

Vulnerabilidad a la pobreza: ¿El Perú avanza o retrocede?¹

Minoru Higa - CEDEP

Introducción

De acuerdo con el Marco Social Multianual 2009-2011, “la primera política del Estado es la lucha contra la pobreza y la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas” (MSM, 2008). Para el año 2011, uno de los principales objetivos del gobierno de Alan García fue la reducción de la pobreza total al 30% (MSM, 2008).

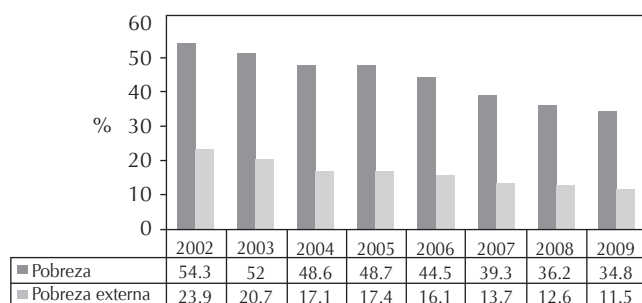
Entre el año 2002 y el 2009 pasamos de una situación en la que el 54.3% de peruanos vivía por debajo de la línea de pobreza a otra en la cual el 34.8% tenía un gasto en consumo menor al necesario para mantener un nivel de vida adecuado. Del mismo modo, la dinámica es similar en el caso de la pobreza extrema.

En términos generales, lo que las cifras sugieren es que el “Perú avanza”. Sin embargo, ¿estamos ante un cambio estructural o solo se trata de uno transitorio, relacionado con el *boom* económico de los últimos años? ¿Estamos asegurando que las personas que han logrado salir de la pobreza no sean vulnerables a caer en ella nuevamente?

El objetivo general del presente estudio es analizar la vulnerabilidad² de los hogares peruanos a caer

Gráfico 1

Perú: Pobreza y pobreza extrema, 2002-2009



Fuente: Informe técnico de Pobreza 2002-2008 [INEI].

Elaboración propia.



Ninguno de los indicadores de bienestar que actualmente se calculan en el Perú (incidencia de pobreza, necesidades básicas insatisfechas, déficit calórico, etc.) incluye la incertidumbre.

«¿estamos ante un cambio estructural o solo se trata de uno transitorio, relacionado con el boom económico de los últimos años? ¿Estamos asegurando que las personas que han logrado salir de la pobreza no sean vulnerables a caer en ella nuevamente?»

en situación de pobreza en el periodo 2002-2006³, periodo de expansión de la economía peruana. Asimismo, busca determinar si el *boom* de la economía

1/ Artículo basado en el estudio *Vulnerabilidad a la pobreza del Perú avanza o retrocede?*, desarrollado en el marco del concurso ACIDI-IDRC.

2/ Un hogar es considerado vulnerable a una pérdida futura de bienestar cuando esta es generada por un shock (al no haber certeza sobre su ocurrencia, el hogar vive en condiciones de incertidumbre) y el nivel de bienestar se ubica debajo del umbral fijado por alguna norma (o normas) socialmente aceptada (e.g. la línea de pobreza).

3/ En estricto, el periodo de expansión termina en el año 2008. Restringimos el periodo de análisis hasta el año 2006 porque el panel de datos (proveniente de las ENAHO) que se usará cubre el periodo 2002 al 2006.



La vulnerabilidad de un hogar no es observada directamente, solo puede ser predicha pues es un concepto *ex-ante* más que uno *ex-post*.

peruana ha contribuido a disminuir la incidencia de la pobreza, pero no necesariamente la vulnerabilidad de la población a recaer en ella.

La investigación responde a preguntas como: ¿La vulnerabilidad de los hogares peruanos se ha incrementado durante este ciclo expansivo de la economía? ¿En cuánto debe incrementarse el consumo de los hogares peruanos para compensarlos por vivir en una situación de desigualdad en incertidumbre? ¿Qué proporción de la vulnerabilidad es explicada por la pobreza y qué proporción por la incertidumbre? ¿Qué componente de la incertidumbre explica mejor la vulnerabilidad?, ¿la asociada a shocks covariantes, la asociada a shocks idiosincrásicos o la “no explicada”? ¿Qué quintiles de ingreso, departamentos y áreas geográficas son los más vulnerables? Y por último, ¿qué características poseen los hogares más vulnerables?

