el problema del riesgo es un importante componente de la pobreza; adicionalmente, la literatura empírica muestra que la distribución de riesgos no es homogénea a través de los niveles de ingreso. (ii) los hogares tratan de reducir la fluctuación del consumo frente a fluctuaciones en el ingreso, con o sin acceso a sistemas de seguridad social y/o mercado de capitales.

Estas ideas, en conjunto, crean un marco de reducción de pobreza a través de la intervención en el contexto de riesgo económico de los pobres, incluyendo sus posibilidades (ganancias), como fuente de disminución de pobreza, y sus amenazas (pérdidas), como una fuente de daños en el consumo y de decisiones de inversión sub-óptimas.

La protección social *activa* se refiere a políticas y servicios que, de forma explícita, brinden a los pobres la posibilidad de ampliar su base de activos, i.e. políticas que le permitan a los hogares tomar mayores riesgos en busca de mayores retornos. El enfoque convencional de reducción de pobreza se concentra en la redistribución del ingreso; sin embargo, las intervenciones más efectivas buscan, además, la reducción de la pobreza a través de *mayores retornos de una base más amplia de activos de los hogares*.

Un sistema de protección social activa tiene tres soportes: las instituciones del Estado, las instituciones de mercado y las instituciones informales. El papel del mercado consiste en proveer servicios financieros, especialmente crédito, ahorros y seguros. Las instituciones de mercado permanecen como un componente clave de protección en países en desarrollo, debido a sus ventajas de información y el bajo desarrollo del mercado de capitales y los sistemas de seguridad social.

El rol del Estado se justifica por las siguientes tres razones:

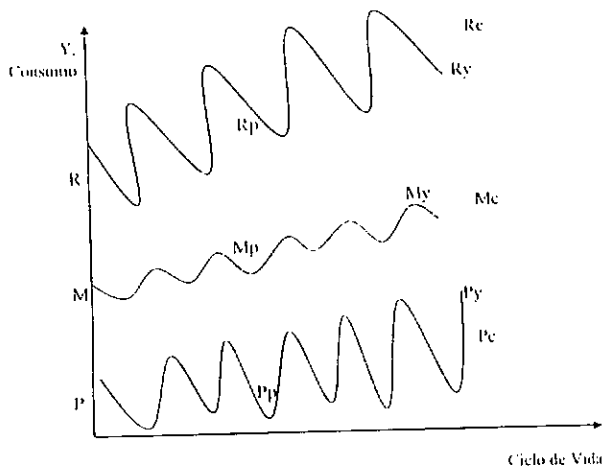
1. Los hogares no pueden suavizar consumo de manera óptima: en ausencia de mercado de capitales perfecto, los hogares no pueden acceder a crédito/ahorros de forma óptima.
2. Los hogares toman decisiones de inversión sub-óptimas: para suavizar ingreso, y por la falta de mercado de capitales, los hogares reducen sus activos (capital humano y físico) en una manera sub-óptima.

3. Aún en el caso hipotético de una óptima acumulación de activos, de mercados de aseguramiento completos y perfectos, algunos individuos pueden tener una baja realización de ingreso estructural (por ejemplo, debido a choques covariados, que por definición no son asegurables). Aún en este caso, la intervención del Estado es necesaria.

Recuadro 1

Los cinco problemas de la protección social activa

La gráfica presenta una simplificación de los cinco problemas de la protección social, para tres tipos de hogares: pobres (p), ingresos medios (m) y ricos (r). Las curvas que fluctúan son el ingreso (y) y las planas son el consumo (c).



El primer problema es el *nivel de activos P, M* y *R*, (que es el que atrae la mayor atención) y usualmente se mide con las líneas de pobreza.

El segundo problema es la ***volatilidad del ingreso*** (ó *riesgo del ingreso*); las curvas *Py*, *My* y *Ry* ilustran estas fluctuaciones. Convencionalmente se piensa que la volatilidad del ingreso de los hogares es explicada por choques covariantes, cuando en la práctica los idiosincráticos explican buena parte de las fluctuaciones.

El tercer problema es la capacidad de los hogares para ***suavizar el consumo***., y los costos de los mecanismos que emplean para lograrlo. Las curvas punteadas en la gráfica representan el consumo de tres familias *Pc*, *Mc* y *Rc*. Las familias con mayor nivel de activos cuentan con acceso a servicios financieros, un mayor nivel relativo de ahorro y otros activos que permiten aseguramiento de mercado y auto-aseguramiento, ante choques negativos. Estas posibilidades formales para los pobres son nulas o muy restringidas.

El cuarto problema es la *pendiente del consumo en el ciclo de vida*, *Pp*, *Mp* y *Rp*. La gráfica muestra una relación positiva entre nivel de activos y pendiente del consumo; las posibilidades de los hogares para aumentar su consumo en el tiempo están asociadas a la redistribución del ingreso; pero también a los retornos de las inversiones que hagan los hogares, y por tanto al acceso a servicios financieros de ahorro y crédito.

Un quinto problema son *los incentivos generados por la excesiva exposición al riesgo*. Un comportamiento racional frente a alta incertidumbre y baja protección es elegir cursos de acción de bajo riesgo, pero de bajos retornos; en otras palabras, para suavizar el consumo la decisión es *suavizar el ingreso* (Morduch); así, los incentivos propios de una alta exposición del consumo a la volatilidad del ingreso proveen un mecanismo adicional para que la pendiente del consumo no aumente, por los costos potenciales de elegir cursos de acción más rentables pero muy riesgosos.

Parte II.
Implicaciones institucionales para Colombia

I. Antecedentes de conceptualización del sistema de protección colombiano

Los documentos que sirvieron, en distintos grados, de soporte conceptual a la creación del sistema de protección social de Colombia, se basan en Holzmann y Jorgensen (2000 y 2002) "Manejo social del riesgo", documento oficial de política del Banco Mundial. El Centro de Investigación Crece (2002) basado en H&J escribió las "Bases conceptuales de la Protección Social en Colombia", dirigido por Mauricio Perfetti. Ulpiano Ayala (2001) preparó a su vez el documento "Hacia un sistema de asistencia social", mimeo, Fedesarrollo. Laura Rawlings (2001) a su turno publicó sobre la red de protección social colombiana.

Para la época en que se discutía la combinación de Ministerios de Salud y Trabajo que dieran origen al nuevo ministerio y sistema de la protección social, se produjeron también otros trabajos: Perotti (2000) sobre asistencia social en Colombia en Fedesarrollo; Misión Social del DNP (2002) sobre el rol asegurador de las familias; Gaviria sobre respuestas de las familias frente a los choques negativos (2001); Carmen Elena Vergara (2000) sobre la reforma del ICBF.

Infortunadamente, el trabajo de Holzmann y Jorgensen que sirve de marco conceptual a varios trabajos locales sobre protección social tiene los problemas señalados en la primera parte. A pesar de las limitaciones inducidas por este trabajo, los documentos mencionados hicieron aportes importantes. Ayala desarrolla una propuesta de subsidio al desempleo. Rawlings provee un inventario de los principales servicios disponibles y enfatiza la importancia del gasto anti-cíclico. Perotti en particular llama la atención sobre el descuido de la agenda pública a la política social. Solamente los trabajos de Misión Social (2002) y Gaviria (2001) dan cuenta de los mecanismos informales que utilizan los hogares para enfrentar los choques negativos. Prácticamente ningún trabajo toma en consideración las instituciones de mercado.

La Ley 789 de diciembre de 2002 que dispone la creación del sistema de protección social provee algunas pistas sobre las bases conceptuales del mismo. La Ley infortunadamente es escasa en precisiones sobre el sistema, al cual apenas dedica un artículo; en él señala como prioritarios "los grupos vulnerables" y como servicios "mínimos" los de salud, vejez y empleo; el resto del articulado

encomienda algunas responsabilidades nuevas a las cajas de compensación familiar.

