



Serie de Documentos de Discusión sobre la
Protección Social

**Manejo Social del Riesgo:
Un nuevo marco conceptual para la
Protección Social y más allá**

**Robert Holzmann
Steen Jørgensen**

Febrero del 2000

Unidad de la Protección Social
Red de Desarrollo Humano
El Banco Mundial

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

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

Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá

Robert Holzmann*
Steen Jørgensen**

Febrero del 2000
Documento de trabajo No. 0006 sobre protección social

Resumen

En este documento se propone una nueva definición y un nuevo marco conceptual para Protección Social que está cimentado en el manejo del riesgo social de los riesgos. El concepto replantea las áreas tradicionales de Protección Social (intervención en el mercado laboral, previsión social y redes de protección social) en un marco que incluye tres estrategias para abordar el riesgo (prevención, mitigación y superación de eventos negativos (shocks)), tres niveles de formalidad de manejo del riesgo (informal, de mercado y público) y varios actores (personas, hogares, comunidades, ONGs, diversos niveles de gobierno y organizaciones internacionales) frente a un contexto de información asimétrica y distintos tipos de riesgo. En esta visión ampliada de Protección Social, se pone énfasis en el doble papel que desempeñan los instrumentos de manejo del riesgo: se protege la subsistencia básica y al mismo tiempo se promueve la disposición a asumir riesgos. Se centra específicamente en los pobres, ya que son los más vulnerables a los riesgos y habitualmente carecen de instrumentos adecuados para manejarlos, lo que les impide involucrarse en actividades más riesgosas, pero a la vez de mayor rentabilidad, que les permitirían salir gradualmente de la pobreza crónica.

* Director, Departamento de Protección Social, Red de Desarrollo Humano, Banco Mundial
Teléfono: (1-202) 473.0004, Email: RHolzmann@Worldbank.org

** Jefe de Sector, Departamento de Protección Social, Red de Desarrollo Humano, Banco Mundial
Teléfono: (1-202) 473.4062, Email: SJorgensen@Worldbank.org

I. Introducción y Descripción General ¹

Protección Social generalmente definida como medidas del sector público para proveer seguridad de ingresos a las personas, está de vuelta en el temario internacional. La reciente experiencia en el este asiático ha demostrado que las altas tasas de crecimiento económico durante varias décadas pueden reducir la pobreza en forma impresionante. Sin embargo, la reciente crisis financiera también demostró que si no se cuenta con medidas de protección de ingresos y programas de redes de protección social adecuados, los individuos son muy vulnerables cuando el PIB cae de manera drástica, los sueldos disminuyen y/o aumenta el desempleo. Esto ha impulsado al G7 a solicitar que el Banco Mundial formule “Principios Sociales” y “Buenas Prácticas de Política Social” para guiar a las autoridades en sus intentos por mejorar las condiciones sociales mínimas de las personas, incluido el suministro de Protección Social en tiempos normales y en períodos de crisis y de tensiones (Banco Mundial, 1999a y b). En economías tipo OCDE, donde sí existen programas de Protección Social (como políticas de mercado laboral activo, previsión y asistencia social), los elevados y con frecuencia crecientes niveles de gasto público son motivo de inquietud, particularmente en la perspectiva de una población que envejece y el aumento de la competencia internacional. Por su parte, las economías en desarrollo tienen escasos recursos públicos y es poco lo que pueden gastar en proveer seguridad de ingresos a su población, a pesar de sus altos niveles de pobreza y la inseguridad en los ingresos de las personas en los mercados laborales tanto formales como informales.

La idea revolucionaria que define la frontera entre la era moderna y el pasado es el dominio del riesgo: la noción de que el futuro es más que un capricho divino y que los hombres y mujeres no son inermes frente a la naturaleza.

Peter L. Bernstein (1996): *Against the Gods – The remarkable story of risk.*

Este conflicto entre la necesidad de proveer seguridad de ingresos y la aparente falta de recursos financieros, si bien es pertinente, entrega poco alivio a los más de mil millones de personas en el mundo que viven con menos de un dólar al día, los desempleados debido a ajustes estructurales o a la globalización, y el creciente número de ancianos necesitados. Responsable de este conflicto podría ser en parte la definición tradicional de Protección Social, que en gran medida está orientada hacia medidas públicas de respuesta (especialmente en intervenciones del mercado laboral, previsión y redes de protección social). En primer término, la definición tradicional hace demasiado hincapié en el papel del sector público. En segundo lugar, la conceptualización común de Protección Social tiende a poner énfasis en costos y gastos netos, pero pasa por alto sus potenciales efectos positivos en el desarrollo económico. En tercer lugar, al clasificar las intervenciones de Protección Social en programas sectoriales se esconde lo que tienen en común. En cuarto término, pero más importante aun, el pensamiento tradicional proporciona escasa orientación para una perspectiva estratégica sobre una reducción

¹ Este documento es una versión de Holzmann y Jorgensen (1999) completamente revisada. Refleja las diversas críticas constructivas, comentarios y sugerencias recibidos durante presentaciones en conferencias, consultas con asociados internos y externos durante la preparación del Documento de Estrategias para el Sector de Protección Social y discusiones con muchos colegas y amigos dentro y fuera del Banco Mundial. Agradecemos especialmente por el estímulo recibido en la búsqueda del marco de manejo social de los riesgos de parte de Ashraf Ghani, Margaret Grosh, Michael Lipton, Paul Siegel, Michael Walton y Tara Vishwanath. Sin embargo, cualquier error es de nuestra responsabilidad.

efectiva de la pobreza que trascienda de las exaltaciones generales de no olvidar a los pobres que no pueden participar en un proceso de crecimiento con uso intensivo de mano de obra.

Las limitaciones del enfoque tradicional se sintieron seriamente cuando el área de Protección Social del Banco Mundial comenzó a preparar su Documento de Estrategia Sectorial, el que se basa en los logros (y fracasos) del pasado y, más importante todavía, define directrices estratégicas para sus futuras actividades crediticias y no crediticias². Además, los dramáticos efectos negativos de las crisis financieras globales revelaron la importancia de disponer de sistemas de Protección Social bien diseñados. No se contaba con ellos debido a la resistencia de los gobiernos a adoptar programas de Protección Social tipo OCDE y a la dependencia de una tradición, basados en el apoyo familiar. Finalmente, los programas de Protección Social diseñados bajo el marco tradicional sólo han tenido un éxito moderado en mitigar la pobreza en los países en desarrollo. Por estas y otras razones, en este documento se desarrolla una nueva definición y un marco conceptual llamado “Manejo Social del Riesgo”, el que debiera permitir un mejor diseño de Programas de Protección Social como un componente de una estrategia revisada de reducción de la pobreza.

La definición propuesta visualiza la **“Protección Social como intervenciones públicas para (i) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y (ii) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza”**. Esta definición y el marco implícito de manejo del riesgo social:

- Presenta a la Protección Social como una red de protección y a la vez como un trampolín para los pobres. Si bien debería existir una red de protección para todos, los programas también deberían entregar a los pobres la capacidad de salir de la pobreza o al menos, retomar un trabajo lucrativo.
- Visualiza la Protección Social no como un costo, sino más bien como un tipo de inversión en formación de capital humano. Un elemento clave de este concepto implica ayudar a las personas pobres a mantener el acceso a los servicios sociales básicos, evitar la exclusión social y resistir las estrategias de superación que tengan efectos negativos irreversibles durante eventos adversos (shocks).
- Se centra menos en los síntomas y más en las causas de la pobreza, proporcionando a los pobres la oportunidad de adoptar actividades de mayor riesgo, y de mayor rentabilidad, y evitando mecanismos informales poco eficientes y poco equitativos para compartir los riesgos.
- Considera la realidad. En la población mundial de 6 mil millones, menos de una cuarta parte de las personas tienen acceso a programas formales de Protección Social y menos del 5 por ciento puede confiar en sus propios activos para manejar con éxito el riesgo. Al mismo tiempo, la eliminación de la brecha de pobreza mediante transferencias fiscales hoy en día está más allá de la capacidad fiscal de la mayoría de los países clientes del Banco.

² El Documento de Estrategias para el Sector de Protección Social (SPSSP-*Social Protection Sector Strategy Paper*) actualmente está en proceso de finalización y su presentación ante el Consejo de Directores Ejecutivos del Banco Mundial está programada para el primer semestre del 2000. El documento se basa en los logros del sector de Protección Social y desarrolla la dirección estratégica del futuro trabajo en esta área. El sector de Protección Social es uno de los sectores más nuevos, y dinámicos del Banco Mundial. Por ejemplo el volumen total de préstamos otorgados se han multiplicado por seis desde 1992, alcanzando un volumen de más de \$3 mil millones en el año fiscal 1999.

El MSR (Manejo social del riesgo) se basa en la idea fundamental de que todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos de diferentes orígenes, ya sean éstos naturales (como terremotos, inundaciones y enfermedades) o producidos por el hombre (como desempleo, deterioro ambiental y guerra). Estos eventos afectan a las personas, comunidades y regiones de una manera impredecible o no se pueden evitar, por lo tanto, generan y profundizan la pobreza. La pobreza tiene relación con la vulnerabilidad, ya que los pobres habitualmente están más expuestos a riesgos, pero al mismo tiempo tienen poco acceso a instrumentos adecuados de manejo del riesgo. En consecuencia, el suministro y selección de instrumentos adecuados para el MSR se convierte en un medio importante para reducir la vulnerabilidad y proporcionar un medio para salir de la pobreza. Para ello se debe encontrar un equilibrio entre disposiciones de MSR (informales, de mercado, públicas) alternativas y estrategias de MSR (prevención, mitigación, superación de eventos negativos) y encontrar los correspondientes instrumentos de manejo en términos de oferta y demanda. Reconocer la importancia del manejo del riesgo para los pobres, junto con la necesidad de otorgarles voz y potenciar sus capacidades para la creación de oportunidades, también son parte esencial del Informe de Desarrollo Mundial 2000/01 sobre reducción de la pobreza que actualmente se encuentra en preparación (Banco Mundial, 2000).

La aplicación del marco de manejo del riesgo va bastante más allá de la protección social, ya que muchas intervenciones públicas (como políticas macroeconómicas sólidas, un buen ejercicio del poder y acceso a la atención de salud y educación básica) ayudan a reducir o mitigar los riesgos y en consecuencia, la vulnerabilidad. También amplía el marco de aplicación de la protección social, según su definición tradicional, extendiéndolo más allá de la entrega estatal de instrumentos de manejo de riesgo y atrayendo la atención hacia prestaciones informales y de mercado y sobre su eficacia y repercusión en el desarrollo y el crecimiento.

La estructura del documento sirve para destacar el fundamento, ideas principales y preguntas pendientes del nuevo marco y está orientada a estimular nuevas discusiones. En la Sección II se presentan los antecedentes y motivación para el marco conceptual, que está basado en las necesidades, desafíos y oportunidades del manejo del riesgo. En la Sección III se esbozan las dimensiones principales del marco conceptual, incluyendo tres estrategias para abordar el riesgo, tres niveles principales de formalidad en el manejo del riesgo, fuentes de riesgos y los diversos actores pertinentes. En la Sección IV se identifican las implicancias del marco y las interrogantes no resueltas, incluidas las barreras y superposiciones entre enfoques de manejo del riesgo, protección social más allá del aporte del estado y nuevos principios de orientación. En la Sección V se concluye con una visión del sector en el futuro.

II. Antecedentes: Objetivo, Desafíos y Oportunidades

Enfrentar el riesgo³, y en especial el riesgo del ingreso, no es un desafío nuevo para la humanidad. Pero están apareciendo nuevos desafíos, por ejemplo de la globalización, que hace

³ La noción de riesgo habitualmente se refiere a la incertidumbre o incapacidad de predecir y que genera pérdidas en el bienestar social. Para mayor conveniencia, usamos la palabra riesgo en su sentido más amplio, incluyendo tanto elementos predecibles como impredecibles. Para los individuos que carecen de instrumentos de manejo de riesgo, los eventos predecibles (como sequías estacionales) también tendrán efectos negativos en el bienestar y crearán riesgos a nivel de bienestar. Sin embargo, una noción más exacta como son las “fluctuaciones no deseables” (Sinha y Lipton, 1999) resulta algo engorrosa.

surgir la necesidad de manejar el riesgo de manera proactiva para poder aprovechar las oportunidades en términos de desarrollo económico y reducción de la pobreza. En esta sección se entregan los antecedentes y fundamentos para el nuevo marco conceptual.