4/ Es una extensión multidimensional al índice de vulnerabilidad desarrollado junto con Dercon en: Calvo, C. & Dercon, S. (2005) *Measuring individual vulnerability*. Oxford: Economics Discussion Paper, 229.

5/ El enfoque es (i) monetario, porque no considera las otras dimensiones no monetarias de la pobreza (como desnutrición, exclusión social, etc.); (ii) objetivo, porque el estándar con el que se mide la pobreza no resulta de la percepción subjetiva de los individuos, sino a partir de un umbral calculado tomando en cuenta un conjunto de procedimientos estadísticos; y (iii) absoluto, porque se mide respecto al valor de un umbral que no depende de la distribución relativa del bienestar de los hogares [INEI, 2008].

6/ Ligon y Schechter (2003: p. 1) proponen el siguiente ejemplo para mostrar la importancia de incluir a la incertidumbre en el análisis: “Imagina el caso extremo de un hogar con un gasto en consumo esperado muy bajo, pero que tiene cero probabilidad de caer en hambruna. Si bien este hogar puede ser catalogado como pobre, no deseará estar en una situación en donde pueda obtener un gasto en consumo esperado mayor, pero con un gran riesgo de caer en hambruna”.

La contribución de este estudio está conformada por dos componentes. Por un lado, muestra si los últimos años de crecimiento económico de la economía peruana van de la mano con la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad de los hogares. Aprovecha la existencia del panel de datos 2002-2006 de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), y lo utiliza para analizar la pobreza desde una perspectiva dinámica. Por otro lado, estima una medida de bienestar que tome en cuenta la incertidumbre y que sea representativa a nivel nacional. Esta medida de bienestar resulta novedosa y necesaria de estimar pues ninguno de los indicadores de bienestar que actualmente se calculan en el Perú (incidencia de pobreza, necesidades básicas insatisfechas, déficit calórico, etc.) incluye la incertidumbre.

Justificación y relevancia

No hay muchos trabajos en el país que analicen la dinámica de la pobreza tomando en cuenta el concepto de vulnerabilidad y con datos recientes. El único estudio que trabaja con un enfoque similar es el de Calvo (2008). En él, el autor propone un índice que permitiría medir la vulnerabilidad a la pobreza multidimensional⁴ y controlar la complementariedad o sustituibilidad de las dimensiones con las que se pretende medir la pobreza. Utilizando datos para Perú que provienen del panel 1998-2002 (INEI), calcula el índice propuesto tomando en cuenta dos dimensiones de la pobreza: consumo y ocio (diversión). Sin embargo, como él mismo lo indica, “el tamaño de la muestra panel es desafortunadamente muy pequeño [272 hogares] para tener resultados representativos a nivel nacional” (Calvo, 2008: p. 1016).

En general, se han utilizado el ingreso o el gasto en consumo para describir el bienestar de los hogares menos afortunados. El Perú no es la excepción. En nuestro país, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) mide la incidencia de pobreza usando el enfoque monetario (absoluto y objetivo)⁵, el cual considera pobre “a todas las personas residentes en hogares particulares, cuyo gasto per cápita valorizado monetariamente no supera el umbral de la línea de pobreza” (INEI, 2008). Sin embargo, el bienestar del hogar no solo está en función del ingreso o del gasto en consumo, sino también de la incertidumbre⁶ que enfrenta, especialmente si se trata de un hogar con pocos recursos (Ligon y Schechter, 2003).

Encontramos siete análisis dinámicos de la pobreza en el Perú bajo el enfoque monetario. El último trabajo al respecto es de Chacaltana (2006) y los seis anteriores se muestran en el siguiente cuadro. Chacaltana (2006) analiza los patrones que influyen en la entrada

Tabla 1

Autor	Ámbito	N° Obs. panel	Año estudio	Medida de bienestar	% de hogares		
					Siempre pobre	A veces pobre	Nunca pobre
Herrera (1999)	Lima	3	26.6	Gasto Fam pc (ENNIV)	13,0%	41,0%	46,0%
Herrera (2001)	Perú	3	37.1	Gasto Fam pc (ENAHO)	27,0%	24.4%	48,6%
Herrera (2002)	Perú urbano	3	58.4	Ingreso Fam pc (ENAHO)	13,0%	35,2%	51,8%
Torres y Ponce (2001)	Perú	2	10.5	Gasto Fam pc (ENNIV)	31,1%	29,6%	39,3%
Glewwe y Hall (1998)	Lima	2	33.4	Gasto Fam pc (ENNIV)			
Escobal, Saavedra y Torero (2001)	Perú	2	29.2	Valor activos (ENNIV)			

Fuente: Chacaltana (2006)

y salida de los hogares a la pobreza utilizando el panel de datos 1998-2002, y encuentra que existe dos tipos de pobreza: la crónica (o de larga duración) y la transitoria (o temporal). Por lo tanto, Chacaltana (2006) concluye que se necesitan políticas sociales diferentes para cada tipo de pobreza.