II. El objetivo del sistema: proteger el consumo y apalancar la inversión de los hogares

1. ¿Consumo o ingreso?

La protección social puede orientarse a la protección del consumo ó del ingreso de los hogares. Generalmente los sistemas de *welfare* de los países desarrollados proveen servicios para proteger el ingreso, por los siguientes eventos en particular: la vejez, la enfermedad, el desempleo, la maternidad y la discapacidad. Sin embargo, en países en desarrollo como Colombia, la protección del *consumo* parece mas apropiada que la protección del *ingreso*. Son varias las razones, entre ellas el carácter multi-choque de las fluctuaciones al ingreso de nuestros hogares, la baja base de activos disponible en los hogares y su inherente vulnerabilidad, y el limitado acceso de los hogares a la asistencia social pública y a los servicios del mercado de capitales.

Mientras que el sector laboral formal generalmente ofrece un flujo de ingreso con volatilidad cero a sus trabajadores, la fuerza laboral informal, pobre y no pobre, dispone de ingresos fluctuantes por un sinnúmero de episodios, frecuentemente no observados por las encuestas disponibles. Las determinantes de estas fluctuaciones incluyen por supuesto eventos como la enfermedad, mas no solamente, pues la realización de los ingresos informales es muy sensible también a la liquidez, el crédito, y a la regulación sobre el uso del espacio público y de las viviendas (por ejemplo para montar un negocio).

Por otra parte, la capacidad de los hogares pobres de evitar que fluctuaciones de ingreso se traduzcan en fluctuaciones del consumo es limitada, y cuando se consigue, frecuentemente provienen de instituciones informales algunas de las cuales contribuyen a reproducir la pobreza. En los países desarrollados, por el contrario, los hogares cuentan con una mayor base relativa de activos que los hace menos vulnerables y acceso a servicios financieros de ahorro, crédito y seguros. En ese tipo de países no es relevante preguntarse, además, si los mecanismos informales empleados para proteger el consumo de las fluctuaciones de ingreso, como los prestamistas y las casas de empeño, reproducen la pobreza. En países en desarrollo, entender el aseguramiento informal es importante, como lo es el desagregado del consumo y la inversión: ¿incentivan los choques al ingreso la deserción escolar? ¿reducen el consumo de alimentos? ¿suavizan los hogares el ingreso ante la falta de herramientas para suavizar el consumo? Claramente estas son preguntas propias de países en desarrollo como Colombia.

A la luz de esta discusión, el objetivo de la protección se ensancha: no se trata solamente de proteger el consumo sino también de apalancar la inversión, esto es, de procurar que los hogares puedan generar una mayor base de activos cuyos

rendimientos los ayuden a salir de la pobreza: en otras palabras, importan tanto las pérdidas como las ganancias. El objetivo ya no busca reducir riesgos sino incentivar a los hogares a que emprendan actividades económicas de mayor riesgo y mayor retorno.

2. Evidencia sobre aseguramiento del consumo en Colombia

Estimaciones de Barrera & Pérez (2004) con datos panel de 10,000 hogares pobres de Colombia, con dos tomas (2002 y 2003), y de una muestra representativa del total de población de Nicaragua (1998 y 2001), muestran que la tasa de crecimiento del consumo del hogar responde a la de crecimiento del ingreso idiosincrático, en un rango que oscila entre 0.3 y 0.10, en el peor de los casos (β_1). La Table 2 presenta algunos de los resultados con *dummies* para distintos grupos. El análisis también se efectuó para choques específicos como la enfermedad de un miembro del hogar, la muerte reciente de un miembro del hogar, y el desempleo (no presentados aquí); en general, los hogares colombianos son capaces de suavizar su consumo frente a estos choques específicos.

Table 2 – Aseguramiento del Consumo en Colombia y Nicaragua

Colombia	Total consumption versus total income				
β_1	0,075 * 0,005	0,083 * 0,010	0,074 * 0,008	0,065 * 0,008	0,078 * 0,009
β_1, homeowner		-0,012 0,011			
β_1, two highest quintile*			-0,034 * 0,011		
β_1, urban				0,019 * 0,011	
Number of observations	10303	10303	8242	10303	10303
Nicaragua					
β_1	0,070 * 0,011	0,080 * 0,027	0,043 * 0,015	0,046 * 0,014	
β_1, homeowner		-0,013 0,029			
β_1, two highest quintile*			0,050 * 0,022		
β_1, urban				0,056 * 0,021	
Number of observations	2706	2706	2068	2706	

quintiles of consumption percapita

¿Cómo consiguen los hogares colombianos y nicaragüenses suavizar su consumo? La pregunta es importante pues se trata de hogares que mayoritariamente no tienen acceso a instituciones formales de aseguramiento, crédito y ahorro, ni a un sistema de protección social propiamente dicho.

El primer elemento de respuesta es la naturaleza asegurable que muy probablemente tiene una gran parte de la variación del ingreso de los hogares; en efecto, si bien la variación macro transmitida a los hogares contribuye a que su ingreso tenga fluctuaciones, la variación idiosincrática del ingreso explica una buena porción de la variabilidad del ingreso; ésta característica es importante

porque los choques idiosincráticos permiten el aseguramiento, a diferencia de los choques agregados.

¿Cuáles instituciones, entonces, proveen aseguramiento a los hogares? Infortunadamente, en Colombia el conocimiento sobre sus instituciones informales y no estatales sin ánimo de lucro es limitado. Posibles candidatos para entender cómo los hogares colombianos están protegiendo su consumo incluyen transferencias familiares, remesas, prestamistas, casas de empeño, y apoyo de cooperativas, asociaciones de crédito rotativo, iglesias, juntas de acción comunal y ONGs. Santos (2004) por ejemplo, señala que menos de 1.000 ONGs de asistencia social colombianas gastaron mas de 200.000 millones de pesos de 1999.

Algunas de estas instituciones pueden ser muy costosas para los hogares colombianos relativas a instituciones formales como servicios financieros y un sistema de protección social. Por ejemplo, los prestamistas y las casas de empeño proveen crédito con tasas de usura. Las responsabilidades familiares de reciprocidad mutua, asociadas a la ausencia de otros mecanismos formales de protección, podrían estar inhibiendo la inversión a niveles sub-óptimos. Mas aún, parte de la suavización del consumo puede potencialmente ser suavización del ingreso, no observable en las estimaciones.

En conclusión, si bien los hogares pobres colombianos parecen ser capaces de suavizar su consumo ante choques idiosincráticos, es probable que lo consigan parcialmente, con instrumentos informales costosos cuyo empleo contribuye a la perpetuación de la pobreza. Estudios posteriores tendrán que profundizar en este análisis.

3. Menos énfasis en choques, más énfasis en instrumentos

La multiplicidad de choques que enfrentan los hogares en la informalidad y el objetivo de ampliar su base de activos motiva moverse desde una agenda de protección social centrada en los choques (por ejemplo enfermedad, discapacidad, desempleo), hacia una agenda centrada en instrumentos multi-choque.

Tres son las razones: primero, los numerosos choques, como hemos dicho, que explicarían las fluctuaciones del ingreso; segundo, la información sobre la ocurrencia de un choque es con frecuencia difícil de observar e incluso definir: por ejemplo, ¿qué significa el desempleo de un trabajador informal?; adicionalmente, varios choques, aunque idiosincráticos, y por tanto "asegurables" en principio, pueden ser endógenos al individuo, impidiendo la provisión de aseguramientos formales: por ejemplo, el divorcio.