1. Manejo del riesgo: Problemas Viejos y Nuevos

Las personas y las sociedades siempre han estado preocupadas de los desastres naturales (por ej., terremotos y erupciones volcánicas), los problemas climáticos (por ej., inundaciones y sequías) y los problemas relacionados con la salud (por ej., enfermedades individuales o epidemias, discapacidad, ancianidad y muerte). Los riesgos asociados a estas fuentes dieron origen a estrategias de precaución individuales (diversificación de cultivos y acumulación de mercancías, entre otros) y, quizás aun más importante, a la creación de mecanismos informales para compartir los riesgos basados en el intercambio, a través de familias extendidas, la entrega mutua de regalos, sistemas tribales igualitarios, esquemas para compartir las cosechas con los dueños de tierras, etc. Gran parte de la población de los países en desarrollo aún depende en gran medida o exclusivamente de estos sistemas informales para enfrentar el riesgo.

La industrialización y la urbanización trajeron consigo dos cambios importantes: un debilitamiento de los mecanismos tradicionales e informales para compartir los riesgos y la introducción de nuevos riesgos, principalmente los accidentes relacionados con el trabajo y el desempleo. El “problema social” resultante atormentó a los gobiernos y a la sociedad en las naciones recientemente industrializadas en la segunda mitad del siglo diecinueve y dio origen a la introducción de programas de “previsión social” en torno a la noción de los riesgos sociales (ver Hesse, 1997). Partiendo con la previsión social obligatoria para accidentes de trabajo, salud y vejez en algunos países desarrollados a fines del siglo diecinueve, unos 100 años más tarde la mayoría de los países industrializados cuenta con medidas públicas para enfrentar los “riesgos sociales” (como accidentes laborales, enfermedades, discapacidad, muerte y desempleo) para una parte importante de su población.

La evolución de los estados modernos en el Norte y la emergencia de los nuevos estados en el Sur luego del fin de la colonización planteó otras fuentes de riesgo: las que surgen a partir de las políticas económicas y el proceso de desarrollo. Tales riesgos incluyen inflación y devaluación inducidas por políticas, cambios en los precios relativos inducidos por tecnologías o el comercio, incumplimiento de programas sociales y cambios en la tributación. Todos ellos influyen de manera importante en el bienestar de las personas, los hogares y las comunidades. Además, el propio proceso de desarrollo, que puede incluir reasentamiento y degradación ambiental, puede aumentar los riesgos y efectivamente lo hace, como lo evidencia el creciente número de catástrofes naturales y las consecuencias más severas para la población a menudo pobre (IFRC&RCS, 1999).

Las recientes tendencias en la evolución de los sistemas comerciales, tecnológicos y políticos han generado grandes potenciales para mejorar el bienestar social en todo el mundo. La globalización en el intercambio de bienes, servicios y factores de producción ha posicionado a la comunidad mundial para cosechar los frutos de las ventajas globales comparativas. La tecnología está ayudando a acelerar la innovación y potencialmente podría eliminar las principales restricciones al desarrollo de mucha gente. Los sistemas políticos son cada vez más

abiertos, creando las condiciones para un mejor ejercicio del poder al hacer que aquellos que están en el poder sean responsables ante segmentos cada vez más amplios de la población. Al combinarse, estas tendencias crean una oportunidad sin precedentes para el desarrollo social y económico, reducción de la pobreza y crecimiento.

Sin embargo, el otro lado de la moneda muestra que exactamente los mismos procesos que permiten mejorar el bienestar social también aumentan la variabilidad de los resultados para la sociedad en conjunto y aun más para grupos específicos. La crisis financiera global de 1998 demostró esto a escala mundial. No existe certeza de que las mejoras se compartirán de manera generalizada entre las personas, hogares, grupos étnicos, comunidades y países. La expansión del comercio o el avance de la tecnología pueden agudizar las diferencias entre los “que tienen” y los “que no tienen”, de la misma manera que pueden aumentar las oportunidades para todos, dependiendo del contexto social imperante y las medidas políticas. La variabilidad del ingreso inducida por la globalización, combinada con la marginalización y exclusión social pueden, de hecho, aumentar la vulnerabilidad de importantes grupos de la población. En otras palabras, los riesgos son tan grandes como sus potenciales recompensas. Para hacer más complicado el tema, la tendencia hacia la globalización y la mayor movilidad de los factores de producción reduce la capacidad de los gobiernos para aumentar los ingresos y seguir políticas económicas independientes y, por lo tanto, tener políticas nacionales que ayuden a los segmentos pobres de la sociedad cuando más lo necesitan (Tanzi, 2000).

2. ¿Porqué es Importante un Buen Manejo Social de los Riesgos?

Instaurar y usar instrumentos apropiados de MSR para enfrentar las diferentes formas de riesgo de manera efectiva y eficiente⁴ es importante porque ellos (i) mejoran el bienestar individual y social en un entorno estático, (ii) contribuyen al desarrollo y crecimiento económico desde una perspectiva dinámica y (iii) operan como ingredientes cruciales para lograr reducir la pobreza de manera efectiva y duradera. Estas tres dimensiones están relacionadas entre sí, pero se analizarán brevemente por separado.

(i) Aspectos relacionados con la mejoría de una situación de bienestar estática

Un buen MSR puede lograr tres resultados primordiales en términos de mejorar el bienestar, incluso en un escenario estático: menor vulnerabilidad, mayor uniformidad del consumo y mayor equidad⁵.

Menor vulnerabilidad. La vulnerabilidad se puede definir como la probabilidad de resultar perjudicado por sucesos inesperados o como la susceptibilidad a impactos exógenos, trascendiendo la perspectiva tradicional de la pobreza (Lipton y Ravallion, 1995). La probabilidad de resultar perjudicado por un impacto depende de (i) la resistencia de una persona a un impacto determinado: a mayor resistencia (la capacidad de enfrentar un impacto), menor vulnerabilidad y (ii) la gravedad del impacto: mientras más grave sea el impacto y si no es posible reducir los riesgos, mayor será la vulnerabilidad. La susceptibilidad a un impacto depende de la capacidad de evitar los riesgos, lo que constituye otro aspecto del manejo del riesgo. Los pobres, y particularmente los muy pobres, son especialmente vulnerables, porque normalmente están más expuestos a los impactos y tienen menos instrumentos para manejar el riesgo y porque incluso un pequeño descenso en su situación de bienestar puede ser desastroso. El mejorar las capacidades de manejo de los riesgos por parte de los pobres y los no pobres reduce su vulnerabilidad y aumenta su bienestar. Por lo tanto, debería contribuir a reducir la pobreza transitoria y proporcionar una manera de salir de la pobreza crónica (Morduch, 1994).

Mayor uniformidad en el consumo. Las consideraciones económicas y la evidencia empírica sugieren que las unidades económicas prefieren uniformar el consumo, distribuyendo el gasto del ingreso esperado en consumo durante un largo período, incluso toda la vida (Alderman y

⁴ El marco del MSR aborda el riesgo en un sentido genérico, pero la mejor manera de entenderlo es en la forma de riesgo del ingreso (que abarca el ingreso de mercado, ingreso imputado, ingreso en especies, etc.). Esta amplia definición del ingreso también encara las inquietudes a nivel de servicios sociales que no se pueden comprar fácilmente en el mercado. Por lo tanto, el MSR no se limita al aspecto monetario del ingreso/consumo de los individuos u hogares; más bien sólo pone énfasis en el equivalente en ingresos por motivos analíticos. El término “social” se refiere a la forma del manejo del riesgo, que se basa ampliamente en intercambios entre personas, y no en la forma del riesgo. En otras palabras, analizamos el manejo social de los riesgos y no el manejo de los riesgos sociales.

⁵ El término equidad se puede interpretar de muchas maneras. Su uso más destacado está relacionado con la igualdad de los resultados (como ingresos, consumo o patrimonio) y un sentido de justicia. Sin embargo, hay diversas variables involucradas en la ponderación de la equidad y la falta de funciones adecuadas para evaluar todas esas variables implica que no es posible agregarlas en una única medida escalar. Esto ha llevado a Sen a sostener ya por algún tiempo que deberíamos pensar en la equidad en términos de una lista de comprobación y usar los resultados para “identificar las muestras evidentes de injusticia” (véase Sen, 1998). Nuestro uso del término está más cercano al uso tradicional del término “igualdad”.

Paxson, 1992; Besley, 1995; Deaton, 1997; Gerowitz, 1988). Esto se debe a que la materialización del ingreso es fundamentalmente estocástica y a que durante períodos de impactos negativos el ingreso puede ser muy bajo o incluso negativo, o debido a que hay bastante certidumbre respecto a acontecimientos futuros (como sequías estacionales, por ejemplo), pero no existen los instrumentos adecuados para guardar y transferir el ingreso al futuro. El acceso a instrumentos de manejo del riesgo, como las posibilidades de ahorro y desahorro, es un tema de importancia crucial para lograr un proceso de consumo uniforme que mejore el bienestar.

Una mayor equidad es el resultado de un buen manejo social del riesgo. Hay dos aspectos especialmente importantes:

(i) Si la sociedad valora una distribución más equitativa del bienestar entre los individuos, un mejor manejo del riesgo puede mejorar la distribución del bienestar en la sociedad sin redistribuir el ingreso entre los individuos. Bajo el probable escenario de que los estratos de ingresos más bajos sean quienes vean más restringida su capacidad de uniformar su consumo, los mejores sistemas de manejo de riesgo disminuyen esta restricción y, por lo tanto, ayudan a mejorar el bienestar de los segmentos inferiores; esto redundaría en una distribución más igualitaria del bienestar individual (Holzmann, 1990).

(ii) Históricamente, la equidad se analiza en términos de dos conceptos polares: equidad de oportunidad y equidad de resultados. El concepto de equidad de oportunidades reviste gran interés si las diferencias que se producen en la distribución del ingreso se deben sólo a diferencias en el esfuerzo individual; sin embargo, flaquea si se consideran los principales impactos que amenazan la supervivencia de los individuos. En este caso, las correcciones ex post se hacen imprescindibles, en otras palabras, la redistribución hacia los desafortunados. El concepto de equidad en los resultados resulta atractivo en términos morales, pero enfrenta dificultades una vez que se consideran los cambios en el comportamiento individual. Como consecuencia de lo anterior, al llevar a cabo intentos por mejorar la equidad, la línea divisoria entre el concepto mínimo de promover iguales oportunidades y el concepto máximo de intentar obtener iguales resultados es muy fina. Empero, la justificación para la redistribución se incrementa a medida que la materialización del aumento de ingresos individuales es determinada por factores externos, es decir, eventos negativos.

(ii) Aspectos relacionados con la dinámica del desarrollo y el crecimiento económico

El no contar con instrumentos de manejo social del riesgo o su falta de idoneidad afectará negativamente el desarrollo y crecimiento económico y puede perpetuar o incluso profundizar la pobreza, como se ilustra en los siguientes tres ejemplos. Disponer de la gama total de estos instrumentos debiera operar en sentido inverso.

Reducir la variabilidad del ingreso y el consumo. Hay dos formas de uniformar el bienestar de los hogares: (i) los hogares pueden uniformar los ingresos – esto normalmente se logra tomando decisiones conservadoras de producción y empleo y diversificando las actividades económicas o (ii) los hogares pueden uniformar el consumo endeudándose y ahorrando, acumulado y gastando activos, ajustando la oferta de trabajo (inclusive la de sus hijos) y utilizando sistemas formales e informales para compartir riesgos (Morduch, 1995). La falta de instrumentos eficientes para uniformar el consumo, ya sean éstos de mercado o suministrados

por el Estado, a menudo significa el uso de costosos mecanismos informales de superación después de producido el impacto negativo. Entre ellos, el retirar a los niños de la escuela, reducir la ingesta nutricional, vender activos productivos o descuidar la acumulación de capital humano. Las personas muy pobres están tan cerca de una “línea de supervivencia” que se tornan extremadamente aversas al riesgo y pueden exhibir no-linealidades en su comportamiento y resultados (Ravallion, 1997). Al tener conciencia respecto a la insuficiencia de instrumentos para uniformar el consumo y la aversión al riesgo, las familias asumirán actividades de bajo riesgo y baja productividad. Estimaciones para el sector agrícola en la India indican que el objetivo de uniformar el ingreso puede reducir las utilidades de las fincas en un 35 por ciento para el cuartil inferior de riqueza (Binswanger y Rosenzweig, 1993).

