

Riesgo y oportunidad

La administración del riesgo como instrumento de desarrollo

MENSAJES PRINCIPALES

La administración del riesgo puede ser un poderoso instrumento de desarrollo

En los últimos 25 años, se han producido cambios sin precedentes en todo el mundo, muchos de ellos para mejor. Numerosos países de todos los continentes han emprendido un camino de integración internacional, reforma económica, modernización tecnológica y participación democrática. Las economías crecen, las personas logran salir de la pobreza, y cientos de millones disfrutan de los beneficios de una mejor calidad de vida y del intercambio científico y cultural entre países.

A medida que el mundo cambia, surge constantemente un mosaico de oportunidades. Sin embargo, con ellas aparecen también riesgos nuevos y antiguos, desde la posibilidad de perder el empleo, ser víctima de delitos y contraer enfermedades hasta la de que se produzcan turbulencias financieras, disturbios sociales y daños ambientales. Si se los ignora, estos riesgos pueden transformarse en crisis que echarán por tierra los logros conseguidos con gran esfuerzo y pondrán en peligro las reformas sociales y económicas que les dieron lugar. Las consecuencias de los riesgos mal administrados pueden destruir vidas, bienes, la confianza y la estabilidad social. Y a menudo son los pobres quienes llevan la peor parte.

En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2014* se sostiene que la solución no es rechazar el cambio para evitar los riesgos, sino prepararse para las oportunidades y los riesgos que los cambios conllevan. La administración responsable y eficaz del riesgo puede salvar vidas, evitar daños económicos,

impedir retrocesos en el desarrollo y abrir nuevas oportunidades. Puede asimismo generar seguridad y ofrecer un camino de progreso para los habitantes de los países en desarrollo y de otras naciones (recuadro 1).

¿Qué implica la administración eficaz del riesgo?

La administración del riesgo es un proceso que consiste en enfrentar riesgos, prepararse para ellos y lidiar con sus efectos. Su objetivo es doble: lograr capacidad de recuperación (esto es, la capacidad de las personas, las sociedades y los países para reponerse de perturbaciones adversas) y generar prosperidad, derivada del manejo exitoso de cambios que abren oportunidades para el desarrollo. La preparación ante el riesgo consiste en una combinación de tres acciones que pueden emprenderse por anticipado: adquirir conocimientos, generar protección y obtener seguros. Una vez que el riesgo (o la oportunidad) se hace realidad, las personas adoptan medidas para lidiar con lo que ha ocurrido, ya sea recuperándose de los efectos negativos o aprovechando las oportunidades. Una estrategia sólida de administración del riesgo incluye estos cuatro componentes, que interactúan y se refuerzan mutuamente (diagrama 1). Por ejemplo, un conocimiento más completo puede conducir a una asignación de recursos más eficiente entre los seguros y las medidas de protección. De igual modo, los seguros y las medidas de protección acertadas pueden facilitar la recuperación y el aprovechamiento de los efectos, y hacerlos menos costosos.

RECUADRO 1 Cinco ideas clave sobre el proceso de administración del riesgo extraídas del Informe sobre el desarrollo mundial 2014

1. Es necesario asumir riesgos para aprovechar oportunidades de desarrollo. El riesgo de inacción probablemente sea la peor opción.
2. Para hacer frente al riesgo con éxito, en vez de responder en forma no planificada e improvisada cuando se produce una crisis, es esencial adoptar una administración proactiva, sistemática e integrada del riesgo.
3. No basta con detectar los riesgos: los obstáculos para la administración del riesgo también se deben detectar, priorizar y abordar mediante acciones públicas y privadas.
4. Cuando los riesgos exceden los medios que tienen los individuos para encararlos por su cuenta, la administración del riesgo exige la acción y la responsabilidad compartida entre distintos niveles de la sociedad, desde los hogares hasta la comunidad internacional.
5. Los Gobiernos desempeñan un papel esencial en administrar los riesgos sistémicos, generar el entorno propicio para la responsabilidad y la acción conjuntas, y canalizar el apoyo directo a los sectores vulnerables.