Por esto, además de los seguros para choques específicos, es necesario considera instrumentos cuyo uso y momento de uso sean definidos por el hogar. Tal es el

caso de los ahorros y del crédito, como de transferencias del gobierno inspiradas en formas creativas en el ahorro, el crédito y los seguros. Cuatro ejemplos reales sirven para ilustrar los servicios gubernamentales con propiedades "financieras":

(i) Estados Unidos define un límite en el tiempo para tener derecho a transferencias de *welfare*, lo que de hecho las convierte en un seguro, en tanto el individuo racional solo las utiliza en momentos de real necesidad.

(ii) El programa mexicano "jóvenes con oportunidades", de reciente creación, otorga puntos redimibles en dinero a los estudiantes que aprueban años escolares: una vez el alumno consigue cierta cantidad de educación mínima su "ahorro"de puntos puede redimirse para inversión productiva, educación, vivienda, salud, o para mantener recursos líquidos de ahorro en una entidad financiera.

(iii) El proyecto brasileño *Bolsa Escola* condicionaba la participación en el programa al ahorro en servicios financieros formales;

(iv) El programa Familias en Acción cumple un propósito múltiple: por una parte contribuye a suavizar el consumo a la vez que la condicionalidades modifican el costo de oportunidad del trabajo infantil para aumentar la inversión en educación.

III. La integración de servicios y poblaciones

1. ¿Cómo responden los hogares al entorno de incentivos?

La gran mayoría de hogares agrega los recursos de sus individuos en una bolsa del hogar. Las reglas de elegibilidad de servicios sociales focalizadas en individuos tienden a perder el contexto del hogar: cuando se cree que se está afectando a un individuo, en la práctica se afecta a todo el hogar, sencillamente porque los recursos de éste se agregan en una sola bolsa. Si este es el caso, las reglas de los servicios sociales afectan la estructura de incentivos con las que el *hogar* asigna sus recursos. Por ejemplo, servicios en especie cambian el precio relativo del mismo incentivando el desplazamiento de los recursos líquidos disponibles hacia otros bienes y servicios.

Los márgenes que potencialmente están siendo afectados por la oferta de programas son los siguientes: (i) Sustituir **mercados financieros** formales: un hogar que tiene acceso a apoyo estatal para enfrentar un choque específico tiene menos incentivos para buscar instrumentos en el mercado financiero, que un hogar sin acceso al apoyo del Estado; (ii) Sustituir **transferencias privadas** entre hogares; por ejemplo Jensen (2002) encuentra que el programa de pensiones para adultos mayores negros en la etapa post-apartheid, en Sudáfrica, generó que la transferencias privadas de los hogares se redujeran, haciendo que el beneficio

neto para los beneficiarios del programa estatal fuera muy reducido: (iii) Modificar la **oferta laboral**; por ejemplo Atanasio (2004) encuentra un efecto positivo de los Hogares de Bienestar del ICBF sobre la oferta laboral: mientras que el programa se diseño principalmente como apoyo nutricional, en la práctica su contribución principal sería servir de guardería para que las madres entren al mercado laboral a fin de mejorar los ingresos del hogar; (iv) Modificar la **organización familiar;** Por ejemplo, Becker (1991) atribuye a la seguridad social el deterioro de la familia en los países desarrollados.

La integración es una estrategia que permite enfrentar el conjunto de los incentivos como un todo. Por ejemplo, un servicio específico que el Estado cree que sirve para ayudar a apalancar la inversión del hogar (como un microcrédito) puede en realidad estar siendo utilizado como un mal sustituto de aseguramiento. La integración también sirve para reducir (potencialmente) la segmentación de mercados entre ricos y pobres.

2. ¿Cómo instrumentar la integración?

La Table 3 sugiere que hoy no existe un portafolio de servicios de protección para los hogares. La mayoría de los hogares beneficiarios de un servicio de protección social no reciben mas de uno, no necesariamente porque no lo necesiten como porque la provisión de servicios está fragmentada y segmentada; por supuesto, esto también se debe a las reglas de elegibilidad por edad; por ejemplo, la capacitación laboral se dirige a población en edad de trabajar, mientras que los hogares de bienestar son para menores de 5 años.

Podría argumentarse que, en forma nominal, hay un portafolio de servicios disponible para los hogares, pero la tabla sugiere que, aún si existiera, en la práctica la institucionalidad actual no ofrece acceso a la mayoría de los hogares a mas de un servicio. (En la sección sobre organización industrial, abajo, se señalan algunas de esas limitaciones institucionales. Ejercicios ulteriores deben revisar el punto con mayor detenimiento).

Los siguientes son políticas e instrumentos para poner en marcha la estrategia de integración.

- **Focalizar hogares.** La mayoría de los programas sociales en Colombia tienen reglas de elegibilidad por individuo, no por hogar. No obstante, los hogares suman sus recursos en una sola bolsa y por tanto, la afectación de ingresos de uno de sus miembros afecta la distribución de recursos del conjunto. Al focalizar los programas por hogar con reglas de elegibilidad referidas a todo el hogar aumenta la probabilidad de que el programa le pegue a todos los márgenes en la dirección esperada, por ejemplo, que los recursos que se asignen complementen y no sustituyan las que se definan como responsabilidades de la familia.

Table 3 - Servicios que recibe el mismo hogar

Servicio que recibe el hogar	Hogares	%	Cum.
Ninguno	6.321.023	57%	57%
Régimen Subsidiado (solamente)	2.714.416	24,3%	80,8%
Subsidio Familiar (solamente)	948.445	8,5%	89,3%
ICBF (solamente)	296.361	2,7%	91,9%
ICBF + Régimen Subsidiado	268.745	2,4%	94,3%
Régimen Subs. + Rest Escolares	151.095	1,4%	95,7%
Restaurantes Escolares (solamente)	120.498	1,1%	96,8%
Régimen Subs. + Subs. Familiar	91.447	0,8%	97,6%
ICBF+ Subs. Familiar	88.414	0,8%	98,4%
Capacitación Laboral (solamente)	40.736	0,4%	98,7%
Subs. Familiar + Rest. Escolares	33.044	0,3%	99,0%
ICBF+RS+RE	27.993	0,3%	99,3%
ICBF+ Rest. Escolares	20.183	0,2%	99,5%
CL+SF	14.568	0,1%	99,6%
CL+SF+RE	13.381	0,1%	99,7%
Otras combinaciones	32.476	0,3%	100,0%
Total hogares que reciben servicios	**4.861.802**		
Total Hogares reciben > 1 servicio	**861.844**		
Total	11.182.825	100%	

RS: Régimen subsidiado de salud
RE: Restaurantes Escolares del ICBF
CL: Capacitación Laboral de Sena o Cajas de Compensación
Fuente: ECV 2003, Cálculos autor

- **Establecer un portafolio mínimo de servicios de protección.** Otra forma de instrumentar la integración es la definición de un portafolio mínimo de servicios de protección por hogar según tipologías de hogares (o tipologías de activos o recursos de los hogares). De esta forma la oferta de servicios debe adaptarse a la demanda de servicios de protección del consumo que la sociedad (el planificador social) está dispuesta a satisfacer. Abajo proponemos un portafolio de servicios "ideal" de referencia.

- **Reglas de organización industrial.** El Estado puede a su vez establecer quiénes específicamente son los prestadores de los servicios y cuáles reglas específicas de integración vertical y horizontal son deseables para asegurar la prestación del paquete mínimo de servicios de protección. Abajo señalamos varias alternativas de instrumentar esta política.