La efectividad y costos de las prestaciones informales. Los sistemas informales para compartir los riesgos a menudo están asociados con altos costos de transacción y costos de oportunidad encubiertos. Estos sistemas son básicamente una forma de seguro recíproco, con las siguientes características: aprovisionan a aquellos que lo necesitan, están guiados por un principio de reciprocidad equilibrada y no son un seguro en el sentido convencional⁶. Estos sistemas son informales, porque dentro de las sociedades agrarias tradicionales no hay medios legales para que los compromisos sean obligatorios o para hacer cumplir promesas de reciprocidad, lo que acarrea varias consecuencias:

- los muy pobres a menudo quedan excluidos, puesto que de ellos no se puede esperar un regalo compensatorio;
- tienden a colapsar o tornarse ineficaces en caso de impactos múltiples o de gran envergadura;
- se ejerce una fuerte presión social para exigir el cumplimiento del compromiso y esto a menudo está relacionado con estructuras sociales que inhiben el crecimiento (Platteau, 1999); y por último
- se basan en una “tecnología del compromiso” de intercambios de regalos a menudo ceremoniosos y caros, lo que puede representar una importante proporción del ingreso, (Walker y Ryan, 1990).

Los costos de las prestaciones públicas. Proporcionar instrumentos públicos para manejar el riesgo, como sistemas de pensión de régimen de pago con cargo a los ingresos corrientes, seguros de desempleo o asistencia social, pueden mejorar de manera considerable el bienestar de los individuos y el desarrollo de los países. Sin embargo, sistemas mal diseñados o implementados en forma deficiente, problemas de administración o una exagerada generosidad y los costos presupuestarios que esto implica, pueden causar importantes costos para el bienestar del individuo y la sociedad en su conjunto. Ejemplos de esto incluyen el funcionamiento del mercado laboral en los países de la OCDE (OCDE, 1994 y 1999), las repercusiones de un sistema de pensiones demasiado generoso en las finanzas públicas y la

⁶ La reciprocidad equilibrada significa que cualquier “regalo” genera un fuerte supuesto de que en algún momento, todavía desconocido, se producirá un regalo compensatorio. En este sentido, los sistemas informales de seguro pueden ser similares a un préstamo, donde el reembolso del préstamo es contingente a la situación (véase por ejemplo Plateau, 1996, Ligon et al., 1997). La evidencia de esto último se proporciona en Udry (1990, 1994) para Nigeria. En promedio, un deudor con buena realización reembolsa 20.4% más de lo que ha pedido prestado, mientras que un deudor con mala realización reembolsa 0.6% menos de lo que ha pedido prestado. Más aún, el reembolso depende de la realización del prestador. Un prestador con buena realización recibe en promedio 5% menos de lo que ha prestado, pero un prestador con mala realización recibe un 11.8% más de lo que prestó.

estabilidad macroeconómica de Brasil y las posibles consecuencias de un alto gasto social para la competitividad y el crecimiento económico mientras siguen existiendo importantes núcleos de pobreza. Estos ejemplos indican que los países industrializados también necesitan revisar sus actuales instrumentos de MSR para el beneficio de la población en general y específicamente, para los pobres.

(iii) Aspectos relativos a la reducción de la pobreza

A estas alturas, la especial importancia del manejo social del riesgo para reducir la pobreza debe haber quedado clara. Tiene tres componentes principales: reduce la pobreza transitoria, impide que los pobres se hundan más en la pobreza y entrega un medio para salir de la pobreza.

Según la mayoría de los datos de referencia, incluyendo el Cuadro 2.1, entre un quinto y la mitad de las personas que al momento de una encuesta se encuentran bajo una “línea de pobreza” normalmente no son pobres, si no que han sido empujadas hacia la pobreza en términos de consumo por acontecimientos del ciclo vital (como la formación de una familia) o, más a menudo, por pérdidas de ingreso (como desempleo o enfermedad), necesidades especiales (como tratamiento médico) y la falta de transferencia de los ingresos en el tiempo (Sinha y Lipton, 1999). El acceso a instrumentos de MSR adecuados podría disminuir en forma importante la pobreza temporal, puesto que reduciría la proporción de individuos que tienen un ingreso por sobre la línea de pobreza a lo largo de su vida, de convertirse en pobres en términos de consumo en algún momento específico.

Cuadro 2.1: Movilidad hacia y desde la pobreza en algunos países

		<i>Porcentaje de hogares:</i>		
		<i>Siempre pobres</i>	<i>Pobres algunas veces</i>	<i>No pobres</i>
China	1985-1990	6.2	47.8	46.0
Costa de Marfil	1987-1988	25.0	22.0	53.0
Etiopía	1994-1997	24.8	30.1	45.1
Pakistán	1986-1991	3.0	55.3	41.7
Rusia	1992-1993	12.6	30.2	57.2
Sudáfrica	1993-1998	22.7	31.5	45.8
Vietnam	1992/93-97/98	28.7	32.1	39.2
Zimbabwe	1992/93-1995/96	10.6	59.6	29.8

Fuente: Baulch y Hoddinott, 1999, y Borrador del Informe sobre la Pobreza en Vietnam, 1999.

Los pobres normalmente son los más vulnerables en una sociedad, ya que están más expuestos al conjunto de riesgos y al mismo tiempo tienen menos acceso a instrumentos adecuados para enfrentar dichos riesgos. Reducir los riesgos a través de medidas preventivas es prácticamente imposible, por cuanto esto trasciende la capacidad de una sola persona, un hogar y en muchos casos, una comunidad. Los instrumentos personales e informales de manejo de riesgos son efectivos sólo frente a riesgos menores o específicos para un hogar, pero tienden a colapsar cuando se produce un fuerte impacto que afecta a toda una comunidad. Por lo tanto, para enfrentar la situación, los pobres sólo pueden recurrir a mecanismos como sacar a los niños de la escuela, vender rápidamente sus activos a precios muy bajos y reducir la ingesta de alimentos, todos mecanismos que ponen en peligro sus futuras capacidades para generar ingresos, llevándolos hacia una pobreza aún mayor y tal vez a la indigencia.

Esta amenaza de caer en la indigencia y de no tener la capacidad de sobrevivir hace que los pobres sean aversos al riesgo y como consecuencia, renuentes a involucrarse en actividades que implican mayor riesgo y mayor rentabilidad. Por ello, los pobres no sólo no son capaces de aprovechar las oportunidades que se presentan en un mundo globalizado, sino que están mucho más expuestos a los crecientes riesgos que probablemente sean inherentes a este proceso. Sin la oportunidad de tomar riesgos e involucrarse en una producción más lucrativa, es probable que estos individuos y sus hijos vivan perpetuamente en condiciones de pobreza. El mejorar las capacidades de manejo del riesgo de parte de los pobres se convierte por tanto en una importante medida económica para una reducción duradera de la pobreza, no sólo para enfrentar las condiciones de pobreza transitoria (véase Banco Mundial, 2000).

III. Principales Elementos del Nuevo Marco Conceptual

1. Definición y Conceptos Clave

Una nueva definición amplia de Protección Social se centra en el concepto del manejo social del riesgo:

- La protección social consta de intervenciones públicas*
- (i) para asistir a los individuos, hogares y comunidades a manejar el riesgo en mejor forma y*
(ii) para prestar apoyo a los pobres en situación crítica

En esta definición se combinan los instrumentos tradicionales de Protección Social bajo un esquema unificador, incluidas intervenciones en el mercado laboral, programas de seguro social y redes de protección social. Su objetivo va más allá de la entrega de instrumentos para manejar el riesgo por parte del sector público y abarca acciones para mejorar los instrumentos de manejo del riesgo basados en el mercado y externos a él (informales). El concepto de manejo social del riesgo trasciende la nueva definición de Protección Social y abarca políticas de manejo del riesgo como proyectos agrícolas, que reducen los efectos de una sequía, y políticas económicas, que reducen los impactos macroeconómicos. Por otra parte, la definición de Protección Social va más allá del MSR e incluye medidas para apoyar a los pobres en condiciones críticas⁷.

Los principales elementos del marco de manejo social del riesgo son los siguientes:

- Estrategias de manejo del riesgo (reducción, mitigación y superación de eventos negativos);
- Sistemas de manejo del riesgo por nivel de formalidad (informales, de mercado y proporcionadas o gestionadas por el sector público) y
- Actores en el manejo del riesgo (desde individuos, hogares, comunidades, ONG, instituciones de mercado, gobiernos hasta organizaciones internacionales y la comunidad mundial en general).

Estos elementos se aplican en un contexto de (i) diferentes niveles de información asimétrica y (ii) diferentes formas de riesgo.

⁷ Los pobres en situación crítica son los pobres que no se pueden mantener a sí mismos, incluso si existieran oportunidades de empleo.

En las siguientes subsecciones presentaremos cada elemento en forma secuencial, comenzando con el tema de la información asimétrica y las principales formas de riesgo, puesto que ambos son fundamentales para los demás elementos del marco.

2. La Importancia de la Información (A-)Simétrica para el Manejo del Riesgo

La información asimétrica entre socios de mercado, individuos, grupos y el gobierno tiene una importante influencia en la forma y eficacia de los instrumentos de manejo del riesgo y en la capacidad del gobierno de lograr más igualdad en la distribución de ingresos y activos.

Al contar con información simétrica entre todos los actores económicos y mercados bien desarrollados, las fuentes y características del riesgo no tienen incidencia en su manejo: los contratos de seguro a todo riesgo/contingentes al estado emergen como el mejor y único instrumento para enfrentar cualquier tipo de riesgo (Recuadro 1). Sin embargo, una vez que se deja de lado esta referencia de importancia teórica, pero poco realista, el manejo del riesgo se torna bastante complejo. Cuando los individuos, hogares o comunidades cuentan con información privada, ciertos mercados de riesgo pueden no establecerse, tienden a colapsar o funcionan mal. El seguro se transforma en sólo una de las opciones, y a menudo ni siquiera la mejor, para enfrentar el riesgo; incluso, para muchos riesgos ni siquiera existen mercados de seguros contra ellos. Los contratos de trabajo y deuda surgen como una forma de evitar costosas verificaciones estatales. Los mecanismos informales para compartir riesgos substituyen a los instrumentos de mercado, particularmente al inicio del desarrollo económico, puesto que los sistemas financieros son muy vulnerables a información privada. En principio, el gobierno tiene una importante función que cumplir en cuanto a ayudar a establecer, reglamentar y supervisar los mercados de riesgos y proveer instrumentos de riesgo en aquellos ámbitos donde el mercado está destinado al fracaso. No obstante, la información asimétrica también aplica a la relación entre el ciudadano y el gobierno, lo que desemboca en falla del gobierno y riesgo político. Debido a ello efectivamente existen numerosos instrumentos para manejar los riesgos, suministrados por una multitud de actores con diferentes ventajas que cambian en el tiempo y difieren entre países.

Recuadro 1: Implicancias de la información (a)simétrica para el manejo del riesgo

En un mundo ideal del tipo Arrow-Debreu, con información simétrica y mercados completos, se supone que todos aquellos que toman decisiones en una economía pueden especificar, acordar y tal vez incluso verificar estados del mundo en los que conocen preferencias y creencias mutuas, es posible enfrentar todos los riesgos con soluciones de mercado y el gobierno puede intervenir con propósitos de distributivos y en una forma no distorsionante:

- Puesto que se conoce cabalmente cada riesgo, se puede establecer un precio justo en forma actuarial y aquellos individuos físicamente aptos pueden asegurarse a sí mismos contra todo riesgo y efectivamente lo hacen. En este escenario, el seguro (reclamos contingentes al estado) es el único y mejor instrumento para enfrentar todos los riesgos (incluyendo los desastres naturales).
- Todos aquellos individuos no aptos físicamente dependerían de transferencias fiscales o privadas (que se entregan por razones altruistas o de otro tipo).
- Se puede lograr una distribución más equitativa de los ingresos o activos a través de impuestos y transferencias a suma alzada de una forma no distorsionante, pero esto exige una redistribución del ingreso o la riqueza entre las personas.
- En este marco, en el cual cualquier resultado Pareto-eficiente se puede describir como un equilibrio de mercados perfectamente competitivos, es posible separar la eficiencia y la equidad.