DIAGRAMA 1 *Los componentes de la administración del riesgo y su interrelación*



Los beneficios de prepararse para el riesgo a menudo exceden sus costos

Las crisis y las pérdidas generadas por riesgos mal administrados son costosas, pero las medidas necesarias para lograr una mejor preparación frente a los riesgos también lo son. ¿Entonces vale la pena prepararse? La evidencia indica que los beneficios pueden ser mayores que los costos, a veces muchísimo mayores. Por ejemplo, un programa de suplementos minerales diseñado para reducir la malnutrición y los riesgos a la salud conexos puede generar beneficios al menos 15 veces superiores a los costos.

La administración del riesgo también supone evaluar los distintos riesgos y la necesidad relativa de prepararse para cada uno de ellos. Cuando los recursos son limitados, establecer prioridades y elegir entre distintas opciones se vuelve una tarea tanto inevitable como necesaria. Por ejemplo, un país pequeño propenso a sufrir lluvias torrenciales y expuesto a las perturbaciones financieras internacionales debe decidir cuánto gastará en prevención de inundaciones y cuánto ahorrará para amortiguar los efectos de la volatilidad financiera.

No se deben analizar solo los dilemas que conlleva elegir entre distintas opciones, sino también las sinergias. Estas pueden reducir el riesgo (la posibilidad de sufrir una pérdida) e incrementar a la vez los beneficios posibles. Como ejemplos paradigmáticos cabe citar las inversiones en nutrición y servicios preventivos de salud, la mejora en el entorno de negocios y las políticas monetarias y fiscales disciplinadas. Los casos de políticas que reducen riesgos y aumentan beneficios son numerosos y se los debe destacar, lo que no significa que no tengan costo alguno o que sean siempre fáciles de poner en práctica.

Las personas y las sociedades enfrentan dificultades para administrar el riesgo

Si la administración del riesgo puede generar efectos positivos y es una medida eficaz en función de los costos, ¿por qué las personas y las sociedades no logran hacerlo mejor? Si bien la respuesta específica varía en cada caso, siempre se relaciona con los obstáculos y las limitaciones que deben enfrentar los individuos y las sociedades, entre las que figuran la falta de recursos y de información, fallas en los conocimientos y

en la conducta, ausencia de mercados y de bienes públicos, y externalidades sociales y económicas. Esta observación conduce a una conclusión importante. No basta con detectar los riesgos: los obstáculos para la administración del riesgo también se deben detectar, priorizar y abordar mediante acciones públicas y privadas.

Enfoque holístico de la administración del riesgo

El esfuerzo de los propios individuos es esencial para administrar el riesgo, pero si estos no cuentan con un entorno que los respalde, su éxito será limitado (recuadro 2). La mayor parte de las personas está inherentemente mal preparada para enfrentar perturbaciones de gran envergadura (por ejemplo, la enfermedad del jefe de familia), sistémicas (como un desastre natural o una crisis financiera) o perturbaciones múltiples (por ejemplo, una sequía seguida por alteraciones en el precio de los alimentos). En estos casos, la administración del riesgo exige la acción y la responsabilidad compartida en distintos niveles de la sociedad, desde los hogares hasta la comunidad internacional. Estos sistemas sociales y económicos pueden contribuir a la administración del riesgo de los individuos de formas distintas pero complementarias.

- El *hogar* es la primera instancia de apoyo, pues aúna recursos, protege a sus miembros (en particular a los vulnerables) y les permite invertir en su futuro.
- Las *comunidades* ofrecen redes informales de protección y aseguramiento, pues ayudan a sus integrantes a lidiar con riesgos idiosincráticos y a unificar recursos para hacer frente a amenazas comunes.
- Las *empresas* pueden contribuir a absorber las perturbaciones y sacar provecho de la faceta de oportunidad de todo riesgo para brindar empleo más estable, incrementar los ingresos y generar mayor innovación y productividad.
- El *sistema financiero* puede ofrecer herramientas útiles de administración del riesgo, tales como instrumentos de ahorro, seguros y crédito, y administrar a la vez sus propios riesgos con responsabilidad.
- El *Estado* tiene la escala necesaria para administrar los riesgos sistémicos en el nivel nacional y regional, generar un entorno propicio para que los otros sistemas funcionen adecuadamente y brindar apoyo directo a los sectores vulnerables. Puede cumplir con estas funciones mediante la provisión de servicios de protección social (seguros y asistencia), bienes públicos (defensa nacional, infraestructura, orden público) y políticas públicas (normas, gestión macroeconómica).
- La *comunidad internacional* puede aportar conocimientos técnicos, facilitar la coordinación de las políticas y aunar recursos cuando los riesgos exceden la capacidad de los países o traspasan las fronteras nacionales o generacionales.