- **Concibiendo un sistema de protección social de tres pilares.** El sistema de protección social debe pensarse con tres pilares: estado, mercado e instituciones informales, haciendo explícitas sus complementariedades y sustituciones. Un sistema solamente estatal puede desplazar instituciones de mercado y aseguramiento informal, generando ineficiencia y un beneficio neto menor al esperado, e incluso negativo sobre el consumo de los beneficiarios. Las

transferencias públicas contingentes en estados de la naturaleza pueden potencialmente afectar los márgenes mencionados arriba. En algunos casos, como prestamistas y casas de empeño, la sustitución de instituciones informales es deseable. No así en todos los casos. Existen interesantes herramientas informales que debieran ser complementadas en vez de reemplazadas, como las remesas de familiares migrantes.

- **Un portafolio de servicios básicos de protección.** A continuación se describen las características de este portafolio.

3. Un portafolio de servicios con cinco componentes

La Table 4 propone un paquete preliminar de servicios de protección social para los hogares, organizados en cinco componentes: salud, mercado laboral, desarrollo, protección de infancia y familia y asistencia social (en gris se señalan los servicios que actualmente se prestan). Los servicios se proveen a través de tres instituciones: el Estado, el mercado, y las instituciones informales.

El componente de salud se compone básicamente del régimen subsidiado y de los subsidios parciales que se ha propuesto crear para la población informal no pobre. Una buena parte de los servicios pueden ser provistos en forma más eficiente por el mercado, con una importante participación estatal en regulación.

El componente del mercado laboral tendría como propósito reducir la probabilidad de desempleo, facilitar el acceso a (nuevos) empleos y fomentar la formalización del empleo.

El componente de desarrollo agrupa servicios que sirven para apalancar la inversión de los hogares *pobres* para que aumenten su base de activos, especialmente capital humano, y que no sean del control de la oferta (competencia del Ministerio de Educación) sino que dependan de decisiones de los hogares. Puesto que estos servicios se proveen independientemente de un choque específico, cumplen un papel útil frente a todo tipo de choques negativos, y también positivos (inversión). De esta manera no solo apalancan la inversión sino que protegen el consumo.

Este componente se diferencia de la asistencia social, en que el de desarrollo se dirige a hogares que pueden potencialmente mejorar sus condiciones de vida, mientras que la asistencia social se dirige solamente a quienes se encuentran en un estado del mundo que no se puede modificar.

La transferencia monetaria condicionada conocida como *Familias en Acción* sería el nuevo subsidio familiar para los informales pobres.

Table 4 – Portafolio y coberturas ideales de servicios de protección

Componente y servicios	Tipo	Pilar* Estado	Mercado	Informal	Población elegible	Hogares elegibles en 2003
Salud						
Seguro de salud subsidiado		✓	✓	✓	Población sisben 1 y 2	5.820.368
Seguro de salud parcial		✓	✓		Informales no pobres	
Protección Laboral						
Capacitación Laboral	Especie	✓	✓		15-25 urbanos sisben 1-2 con 1 anno fuera de escuela	332.949
Intermediación laboral e información	Especie	✓			PEA 15-59	9.982.406
Vigilancia código del trabajo	Especie	✓			PEA 15-59 y empresas	9.982.406
Mediación conflictos laborales	Especie	✓			PEA 15-59 y empresas	9.982.406
Subsidio al desempleo	TC	✓			PEA 26-59	9.972.771
Desarrollo						
Nuevo subsidio Familiar	TC	✓			Hogares sisben 1 a 3 con menores de 18 asistiendo a la escuela	5.295.164
Familias en Acción	TC	✓				5.295.164
Subsidio de vivienda	Crédito	✓	✓		Hogares sisben 1 y 2	5.820.368
Ahorro	Ahorro		✓		Población sisben 1 y 2	5.820.368
Crédito	Crédito		✓		Población sisben 1 y 2	5.820.368
Transferencias entre hogares				✓		
Protección de la Infancia						
Guarderias (Hogares)	Especie	✓			Menores de 5/6 años sisben 1 y 2	2.269.736
Alimentación escolar	?	✓			Menores 10 años pobres escolar. sisb 1y2	1.981.615
Comisarias de Familia	Especie	✓			Universal	5.820.368
Protección al menor (maltrato, sexual)	Especie	✓			Menores de edad	4.262.464
Adopciones	Especie	✓			Menores abandonados	
Prevención Fecundidad Adolescente	Especie	✓			Jóvenes 12-20 años sisben 1 y 2	2.819.870
Asistencia menores infractores	Especie	✓			Menores infractores y sus familias	
Rehabilitación por adicciones	Especie	✓	✓	✓	Adictos y sus familias	328.802
Asistencia social						
Desplazados	Especie	✓			Población desplazada	
Capacitación laboral por discapacidad	Especie	✓		✓	Discapacitados	753.465
Dinero por discapacidad	TNC	✓			Discapacitados	753.465
Adulto mayor	TNC	✓			Adultos > 65 sin ayuda sisben 1y2	858.258
Capacitación para indigentes	Especie	✓			Indigentes	
Capacitación para exconvictos	Especie	✓			Exconvictos	

en gris aparecen los servicios que actualmente se prestan

El componente de protección de infancia se especializaría en servicios en especie para los numerosos y variados problemas familiares que, frecuentemente, no se solucionan con dinero. Prácticamente todos estos servicios son por naturaleza, estatales (no existen agentes privados interesados en proveerlos).

El componente de asistencia social tendría por objetivo asegurar que grupos altamente vulnerables cuya probabilidad de superar la pobreza por su cuenta es muy baja o nula, tengan soporte remedial. De nuevo, prácticamente todos los servicios del componente son estatales.

4. Parámetros del diseño de servicios

El diseño de los componentes y sus servicios debiera estudiar para cada servicio los siguientes parámetros, la interacción de los mismos, y el tamaño potencial de la demanda de cada uno:

- Población Elegible (Focalización), por ejemplo por estatus de pobreza y otras categorías (como la edad)
- Duración de la elegibilidad
- Mecanismo de renovación de la elegibilidad
- Obligaciones del beneficiario (corresponsabilidad)
- Mandatoriedad (si aplica)
- Servicios específicos que se proveen
- Necesidades de información para monitoreo de proceso y para evaluación de impacto, señalando las fuentes y los responsables

5. Oferta de servicios por ciclo de vida del hogar

Los servicios, a su vez, deben organizarse de acuerdo al ciclo de vida de los hogares, no de los individuos, en tanto el *pool* de recursos a nivel del hogar es distinto por ciclo de vida, y considerando que los servicios cambian también con el ciclo. La Table 5 muestra la distribución de los hogares urbanos por quintil de ingresos y ciclo de vida, definido como sigue.

Table 5

Distribución de los Hogares por Ciclo de Vida

Zona Urbana, 1998

Etapa	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Etapa inicial	1	2	3,4	5,2	7,8	3,7
Etapa I	45	42,5	36,6	33,4	31,9	38,2
Etapa II	26	23	20,1	16,7	15,3	20,5
Etapa III	24,8	28,5	35,5	39	37,1	32,7
Etapa IV	3,2	4	4,5	5,7	7,9	4,9
Total	100,0	100,0	100,1	100,0	100,0	100,0

Fuente: Misión Social (2002)Cuadro 11, página 47

La etapa inicial corresponde a parejas sin hijos; la etapa I corresponde a hogares cuyo hijo mayor tiene 12 años y vive en el hogar; en la etapa II el hijo mayor tiene menos de 18 años y sigue viviendo en el hogar; la etapa IV es de hogares sin hijos donde la cónyuge tiene mas de 35 años de edad (Misión Social, 2002).

En general, la etapa inicial es una característica de hogares ricos, pues las familias pobres mayoritariamente empiezan en la etapa I. La etapa III es mas prolongada para los hogares ricos pues los jóvenes pobres son más propensos a dejar la casa de sus padres a edades más tempranas que sus pares de mejores ingresos (Ibíd.).