El mundo descrito más arriba es un caso hipotético importante, pero sólo teórico, mientras que la información asimétrica en el mundo real, entre otros, genera lo siguiente:

- Riesgos morales, selección adversa de riesgo y derechos de propiedad insuficientes, lo que provoca el mal funcionamiento o colapso de los mercados de riesgos (y la necesidad de prestaciones y reglamentos públicos);
- Costos de transacción y el surgimiento de instituciones específicas, como contratos de mercado laboral y deuda, para evitar las costosas verificaciones estatales o acuerdos informales para compartir riesgos;
- Riesgo no exógeno, el que se puede controlar mediante actores económicos o verse influenciado por ellos;
- Situaciones en las cuales los contratos de seguro a todo riesgo/contingentes al estado ya no son el instrumento óptimo o algo menos que óptimo para manejar los riesgos;
- La importancia de las fuentes y formas que asume el riesgo para el diseño y la selección del o los instrumentos de manejo más apropiados;
- Combinación de consideraciones de eficiencia y redistribución – las intervenciones fiscales para aumentar la eficiencia ahora tiene efectos distributivos; las acciones redistributivas tienen efectos a nivel de eficiencia; y como resultado de ello, se puede lograr una distribución más equitativa del bienestar sin una redistribución del ingreso entre las personas;
- Distribución desigual de información asimétrica, en la cual hay muchos actores con diferentes ventajas en el manejo de los riesgos y como consecuencia, el surgimiento de la información como un bien y un instrumento de poder; y
- Fallas de mercado y gubernamentales en el suministro de instrumentos de manejo del riesgo, lo que provoca riesgos de mercado y políticos específicos que es necesario tomar en cuenta al diseñar programas.

Fuentes: Los autores y Stiglitz (1975 y 1988), Eichberger y Harper (1997), Kanbur y Lustig (1999)

3. Formas y Medición del Riesgo y su Importancia para el Manejo del Riesgo

Como se indicaba más arriba, en un mundo donde la información es asimétrica, las fuentes del riesgo y sus características influyen en la selección de los instrumentos para manejar dichos riesgos y, más aún, la medición del riesgo no se limita a una mera varianza/desviación estándar.

El riesgo y su medición tradicionalmente está relacionado con la variabilidad del ingreso o consumo, el que normalmente se mide por su varianza o desviación estándar. Sin embargo, si se desea medir la implicancia del riesgo en el bienestar, particularmente para los pobres, en muchos casos dicha medida puede resultar inadecuada. Es posible derivar tres medidas del riesgo de tres clases amplias de objetivos de manejo de riesgo a nivel del hogar, con diferentes requisitos de información y consecuencias para las estrategias sociales y familiares de manejo

Recuadro 3: Objetivos del manejo de riesgo y medición del riesgo

Objetivo de manejo de riesgo I: Minimizar la posible pérdida máxima de bienestar. Dicha función objetiva es particularmente importante para los más pobres, puesto que su máxima pérdida probablemente sea la indigencia o la muerte. La regla de decisión es el “principio mín-máx”, que consiste en evitar aquellas acciones que implican una máxima pérdida posible de bienestar. Esta regla de decisión no necesita información sobre probabilidades, sólo sobre el universo de las funciones de pérdida y el riesgo medido es una cantidad: la pérdida.

[min max (pérdida)]: cantidad

Objetivo de manejo de riesgo II: Minimizar la probabilidad de una pérdida en el consumo por debajo de un umbral dado. Dicha función objetiva es particularmente importante para los individuos que están cerca de la línea de pobreza. La regla de decisión es “seguridad ante todo”, lo que significa evitar acciones que generen un nivel de consumo esperado por debajo de un umbral predeterminado. Quien toma la decisión necesita información sobre el ingreso esperado de actividades y consumo máximo alternativos, y el riesgo medido es una probabilidad.

Objetivo de manejo de riesgo III: Maximizar la tasa de rentabilidad esperada dado un nivel determinado de variabilidad en la rentabilidad. Dicha función objetiva es particularmente importante para los individuos con niveles de ingreso más altos, para quienes el riesgo de un deterioro de la situación no está relacionado con la pobreza o la indigencia. La regla de decisión es maximizar la función de utilidad esperada, restringida por niveles de variabilidad en los ingresos asociados con las actividades de las decisiones. Quien toma la decisión necesita información sobre preferencias de riesgo, rentabilidad esperada generada por la cartera de activos y la distribución de la rentabilidad de diferentes asignaciones de activos. En el caso especial de una función de utilidad, $V(\mu, \sigma)$, que depende sólo de los dos momentos iniciales de una distribución probabilística de una asignación de activos, la función objetiva se puede escribir fácilmente y la desviación estándar σ se convierte en una medida sencilla del riesgo.

Fuentes: Los autores en base a Siegel y Alwang, 1999

del riesgo (Recuadro 3). Puesto que para los muy pobres la medida pertinente del riesgo es la máxima pérdida posible de bienestar, los instrumentos de manejo más adecuados son aquellos que reducen dicha pérdida al mínimo. Por ejemplo, a través de la entrega de atención de salud primaria o alimentos de emergencia. Puesto que para los individuos que se encuentran cerca de la línea de pobreza, la medida del riesgo pertinente es reducir al mínimo la probabilidad de quedar por debajo de un nivel de consumo predeterminado, los instrumentos más adecuados de manejo del riesgo serían aquellos que permiten uniformar el consumo a través de instrumentos de ahorro/desahorro. Para los grupos de mayores ingresos, la medida del riesgo pertinente es la desviación estándar del ingreso, por lo tanto, los instrumentos de manejo más adecuados serían la diversificación de la cartera y los seguros.

4. Principales Categorías de Estrategias de Manejo del Riesgo y Niveles de Formalidad

Dado que en el mundo real existe información asimétrica y que la forma que asume el riesgo es importante para la selección de los instrumentos para manejarlo, es un hecho que existen diferentes estrategias de riesgo y niveles de formalidad entre los cuales es útil establecer diferencias. La siguiente propuesta de diferenciación de tres por tres ya ha sido ampliada para ajustarse a fines analíticos y regionales (para África, véase Banco Mundial, 1999c) (Siegel y Alwang, 1999).

(i) Las estrategias de manejo del riesgo caben en tres grandes categorías:

- a. *Estrategias de prevención – reducir la probabilidad de un riesgo de deterioro (“downside risk”)*. Estas estrategias se aplican antes de que se produzca el riesgo. Al reducir la probabilidad de un riesgo adverso, se aumenta el ingreso esperado de las personas y se reduce la varianza del ingreso (y ambos efectos aumentan el bienestar). Las estrategias para impedir o reducir la ocurrencia de riesgos en los ingresos abarcan un amplio espectro y va más allá del ámbito tradicional de la Protección Social. Entre éstas se incluyen políticas respecto a una macroeconomía sana, la salud pública y el medio ambiente, además de educación y capacitación. Las intervenciones preventivas de Protección Social normalmente están vinculadas a medidas para reducir los riesgos en el mercado laboral, principalmente el riesgo de desempleo o subempleo o de bajos salarios por baja capacidad o mercados laborales de deficiente funcionamiento. Estas involucran estándares laborales y el (mal) funcionamiento del mercado laboral provocado por una discordancia en las capacidades de los trabajadores y la demanda, malas regulaciones del mercado laboral u otras distorsiones.
- b. *Estrategias de mitigación – para disminuir el posible efecto de un futuro riesgo de deterioro*. Al igual que en el caso de las estrategias de reducción, las estrategias de mitigación también se utilizan antes de que se produzcan los riesgos. Mientras las estrategias preventivas reducen la probabilidad de ocurrencia de los riesgos, las estrategias de mitigación reducen su potencial repercusión en caso de materializarse el riesgo. La mitigación de los riesgos puede tomar varias formas:
 - La diversificación de la cartera reduce la variabilidad del ingreso al basarse en una variedad de activos con rentabilidades no perfectamente correlacionadas. Esto exige la adquisición y administración de diferentes activos, como capital físico, financiero, humano y social en sus diferentes formas. Por ejemplo, si los individuos sólo pueden invertir en capital humano, aún es posible que lo diversifiquen en diferentes ocupaciones, pero tal vez en desmedro de la rentabilidad. Si las mujeres no pueden poseer o heredar propiedades y no tienen acceso a instrumentos financieros seguros, pueden adquirir oro y joyas. Puesto que estos activos a menudo generan una baja tasa de rentabilidad y una insuficiente protección contra el riesgo, el acceso a una gama más amplia de activos es vital para el manejo de los riesgos, especialmente para los pobres.
 - Los mecanismos de seguro formales e informales se caracterizan por compartir los riesgos (por ejemplo, cobertura conjunta de riesgos) a través de un número de participantes cuyos

riesgos no están (muy) correlacionados. Si bien el seguro formal se beneficia de un grupo grande de participantes, generando menos riesgos correlacionados, el seguro informal tiene la ventaja de una baja asimetría de la información. Las características de los seguros formales o de mercado son simples: el pago de una prima de seguro en base al riesgo genera futuros pagos contingentes al estado. Por el contrario, es más complejo describir los sistemas de seguros informales: las formas en que aparecen son diferentes y a menudo encubiertas, debido a que una “institución” desempeña funciones aseguradoras y no aseguradoras (como la familia y la comunidad).

- La cobertura del riesgo cambiario cobra mayor importancia para los mercados financieros (por ejemplo, contratos de tipo de cambio futuros) y se basa en el intercambio del riesgo o en pagar a alguien un precio para que asuma ese riesgo. Sin embargo, estos sistemas no parecen funcionar en un entorno de prestaciones formales y relacionadas con el trabajo y el ingreso: los efectos de la información asimétrica son demasiado fuertes. Sin embargo, es posible encontrar elementos en los sistemas informales/personales. Por ejemplo, varios acuerdos familiares (matrimonio) y algunos contratos laborales son más parecidos a una cobertura de riesgo cambiario que a los seguros.
- c. ***Estrategias de superación – aliviar el impacto del riesgo una vez que se ha producido.*** Las principales formas de superación consisten en el desahorro/endeudamiento individual, migración, venta de la mano de obra (incluyendo la de los niños), reducción de la ingesta de alimentos o la dependencia de transferencias fiscales o privadas. El gobierno cumple una importante función en ayudar a la gente a superar los impactos, por ejemplo en una situación en la cual un hogar específico no ha ahorrado lo suficiente para manejar riesgos catastróficos o repetidos. Los individuos pueden haber sido pobres durante toda su vida, sin posibilidad alguna de acumular activos, quedando en la indigencia con la más mínima pérdida de ingresos y corriendo el riesgo de sufrir daños irreversibles.

(ii) El nivel de formalidad puede diferenciar los instrumentos/sistemas utilizados bajo cada una de estas estrategias de manejo de riesgo. Se proponen tres diferenciaciones:

- a. ***Sistemas informales*** (como matrimonio, apoyo mutuo de la comunidad y ahorros en activos reales tales como ganado, bienes raíces y oro). A falta de instituciones de mercado y disposiciones públicas, la respuesta de cada hogar es la autoprotección a través de sistemas informales/personales (Alderman y Paxon, 1994, Besley 1995, Ellis, 1998). Éstos evitan la mayoría de los problemas de información y coordinación que generan la falla del mercado, pero pueden ser de eficacia limitada y resultar onerosos en función de sus costos directos y de oportunidad (Coate y Ravallion, 1993, Morduch, 1999a). Entre los ejemplos se incluye la compra y venta de activos reales, endeudamiento y préstamos informales, diversificación de cultivos y predios, el uso de tecnologías de producción más seguras (como producir cultivos que impliquen menos riesgos) y el almacenamiento de bienes para el consumo a futuro.
- b. ***Sistemas de mercado*** (como activos financieros —efectivo, depósitos bancarios, bonos y acciones— y pólizas de seguro). La oferta monetaria en un entorno de baja inflación, los activos financieros con tasas de rentabilidad positivas y determinadas por el mercado y las

pólizas de seguros justas en términos actuariales aumentan considerablemente la capacidad de los hogares (inclusive aquellos en pobreza) de manejar el riesgo. Sin embargo, su existencia exige el funcionamiento adecuado de diversas instituciones del mercado financiero (incluidos un banco central, sistemas bancarios, mercados de valores y compañías de seguros) y la experiencia indica que su desarrollo toma tiempo e implica superar muchos obstáculos. Además, los individuos necesitan un cierto nivel de conocimientos del mercado financiero para usar estos instrumentos de manera tal de mejorar su bienestar. Puesto que el desarrollo de buenas instituciones financieras es lento e incluso los buenos bancos no son muy propensos a prestar dinero a individuos que no cuentan con garantías, las instituciones microfinancieras que funcionan bien cumplen una función importante en muchos aspectos del proceso de desarrollo.

- c. *Sistemas provistos u ordenados por el sector público* (como previsión social, transferencias y obras públicas). Cuando no existen sistemas informales o de mercado para el manejo del riesgo o éstos colapsan o funcionan mal, el estado puede proporcionar u ordenar programas de seguridad (social) (para casos de desempleo, vejez, accidentes de trabajo, discapacidad, supervivencia y enfermedad). La participación obligatoria en una cobertura conjunta de riesgos puede obviar los problemas de selección adversa y crear efectos positivos en términos de bienestar. Puesto que estos programas a menudo están vinculados al empleo formal, la cobertura en los países en vías de desarrollo por lo general es baja. Por otra parte, los gobiernos cuentan con una gama de instrumentos para superar el efecto de la pérdida de ingresos en el consumo después de un impacto, como la asistencia social (esto es, facilitar transferencias en efectivo y especies condicionadas al nivel de ingreso), subvención de bienes y servicios básicos y programas de obras públicas. También puede proporcionar ingresos básicos de una manera universal a la población en su totalidad o a un subgrupo (como los ancianos). La opción dependerá de cuestiones de distribución, recursos fiscales disponibles, capacidades administrativas y el tipo de riesgo.