En los documentos de Herrera (1999, 2001, 2002) se estima la probabilidad que poseen los hogares para transitar entre los diferentes estados de pobreza (siempre pobre, a veces pobre, nunca pobre) utilizando un modelo econométrico de tipo probit/logit multinomial. El autor encuentra que la composición del hogar, la posesión de activos y el nivel educativo son determinantes en la entrada y salida de la pobreza. El trabajo de Escobal, Saavedra y Torero (2001) también hace énfasis en la posesión y acceso a activos (privados, públicos y organizacionales) como determinantes de la distribución del gasto entre los hogares peruanos. Por último, tenemos el estudio de Glewwe y Hall (1998), que analiza si ciertos grupos socioeconómicos son más vulnerables que otros durante shocks macroeconómicos. Ellos encuentran que el nivel educativo y género del jefe del hogar, así como el porcentaje de niños en él, hacen que un hogar pueda ser más o menos vulnerable. Además, documentan que la presencia de transferencias no contribuye a reducir la vulnerabilidad del hogar a menos que estas provengan del extranjero.

¿Por qué no usar simplemente una medida de pobreza, como en los siete casos anteriores, cuyo cálculo es

más sencillo en términos relativos? Algunas respuestas provienen de la literatura internacional: (i) porque muchos hogares que no están en la pobreza reconocen que son vulnerables y que ciertos shocks pueden fácilmente empujarlos a la pobreza (Pritchett, 2000); (ii) porque la pobreza se refiere al estado socioeconómico corriente, mientras que la vulnerabilidad se centra en cambios en dichos estratos (Glewwe y Hall, 1998); (iii) porque el estatus de pobreza puede ser observado en un periodo específico, dada la medida de bienestar y el umbral de pobreza (Chaudhuri et al., 2002), en cambio la vulnerabilidad de un hogar no es observada directamente, solo puede ser predicha pues es un concepto ex-ante más que uno ex-post (Hoddinott y Quisumbing, 2003).

En relación con este último punto podemos añadir que “la medición de la pobreza tiende a envolver tres pasos: la elección de un indicador de bienestar, la identificación de los ‘pobres’ vía alguna norma –e.g. la línea de pobreza– y el proceso de agregación. Sin embargo, el análisis completo tiende a darse en un mundo de certidumbre: las medidas de pobreza son definidas después de que toda la incertidumbre alrededor del indicador de bienestar del individuo ha sido resuelta” (Dercon, 2006: p. 3). Esto no ocurre con la vulnerabilidad que es medida ex ante, “antes de que el velo de la incertidumbre sea levantado” (Dercon, 2006: p. 3).

Otras respuestas más vinculadas al diseño de políticas son: (iv) porque se debe generar medidas que permitan



Mientras los niveles de pobreza han seguido decreciendo, la vulnerabilidad a la pobreza se ha incrementado a pesar del boom de la economía.

conocer a los grupos que son vulnerables a una pérdida en su nivel de bienestar, no solo identificar a los hogares una vez damnificados (Chaudhuri, 2000 y Kamanou–Morduch, 2002); (v) porque las medidas de vulnerabilidad pueden ser descompuestas en medidas de pobreza e incertidumbre, y parece probable que las fuentes de incertidumbre pueden ser fácilmente direccionadas (y con pocos costos) en lugar de la pobreza (Dercon, 2006); (vi) porque no todos los hogares experimentan los mismos tipos de shocks y, por lo tanto, la causa de su pobreza difiere en cada caso (Chacaltana, 2006); finalmente (vii) si solo se midiese la pobreza se estaría subestimando el valor de los mecanismos que combaten la incertidumbre (i.e. los créditos, ahorros y seguros). Adicionalmente, (como señala Dercon 2006, pp. 15) “los conceptos de ‘capacidades’ y ‘resultados logrados’ sin el reconocimiento de la incertidumbre pueden obviar un elemento o dimensión importante en el bienestar”. Por ejemplo, la “medición de resultados logrados en salud, nutrición, consumo, longevidad o educación pueden omitir que ex ante ellos pudieron potencialmente estar peor o mejor”.