Estos sistemas interactúan unos con otros, a menudo complementándose y en ocasiones sustituyéndose en las funciones de administración del riesgo. Por ejemplo, las empresas dependen de la estabilidad macroeconómica, los servicios públicos y los productos financieros para mantener su dinamismo y continuar brindando ingresos y empleo a la población. El sistema financiero solo puede ofrecer herramientas de seguro, ahorro y crédito si en él participa un número suficiente de hogares y empresas, y si la economía muestra cierto grado de estabilidad y previsibilidad. Los mercados, en general, podrán brindar recursos y herramientas de administración del riesgo en una escala cada vez mayor si disponen de los servicios públicos necesarios, como el respeto de la ley y un marco regulatorio adecuado.

RECUADRO 2 Algunos datos concretos sobre el riesgo y su administración en el mundo

A pesar de que se han logrado ciertos avances, muchas personas siguen siendo vulnerables:

- Más del 20% de la población de los países en desarrollo vive con menos de US\$1,25 al día, y casi el 75%, con menos de US\$4.
- El 70% de quienes viven en países en desarrollo no utiliza instrumentos financieros formales.
- Más del 70% de la fuerza laboral de Asia meridional y África al sur del Sahara son trabajadores independientes y no pueden compartir el riesgo, como ocurre dentro de las empresas.
- En 2010, las personas que habitaban en países frágiles y afectados por conflictos constituían el 15% de la población mundial y un tercio de quienes vivían en la pobreza extrema.

Cuando el riesgo se administra mal, surgen las crisis:

- Mueren más personas a causa de las sequías en África que por otros desastres naturales, mientras que casi nadie ha muerto como consecuencia de una sequía en los países desarrollados en los últimos 40 años.
- La tasa de mortalidad derivada de enfermedades y lesiones entre los niños menores de 5 años es casi 20 veces más alta en los países de ingreso bajo que en los de ingreso alto.

- Entre 1970 y 2011, 116 países atravesaron 147 crisis bancarias; el promedio de la pérdida acumulada de producto durante los tres primeros años de las crisis en los mercados emergentes fue del 26%.
- La hambruna que padeció Somalia en 2011 y 2012 se cobró la vida de 258 000 personas, a pesar de las repetidas advertencias formuladas a lo largo de 11 meses; la comunidad de donantes internacionales dejó pasar las oportunidades de intervenir tempranamente por querer evitar riesgos políticos y de seguridad.

Una administración eficaz del riesgo puede mejorar la capacidad de recuperación frente a perturbaciones negativas y la habilidad de sacar ventaja de las positivas:

- Entre 1990 y 2010, la proporción de habitantes de los países en desarrollo con acceso a servicios de saneamiento adecuados se incrementó del 36% al 56%, mientras que la tasa de inmunización contra el sarampión se duplicó. La mortalidad infantil y materna cayó más del 40%.
- Los granjeros de Ghana e India (entre otros países) que tienen seguros de lluvia han incrementado sus inversiones en fertilizantes, semillas y otros insumos.
- Mientras que hace 10 años la mayoría de los países en desarrollo mostraba un sesgo procíclico, ahora más de la tercera parte de ellos aplica políticas macroeconómicas contracíclicas que permiten reducir las recesiones.

Incorporación de la administración del riesgo en los programas de desarrollo

En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2014* se ofrecen decenas de recomendaciones de política pública específicas para mejorar la administración del riesgo en los diversos niveles de la sociedad (recuadro 3). El consejo general, sin embargo, es que dichas recomendaciones deben implementarse de manera proactiva, sistemática e integrada para optimizar su eficacia. A tal efecto, en el documento se aboga por la creación de un consejo nacional de administración del riesgo en los países, lo que puede contribuir a incorporar esta tarea en los programas de desarrollo. Este consejo podría ser un organismo nuevo o el producto de la reforma de órganos existentes; lo más importante es poner en marcha un cambio de enfoque que lleve a una evaluación coordinada y sistemática de los riesgos a nivel nacional e incluso internacional. Para implementar esta recomendación, posiblemente se requiera un cambio significativo en cómo los Gobiernos elaboran y ejecutan sus planes generales, que les permita considerar el cambio y la incertidumbre como características fundamentales de las economías modernas.