IV. Focalización de protección social

Otro concepto importante que resulta de los fundamentos conceptuales de la primera parte, en particular del trabajo de Pritchett sobre Indonesia (2002), son las limitaciones que tiene la focalización estándar por niveles de pobreza y por activos (proxy-means, como el sisben) para predecir vulnerabilidad, en particular los cambios en el consumo en el tiempo. Resultados preliminares sugieren que los determinantes de los niveles de consumo son malos predictores de los cambios en el consumo; los hogares de Familias en Acción afrontaron una gran variación inter-temporal del consumo percápita entre quintales de nivel de consumo, y dentro de cada uno de los quintales de nivel de consumo; en efecto, en todos los niveles hay cambios negativos y positivos entre los dos años.

La protección social colombiana necesita emplear instrumentos adicionales al sisben, que es necesario per no suficiente. La auto-focalización es uno de esos instrumentos. La auto-focalización (modelada por ejemplo por Nichols and Zeckhauser, 1982), se instrumenta imponiendo costos a los potenciales beneficiarios para acceder al programa, de tal suerte que sólo quien enfrenta costos relativos menores accede al programa. Esta modalidad tiene como costos el estigma y costos políticos.

V. La organización industrial colombiana de protección social

1. Situación actual

La actual organización industrial de la protección social en Colombia superpone diseños institucionales muy diversos con décadas de antigüedad, que incluyen las Beneficencias del siglo XIX; las Cajas de Compensación Familiar creadas en los años 1940s e institucionalizadas jurídicamente en 1957; el Sena (1957); y el ICBF (1968). Curiosamente el Sena y las Cajas fueron institucionalizados con el mismo instrumento jurídico: el decreto 188 de 1957. Infortunadamente, las distintas instituciones han evolucionado independientes unas de otras.

Table 6

Organización Industrial Actual*

Regulador	Financiador	Prestador de Servicios	Articulador
	MPS		
	ICBF		
	SENA		
	Cajas Compensación Familiar		
	Departamentos y Municipios**		
Supersubsidios		Beneficencias	

** No incluye salud*

*** Principalmente Secretarias de Desarrollo Comunitario*

La Table 6 clasifica los principales actores de la protección social colombiana de acuerdo a su función en el sector, bien sea provisión de servicios, integración de servicios y poblaciones, regulación ó financiación. Varios elementos sobresalen de la clasificación:

a) ***No hay separación de funciones.*** En general, las instituciones existentes cumplen todas las funciones ellas mismas: por ejemplo, el Sena presta servicios, los financia con rentas propias, y regula la capacitación laboral en general. Igual sucede con el ICBF y con el mismo Ministerio de Protección Social, que presta algunos servicios laborales y pensionales. Los departamentos y municipios, generalmente a través de secretarías de desarrollo social y con presupuestos limitados, cumplen también las tres funciones. Por supuesto, hay excepciones a la regla. El ICBF contrata la prestación de sus servicios con organizaciones no gubernamentales.

Este diseño donde "todos hacen todo" genera incentivos perversos que seguramente ayudan a explicar las bajas coberturas de sus servicios y la calidad de los mismos: una entidad que se regula a sí misma será generosa en su auto-regulación, y al tener recursos asegurados independientes de su producción y calidad no tendrá incentivos para gastarlos en forma eficiente (por demás esta es una característica de cualquier institución, no solamente de las que aquí analizamos).

Solamente el sector salud ha separado las cuatro funciones de la organización industrial, aunque parcialmente, en cuatro tipos diferentes de actores, salvo en el caso de la provisión de servicios y la financiación, funciones que confluyen en el caso de entidades territoriales propietarias de hospitales públicos, que a la vez deben destinar transferencias a la demanda. González & Pérez (1998) argumentan que esta insuficiente separación es una fuente principal de la dificultad de montar la reforma del aseguramiento en salud (Ley 100 de 1993).

b) ***La función integradora, un lujo del sector formal y de los hogares no pobres.*** Los hogares informales son convidados de piedra. Cada institución se concentra en su servicio o conjunto de servicios específico (por ejemplo la capacitación laboral, o la protección de la infancia), sin dar cuenta del conjunto de necesidades de los hogares. Por ejemplo, cuando un choque negativo ocurre, el foco restringido de estas instituciones puede perder el contexto real del choque. Las Cajas de Compensación Familiar tienen mayor énfasis en la demanda, en parte porque compiten para que las empresas las seleccionen; infortunadamente sólo se concentran en hogares del mercado laboral formal y en hogares no pobres, solamente (). En otras palabras, actualmente no existe ningún agente que integre servicios desde la perspectiva de los hogares.

Table 7

Cobertura subsidio familiar según pobreza*

	No afiliado	Afiliado	Total
No Pobre	4.645.119	717.338	5.362.457
%	87%	13%	100%
Pobre	5.336.794	483.574	5.820.368
%	92%	8%	100%
Total	9.981.913	1.200.912	11.182.825
%	89%	11%	100%

** Es pobre el hogar clasificado como sisben 1 ó 2.*

Con base en Encuesta Calidad de Vida Dane 2003

c) ***Segmentación entre formales e informales.*** Asociado a la falta de separación de funciones y la falta de un agente integrador, la organización industrial actual es segmentada, con servicios de baja cobertura y presupuesto limitado para los trabajadores informales (por ejemplo las guarderías del ICBF), y servicios muy completos y diversos, incluyendo clubes recreativos y subsidios en dinero, para los trabajadores formales.

d) ***La regulación es desordenada.*** La regulación sobre los servicios que se prestan, los estándares de calidad de los mismos, sobre los prestadores de servicios y sus reglas de entrada y de operación, las reglas de elegibilidad a los servicios y sobre financiación, está distribuida entre numerosas agencias nacionales y territoriales sin una racionalidad de conjunto. Por ejemplo, Santos (2004) muestra que del total de ONGs de asistencia social éstas son reguladas por las alcaldías, departamentos, secretarías de salud, de desarrollo comunitario, ICBF, los ministerios de educación, salud, y justicia, las beneficencias, los organismos de control y las superintendencias. Debe aceptarse, en todo caso, que en parte esta variedad normativa y de supervisión refleja la también variedad de servicios y sus especialidades.

e) ***La provisión de servicios tiende a ser monopólica.*** El sector es mayoritariamente estatal y monopólico. En parte, esto se debe a la naturaleza semi-pública de los servicios (por ejemplo, las comisarías de familia), aunque la participación de agentes sin ánimo de lucro y en general, agentes no estatales, está sub-aprovechada; los proveedores de servicios privados con y sin ánimo de lucro no han sido considerados parte de la institucionalidad, o juegan un rol marginal, como es el caso de proveedores privados de capacitación laboral, guarderías y ancianatos.

f) ***La protección social, aún centralizada.*** Las entidades territoriales no tienen una participación clara en la protección social. Primero, tienen derechos pero no obligaciones: la dirección regional del Sena y el ICBF

es decidida por las entidades territoriales, pero éstas no tienen responsabilidad en asignar recursos. En otras palabras, mandan sin poner plata. La excepción es el DABS de Bogotá y algunas secretarías de desarrollo social de departamentos y alcaldías, que en una escala limitada proveen servicios para poblaciones vulnerables.