Así, queda clara la relevancia de estimar la vulnerabilidad a la pobreza de los hogares peruanos adoptando un enfoque que incorpore el concepto de incertidumbre.

7/ A partir del año 2008 se pregunta en la ENAHO si la persona tiene DNI. Por lo tanto, no podemos incluir esta variable en el estudio para el periodo 2002-2006. Tampoco se tomará en cuenta la variable: madre-padre adolescente (menor a 19 años) o madre, padre o cuidador solo/a con carga familiar de menores de 12 años.

8/ Todas las personas con 3 o más de estas características deben tener la primera prioridad en el acceso a los programas sociales (MSM, 2008).

Modelo

El modelo económico con el cual se estimó la vulnerabilidad está basado en la teoría del riesgo y la incertidumbre, uno de los enfoques descritos en el marco teórico, y tiene la siguiente estructura:

Datos

Los datos utilizados provienen del panel 2002-2006 de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) y han sido recolectados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Este panel incluye un total de 911 hogares a nivel nacional durante todo el periodo 2002 IV Trimestre-2006 IV Trimestre.

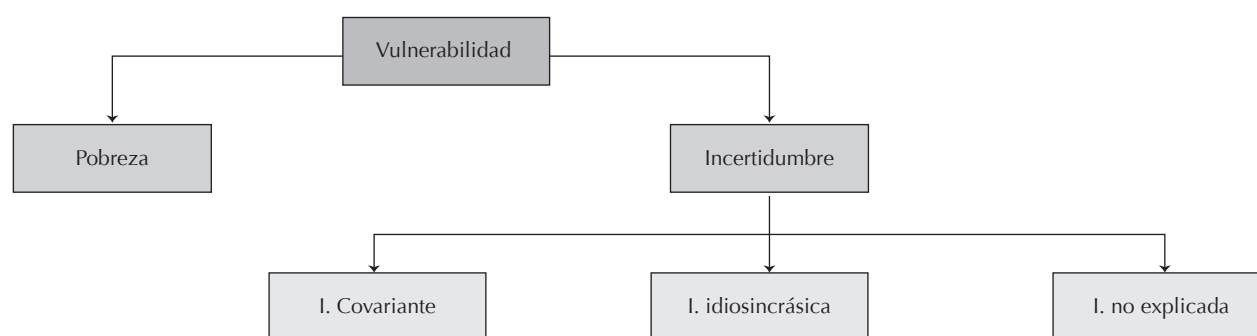
Utilizamos el gasto en consumo total del hogar en términos per cápita, es decir, la variable gasto en consumo total dividida por la cantidad de miembros que dicho hogar posea. De otro lado, la metodología requiere de la especificación de variables que capturen las características de los hogares y sus miembros, pues la vulnerabilidad está en función de ellas. Incluimos a cuatro de las seis⁷ variables identificadas como “factores de vulnerabilidad más importantes”⁸ según el MSM 2009-2011 para poder evaluar su significancia e importancia en nuestra medida de bienestar.

Análisis econométrico y resultados empíricos

A grandes rasgos se puede observar que las correlaciones de la vulnerabilidad y pobreza son muy parecidas, lo cual coincide con lo encontrado en las estimaciones previas. La variable educación es una de las más importantes en la reducción de la vulnerabilidad. En particular, si el jefe del hogar ha cursado el nivel secundario o superior, la vulnerabilidad de un hogar se reduce en 33% y 54%, respectivamente, en comparación a un hogar cuyo jefe del hogar se declara sin nivel educativo alguno.

La relevancia de la variable educación se debe a que “el acceso a una mejor dotación de capital humano (...) tiene un impacto significativo sobre la capacidad de un hogar para asegurar su consumo frente a shocks en sus fuentes de ingreso. De hecho, cabe esperar que un mayor grado de calificación permita el acceso a un empleo formal y, con esto, a mecanismos formales de crédito y seguro. Asimismo, un mayor grado de calificación facilita la reinserción en el mercado de trabajo y previene que el hogar

Gráfico 2



Elaboración propia.

«si el jefe del hogar ha cursado el nivel secundario o superior, la vulnerabilidad de un hogar se reduce en 33% y 54%, respectivamente»

tenga que reacomodar completamente su consumo a un shock como la pérdida temporal de empleo” (Castro, 2006: p. 18).