Cinco principios de acción pública para una mejor administración del riesgo

El análisis plasmado en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2014* sugiere que la acción pública esencial para respaldar la administración del riesgo de los individuos puede orientarse mediante ciertos principios clave.

1. No generar incertidumbre o riesgos innecesarios

El Estado debería poner empeño en reducir los riesgos y atenuar la incertidumbre o, como mínimo, no empeorarlos. ¿Cómo o por qué los Gobiernos harían algo así? Primero, a través de sus políticas pueden perpetuar normas sociales que discriminan a determinados sectores, como las mujeres o grupos étnicos, y los hacen más vulnerables.

Segundo, los Gobiernos pueden favorecer al grupo que lo respalda políticamente, en detrimento de los intereses legítimos de otros habitantes. Tercero, es posible que un Gobierno desorganizado e internamente fragmentado adopte políticas ambivalentes o no aplique sus programas de manera eficaz. Por último, al encarar problemas complejos, los Gobiernos quizá se guíen por ideologías, ilusiones vanas o, sencillamente, la desesperación, en vez de aplicar medidas basadas en datos y análisis adecuados.

2. Proporcionar los incentivos adecuados para que las personas y las instituciones realicen su propia planificación y preparación, tratando, al mismo tiempo, de no imponer riesgos o pérdidas a terceros

Es esencial ofrecer los incentivos adecuados para evitar que algunas personas se beneficien a expensas de otras. Por ejemplo, los rescates financieros deben evitarse, pero si se hacen, deberían estar diseñados de manera que no generen incentivos incorrectos. La experiencia de Turquía tras la crisis bancaria de 2000-01 (y especialmente la firme posición de los organismos de regulación bancaria del país) es un excelente ejemplo. La protección social puede ser objeto de críticas por no alentar la autosuficiencia personal y constituir una carga insostenible para el Estado. Pero estos problemas pueden evitarse si al diseñar los programas se tienen en cuenta directamente los incentivos de las personas. Las redes de protección social bien diseñadas —como las transferencias monetarias condicionadas o los programas de ayuda laboral de Bangladesh, Brasil, India y México— han propiciado mejores prácticas familiares en las esferas de educación, salud y espíritu empresarial, manteniendo a la vez su sostenibilidad fiscal. Para administrar los riesgos con eficacia es fundamental que las personas modifiquen su actitud frente a la responsabilidad individual y social en dos aspectos: deben pasar de la dependencia a la autosuficiencia, y del aislamiento a la cooperación. Cuando se proporcionan los incentivos adecuados, se contribuye a ambos fines.

RECUADRO 3 Algunas recomendaciones de políticas públicas incluidas en el Informe sobre el desarrollo mundial 2014

Para los hogares:

- Seguro público de salud, administrado en asociación con el sector privado, con énfasis en la atención preventiva y el tratamiento de enfermedades contagiosas y accidentes.
- Educación pública, administrada en asociación con el sector privado, centrada en la generación de aptitudes flexibles, que puedan adaptarse a los cambios en los mercados laborales.
- Redes focalizadas de protección social para los pobres, por ejemplo, transferencias monetarias condicionadas que permitan pagos directos a mujeres.
- Leyes exigibles contra la violencia familiar y la discriminación de género.

Para la comunidad:

- Infraestructura pública dirigida a mitigar los riesgos de desastres, construida en consulta con las comunidades vecinas.
- Infraestructura de transporte y comunicaciones, en particular, para integrar y consolidar a las comunidades aisladas.
- Protección policial contra los delitos comunes y el crimen organizado, destinada especialmente a las comunidades en situación de riesgo.
- Leyes exigibles contra la discriminación racial o étnica.

Para el sector empresario:

- Seguridad y respeto en materia de derechos de propiedad privada.
- Regulaciones simples y previsibles sobre tributación, mercados laborales y entrada y salida de firmas.
- Regulaciones exigibles sobre seguridad en el lugar de trabajo, protección del consumidor y preservación del medio ambiente.
- Consideración de la posibilidad de desvincular los seguros sociales (es decir, los seguros de salud y las pensiones de jubilación) de la situación laboral.