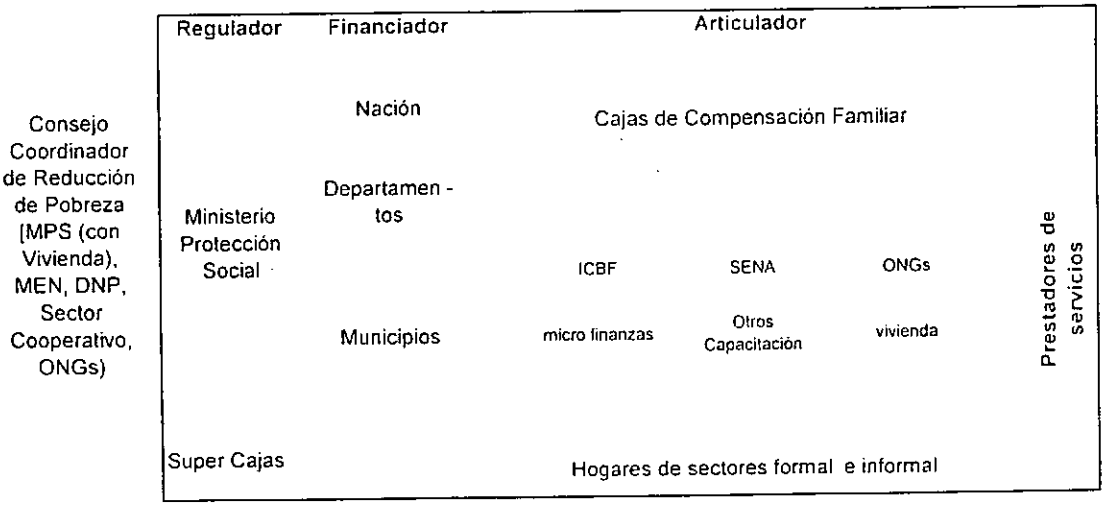
2. Especializar agentes en funciones específicas

Como criterio general, la propuesta ideal consiste en separar las funciones de organización industrial (prestación de servicios, articulación de servicios, regulación, y financiación), y especializar actores por funciones, adaptando el modelo de pluralismo estructurado de Londoño y Frenk (1997). La Figure 3 ilustra la propuesta.

El objetivo principal de la separación de funciones es aumentar la eficiencia de la asignación de recursos y del desempeño de los agentes del sistema: las mejoras provienen de una asignación de recursos mas transparente, vinculada a la producción; de la introducción de competencia entre entidades sin ánimo de lucro para proteger a los hogares; de la capacidad de los hogares de escoger su entidad de protección; y en general, de una organización industrial clara para la comunidad y el Estado.

Figure 3

Organización industrial ideal



Las características específicas de esta propuesta son las siguientes:

El Ministerio de la Protección Social se especializa en cinco funciones, que se resumen como la protección de los hogares para que enfrenten la incertidumbre y los choques sin empobrecerse hoy ni en el futuro, y para que aumenten su base de activos. Las cinco funciones específicas del MPS serían:

a) Formulación de las políticas de protección social, especialmente: (i) los servicios que deben ser provistos a los hogares y sus criterios de elegibilidad, (ii) las políticas de infancia, de vejez y de discapacidad; (iii) los incentivos a la formalización del empleo.

b) Seguimiento continuo a los problemas de consumo e inversión de los hogares, para monitorear su capacidad de proveer una adecuada nutrición, de invertir en educación y salud, y de evitar el embarazo adolescente. Este seguimiento debiera materializarse mediante un observatorio de hogares, adscrito al Viceministerio Técnico de la Protección Social.

c) Seguimiento y evaluación de los servicios prestados por el sistema. (iv) regulación sobre las reglas de entrada de los agentes al sistema, estándares de calidad de los servicios, y reglas de integración horizontal y vertical de los proveedores de protección social.

d) El Viceministerio de Vivienda pasa a ser parte de los instrumentos del Ministerio de la Protección Social, en consideración a su responsabilidad en la formación de activos de los hogares, y considerando el poder protector de la vivienda frente a la pobreza (Banco Mundial, 2002).

La Table 8 muestra el actual ministerio en el contexto de América Latina.

Table 8

Ministerios Sociales en América Latina

País	Educación	Salud	Trabajo	Desarrollo Social	Mujer ó Familia	Protección Social
Argentina	√	√	√	√		
Brasil	√	√	√	√		√
Chile	√	√	√		√	
Colombia	√					√
Ecuador	√	√	√	√		
México	√	√	√	√		
Panamá	√	√	√		√	
Perú	√	√	√		√	
Venezuela	√	√	√			

Fuentes: websites de las oficinas del Presidente de cada país.

La Nación y las entidades territoriales, son co-responsables de la financiación de los servicios subsidiados del sistema, y como tales, ayudan a corregir las limitaciones de pago de servicios de protección de los hogares para asegurar que éstos lleguen a quienes se necesiten. Las entidades territoriales, simultáneamente serían agentes supervisores de las políticas de regulación. Esto implica una reorganización de las finanzas de la protección social, que sume aportes territoriales, incluyendo transferencias.

Las Cajas de Compensación Familiar, conservando su carácter de entidades sin ánimo de lucro, dejan de ser articuladores de servicios solamente para trabajadores del sector formal sino también del sector informal, y son facultados para competir nacionalmente (no dentro del departamento donde laboran, como hasta ahora) entre las empresas como hasta ahora, pero de todo el país, y entre los hogares de trabajadores informales pobres y no pobres. La responsabilidad de las Cajas es asegurar que todos los hogares tengan acceso a instrumentos de protección de su consumo, y de apalancamiento de su inversión para aumentar su base de activos.

El ICBF y el SENA abandonan sus funciones de regulación para especializarse en la prestación de los servicios que vienen prestando. Sus servicios son prestados a los hogares inscritos en las Cajas de Compensación Familiar. Las Cajas escogen al proveedor. Las entidades territoriales pueden participar en la provisión de servicios pero no en la articulación de los mismos (labor de las Cajas), para evitar que al ser financiadores, tengan incentivos para financiarse a si mismos.

El sistema de protección social debe integrar a su vez sus instrumentos al conjunto de la política de reducción de pobreza. El Estado al nivel nacional integra sus políticas inter-sectoriales para la reducción de la pobreza en un Consejo que integre las iniciativas destinadas a la formación de activos productivos, y que desborden al sistema de protección social. No obstante, el MPS es agente central de este consejo. Participan ONGs en reconocimiento al rol central del aseguramiento informal y semi-formal, y el sector cooperativo y de microfinanzas.

3. Las Cajas de Compensación Familiar, ejes del SPS

Las Cajas de Compensación Familiar (CCF) han venido cumpliendo el papel de articuladotes de servicios para os hogares de los trabajadores del sector formal, proveyendo el subsidio familiar *compensado* de hogares con menos hijos a hogares con más hijos, que por su mayor tamaño familiar tienen un ingreso percápita menor.

Cincuenta años después de su creación, el nuevo desafío de las Cajas es cumplir la misma misión que han venido cumpliendo, pero en un universo de beneficiarios mas amplio, que cobije también a los trabajadores informales pobres y no pobres.

Las Cajas de Compensación Familiar, creadas en los años 1950's por iniciativa del gremio de industriales ANDI, y luego incorporadas en el marco legal colombiano en 1957 por el gobierno militar (Decreto 118/1957), que dio origen a las primeras Cajas, como organizaciones de derecho privado, supervisadas por el Estado.

En 2001 se disponía de 65 cajas en 25 departamentos que prestan numerosos servicios a los trabajadores de 180,000 empresas del país (Meléndez, 2003). Los hogares beneficiarios reciben transferencias en dinero (cuando el hogar tiene ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos) y significativos servicios en especie (como recreación y educación).

Los servicios prestados por las Cajas se conocen como *subsidio familiar*, cuyo monto varía entra cajas, siendo mayor el monto del subsidio de zonas más ricas, con mas competencia de cajas. La institución fue importada de países desarrollados, donde el mercado laboral ha sido predominante. Es una prestación social pagadera en dinero y especie (como salud, educación, y recreación) a los trabajadores de medianos y menores ingresos, en proporción al número de personas a cargo. No constituye salario ni se computa como factor del mismo. Tiene por objeto proteger a los sectores más pobres de la población, mediante la redistribución entre trabajadores con distintos ingresos totales y distintos tamaños de familia (y consecuentes ingresos percápita), esto es, "compensando" entre los salarios bajos y los altos.