(iii) En el **Cuadro 3.1** se muestran **ejemplos del manejo social de los riesgos**, descompuestos de acuerdo al tipo de estrategia y nivel de formalidad.

5. Actores principales y su función en el manejo social del riesgo

Dado que el tema del manejo social del riesgo surge como resultado de información privada (asimétrica), es necesario considerar la función que desempeñan los actores/instituciones en su capacidad de enfrentar esta situación. La asimetría de información también promueve la aparición de instituciones de mercado imperfectas (falla de mercado) y un comportamiento gubernamental insensible (falla de políticas económicas) y por ello es necesario revisar las funciones relativas dentro de un contexto más amplio.

Los individuos/hogares básicamente tienen toda la información privada y por eso gran parte del manejo del riesgo se puede llevar a cabo a nivel de cada unidad familiar. La mitigación de los riesgos (a través de la adquisición de diferentes activos y contratos de seguro) y su superación (a través de decisiones de desahorro/endeudamiento) optimizan el patrón de consumo para una amplia gama de riesgos. Mientras mejores sean los instrumentos de mercado, mayor será el manejo del riesgo que se puede llevar a cabo en este nivel (Hoogeveen, 2000). En el mismo sentido, la falta de instrumentos de mercado adecuados produce un fortalecimiento de sistemas

informales de manejo del riesgo a nivel de cada hogar, los que son a menudo menos efectivos y dinámicamente ineficaces y tiene consecuencias sociales perjudiciales (como el trabajo infantil).

Después de las unidades familiares, las comunidades poseen una gran reserva de información privada. Por lo tanto, al no contar con instituciones de mercado adecuadas, las comunidades de los países en desarrollo han creado varios mecanismos informales para compartir los riesgos. Estos mecanismos proporcionan diversos instrumentos para mitigar y superar los riesgos, entregar protección y servicios que los instrumentos de mercado no pueden prestar y forman parte del “capital social”. Entre los ejemplos se incluyen los sistemas “susu” de África Occidental, organizaciones de apoyo mutuo reforzados a través de celebraciones y rituales en los países del Sur asiático y sociedades de entierro en los países andinos. A pesar de su función de compartir los riesgos, algunos sistemas pueden ser socialmente perjudiciales, ya que perpetúan las estructuras de dependencia o impiden el desarrollo económico (Platteau, 1999).

Las ONG pueden tener (o no) una cantidad de información privada similar a la de las comunidades muy cohesionadas, pero su naturaleza local e informal les permite supervisar mejor el comportamiento individual que las instituciones de mercado formales. Esto explica la existencia e importancia de los sistemas de microcréditos y ahorros auspiciados por las ONG en muchos países en desarrollo de todo el mundo.

Cuadro 3.1: Estrategias y sistemas de manejo social del riesgo – Ejemplos

Estrategias - Sistemas	Informal	De mercado	Públicas
Reducción del riesgo			
	<ul style="list-style-type: none"> • Producción menos arriesgada • Migración • Prácticas de alimentación y destete adecuadas • Participación en actividades de higiene y otras para impedir enfermedades 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación en el trabajo • Conocimientos del mercado financiero • Estándares laborales empresariales motivados por el mercado 	<ul style="list-style-type: none"> • Buenas políticas macroeconómicas • Capacitación previa al servicio • Políticas laborales • Estándares laborales • Intervenciones para disminuir el trabajo infantil • Políticas de invalidez • Prevención del SIDA y otras enfermedades
Mitigación del riesgo			
Cartera	<ul style="list-style-type: none"> • Múltiples trabajos • Inversión en activos humanos, físicos y activos reales • Inversión en capital social (rituales, regalos recíprocos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión en múltiples activos financieros • Microfinanzas 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de pensión • Transferencias de activos • Protección de derechos de propiedad (en especial para mujeres) • Apoyo para ampliar los mercados financieros a los pobres
Seguros	<ul style="list-style-type: none"> • Matrimonio/familia • Organizaciones comunitarias • Tenencia compartida • Trabajo vinculado 	<ul style="list-style-type: none"> • Rentas anuales para la vejez • Seguros de invalidez, accidentes y otros (p. ej., seguro de cultivos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguro obligatorio de desempleo, vejez, invalidez, supervivencia, enfermedad, etc.
Cobertura de riesgo contrario	<ul style="list-style-type: none"> • Familia ampliada • Contratos de trabajo 		
Superación del riesgo			
	<ul style="list-style-type: none"> • Venta de activos reales • Pedir prestado a vecinos • Transferencias dentro de la misma comunidad/caridad • Trabajo infantil • Desahorro en capital humano • Migración temporal/estacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Venta de activos financieros • Pedir prestado a bancos 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo en caso de desastres • Transferencias/Asistencia Social • Subvenciones • Obras públicas

Fuentes: Los autores, en base a Holzmann y Jorgensen (1999)

Las instituciones de mercado (como bancos y compañías de seguros) tienen que depender de la información pública y por ello enfrentan temas de riesgo moral y selección adversa. Por otra parte, si cuentan con una adecuada regulación y supervisión, el concepto del valor, en función del accionista las hace ser transparentes y altamente eficientes, entregándoles a los individuos de todo el país una amplia variedad de instrumentos para manejar riesgos. Las instituciones de mercado en un entorno competitivo también pueden ser instrumentos eficientes para entregar servicios financiados por el sector público (como colocación laboral, pagos de asistencia social, etc.). El mayor desafío en encarar el nuevo problema de agente principal que surge en este contexto es redactar contratos que eludan lo más posible el problema de la información privada.

El gobierno tiene muchas funciones importantes que cumplir en el área del manejo social del riesgo. Las más importantes son las siguientes: (i) ejecutar medidas de políticas para la prevención del riesgo; (ii) facilitar el establecimiento de instituciones financieras de mercado, establecer el marco legal habilitador, asegurar su fiscalización y supervisión y contribuir a facilitar el flujo de información; (iii) entregar instrumentos de manejo del riesgo en aquellas áreas en que el sector privado no funciona bien (por ejemplo, el seguro de desempleo) o donde los individuos carecen de la información para cubrirse adecuadamente (miopía); (iv) proporcionar redes de protección social para superar los riesgos; y (v) decretar la redistribución de ingresos si los resultados de mercado se consideran inaceptables desde el punto de vista del bienestar social.

Las instituciones internacionales como el FMI, el Banco Mundial, la OIT y las organizaciones de las Naciones Unidas, donantes bilaterales y la comunidad internacional en general son actores clave en el manejo social del riesgo, si bien sus funciones en ocasiones resultan controvertidas (véase Deacon et al., 1997). Las instituciones del Acuerdo de Bretton Woods son importantes en la provisión de fondos de ajuste y emergencia durante las crisis económicas y financieras y las organizaciones de las Naciones Unidas y los donantes bilaterales participan en los esfuerzos de alivio después de catástrofes naturales. Pero además de este apoyo para superar situaciones de riesgos adversos, las instituciones y muchas ONG internacionales también toman parte en actividades de reducción y mitigación del riesgo (por ejemplo, en normas ambientales y laborales, y perfeccionamiento del funcionamiento de los mercados financieros, respectivamente).

Todos estos actores no sólo ofrecen sistemas de manejo del riesgo, sino que pueden ser ellos mismos importantes generadores de riesgos. Ejemplo de ello son el apoyo a programas de desarrollo que aumentan ciertos riesgos para algunas personas, el riesgo del efecto de la ayuda en especies en los productores nacionales o el hecho de que algunos de los proveedores de servicios están en una situación monopólica y se aprovechan de ello, lo que aumenta el riesgo. Esto exige poner al MSR dentro de un contexto político y preguntarse bajo qué tipos de condiciones es más (o menos) probable que los actores generen riesgos u ofrezcan buenos sistemas de manejo del riesgo. La respuesta a estas preguntas dependerá en gran medida de las relaciones de poder y del grado de asimetría de la información.

IV. Principales Implicaciones del Nuevo Marco Conceptual y Preguntas Relacionadas

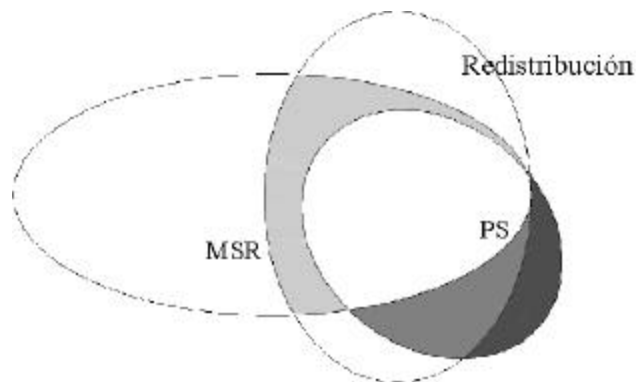
El marco del manejo social del riesgo tiene múltiples implicaciones para ámbitos que van desde la conceptualización de la Protección Social hasta el diseño y ejecución de programas. En esta sección se analizan las tres áreas principales de interés: ampliar las fronteras de la Protección Social, la Protección Social más allá de la prestación pública y nuevos principios rectores para la Protección Social.

1. Ampliar las Fronteras de la Protección Social

Una primera pregunta se relaciona con la superposición entre el manejo social del riesgo y una visión tradicional de la Protección Social, lo que tiene tres dimensiones principales:

- Muchas áreas de prevención y mitigación del riesgo, como las políticas económicas y otras políticas fiscales, reducen la vulnerabilidad y la variabilidad de los ingresos y por lo tanto respaldan los objetivos que se persiguen con la Protección Social, pero están bastante alejadas de ella. ¿Cuál sería la línea divisoria adecuada entre estas actividades y cuál es la función de la Protección Social?
- La redistribución del ingreso público trasciende de la transferencias a los más pobres. ¿Dónde están las fronteras con la Protección Social?
- Una versión ampliada de la protección social hace hincapié en los problemas relacionados con la exclusión y la necesidad de políticas públicas inclusivas. ¿Cabén dentro de los límites del manejo social del riesgo? En la Figura 1 se presenta el conjunto de las tres áreas de política y sus superposiciones y posibles fronteras.

Figura 1: Superposiciones y Fronteras entre Manejo Social del Riesgo, Protección Social y Redistribución



En la Figura 1, el área oscurecida del conjunto de Protección Social (PS) son aquellos temas al margen de la redistribución y el MSR, (SRM) como la exclusión social; el área gris oscuro es la intersección con la redistribución al margen del MSR, como el apoyo a los ingresos para los más pobres; y el área no sombreada es la Protección Social como parte del MSR, como se analizó más arriba. El área gris claro representa los temas de redistribución de los ingresos como parte del MSR, pero al margen de la Protección Social, como inversiones en infraestructura para impedir o mitigar los riesgos. Las áreas sin sombread del conjunto de

redistribución representan las medidas públicas para lograr una distribución más equitativa de los ingresos al margen de las consideraciones de manejo del riesgo, como la tributación progresiva a los ingresos. Por último, el área no sombreada del conjunto de MSR corresponde al manejo del riesgo al margen de la protección social, que se analiza a continuación.

(i) Manejo del riesgo al margen de la Protección Social y la función de esta última

Hay muchas áreas de la política pública que influyen en la vulnerabilidad y la variabilidad de los ingresos, que están claramente fuera del ámbito de la Protección Social, como por ejemplo la estabilidad macroeconómica, medidas preventivas contra catástrofes naturales e inversión en infraestructura (por ejemplo, suministro de agua y caminos). Enfrentados a los objetivos MSR, esto apunta a una función promotora y analítica de la Protección Social, una función que evalúa los efectos de estas políticas en términos de reducción/mitigación y de superación-alivio del riesgo.