Para el sistema financiero:

- Infraestructura financiera sólida (sistemas de pago, información crediticia) para facilitar la inclusión financiera y el desarrollo del sistema financiero.
- Regulación exigible que promueva la protección de los consumidores y la competencia entre las instituciones financieras.
- Regulación macroprudencial, para el sistema financiero en su conjunto, para reducir las crisis y evitar los rescates.
- Una estrategia nacional para el sector financiero que aborde las soluciones de compromiso que deben establecerse entre la inclusión, la profundidad y la estabilidad del sistema financiero.

Para la macroeconomía:

- Una política monetaria transparente y creíble, orientada a lograr la estabilidad de los precios y dirigida por un banco central autónomo.
- Para la mayoría de los países, un régimen cambiario flexible, en el marco de una política monetaria transparente y creíble.
- Una política fiscal sostenible y contracíclica, con la asistencia de un consejo fiscal independiente.
- Una reserva para pasivos contingentes, como desastres naturales, crisis financieras y pensiones para una población que envejece.

Para la comunidad internacional:

- Participación en acuerdos bilaterales, regionales y mundiales que promuevan intervenciones dinámicas y coordinadas para compartir el riesgo entre países, aumentar la capacidad nacional y afrontar los riesgos comunes.
- Para riesgos mundiales difíciles de abordar, como el cambio climático, formar una "coalición de voluntarios" con Gobiernos de países con intereses afines y crear incentivos para que otros se incorporen a la coalición.

3. Crear mecanismos institucionales que trasciendan los ciclos políticos a fin de mantener una perspectiva de largo plazo para administrar los riesgos

Es necesario contar con mecanismos institucionales que induzcan al Estado a mantener una perspectiva de largo plazo que perdure más allá de los cambios volátiles en la opinión pública o las alianzas políticas. Por ejemplo, los servicios de salud que brinda el Estado deben recibir financiamiento constante y sostenible para lograr su cometido. Tailandia y Turquía son ejemplos exitosos debido a su reciente cambio en favor de programas de seguro de salud universales. El sistema financiero debe lograr un justo equilibrio entre la inclusión y la estabilidad. En Malasia, el Banco Central prepara una estrategia de largo plazo para el sector financiero en colaboración con el Ministerio de Hacienda y el sector privado. Las políticas monetarias y fiscales contracíclicas también requieren una perspectiva de largo plazo. Con tal motivo, Chile, Colombia y Noruega apuntan a un equilibrio presupuestario a largo plazo.

4. Promover la flexibilidad dentro de un marco institucional claro y previsible

Para promover la capacidad de recuperación y aprovechar al máximo las oportunidades, es fundamental tener una flexibilidad que permita adaptarse a circunstancias nuevas. Los ejemplos más claros al respecto incluyen la migración familiar en respuesta a los cambios en las tendencias económicas y la innovación en las empresas para hacer frente a las perturbaciones de la tecnología y la demanda. El Estado enfrenta

el desafío de promover la flexibilidad y preservar al mismo tiempo una estructura institucional sensata, transparente y previsible. En el caso de las empresas, el modelo danés de "flexiguridad" proporciona ese equilibrio, pues combina la flexibilidad del mercado laboral con una sólida red de protección social y políticas de reinserción laboral. En cuanto a la macroeconomía, los regímenes de metas de inflación y tipos de cambio flotantes son un buen ejemplo de política monetaria flexible y a la vez acertada desde el punto de vista institucional.

5. Proteger a los grupos vulnerables y, al mismo tiempo, alentar la autosuficiencia y preservar la sostenibilidad fiscal

En el caso de los hogares sumamente vulnerables a las perturbaciones, el Estado puede proporcionar redes de protección social. Este tipo de sistemas se puede establecer aun en los países de ingreso bajo, siempre y cuando el apoyo esté focalizado en la población vulnerable y haya sido diseñado para incentivar el esfuerzo laboral. El Sistema de Protección Social Productiva de Etiopía, por ejemplo, protege a millones de hogares contra la inseguridad alimentaria y, al mismo tiempo, invierte en activos comunitarios. La comunidad internacional también puede proporcionar apoyo a las poblaciones vulnerables mediante recursos y conocimientos especializados. Aunque es objeto de muchas críticas, la ayuda externa ha tenido éxito cuando se proporcionó en forma coordinada con instituciones locales responsables, como ocurrió en Indonesia después del tsunami de 2004. Al promover el crecimiento sostenido, la administración eficaz del riesgo puede reducir la vulnerabilidad y contribuir a eliminar la pobreza extrema.