Bajo el modelo vigente, las CCF solo pueden desempeñarse dentro de los límites territoriales que les impone la jurisdicción política donde trabajan; así, las Cajas de Antioquia no pueden prestar servicios a hogares del Putumayo, ni viceversa. Sólo pueden entrar en operación Cajas de mínimo 500 empleadores y 10,000 trabajadores afiliados beneficiarios (Ley 21 de 1982, Artículo 40) (Meléndez, 2003)

En el modelo ideal, el Estado des-regula el mercado de las CCFs, que pueden entrar a competir nacionalmente, cobijando trabajadores formales e informales, pobres y no pobres, conservando su carácter jurídico actual. La financiación de los servicios para los informales pobres se efectúa mediante la reorientación de los subsidios existentes actualmente, transformando los subsidios actuales hacia los hogares. Los trabajadores informales no pobres hacen sus aportes individualmente para tener acceso a los servicios. El subsidio familiar para los informales pobres se convierte en una transferencia monetaria condicionada a la asistencia escolar.

Las Cajas ofrecen varias ventajas para lograr la integración de servicios buscada. Primero, tienen ventajas de información sobre los hogares, el estatus laboral de sus trabajadores, la composición del hogar y su dinámica. Esta ventaja informativa sirve, en principio, para la provisión eficiente de servicios contingentes en episodios exógenos al hogar, como por ejemplo el microcrédito.

La segunda ventaja de las Cajas es su capacidad administrativa en un ambiente de (relativa) competencia. No se trata de organizaciones que tendrían que aprender a competir y administrar, sino que por el contrario aportan un *know how* ya existente.

La tercera ventaja de las Cajas es su relación funcional con el sector formal de la economía, que en principio promete condiciones para promover la formalización del empleo, empleando estrategias sencillas como servicios de intermediación laboral, u otras más complejas como la provisión de incentivos empresariales para el empleo formal de afiliados informales a las cajas, en el nuevo esquema.

VI. Seguimiento y evaluación

Además de las funciones naturales de seguimiento y evaluación de servicios sociales, como por ejemplo el monitoreo de contribuciones financieras, la protección social requiere en dos instrumentos adicionales, en particular, para un seguimiento y evaluación apropiados: por una parte, un registro único de beneficiarios de servicios sociales, y por otra parte, una encuesta longitudinal de hogares; el primero es un registro de tipo administrativo, y el segundo es una fuente de información estadística, esto es, probabilística.

a. Registro único de beneficiarios (RUB)

A diferencia de los registros de beneficiarios por programa, el RUB hacen seguimiento a los hogares y sus individuos en el tiempo; es un instrumento que permite ver el consolidado de todos los servicios que un hogar recibe, y de aquellos que potencialmente podría recibir dados los criterios de elegibilidad de los programas. En efecto, el RUB permiten identificar cuáles servicios reciben cuáles hogares, a la vez que observar cambios en la elegibilidad de los hogares en el tiempo; por ejemplo, hogares donde el hijo mayor cumple la mayoría de edad, o donde la madre cabeza de familia contrae nuevamente matrimonio. Al registrar con detalle los motivos de entrada y salida del RUB, éste también sirve para entender (aunque con información no estadística), la dinámica de los problemas que se enfrentan; por ejemplo, una caída (o un aumento) en la demanda de servicios de resolución de conflictos familiares. El RUB también registra el estatus de pobreza del hogar y sus cambios, como por ejemplo su clasificación de estrato o, idealmente, del sisben.

Idealmente la información de los individuos y los hogares se conserva en el tiempo, aunque haya cambiado; por ejemplo, se conserva la información de un hogar que fue beneficiario de guarderías del ICBF pero cuyo beneficiario cumplió la edad límite por cumplir la edad límite. Esta arquitectura longitudinal (o panel) de la base de datos permite con el tiempo observar los cambios en la composición del RUB y sus determinantes, para identificar tendencias y formular políticas en consecuencia.

Puesto que el RUB sigue al mismo individuo y hogar en el tiempo, y conserva en la base de datos la información relevante y sus cambios, éste también permite observar el verdadero contexto de los cambios que suceden dentro de los hogares.

El Ministerio de Protección Social es el responsable natural de ejecutar el RUB, disponer la información requerida y los procedimientos estándar, incluyendo las reglas de entrada y salida de información y los agentes responsables. El RUB incluye un mecanismo de quejas y reclamos de los individuos a través de líneas telefónicas gratuitas, páginas de internet y atención personalizada, para que quien se crea con derecho a estar en el RUB y no lo esté pueda formular el reclamo.

El RUB es distinto al instrumento de focalización (sisben, en el caso colombiano). En principio, el RUB debiera ser una sub-muestra del sisben; en la práctica esto no sucede porque algunos programas son universales, y porque no todos los beneficiarios son sisbenizados: si se adoptara un criterio normativo (el RUB es una sub-muestra del sisben) en vez de uno práctico (el sisben es fuente principal, pero se admite que en la práctica no todos son beneficiarios por tener sisben), el RUB no captaría por ejemplo el problema de filtración (hogares beneficiarios que no son elegibles). Se prohibiría hacer el cotejo de unos y otros a nivel de individuo o de persona, para evitar incentivos que resten credibilidad a la información del RUB (por ejemplo, usuarios o administradores que no quieran dejar ciertos registros de beneficiarios en el RUB).

b. Encuesta longitudinal de hogares

Los problemas de la protección social (fluctuaciones del consumo y del ingreso y sus determinantes, decisiones en riesgo, y acumulación de activos), son por naturaleza dinámicos, esto es, no observables en un punto en el tiempo sino en periodos de tiempo. Las encuestas disponibles en Colombia con representatividad nacional (encuesta de hogares, encuesta de calidad de vida), por su naturaleza transversal, no permiten la observación de estos problemas. Existen algunas metodologías recientes que explotan la variación de corte transversal asumiendo que ésta representa de manera apropiada las variaciones inter-temporales (por ejemplo Chaudhuri, 2003, y Kamanou & Morduch, 2002, desarrollan metodologías de aprovechamiento de datos de corte transversal para medir vulnerabilidad. Para una aplicación de Chaudhuri a Colombia véase Pérez & Cano, 2004). No obstante, este supuesto es muy fuerte, y por lo tanto sería muy arriesgado diseñar políticas con base en esta información.

Las encuestas longitudinales (o panel), esto es, que siguen en el tiempo a los mismos individuos, son el instrumento adecuado para medir y evaluar problemas como la protección social. Por ejemplo, la medición de aseguramiento del consumo de Barrera & Pérez (2004) resumida arriba no hubiera sido posible obtenerla en ausencia de los datos panel de Familias en Acción. Además de permitir la observación de la dinámica de los problemas de interés, una encuesta panel también permite, potencialmente, evaluar programas sociales.

Dentro de las encuestas longitudinales más importantes en el mundo se encuentran el Estudio de Panel de la Dinámica del Ingreso de Estados Unidos (PSID), que inició con 4,000 hogares a finales de los 1960's y actualmente

alcanzó mas de 7,000 hogares. En países en desarrollo la encuesta precursora de tipo longitudinal fue recogida durante 10 años por ICRISAT en las zonas rurales de India. También se cuentan las encuestas de vida familiar (FLS) de Indonesia y Malasia. México inició recientemente la recolección de dos puntos en el tiempo de datos panel, entre otras cosas para informar su plan de desarrollo nacional. En Colombia se recogieron datos panel de 10.000 hogares pobres de ciudades no capitales con población inferior a 100.000 habitantes, entre 2002 y 2003.

Asociado a las encuestas se encuentran no solamente mejores decisiones de política sino una producción académica importante, que de paso convoca a importantes investigadores a investigar la economía del país donde se dispone de estos datos.