Es importante promover y crear mayor conciencia respecto a la trascendencia que tienen las políticas generales en la creación de ambientes menos riesgosos para los hogares y las comunidades. Todavía hay algunos investigadores en el mundo desarrollado y autoridades económicas de los países en desarrollo que no comprenden cabalmente que una política macroeconómica estable, mercados financieros adecuados, el cumplimiento de los derechos de propiedad, el respeto a leyes laborales básicas y las políticas orientadas hacia el crecimiento son los principales y mejores ingredientes para enfrentar el riesgo y mejorar el bienestar⁸. Ante la presencia de estas políticas, los hogares son menos susceptibles al riesgo y, por lo tanto, son menos vulnerables y deberían ser capaces de uniformar su consumo en gran medida con la ayuda de instrumentos informales y de mercado. Esto exige medidas para lograr una mayor conciencia en los países en desarrollo y entre los donantes.

La Protección Social podría desempeñar una función específica en cuanto a alertar a otros sectores sobre la necesidad de medidas preventivas y sobre su eficiencia en función de los costos en términos de cálculos de valor presente. Entre los ejemplos recientes están los efectos de la corriente del Niño y las consecuencias de este impacto catastrófico para el bienestar de la población mundial. Las medidas ex-post de la capacidad de los gobiernos de enfrentar los efectos negativos en los ingresos pueden resultar más caras en términos de valor presente que las medidas ex-ante, como por ejemplo las inversiones en infraestructura pública (Vos y de Labadista, 1998).

El concepto de MSR puede ser un poderoso instrumento analítico para evaluar muchas medidas de políticas o proyectos (como la construcción de un camino o un sistema de riego) en relación a un aspecto de su potencial impacto para reducir la pobreza, a saber, sus efectos en el manejo de los riesgos. La construcción de un camino entre una aldea aislada y una ciudad mercado reduce la vulnerabilidad de la comunidad, por cuanto mejora el uso del comercio para efectos de compartir los riesgos (Collier y Gunning, 1999). De igual modo, los proyectos de

⁸ Ultimamente, la OIT, organizaciones sindicales internacionales (como la ICFTU) y ONG internacionales han tomado conciencia acerca de las consecuencias positivas que tiene la estabilidad macroeconómica para el bienestar y así lo han expresado abiertamente. Además, han mejorado su interacción con las Instituciones del Acuerdo de Bretton Woods al respecto.

riego son un instrumento clave para disminuir el alto riesgo que enfrenta la actividad agrícola cuando las lluvias son imposibles de predecir⁹.

(ii) Redistribución del ingreso dentro y fuera del ámbito de la Protección Social

La redistribución del ingreso cumple una importante función en las actividades del manejo social del riesgo y de Protección Social, pero no es necesariamente la única meta ni la más importante si se compara con una visión más tradicional de la Protección Social o del estado benefactor (véase Barr, 1998). Para algunos académicos y políticos, el objetivo principal que debe cumplir la Protección Social es lograr la redistribución de los ingresos y corregir la distribución primaria y de mercado de los ingresos para lograr una distribución final más igualitaria y corregida por el gobierno. En el marco del MSR, la redistribución del ingreso se considera un objetivo de equidad vinculado a impactos negativos y surge como un resultado importante de buenos programas de Protección Social en diferentes niveles:

- El apoyo a aquellos en condiciones de pobreza crítica es un objetivo fundamental de la Protección Social. Puesto que el financiamiento de las transferencias necesarias en efectivo o en especies requiere la aplicación de impuestos a los más adinerados, trabajen o no, implica una redistribución del ingreso sin que éste sea su objetivo fundamental.
- El objetivo de la Protección Social de mejorar la equidad implica una segunda oportunidad para llevar a cabo acciones de redistribución. Como mínimo, comienza al nivel de igualdad de oportunidades y como máximo, corrige los resultados que surgen de impactos negativos.
- El mejorar la capacidad de manejar los riesgos tiene importantes efectos redistributivos para las condiciones de bienestar individual, pero no se requiere una redistribución directa de los ingresos entre las personas para lograr una distribución más equitativa del bienestar.
- Sin embargo, muchos de los esfuerzos redistributivos de parte del gobierno que surgen a través de un mecanismo de transferencia de impuestos con un claro objetivo de redistribución de los ingresos o a través de los efectos distributivos del suministro de bienes públicos trascienden ampliamente el manejo social del riesgo y la Protección Social.

(iii) Protección Social e inclusión

En los últimos años, los debates políticos en torno a las políticas sociales y la discusión académica en torno a la pobreza y el mantenimiento del ingreso se han centrado en el concepto de “exclusión/inclusión social”. Los defensores de políticas destinadas a combatir la exclusión social sostienen que una Protección Social moderna no debería estar restringida a las formas tradicionales de apoyo a los ingresos, sino que debería considerar aspectos relativos a la cohesión social y demás temas afines. Conforme a su perspectiva, sería necesario formular políticas para aumentar la inclusión social (véase Badelt, 1999b).

La inclusión social también es uno de los objetivos principales de la misión y gestiones del Banco Mundial¹⁰. Esto hace surgir la pregunta de si la inclusión social es parte integrante de la

⁹ En el pasado, estas inversiones se evaluaban fundamentalmente en función de su rentabilidad esperada. En el futuro se puede agregar otra estimación: de qué manera la inversión afecta la vulnerabilidad. Esto exigirá nuevos datos y técnicas analíticas.

Protección Social. Puesto que la noción de “exclusión social” combina un atractivo altamente intuitivo con una definición flexible y poco clara, “debe ser tratada con cautela” (Gore, 1995, pág. 2), y la respuesta puede no ser fácil. En el Recuadro 5 se presentan los cinco principales tipos de exclusión social (véase también Silver, 1995). Nuestra opinión es que la inclusión social sí forma parte de la Protección Social y que sólo queda por responder en qué medida. Sin embargo, esa respuesta no es analítica, si no más bien política (de opciones).

Por una parte, los elementos como la inclusión social, cohesión, solidaridad y estabilidad son los resultados anhelados del manejo social del riesgo, objetivo que si bien ha sido ampliamente

Recuadro 5: Tipos de exclusión social

Dependiendo del nivel general de desarrollo de una sociedad, los siguientes ámbitos son los de mayor preponderancia:

- exclusión de bienes y servicios (esto significa no tener acceso a ciertos mercados de productos donde se ofrecen los bienes de consumo típicos de una determinada sociedad; sin embargo, también puede significar la exclusión del derecho a tener un sustento básico);
- exclusión del mercado laboral, que tiene aspectos materiales y no materiales;
- exclusión de la tierra, un aspecto específico de la exclusión social en los países en desarrollo;
- exclusión de la seguridad, que abarca seguridad material y física;
- exclusión de los derechos humanos, lo que puede significar el acceso real al sistema legal y a derechos políticos (participar en el ejercicio del poder estatal, libertad de asociación, el derecho a no ser discriminado) y derechos sociales.

Fuente: Badelt, 1999a

definido, está exclusivamente orientado hacia los aspectos del riesgo relacionado con los ingresos. Todos los objetivos de las políticas sociales descritos más arriba se pueden definir como externalidades positivas que resultan de un manejo social del riesgo bien diseñado y ejecutado. Por ejemplo, un sistema bien diseñado de apoyo de los ingresos para los desempleados no sólo mejorará el bienestar individual al reducir la vulnerabilidad y una mayor uniformidad del consumo, sino que también ayudará a la consecución de objetivos cualitativos, como la estabilidad social. Entregar apoyo a los ingresos de los ancianos no sólo mejora sus posibilidades de consumo, sino que también les permite participar de mejor forma en la vida social. Las medidas de asistencia social y el acceso a los servicios básicos de salud y educación para los pobres constituyen mejores oportunidades para que los padres y sus hijos se integren a la sociedad.

Por otra parte, las medidas de Protección Social podrían ir mucho más allá de las consideraciones exclusivamente financieras y de ingresos e incluir políticas más holísticas y activas que influyan en la estructura social de una economía. Este enfoque incluiría inversiones en infraestructura sociocultural, apoyando los sistemas informales y mejorando el sector que actúa sin fines de lucro. También podría incluir un fortalecimiento del “enfoque orientado a los derechos sociales” de la política social. Por último, incluiría una visión ampliada de los

¹⁰ “Nuestra meta debe ser reducir estas disparidades a través de los países y dentro de ellos, para que un número creciente de personas se una a la corriente económica y para promover un acceso equitativo a los beneficios del desarrollo, sin importar la nacionalidad, raza o género. Éste, el Desafío de la Inclusión, es el desafío de desarrollo clave de nuestros tiempos”. Palabras de James D. Wolfensohn en las Reuniones Anuales del Banco Mundial en Hong Kong, China, Septiembre de 1997.

instrumentos e instituciones que se usarán en el marco de la protección social, inclusive el concepto de “capital social”.

2. Protección Social más allá de su suministro público

Una implicancia fundamental del marco es que la Protección Social con frecuencia o principalmente se provee al margen del sector público, ya sea a través del sector informal o privado, e involucra a muchos actores, desde individuos, comunidades y ONG hasta gobiernos e instituciones internacionales. Surgen tres importantes preguntas al respecto: ¿Qué posibilidades tienen las intervenciones públicas de facilitar el manejo del riesgo en los demás sectores? ¿Cuál es la compensación en términos de desarrollo que resulta de apoyar o restringir el manejo social del riesgo en diferentes sectores? Y puesto que todos los actores actúan en su propio interés y bajo la restricción de información asimétrica, ¿cuáles son las consecuencias en términos de diseño y sostenibilidad?

(i) Intervención pública y MSR en el sector no gubernamental

La familia fue y probablemente sigue siendo la institución clave para manejar los riesgos idiosincrásicos. En esta unidad se produce la mayor parte del manejo del riesgo, puesto que las asimetrías en la información son pequeñas, la interacción sucede cotidianamente y los compromisos son fácilmente verificables (y tal vez exigibles). Si bien debido a la descomposición de la familia extensa en algunas partes del mundo han requerido medidas alternativas, como pensiones públicas o privadas, incluso la familia núcleo o la familia monoparental de los países industrializados de hoy usa muchas estrategias de manejo del riesgo. Pero el poder dentro de las familias no está distribuido en forma equitativa, la eficacia y efectividad del manejo social del riesgo posiblemente no sea neutra en términos de género y la situación legal o informal de las mujeres y niños puede no estar asegurada. Esto trae al tapete el tema de la posibilidad de los gobiernos de influir positivamente en el MSR informal a través de las leyes y de incentivos monetarios y no monetarios, entre otros. Si bien se dispone de evidencia selectiva respecto a los efectos de algunas intervenciones, nuestro conocimiento general al respecto aún es exiguo.

Hay incertidumbres similares en relación con las comunidades y ONG. Ambas son actores importantes en proveer instrumentos para manejar el riesgo y muchas se han desenvuelto sin intervención gubernamental. Los mecanismos informales para compartir los riesgos a nivel comunitario son una consecuencia de interacciones reiterativas y una práctica de compromisos que se ha desarrollado con el tiempo. ¿Pueden las intervenciones públicas estimular o fortalecer estos procesos? ¿Cómo? ¿O tal vez es más fácil influir en la creación y funcionamiento de ONG para que proporcionen instrumentos de MSR? Más aún, ¿cómo se puede hacer esto en forma sostenible?

En estas áreas recién analizadas del manejo social informal de los riesgos, disponemos de profusa información respecto a lo que han hecho los gobiernos para desplazar actividades convenientes de manejo del riesgo, algo de información respecto a lo que pueden hacer para desplazar mecanismos de superación negativos (por ejemplo, el trabajo infantil) y muy poco respecto a lo que pueden hacer para “atraer” intervenciones adecuadas de manejo de riesgo.

A diferencia de las prestaciones informales, parece haber una mayor comprensión del potencial del gobierno en establecer e influir en los instrumentos de mercado para manejar los riesgos. Cada vez se conoce más la función que cumple el gobierno como fiscalizador y supervisor de las instituciones del mercado financiero, que irónicamente se vio favorecida por las recientes crisis financieras mundiales. Pero las instituciones del sector formal son de poca o ninguna ayuda para los más vulnerables y marginales. En este aspecto se han puesto grandes esperanzas en el desarrollo de instituciones de microfinanciamiento, pero como señalan algunos autores, la promesa del microfinanciamiento puede haber ido mucho más allá de la evidencia (Morduch, 1999b). Lo que tanto las economías en desarrollo como las desarrolladas tienen en común, es la necesidad de ser “versadas en los aspectos del mercado financiero”, es decir, comprender la función y operación de los instrumentos e instituciones financieras disponibles.

(ii) Manejo social del riesgo y desarrollo económico

El MSR no es neutro frente al desarrollo económico (Ahmad, Dreze y Sen, 1991): puede apoyarlo al estimular la toma de riesgos, la selección de tecnologías más productivas y la forma en que enfrenta el tema del género; pero también lo puede obstaculizar a través de la eliminación del riesgo y la introducción de incentivos que cambien el comportamiento individual. Así, el apoyo de parte del estado a los instrumentos de manejo del riesgo son un instrumento importante para el desarrollo económico y puede generar una compensación entre efectividad a corto plazo y eficiencia dinámica a largo plazo.