En general, los hogares que enfrentan menores niveles de vulnerabilidad comparten las siguientes características: (i) sus miembros están afiliados a algún seguro de salud; (ii) cuentan con acceso a servicios básicos, como agua, desagüe y electricidad; (iii) tienen acceso a las tecnologías de la información y comunicación, como el teléfono fijo o móvil, televisión, cable o internet; (iv) miembros del hogar con más años de escolaridad; y (v) los jefes del hogar son relativamente jóvenes. De otro lado, los hogares altamente vulnerables suelen ser ‘hogares grandes’ (i.e. el número de miembros en el hogar es elevado), cuyos miembros perceptores de ingresos son escasos. Además, las personas que integran estos hogares no saben leer ni escribir y el jefe del hogar es relativamente mayor en edad.

Conclusiones y recomendaciones de política

Las estimaciones parecen confirmar la hipótesis de trabajo. El boom de la economía peruana ha reducido los niveles de pobreza año tras año a partir del año 2002. Sin embargo, esta reducción en la

incidencia de la pobreza no ha estado siempre acompañada de una caída en la vulnerabilidad de los hogares peruanos a la pobreza. Entre el año 2002 y 2005, tanto la incidencia de la pobreza y el coeficiente de vulnerabilidad siguen una trayectoria decreciente, pero en los últimos años estas trayectorias han seguido direcciones opuestas. Mientras los niveles de pobreza han seguido decreciendo, la vulnerabilidad a la pobreza se ha incrementado a pesar del *boom* de la economía.

El *boom* de la economía peruana entre los años 2002 y 2006 ha contribuido con la liberación de la población de una situación de pobreza, pero no siempre ha logrado reducir la vulnerabilidad de la población a caer en ella. Lo sorprendente es que durante los últimos años de crecimiento (dentro del rango de años que se analiza en esta investigación) el ciclo expansivo de la economía peruana ha estado asociado con incrementos en los niveles de vulnerabilidad de la población a la pobreza⁹.

Entre los años 2005 y 2006 la vulnerabilidad aumentó; sin embargo, este incremento no llegó a alcanzar los niveles iniciales estimados en el periodo 2002-2003.

«Mientras los niveles de pobreza han seguido decreciendo, la vulnerabilidad a la pobreza se ha incrementado a pesar del boom de la economía»

9/ Estos resultados se obtienen tanto analizando los IV-trimestres de cada año como las bases anuales.

Por lo tanto, los resultados del estudio sugieren que el “Perú avanzó”, en términos de reducción de vulnerabilidad, entre el año 2002 y 2005; pero, luego, tuvo un “tropezón” que aparentemente lo hizo retroceder. Con el panel de datos 2002-2006 no es posible determinar si este incremento en la vulnerabilidad a la pobreza entre el año 2005 y 2006 es solo un “tropezón” en la reducción de la vulnerabilidad o si se trataría de un punto de quiebre que pone punto final a la mejora transitoria que los hogares peruanos han venido experimentando en los últimos años. Así, esta mejora transitoria no sería permanente debido a que el *boom* de la economía no se está aprovechando para asegurar que las personas que salen de la pobreza no sean vulnerables a caer en ella nuevamente. La distinción será posible cuando los nuevos datos del panel 2007-2010 sean publicados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

A través de la estimación del coeficiente de vulnerabilidad este estudio reconoce el importante rol de la incertidumbre en el bienestar de los hogares. De acuerdo con las estimaciones del 100% en compensación que un hogar promedio debiera recibir por vivir en condición vulnerable, aproximadamente el 22% se debe a la incertidumbre. Adicionalmente, los datos (anuales) sugieren que la incertidumbre ha tenido particular influencia en el comportamiento (con tendencia creciente) del coeficiente de vulnerabilidad en los últimos años. Por otro lado, esta investigación confirma que los hogares pobres son los más vulnerables. Otros estudios, como Castro (2006), Sharma et al. (2000), Moser (1998) y Narayan et al. (2000) también encuentran que los pobres resultan siendo los más vulnerables debido a que tienen acceso limitado al mercado de crédito formal, poseen ingresos inciertos por ser auto-empleados o trabajar en el sector informal, porque están más expuestos a desastres naturales debido a su ubicación geográfica, y a causa de que tienen limitado acceso al capital social al estar políticamente relegados, entre otras razones.