Frecuentemente se arguye que las encuestas panel presentan el problema de desgaste, con sus potenciales implicaciones sobre el sesgo de selección. Con base en la experiencia del panel de Indonesia de los 1990s, Thomas *et al* (1999) muestra cómo es posible reducir de manera importante el problema desgaste, en buena medida con una detallada estrategia de diseño y captura, que incluye por ejemplo un cuestionario de familiares y amigos, a manera de contactos para re-ubicación del encuestado en el futuro. Franco (2004) discute una propuesta de encuesta panel para Colombia, señalando sus ventajas y desventajas.

VII. A manera de conclusión

Los siguientes serían los aspectos mas destacados del sistema de protección social ideal para Colombia, con base en los fundamentos conceptuales discutidos en la primera parte.

- El sistema de protección social de Colombia es un conjunto de herramientas para reducir la pobreza actual y futura, mediante la protección del *consumo* de los hogares, y el apoyo para que los hogares *aumenten su base de activos* productivos.

- El sistema se organiza en cinco componentes (salud, mercado laboral, desarrollo, protección de la infancia y asistencia social), que operan a través de tres instituciones: el Estado, el mercado y las instituciones informales, aunque el Estado tiene un rol predominante, bien prestando servicios ó regulando la actuación de los agentes privados.

- Se adopta una organización industrial con *actores especializados por funciones*, introduciendo la función articuladora centrada en los hogares, en manos de las Cajas de Compensación Familiar, entidades sin ánimo de lucro de derecho privado, que pasan de concentrarse en el mercado formal de trabajo para *ocuparse de la totalidad de los trabajadores formales, trabajadores informales pobres y no pobres*. La reforma espera que todos los colombianos estén afiliados a una Caja.

- Las cajas deben proveer servicios cuyos parámetros en conjunto provean un entorno adecuado de incentivos para que los hogares pobres, con menos incertidumbre, inviertan mejor y reduzcan la probabilidad de pobreza futura.

- Dentro de los servicios de protección se institucionaliza el programa de transferencias monetarias condicionadas *Familias en Acción como el nuevo subsidio familiar de los trabajadores pobres*, formales e informales.

- El MPS regula servicios dentro del sistema, procura ayudar a la formalización del empleo, y también fomenta el acceso a servicios por fuera del sistema, en particular microfinanzas, en tanto su rol crítico en proteger el consumo y apalancar la inversión de los hogares.

- El MPS organiza un *registro único de beneficiarios* de todos los programas del SPS para hacer seguimiento a los programas desde los hogares, y en asocio con otras entidades del Estado y Universidades implementa una *encuesta longitudinal de hogares* para hacer seguimiento a los problemas de riesgo y acumulación de activos, y para evaluar el impacto de los programas.

Bibliografía

Barrera, Felipe y Francisco Pérez-Calle (2004) "Consumption insurance: evidence from Colombia and Nicaragua", mimeo. IDB

Besley, Timothy (1995) "Non-market Institutions for Credit and Risk Sharing in Low-Income Countries" Journal of Economic Perspectives 9(3), pp. 115-127

Case, Anne, Robert Townsend, Jonathan Morduch and Timothy Besley (1995). "Symposium on Consumption Smoothing in Developing Countries," Journal of Economic Perspectives, 9(3), p. 81-128.

Coate, Stephen; Ravallion, Martin. Reciprocity without Commitment: Characterization and Performance of Informal Insurance Arrangements. Journal of Development Economics. Vol. 40 (1). p 1-24. February 1993.

Cochrane, John H. (1991). "A Simple Test of Consumption Insurance," Journal of Political Economy, 99(5), p. 893-920.

Das, Jishnu, Vijayendra Rao, and Michael Woolcock (2002) "Social networks and risk management strategies in poor urban communities: what do we know?" Forthcoming, World Bank Research Observer. Mimeo

Deaton, Angus (1992). Understanding Consumption. Oxford University Press: Oxford, p. 76-84.

Kahneman, Daniel y Amos Tversky (1979) "Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk" *Econometrica, 47*, 263-291.

Franco, Arturo (2004)

Friedman, Milton (1953) Choice, Chance and the Personal Distribution of Income. Journal of Political Economy, pp. 277-290

Friedman Milton (1957) A Theory of The Consumption Function. Princeton University Press.

Gill, Indermit, and Ilahi, Nadeem (2000) Economic Insecurity, Individual Behavior and Social Policy, Working Paper, First Draft, The World Bank, Washington, DC.

Holzmann Robert y Jorgensen Steen (2000) "Social Risk Management. Conceptual underpinnings for the social protection sector strategy paper" World Bank.

Kahneman, Daniel y Amos Tversky (1979) "Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk" *Econometrica, 47*, 263-291.

Kochar (1995) Explaining Household Vulnerability to Idiosyncratic Income Shocks. American Economic Review – May, pp. 159-164

Mace, Barbara J. (1991). "Full Insurance in the Presence of Aggregate Uncertainty," Journal of Political Economy, 99(5), p. 928-56.

Misión Social (2002) Familias Colombianas: Estrategias Frente al Riesgo. Departamento Nacional de Planeación – Colombia.

Morduch, Jonathan (1994). "Poverty and Vulnerability," American Economic Review, 84(2), p. 221-225.

Morduch, Jonathan (1999). Between the State and the Market: Can Informal Insurance Patch the Safety Net?. [Journal Article] World Bank Research Observer, Vol. 14 (2). p 187-207. August.

Morduch, Jonathan (1999b) "The Microfinance Promise," Journal of Economic Literature. Vol. 37 (4). p 1569-1614. December.

Nichols, Albert L & Zeckhauser, Richard J, 1982. "Targeting Transfers through Restrictions on Recipients," American Economic Review, Vol.72 (2) pp. 372-77

Pérez-Calle Francisco (2001) Ideas para Un Sistema de Protección del Ingreso en Colombia. Mimeo. Departamento Nacional de Planeación.

Pérez-Calle Francisco (2002) De la Seguridad Social Informal al Aseguramiento Institucional en Ecuador. IADB. Mimeo.
Pérez-Calle Francisco (2004) Suriname Social Safety Net Assessment. Mimeo. Inter American Development Bank.
Pérez-Calle Francisco y Germán Cano (2004) Pobreza y Vulnerabilidad en Colombia. Mimeo
Pritchett, Lant, Asep Suryahadi, Sudarno Sumarto (2001) Safety Ropes? Dynamic Benefit Incidence of Two Crisis Programs in Indonesia
Ray, Debraj (1998). Development Economics. Princeton University Press: New Jersey. p. 532-561; 591-615; 578-584.
Rosen, Harvey (1999) Public Finance. McGrew-Hill, Fifth Edition.
Rosenzweig, Mark R. Risk (1988) Implicit Contracts and the Family in Rural Areas of Low-income Countries.. [Journal Article] Economic Journal. Vol. 98 (393). p 1148-70. December
Rosenzweig Mark (2001) Savings Behavior in Low-Income Countries. Oxford Review of Economic Policy, Vol. 17 No. 1.
Tabor, Steven (2002) Assisting the Poor with Cash: design and Implementation of Social Transfer Programs. World Bank Institute, SP Discussion Paper No. 0223
Thomas D, Frankenberg E, Smith JP, 1999, "Lost But Not Forgotten: Attrition in the Indonesia Family Life Survey" RAND Labor and Population Program Working Paper Series 99-01, Santa Monica, CA: RAND.
Townsend, Robert M. (1994). "Risk and Insurance in Village India," Econometrica, 62(3), p. 539-91.
Townsend Robert (2003) Financial Markets and Poverty – An Algorithm for Policy Based Research and Research-Based Policy. Mimeo.