Como se analizó en la Sección 2 (ii), hay muchos argumentos en favor de la visión que la insuficiencia de instrumentos de manejo del riesgo impiden la toma de decisiones eficientes y el crecimiento económico. Es probable que los canales más importantes en este sentido sean el asumir pocos riesgos, recurrir a mecanismos informales ineficientes para compartir los riesgos y adoptar decisiones sub-óptimas en tecnología de producción de parte de los pobres y casi pobres, todo lo cual contribuye a un bajo crecimiento y a la perpetuación de la pobreza. En comparación al autoaseguro, a su vez, los instrumentos adecuados de manejo de riesgo que proveen los mercados o gobiernos permiten que las personas asuman mayores riesgos. Esto es productivo y es posible considerar al riesgo como un factor de producción del mismo nivel que los factores más conocidos de capital o mano de obra (Sinn, 1998, citando a Pigou, 1992). Más aún, la falta de instrumentos adecuados para manejar el riesgo también hace que los países sean más vulnerables a los impactos externos, lo cual puede producir quiebres en su proceso de crecimiento. Hay evidencia empírica reciente según la cual la explicación del colapso en el crecimiento que han experimentado muchos países desde mediados de los años setenta podría radicar en los conflictos sociales pendientes y en las instituciones débiles para enfrentar dichos conflictos (inclusive un bajo nivel de redes de protección social) (Rodrik, 1999).

Por otro lado, sin embargo, el suministro de instrumentos de manejo de riesgo también puede modificar el comportamiento individual de manera perjudicial para el desarrollo económico. Cuando el sector público proporciona seguros contra el riesgo de perder los ingresos, esto puede mejorar el resultado ante una amplia variedad de riesgos, pero también puede reducir los esfuerzos individuales (por ejemplo en la búsqueda de trabajo) o hacer que se asuman demasiado o demasiado pocos riesgos. Esto puede estar agravado por una fuerte redistribución de los ingresos (que a menudo forma parte de los sistemas públicos de bienestar) y hay

evidencia empírica de los países de la OCDE respecto a que un aumento en el seguro contra el riesgo social en el estado benefactor reduce la capacidad empresarial (Ilmakunnas et al., 1999). Además, las intervenciones del estado benefactor pueden implicar una paradoja relativa a la redistribución, según la cual más redistribución tiene como consecuencia más inequidad de la distribución de ingresos anterior o posterior a los impuestos (Sinn, 1995 y 1998). Esto exige una cuidadosa evaluación analítica y empírica de los instrumentos de manejo de riesgo ofrecidos y administrados por el sector público.

A partir de instrumentos de MSR informales en las economías menos desarrolladas, también es posible verse enfrentados a una compensación entre efectividad distributiva (a corto plazo) y eficiencia dinámica (a largo plazo). Una amplia variedad de sistemas informales pueden ser eficientes en mitigar el riesgo del grupo al cual cubren, pero pueden tener altos costos para los ingresos actuales y futuros, en especial para los pobres. Por otra parte, muchas alternativas que proporciona el sector público parecen ser onerosas en el corto plazo, porque es necesario recaudar recursos presupuestarios adicionales, pero pueden significar ganancias en eficiencia en el largo plazo si, por ejemplo, se eliminan las estructuras institucionales informales represivas y las tecnologías de producción de bajo nivel. Por lo tanto, es posible que se produzcan compensaciones entre ganancias económicas y una mejora en la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno a largo plazo y el costo a corto plazo del nuevo sistema de manejo de riesgo, el que probablemente afectará de manera especialmente gravosa la restricción presupuestaria a corto plazo de países con baja capacidad tributaria.

(iii) Temas relativos a la sostenibilidad política

Los debates en torno a los programas de Protección Social (o más generalmente sobre el estado benefactor) se han abordado desde hace mucho en términos de una simple compensación entre equidad y eficiencia, una vez definida la función del bienestar social respecto a las situaciones en materia de ingreso individual. Sin embargo, la experiencia con las intervenciones públicas y los intentos de reforma han demostrado que la mejor solución técnica puede no ser sostenible en términos políticos¹¹. Por este motivo, el diseño original óptimo se desdibuja o queda totalmente invertido, mientras que los cambios hacia una solución potencialmente sostenible algo menos que óptima resultan difíciles o incluso imposibles en términos políticos. Esto indica que las consideraciones de economía política tienen que formar parte del diseño y reforma del sistema. Y la simple compensación debe ser ampliada a un “*menage-à-trois*”: equidad, eficiencia y sostenibilidad política. El deterioro en el diseño del sistema y en la ejecución de programas públicos de Protección Social es una consecuencia de los cambios en coaliciones electorales, al igual que de los intereses personales de los políticos y burócratas. Una forma de proteger el diseño original es el establecimiento de un mecanismo adecuado de autocompromiso, mayor transparencia y responsabilidad más rigurosa. Entre los ejemplos relativamente exitosos de mecanismos de autocompromiso se incluyen las proyecciones fiscales a largo plazo bajo el sistema de pensiones de EE.UU., la fijación del presupuesto al valor presente en Nueva Zelanda y las evaluaciones periódicas de todos los programas existentes y de los cambios propuestos en muchos países industrializados. Si bien estos

¹¹ Por ejemplo, los fondos de reserva en los sistemas de pago con cargo a ingresos corrientes de los países en desarrollo normalmente se han agotado debido al incremento de beneficios o sencillamente a robos. Estos fondos se deberían haber reservado para una tasa contributiva menor y de nivel más estable.

cambios recientes son estimulantes, queda más por hacer con respecto a los países clientes del Banco.

Una vez que la sostenibilidad política se convierte en un criterio que se toma en cuenta en el diseño del programa, la elasticidad ante el riesgo político se transforma en un importante elemento para la selección del programa. La supuesta compensación entre equidad, eficiencia y sostenibilidad sugiere que es posible seleccionar una solución explícita algo menos que óptima desde el punto de vista de la equidad o eficiencia si se considera que es más elástica al riesgo político. Entre los ejemplos se incluyen las cuentas de ahorro individual para encarar el riesgo de ingreso a causa del desempleo o problemas de salud, en comparación con prestaciones sin financiamiento administradas por el sector público.

En términos políticos resulta muy difícil reformar los programas públicos de manejo de riesgo, como las pensiones o beneficios en caso de enfermedad o desempleo. Los obstáculos más comunes son los intereses creados, derechos adquiridos o falta de credibilidad respecto a las alternativas propuestas. Si bien la resistencia a los cambios no es algo específico de los programas de Protección Social, el problema es particularmente generalizado y difícil de superar. Esto indica que para poder ser capaces de introducir nuevos y mejores instrumentos de manejo social de los riesgos, se requiere entender mejor la economía política de la reforma.

4. Nuevos Principios Rectores para la Protección Social

Para que un marco conceptual sea útil en términos operativos, debe ayudar a derivar recomendaciones de políticas. En esta sección se describen algunos de los principios rectores que se desprenden del marco del MSR, modificados según la experiencia de los programas de protección social.

(i) Adoptar una visión holística

La complejidad del marco del manejo social del riesgo exige una visión holística de los problemas, opciones y actores:

- a. A nivel de problemas y opciones, el MSR exige olvidarse de la categorización estricta de los programas tradicionales en cilindros (esto es, pensiones públicas, intervenciones del mercado laboral y redes de protección social) y ver la interrelación, interacción con los sistemas informales y de mercado y la capacidad de reemplazar y complementar (parcialmente) las principales estrategias;
- b. A nivel de actores, exige una estrecha interacción entre los principales interesados (las personas), aquellos que los gobiernan y aquellos de las instituciones que desean ayudar;
- c. A nivel de información, el nuevo enfoque requiere un conjunto de datos nuevos, o por lo menos diferentes, para fijar puntos de referencia y llevar a cabo evaluaciones y para contar con mejores técnicas analíticas. Aún no existen datos para medir y evaluar la eficacia de los instrumentos de MSR alternativos y su futura disponibilidad podría exigir un esfuerzo conjunto de los países, instituciones internacionales y otros actores nacionales e internacionales.

(ii) Equilibrar las estrategias de superación, mitigación y reducción de los riesgos

En términos estrictos, el mejor manejo social del riesgo es garantizar que el riesgo (de deterioro) nunca se produzca. Luego viene la mitigación del riesgo, puesto que los efectos de los riesgos se reducen ex-ante. La superación del riesgo es básicamente la estrategia residual si todo lo demás ha fracasado. Sin embargo, puesto que cada una de estas estrategias tiene costos directos y de oportunidad, el depender completamente de la reducción o mitigación del riesgo pueden no ser ni eficaz ni factible. La experiencia de las antiguas economías de planificación central ha demostrado que el intento de eliminar todos los riesgos ex-ante planificando las cantidades, fijando oficialmente los precios y concentrando la propiedad de todos los medios de producción en el sector público tiene graves costos en términos de un crecimiento económico más lento. Sin embargo, la actual intervención gubernamental, particularmente para los pobres, todavía se centra demasiado en la superación del riesgo. Para aumentar la eficacia, es necesario prestar más atención a la mitigación y reducción del riesgo. Las áreas promisorias en las que existe algo de experiencia y capacidades incluyen la mejoría de los mercados laborales, perfeccionamiento de las capacidades de la mano de obra, proyectos comunitarios participativos, acceso a activos financieros seguros y beneficios adecuados en caso de desempleo.

(iii) Basarse en la ventaja comparativa de los actores

El manejo social de los riesgos abarca muchos actores, desde individuos, hogares, comunidades y ONG, hasta el gobierno en sus distintos niveles, donantes bilaterales y multilaterales, organizaciones internacionales y la comunidad mundial en conjunto. Estos actores se caracterizan por contar con diferentes grados de información asimétrica e instrumentos para superar sus efectos. Todos tienen diferentes ventajas, pero ninguno puede proporcionar instrumentos perfectos de manejo social del riesgo. Las ventajas comparativas cambian en el tiempo, a medida que los mercados se desarrollan y la eficiencia de la información mejora. Esto indica que no debe dominar un único actor o sistema, sino que el manejo social del riesgo se debe basar en las ventajas comparativas de cada uno, con suficiente flexibilidad para permitir cambios a través del tiempo. Específicamente, la nueva función que podrían cumplir los gobiernos e instituciones internacionales sería:

- a. Fortalecer su participación directa en la reducción del riesgo, particularmente en áreas de prevención de desastres y formación de la base de capital humano, entre otros a través de la lucha contra el trabajo infantil y la provisión de mercados laborales accesibles y equitativos, los servicios de desarrollo juvenil y de la primera infancia, etc.;
- b. Reducir su participación directa en la mitigación del riesgo, mientras mejora su función como fiscalizador y supervisor de instrumentos proporcionados por el sector privado (por ejemplo, seguro de salud, pensiones, etc.);
- c. Centrar su participación en la superación de situaciones de crisis y de los más vulnerables y discapacitados.

(iv) Hacer coincidir las intervenciones con los riesgos

Hay ciertos tipos de riesgos frente a los cuales los individuos, hogares o comunidades están particularmente indefensos, incluidos los desastres naturales, epidemias y crisis financieras.

Estos riesgos exigen la intervención del gobierno y el apoyo de las instituciones internacionales y la comunidad mundial. Los riesgos menos catastróficos permiten un manejo informal y de mercado, pero en muchos casos requieren intervenciones públicas a modo de reglamentos, mandatos o prestaciones. Sin embargo, a fin de ser eficaces y eficientes en términos dinámicos, las intervenciones deben abordar específicamente el tipo de riesgo en cuestión y su entorno. Por ejemplo, los seguros contra el desempleo posiblemente no siempre sean el mejor instrumento de manejo del riesgo cuando se enfrentan a diferentes tipos de riesgos de desempleo (idiosincrásico, cíclicos, estructural, en tiempos de crisis, etc.) y su entorno (pequeño o gran sector informal). La experiencia de la difícil transición de la economía planificada a la de mercado en los años noventa y el más reciente impacto de la crisis financiera de Asia del Este han puesto en evidencia la necesidad de soluciones específicas que se nutren de la experiencia a nivel mundial.

V. Conclusiones

El nuevo marco conceptual de manejo social del riesgo que se ha propuesto es atractivo en términos intelectuales y se puede aplicar en forma productiva para replantearse los programas de Protección Social al igual que su diseño y ejecución. El verdadero valor de cualquier concepto nuevo radica en su capacidad de ayudar a entender y delimitar mejor la realidad y de proponer y ejecutar mejores políticas. En este caso aún está pendiente el veredicto, pero hay motivos para estar optimistas.