Por tanto, “si queremos que más familias accedan a los mecanismos de mercado para suavizar su con-

«los resultados del estudio sugieren que el “Perú avanzó”, en términos de reducción de vulnerabilidad, entre el año 2002 y 2005; pero, luego, tuvo un “tropezón” que aparentemente lo hizo retroceder»

sumo frente a distintos estados de la naturaleza, es necesario profundizar el acceso a servicios adecuados de educación” (Castro, 2006: p. 22). Educación es una variable que ayudará al hogar a insertar a sus miembros en el mercado laboral y tener menores tasas de dependencia.

Segundo, se debe tomar medidas ex-ante para reducir el impacto de la incertidumbre. El auto-aseguramiento (por ejemplo: ahorros), la asistencia en el manejo del riesgo del ingreso (por ejemplo: acceso al microcrédito), la compartición del riesgo en la comunidad son algunas medidas que van en esa dirección.

En tercer lugar, se debe tomar medidas ex-post cuando los hogares enfrentan shocks negativos. Por ejemplo, usar las transferencias focalizadas o condicionadas para asegurar un estándar de vida mínimamente aceptable. Asimismo, son necesarias medidas que faciliten el acceso de los hogares a los servicios básicos (agua, desagüe y electricidad) y a las tecnologías de información y comunicación (TIC). El vínculo entre las TIC y el mercado laboral es cada vez más fuerte. Finalmente, concentrarse en políticas para combatir la incertidumbre que el hogar enfrenta para asegurar su consumo frente a los shocks adversos no es incompatible con políticas pro-crecimiento económico y reducción de pobreza. Según Dercon (2006), la presencia de riesgos no cubiertos (por fallas en los mercados de créditos y seguros) hace que los hogares adquieran un portafolio de activos con bajo riesgo, pero también con bajos retornos.

En cuarto lugar, son necesarias medidas que faciliten el acceso de los hogares a los servicios básicos (agua, desagüe y electricidad) y a las tecnologías de información y comunicación (TIC). El vínculo entre las TIC y el mercado laboral es cada vez más fuerte. Así, hogares con mayor acceso a las TIC tendrán más probabilidades de incrementar el número de miembros perceptores de ingresos. Este tipo de medidas, sumadas a otras que buscan proteger al hogar de eventos idiosincrásicos, como el acceso a servicios de salud, contribuyen a reducir la vulnerabilidad.

En quinto lugar, concentrarse en políticas para combatir la incertidumbre que el hogar enfrenta para asegurar su consumo frente a los shocks adversos no es incompatible con políticas pro-crecimiento económico y reducción de pobreza. Según Dercon (2006), la presencia de riesgos no cubiertos (por fallas en los mercados de créditos y seguros) hace que los hogares adquieran un portafolio de activos con bajo riesgo, pero también con bajos retornos. Así, el hogar es inducido, por los shocks, a ser relativamente pobre. Por otro lado, la incertidumbre está vinculada a la pérdida



Son necesarias medidas que faciliten el acceso de los hogares a los servicios básicos (agua, desagüe y electricidad) y a las tecnologías de información y comunicación (TIC).

o destrucción de activos, debido a los shocks, y ello afecta la capacidad del hogar para generar ingresos futuros. Estos efectos permanentes causados por eventos transitorios pueden traer como consecuencia el retiro de los niños de las escuelas, menor rendimiento, menor capacidad para enfrentar el mercado laboral, etc., así como el entrampamiento de los hogares en la pobreza¹⁰.

Finalmente, futuras investigaciones podrían contrastar la medida objetiva de vulnerabilidad estimada en este estudio con medidas subjetivas que se pueden obtener a partir del módulo de percepción del jefe del hogar en el cuestionario ENAHO.01B. De otro lado, se podría realizar un análisis de sensibilidad utilizando distintas variables como umbrales de vulnerabilidad. También resultaría interesante estimar el porcentaje de hogares que sale de la pobreza y, sin embargo, sigue siendo vulnerable a esta, pues en este estudio solo se calculan los valores para el hogar promedio. Analizar transiciones entre estados “vulnerable y no vulnerable” entre los diferentes periodos también y estudiar por qué hogares que son pobres presentan coeficientes negativos de vulnerabilidad (¿no son vulnerables a la pobreza porque ya son pobres?); o por qué dentro de los quintiles con mayores ingresos existen hogares altamente vulnerables, son otras líneas de investigación con respecto al tema.

10/ Una trampa de pobreza puede ser definida como un resultado de equilibrio y como una situación desde la cual uno no puede emerger sin ayuda externa, por ejemplo, a través de una transferencia a un grupo en particular, como una redistribución o ayuda, o vía un cambio fundamental en el funcionamiento del mercado (Dercon 2006, pp. 10).