La respuesta de los encargados de formular y diseñar políticas ha sido hasta ahora muy alentadora. Para los ministros de finanzas, el concepto le asigna una función a la Protección Social, apunta a una necesidad de contar con instrumentos que va mucho más allá de la demanda por un aumento en los recursos fiscales y proporciona un lenguaje con el cual están familiarizados. El concepto le ofrece a los diseñadores de políticas un enfoque integrado y legítima muchas intervenciones como mecanismos de manejo de riesgo, inclusive instituciones de microfinanzas, sistemas de créditos dirigidos a los pobres, mujeres o áreas remotas y fondos de inversión social con características proactivas (por ejemplo, generación de ingresos), que mitigan los riesgos (suministro de agua) y que los superan (obras públicas).

El nuevo marco ya ha sido utilizado para replantearse los fondos de inversión social (Jorgensen y van Domelen, 2000), para evaluar los desafíos y oportunidades de la seguridad de los ancianos en el Este asiático (Holzmann et al., 2000) y para elaborar documentos de estrategias del sector en regiones de diversas características económicas y sociales (por completar). El marco conceptual también se ha ampliado para abordar especialmente riesgos en áreas rurales de África al sur del Sahara (Siegel y Alwang, 1999) y ha sido aplicado en países (Bendokat y Tovo, 1999). Otra aplicación en preparación se refiere a sistemas de apoyo a los ingresos de los desempleados. En todos los casos, los resultados hasta ahora son muy alentadores. Por cierto, el marco también proporciona un apoyo adicional a un sistema de reforma de pensiones de múltiples pilares propuesto por el Banco (Holzmann, 2000).

En términos del ulterior desarrollo del marco y de la investigación, queda todavía mucho por hacer y entre las tareas se incluye una mejor comprensión de varios temas: cómo podrían y deberían las intervenciones gubernamentales facilitar los sistemas informales de manejo del

riesgo; directrices teóricas y empíricas para lograr un equilibrio entre prevención, mitigación y superación del riesgo; la función del capital social en el manejo social del riesgo y lo que el gobierno puede hacer para promoverlo; las circunstancias bajo las cuales los distintos actores desempeñan mejor sus papeles como proveedores de manejo del riesgo y, por otra parte, sirven de fuente de riesgo; y muchas otras.

Bibliografía

- Ahmad, E., Dreze, J. y Sen, A.K. (1991): *Social Security in Developing Countries*, Oxford (Oxford University Press).
- Alderman, H. y Paxson, Ch. (1992): *Do the poor insure. A synthesis of the literature on risk and consumption in developing countries*, Documentos de Trabajo de Investigación de Políticas – Políticas Agrícolas, WPS 1008, Banco Mundial, octubre.
- Badelt, Ch. (1999a): *The Role of NPOs in Policies to Combat Social Exclusion*, Documento de Análisis N° 9912 sobre Protección Social, Banco Mundial (Washington, D.C.).
- Badelt, Ch. (1999b): *Social Risk Management and Social Inclusion*, Banco Mundial, septiembre (documento mimeografiado)
- Barr, N. (1998): *The Economics of the Welfare State*, 3ª edición, Oxford (Oxford University Press).
- Bendokat, R. y Tovo, M. (1999): *A Social Protection Strategy for Togo*, Documento de Análisis N° 9920 sobre Protección Social, Banco Mundial (Washington, D.C.).
- Bernstein, P. L. (1996): *Against the Gods – The remarkable story of risk*, New York et al. (John Wiley & Sons).
- Besley, T. (1995): *Savings, credit, and insurance*, en: J. Behrman y T.N. Srinivasan (eds.): *Handbook of Development Economics*, Vol. III., Amsterdam (Holanda del Norte) 2123-2207.
- Binswanger, H. y Rosenzweig, M. (1993): *Wealth, weather risk and the composition and profitability of agricultural investments*, *Economic Journal* 103, 56-78.
- Coate, St. y Ravallion, M. (1993): *Reciprocity without commitment. Characterization and performance of informal arrangements*, *Journal of Development Economics* 40, 1-24.
- Collier, P. y Gunning, J.W. (1999): *Why has Africa grown slowly*, *Journal of Political Perspectives* 13, N° 3, 3-22.
- Deacon, B., Hulse, M. y Stubbs, P. (1997): *Global Social Policy – International Organizations and the Future of Welfare*, London et al. (Sage Publications).
- Deaton, A. (1997): *The Analysis of Household Surveys: A Microeconomic Approach to Development Policy*, Baltimore (Johns Hopkins University Press).
- Eichberger, J. y Harper, I. (1997): *Financial Economics*, New York et al. (Oxford University Press).
- Ellis, F. (1998): *Household strategies and rural livelihood diversification*, *Journal of Development Studies* 35 (1), 1-38.
- Gerowitz, M. (1988): *Saving and development*, en: H. Chenery y T.N. Srinivasan. *The Handbook of Development Economics*, Vol. I, Amsterdam (Holanda del Norte), 382-424.
- Gore, Ch. (1995): *Introduction: Markets, citizenship and social exclusion*, en: Rodgers, G., Gore, Ch. Y Figueiredo, J.B. (eds.), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*, Ginebra (IILS), 1-42.
- Hesse, P-J. (1997): *Autour de l'histoire de la notion de risk*, en: Van Langendonck, J. (ed.): *The New Social Risik/Les Niveaux Risques Sociaux*, EISS Yearbook 1996, The Hage et al. (Kluwer Law), 5-52.
- Holzmann, R. (1990): *The welfare effects of public expenditure programs reconsidered*, *Documentos del Personal del FMI* 37, 338-359.
- Holzmann, R. (2000): *The World Bank approach to pension reform*, *International Social Security Review* 53, 1, 11-34.

- Holzmann, R. y Jorgensen, S. (1999), *Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper*, Documento de Análisis N° 9904 sobre Protección Social, Banco Mundial (Washington, D.C.).
- Holzmann, R., Mac Arthur, I. Y Sin, Y. (2000): *Pension Systems in East Asia and the Pacific: Challenges and Opportunities*, por publicarse como Documento de Análisis sobre Protección Social, Banco Mundial (Washington, D.C.).
- Hoogeveen, H. (2000): Risk and insurance by the poor in developing countries, documento presentado en el “Coloquio sobre Microfinanzas para Riesgos de Desastres”, auspiciado por el PNUD y el Fondo para el Manejo de Desastres, Banco Mundial. Washington, D.C., 2 de febrero.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (1999): *World Disasters Report*, Ginebra (IFRC&RCS).
- Ilmakunnas, P., Kannianen, V. y Lamma, U. (1999): *Entrepreneurship, Economic Risk, and Risk-Insurance in the Welfare State*, Helsinki School of Economics (documento mimeografiado).
- Jorgensen, S. y van Domelen, J. (2000): *Helping the poor manage risk better: The role of social funds*, en: N. Lustig (ed.): *Shielding the Poor – Social Protection in the Developing World*, Brookings, (en preparación)
- Kanbur, R. (1998). *World Development Report 2000: Poverty and Development: An Overview of the Work Program*, Banco Mundial, mayo, (documento mimeografiado).
- Kanbur, R. y Lustig, N. (1999): *Why is Inequality Back on the Agenda?*, Banco Mundial (documento mimeografiado).
- Ligon, E., Thomas, J.P., y Worrall, T. (1997): *Informal insurance arrangements in village economies*, University of California, Berkeley (documento mimeografiado).
- Lipton, M. y M. Ravallion. (1995): *Poverty and Policy*, en: J. Behrman y T.N. Srinivasan (eds.): *The Handbook of Development Economics*, Vol. III., Amsterdam (Holanda del Norte), 2551-2657.
- Morduch, J. (1994): *Poverty and vulnerability*, *American Economic Review and Papers and proceedings* 84, No.2, 221-225.
- Morduch, J. (1995): *Income and consumption smoothing*, *Journal of Economic Perspectives* 9, No. 3, 103-114.
- Morduch, J. (1999a): *Between the State and the Market: Can informal insurance patch the safety net?*, *World Bank Research Observer* 14, No. 2, 187-207.
- Murdoch, J. (1999b): *The microfinance promise*, *Journal of Economic Literature* (en preparación).
- OCDE (1994): *OECD Job Study*, París (OCDE).
- OCDE (1999): *Assessing Performance and Policy – Implementing the OECD Jobs Strategy*, París (OCDE).
- Pigou, A.C. (1932): *The Economics of Welfare*, Londres (Macmillan).
- Platteau, J.-P. (1996): *Mutual insurance as an elusive concept in traditional rural societies*, *Journal of Development Studies* 23(4), 461-490.
- Platteau, J.-P. (1999): *Traditional sharing norms as an obstacle to economic growth in tribal society*, en: Platteau, J.P. (ed.): *Institutions, Social Norms, and Economic Development*, Chapter 5, Chur (Harwood Academic Publisher), en imprenta.
- Ravallion, M. (1997): *Famine and economics*, *Journal of Economic Literature* 35(3), 1205-1242.

- Rodrik, D. (1999): *Where did all the growth go? External shocks, social conflict, and growth collapses*, Journal of Economic Growth 4, diciembre, 385-412.
- Sen, A. (1998): Economic policy and equity: An overview, en: Tanzi, V., Chu, K. y Gupta, S. (eds.): *Economic Policy and Equity*, Washington, D.C. (Fondo Monetario Internacional).
- Sinha, S., y Lipton, M., (1999): *Undesirable Fluctuations, Risk and Poverty: A Review*, Borrador, Banco Mundial (documento mimeografiado), octubre.
- Siegel, P. y Alwang J. (1999): *An Asset-based Approach to Social Risk Management – A Conceptual Framework*, Documento de Análisis N° 9926 sobre Protección Social, Banco Mundial (Washington, D.C.).
- Silver, H. (1995): *Reconceptualizing social disadvantage: Three paradigms of social exclusion*, en: Rodgers, G., Gore, Ch., Figueiredo, J.B. (eds.): *Social Exclusion, Reality, Responses*, Ginebra (IILS), 57 - 80
- Sinn, H.-W. (1995): *A theory of the welfare state*, Scandinavian Journal of Economics 97, 495-526.
- Sinn, H.-W. (1998): *Social insurance, incentives and risk-taking*, en: Sørensen, P.B. (ed.): *Public Finance in a Changing World*, Londres (Macmillan), 73-100.
- Stiglitz, J.E. (1975): *Information in economic analysis*, en: M. Parkin, y A.R. Nobay, (eds.): *Current Economic Problems*, Cambridge (Cambridge University Press).
- Stiglitz, J.E. (1988): *Economic organization, information and development*, en: Chenerey, H. y Srinivasan, T.N. (eds.): *Handbook of Development Economics*, Vol. I, Amsterdam et al. (Holanda del Norte), 94-160.
- Tanzi, V. (2000): *Globalization and the Future of Social Protection*, Documento de Trabajo del FMI, WP/00/12, enero.
- Udry, C. (1990): *Credit markets in northern Nigeria: Credit as insurance in a rural economy*, The World Bank Economic Review 4, 251-269.
- Udry, C. (1994): *Risk and insurance in a rural credit market: An empirical investigation in northern Nigeria*, Review of Economic Studies 63, 495-526.
- Vos, R. y de Labastida, E. (1998): *Economic and social effects of “el niño” in Ecuador, 1997-98*, Primer Taller de la Red de Inequidad y Pobreza de LACEA/BID/Banco Mundial, Buenos Aires, 22-24 de octubre de 1998.
- Walker, T. y Ryan, J. (1990): *Village and Household Economies in India’s Semi-Arid Tropics*, Baltimore (John Hopkins University Press).
- Wolfensohn, J.D. (1997), “The Challenge of Inclusion”, *Discurso ante la Reunión Anual*, Hong Kong SAR, China, 23 de septiembre.
- Banco Mundial (1994): *Zambia Poverty Assessment*, División de Recursos Humanos, Departamento de África del Sur, Oficina Regional de África.
- Banco Mundial (1999a): *A Note on Principles and Good Practices in Social Policy*, Washington, D.C. (documento mimeografiado), abril.
- Banco Mundial (1999b): *Managing the Social Dimension of Crisis – Good Practices of Social Policy*, Washington, D.C. (documento mimeografiado), septiembre.
- Banco Mundial (1999c): *Dynamic Risk Management and the Poor – Developing a Social Protection Strategy for Africa*, (documento mimeografiado), noviembre.

Banco Mundial (2000): Informe del Banco Mundial 2000/01 – Attacking Poverty (en preparación.
Borrador: www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty).