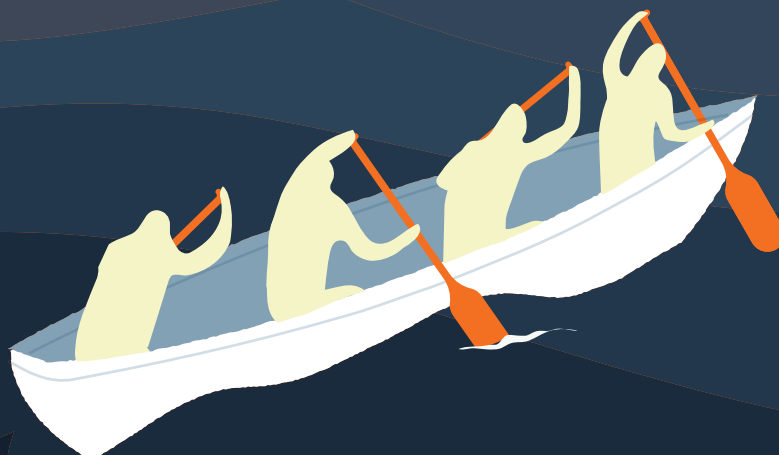


Una publicación insignia del Grupo del Banco Mundial

**Panorama general**

**Informe sobre el  
desarrollo mundial**

2014 



**Riesgo y oportunidad**

La administración del riesgo  
como instrumento de desarrollo



BANCO MUNDIAL

Una publicación insignia del Grupo del Banco Mundial

Informe sobre el  
desarrollo mundial

2014 

**Panorama general**

# **Riesgo y oportunidad**

La administración del riesgo  
como instrumento de desarrollo



BANCO MUNDIAL

Algunos derechos reservados

1 2 3 4 16 15 14 13

El presente documento ha sido realizado por el personal del Banco Mundial, con aportaciones externas. Cabe señalar que el Banco Mundial no es necesariamente el propietario de todos y cada uno de los elementos del contenido de la obra. Por consiguiente, no garantiza que la utilización de dicho contenido no constituya una infracción de los derechos de terceros. El riesgo de demandas resultantes de tal infracción recaerá exclusivamente en el usuario.

Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo ni de los Gobiernos que representan. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Nada de lo aquí contenido constituirá ni podrá considerarse una limitación ni una renuncia de los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, todos los cuales están reservados específicamente.

### Derechos y autorizaciones



Esta publicación está disponible bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento 3.0 no adaptada (CC BY 3.0) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0>. La licencia Creative Commons Reconocimiento permite copiar, distribuir, comunicar y adaptar la presente obra, incluso para fines comerciales, con las siguientes condiciones:

**Cita de la fuente:** La obra debe citarse de la siguiente manera: Banco Mundial. 2013. *Informe sobre el desarrollo mundial 2014. Panorama general: Riesgo y oportunidad. La administración del riesgo como instrumento de desarrollo*. Washington, DC: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons Reconocimiento CC BY 3.0.

**Traducciones:** En caso de traducirse la presente obra, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de la responsabilidad: *La presente traducción no ha sido realizada por el Banco Mundial y no deberá considerarse una traducción oficial de dicho organismo. El Banco Mundial no responderá por el contenido ni los errores que figuren en ella.*

Cualquier consulta sobre derechos y licencias deberá dirigirse a la siguiente dirección: División de Publicaciones y Conocimiento, Banco Mundial, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; fax: +1 202-522-2625; correo electrónico: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

*Diseño e ilustración de cubierta:* Heads of State

*Diseño gráfico:* Debra Naylor

# Índice

*Prólogo* v  
*Agradecimientos* vii

## **Panorama general**

### **Riesgo y oportunidad: La administración del riesgo como instrumento de desarrollo 3**

El riesgo es una carga, pero también una oportunidad	4
La administración del riesgo como instrumento de desarrollo	5
¿Qué implica la administración eficaz del riesgo?	10
Más allá del ideal: Los obstáculos para la administración del riesgo	16
El camino a seguir: Enfoque holístico de la administración del riesgo	18
Los hogares	21
La comunidad	23
El sector empresarial	25
El sistema financiero	27
La macroeconomía	31
La comunidad internacional	33
Una reforma institucional para integrar la administración del riesgo	36
En conclusión: Cinco principios de acción pública para una mejor administración del riesgo	40
Algunas ideas finales	42
<i>Notas</i>	43
<i>Bibliografía</i>	45



# Prólogo

En los últimos años, el mundo ha padecido numerosas crisis. Las conmociones financieras y económicas han alterado la economía mundial y han provocado pérdida de ingresos, empleos y estabilidad social. Diversos desastres naturales de gran intensidad han devastado comunidades enteras desde Haití hasta Japón, dejando a su paso una estela de muertes y pérdidas económicas. Ha crecido la preocupación por el calentamiento de la Tierra, al igual que los temores por la propagación de enfermedades mortales contagiosas.

Cuando viajo por el mundo, escucho la misma inquietud: ¿Cómo podemos lograr mayor capacidad de recuperación frente a esos riesgos? El *Informe sobre el desarrollo mundial 2014, Riesgo y oportunidad: La administración del riesgo como instrumento de desarrollo* ayuda a encontrar respuestas a esta pregunta acuciante.

Otro motivo de preocupación deriva de las oportunidades de desarrollo que se pierden cuando no se asumen los riesgos necesarios. Para aprovechar las oportunidades es imprescindible asumir riesgos, pero muchas personas, en particular los pobres, a menudo se resisten a hacerlo por temor a las posibles consecuencias negativas. Sin embargo, la inacción puede confinar a los individuos a la pobreza, dejándolos en una situación vulnerable frente a las perturbaciones negativas y con aún menos capacidad para aprovechar las oportunidades que podrían mejorar su calidad de vida.

La incapacidad para administrar el riesgo adecuadamente da como resultado crisis y oportunidades perdidas. Esto representa un importante obstáculo para la concreción de los dos objetivos principales del Grupo del Banco Mundial: poner fin a la pobreza extrema para 2030 e impulsar la prosperidad compartida del 40% más pobre de la población de los países en desarrollo. Administrar el riesgo en forma eficaz es, por lo tanto, absolutamente crucial para la misión del Banco Mundial. En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2014* se demuestra que la administración eficaz del riesgo puede ser un poderoso instrumento de desarrollo: puede salvar vidas, evitar conmociones económicas y ayudar a las personas a forjarse un futuro mejor y más seguro.

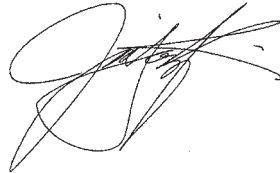
En este informe se insta a los individuos y a las instituciones a administrar los riesgos de manera proactiva y sistemática, en vez de solo luchar contra las crisis cuando ya se han producido. Hay numerosas pruebas que indican que reconocer el riesgo y prepararse para enfrentarlo puede traer enormes beneficios. Por ejemplo, muchos países en desarrollo mostraron capacidad de recuperación durante la reciente crisis financiera mundial porque antes habían reformado sus políticas macroeconómicas, financieras y sociales.

Para alcanzar la prosperidad es esencial proteger los avances en el desarrollo logrados con arduos esfuerzos fortaleciendo la capacidad de recuperación frente a los riesgos. Esto vale tanto cuando se debe lidiar con desastres naturales, pandemias o crisis financieras, como cuando una ola delictiva azota la comunidad o el jefe del hogar cae víctima de una enfermedad grave. El riesgo nunca puede eliminarse por completo. Pero las personas y las instituciones pueden generar la necesaria capacidad de recuperación aplicando un enfoque equilibrado que incluya medidas de política estructural, prevención en el nivel comunitario, seguros, educación, capacitación y normas eficaces. Los países han aprendido a administrar el riesgo en contextos diversos pero, hasta ahora, no se disponía de una única fuente de fácil acceso y con buenas referencias que sintetizara las investigaciones sobre administración del riesgo en el mundo en desarrollo.

El *Informe sobre el desarrollo mundial* viene a llenar ese vacío. Es una valiosa guía tanto para incorporar la administración del riesgo en los programas internacionales de desarrollo como para ayudar a los países y las comunidades a fortalecer sus propios sistemas de administración del riesgo. El informe incluye también conceptos importantes para cambiar el enfoque que adopta el Banco frente al riesgo en sus propias operaciones. El Grupo del Banco Mundial atraviesa actualmente un proceso de transformación, que requiere modificar la cultura institucional en lo que respecta al riesgo, para reemplazar la aversión

extrema a asumir riesgos necesarios por la toma de riesgos con conocimiento de causa. El *Informe sobre el desarrollo mundial* de este año advierte que el mayor riesgo quizá sea el de no asumir ningún riesgo. Estoy completamente de acuerdo.

Tengo la esperanza de que este documento conduzca a la aplicación de políticas de administración del riesgo que nos permitan minimizar el peligro de crisis futuras y aprovechar cada una de las oportunidades de desarrollo. El éxito que logremos en esta tarea nos ayudará a construir el mundo que todos queremos: un mundo sin pobreza, con prosperidad compartida para todos.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Kim', with a large, sweeping flourish extending to the right.

Jim Yong Kim  
Presidente  
Grupo del Banco Mundial

# Agradecimientos

El presente informe fue elaborado por un equipo dirigido por Norman Loayza, junto con İnci Ötker-Robe. Integraron también el equipo principal César Calderón, Stéphane Hallegatte, Rasmus Heltberg, Xubei Luo, Martin Melecky, Ana María Oviedo y Kyla Wethli. Completaron el equipo los analistas de investigación Sebastien Boreux, Kanako Goulding-Hotta, Rui Han, Harry Edmund Moroz, Anca Maria Podpiera, Jun Rentschler, Faiyaz Talukdar y Tomoko Wada. Gilles Cols, Olga Jonas, Federica Ranghieri y Anna Reva realizaron contribuciones muy valiosas.

Este informe fue patrocinado por la Vicepresidencia de Economía del Desarrollo. Kaushik Basu, vicepresidente y economista jefe, y Asli Demirgüç-Kunt, directora de investigaciones, brindaron las orientaciones generales para elaborar este informe. El equipo contó con la constante colaboración de Martin Čihák, Quy-Toan Do, Mary Hallward-Driemeier, Aart Kraay y Sergio Schmukler.

Un panel de asesores integrado por Laura Alfaro, Robert Barro, Thorsten Beck, Stefan Dercon, Ibrahim Elbadawi, Rohini Pande, Klaus Schmidt-Hebbel, Hyun Song Shin y Jan Švejnar proporcionó valiosos consejos y comentarios. El equipo también contó con el asesoramiento de los economistas principales del Banco Mundial: Augusto de la Torre, Shantayanan Devarajan, Marianne Fay, Ariel Fiszbein, Caroline Freund, Indermit Gill, Bert Hofman, Jeffrey Lewis y Martín Rama.

El equipo desea agradecer el generoso apoyo brindado por el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional, el Programa Conocimientos para el Cambio, el Fondo Especial para la Formulación de Políticas y el Perfeccionamiento de los Recursos Humanos de Japón y el presupuesto de apoyo a la investigación del Banco Mundial. Agradece asimismo al Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania y a Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, que organizaron y dirigieron conjuntamente el Taller Internacional sobre Políticas celebrado en Berlín en noviembre de 2012 como preparación para el *Informe sobre el desarrollo mundial*.

Por otro lado, se consultó a diversos organismos, como la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, varias entidades de las Naciones Unidas, el Foro Económico Mundial y organismos de cooperación para el desarrollo de Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Japón, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza. Se recibieron valiosas contribuciones del Instituto del Banco Mundial y de todas las redes regionales y las unidades de coordinación, así como de otros órganos del Grupo del Banco Mundial, como la Corporación Financiera Internacional y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones.

Se organizaron consultas nacionales en Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Chile, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Indonesia, Japón, México, Noruega, Países Bajos, Perú, Reino Unido, Rwanda, Singapur, Suecia y Suiza. La mayoría de ellas incluyó la participación de académicos, miembros de la sociedad civil, organismos públicos y Gobiernos. Las consultas con investigadores y académicos se realizaron a través de conferencias organizadas específicamente para ese fin por el Centro para el Estudio de las Economías Africanas de la Universidad de Oxford, y el Centro sobre Gobernanza Mundial de la Escuela de Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Columbia. El equipo recibió asimismo valiosos comentarios durante la Conferencia Económica Africana de 2012, el Foro de Asia para el Desarrollo de 2013 y la Conferencia de 2012 de la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe.

El informe fue competentemente editado por Nancy Morrison y Martha Gotttron. Bruce Ross-Larson y Gerry Quinn brindaron consejos adicionales sobre la edición. La División de Publicaciones y Conocimientos del Banco Mundial coordinó el diseño, la composición tipográfica, la impresión y divulgación del informe. Agradecemos especialmente a Mary Fisk, Stephen McGroarty, Stephen Pazdan, Denise Bergeron, Andrés Meneses, Shana Waggoner y Paschal Ssemaganda, y a Bouchra Belfqih, Cécile Jannotin y Michael Lamm de la Unidad de Traducción e Interpretación. El Grupo de Gestión de Datos sobre el Desarrollo, coordinado por Timothy Herzog, contribuyó a elaborar el anexo estadístico del informe. El equipo expresa también su agradecimiento a Merrell Tuck-Primdahl, Vamsee Krishna Kanchi y Swati P. Mishra por sus consejos sobre la estrategia de comunicación, y a Vivian Hon por oficiar de coordinadora. Barbara Cunha, Birgit Hansl y Manal Quota examinaron algunas de las traducciones del “Panorama general” a otros idiomas.



La producción y la logística del informe estuvieron a cargo de Brónagh Murphy, Mihaela Stangu y Jason Victor, con aportes de Laverne Cook, Gracia Sorensen y Tourya Tourougui. Ivar Cederholm, Elena Chi-Lin Lee y Jimmy Olazo coordinaron la movilización de recursos. Irina Sergeeva y Sonia Joseph se ocuparon de la administración de recursos. Gytis Kanchas, Nacer Mohamed Megherbi y Jean-Pierre S. Djomalieu proporcionaron apoyo tecnológico.

Los documentos de antecedentes fueron elaborados por Joshua Aizenman, Phillip R. D. Anderson, Maximillian Ashwill, Emmanuelle Auriol, Ghassan Baliki, Thorsten Beck, Najy Benhassine, Nicholas Bloom, Julia K. Brown, Martin Brown, Daniel Buncic, Julio Cáceres-Delpiano, Sara Guerschanik Calvo, Olivier De Jonghe, Alejandro de la Fuente, Philippe de Vreyer, Mark A. Dutz, Maya Eden, Penelope D. Fidas, Roberto Foa, Rodrigo Fuentes, Garance Genicot, Gary Gereffi, Ejaz Ghani, Sudarshan Gooptu, Mikael Grinbaum, Federico H. Gutiérrez, Ronald Inglehart, Susan T. Jackson, Olga B. Jonas, Jan Kellett, Ilan Kelman, Tariq Khokhar, Auguste T. Kouame, Aart Kraay, Sadaf Lakhani, Sylvie Lambert, Esperanza Lasagabaster, Ethan Ligon, Samuel Maimbo, William F. Maloney, Tom Mitchell, Ahmed Mushfiq Mobarak, Hernán J. Moscoso Boedo, Andrew Norton, Eduardo Ortiz-Juárez, Patti Petesch, Florence Pichon, Patrick Premand, Carlos Rodríguez Castelán, Natalia Salazar, Luis Servén, Francis J. Teal, Maarten van Aalst, Guillermo Vuletin, Koko Warner, Tetyana V. Zelenska y Nong Zhu. Al final del informe se incluye una lista detallada de sus contribuciones.

El equipo agradece los valiosos consejos y aportes de Pablo Ariel Acosta, Tony Addison, Montek Ahluwalia, Ahmad Ahsan, David Aikman, Harold Alderman, Franklin Allen, Aquiles Almansi, Philippe Ambrosi, Goli Ameri, Walter J. Ammann, Dan Andrews, Paolo Avner, Edmar Bacha, Javier Báez, Hemant Bajjal, Christopher Barrett, Scott Barrett, Kathleen Beegle, Tim Besley, Gordon Betcherman, Deepak Bhattasali, Indu Bhushan, Jörn Birkmann, Christiane Bögemann-Hagedorn, Uta Böllhoff, Patrick Bolton, Laura Elizabeth Boudreau, François Bourguignon, Carter Brandon, Juan José Bravo, Tilman Brück, Robin Burgess, Guillermo Calvo, Jack Campbell, Jason Cardosi, Michael R. Carter, Miguel Castilla, Michael Chaitkin, Marcos Chamon, Guang Zhe Chen, María Teresa Chimienti, Fredrick Christopher, Craig Churchill, Luis Abdón Cifuentes, Massimo Cirasino, Stijn Claessens, Daniel Clarke, Tito Cordella, Sarah E. Cornell, Gerardo Corrochano, Robert Cull, Julie Dana, Anis Dani, Jishnu Das, Joachim De Weerd, Ximena Del Carpio, Jean-Jacques Dethier, Jacqueline Devine, Pierre Dubois, Patrice Dumas, Peter Ellehoj, Brooks Evans, Jessica Evans, Marcel Fafchamps, Paolo Falco, Shahrokh Fardoust, Thomas Feidieker, Wolfgang Fengler, James Fenske, Ana Margarida Fernandes, Adrián Fernández, Francisco Ferreira, Deon Filmer, Greg Fischer, James Foster, Marcel Fratzscher, Linda Freiner, Roberta Gatti, Francis Ghesquiere, Swati Ghosh, Antonino Giuffrida, David Gleicher, Markus Goldstein, George Graham, Margaret Grosh, Patricia Grossi, Mario Guadamillas, Conor Healy, Frank Heemskerk, Joachim Heidebrecht, Jesko Hentschel, Rafael Hernández, Matt Hobson, John Hoddinott, Niels Holm-Nielsen, Naomi Hossain, Andrew Hughes Hallett, Oh-Seok Hyun, Elena Ianchovichina, Ridzuan Ismail, Takatoshi Ito, Abhas K. Jha, Emmanuel Jiménez, Steen Jørgensen, Nidhi Kalra, Sujit Kapadia, Masayuki Karasawa, Corneille Karekezi, Supreet Kaur, Lauren Kelly, Igor Kheyfets, Beth King, Naohiro Kitano, Leora Klapper, Alzbeta Klein, Kalpana Kochhar, Kiyoshi Kodera, Friederike Koehler-Geib, Diane Koester, Robert Kopech, Anirudh Krishna, Jolanta Kryspin-Watson, Howard Kunreuther, Kiyoshi Kurokawa, Christoph Kurowski, Miguel Laric, Alexia Latortue, Sara Lazzaroni, Nick Lea, Daniel Lederman, Margaret Leighton, Robert Lempert, Sebastian Levine, Yue Li, Irina Likhacheva Sokolowski, Justin Yifu Lin, Kathy Lindert, Gladys López, Augusto López Claros, Leonardo Lucchetti, María Ana Lugo, Olivier Mahul, Thomas Markussen, Will Martin, María Soledad Martínez Pería, Eric Maskin, Laura Mazal, J. Allister McGregor, Claire McGuire, Robin Mearns, Carlo Menon, Rekha Menon, Erwann Michel-Kerjan, Tim Midgley, Gary Milante, Suguru Miyazaki, Nuno Mota Pinto, Marialisa Motta, Joy Muller, Akira Murata, Lydia Ndirangu, Ha Nguyen, Giuseppe Nicoletti, Yosuke Nishii, Michel Noel, Alistair Nolan, Sharyn O'Halloran, Philip O'Keefe, Ory Okolloh, Michelle Ooi, Miguel Ángel Ostos, Marcus C. Oxley, Robert Palacios, Pepi Patrón, Douglas Pearce, Brian Pinto, Russell Pittman, Jean-Philippe Platteau, Sandra Poncet, David Popp, Antonin Pottier, Prashant, John Primrose, Hnin Hnin Pyne, Ricardo Raineri, Anthony Randle, Martin Ravallion, Robert Reid, Ricardo Reis, Ortwin Renn, Changyong Rhee, Helena Ribe, Michelle Riboud, Jamele Rigolini, Dena Ringold, David Robalino, Jorge Luis Rodríguez Meza, Rafael Rofman, Jonathan Rothschild, Davinder Sandhu, Apurva Sanghi, Hans-Otto Sano, Yasuyuki Sawada, Stefano Scarpetta, Anita Schwarz, Paul Seabright, Junko Sekine, Amartya Sen, Rodrigo Serrano-Berthet, Shigeo Shimizu, Paul B. Siegel, Joana Silva, Emmanuel Skoufias, Marc Smits, Irina Solyanik, Joseph Stiglitz, Adrian Stone, Stéphane Straub, Henriette Strothmann, Pablo Suárez, Kalanidhi Subbarao, Mark Sundberg, Olumide Taiwo, Tamanna Talukder, Kazushige Taniguchi, Finn Tarp, Gaiv Tata, Maria Hermínia Tavares de Almeida, Stoyan Tenev, Mehrnaz Teymourian, Erik Thorbecke, Klaus Tilmes, Carlos Tortola, Izabela Toth, Carolina Trivelli Ávila, Yvonne Tsikata, María Cristina Uehara, Tunc Tahsin Uyanik, Renos Vakis, Dominique Van De Walle, Ashutosh Varshney, Adrien Vogt-Schilb, Eiji Wakamatsu, Sophie Walker, Simon Walley, Christine Wallich, David Waskow, Masato Watanabe, Asbjorn H. Wee, Jonathan B. Wiener, Alys Willman, Lixin Colin Xu, Mohamed Mahdi Youssouf y Asta Zvinieni. El equipo agradece también a las numerosas personas, tanto del Banco Mundial como de otros ámbitos, que acercaron sus comentarios.

PANORAMA GENERAL

# Riesgo y oportunidad

*La administración del riesgo  
como instrumento de desarrollo*

Administrar el riesgo para lograr una vida llena de oportunidades: en Ghana, una madre protege a su bebé del paludismo utilizando un mosquitero.

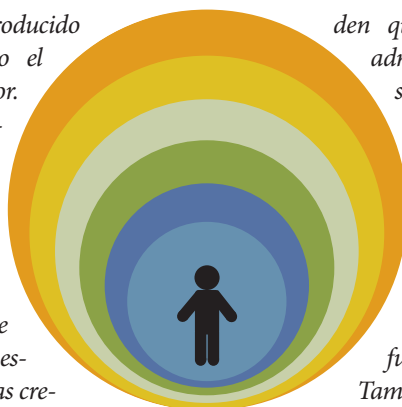


# Riesgo y oportunidad

## La administración del riesgo como instrumento de desarrollo

En los últimos 25 años, se han producido cambios sin precedentes en todo el mundo, muchos de ellos para mejor. Numerosos países de todos los continentes han emprendido un camino de integración internacional, reforma económica, modernización tecnológica y participación democrática. Si bien aún persisten ciertos desafíos y desigualdades, hoy se observa que varias economías que estuvieron estancadas durante décadas crecen, numerosas personas cuyas familias han sufrido privaciones durante generaciones enteras logran salir de la pobreza, y cientos de millones gozan de los beneficios de una mejor calidad de vida y del intercambio científico y cultural entre naciones. A medida que el mundo cambia, surge constantemente un mosaico de oportunidades. Sin embargo, con ellas aparecen también riesgos nuevos y antiguos, desde la posibilidad de perder el empleo y contraer enfermedades hasta la de que se produzcan disturbios sociales y daño ambiental. Si se los ignora, estos riesgos pueden transformarse en crisis que echarán por tierra los logros conseguidos con gran esfuerzo y pondrán en peligro las reformas sociales y económicas que dieron lugar a esos logros. La solución no es rechazar el cambio para evitar los riesgos, sino prepararse para las oportunidades y los riesgos que los cambios conllevan. La administración responsable y eficaz del riesgo puede generar seguridad y constituye un camino de progreso para los habitantes de los países en desarrollo y de otras naciones.

El Informe sobre el desarrollo mundial 2014 se centra en la administración del riesgo y en él se abordan las siguientes preguntas: ¿Por qué es importante la administración del riesgo como instrumento de desarrollo? ¿Cómo debería encararse? ¿Qué obstáculos impi-



den que los individuos y las sociedades administren el riesgo con eficacia? ¿Cómo se pueden superar estas dificultades? El valor que aporta el Informe sobre el desarrollo mundial 2014 radica en su énfasis en la administración proactiva, sistemática e integrada del riesgo. Estas características ponen de relieve la importancia de la planificación y la preparación para el futuro en un contexto de incertidumbre.

También subrayan la necesidad de abordar todos los riesgos significativos a la vez, utilizando todas las herramientas y las instituciones disponibles. Desde la perspectiva de los encargados de formular políticas, un enfoque proactivo, sistemático e integrado de la administración del riesgo supone lograr el equilibrio adecuado entre la contribución del Estado y la de los individuos, la sociedad civil y el sector privado, para garantizar su coordinación y complementariedad.

En el Informe sobre el desarrollo mundial 2014 se argumenta que la administración del riesgo puede ser un poderoso instrumento de desarrollo, no solo porque propicia la capacidad de recuperación de los individuos y por ende reduce los efectos de los acontecimientos adversos, sino también porque les permite aprovechar las oportunidades para mejorar su calidad de vida. El informe no se adentra en el análisis detallado de riesgos específicos. No obstante, el marco que en él se expone puede aplicarse para tratar diversos conjuntos de riesgos particulares en determinadas regiones y países. El proceso de administración del riesgo ocupa un lugar central en este informe, y esto permite analizar las sinergias, los mecanismos de compensación y las prioridades que supone abordar distintos riesgos en distintos contextos, con el único propósito de impulsar el desarrollo (recuadro 1).

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

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

Fuente: Equipo a cargo de la elaboración del Informe sobre el desarrollo mundial 2014.

### El riesgo es una carga, pero también una oportunidad

¿Por qué preocuparse por el riesgo? En los últimos años, la economía mundial se ha visto alterada por numerosas crisis que han generado importantes consecuencias negativas en el desarrollo. A causa de la crisis financiera mundial de 2008-09, la mayor parte de las economías de todo el mundo sufrieron importantes caídas en las tasas de crecimiento, con las consiguientes pérdidas de ingresos y empleos y retrocesos en las iniciativas de reducción de la pobreza. Cuando los precios de los alimentos aumentaron abruptamente en 2008, se produjeron revueltas en más de 12 países de África y Asia, lo que reflejó el descontento y la inseguridad de la población y provocó malestar político generalizado. El tsunami de 2004 en Asia, el terremoto de 2010 en Haití y el desastre múltiple de 2011 en el noreste de Japón (por nombrar solo algunos episodios) han dejado un tendal de muertes y pérdidas económicas que ejemplifican el incremento en la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales. En todo el mundo crece la preocupación por el impacto del cambio climático, y aumentan también los temores sobre la difusión de enfermedades mortales contagiosas más allá de las fronteras. De hecho, las crisis económicas y los desastres de gran magnitud que se han registrado en los últimos años y los que pueden producirse en el futuro ponen de relieve la vulnerabilidad de las personas, las comunidades y los países ante riesgos sistémicos, en particular en las naciones en desarrollo.

Los riesgos idiosincráticos, específicos de las personas o de los hogares, no son menos importantes para el bienestar de la población. Perder el empleo o no encontrar trabajo por carecer de las capacidades adecuadas, ser víctima de una enfermedad o de delitos, sufrir una ruptura familiar a causa de las dificultades financieras o verse obligados a emigrar son situaciones que pueden resultar abrumadoras, en particular para las familias y las personas vulnerables. En Etiopía, por ejemplo, los hogares cuyos miembros padecían enfermedades graves se vieron obligados a reducir su consumo en casi un 10% y continuaron sufriendo los efectos negativos de esta situación durante los siguientes

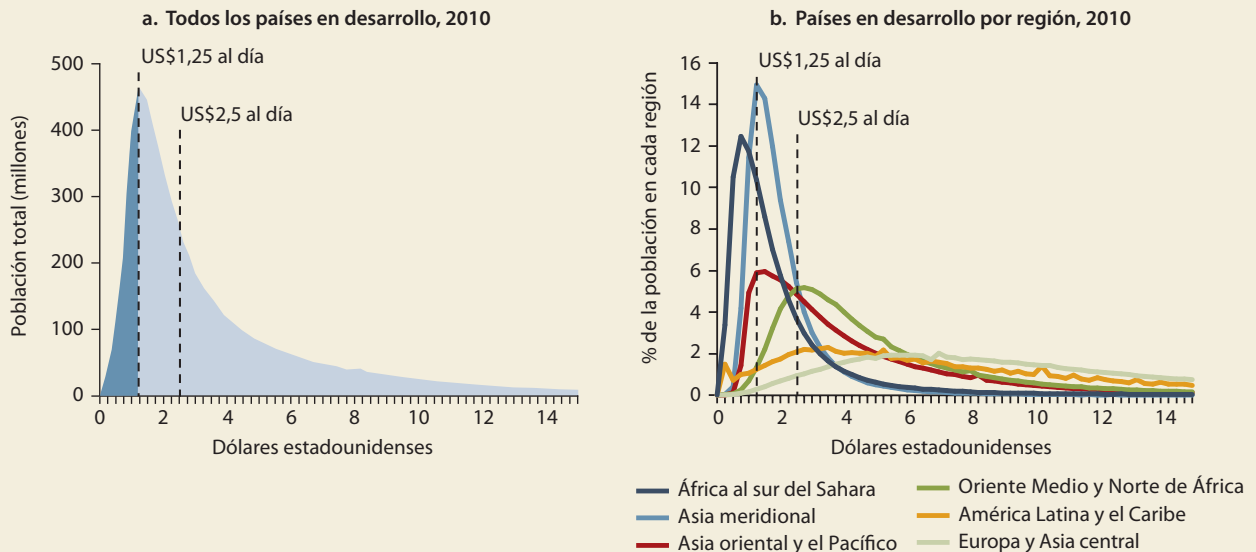
tres a cinco años<sup>1</sup>. Los gastos en salud generados por altos niveles de violencia y delitos representan cada año entre el 0,3% y el 5,0% del producto interno bruto (PIB) de diversos países de América Latina, y esto sin considerar el impacto del delito en la pérdida de producto como consecuencia de la caída de la inversión y la participación en la fuerza laboral<sup>2</sup>. En países tan diversos como Argentina, Bulgaria y Guyana, la pérdida de empleo no solo ha provocado una baja en los ingresos y el consumo, sino que también ha reducido la capacidad de las personas para encontrar nuevos trabajos, ha debilitado la cohesión social y en algunos casos ha provocado un aumento en la violencia doméstica<sup>3</sup>.

Tanto si las consecuencias adversas provienen de riesgos sistémicos o de peligros idiosincráticos, pueden destruir vidas, bienes, la confianza y la estabilidad social. Y a menudo son los pobres los que llevan la peor parte. A pesar de los notables avances logrados en los últimos 30 años en la reducción de la pobreza, una proporción considerable de los habitantes de los países en desarrollo sigue siendo pobre y corre el riesgo de sumirse aún más en esa situación cuando se ve afectada por perturbaciones negativas (gráfico 1). La tasa de mortalidad derivada de enfermedades y lesiones entre los adultos menores de 60 años es 2,5 veces más alta en los hombres y 4 veces más alta en las mujeres de los países de ingreso bajo que en los de ingreso alto, mientras que entre los niños menores de 5 años, la tasa es casi 20 veces mayor<sup>4</sup>. Un creciente cúmulo de pruebas muestra que las perturbaciones adversas (en particular, las meteorológicas, las vinculadas con la salud y las crisis económicas) son en gran medida la causa por la que los hogares caen por debajo de la línea de pobreza y permanecen en esa situación<sup>5</sup>. Asimismo, es posible que los pobres —conscientes de que una perturbación negativa los puede empujar a la indigencia, la bancarrota o la crisis— se aferren a tecnologías y medios de subsistencia que parecen relativamente seguros pero que también les impiden progresar.

Sí, hacer frente al riesgo —como posibilidad de sufrir una pérdida— constituye una carga, pero también es condición necesaria para aprovechar oportunidades. El riesgo y la oportunidad van de la mano en la mayoría de las decisiones y las medidas adoptadas por países, empresas y fa-

### GRÁFICO 1 Muchas personas de todo el mundo son pobres o se ubican muy cerca de la línea de la pobreza y corren el riesgo de sumirse aún más en esa situación cuando sufren perturbaciones negativas

Más del 20% de la población de los países en desarrollo vive con menos de US\$1,25 al día; más del 50%, con menos de US\$2,50, y casi el 75%, con menos de US\$4.



Fuente: Equipo a cargo de la elaboración del *Informe sobre el desarrollo mundial 2014*, a partir de datos extraídos de PovcalNet (base de datos) del Banco Mundial.

Nota: La línea de US\$1,25 al día es utilizada ampliamente como medida de la pobreza extrema. Sin embargo, se considera que para determinadas regiones, como América Latina y el Caribe, es más pertinente el umbral de US\$2,50 al día. Véase Ferreira y otros, 2013.

milias en la búsqueda por mejorar su destino. De hecho, asumir riesgos es una parte intrínseca del proceso de desarrollo. Analicemos algunos ejemplos. Desde la década de 1990, la mayor parte de los países en desarrollo ha abierto sus fronteras en procura de la integración internacional y un mayor crecimiento económico, pero en este proceso se ha incrementado también su grado de exposición a perturbaciones internacionales. Muchas empresas de todo el mundo han hecho inversiones para mejorar la tecnología que usan e incrementar su rentabilidad, pero la deuda que debieron contraer para ello las ha vuelto más vulnerables a los cambios en la demanda y en las condiciones del financiamiento. Desde Brasil hasta Sudáfrica, millones de familias se han trasladado a las ciudades en busca de mejores oportunidades de empleo y servicios de salud y educación, pero allí también se ven más expuestas a tasas más altas de delincuencia y cuentan con menos apoyo comunitario. La motivación que subyace a estas acciones es la búsqueda de una mejor calidad de vida, pero surgen riesgos porque rara vez está garantizado un resultado favorable.

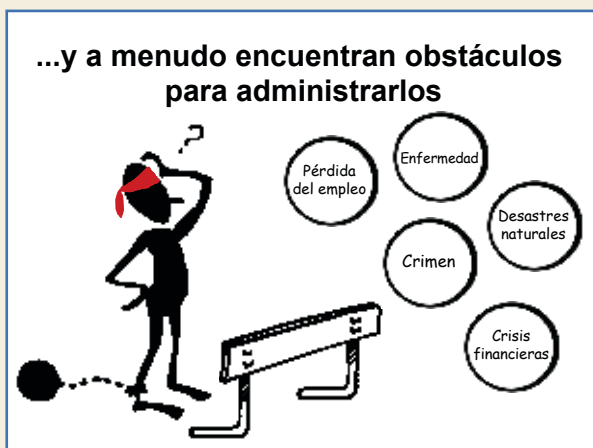
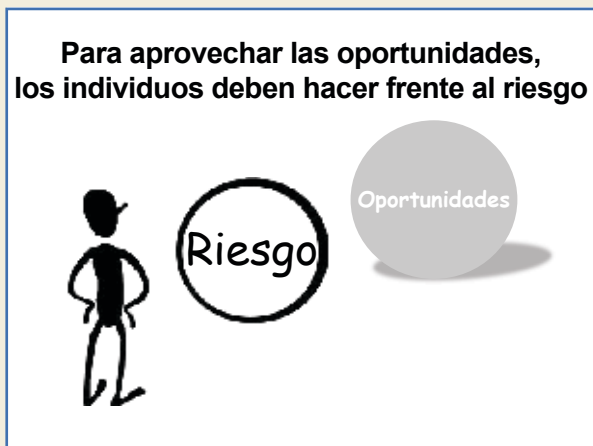
### La administración del riesgo como instrumento de desarrollo

Ya se trate de riesgos sistémicos o idiosincráticos, impuestos o asumidos voluntariamente, solo puede generarse de-

sarrollo cuando se confrontan con éxito los riesgos y se procura aprovechar las oportunidades. Muchas crisis y pérdidas en el desarrollo son resultado de riesgos mal administrados. También se desperdician muchas oportunidades porque no se cuenta con la preparación adecuada para enfrentar los riesgos o porque no se toman los riesgos necesarios (“el riesgo de la inacción”). Por lo tanto, en vez de responder en forma no planificada e improvisada cuando se produce una crisis, es esencial adoptar una administración proactiva, sistemática e integrada del riesgo. Como tal, la administración del riesgo puede fortalecer la capacidad para reducir las pérdidas e incrementar los beneficios que las personas reciben mientras llevan adelante su vida y procuran aprovechar las oportunidades de desarrollo (dibujo y semblanza 1).

*La administración del riesgo puede salvar vidas.* Analicemos el caso de Bangladesh, donde una preparación más adecuada para hacer frente a los desastres naturales ha permitido reducir drásticamente las muertes provocadas por ciclones. En los últimos 40 años, Bangladesh ha padecido tres ciclones importantes de magnitud similar. El registrado en 1970 se cobró más de 300 000 vidas, mientras que el de 1991 provocó 140 000 muertes y el de 2007, unas 4000. El número de víctimas fatales se ha reducido considerablemente gracias a un programa nacional de construcción de refugios (en virtud del cual el país pasó de contar con solo

**DIBUJO 1** *La administración del riesgo: Representación gráfica de los conceptos clave*



### **SEMBLANZA 1** *La familia Gómez: Una historia moderna de riesgos y capacidad de recuperación*

La familia Gómez vive en una población en las afueras de Lima. Hace solo unos años, vivían en un pueblo de la zona rural de los Andes peruanos, donde tenían una pequeña granja. La región era propensa a las sequías, y nunca obtenían ingresos suficientes para salir de la pobreza. Muchos de sus vecinos se habían mudado a la ciudad en la década de 1980, empujados por los conflictos civiles en las zonas rurales. Los Gómez se rehusaban a irse por temor a perder su tierra y a no encontrar nada mejor en la ciudad. El riesgo era demasiado grande. Perú era un país muy distinto en ese entonces: la inflación y el desempleo assolaban el país, y la amenaza de disturbios sociales era constante.

En la década de 1990, la macroeconomía se estabilizó y se puso fin a la guerra civil. Comenzaron a surgir nuevas oportunidades en las zonas urbanas y rurales. En un principio, esas oportunidades fueron esquivas con los Gómez. Se había construido una represa cerca de su pueblo, pero para usar el agua de la represa debían renovar primero los canales de su granja. Solicitaron un préstamo a un banco comercial, pero no se lo otorgaron. Esto no fue ninguna sorpresa para ellos, pues era la primera vez que pedían financiamiento. El señor y la señora Gómez comenzaron a pensar que sus hijos no tendrían futuro en el pueblo y decidieron mudarse a la ciudad. Sin embargo, esta vez no tuvieron que preocuparse por la posibilidad de perder la granja. Les habían dado el título de propiedad y pudieron vender su establecimiento a un vecino, que tenía el capital necesario para renovar los canales. El dinero obtenido con la venta de la granja les daría un respaldo para encarar el gran desafío de la migración.

Lima, con poco menos de 10 millones de habitantes, parecía un lugar enorme y poco hospitalario. Por eso decidieron mudarse a la población donde se habían establecido muchos antiguos vecinos de su pueblo. Allí encontrarían compañerismo, identidad cultural (se celebraban adecuadamente todos los festivales de su antiguo pueblo) y, por supuesto, ayuda para encontrar empleo. El señor Gómez encontró trabajo en una obra en construcción, pero era irregular, con despidos frecuentes. La señora Gómez debió entonces colaborar y tuvo la suerte de que la tomaran como costurera en una empresa textil. La abuela ayudaba cuidando a los niños cuando regresaban

de la escuela. Tener dos ingresos (y una abuela bien predispuesta) permitió a la familia Gómez lograr mayor capacidad de recuperación frente a lo que pudiera suceder.

Y vaya si sucedieron cosas. Mario, el hijo mayor, resultó herido en un accidente de tránsito. El automóvil no tenía seguro, y la familia debió que hacerse cargo del costo del tratamiento médico. No podrían haberlo hecho solos, y no tuvieron que hacerlo. Recurrieron a un hospital público, dirigido y financiado por el Estado. La calidad de los tratamientos médicos que allí se ofrecían era dispar, pero brindaba los servicios básicos. La familia debió gastar una parte de sus limitados ahorros para complementar los servicios del hospital y comprar medicamentos, pero valió la pena porque Mario se recuperó.

Los Gómez tuvieron que echar mano a sus bienes una vez más, pero por un motivo muy distinto. Elena, la segunda hija, a la que todos consideraban la inteligente de la familia, preguntó un día a sus padres si podía estudiar inglés por las noches. Era una buena idea. Perú había firmado recientemente varios acuerdos de libre comercio (uno de ellos con Estados Unidos), y las empresas exportadoras habían comenzado a crecer y ofrecer trabajo a jóvenes calificados. Saber inglés sería una gran ventaja.

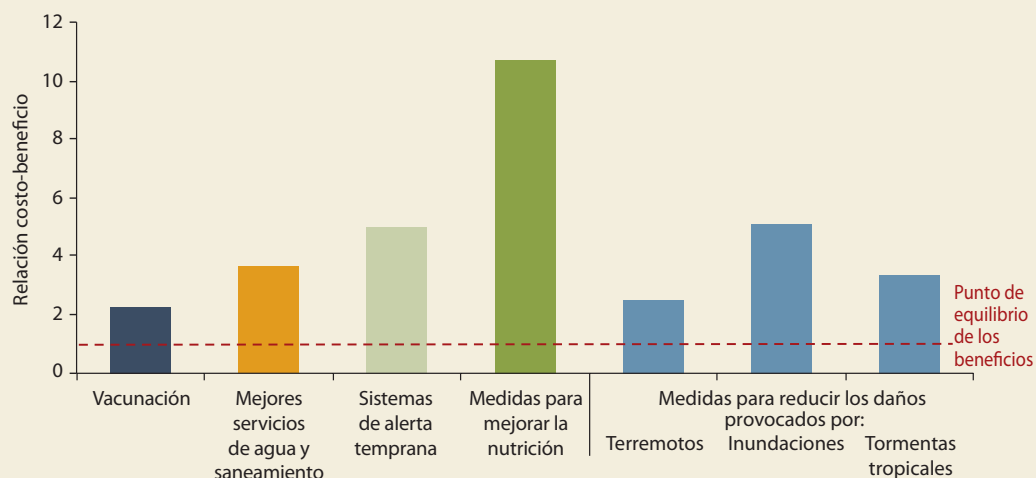
Sin embargo, unos meses antes, sus padres se habrían opuesto a esta iniciativa debido a que no era seguro salir de noche. La protección policial era escasa en las afueras de la ciudad, y los delincuentes se aprovechaban de la situación. Cuando la población donde vivían los Gómez se vio afectada por una ola delictiva, la comunidad estableció patrullas vecinales (eficaces, aunque a veces excesivamente duras). Cuando Elena pidió asistir a clases de inglés, ya se había reducido el riesgo a la seguridad, y podía salir por las noches para estudiar. A medida que pasara el tiempo, ella y su familia estarían bien preparados para sacar provecho del período de estabilidad y crecimiento sostenido que experimentaba Perú.

Por haber hecho frente a los riesgos y aprovechado las oportunidades, la familia Gómez ha emprendido el camino para salir de la pobreza, quizá para siempre. Fue su trabajo, su iniciativa y su responsabilidad lo que lo hizo posible, pero ellos no habrían podido lograrlo solos.

*Fuente:* Equipo a cargo de la elaboración del *Informe sobre el desarrollo mundial 2014*.

*Nota:* En el sitio web del *Informe sobre el desarrollo mundial 2014* (<http://www.worldbank.org/wdr2014>) se puede ver un video sobre esta historia ficticia, traducido a nueve idiomas.



**GRÁFICO 2** *Los beneficios de la administración del riesgo a menudo exceden sus costos*

Fuente: Wethli, 2013, para el Informe sobre el desarrollo mundial 2014.

Nota: El gráfico muestra la mediana de la relación costo-beneficio consignada en diversos estudios para cada categoría (con un mínimo de al menos cuatro estimaciones en cada categoría). Por sobre la línea de puntos, los beneficios esperados exceden los costos previstos. El rango de estimaciones de cada categoría puede ser significativamente amplio, reflejo de la diversidad de las intervenciones y de los sitios donde se llevaron a cabo, así como de la sensibilidad de las estimaciones a la variación en los supuestos subyacentes. Sin embargo, en casi todos los casos, incluso el percentil 25 de los rangos se ubica por encima del punto de equilibrio de los beneficios.

12 refugios en 1970 a más de 2500 en 2007), a la mejora de la capacidad de pronosticación y a un sistema relativamente simple pero eficaz para alertar a la población<sup>6</sup>.

*La administración del riesgo puede evitar daños y prevenir retrocesos en el desarrollo.* Países tan diversos como República Checa, Kenya y Perú ofrecen ejemplos claros y recientes de cómo la preparación macroeconómica ha protegido a la economía de los efectos negativos de la crisis financiera internacional. Tras reducir su déficit fiscal, disciplinar su política monetaria y bajar el déficit en cuenta corriente, la caída en la tasa de crecimiento que experimentaron estos países como consecuencia de la crisis internacional de 2008 fue menor que la que siguió a la crisis de Asia oriental de 1997. En muchos otros países de ingreso bajo y mediano parece haberse producido el mismo efecto beneficioso de la preparación macroeconómica<sup>7</sup>.

*La administración del riesgo puede abrir nuevas oportunidades.* Las herramientas de administración del riesgo (mejor información, seguros de cosechas y diversificación del empleo) pueden ayudar a las personas a mitigar los riesgos. Esto, a su vez, permite que los individuos (en particular los pobres) superen su aversión al riesgo y estén más dispuestos a encarar emprendimientos nuevos y prometedores. Algunos agricultores de Etiopía, por ejemplo, eligen no aplicar fertilizantes porque temen a las sequías y a otras posibles perturbaciones, y prefieren conservar los ahorros como reserva en lugar de invertirlos en insumos intermedios<sup>8</sup>. En cambio, los agricultores de Ghana e India se han mostrado más dispuestos a asumir riesgos en la bús-

queda de mayores rendimientos (incrementando la inversión en fertilizantes, semillas, plaguicidas y otros insumos) porque cuentan con un seguro contra la falta de lluvia<sup>9</sup>. Al agregarse, los beneficios de los nuevos emprendimientos pueden generar efectos mucho más amplios y contribuir a mejorar la productividad y el crecimiento para todo el país.

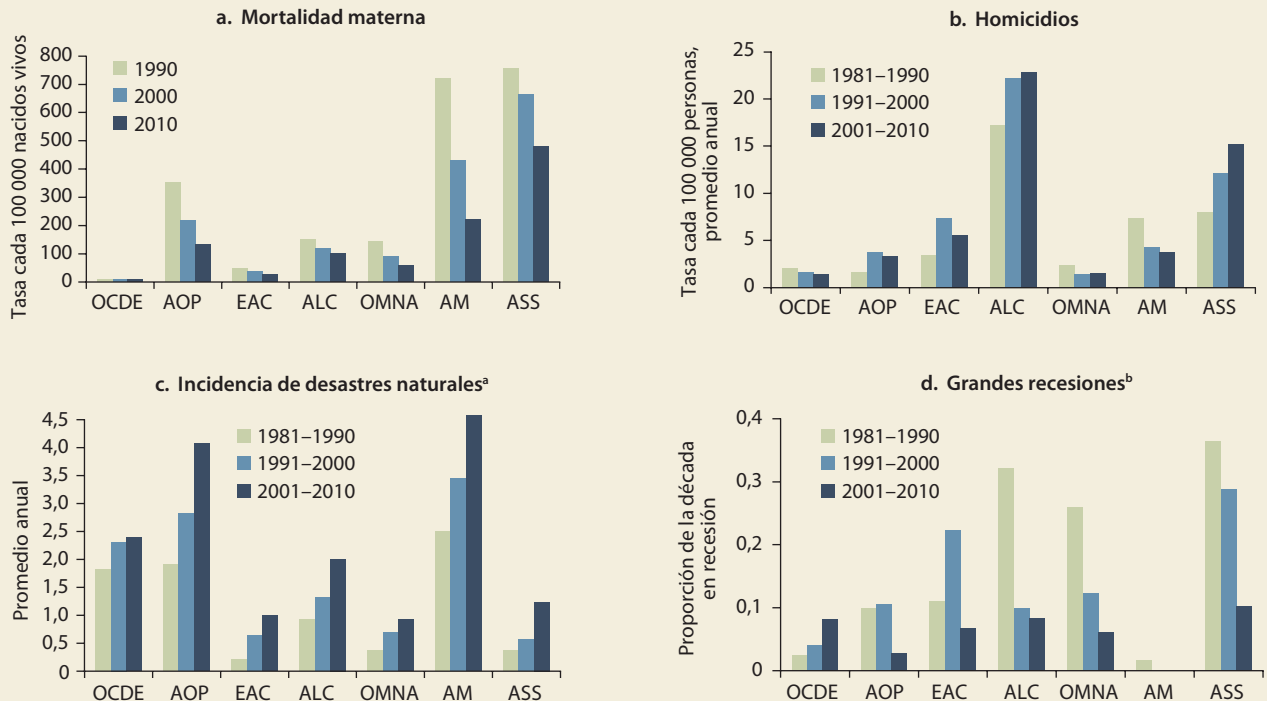
Las crisis y las pérdidas generadas por riesgos mal administrados son costosas, pero las medidas necesarias para lograr una mejor preparación frente al riesgo también lo son. ¿Entonces vale la pena prepararse? Los análisis de costos y beneficios realizados en diversas áreas sugieren que la preparación frente a los riesgos a menudo permite evitar costos posteriores, a veces en una magnitud abrumadora (gráfico 2). Parecería que hay mucho de verdad en el viejo dicho que postula “más vale prevenir que curar”. Por ejemplo, un régimen de suplementos minerales diseñado para reducir la malnutrición y los riesgos a la salud conexos puede generar beneficios al menos 15 veces superiores al costo del programa<sup>10</sup>. De manera similar, la mejora en los sistemas de pronósticos meteorológicos y de comunicación pública para emitir alertas tempranas ante desastres naturales en los países en desarrollo podría generar beneficios que se estiman entre 4 y 36 veces mayores que su costo<sup>11</sup>.

Comparar la preparación ante el riesgo con sus consecuencias posteriores en función de sus costos y beneficios es una de las evaluaciones más importantes que deben hacerse. La decisión en favor de una de estas acciones depende en parte de los resultados de la comparación entre los costos (ciertos) de prepararse frente a los riesgos y los

## RECUADRO 2 Un mundo riesgoso: Tendencias de los riesgos en las diversas regiones

Los riesgos que las personas deben enfrentar han cambiado de manera considerable a lo largo del tiempo, si bien esta evolución en ocasiones ha variado de una región a otra. Algunos riesgos se han reducido, como en el ámbito de la salud materna, en el que la tasa de mortalidad ha bajado en todas las regiones. Por el contrario, la incidencia del delito se ha incrementado significativamente en América Latina y en África al sur del Sahara. Asimismo, resulta llama-

tivo observar que la incidencia de los desastres naturales ha aumentado en todas las regiones. Por otro lado, mientras que en América Latina, Oriente Medio y Norte de África, y África al sur del Sahara los períodos de recesión han sido considerablemente más breves en cada década desde 1980, en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), esos períodos se han prolongado.



Fuente: Equipo a cargo de la elaboración del Informe sobre el desarrollo mundial 2014, a partir de datos extraídos de los Indicadores del Desarrollo Mundial (base de datos); Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT de la Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero (OFDA) y el Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres (CRED), y estadísticas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (base de datos).

Nota: Las cifras muestran el promedio simple de los países de cada región. Los países de la OCDE incluidos en el gráfico son países de ingreso alto que forman parte de esa organización desde hace al menos 40 años. Todos los demás países se agrupan en regiones geográficas. AOP = Asia oriental y el Pacífico; EAC = Europa y Asia central; ALC = América Latina y el Caribe; OMNA = Oriente Medio y Norte de África; AM = Asia meridional; ASS = África al sur del Sahara.

a. Los desastres naturales incluyen sequías, terremotos, inundaciones y tormentas tropicales.

b. Las grandes recesiones se identifican siguiendo los criterios de Barro y Ursúa, 2012, y utilizando como umbral una caída del 5% en el crecimiento del PIB per cápita desde el pico hasta el punto más bajo. No se produjeron recesiones importantes en Asia meridional entre 1991 y 2010.

beneficios (a menudo inciertos) que esto genera<sup>12</sup>. Asimismo, la administración del riesgo requiere analizar diversas amenazas y la necesidad relativa de prepararse frente a cada una de ellas (recuadro 2). Cuando los recursos son limitados, establecer prioridades y elegir entre distintas opciones se vuelve una tarea tanto inevitable como necesaria. Por ejemplo, una familia que vive en una comunidad asolada por la violencia enfrenta riesgos a la seguridad, la salud y la propiedad, y debe elegir cómo asignar su limitado presupuesto para protegerse y asegurarse contra cada una de estas amenazas. De modo similar, un país pequeño

propenso a sufrir lluvias torrenciales y expuesto a las perturbaciones financieras internacionales debe decidir cuánto gastará en infraestructura de prevención de inundaciones y cuánto ahorrará para contrarrestar los efectos de la volatilidad financiera.

Cuando se asume voluntariamente un riesgo para aprovechar una oportunidad, se plantea otro dilema: se deben comparar los beneficios previstos de determinado curso de acción con las pérdidas que podría acarrear. La disyuntiva se profundiza cuando solo se puede lograr un beneficio mayor si se acepta correr más riesgos. Este suele

ser el caso con las inversiones financieras, en las que el rendimiento bajo es característico de las posiciones seguras, mientras que las ganancias más altas corresponden a posiciones más arriesgadas<sup>13</sup>. Cuando se aplican ciertas medidas en favor del desarrollo, quizá también se perciba que conllevan esta misma disyuntiva riesgo-beneficio: por ejemplo, la opinión pública y ciertos expertos tal vez vinculen la búsqueda de un mayor crecimiento económico con un menor grado de protección del medio ambiente o mayor desigualdad<sup>14</sup>. Si bien es posible que no surjan estas u otras disyuntivas entre riesgo y beneficio, administrar el riesgo supone considerarlas como una posibilidad legítima.

Por otro lado, la administración del riesgo conlleva tener en cuenta no solo estos dilemas sino también las sinergias. Estas pueden hacer que tanto la preparación frente a los riesgos como sus consecuencias resulten menos costosas. Pueden también reducir las amenazas e incrementar los beneficios previstos. Estas situaciones favorables desde todo punto de vista son numerosas y se las debe destacar, lo que no significa que carezcan de costo o que sean siempre fáciles de poner en práctica. Las inversiones en nutrición y servicios preventivos de salud, por ejemplo, incrementan la productividad de las personas y a la vez reducen su vulnerabilidad a las enfermedades<sup>15</sup>. De manera semejante, las mejoras en el clima de negocios (como la simplificación de las regulaciones y la ampliación del acceso al crédito) pueden inducir al sector empresarial a volverse más dinámico y crecer con más rapidez al tiempo que lo dotan de mayor capacidad de recuperación frente a perturbaciones negativas<sup>16</sup>. En el nivel macroeconómico, las políticas fiscales y monetarias disciplinadas (que se traducen en tasas moderadas de inflación y déficits sostenibles en el sector público) aceleran el crecimiento a la vez que reducen la volatilidad ante conmociones externas e internas<sup>17</sup>.

### **¿Qué implica la administración eficaz del riesgo?**

Como escribió Heráclito, filósofo de la antigua Grecia, lo único que es constante es el cambio. Y con el cambio viene la incertidumbre. Frente a las distintas alternativas para mejorar su calidad de vida, las personas toman prácticamente todas sus decisiones en un contexto de incertidumbre. Los jóvenes deciden qué estudiar o en qué capacitarse sin saber exactamente qué empleos y qué salarios encontrarán cuando se incorporen al mercado laboral. Los adultos deciden cuánto y cómo ahorrar para su jubilación en un contexto de incertidumbre respecto de su ingreso futuro, de la rentabilidad de sus inversiones, de su estado de salud y de los años de vida que les restan. Los agricultores deciden qué sembrar y qué insumos utilizar sin saber con certeza si sus cultivos recibirán lluvia suficiente y sin conocer qué demanda y qué precios tendrán sus productos en el mercado. Y los Gobiernos deciden el nivel de las tasas de política monetaria y del déficit fiscal en presencia de condiciones externas inciertas, índices inciertos de aumento de la productividad interna y cambios desconocidos en los mercados financieros.

### ***El análisis de las elecciones en condiciones de incertidumbre en el estudio de la economía y las políticas públicas***

Por lo tanto, es natural que el análisis de las elecciones en condiciones de incertidumbre y recursos escasos haya sido un elemento central del estudio de la economía y las políticas públicas durante siglos. El enfoque básico sobre la toma de decisiones en condiciones de incertidumbre (planteado por primera vez por Daniel Bernoulli en el siglo XVIII y modelado formalmente por John von Neumann y Oskar Morgenstern en 1944) se basa en la noción de que los individuos optimizan la “utilidad” esperada (o la percepción subjetiva de bienestar) de los posibles resultados<sup>18</sup>. Este enfoque de la utilidad esperada supone que los individuos toman decisiones racionales, basadas en sus preferencias en relación con el riesgo y en sus conocimientos sobre los posibles resultados y sus respectivas probabilidades.

A pesar de sus valiosos aportes, este enfoque ha sido cuestionado por dos razones importantes. La primera es que los individuos no parecen actuar de modo completamente racional, quizá porque la incertidumbre vuelve tan complicado el proceso de toma de decisiones, que prefieren apoyarse en normas de conducta simples que evolucionan con el tiempo pero no siempre son óptimas. Los trabajos de Maurice Allais en la década de 1950 y de Daniel Kahneman y Amos Tversky en la de 1970 centraron la atención en las limitaciones y las tendencias innatas de la conducta humana cuando se toman decisiones en condiciones de incertidumbre<sup>19</sup>.

El segundo cuestionamiento al enfoque básico sobre utilidad esperada sostiene que los individuos no toman decisiones de manera aislada, sino en grupos, principalmente porque el modo en que las personas actúan en coordinación con otras puede influir en gran medida en los posibles resultados. El trabajo de Duncan Black en la década de 1940 y de James Buchanan y Mancur Olson en la de 1960 puso de relieve los obstáculos a la acción colectiva y sus deficiencias<sup>20</sup>. Si bien originalmente analizaba la provisión de bienes públicos por parte del Estado, la teoría de la elección pública abarca también las acciones emprendidas por cualquier grupo, desde hogares hasta comunidades de cualquier tamaño. Su observación principal postula que la tarea de coordinar la acción colectiva es sumamente valiosa y a la vez esquivada, en especial en un contexto de incertidumbre.

Otra vertiente de la bibliografía económica también se interesa por los problemas de la acción colectiva y ofrece una serie de principios fundamentales para superarlos. Leonid Hurwicz, Roger Myerson y Eric Maskin desarrollaron en las décadas de 1960 y 1970 un trabajo de avanzada en el que estudiaron el diseño de mecanismos para lograr eficiencia en los mercados, las organizaciones y las instituciones. Su observación fundamental sostiene que para comprender la toma de decisiones en un contexto de incertidumbre, es necesario conceder la misma importancia a las limitaciones en los incentivos que a las limitaciones en los recursos<sup>21</sup>. Esta idea es crucial para establecer las formas más adecuadas de coordinar la acción colectiva de cualquier grupo, en particular en un contexto de informa-

ción asimétrica, intereses divergentes y conocimientos limitados. Esta noción fuerza a los analistas y a los funcionarios encargados de formular políticas a mirar más allá del conjunto de recursos y preguntarse qué motiva e impulsa las acciones de personas y organizaciones, incluidas las acciones vinculadas con la administración del riesgo.

### **Marco analítico para la administración del riesgo**

Las observaciones derivadas de la economía de la decisión en contextos inciertos conforman un marco analítico para la administración del riesgo. En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2014* se postula que dicho marco está conformado por una serie de pasos conexos:

- Evaluar los objetivos y motivaciones fundamentales de la administración del riesgo: esto es, la capacidad de recuperación frente a acontecimientos adversos y el logro de la prosperidad mediante la concreción de oportunidades (temas que se analizaron en las dos primeras secciones de este texto).
- Comprender el entorno en el que surgen los riesgos y las oportunidades (más adelante denominado “la cadena de riesgo”).
- Analizar qué conlleva la administración del riesgo: esto es, prepararse para los acontecimientos tanto adversos como positivos, recuperarse y aprovecharlos (actividades que se presentan más adelante en la sección titulada “Los componentes de la administración del riesgo”).
- Evaluar los principales obstáculos que enfrentan los individuos y las sociedades para administrar el riesgo, incluidas las limitaciones de recursos, información e incentivos (analizadas en la sección “Más allá del ideal”).
- Incorporar la función que pueden desempeñar los grupos y la acción colectiva en distintos niveles de la sociedad para superar los obstáculos que enfrentan las personas a la hora de administrar el riesgo (presentada más adelante, en la sección “El camino a seguir”).

### **Comprender el entorno en el que surgen los riesgos y las oportunidades: La cadena de riesgo**

El mundo cambia constantemente y genera perturbaciones que afectan a los individuos y a las sociedades. Estas *perturbaciones* pueden ser positivas (por ejemplo, lluvia abundante o términos de intercambio inesperadamente beneficiosos) o negativas (enfermedades o guerra). Pueden afectar a grupos pequeños (una familia o una comunidad rural) o grandes (una región o un país). Y pueden producirse de forma repentina (como los fenómenos naturales o las crisis financieras) o gradual (como las transiciones demográficas, las tendencias tecnológicas o los cambios ambientales). Los *resultados* de estas perturbaciones serán positivos o negativos, grandes o pequeños, individuales o generalizados según la interacción que se produzca entre dichas perturbaciones y las condiciones internas y externas

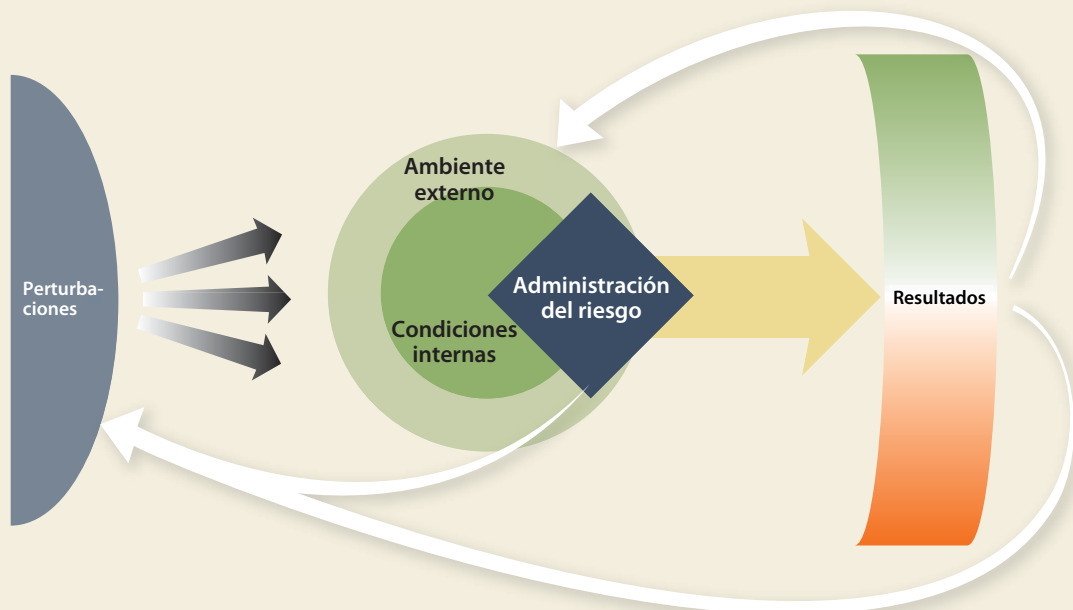
que caracterizan un sistema social y económico (hogar, comunidad o país). Es importante señalar que el efecto de estas perturbaciones en los resultados que obtengan las personas también estará mediado por los cursos de acción que estas adopten para prepararse frente a esos riesgos y confrontarlos.

Esta interacción puede representarse mediante una cadena de riesgo (diagrama 1), aplicable a distintos tipos de riesgos y contextos<sup>22</sup>. Por ejemplo, el hecho de que una persona contraiga una enfermedad durante una pandemia dependerá de cuán contagioso sea el virus (perturbación inicial), de la densidad de población y las condiciones de vida de determinadas regiones (entorno externo o grado de exposición), de la susceptibilidad de cada individuo (condiciones internas, como su edad o la robustez de su sistema inmune) y de las medidas que tome para evitar enfermarse o contagiar a otros, por ejemplo, lavarse con frecuencia las manos o usar mascarillas (administración del riesgo). Del mismo modo, el éxito de una empresa para sacar provecho de nuevas tecnologías e innovaciones dependerá de las características de dicha tecnología (perturbación inicial), de la infraestructura del país, que puede influir en la capacidad de la firma para acceder a la tecnología (entorno externo), de cuán innovadora sea la empresa (condiciones internas), y del volumen de capital que ha acumulado y la cantidad de información que tiene sobre los beneficios y posibles desventajas de la nueva tecnología (administración del riesgo).

En este contexto, el *riesgo* se define como la posibilidad de que se produzca una pérdida. Sin embargo, no todo riesgo es malo, puesto que para aprovechar oportunidades es necesario asumir riesgos. Las *oportunidades* se definen como la posibilidad de obtener beneficios y, por ende, representan el lado favorable del riesgo. El *grado de exposición* de las personas al riesgo está determinado por su entorno externo. Por ejemplo, una casa estará o no expuesta al riesgo de inundaciones costeras según dónde esté ubicada. La *vulnerabilidad* aparece cuando las personas son especialmente susceptibles a sufrir pérdidas por perturbaciones negativas, debido a la conjunción de un alto grado de exposición, condiciones internas débiles y administración deficiente del riesgo. Por ejemplo, una institución financiera sumamente endeudada que ha tomado posiciones muy riesgosas sin coberturas que las contrarresten es vulnerable a las perturbaciones económicas o financieras. Del mismo modo, un hogar pobre con pocos bienes e ingresos volátiles puede ser especialmente vulnerable al incremento en el precio de los alimentos.

La *administración del riesgo* es un proceso que consiste en enfrentar riesgos, prepararse para ellos y lidiar con sus efectos. La *capacidad de recuperación* se define como la habilidad de las personas, las sociedades y los países de reponerse de perturbaciones negativas a la vez que preservan o mejoran su habilidad para actuar. Gran parte de los trabajos recientes que analizan el riesgo en el contexto del desarrollo hacen hincapié en la importancia de la administración del riesgo para incrementar la capacidad de recuperación frente a perturbaciones negativas. Sin embargo, la administración del riesgo juega también un papel fundamental en el incremento de la prosperidad y el bienestar,

**DIAGRAMA 1** La cadena de riesgo: Las características y el alcance de los resultados dependen de las perturbaciones, el grado de exposición, las condiciones internas y la administración del riesgo



Fuente: Equipo a cargo de la elaboración del Informe sobre el desarrollo mundial 2014.

Nota: En el diagrama de la cadena de riesgo, las flechas de realimentación representan la posibilidad de que los resultados de perturbaciones pasadas influyan tanto en el grado de exposición a perturbaciones futuras como en la propensión a que estas se produzcan. De modo similar, la eficacia que se logre en la administración del riesgo puede influir significativamente en la aparición de perturbaciones futuras.

pues ayuda a las personas y a los países a abordar con éxito las perturbaciones positivas. De hecho, el manejo exitoso de los cambios positivos es esencial para incrementar con el tiempo la capacidad de recuperación ante perturbaciones negativas. Por ejemplo, la capacidad de un agricultor para soportar una sequía puede estar determinada en gran medida por el modo en que administró las ganancias obtenidas en años de buenas lluvias. En consecuencia, el objetivo de la administración del riesgo es tanto reducir las pérdidas como incrementar los beneficios cuando se enfrentan y se asumen riesgos.

### Los componentes de la administración del riesgo: Preparación y recuperación y aprovechamiento

Lograr ese objetivo requiere combinar la capacidad para prepararse para los riesgos con la habilidad para recuperarse y aprovechar sus efectos, teniendo en cuenta la relación entre el costo inicial de la preparación con sus probables beneficios. Sobre la base del trabajo fundamental de Isaac Ehrlich y Gary Becker, señalamos que la *preparación* debe incluir una combinación de tres acciones que pueden em-

prenderse por anticipado: adquirir conocimientos, obtener protección y hacerse de seguros<sup>23</sup>. Una vez que el riesgo (o la oportunidad) se hace realidad, los individuos adoptan medidas para lidiar con lo que ha ocurrido a través de la *recuperación y el aprovechamiento* (diagrama 2). Una estrategia sólida de administración del riesgo incluye los cuatro componentes: conocimientos, protección, seguros, y recuperación y aprovechamiento. Estos elementos interactúan entre sí, lo que puede incluso mejorar su calidad. Por ejemplo, un conocimiento más acabado puede conducir a decisiones más eficientes respecto de la asignación de recursos entre los seguros y las medidas de protección. De igual modo, los seguros y las medidas de protección acertadas pueden facilitar o hacer menos costosas las tareas de recuperación y de aprovechamiento de los efectos. Sin embargo, a menudo surgen diversos obstáculos que dificultan la aplicación de esta estrategia, como se analiza más abajo en mayor detalle.

### Conocimientos

Obtener conocimientos y reducir así la incertidumbre en la que se ven inmersas las personas cuando enfrentan riesgos y buscan aprovechar oportunidades es el primer com-

**DIAGRAMA 2** *Los componentes de la administración del riesgo y su interrelación*

Fuente: Equipo a cargo de la elaboración del Informe sobre el desarrollo mundial 2014.

ponente de la administración del riesgo. El conocimiento implica mucho más que solo recopilar información: si bien es necesario obtener datos acerca de los posibles acontecimientos y de la probabilidad de que ocurran, también supone utilizar esa información para evaluar el grado de exposición a esos acontecimientos y los posibles resultados, para luego decidir cómo actuar. El conocimiento, entonces, contiene elementos de evaluación y criterio. Asimismo, el conocimiento que tengan las personas acerca del riesgo depende no solo de la información a la que puedan acceder por su cuenta, sino también de la calidad de la que le proporcionan otros sistemas sociales y económicos. De hecho, las políticas públicas pueden cumplir una función importante en mejorar la disponibilidad, la transparencia y la confiabilidad de la información pertinente para prepararse frente a los riesgos; esto incluye las estadísticas laborales y de las cuentas nacionales, diversas señales del mercado y los pronósticos meteorológicos, entre otros. Asimismo, el Estado puede contribuir reduciendo la incertidumbre que genera la aplicación de políticas erráticas, la demora en la implementación de reformas y los cambios frecuentes en la regulación.

Si bien con frecuencia en los países en desarrollo el conocimiento acerca de los riesgos ha sido insuficiente, esta situación se está revirtiendo en varias esferas clave, como en la forma de abordar enfermedades, ciclos económicos y peligros naturales. Por otro lado, las nuevas tecnologías contribuyen en gran medida a mejorar los conocimientos

acerca de las posibles perturbaciones y permiten adoptar respuestas bien fundadas. Los agricultores de Ghana y de otros 15 países africanos, por ejemplo, reciben información específica sobre el mercado a través de sus teléfonos móviles, lo que los ayuda a mejorar su respuesta a los cambios en los precios y la demanda de los productos agrícolas<sup>24</sup>. La globalización y los avances científicos también han permitido comprender mejor numerosos agentes patógenos, específicamente saber cómo detectarlos y diagnosticarlos con rapidez para controlar la enfermedad. Las nuevas tecnologías han propiciado además una mayor colaboración entre los científicos y los funcionarios encargados de formular políticas, y han permitido a los medios de comunicación informar incluso a los habitantes de zonas remotas del mundo.

#### Protección

La protección abarca todas las acciones que reducen la probabilidad de obtener resultados negativos y su magnitud, o incrementan la probabilidad de lograr resultados positivos y su magnitud. En las últimas décadas, los países en desarrollo han logrado importantes mejoras en algunos aspectos de la protección contra riesgos. El porcentaje de habitantes de países de ingreso bajo y mediano que pueden acceder a mejores servicios de saneamiento, por ejemplo, se incrementó del 36% en 1990 al 56% en 2010, mientras que la tasa de inmunización contra el sarampión se duplicó del

41% al 83% entre 1985 y 2010<sup>25</sup>. La mejora en el saneamiento y el aumento de la vacunación, junto con otras medidas de salud preventivas, han contribuido a reducir las tasas de mortalidad infantil y materna. De igual modo, luego de atravesar ciclos repetidos de inflación elevada durante las décadas de 1970 y 1980, muchos países en desarrollo instauraron marcos sólidos de política fiscal y monetaria, que han ayudado a reducir la intensidad y la incidencia de las grandes recesiones (véase el recuadro 2). El uso más frecuente de los sistemas de alerta temprana ha permitido proteger a las poblaciones expuestas a peligros naturales y reducir así la cantidad de víctimas fatales cuando se producen desastres de gran magnitud.

### Seguros

En la medida en que la protección no puede eliminar por completo la posibilidad de que se produzcan resultados negativos, los seguros ayudan a amortiguar el golpe provocado por perturbaciones adversas. Estos abarcan todos los instrumentos que transfieren recursos entre distintas personas o a lo largo del tiempo, de estados favorables a estados negativos. En algunos casos, los mercados especializados del sistema financiero ofrecen cobertura contra riesgos particulares. Sin embargo, en los países en desarrollo, los mercados de seguros formales suelen ser limitados, por lo que la carga recae mayormente sobre los mecanismos de aseguramiento generados por las propias personas, a menudo costosos e ineficientes en términos relativos, como la tenencia de bienes durables (por ejemplo, joyas) que pueden venderse en casos de necesidad. Una gran cantidad de hogares participa también en sistemas de seguros informales basados en relaciones comunitarias y que permiten compartir el riesgo dentro de la comunidad. Por otro lado, diversos programas de microfinanciamiento y microseguros ofrecen cada vez más instrumentos nuevos que ayudan a las personas a administrar el riesgo. De manera semejante, las redes tradicionales de protección social, las transferencias monetarias condicionadas y otros programas de seguro social constituyen un medio por el que el Estado transfiere recursos para ayudar a los sectores más vulnerables a lidiar con circunstancias adversas<sup>26</sup>.

Pueden generarse sinergias entre los seguros y las medidas de protección como estrategias para administrar el riesgo, o bien puede que prevalezca uno de estos elementos en desmedro del otro. Cuando el hecho de contar con un seguro reduce los incentivos de las personas para prevenir situaciones desfavorables, los seguros y la protección actúan como sustitutos uno del otro. Sin embargo, cuando las medidas que se adoptan para lograr la protección facilitan o abaratan la adquisición de seguros contra resultados adversos, la protección y los seguros pueden complementarse<sup>27</sup>. Por ejemplo, para una persona que no fuma puede ser más fácil y más barato obtener un seguro de salud. Para que los seguros y la protección sean complementarios, a menudo es necesario que la protección sea visible. Si bien la visibilidad es ya sumamente importante en los mecanismos informales que se utilizan en las comunidades para compartir el riesgo, la tecnología puede volverla cada vez más necesaria aun en los seguros formales. Por ejemplo, la incorporación de nuevos dispositivos para

automóviles puede permitir a las aseguradoras variar las primas que cobran en función de la manera en que conducen sus asegurados<sup>28</sup>.

En conjunto, el conocimiento, los seguros y la protección conforman la preparación. Tanto los bienes de los hogares, las comunidades y los Gobiernos como los servicios suministrados por el sector público y los mercados influyen en la preparación frente a los riesgos. En general, el grado de preparación de las personas ante los riesgos en un país tiende a correlacionarse con el ingreso nacional. Sin embargo, se observan variaciones interesantes dentro de una misma región, que ponen de relieve la importancia de las políticas (por sobre el acceso a los recursos) para determinar el grado de preparación frente a los riesgos (recuadro 3).

### Recuperación y aprovechamiento

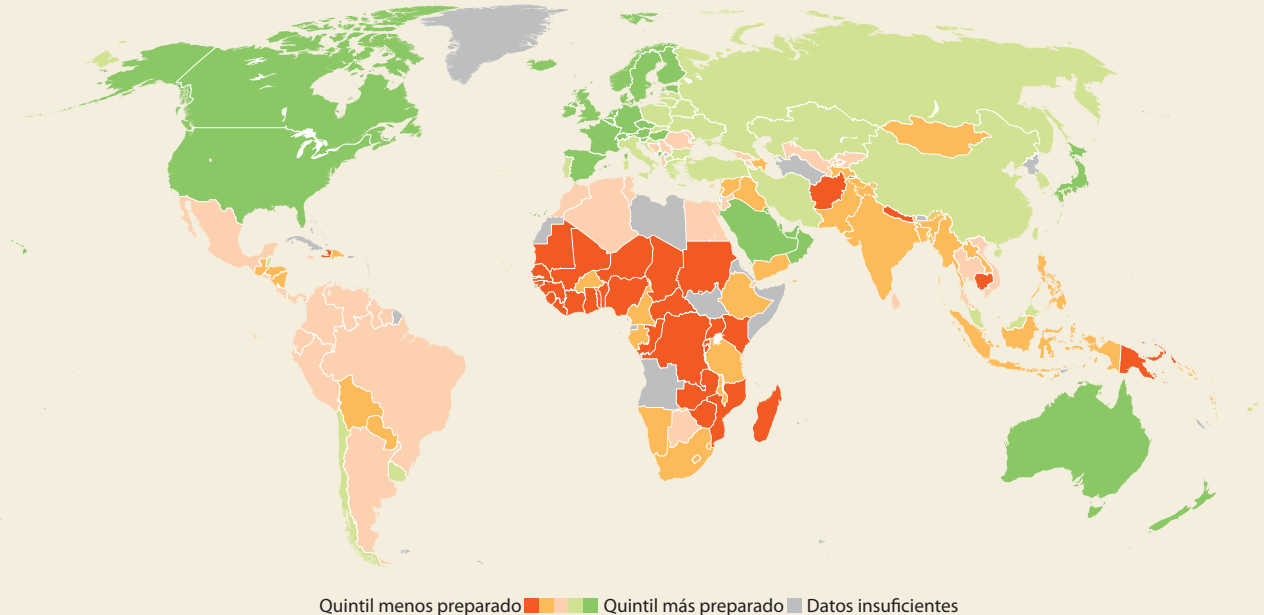
El último componente de la administración del riesgo es la recuperación y el aprovechamiento. Abarca las acciones que se emprenden una vez que el riesgo (o la oportunidad) se ha concretado. La recuperación y el aprovechamiento, por ende, consisten en desplegar los recursos de conocimientos, protección y seguros que se han obtenido durante la fase de preparación. La relación entre esta etapa y la preparación se vuelve muy fluida cuando se debe afrontar un riesgo que cambia constantemente. En este caso, se deben actualizar los conocimientos pertinentes mediante el seguimiento y la evaluación de los nuevos riesgos y luego adaptar las respuestas disponibles e implementar las que sean necesarias.

La decisión respecto del nivel de preparación que se buscará tiene consecuencias en el tipo de recuperación que deberá implementarse, que a su vez puede alimentar círculos viciosos o virtuosos en la administración del riesgo. Cuando una preparación eficaz limita los daños provocados por perturbaciones adversas, las tareas de recuperación pueden ser mínimas, lo que deja más recursos disponibles para realizar inversiones adicionales en la administración del riesgo, reducir la vulnerabilidad a perturbaciones futuras, etcétera. En el nivel de los hogares, por ejemplo, si la familia tiene un seguro de salud, cuando uno de sus miembros se enferma o sufre un accidente se facilita el tratamiento médico y la recuperación y se reducen a la vez los gastos directos. En el nivel macroeconómico, diversas pruebas muestran que al reducir las pérdidas provocadas por desastres naturales, por ejemplo, la preparación frente al riesgo puede sostener e incluso acelerar el crecimiento económico<sup>29</sup>.

Por el contrario, cuando la preparación es limitada o cuando sobreviene una perturbación de magnitud inesperada, la recuperación puede ser errática y exigir medidas costosas, lo que deja escasos recursos para la administración futura del riesgo, agrava la vulnerabilidad frente a nuevas perturbaciones y debilita la capacidad de los hogares para aprovechar nuevas oportunidades. Por ejemplo, la pérdida de bienes como consecuencia de desastres naturales en países tan diversos como Etiopía y Honduras (por los daños directos que provoca un huracán o una sequía, la falta de seguro y la venta forzosa de bienes) tiene importantes efectos en el corto y en el largo plazo: los hogares pobres pueden

### RECUADRO 3 ¿Cómo varía el grado de preparación frente a los riesgos según el país?

Índice de preparación frente al riesgo, por país



En el nivel nacional, la preparación frente a los riesgos abarca acciones y aportes de todas las instituciones y los grupos sociales y económicos, incluido el Estado. El mapa aquí adjunto muestra un índice de preparación frente al riesgo. Este índice, elaborado para el *Informe sobre el desarrollo mundial 2014*, abarca mediciones sobre bienes y servicios de cuatro categorías importantes (capital humano, bienes físicos y financieros, apoyo social, y apoyo del Estado) que influyen en la preparación frente al riesgo. Los indicadores que conforman el índice son los siguientes: el promedio de años de escolaridad de la población de 15 años y más de 15 años y la tasa de inmunización contra el sarampión (capital humano); la proporción de hogares con menos de US\$1000 en bienes netos y un índice de acceso al financiamiento (bienes físicos y financieros); el porcentaje de la fuerza laboral que contribuye al sistema de jubilación y la proporción de encuestados que afirma que “en general, la gente es confiable” (apoyo social), y el porcentaje de la población con acceso a servicios de saneamiento adecuados y un indicador del margen fiscal que se

basa en el cálculo de la deuda pública bruta como porcentaje de los ingresos (apoyo del Estado)<sup>a</sup>.

Este índice muestra que el grado de preparación de las personas frente al riesgo tiende a correlacionarse con el ingreso nacional, pero solo hasta cierto punto. En promedio, las personas mejor preparadas tienden a ubicarse en los países de ingreso alto (particularmente en América del Norte y Europa occidental), y las menos preparadas, en los países de ingreso bajo (en especial en África). Sin embargo, se observan variaciones significativas dentro de una misma región. Por ejemplo, Chile está razonablemente bien preparado para el riesgo, mientras que Argentina (país con el que limita al Este) muestra solo un nivel de preparación promedio, a pesar de tener un ingreso per cápita similar. Del mismo modo, el nivel de preparación de Etiopía es mejor que el de otros países de la región con ingresos per cápita semejantes o relativamente más elevados. Esto pone de relieve la importancia de las políticas en la determinación del grado de preparación frente al riesgo, por encima del nivel de ingreso y del acceso a los recursos.

Fuente: Foa, 2013, para el *Informe sobre el desarrollo mundial 2014*. Número de mapa: IBRD 40097.

a. Se ha modificado la escala de todos los indicadores para que vayan del 0 al 1. El índice, que es el promedio de los ocho indicadores, mantiene entonces las propiedades esenciales de estos, en vez de ser simplemente un promedio de las calificaciones de sus componentes. Este enfoque sigue en parte la metodología utilizada en la construcción de los Indicadores Mundiales de Buen Gobierno (véase Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2010). En caso necesario, se transforma cada indicador de modo que un incremento en su valor represente una mejora.

de hecho quedar atrapados en la pobreza, lo que los vuelve más vulnerables a perturbaciones negativas futuras y menos capaces de encarar nuevos emprendimientos para mejorar su calidad de vida<sup>30</sup>. Del mismo modo, si bien las respuestas de recuperación aplicadas por los Gobiernos de algunos países del mundo en plena crisis financiera de 2008-09 (incluidos los rescates de grandes firmas financie-

ras, los paquetes de incentivos fiscales y los prolongados periodos de relajación de la política monetaria) ayudaron a calmar los mercados en el corto plazo, estas respuestas pueden tener efectos negativos en el largo plazo, tales como un aumento significativo de la deuda pública e incentivos perversos para las instituciones financieras a la hora de asumir riesgos.



## Más allá del ideal: Los obstáculos para la administración del riesgo

Si administrar el riesgo permite salvar vidas, evitar perjuicios económicos y abrir nuevas oportunidades —y más aún: si la administración del riesgo es eficiente en función de sus costos y sus elementos fundamentales se comprenden bien—, ¿por qué las personas y las sociedades no son más eficaces en esta tarea? Si bien la respuesta específica varía en cada caso, siempre se relaciona con los obstáculos y las limitaciones que deben enfrentar los individuos y las sociedades, entre las que figuran la falta de recursos y de información, fallas de conocimiento y en la conducta, ausencia de mercados y de bienes públicos, y externalidades sociales y económicas. Esta observación conduce a una conclusión importante. No basta con detectar los riesgos: también se deben detectar, priorizar y abordar mediante acciones públicas y privadas los obstáculos a la administración del riesgo (recuadro 4).

Analicemos el caso de Mumbai. Su sistema de desagüe data de hace más de 100 años y apenas alcanza para hacer frente a las lluvias monzónicas anuales. En numerosos informes y propuestas se ha señalado repetidamente que se necesitan inversiones (como la instalación de estaciones de bombeo y la remoción de residuos) para ampliar la capacidad del sistema de desagüe pluvial. Sin embargo, salvo en unos pocos casos, estas propuestas no se llevaron a la práctica. En 2005 la ciudad se vio afectada por un monzón excepcionalmente violento, que provocó más de 400 muertes, graves daños en las construcciones y la infraestructura y la interrupción de la actividad económica y financiera. Con posterioridad, un comité investigador presentó recomendaciones para reformar el sistema de desagüe penosamente similares a las formuladas en la década de 1990. Es más, en 2013 su implementación está otra vez demorada. Como consecuencia, la capital financiera de India sigue siendo muy vulnerable a las lluvias monzónicas.

### ¿Por qué las personas no administran mejor su propio riesgo?

*Falta de recursos.* Aun cuando la estrategia de administración del riesgo sea eficiente en función de sus costos, quizá los individuos y los grupos encuentren dificultades para implementarla debido a que conlleva importantes costos iniciales y su acceso al crédito es limitado. La escasez de activos y de financiamiento, particularmente grave en países pobres y en desarrollo, puede hacer más difícil establecer las soluciones de compromiso inherentes a la administración del riesgo. Los Gobiernos pueden decidir que, en vista de su limitado presupuesto, es más urgente el gasto corriente en consumo que las inversiones destinadas a reducir el riesgo de desastres.

*Falta de información y falla de conocimiento.* Es posible que no se disponga de información pertinente o que los que toman las decisiones no tengan acceso a ella, o que carezcan de la capacidad para comprenderla. Las deficiencias en los conocimientos son obstáculos importantes y generalizados que dificultan la administración del riesgo en muchas cir-

cunstancias, aun en países avanzados. En Estados Unidos, por ejemplo, una encuesta reveló que solo el 31% de los propietarios de viviendas en zonas propensas a inundaciones eran conscientes del riesgo<sup>31</sup>. Más adelante se analizan las consecuencias de los casos extremos de falta de información y conocimientos (la llamada incertidumbre “profunda”).

*Fallas en la conducta.* Aun cuando tengan información, es posible que quienes toman decisiones no sean capaces de transformar el conocimiento en acciones y conductas que les permitan prepararse frente al riesgo. En muchos casos, quienes toman decisiones y quienes elaboran políticas parecen tener poca memoria respecto del origen de crisis de diversos tipos. Las crisis financieras sistémicas, por ejemplo, casi siempre están precedidas por una concentración y expansión inusual del crédito, proceso que parece comprenderse adecuadamente<sup>32</sup>. No obstante, los encargados de formular políticas suelen hacer muy poco por controlar los auges crediticios. Es posible que la incapacidad de las personas para prepararse frente a los riesgos en épocas normales (ahorrando para las épocas de vacas flacas o implementando planes de preparación frente a desastres, por ejemplo) sea consecuencia de un falso sentido de seguridad. Y en esos casos puede surgir la “paradoja de la protección”: cuando la protección contra riesgos permite evitar pérdidas durante un período prolongado, se genera una falsa sensación de seguridad que conduce a la disminución en la vigilancia y en la conciencia del riesgo, lo que puede dar lugar a pérdidas mayores en el futuro<sup>33</sup>. En muchos casos, lo que quizá se perciba como una conducta irracional puede ser en realidad consecuencia de incentivos distorsionados, de conocimientos erróneos o insuficientes, o de ciertas normas sociales y creencias culturales.

### Los obstáculos que exceden el control de los individuos les hacen más dificultosa la administración del riesgo

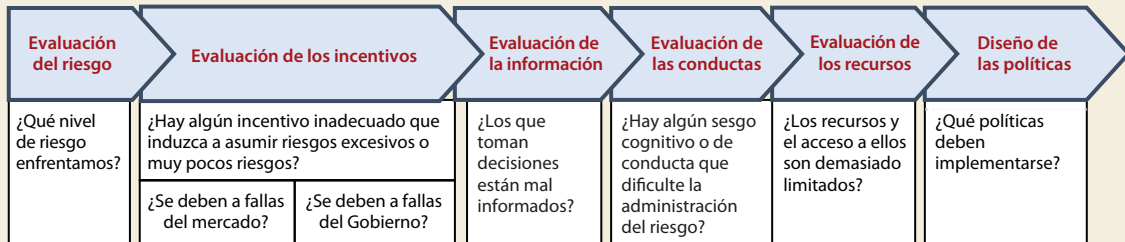
*Falta de mercados y bienes públicos.* En muchos países en desarrollo, los mercados esenciales para una administración eficaz del riesgo (créditos, seguros, empleos) son deficientes o incluso inexistentes. Lo mismo ocurre con los bienes y servicios públicos fundamentales para administrar riesgos (estabilidad política, orden público e infraestructura básica). De hecho, es posible que la ausencia de mercados adecuadamente desarrollados se deba a que los bienes públicos que les dan sostén son deficientes. Si, por ejemplo, el sistema de justicia no logra hacer cumplir los contratos, no tiene sentido adquirir seguros de salud, de vivienda o de automotores, y por lo tanto no surgirá un mercado formal de seguros<sup>34</sup>. Las razones de la ausencia de bienes públicos son numerosas, pero aquí solo se tendrán en cuenta las más pertinentes para la administración del riesgo. La primera, ya analizada, es la falta de recursos: las costosas obras de protección contra las inundaciones construidas en los Países Bajos, por ejemplo, son simplemente inviables en muchos países en desarrollo también amenazados por estos fenómenos, como Bangladesh o Viet Nam. La segunda razón se vincula con la economía política de la

**RECUADRO 4** *Cómo reunir en el diseño de las políticas los elementos esenciales de la administración del riesgo y sus obstáculos*

Para diseñar políticas públicas eficaces, es necesario ir más allá de la simple identificación de los posibles riesgos y analizar los obstáculos que impiden administrarlos. El diagrama a que se incluye a

continuación presenta una serie de paneles que pueden ayudar en la toma de decisiones, contribuyendo a detectar deficiencias clave y señalando intervenciones eficaces y de bajo costo.

**a. Conjunto de paneles que pueden contribuir a la administración del riesgo**



Este enfoque práctico permite extraer dos importantes recomendaciones para el diseño de políticas de administración del riesgo:

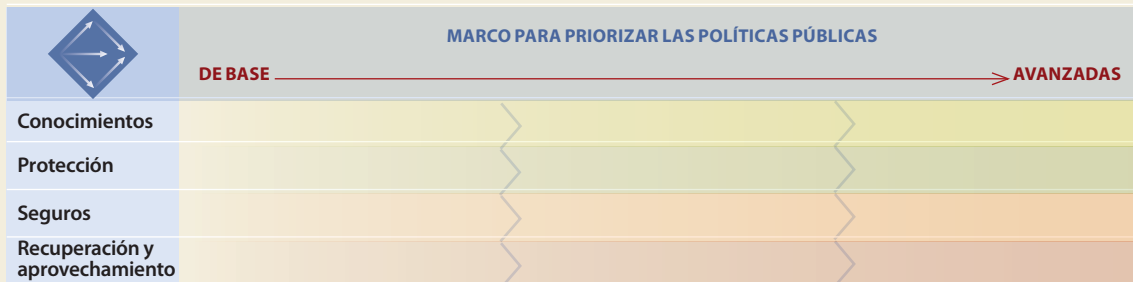
*Ser realista.* Cuando la capacidad es escasa, se deben preferir los instrumentos simples de administración del riesgo. Los funcionarios encargados de formular políticas deben concentrarse en las soluciones más accesibles y en las que no tengan consecuencias adversas. Es preferible aplicar como punto de partida medidas poco drásticas que modifiquen los incentivos (por ejemplo, mejorar las normas de zonificación de las áreas costeras), en lugar de implementar iniciativas de ingeniería (como la construcción de diques para prevenir inundaciones). Asimismo, resulta particularmente rentable fortalecer las capacidades que sirven para administrar riesgos de distinta índole, como la de realizar evacuaciones de gran escala (que puede resultar útil tanto en caso de un huracán como de un accidente nuclear, por ejemplo). Al optar por políticas realistas, se debe verificar que las medidas de administración del riesgo eviten consecuencias no deseadas, generen los incentivos adecuados para fortalecer las capacidades más salientes de los ciudadanos y protejan a los más vulnerables, que a menudo son quienes menos posibilidades tienen de implementar soluciones ideales pero costosas.

*Establecer bases sólidas para mejorar la administración del riesgo a largo del tiempo.* A menudo es recomendable crear mecanismos institucionales cuando la necesidad de contar con ellos es evidente (por ejemplo, después de un desastre) y diseñarlos de modo tal que no puedan ser fácilmente desmontados una vez que se haya desvanecido el recuerdo del acontecimiento que los originó. Esta irreversibilidad institucional debe combinarse con una implementación flexible y un aprendizaje continuo. Los funcionarios deberían procu-

rar aplicar políticas adecuadas que quizá no resulten óptimas en el futuro más probable, pero den lugar a resultados aceptables en una amplia gama de situaciones posibles y sean fáciles de modificar cuando se disponga de nueva información. Establecer una base sólida para la administración del riesgo supone adoptar una perspectiva de largo plazo. Esto crea los incentivos adecuados y minimiza el riesgo de que se produzcan efectos adversos indeseados. También ayuda a garantizar que las políticas sean lo suficientemente flexibles para poder introducir ajustes una vez que se disponga de nueva información (véase un análisis más detallado de estas dos recomendaciones en la conclusión, titulada “Cinco principios de acción pública para una mejor administración del riesgo”, al final de este panorama general).

Pensar tanto en los componentes fundamentales de la administración del riesgo como en los obstáculos teniendo en cuenta estas enseñanzas puede ayudar a identificar las políticas más adecuadas para los distintos contextos. Por ejemplo, los países con recursos limitados o escasa capacidad institucional deberían centrarse en políticas de base, mientras que los que ya han establecido cimientos sólidos para la administración del riesgo pueden procurar aplicar políticas más avanzadas (véase el diagrama b). Este marco se utiliza en todo el *Informe sobre el desarrollo mundial 2014* para organizar y priorizar las políticas de administración del riesgo en relación con sus cuatro componentes principales (conocimientos, protección, seguros, y recuperación y aprovechamiento) en los distintos sistemas económicos y sociales, desde los hogares hasta la comunidad internacional (esto se resume en los cuadros correspondientes a cada uno de estos sistemas).

**b. Marco para priorizar las políticas públicas**



Fuente: Equipo a cargo de la elaboración del *Informe sobre el desarrollo mundial 2014*.

administración del riesgo. Es posible que los Gobiernos sean renuentes a gastar en medidas de preparación frente al riesgo debido a que sus costos son inmediatos y visibles, mientras que sus beneficios, aun cuando resulten significativos, son de largo plazo y menos visibles.

*Fallas del Estado.* La administración del riesgo también puede verse obstaculizada por las fallas de los Gobiernos que derivan de su captura por parte de grupos de interés, de la corrupción de funcionarios públicos y de políticas distorsivas. Las empresas y los individuos que se ven perjudicados por ciertas medidas de administración del riesgo naturalmente tenderán a oponerse y harán explícitos sus reclamos, mientras que las personas a las que dichas medidas protegen a menudo no son conscientes de ello (y por lo tanto no las apoyan), o carecen de un grado de influencia equiparable al de los grupos de presión activos. Los poderosos grupos de presión del sector tabacalero y del asbesto, por ejemplo, pueden frenar normas sanitarias valiosas, aun cuando se disponga de pruebas científicas incontrovertibles que las recomienden. En lo que respecta a las políticas distorsivas, en ocasiones aun las medidas bien intencionadas pueden dificultar la administración del riesgo, modificando los incentivos de los individuos para administrar sus propios riesgos. Como ejemplo pueden mencionarse las medidas mal diseñadas de apoyo luego de un desastre, que generan riesgo moral y desalientan en los individuos y las empresas la administración del riesgo. De manera similar, las redes de protección social demasiado generosas o los rescates al sector financiero pueden socavar los incentivos para prepararse frente al riesgo.

*Externalidades sociales y económicas.* Las medidas de administración del riesgo que adoptan algunas personas o países pueden provocar pérdidas en otros. Por ejemplo, el uso excesivo de antibióticos está generando bacterias aún más resistentes a los medicamentos. De igual modo, la explotación excesiva de recursos naturales comunes como los océanos, los bosques y la atmósfera (fenómeno que en la bibliografía especializada se conoce como “la tragedia de los bienes comunes”) conduce a la degradación ambiental, al cambio climático y a la futura caída en el crecimiento económico<sup>35</sup>. En un ámbito distinto, la expansión de la oferta monetaria para estimular la economía interna en los grandes países avanzados genera flujos de capital desestabilizadores hacia los países en desarrollo, a la vez que erosiona la riqueza de los ahorristas y contribuyentes nacionales. Asimismo, la instauración de barreras comerciales para proteger a los productores nacionales durante una desaceleración económica impone costos más elevados para sus socios comerciales y puede provocar represalias, lo que posiblemente convierta una desaceleración en una recesión mundial prolongada<sup>36</sup>. Otras medidas de administración del riesgo pueden generar beneficios para personas que no sobresalen en sus costos, lo que genera incentivos para sacar ventajas del esfuerzo de otros. Tal es el caso, por ejemplo, de los países que adoptan costosas medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, que pueden beneficiar al resto del mundo. Tanto las externalidades negativas como las positivas pueden complicar el

proceso de la administración del riesgo, volviéndola menos predecible y distorsionando los incentivos. La solución es la coordinación y la acción colectiva, pero esto puede ser difícil de lograr cuando hay grandes diferencias en las preferencias, los valores y los grados de exposición al riesgo. Por ejemplo, es posible que las externalidades y las fallas de la acción colectiva sean la razón de que resulte tan difícil alcanzar un acuerdo internacional vinculante sobre la emisión de gases de efecto invernadero.

### ***Incertidumbre profunda y soluciones robustas y adaptables***

La “incertidumbre profunda” es un obstáculo a la administración del riesgo que merece especial atención. También conocida como “incertidumbre knightiana” en los círculos económicos<sup>37</sup>, el término hace referencia a la situación en la que ni siquiera los expertos se ponen de acuerdo en qué modelos son adecuados para comprenderla, ni sobre los posibles resultados ni las probabilidades de que se produzca, ni sobre la importancia que se le debe conceder. Desde una perspectiva amplia, la diferencia entre la incertidumbre profunda y la ordinaria es una cuestión de grado, fluida y cambiante. Generar conocimientos ayuda a reducir el grado de incertidumbre. La historia de la ciencia está plagada de casos en los que la incertidumbre profunda se convirtió gradualmente en ordinaria, pasible de ser administrada y controlada. Pero hasta que esto suceda, ¿qué se debe hacer ante la presencia de factores mayormente desconocidos?

En un contexto de incertidumbre profunda, es preferible implementar medidas y políticas robustas y adaptables, que den lugar a resultados aceptables en una amplia variedad de situaciones y que puedan modificarse cuando se disponga de nueva información o el entorno cambie<sup>38</sup>. En el ámbito de las políticas monetarias y financieras, resulta prometedora la aplicación de pruebas de tensión a bancos y otras instituciones financieras en un amplio espectro de situaciones, incluidas crisis hipotéticas futuras<sup>39</sup>. Deben evitarse especialmente los planes diseñados para hacer frente a los resultados más probables pero que incrementan la vulnerabilidad a los acontecimientos menos probables. Por ejemplo, los sistemas de represas construidos solo para tormentas y mareas normales pueden de hecho aumentar la vulnerabilidad al crear una falsa sensación de seguridad, incrementando drásticamente los daños cuando se produce una inundación.

### **El camino a seguir: Enfoque holístico de la administración del riesgo**

¿Pueden los individuos por sí solos superar los obstáculos que les impiden administrar sus riesgos? Si bien los esfuerzos, las iniciativas y la responsabilidad de los propios individuos son esenciales para administrar el riesgo, si estos no cuentan con un entorno que los respalde, su éxito será limitado. Es posible que sean capaces de lidiar por sí solos con numerosos riesgos; no obstante, están inherentemente mal posicionados para enfrentar perturbaciones de gran envergadura (por ejemplo, la enfermedad del jefe de familia),

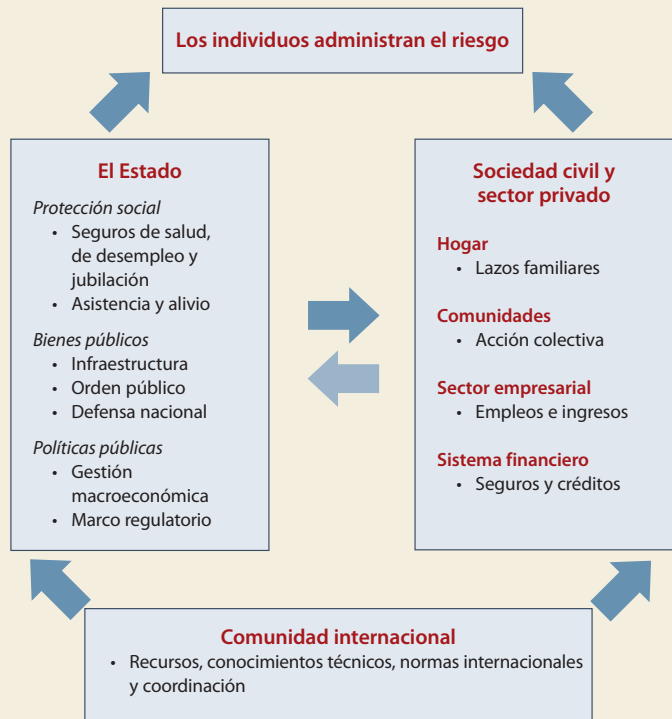
sistémicas (como un desastre natural o una crisis financiera internacional) o perturbaciones múltiples que se produzcan simultáneamente o en secuencia (por ejemplo, una sequía seguida por alteraciones en el precio de los alimentos e inseguridad alimentaria).

Las personas pueden enfrentar con éxito riesgos que exceden sus medios si los administran conjuntamente con otros individuos. Pueden compartir los riesgos colectivamente a través de diversas agrupaciones sociales y económicas interconectadas (*sistemas*). De hecho, la necesidad de administrar el riesgo y aprovechar oportunidades de manera colectiva suele ser un motivo clave para la formación de estos grupos o sistemas<sup>40</sup>. Estos sistemas presentan distintos tamaños y grados de complejidad, desde el hogar hasta la comunidad internacional, y pueden respaldar la administración del riesgo de los individuos de modos distintos pero complementarios (diagrama 3). Los diversos alcances y tamaños de cada uno de estos sistemas les permiten afrontar perturbaciones y grados de exposición que se corresponden con su escala (recuadro 5).

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

Estos sistemas interactúan unos con otros, a menudo complementándose y en ocasiones sustituyéndose en las funciones de administración del riesgo. Por ejemplo, diversos mecanismos de protección y seguro ofrecidos por las comunidades, las empresas, el sistema financiero y el Es-

**DIAGRAMA 3** *Los principales sistemas sociales y económicos pueden contribuir a la administración del riesgo de formas complementarias*



Fuente: Equipo a cargo de la elaboración del Informe sobre el desarrollo mundial 2014.

tado pueden complementar y mejorar las herramientas de seguro y protección de que dispone un hogar. Las empresas dependen de la estabilidad macroeconómica, los servicios públicos y los productos financieros para mantener su dinamismo y continuar brindando ingresos y empleo a la población. El sistema financiero solo puede ofrecer herramientas de seguro, ahorro y crédito si en él participa un número suficiente de hogares y empresas, y si la economía muestra cierto grado de estabilidad y previsibilidad. Los mercados, en general, podrán brindar recursos y herramientas de administración del riesgo en una escala cada vez mayor si el Estado suministra con eficacia los servicios públicos necesarios, como el respeto de la ley y un marco regulatorio adecuado. La comunidad internacional depende en parte de Gobiernos responsables que estén dispuestos a cooperar para hacer frente a riesgos mundiales; a su vez, puede brindar asistencia a los Gobiernos y los países que carecen de los recursos y la capacidad para administrar riesgos.

La importancia relativa de estos sistemas varía en función del nivel de desarrollo. En los países menos adelantados, y en especial en los frágiles y afectados por conflictos, tienden a prevalecer los mecanismos informales, y el peso

### RECUADRO 5 ¿Qué sistemas para qué riesgos?

Los individuos enfrentan una multitud de riesgos, pero existen diversos sistemas sociales y económicos que pueden ayudarlos a administrar aquellos que exceden sus medios. ¿Pero qué sistemas son más adecuados para cada riesgo? Hay dos principios importantes que pueden aplicarse para establecer prioridades en la administración del riesgo:

1. El *principio de subsidiariedad* indica que los riesgos deben administrarse en el nivel más bajo posible, a fin de sacar ventaja de la proximidad a los agentes más afectados por ese riesgo y de su mayor grado de conocimiento de la amenaza en cuestión, y aprovechar también la capacidad para hacer el seguimiento de dichos agentes y de los riesgos que enfrentan.
2. El *principio de la ventaja comparativa* indica que la administración de los riesgos debe recaer en el sistema que pueda manejarlos con mayor eficacia.

Tanto las personas como los hogares están en condiciones de hacer frente a los riesgos idiosincráticos (como lesiones menores o escasez de ingresos), siempre que las posibles pérdidas sean relativamente pequeñas. A la hora de administrar estos riesgos, tienen la ventaja de la proximidad al nivel donde se produce el mayor impacto y de su capacidad para supervisar las condiciones y los esfuerzos dentro del propio hogar.

A medida que incrementa la magnitud de las posibles pérdidas, las herramientas de las que disponen los individuos pueden agotarse con rapidez. El sistema empresarial y el financiero pueden ofrecer entonces instrumentos y mecanismos eficaces (que se analizan en más detalle en las secciones siguientes) para que las personas administren las posibles pérdidas provocadas por perturbaciones idiosincráticas de gran envergadura (como la pérdida del empleo del

jefe de la familia o el incendio de la vivienda). En ocasiones, cuando no hay mercados o algún sector no puede acceder a ellos, el Estado debe ofrecer alternativas sustitutas para estas funciones.

Dado que los riesgos sistémicos afectan a grandes grupos de personas, los individuos rara vez pueden administrarlos por sí solos. Las comunidades se encuentran en una situación más favorable para administrar riesgos sistémicos de escasa envergadura (como la violencia local o las inundaciones) debido a su proximidad con los grupos de personas afectadas y su posible ventaja para el seguimiento y la resolución de las tensiones locales. El Estado también tiene ventajas para la administración de riesgos sistémicos de pequeña escala (como las fluctuaciones moderadas en los precios agregados o la escasez regional de alimentos) por su capacidad para controlar la macroeconomía y transferir recursos de una zona del país a otra.

Debido a que cuando se producen grandes perturbaciones sistémicas (como crisis del sistema bancario en toda la economía o desastres naturales) son muchos los agentes de un país que se ven gravemente afectados, el apoyo que pueden brindarse mutuamente es limitado. En otras palabras, es difícil que el sector privado por sí solo pueda diversificar entre sus miembros los riesgos sistémicos y asegurarse contra ellos. En consecuencia, el Estado es el único que puede administrar los grandes riesgos sistémicos, puesto que tiene la escala y las herramientas para llevar adelante las tareas de preparación en el nivel nacional y regional. El apoyo y la coordinación de la comunidad internacional se vuelven necesarios cuando esos grandes riesgos sistémicos traspasan las fronteras de los países o exceden la capacidad nacional. En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2014* se incluyen estudios de casos que ilustran cómo administran el riesgo los diversos sistemas de apoyo.

**Tipos de riesgos que pueden administrar los distintos sistemas y casos incluidos en el Informe sobre el desarrollo mundial 2014**

	Riesgo idiosincrático de pequeña escala	Riesgo idiosincrático de gran escala	Riesgo sistémico de pequeña escala	Riesgo sistémico de gran escala
<b>Sistema más adecuado para administrar el riesgo</b>	Personas y hogares	El sector empresarial y el sistema financiero	La comunidad y el Estado	El Estado y la comunidad internacional
<b>Casos</b>	Amenazas a la salud (Turquía y República Kirguisa) Pérdida del empleo y los ingresos (India)		Escasez de alimentos (Etiopía y El Salvador) Violencia urbana (Brasil y Sudáfrica)	Desastres naturales (Filipinas y Colombia) Crisis financieras (República Checa, Perú y Kenya) Pandemias (alcance mundial)

Fuente: Equipo a cargo de la elaboración del *Informe sobre el desarrollo mundial 2014*.

relativo de los hogares y las comunidades es mayor. Para estos países, la comunidad internacional puede también desempeñar una función importante a través de la asistencia financiera y el fortalecimiento de la capacidad. A medida que los países progresan (y los mecanismos informales dan paso a los formales), crece la importancia relativa de las contribuciones del sector empresarial y el sistema finan-

ciero. La función que *puede* desempeñar el Estado es más importante en los países menos desarrollados, pero en estos casos suele tener mayores limitaciones en cuanto a capacidad y recursos. Estas restricciones hacen necesaria una relación mutua y simbiótica entre el Estado, la sociedad civil, el sector privado y la comunidad internacional, que acompañe el desarrollo de los países (véase la sección siguiente).

### ***El Estado, la sociedad civil y el sector privado: Colaboración mutua en la administración del riesgo***

Ninguno de los sistemas sociales y económicos presentados en el apartado anterior funciona a la perfección. De hecho, en algunos casos entorpecen la administración del riesgo en lugar de facilitarla. Sin embargo, cuando se resuelven sus deficiencias, pueden convertirse en sistemas de apoyo eficaces. En consecuencia, el Estado puede cumplir un papel importante al complementar y respaldar las funciones de los hogares, las comunidades, las empresas y el sistema financiero. Desde esta perspectiva, la función del Estado va más allá del propósito estrecho de corregir las fallas del mercado, y se extiende al tratamiento de riesgos sistémicos, la creación de instituciones que mejoren cada uno de los componentes de la administración del riesgo y el apoyo directo a las poblaciones vulnerables.

No obstante, sería ingenuo ignorar que el Estado a menudo no cumple estas funciones posibles. Lamentablemente, abundan en el mundo y en la historia los ejemplos de fallas del Estado<sup>41</sup>. Esto cobra una evidencia manifiesta en el caso de los países frágiles y afectados por conflictos. ¿Qué se debe hacer entonces? La sociedad civil, el sector privado y la comunidad internacional pueden proporcionar, aunque de manera imperfecta, los bienes y servicios públicos que sean necesarios. En particular en las sociedades democráticas (pero no únicamente), también pueden ayudar a mejorar la gestión institucional y los servicios públicos mediante la generación de mecanismos que fuercen al Estado responder a las necesidades de la población y rendir cuentas por sus acciones<sup>42</sup>.

En el análisis que se presenta a continuación se evalúa la posible contribución de cada uno de los principales sistemas y se sugieren modos de mejorar su desempeño, tanto individualmente como en combinación con otros sistemas. El aporte que puede realizar el Estado se presenta aquí en relación con cada uno de los restantes sistemas, de modo de reflejar su función comprensiva. Esto permite además elaborar recomendaciones específicas para las políticas públicas, y analizar sus fundamentos y desafíos.

### **Los hogares**

#### ***¿Cómo pueden fomentar la capacidad de recuperación y la prosperidad?***

Para la mayoría de las personas, el hogar (definido como grupo de personas vinculadas entre sí por lazos familiares) constituye la principal fuente de apoyo material y emocional al momento de enfrentar riesgos y aprovechar oportunidades. Se puede extender la metáfora que utilizó Gary Becker en *Tratado sobre la familia* y afirmar que los hogares son “pequeñas fábricas”, donde se producen bienes y servicios de conocimiento, protección y seguro utilizando tanto los “insumos intermedios” obtenidos del resto de la sociedad como las habilidades y los esfuerzos mancomunados que aportan los miembros de la familia<sup>43</sup>. ¿Cómo pueden contribuir los hogares?

*Brindan protección y permiten a sus integrantes compartir el riesgo.* La protección y el aseguramiento provistos al nivel del hogar resultan particularmente valiosos ante riesgos idiosincráticos y son aún más relevantes en ausencia de seguros sociales o de mercado. La protección contra perturbaciones adversas reviste especial importancia para los miembros vulnerables de la familia: los jóvenes, los ancianos y los enfermos. Para lograr esta protección, las familias pueden sacar provecho de los recursos disponibles en la sociedad, mucho más si dichos recursos van en aumento y su calidad mejora. Así, por ejemplo, el incremento de los ingresos y la ampliación del acceso a los servicios de salud han permitido aumentar las tasas de inmunización contra el sarampión a más del 70% en todas las regiones, si bien en África al sur del Sahara hay todavía mucho margen para mejorar (gráfico 3a).

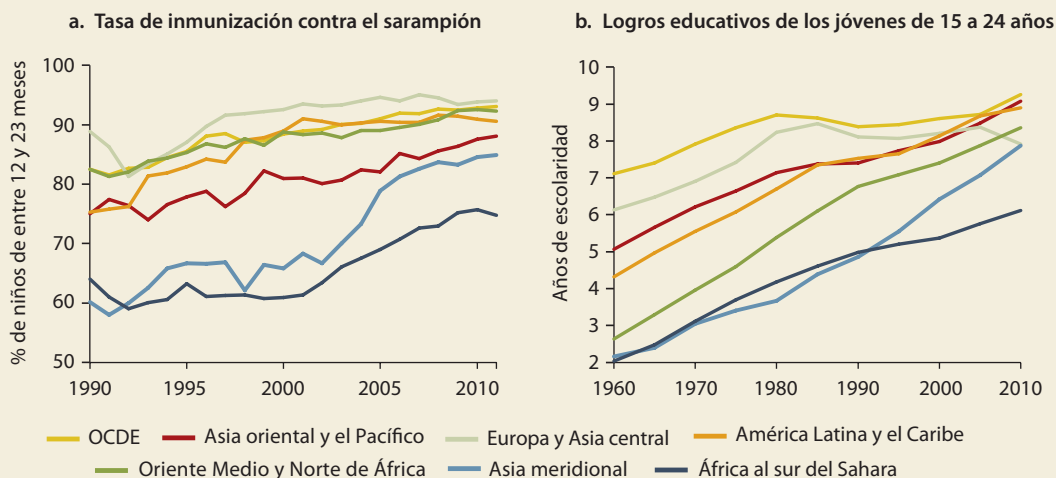
Por otro lado, dentro del hogar se comparten de manera natural las malas rachas (y las buenas). De hecho, las medidas para compartir el riesgo entre distintas generaciones de la familia o dentro de una misma generación han sido una forma básica de seguro desde tiempos inmemoriales. La familia ampliada (más allá del núcleo de padres e hijos) desempeña un papel activo, en especial en los países en desarrollo. Por ejemplo, diversos datos recogidos en Bangladesh, Etiopía, India, Malí y México muestran que los integrantes de la familia ampliada intervienen para ayudar decididamente cuando algún familiar se enferma<sup>44</sup>. De igual modo, en varios países se ha observado que los integrantes del grupo familiar que emigran asisten a sus parientes mediante el envío de remesas cuando se producen perturbaciones negativas en su lugar de origen<sup>45</sup>.

*Permiten a sus integrantes, en particular a los jóvenes, invertir para el futuro.* La función de los hogares se extiende mucho más allá de la de proteger a sus miembros y asegurarlos contra acontecimientos adversos. Los hogares invierten en el capital humano y las habilidades sociales de sus integrantes, en especial de los jóvenes, preparando a las futuras generaciones para administrar los riesgos y las oportunidades que se les presentarán. La escolaridad es un ejemplo notable de los avances registrados en las últimas décadas. El número promedio de años de escolaridad se incrementó desde 1960 en todas las regiones, y en mayor grado en aquellas que inicialmente presentaban los niveles más bajos (gráfico 3b). Sin embargo, la calidad de la educación, medida a través de exámenes internacionales sobre ciencia, matemáticas y lectura, todavía es insuficiente en muchos países de ingreso bajo y mediano, y aún no muestra signos de alineación con el resto de los países<sup>46</sup>.

#### ***¿Qué características permiten incrementar la contribución de los hogares a la administración del riesgo?***

Los hogares son unidades pequeñas pero complejas. La motivación de sus integrantes puede abarcar desde el altruismo hasta la conveniencia propia; las relaciones dentro del hogar pueden basarse en objetivos comunes o en el poder relativo de negociación, y sus vínculos con la sociedad

**GRÁFICO 3** Los resultados en salud y educación de los países en desarrollo están mejorando, pero de manera dispar



Fuente: Equipo a cargo de la elaboración del *Informe sobre el desarrollo mundial 2014*, a partir de los Indicadores del Desarrollo Mundial (base de datos) del Banco Mundial (panel a), y Barro y Lee, 2010 (panel b).

Nota: Los países de la OCDE incluidos en el gráfico son países de ingreso alto que forman parte de esa organización desde hace al menos 40 años. Todos los demás países se agrupan en regiones geográficas.

pueden ser fluidos o remotos. Estas características pueden influir significativamente en el funcionamiento del hogar como primera línea de apoyo a sus miembros al momento de hacer frente al riesgo y las oportunidades.

*Acceso y participación.* Las comunidades, los mercados laborales y financieros y las instituciones públicas proporcionan los “insumos intermedios” que las familias utilizan para administrar sus riesgos. El acceso continuo de las familias a esas instituciones y esos mercados y su participación en ellos son cruciales para que logren administrar el riesgo con éxito (tanto es así, que se dedican las próximas cuatro secciones del *Informe sobre el desarrollo mundial 2014* a analizar de qué manera contribuyen). Citamos tan solo un ejemplo: diversas pruebas recogidas en 59 países sugieren que el acceso a programas que permiten limitar los gastos directos en salud (tales como los seguros sociales y los seguros médicos privados) reduce significativamente la incidencia de gastos médicos catastróficos, en especial en los hogares pobres<sup>47</sup>. En vista de la importancia decisiva de la salud para cualquier cosa que hagan las personas, la necesidad de contar con seguros médicos es de hecho enorme, y hay todavía un amplio margen para mejorar en este ámbito: solo el 17% de los adultos de los países en desarrollo declaran haber aportado a seguros de salud, y esta proporción se reduce a tan solo el 2% en algunos países de ingreso bajo<sup>48</sup>.

*Equidad dentro del hogar.* Nos gustaría pensar en los hogares como unidades cohesionadas que brindan amparo y estímulo. No obstante, dentro de las familias se producen con de-

masiada frecuencia situaciones de abuso y discriminación, por lo que el hogar se puede convertir en una fuente de riesgos y no de soluciones frente a las amenazas. Hay pruebas incontrovertibles que muestran que el empoderamiento económico y social de la mujer puede influir en gran medida para que dentro del hogar se establezca una asignación de recursos que beneficie a los niños y las niñas y promueva la igualdad de género<sup>49</sup>. Al evaluar un programa de transferencias monetarias condicionadas de Sudáfrica, por ejemplo, se observó que las pensiones que recibían las mujeres permitían mejorar la salud y la situación nutricional de las niñas, mientras que las recibidas por hombres no tenían efectos sobre los niños ni sobre las niñas<sup>50</sup>. Un ingrediente importante del empoderamiento económico de la mujer es el acceso al mercado laboral, que en numerosos contextos se ve limitado por la falta de una infraestructura adecuada para el cuidado de los pequeños y por normas sociales restrictivas. En algunos países y regiones, el margen de mejora es muy amplio: la tasa de participación de la mujer en el mercado laboral se ubica solo entre el 20% y el 30% en Oriente Medio, Norte de África y Asia meridional, mientras que en el resto del mundo supera largamente el 50%<sup>51</sup>.

### ¿Cómo puede contribuir el Estado?

El Estado puede desempeñar una función importante a través de la prestación de servicios sociales y de medidas para contrarrestar normas sociales perniciosas. Es necesario contar con políticas que permitan *empoderar los hogares como unidades y a los individuos que los conforman*.

*Brindar servicios sociales esenciales.* El acceso a servicios educativos y médicos adecuados, aunque sean básicos, prepara a las personas para hacer frente a riesgos de salud importantes, manejar las transiciones en su ciclo de vida y aprovechar oportunidades laborales. En este sentido, el trabajo en pos de la “igualdad de oportunidades” puede también generar capacidad de recuperación en los hogares y las personas<sup>52</sup>. Aquí merecen una mención especial los esfuerzos de Tailandia y Turquía por ofrecer acceso universal a seguros médicos de calidad. Es probable que para lograr el acceso universal a la salud sea necesario constituir una asociación entre el sector público y el privado, de modo de garantizar tanto la sostenibilidad fiscal como la dotación adecuada de recursos humanos<sup>53</sup>. Entre los sectores más vulnerables, las redes de protección social específicas pueden tener un impacto muy significativo, pues permiten a los hogares evitar las respuestas que suponen costos en el largo plazo, como reducir el consumo básico, retirar a los niños de la escuela, vender activos productivos en ventas forzadas o recurrir al delito. El Programa de Redes de Protección Social Productivas de Etiopía constituye un ejemplo exitoso de cómo se puede proteger a los sectores más vulnerables de la inseguridad alimentaria y generar a la vez activos comunitarios para administrar mejor los riesgos climáticos y aumentar la productividad<sup>54</sup>.

*Incrementar el poder de la mujer dentro del hogar.* Esto se puede lograr, en primer lugar, mediante el empoderamiento económico, alentando la participación de la mujer en la fuerza de trabajo y, en el caso de los hogares pobres, incrementando directamente su poder adquisitivo. Como ejemplo de esto último cabe mencionar los programas de transferencias monetarias condicionadas en los que las mujeres reciben pagos directos. Las evaluaciones de impacto han mostrado que estas iniciativas mejoran los resultados de la familia, y en particular de los niños y las niñas, incluso en áreas como la salud y el desarrollo cognitivo<sup>55</sup>. Una segunda vía es el empoderamiento social y legal: establecer medidas legales contra el abuso y la violencia doméstica, eliminar las normas que discriminan a las mujeres en la propiedad de activos o la actividad económica y poner en marcha campañas educativas para contrarrestar las normas sociales que toleran la violencia contra mujeres y niños o su discriminación. Estas campañas deben dirigirse tanto a hombres como a mujeres: más del 20% de las mujeres de todas las regiones, excepto América Latina y el Caribe, consideran justificable que un marido golpee a su mujer por motivos tales como salir sin avisarle o discutir con él<sup>56</sup>.

## La comunidad

### *¿Cómo puede la comunidad promover la capacidad de recuperación y la prosperidad?*

Las comunidades son grupos de individuos que interactúan con frecuencia y viven en un mismo lugar o tienen una misma identidad. A modo de ejemplo cabe citar a las agrupaciones vecinales, los grupos religiosos y los grupos

constituídos por relaciones étnicas. Las comunidades llevan a cabo su labor a través de redes informales basadas en la confianza, la reciprocidad y las normas sociales: lo que James Coleman y Robert Putnam denominan el “capital social”<sup>57</sup>. Así, las comunidades ayudan a sus miembros pues les permiten compartir los riesgos idiosincráticos, afrontar los riesgos comunes y aprovechar las oportunidades.

*Medidas que permiten compartir los riesgos idiosincráticos.* El seguro informal es especialmente importante para los hogares de ingreso bajo y algunas veces es su única red real de protección social. Por ejemplo, en la aldea de Nyakatoke, en Tanzania, cuya población asciende a tan solo 120 familias, existen alrededor de 40 esquemas diferentes de seguros (sociedades funerarias, asociaciones de ahorro rotatorio y mecanismos para compartir el trabajo y el ganado)<sup>58</sup>. Estas prácticas también son importantes a nivel nacional. En Indonesia, por ejemplo, los hogares tienen un seguro informal que cubre el 38% de los costos económicos de las enfermedades graves y el 71% de los costos de las enfermedades leves<sup>59</sup>. En Nigeria, el crédito y la asistencia informales constituyen el 32% de las medidas adoptadas por los hogares para afrontar los riesgos (gráfico 4).

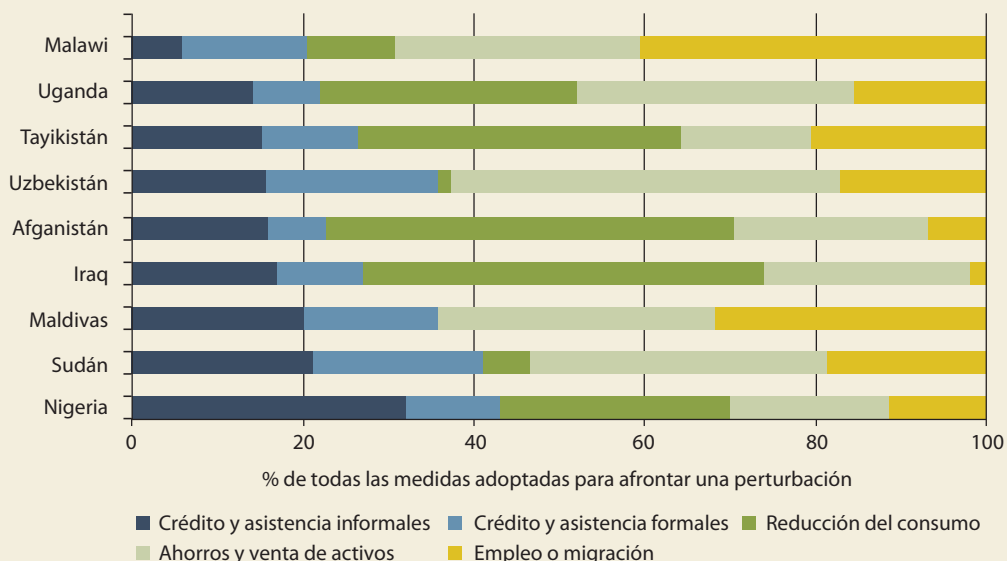
*Medidas para afrontar los riesgos comunes y aprovechar las oportunidades.* Cuando las comunidades encauzan su capital social hacia la acción colectiva, pueden proporcionar algunos bienes públicos (como servicios básicos de transporte e infraestructura de riego) para brindar protección contra eventos adversos comunes (como las epidemias, los peligros naturales, el delito y la violencia) y para facilitar el aprovechamiento de las oportunidades comunes (como los nuevos mercados y tecnologías)<sup>60</sup>. Esta acción colectiva puede ser especialmente importante cuando el Estado tiene un bajo nivel de capacidad. Por ejemplo, el asentamiento informal de Orangi, en Karachi (Pakistán), financió y organizó sus propios sistemas de saneamiento, vacunación, microfinanzas, planificación familiar y prevención de la violencia, con la asistencia de una organización no gubernamental local.

### *¿Qué características permiten mejorar la contribución de la comunidad a la administración del riesgo?*

*Cohesión.* Las comunidades en las que existen vínculos sólidos entre sus miembros —es decir, las que poseen un alto nivel de capital social intragrupal— están en mejores condiciones para organizar una acción colectiva en representación del grupo<sup>61</sup>. De hecho, cuando los mercados y los Gobiernos no logran solucionar algunos problemas locales, es posible que una comunidad cohesionada sea la pieza faltante para armar el rompecabezas. Sin embargo, la cohesión no se logra fácilmente cuando los miembros de la comunidad tienen valores e identidades culturales diferentes, como sucede cada vez con más frecuencia en las comunidades urbanas. Asimismo, la cohesión de la comunidad se ve gravemente comprometida cuando se excluye o discrimina a las personas.



**GRÁFICO 4** *Las personas responden a las perturbaciones de manera individual y a través de mecanismos que permiten compartir los riesgos con terceros*



Fuente: Equipo a cargo de la elaboración del Informe sobre el desarrollo mundial 2014, a partir de los datos de las encuestas de hogares, varios años (2004-11).

**Conexión.** Las comunidades también deben conectarse con otras comunidades y con los mercados; sin esas conexiones, siguen siendo pequeñas y permanecen aisladas, carecen de influencia política y no pueden lograr nada en gran escala. Las comunidades unidas por vínculos sólidos —es decir, las que poseen un alto nivel de capital social intergrupal— suelen colaborar en proyectos de administración del riesgo que son mutuamente beneficiosos y también coexisten pacíficamente. Las ciudades con mayor nivel de violencia por motivos religiosos o étnicos, por ejemplo, suelen carecer de una interacción continua entre los miembros de grupos diferentes y se caracterizan por tener dirigentes locales, medios de información y pandillas de delincuentes que fomentan las divisiones.

**¿Cómo puede contribuir el Estado?**

La fortaleza de las comunidades se basa en su dependencia de las interacciones personales y de medios informales para exigir el cumplimiento de las normas, pero dicha dependencia es también un factor que las debilita. Las comunidades tienen dificultades para enfrentar los riesgos sistémicos y vacilan cuando la administración del riesgo entraña preparativos complejos y a largo plazo. El Estado puede contribuir mediante el suministro de bienes públicos esenciales y la promoción de la inclusión y el respeto de la diversidad.

*Suministro de bienes públicos esenciales, como la infraestructura y el respeto de la ley.* El conjunto de mecanismos

autónomos de seguro y de medidas de recuperación y aprovechamiento de riesgos que adoptan las comunidades no constituye una adecuada administración del riesgo; también es necesario que el Gobierno nacional y los Gobiernos locales complementen sus esfuerzos. Por ejemplo, si bien, en potencia, los vecindarios pueden realizar las tareas de mantenimiento de sus propios desagües, para prevenir inundaciones urbanas se requiere una planificación de los desagües y el uso de la tierra que solo pueden realizar los Gobiernos municipales. Del mismo modo, los vecindarios pueden realizar tareas de vigilancia para defenderse de pequeños delincuentes, pero son impotentes para luchar contra el crimen organizado.

*Promoción de la inclusión y el respeto de la diversidad.* Las comunidades no son necesariamente justas o confiables y pueden caracterizarse por grandes desigualdades en materia de poder y riqueza<sup>62</sup>. Pueden excluir a las personas vulnerables (enfermos crónicos, viudos), a los nuevos miembros (migrantes, refugiados) o a quienes son diferentes (minorías étnicas). El Estado puede colaborar mediante la sanción de leyes contra la discriminación, la realización de campañas educativas y el fomento de las interacciones que promueven la cohesión frente a la diversidad.

Así como el Estado puede respaldar a las comunidades, la participación comunitaria puede aumentar la calidad del proceso de gestión de gobierno y mejorar el desempeño de los programas gubernamentales. Si bien es posible que los individuos no escuchen al Gobierno cuando este

les recomienda evacuar sus viviendas ante la inminencia de un desastre, seguramente saldrán corriendo cuando la advertencia provenga de un miembro de su comunidad en el que confían. La movilización de la participación, la energía y la acción colectiva de las comunidades puede ayudar a superar algunos de los obstáculos que impiden mejorar la administración del riesgo en los países y regiones donde la capacidad gubernamental es débil. Por ejemplo, en el marco del Programa de Solidaridad Nacional de Afganistán se está construyendo infraestructura rural con la participación de la comunidad y se están sentando las bases para mejorar la gestión de Gobierno local. En India y Uganda, la difusión de la información sobre los derechos y resultados en materia de salud y educación a través de reuniones públicas patrocinadas por la comunidad ha permitido mejorar tanto los servicios públicos como la participación de la comunidad, con el consiguiente aumento de las vacunaciones y los suplementos prenatales y la reducción de los aranceles escolares excesivos<sup>63</sup>.

## El sector empresario

### *¿Cómo puede el sector empresario promover la capacidad de recuperación y la prosperidad?*

El sector empresario comprende a los trabajadores y los dueños, a los mecanismos que organizan sus relaciones y las tecnologías que transforman los factores de producción en bienes y servicios. La empresa es la unidad que define al sector empresario y existen diversos tipos que abarcan desde las formales a las informales, desde el trabajo independiente y las asociaciones a las grandes corporaciones multinacionales, y desde la agricultura y las manufacturas a los servicios. Mientras que el objetivo del dueño de una empresa podría consistir en maximizar sus ganancias, el sector empresario en su conjunto engloba los intereses de los trabajadores, los dueños y los consumidores. A pesar de la posibilidad de que existan diferencias importantes entre estos intereses, el sector empresario puede ayudar a los individuos a administrar el riesgo a través de varios canales, como se describe a continuación.

Tanto a los trabajadores como a los dueños, el hecho de formar parte de una empresa pluripersonal —es decir, una firma— les brinda la posibilidad de compartir los beneficios y las pérdidas que se derivan de la especialización, la colaboración y la innovación. En efecto, este es uno de los principales motivos para crear una firma. Como señalaron Frank Knight y Ronald Coase en sus esclarecedores estudios, las firmas tienen una ventaja institucional pues permiten adoptar medidas rentables para abordar la incertidumbre y para superar los costos de transacción<sup>64</sup>. Mientras que la mayoría de las personas, en forma individual, siente una natural aversión al riesgo y por lo tanto es renuente a encarar nuevos emprendimientos, cuando forman parte de un grupo estos individuos están más dispuestos a emprender proyectos que entrañan mayor riesgo pero también prometen mayores ganancias. Las firmas, por lo tanto, pueden actuar como vehículos naturales para aprovechar los aspectos positivos del riesgo, con conse-

cuencias beneficiosas para la capacidad de recuperación y la prosperidad de los individuos<sup>65</sup>.

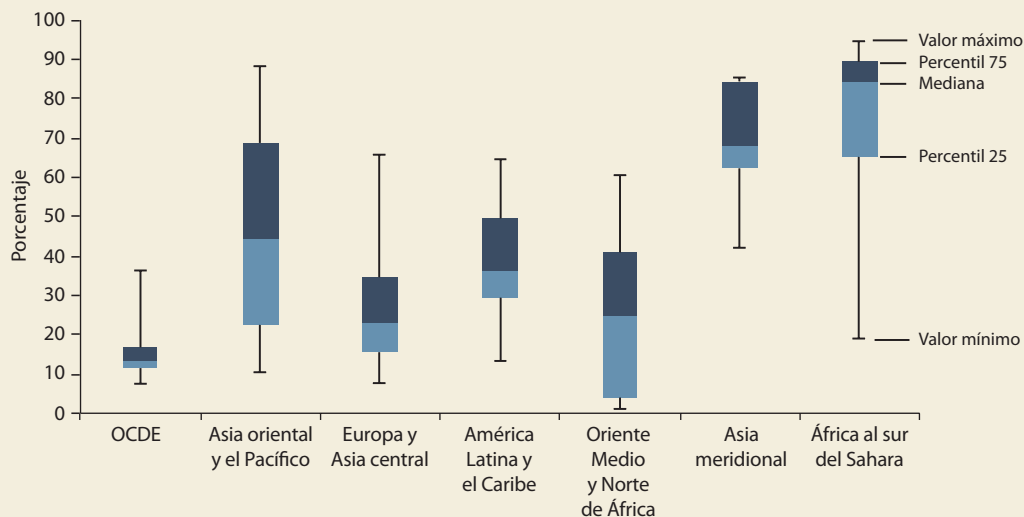
*Medidas que permiten compartir el riesgo.* Las empresas permiten que el riesgo se comparta entre los trabajadores, a través de la colaboración; entre los dueños de empresas, a través de la diversificación de las inversiones, y entre los trabajadores y los dueños, a través de mecanismos contractuales (formales o informales). Para compartir el riesgo dentro de una empresa, lograr que esta alcance un cierto tamaño constituye una ventaja. Lamentablemente, en el sector empresario de muchos países en desarrollo predomina el trabajo independiente (gráfico 5). Las tasas de trabajo independiente ascienden aproximadamente al 70% en Asia meridional y superan el 80% en África al sur del Sahara y también son elevadas en los países en desarrollo de otras regiones. Estas altas tasas de trabajo independiente indican que los ingresos de un vasto número de trabajadores en los países en desarrollo son vulnerables a diversas perturbaciones: la enfermedad de un hijo, la rotura de un equipo o un cambio en el clima podrían entrañar la pérdida de los ingresos de uno o más días. También indican que el sector empresario no recibe los beneficios de la especialización y el aumento de la productividad que generan las empresas pluripersonales.

*Innovación y reasignación de recursos.* Cuando está estimulado por la competencia, el sector empresario puede promover la innovación mediante la adopción de nuevas tecnologías y la reasignación de recursos. En algunas circunstancias, esto puede requerir la salida y entrada de las empresas en la economía. Aunque este proceso de “destrucción creativa”, como lo denominó por primera vez Joseph Schumpeter<sup>66</sup>, puede generar grandes costos de ajuste, es posible que sea la única manera de mantener la capacidad de recuperación y la prosperidad de una economía frente a condiciones que cambian constantemente. El mejoramiento de este proceso dinámico puede tener efectos significativos en materia de reducción del riesgo de recesiones prolongadas y de aumento de la productividad agregada. Por ejemplo, en un estudio se estima que lograr que la asignación de recursos en China e India sea tan eficiente como en Estados Unidos permitiría aumentar la productividad total de los factores hasta en un 50% en China y un 60% en India<sup>67</sup>. Sin embargo, para lograr estos grandes aumentos también sería necesario crear instituciones y un clima de negocios que pueda respaldar un alto grado de dinamismo en el sector empresario, lo que no es una tarea fácil.

*Protección de los trabajadores, los consumidores y el medio ambiente.* Motivado por cuestiones relativas a la reputación y con una adecuada regulación del Estado, el sector empresario puede ayudar a los individuos a administrar los riesgos a través de medidas de seguridad en el lugar de trabajo y de protección del consumidor y salvaguardias ambientales. Estas protecciones no están garantizadas, empero, y en algunos casos las empresas no las aplican fielmente y generan pérdidas para la sociedad. Estas prácticas perjudiciales pueden corregirse mediante el control del Estado, las co-

### GRÁFICO 5 *El trabajo independiente prevalece en mayor medida en los países en desarrollo, especialmente en África al sur del Sahara y Asia meridional*

*Trabajo independiente, como porcentaje del empleo total, promedio (2004-06)*



Fuente: Equipo a cargo de la elaboración del *Informe sobre el desarrollo mundial 2014*, a partir de datos extraídos de los Indicadores del Desarrollo Mundial (base de datos) del Banco Mundial.

Nota: Los países de la OCDE incluidos en el gráfico son países de ingreso alto que forman parte de esa organización desde hace al menos 40 años. Todos los demás países se agrupan en regiones geográficas.

munidades y las propias empresas. Con los incentivos adecuados, las firmas que asignan prioridad a estas medidas de protección social pueden obtener grandes beneficios. Un reciente metaanálisis, por ejemplo, permitió establecer que los programas de promoción de la salud en el lugar de trabajo reducen los costos de atención médica y ausentismo y, por lo tanto, benefician tanto a los trabajadores como a las firmas en general<sup>68</sup>.

#### ***¿Qué características permiten mejorar la contribución del sector empresarial a la administración del riesgo?***

Dos características acrecientan la habilidad del sector empresarial para contribuir a la capacidad de recuperación y la prosperidad de los individuos: la *flexibilidad* y, con el tiempo, la *formalidad*.

**Flexibilidad.** La flexibilidad es la capacidad de todo el sector empresarial (dueños, trabajadores, tecnologías) para adaptarse a los cambios en las condiciones. No debe confundirse con la simple facilidad para despedir al personal. Cuando el sector empresarial es flexible tiene más capacidad para responder a las perturbaciones de su entorno mediante la asignación de los recursos dentro de cada empresa y entre ellas, la diversificación del riesgo y la innovación en un mundo que cambia constantemente. En

la reciente crisis financiera mundial, por ejemplo, Dinamarca y España sufrieron un duro golpe, pero sus resultados laborales fueron marcadamente diferentes. En Dinamarca, la tasa de despidos fue elevada pero los períodos de desempleo fueron breves. En España, por el contrario, la tasa de desempleo ascendía al 25% a principios de 2013, y desde el comienzo de la crisis se han observado pocos indicios de descenso. La diferencia podría radicar en la rigidez del sector empresarial de España, en comparación con el clima de negocios propicio de Dinamarca. Esta cuestión ha dado lugar a un serio debate y a recientes propuestas de reforma en España para subsanar la situación. En términos generales, los datos indican que los países cuyo sector empresarial es menos flexible padecen recesiones más profundas y prolongadas cuando se producen perturbaciones negativas<sup>69</sup>.

**Formalidad.** En el caso de las empresas, la formalidad es el cumplimiento de las leyes y regulaciones. El hecho de que la formalidad sea, o no, beneficiosa (para las empresas y la economía) depende de la calidad de las normas dictadas por el Estado y de la calidad de los servicios públicos que brinda. Cuando estas normas y estos servicios son adecuados, el sector empresarial se caracteriza por un nivel más bajo de trabajo independiente y por firmas más grandes, estables y formales. Estas características están interrelacionadas. Los mecanismos informales pueden ser eficaces para las firmas pequeñas y las transacciones sencillas, pero

no son suficientes para las firmas más grandes y las relaciones complejas con los trabajadores y los mercados. Cuando las regulaciones y los servicios públicos son adecuados, las firmas formales gozan de una mayor protección jurídica (por ejemplo en lo relativo a la ejecución de contratos) y pueden aprovechar mejor la infraestructura pública (por ejemplo los puertos para el comercio internacional). Eso, a su vez, puede promover la adopción de medidas para compartir el riesgo y la innovación en el ámbito de las empresas. Asimismo, brinda facilidad para exigir a las empresas que rindan cuentas de su impacto en la seguridad de los trabajadores y en el bienestar de los consumidores y el medio ambiente<sup>70</sup>.

Existen tanto sinergias como discordancias entre la flexibilidad y la formalidad. En los países con instituciones estatales eficaces, la formalidad acrecienta la flexibilidad. Por el contrario, en los países con instituciones estatales débiles y regímenes normativos engorrosos, el costo de la formalidad podría ser excesivamente elevado para la mayoría de las empresas y los trabajadores. En este caso, la informalidad constituye un medio para que la economía alcance un cierto grado de flexibilidad y para que los trabajadores tengan acceso a una red de protección social práctica<sup>71</sup>. El gráfico 6 contiene una tipología de países basada en la flexibilidad y la formalidad de los mercados laborales y de productos.

### ***¿Cómo puede contribuir el Estado?***

La política pública para el sector empresarial exige la adopción de reformas que permitan equilibrar la necesidad de flexibilidad en la economía con la necesidad de protecciones jurídicas y regulatorias para la sociedad.

*Un clima de negocios más propicio.* Varias de las maneras en las que el Estado puede contribuir a la productividad y la innovación también mejoran la capacidad de recuperación derivada del sector empresarial. Un clima de negocios más propicio puede mejorar la administración del riesgo en el sector empresarial al promover el cumplimiento de normas y regulaciones sensatas y aumentar la capacidad del sector para adaptarse a nuevas condiciones. Primordialmente, es fundamental que exista seguridad en materia de derechos de propiedad y certeza respecto de cuestiones normativas, y que los costos de entrada y salida de las firmas sean bajos. Además, si bien es improbable que las reformas del mercado laboral, por sí solas, tengan éxito, la reducción de la carga de los impuestos laborales y la simplificación de las regulaciones son componentes cruciales de un conjunto integral de reformas, donde el efecto global es mayor que la suma de sus partes<sup>72</sup>. Un estudio reciente que compara resultados entre países revela que cuando un país avanza del quintil con la mayor rigidez laboral al quintil con la menor rigidez, la adaptación a las perturbaciones es un 50% más rápida y el crecimiento de la productividad aumenta hasta en 1,7 puntos porcentuales<sup>73</sup>. Asimismo, es necesario un seguro social firme e incluyente para que la flexibilidad en el sector empresarial no se logre a expensas del bienestar de los trabajadores, sus hogares o sus comunidades (recuadro 6).

*Regulaciones más firmes y con fuerza obligatoria en materia de seguridad de los trabajadores, de los consumidores y del medio ambiente.* Si bien en muchas esferas las regulaciones pueden ser excesivas y perturbar las fuerzas del mercado, se necesitan regulaciones más firmes y que se hagan cumplir para garantizar la seguridad en el lugar de trabajo, la protección del consumidor y la preservación del medio ambiente. Las fallas del mercado derivadas de externalidades e información asimétrica abundan en estas esferas y requieren la intervención directa del Estado. El fatal derrumbe de una fábrica de indumentaria en Bangladesh en 2013 —que se cobró la vida de más de 1100 trabajadores— es un triste recordatorio de que el Estado debe controlar y exigir el cumplimiento de las regulaciones que las personas no tienen la potestad de supervisar. Estas regulaciones son importantes, especialmente en los Estados cuya escasa capacidad institucional los obliga a ser muy cuidadosos al momento de asignar prioridad a sus intervenciones.

### **El sistema financiero**

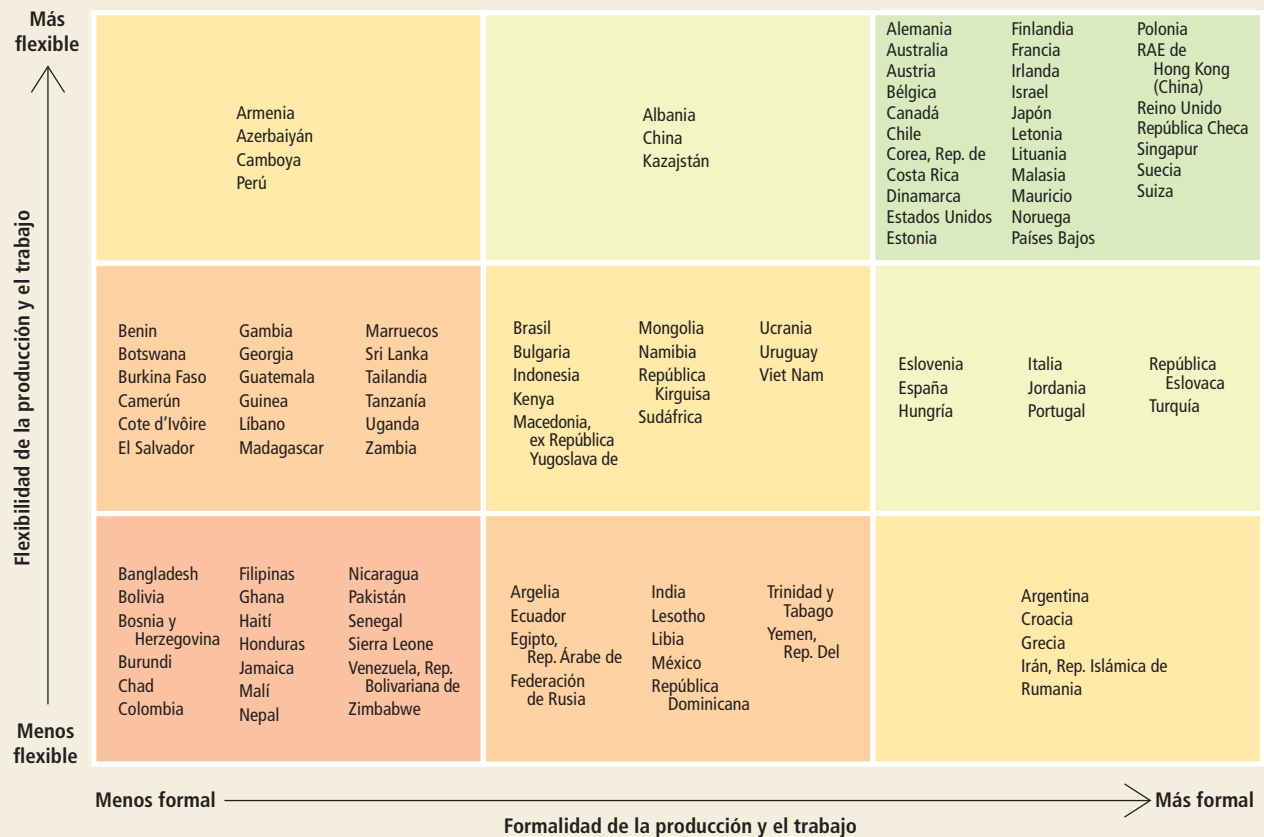
#### ***¿Cómo puede el sistema financiero promover la capacidad de recuperación y la prosperidad?***

Mediante la provisión de instrumentos financieros útiles y la administración responsable de sus propios riesgos, el sistema financiero puede proteger a las personas de los impactos de las perturbaciones negativas y posicionarlas más adecuadamente para aprovechar las oportunidades. Los instrumentos de ahorro (como los depósitos bancarios y los valores líquidos) permiten que las personas acumulen una reserva para los tiempos difíciles. Los instrumentos de crédito (como los préstamos para educación o los préstamos hipotecarios) alivian las limitaciones financieras de las personas pues contribuyen a facilitar el consumo después de perturbaciones negativas y también proporcionan más flexibilidad para aprovechar las oportunidades. Por último, los seguros de mercado (como el seguro de salud y del hogar) proporcionan un medio para cubrir los costos de acontecimientos adversos perjudiciales.

#### ***¿Qué características permiten mejorar la contribución del sistema financiero a la administración del riesgo?***

*Inclusión y profundidad financiera.* Como Merton Miller y numerosos seguidores han argumentado de manera convincente, cuando los mercados financieros son competitivos y funcionan sin distorsiones, pueden proporcionar con eficiencia más y mejores instrumentos y servicios a un mayor número de personas<sup>74</sup>. De hecho, los mercados financieros pueden proporcionar instrumentos y servicios que ayudan a las personas a afrontar riesgos de diversa frecuencia, intensidad y naturaleza, sean idiosincráticos o sistémicos. Sin embargo, alrededor del 70% de los habitantes de países de ingreso bajo y mediano no utilizan ningún instrumento financiero esencial, en comparación con alrededor del 40% de los habitantes de países de ingreso alto. Los datos sobre las carteras financieras de los individuos indican

**GRÁFICO 6** Los países varían ampliamente en lo que respecta a la flexibilidad y la formalidad de sus mercados laborales y de productos



Fuente: Equipo a cargo de la elaboración del *Informe sobre el desarrollo mundial 2014*, a partir de la base de datos sobre pensiones del Banco Mundial; los Indicadores del Desarrollo Mundial (base de datos) del Banco Mundial; Foro Económico Mundial, 2012; Schneider, Buehn y Montenegro, 2010.

Nota: Las economías situadas en el renglón superior tienen un puntaje alto (superior al valor de la mediana) en los indicadores de flexibilidad del mercado de productos y del mercado laboral; en el renglón central se sitúan las que tienen un puntaje alto en el indicador de flexibilidad en uno de esos dos mercados, y en el renglón inferior están las que tienen un puntaje bajo (inferior al valor de la mediana) en ambos indicadores de flexibilidad. De igual modo, las economías situadas en la primera columna a la izquierda tienen un puntaje bajo en los indicadores de producción formal y de trabajo formal; en la columna central se sitúan las que tienen un puntaje alto en uno de los dos indicadores de formalidad, y en la última columna a la derecha están las que tienen un puntaje alto en ambos indicadores de formalidad. Solo se tienen en cuenta las economías que registran datos para los cuatro indicadores, y los valores de la mediana se calculan dentro de esta muestra.

que en los países de ingreso bajo y mediano tan solo alrededor del 17% de los habitantes utiliza, respectivamente, instrumentos financieros de ahorro y de seguro (en comparación con el 45% de las personas que usan estos instrumentos en los países de ingreso alto), y alrededor del 8% utiliza instrumentos de crédito (en comparación con el 14% en los países de ingreso alto), aunque se registra una gran heterogeneidad entre los países (gráfico 7).

**Estabilidad.** El talón de Aquiles del sistema financiero es su propensión a las crisis. Como se señaló en el esclarecedor estudio de Douglas Diamond y Phillip Dybvig, la discordancia entre la duración de los activos (largo plazo) y los pasivos (corto plazo) de los bancos hace que el sistema financiero sea inherentemente inestable<sup>75</sup>. Si el sistema financiero no logra administrar el riesgo que asume, puede

perjudicar a las personas, tanto directamente, al impedirles el acceso a financiamiento, como indirectamente, al reducir el crédito a disposición de las empresas y ejercer presión sobre las finanzas públicas, lo que contribuye a la pérdida de empleos, ingresos y riqueza. La experiencia derivada de las 147 crisis bancarias que sufrieron 116 países entre 1970 y 2011 (mapa 1) indica que la pérdida media acumulada de producto durante los primeros tres años de una crisis ascendió al 33% del PIB en las economías avanzadas y al 26% en los mercados emergentes<sup>76</sup>.

Es posible que existan tanto sinergias como discordancias entre la inclusión financiera, el desarrollo de los sistemas financieros y su estabilidad. Dado que el ahorro interno que se pone a disposición de los bancos es mayor y más diversificado (y por lo tanto se reduce su dependencia del capital extranjero inestable), el aumento de la inclusión

### RECUADRO 6 ¿El acceso al seguro social debería estar vinculado a la situación laboral?

Se considera que la provisión de un seguro *básico* contra los riesgos asociados con la enfermedad y la vejez —especialmente para los grupos vulnerables— es un objetivo fundamental de la política pública. La cuestión es cómo se financia y a quiénes beneficia. Tradicionalmente, se ha financiado mediante impuestos obligatorios sobre la nómina aplicados a empleadores y empleados, y ha beneficiado a los trabajadores activos y formales. El problema de este enfoque es que su cobertura es limitada: en la mayoría de los países en desarrollo, los trabajadores formales (que realizan aportes al seguro social y reciben sus beneficios) constituyen menos de la mitad de la fuerza laboral (y mucho menos en África al sur del Sahara y Asia meridional). En última instancia, por lo tanto, el enfoque tradicional no incluye a muchos trabajadores, en su mayoría personas de ingreso bajo que realizan un trabajo independiente o en el sector agrícola<sup>a</sup>.

Para subsanar la insuficiencia de cobertura, varios países han establecido sistemas no contributivos de seguro de salud y pensiones por vejez. ¿Es una buena idea combinar sistemas no contributivos con sistemas contributivos obligatorios? Si los beneficios de contribuir al seguro social son inciertos y el cumplimiento de los pagos obligatorios es débil, la existencia de estos sistemas paralelos puede socavar los incentivos de los empleadores para contratar trabajadores de manera formal, y de los empleados para buscar un empleo formal. Esta situación podría dar lugar a un círculo vicioso: la informalidad genera baja cobertura y la respuesta a la baja cobertura genera más informalidad<sup>b</sup>.

Una de las cuestiones que amerita un examen es la posibilidad de desvincular el seguro social de la situación laboral. Esta separación entrañaría las siguientes medidas públicas:

- Permitir que las personas participen en el seguro de salud y vejez, sin importar su situación laboral (empleado o desempleado y formal o informal), y establecer períodos de atribución razonablemente cortos y beneficios transferibles.
- Realizar aportes adicionales a los planes de salud y pensión, voluntarios y claramente vinculados a beneficios previsible que excedan las prestaciones básicas otorgadas por el Estado. Incluir al sector privado en la administración y prestación del componente voluntario de las contribuciones y beneficios del seguro social.
- Proporcionar servicios básicos de atención de la salud y pensiones por vejez financiados por el Estado y destinados a los habitantes vulnerables pero con la posibilidad de brindar acceso a todos (por lo menos en el caso de la atención de la salud)<sup>c</sup>.
- Financiar esta prestación básica a través de las rentas públicas generales y los cargos del usuario (para la atención de la salud), en un nivel congruente con la sostenibilidad fiscal.
- Informar al público claramente las características y las limitaciones de las prestaciones básicas y los costos y beneficios adicionales de las contribuciones voluntarias.
- Promover los conocimientos financieros y fomentar la confianza en el sistema financiero en lo referente a su función de seguro a través de medidas macroprudenciales y certeza normativa.

¿Son medidas excesivamente ambiciosas o demasiado amplias? Tal vez, pero vale la pena analizarlas.

Fuente: Equipo a cargo de la elaboración del *Informe sobre el desarrollo mundial 2014*.

a. Ribe, Robalino y Walker, 2012.

b. Los datos correspondientes a Chile, Colombia y México indican que la interacción de sistemas contributivos y no contributivos ha llevado a una disminución del empleo formal, y existen amplias pruebas de que las firmas informales más pequeñas suelen ser menos productivas y pagan salarios más bajos. Véanse Levy y Schady, 2013; Pagés-Serra, 2010; OIT, 2009; La Porta y Shleifer, 2008.

c. Algunos países en desarrollo, como por ejemplo Mauricio y Sudáfrica, ya utilizan primordialmente sistemas no contributivos de pensiones, mientras que otros países —entre ellos China, India, Tailandia, Turquía y Viet Nam— también han comenzado a brindar acceso universal al seguro de salud. Véase Holzmann, Robalino y Takayama, 2009.

financiera y el desarrollo del sistema permite intensificar la estabilidad del sistema financiero<sup>77</sup>. Sin embargo, la excesiva inclusión financiera y el rápido desarrollo del sistema pueden poner en peligro la estabilidad. Esto se aplica especialmente a los mercados de crédito. Por ejemplo, antes de las crisis bancarias de Tailandia (1997), Colombia (1982) y Ucrania (2008) se registró un excesivo crecimiento anual del crédito, del 25%, 40% y 70%, respectivamente. Proporcionar el monto justo de crédito —ni demasiado ni muy poco— es un motivo de gran preocupación para todos los países.

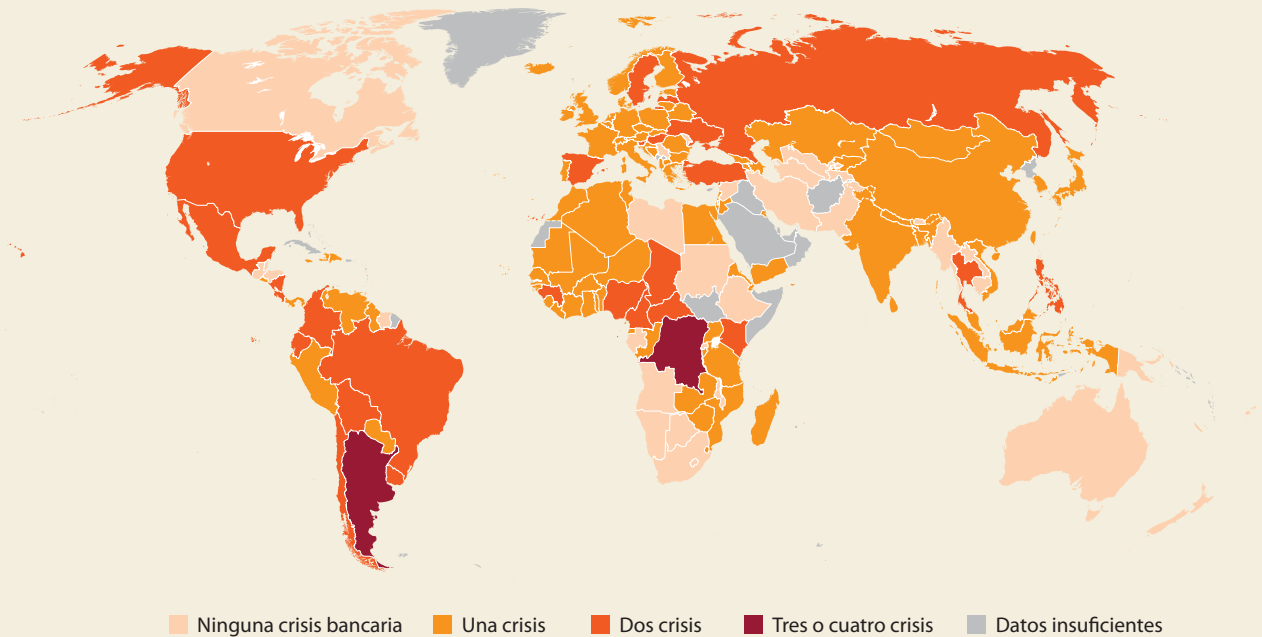
### ¿Cómo puede contribuir el Estado?

*Suministro de una infraestructura financiera sólida.* La infraestructura financiera está compuesta de instituciones que facilitan la intermediación financiera, incluidos los sistemas de pago, las oficinas de información de créditos y los registros de garantías. La infraestructura financiera in-

cluye, además, un marco regulatorio que promueve la protección de los consumidores y la competencia entre las instituciones financieras. México y Sudáfrica, por ejemplo, han sancionado marcos eficientes de protección de los consumidores, que incluyen un ombudsman para resolver las controversias relativas al financiamiento para consumo<sup>78</sup>. La competencia puede dar lugar a innovaciones en materia de inclusión financiera, como en el caso de Filipinas, donde se ha permitido que los operadores de redes móviles se encarguen de muchas operaciones bancarias<sup>79</sup>. Asimismo, para promover la inclusión financiera, el Estado puede predicar con el ejemplo a través de prácticas novedosas. Un caso interesante es el de la Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural de la India, que ha permitido abarcar a los habitantes pobres de las zonas rurales mediante la incorporación de las transferencias del Estado a individuos a través de una cuenta bancaria<sup>80</sup>.

*Sanción de regulaciones macroprudenciales para afrontar los riesgos sistémicos.* Para prevenir más adecuadamente la posi-



**MAPA 1** Crisis bancarias en el planeta, 1970-2011

Fuente: Equipo a cargo de la elaboración del *Informe sobre el desarrollo mundial 2014*, a partir de Laeven y Valencia, 2012. Número de mapa: BIRF 40098.

podrían considerar más adecuadamente las discordancias y las sinergias en el sector financiero y mejorar la coordinación normativa mediante la creación de un comité de política financiera. Un ejemplo interesante en este respecto es el de Malasia, donde el Banco Central impulsa la participación de las principales partes interesadas en la política del sector financiero, incluido el Ministerio de Hacienda y los expertos del sector privado. Esta participación tiene por objeto preparar una estrategia nacional para el sector financiero del país que permita aprovechar las soluciones de compromiso entre la promoción de la inclusión financiera y el desarrollo del sistema financiero y la administración del riesgo sistémico en el sector financiero.

## La macroeconomía

### ¿Cómo puede la macroeconomía promover la capacidad de recuperación y la prosperidad?

La macroeconomía es la plataforma en la que se lleva a cabo toda la actividad económica: desde el consumo hasta el ahorro en los hogares, desde la inversión hasta la producción en las empresas, y desde la obtención hasta el otorgamiento de préstamos en los mercados financieros. Una acertada gestión macroeconómica puede crear las condiciones para que los hogares, las comunidades y las empresas puedan trazar planes a largo plazo y encarar su propia

administración del riesgo. Asimismo, la política macroeconómica puede abordar los grandes riesgos sistémicos, que los hogares y otros sistemas socioeconómicos no están preparados para manejar por su cuenta. Como ha señalado Robert Barro, entre otros, la economía mundial se ha caracterizado por crisis macroeconómicas con grandes costos para el bienestar durante muchas décadas, y de manera palpable desde 2007<sup>83</sup>. Las autoridades del Estado cumplen la función esencial de prevenir estas crisis o, por lo menos, mitigar sus efectos.

*Estabilidad macroeconómica.* Los ciclos económicos son parte intrínseca de las economías modernas y es normal un cierto grado de volatilidad en los precios, el producto y el empleo agregados. Los datos indican que los efectos perjudiciales de la volatilidad no se derivan de fluctuaciones moderadas sino de la alta inflación y las variaciones abruptas en la actividad económica. Estos efectos influyen en toda la economía —reducen el empleo, interrumpen el crédito y postergan la inversión— y producen pérdidas que generan una disminución del crecimiento económico a largo plazo. De hecho, un análisis de un conjunto de países desarrollados y en desarrollo que abarcó cuatro décadas indica que un aumento de la volatilidad del PIB de los niveles normales a los relacionados con una crisis puede reducir en alrededor de dos puntos porcentuales al año el crecimiento a largo plazo del PIB per cápita<sup>84</sup>.



*Provisión constante de bienes y servicios públicos.* Las crisis inciden en el crecimiento a largo plazo debido, en parte, a que pueden ocasionar una interrupción o un deterioro en la provisión de bienes y servicios públicos esenciales. Estas interrupciones se producen especialmente cuando los Gobiernos se ven obligados a realizar reducciones drásticas del gasto durante las fases descendentes de la economía. Como ejemplo cabe citar el de varios países latinoamericanos durante los decenios de 1980 y 1990, donde más de la mitad del ajuste fiscal consistió en recortes del gasto de inversión en infraestructura<sup>85</sup>. De igual modo, el gasto en seguridad social se redujo en casi la mitad de los países de Oriente Medio y Norte de África después de las crisis que sufrió la región<sup>86</sup>. Durante la crisis financiera mundial más reciente, los presupuestos de educación disminuyeron marcadamente en la mayoría de los países de Europa oriental: por ejemplo, un 25% en Serbia y un 10% en Hungría<sup>87</sup>.

### **¿Qué políticas son las más adecuadas para propiciar la buena administración del riesgo?**

Los expertos han sostenido que las políticas macroeconómicas deben ser creíbles, previsibles, transparentes y sostenibles. Este es un consejo sensato. También puede describirse de manera más concreta en términos de la administración del riesgo: los encargados de formular la política macroeconómica deben actuar con prudencia durante las fases ascendentes de la economía para evitar la necesidad de adoptar medidas de respuesta que entrañen altos costos durante las fases descendentes.

*Política monetaria transparente y creíble.* Dotadas de independencia y del impulso para alcanzar la transparencia y la credibilidad, las autoridades encargadas de la política monetaria han logrado reducir la inflación en todo el planeta en los últimos 25 años: mientras que 34 países tenían una inflación anual superior al 50% en el período 1990-94, esa tasa se registraba tan solo en un país (Zimbabue) hacia fines de la década de 2000. La adopción de un marco de política monetaria que crea incentivos para lograr la estabilidad de los precios a largo plazo, al tiempo que se tiene en cuenta el ciclo económico, ha sido fundamental para detrotar a la inflación.

La crisis financiera internacional de 2008-09 y la posterior recesión en los países desarrollados han puesto a prueba las mejoras incorporadas en la política monetaria en los países en desarrollo. En general, han demostrado tener capacidad de recuperación. Una cuestión importante a considerar después de la crisis es determinar si la estabilidad financiera debería incluirse como un objetivo directo de la política monetaria. Aunque todavía no se ha llegado a un consenso al respecto, puede argumentarse que la estabilidad financiera se logra de manera óptima mediante instrumentos macroprudenciales —orientados a reducir los desequilibrios financieros y los flujos de capital volátil— en vez de a través de la política monetaria<sup>88</sup>.

*Regímenes cambiarios flexibles.* Aunque el tema ha sido objeto de debate durante mucho tiempo, se ha demostrado

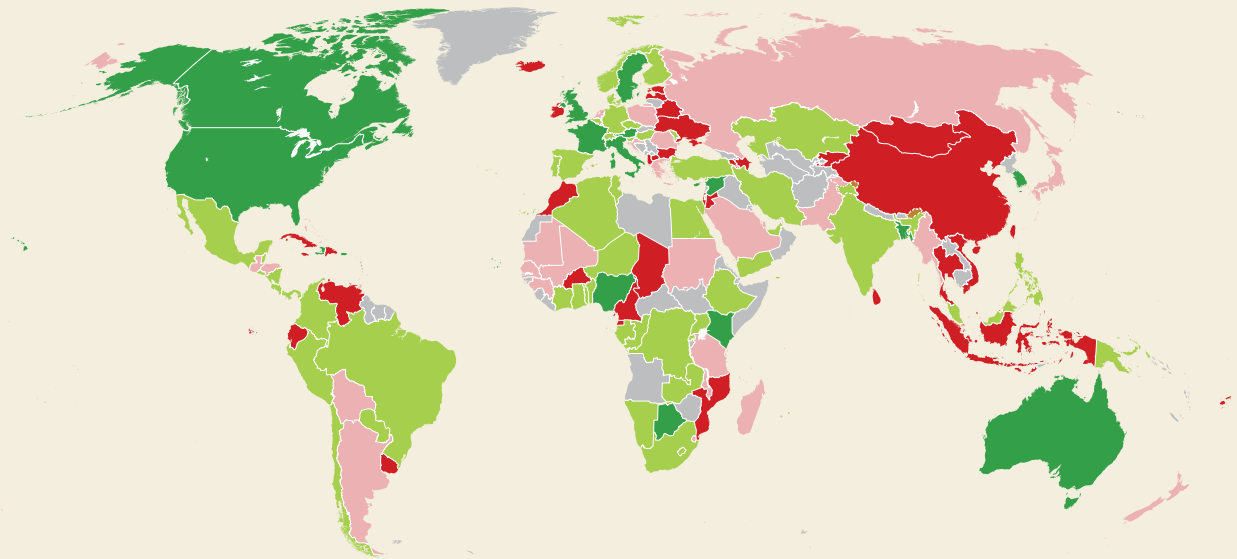
que los tipos de cambio flexibles son eficaces para amortiguar el impacto de las perturbaciones. Esto es valioso en el caso de las perturbaciones que se originaron tanto dentro como fuera de la economía interna. Los países con tipos de cambio flexibles suelen adaptarse mejor —con una recuperación más rápida y firme— al deterioro de sus términos de intercambio<sup>89</sup>, peligros naturales tales como terremotos y tormentas<sup>90</sup>, y otras perturbaciones que pueden producir desequilibrios internos o externos<sup>91</sup>.

*Política fiscal contracíclica y sostenible.* A nivel mundial, la política fiscal no ha avanzado en la misma medida que la política monetaria en términos de un proceso eficaz y resultados positivos. Este dato no sorprende: la política fiscal es inherentemente más compleja dado que tiene objetivos e instrumentos múltiples y está inserta en el proceso político. Con respecto a la administración del riesgo, la política fiscal de los países en desarrollo ha sufrido las consecuencias de un sesgo procíclico que tendió a amplificar las fases ascendentes y agravar las recesiones<sup>92</sup>. En las últimas dos décadas, empero, varios países en desarrollo de todo el planeta han asignado especial importancia a la transparencia y la disciplina fiscales, y han constituido reservas durante las épocas de bonanza en previsión de futuras fases descendentes. Estas mejoras institucionales explican que, recientemente, gran parte de los países en desarrollo haya logrado llevar a cabo una política fiscal contracíclica, principalmente mediante la orientación de la inversión y el gasto de consumo en una dirección opuesta a la del ciclo de la actividad económica general (el mapa 2 se enfoca en el comportamiento cíclico del consumo público). Los consejos fiscales independientes pueden ser importantes como un medio para lograr una mayor institucionalización de esa disciplina (recuadro 7).

¿Por qué es útil la política fiscal contracíclica? Primero, permite que los Gobiernos continúen suministrando bienes y servicios y mantengan sus programas de inversión pública en forma estable, inclusive cuando disminuyen las rentas públicas (como sucede habitualmente en la fase descendente del ciclo económico). Segundo, proporciona recursos para ampliar la asistencia y el seguro sociales a un número mayor de personas necesitadas que padecen las consecuencias de las condiciones macroeconómicas cíclicas adversas. Estos dos mecanismos realizan una contribución significativa no solo durante la parte recesiva del ciclo sino también para el bienestar a largo plazo de las personas y de la economía<sup>93</sup>. Tercero, también es posible que estimule la economía, aunque se dispone de poca evidencia que confirme la eficacia del estímulo fiscal discrecional basado en el aumento del consumo. Por el contrario, las estimaciones del multiplicador fiscal keynesiano —el aumento cíclico del PIB por cada dólar de gasto público adicional— tan solo oscilan entre 0,4 y 0,6 para la mayoría de los países en desarrollo y entre 0,6 y 1,2 para la mayoría de los países desarrollados<sup>94</sup>. Una vez que se tiene en cuenta el costo de obtener los ingresos fiscales adicionales necesarios (en términos de impuestos, deuda y burocracia), es probable que el multiplicador neto se aproxime a cero o sea negativo.

Por último, desde la perspectiva de la administración del riesgo, para asegurar la sostenibilidad fiscal es preciso

**MAPA 2** El consumo público se tornó contracíclico en más de un tercio de los países en desarrollo durante la última década



■ Siempre contracíclicos ■ En vías de ser contracíclicos ■ En vías de ser procíclicos ■ Siempre procíclicos ■ Datos insuficientes

Fuente: Equipo a cargo de la elaboración del *Informe sobre el desarrollo mundial 2014*, a partir de la metodología de Frankel, Végh y Vuletin 2013. Número de mapa: BIRF 40099.

*Nota:* El mapa muestra la evolución de la posición cíclica de la política fiscal desde el período de 1960-99 hasta el período de 2000-12. La posición cíclica se mide en una regresión del componente cíclico (Hodrick-Prescott) del gasto de consumo del Gobierno general sobre su propio valor retrasado y el componente cíclico del PIB real. El signo del coeficiente del componente cíclico del PIB real indica si el gasto de consumo del Gobierno general es procíclico (signo positivo) o contracíclico (signo negativo). El coeficiente del componente cíclico del PIB real se estimó por separado para los períodos de 1960-99 y de 2000-12. Luego, los países se clasificaron así: siempre contracíclicos (en ambos períodos); en vías de ser contracíclicos (contracíclicos únicamente en el período de 2000-12); en vías de ser procíclicos (procíclicos únicamente en el período de 2000-12), y siempre procíclicos (en ambos períodos). A fin de tener en cuenta la probable endogeneidad del componente cíclico del PIB real se utilizaron como instrumentos el componente cíclico (a valor corriente y retrasado) del PIB real de los principales asociados comerciales del país y los precios internacionales del petróleo, así como el valor retrasado del componente cíclico del PIB real del propio país.

prestar atención a los pasivos contingentes. Algunos de ellos son legítimos, como la reconstrucción y la asistencia después de desastres naturales y las mayores erogaciones necesarias para cubrir el seguro social y los costos de tratamiento médico ocasionados por el envejecimiento de la población. Otros son más controvertidos. Los rescates financieros, por ejemplo, pueden constituir una pesada carga para el Estado: alrededor del 50% del PIB en Indonesia y Tailandia después de la crisis de Asia oriental en 1997, y más del 40% del PIB en Islandia e Irlanda durante la crisis de 2008-09<sup>95</sup>. El manejo de los pasivos contingentes requiere una combinación de medidas. Primero, los Gobiernos deben proporcionar los incentivos adecuados para propiciar la autosuficiencia —por ejemplo mediante el reemplazo de los sistemas de reparto por sistemas de pensiones por vejez con total capitalización— y establecer que quienes asumen riesgos en los mercados financieros deben soportar las pérdidas totales ocasionadas por los emprendimientos fallidos. Segundo, es preciso promover soluciones de mercado, como permitir, por ejemplo, que en los mercados internacionales se emitan

bonos para riesgos de catástrofe como un seguro contra peligros naturales. Por último, debe constituirse una reserva destinada a los pasivos residuales que el Estado pueda verse obligado a afrontar.

### La comunidad internacional

#### *¿Cuándo es necesaria la participación de la comunidad internacional para promover la capacidad de recuperación y la prosperidad?*

Los riesgos no administrados no respetan fronteras, y ningún país o agente puede, por sí solo, abordar eficazmente un riesgo que trasciende las fronteras nacionales. Una vez que se han desencadenado, las pandemias y las crisis financieras o económicas se propagan rápidamente por un mundo que cada vez está más interconectado. Los conflictos armados pueden tener consecuencias devastadoras para las personas y repercuten en los países vecinos. Los

### RECUADRO 7 *Un consejo fiscal independiente puede ayudar a superar el sesgo fiscal procíclico*

*¿Cuál es el problema?* Las autoridades fiscales suelen desviarse de los planes sostenibles y sufren las consecuencias de un sesgo "procíclico": tienden a registrar déficits presupuestarios y acumular deuda en los períodos de bonanza y luego carecen de recursos suficientes y flexibilidad ("espacio fiscal") para estabilizar el producto en períodos adversos.

*Una solución propuesta.* La creación de un consejo fiscal independiente puede proporcionar los incentivos adecuados para que el Gobierno acumule recursos para afrontar las fases descendentes cíclicas y las contingencias de largo plazo. El consejo fiscal administraría un conjunto de reglas fiscales flexibles establecidas por ley y se encargaría de tomar decisiones respecto de la asignación de los déficits en el curso del tiempo, indicar cuándo se justifica adoptar medidas contracíclicas, y realizar un seguimiento de la sostenibilidad de la deuda pública. La total delegación de la facultad de formular políticas en un consejo fiscal independiente no es realista debido a la naturaleza política y redistributiva de la política fiscal. El Gobierno, en consonancia con su mandato político, retendría el control de la distribución de los gastos y la estructura de tributación. Sin embargo, aislar del proceso político algunos aspectos de la aplicación de la política fiscal y delegarlos en un consejo independiente permitiría aumentar la credibilidad fiscal y la rendición de cuentas<sup>a</sup>.

*¿Cómo puede implementarse esta solución?* Al diseñar los consejos fiscales se deberían incluir medidas para evitar la captura política, el aumento de los incentivos del Gobierno para ignorar su asesoramiento, o la posibilidad de que sean desmantelados cuando surjan conflictos en el seno del Gobierno. Para ser eficaz, el consejo debe

ser independiente del proceso político, lo que incluye la designación por concurso y por un largo mandato de los miembros de su junta, un presupuesto independiente y sólidos mecanismos de rendición de cuentas (entre ellos, la evaluación por consejos similares u organizaciones internacionales)<sup>b</sup>.

*¿Esta solución se ha implementado en algún país?* Para 2012, 22 Gobiernos nacionales (y la lista sigue aumentando) habían creado consejos fiscales, con diversas características y distintos grados de pertinencia<sup>c</sup>. El Centraal Planbureau de los Países Bajos y el Consejo de Política Fiscal de Suecia son las instituciones que más se asemejan a un consejo fiscal formal. En Chile, dos órganos asesores independientes proporcionan información clave para las proyecciones de la renta "estructural" que, a su vez, determina el gasto público a través de una regla fiscal. En calidad de órganos asesores, los consejos fiscales de Marruecos, Kenya y Uganda proporcionan al parlamento evaluaciones *ex ante* y *ex post* de las políticas fiscales.

*Si no es factible crear un consejo, ¿existe otra opción?* Para crear un consejo fiscal independiente se requiere la voluntad política de establecer instituciones autónomas y deben existir sólidas bases de gestión de gobierno, por lo cual es posible que ello no sea factible en todos los países. Cuando no sea factible crear un consejo independiente, la adopción de marcos fiscales transparentes e integrales, que incluyan enfoques de arriba hacia abajo del proceso presupuestario, proporcionaría bases sólidas para lograr sostenibilidad fiscal. Por ejemplo, a partir de la década de 2000, Armenia ha formulado un marco presupuestario trienal renovable con límites máximos del gasto e integrado en la ley de presupuesto<sup>d</sup>.

Fuente: Equipo a cargo de la elaboración del *Informe sobre el desarrollo mundial 2014*.

a. Debrun, Hauner y Kumar, 2009.

b. Calmfors y Wren-Lewis, 2011.

c. FMI, 2013.

d. Banco Mundial, 2013.

desastres naturales pueden causar la ruina de un país o de toda una región. Y es probable que el cambio climático intensifique todos estos riesgos. Claramente, los riesgos que se propagan y afectan a varios países o generaciones requieren la atención de la comunidad internacional.

La comunidad internacional es una fusión de agentes relativamente diversos que incluye Estados soberanos, organizaciones internacionales, la comunidad científica y los medios de información internacionales y la sociedad civil. Puede ofrecer especialistas y conocimientos; brindar protección a través de reglas y normas mundiales, fortalecimiento de la capacidad y coordinación internacional, y mancomunar los recursos nacionales a fin de mejorar la preparación para afrontar los riesgos y aliviar las situaciones de crisis.

*Riesgos que exceden la capacidad nacional.* La intervención de la comunidad internacional puede ser necesaria cuando los países afrontan graves limitaciones de capacidad o tienen Gobiernos débiles o disfuncionales<sup>96</sup>. Esto sucede especialmente en los países frágiles o afectados por un conflicto, donde las personas enfrentan los riesgos y obstáculos

más extremos para administrar el riesgo, con acceso limitado a mercados, comunidades e instituciones públicas que funcionen adecuadamente. Aunque los habitantes de esos países constituían el 15% de la población mundial en 2010, ascendían a un tercio de las personas que viven en la pobreza extrema<sup>97</sup>. Los conflictos pueden trascender las fronteras nacionales, con el consiguiente aumento de las poblaciones de refugiados, la propagación de las enfermedades transmisibles, y la creciente presión sobre los bienes públicos en los países limítrofes que absorben a las poblaciones afectadas. El hecho de compartir una frontera con un país de Estado frágil puede reducir el crecimiento económico del país en un 0,4% al año<sup>98</sup>. Al intervenir para mejorar las perspectivas económicas y las condiciones en materia de salud, seguridad y educación, la comunidad internacional puede reducir las tensiones sociales y económicas que exacerbaban y difunden el conflicto, al tiempo que propicia la creación de oportunidades.

El apoyo internacional también es necesario cuando se producen perturbaciones de gran magnitud, como desastres naturales y crisis financieras, que ocasionan pérdidas superiores a los recursos del país en cuestión. Esta situación

puede darse inclusive en países más grandes y desarrollados, como lo demuestra claramente la crisis de la zona del euro, aunque los países de ingreso bajo se ven afectados de manera desproporcionada por los riesgos y desastres económicos. Por ejemplo, la provincia de Aceh, en Indonesia, sufrió la furia del gran terremoto y tsunami de 2004, que dejó sin vivienda a más de 500 000 personas y ocasionó una pérdida económica de aproximadamente el 97% de su PIB. La comunidad internacional creó un fondo especial de varios donantes para respaldar la reconstrucción y establecer sistemas de alerta temprana, medidas estas que a casi 10 años de la tragedia han demostrado ampliamente su eficacia<sup>99</sup>. Sin embargo, no siempre se alcanza el éxito, como lo demuestran los resultados desalentadores de la intervención de la comunidad internacional en Haití después de un terremoto de grandes proporciones en 2010<sup>100</sup>.

*Riesgos que trascienden las fronteras nacionales.* A raíz de la apertura y la modernización, los sistemas económicos, sociales y ecológicos están cada vez más interconectados (gráfico 8). Además de oportunidades para el crecimiento y el alivio de la pobreza, esta interconexión también ha creado un conjunto de riesgos que trascienden las fronteras nacionales y requieren la adopción de medidas cruciales de administración del riesgo por parte de la comunidad internacional, incluidas las organizaciones regionales<sup>101</sup>. El aumento del tráfico aéreo y el comercio de bienes y servicios, por ejemplo, permite el libre paso de patógenos que causan enfermedades infecciosas, que en algunos casos pueden viajar

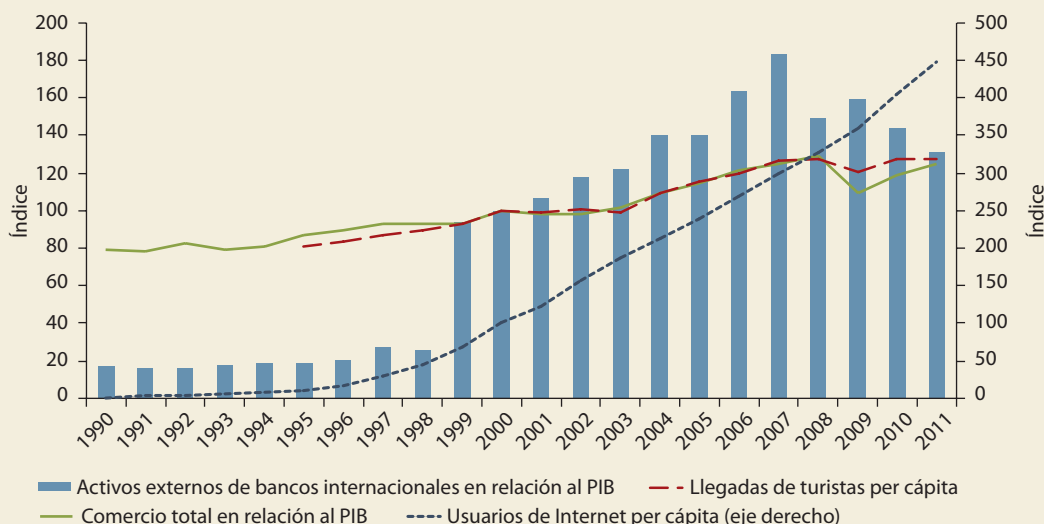
alrededor del mundo en menos de 36 horas<sup>102</sup>. De igual modo, las crisis financieras pueden propagarse a través de una red cada vez más compleja de nexos entre los sistemas financieros de todo el planeta. El rápido crecimiento económico que se ha asentado marcadamente en la energía derivada del carbón también está relacionado con riesgos que se generan lentamente, como el cambio climático y la degradación del medio ambiente, con consecuencias que podrían ser irreversibles para las nuevas generaciones.

### ¿Qué características permiten aumentar la capacidad de la comunidad internacional en materia de administración del riesgo?

La eficacia de la comunidad internacional depende de su capacidad para subsanar las insuficiencias de conocimientos y de capacidad, establecer reglas y normas que las naciones puedan utilizar como guía para administrar sus riesgos, y facilitar y coordinar la acción colectiva para administrar los riesgos que trascienden las fronteras nacionales. A su vez, se propicia la acción colectiva cuando los agentes de la comunidad internacional están unidos por las mismas preferencias y los mismos objetivos o cuando algunos actores tienen la posibilidad de movilizar recursos y exigir el cumplimiento de acuerdos, inclusive cuando no existe cohesión o unidad entre las naciones.

*Cohesión a través de preferencias y objetivos comunes.* El reconocimiento mutuo de la necesidad de abordar los ries-

**GRÁFICO 8** Las interconexiones económicas, financieras y sociales van en aumento



Fuente: Equipo a cargo de la elaboración del *Informe sobre el desarrollo mundial 2014*, a partir de los datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial (base de datos) del Banco Mundial, las estadísticas bancarias consolidadas del Banco de Pagos Internacionales (base de datos) y el Anuario Estadístico de Turismo (base de datos) de la Organización Mundial del Turismo.

Nota: Todas las series están indexadas a 100; 2000 es el año base.

gos permite que la comunidad internacional se prepare mejor para los riesgos que exceden la capacidad nacional —por ejemplo, los mecanismos para conceder financiamiento de emergencia a los países que afrontan graves déficits de financiamiento, y brindar apoyo a fondos regionales, como el Fondo de Seguro contra Riesgo de Catástrofe en el Caribe<sup>103</sup>. Del mismo modo, la cooperación multilateral para afrontar los riesgos que trascienden las fronteras alcanza su grado óptimo cuando los intereses de varias naciones están armonizados adecuadamente y no existen prioridades contrapuestas de política interna que los invaliden. Al contribuir a armonizar los intereses nacionales, el acuerdo casi universal respecto de la necesidad de eliminar la viruela facilitó su erradicación. Por el contrario, en los casos en los que existen divergencias entre los intereses nacionales, por ejemplo para solucionar los riesgos derivados del cambio climático y aliviar el sufrimiento de los habitantes de países frágiles y afectados por un conflicto, los avances suelen ser lentos.

*Poder para movilizar recursos y exigir el cumplimiento de acuerdos.* La comunidad internacional puede incidir marcadamente en la administración de los riesgos cuando existe un claro objetivo para movilizar recursos. Por ejemplo, con apoyo de la comunidad internacional, los sistemas de alerta temprana han permitido reducir las muertes ocasionadas por muchos tipos de desastres<sup>104</sup>. De igual modo, aunque no exista un total consenso internacional, la comunidad internacional puede realizar avances con respecto a los riesgos que trascienden las fronteras si logra elaborar mecanismos para exigir el cumplimiento de acuerdos. Esa capacidad depende en forma crucial de su habilidad para reestructurar los incentivos en torno a objetivos comunes y para lograr la participación de los principales actores. Por ejemplo, los elementos clave del éxito del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares y el Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono fueron la toma de conciencia del peligro que corría la seguridad mundial y la amenaza de sanciones comerciales. Estos permitieron reestructurar los intereses nacionales y facilitar la participación y la acción.

### **¿Cómo puede la comunidad internacional mejorar su contribución?**

La información aportada por Leonid Hurwicz, Roger Myerson y Eric Maskin en su estudio sobre el diseño de mecanismos para instituciones reviste gran importancia para una colectividad tan fluida, diversa y compleja como la comunidad internacional. Al diseñar mecanismos eficaces para que la comunidad internacional contribuya a la administración del riesgo a pesar de sus múltiples actores, sus complicadas estructuras de poder y sus diversos objetivos es fundamental tener en cuenta las restricciones en materia de incentivos (y no tan solo las relativas al presupuesto y la información).

*Si los incentivos están armonizados: Puesta en marcha de intervenciones dinámicas y bien coordinadas.* Cuando los

incentivos están armonizados y el curso de acción es claro, la ampliación de la administración del riesgo requiere intervenciones dinámicas y bien coordinadas por parte de la comunidad internacional. Cuando se abordan riesgos tales como pandemias o crisis financieras en un mundo interconectado, para que esas acciones sean eficaces es fundamental respaldar la capacidad de los países individuales para supervisar y contener los riesgos en su territorio. Por ejemplo, si bien 36 donantes proporcionaron apoyo a más de 100 países en desarrollo para adoptar medidas de preparación ante la posibilidad de una pandemia de gripe aviaria (virus H5N1) desde 2005 hasta 2010, el seguimiento local, en los países en desarrollo, fue esencial para contener el virus. Deberían destinarse más recursos a fortalecer la capacidad en materia de sistemas de alerta temprana, seguimiento y comunicación, y a diseñar medidas para compartir los riesgos que recompensen la preparación.

*Si los incentivos no están armonizados: Utilización de enfoques progresivos para alcanzar soluciones mundiales.* En los casos en los que los incentivos no están armonizados, los principales Estados soberanos no participan totalmente y las consecuencias de la inacción son potencialmente catastróficas —como en el caso del cambio climático y otros riesgos ambientales, entre ellos la pérdida de biodiversidad—, la comunidad internacional debería aplicar enfoques progresivos que permitan lograr, gradualmente, soluciones mundiales (recuadro 8). Para preservar la participación global en cuanto objetivo primordial, empero, debe prestarse especial atención a medidas que contribuyan a armonizar los incentivos de los diversos países en torno a un objetivo común, inclusive cuando lograr la armonización resulte muy difícil. En el caso de los riesgos ambientales, este esfuerzo puede abarcar la difusión de los conocimientos y actividades de promoción que contribuyan a acercar puntos de vista distantes, transferencias financieras y de tecnología a los países en desarrollo para prevenir la deforestación y propiciar el uso de tecnologías menos contaminantes, e inversiones en investigación y desarrollo, por ejemplo para elaborar métodos que permitan contrarrestar la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera<sup>105</sup>. En un espíritu similar, en el Nuevo Acuerdo para la Participación en los Estados Frágiles (la Asociación de Busan) se reconoce que el riesgo relativo a la no intervención puede superar a la mayoría de los riesgos relacionados con la participación en los países frágiles, y se describe un marco que la comunidad internacional puede aplicar para ayudarlos a fortalecer las instituciones y las políticas básicas y a reducir el riesgo de que se reanude el conflicto<sup>106</sup>.

### **Una reforma institucional para integrar la administración del riesgo**

El *Informe sobre el desarrollo mundial 2014* contiene decenas de recomendaciones normativas específicas para mejorar la administración del riesgo en niveles distintos y complementarios de la sociedad (el recuadro 9 incluye un resumen de estas políticas). La principal recomendación,

**RECUADRO 8** *En el caso de algunos riesgos mundiales, como el cambio climático, la comunidad internacional debe aplicar enfoques progresivos que permitan lograr, gradualmente, soluciones mundiales*

*¿Cuál es el problema?* La administración de los riesgos mundiales requiere la acción concertada y dinámica de los Estados soberanos. Sin embargo, los escasos avances en algunas esferas han sembrado dudas respecto de la posibilidad de promover una acción colectiva entre países con intereses opuestos, limitaciones de capacidad e incentivos para aprovecharse de las medidas adoptadas por otros. Las negociaciones mundiales para concertar acuerdos con total participación se han estancado, y lo más lamentable es que esto también ha sucedido en el caso del cambio climático, en cuyo respecto la inacción persistente podría tener consecuencias catastróficas e irreversibles. Algunas acciones internacionales que podrían ser útiles —incluida la cooperación para desarrollar y difundir tecnologías e instrumentos financieros existentes— se han postergado con la expectativa de que formarán parte de un “inminente” acuerdo mundial.

*La solución propuesta.* En el caso de algunos riesgos mundiales, como el cambio climático, la comunidad internacional debe aplicar enfoques progresivos que permitan impulsar gradualmente la búsqueda de soluciones mundiales. Cuando los incentivos no están armonizados, los principales Estados soberanos no participan totalmente y las consecuencias de la inacción son desastrosas, de todos modos se pueden realizar avances aunque no exista un tratado multilateral. Los acuerdos y las acciones progresivas de un grupo de participantes inicialmente pequeño pueden utilizarse como elementos básicos de los acuerdos mundiales. Una vez que la acción genera beneficios, cabe esperar que, con el tiempo, el grupo incluya gradualmente a un mayor número de países participantes.

Fuente: Equipo a cargo de la elaboración del *Informe sobre el desarrollo mundial 2014*.

a. PNUMA, 2007.

b. Falkner, Stephan y Vogler, 2010; Goldin, 2013; Hale, 2011.

*¿Existen ejemplos exitosos?* Existen algunos ejemplos notables. El Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono fue suscrito originalmente por 24 países pero se logró su ratificación universal en el decenio de 1990 gracias a los esfuerzos combinados de Gobiernos, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y científicos<sup>a</sup>. Asimismo, el Tratado de Prohibición Parcial de los Ensayos Nucleares, cuyos signatarios aumentaron de 3 a 119 entre 1963 y 1992, sentó las bases para el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares, que es más amplio.

*¿Cómo puede implementarse?* Los Gobiernos nacionales, las organizaciones internacionales y las entidades especializadas pueden formar una “coalición de voluntarios” para coordinar, promover, y adoptar medidas en materia de cambio climático<sup>b</sup>. La coalición puede crear incentivos para que otros se incorporen con el tiempo, mediante la promoción del cambio tecnológico y financiamiento que permita reducir los costos de participación (medidas más económicas para reducir las emisiones, subsidios o transferencias de tecnología). También puede asociarse con científicos, la sociedad civil y los medios de información para inducir a los participantes a aplicar las medidas y a los no participantes a incorporarse a la coalición. Las instituciones internacionales, incluido un consejo internacional de administración de riesgos, pueden proporcionar plataformas para el debate normativo y realizar un seguimiento, presentar informes y aunar medidas para cerciorarse de que los esfuerzos progresivos estén bien encaminados. Estratégicamente, la coalición podría vincular sus actividades a marcos mundiales existentes para demostrar que es posible establecer una conexión entre los acuerdos progresivos y los mundiales.

empero, es que estas medidas se deberían implementar en forma dinámica, sistemática e integrada para optimizar su eficacia. Con ese fin, en su marco se promueve la creación de un consejo nacional de administración de riesgos que contribuya a integrar la administración del riesgo en el programa de desarrollo. Este consejo podría ser un organismo nuevo o el producto de la reforma de órganos existentes: lo más importante es realizar un cambio de enfoque que lleve a una evaluación coordinada y sistemática de los riesgos a nivel agregado. La implementación de esta recomendación podría requerir un gran cambio en cómo los Gobiernos nacionales elaboran y ejecutan sus planes generales, que les permita dejar de planificar en un marco de certeza y comenzar a considerar que el cambio y la incertidumbre son características fundamentales de las economías modernas. Un consejo nacional de administración de riesgos puede ayudar a los Gobiernos a superar los obstáculos de política económica que afrontan cuando administran los riesgos a nivel nacional o, inclusive, internacional.

***Creación de un consejo nacional de administración de riesgos para administrar los riesgos en forma dinámica, sistemática e integrada***

*¿Cuál es el problema?* Con mucha frecuencia, las estrategias y la implementación de la administración del riesgo son ineficaces (o plantean otros riesgos) porque no se coordinan entre todos los actores normativos pertinentes. La administración del riesgo en forma dinámica e integrada proporciona claras ventajas: permite definir las prioridades, cerciorarse de que se han tenido en cuenta todas las contingencias y evitar un gasto excesivo en la administración de un riesgo en forma aislada al tiempo que se desatienden otros. En algunos países se realizan evaluaciones nacionales del riesgo en las que participan equipos formados por múltiples partes interesadas de varios ministerios y, con frecuencia, el sector privado y la sociedad civil. Países Bajos, Reino Unido y Estados Unidos han llevado a cabo estas evaluaciones, y otros países, como Marruecos, han puesto en marcha un proceso con ese fin. Sin embar-

### RECUADRO 9 Algunas recomendaciones de políticas públicas incluidas en el Informe sobre el desarrollo mundial 2014

El Estado desempeña la importante función de respaldar las contribuciones que realizan todos los sistemas sociales y económicos a la administración de los riesgos por parte de las personas. A continuación se resumen algunas recomendaciones de políticas públicas incluidas en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2014*, divididas por sistema, según se analizan en el informe:

#### Para los hogares:

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

#### Para la comunidad:

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

#### Para el sector empresario:

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

Fuente: Equipo a cargo de la elaboración del *Informe sobre el desarrollo mundial 2014*.

#### Para el sistema financiero:

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

#### Para la macroeconomía:

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

#### Para la comunidad internacional:

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

En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2014* se recomienda implementar estas medidas en forma dinámica, sistemática e integrada. Con ese fin, se propone crear un consejo nacional de administración de riesgos que contribuya a integrar la administración del riesgo en los programas de desarrollo de cada país y se sugiere la posibilidad de crear un consejo internacional de administración de riesgos que brinde apoyo a la "coalicción de voluntarios".

go, la labor se suele encomendar a un grupo *ad hoc* temporal que solo existe mientras se lleva a cabo la evaluación. Otros países han creado órganos integrados por varios ministerios que tienen a su cargo el intercambio de información y la coordinación para la administración del riesgo. Pero estos órganos suelen ocuparse de un solo riesgo que, en la mayoría de los casos, está relacionado con desastres naturales, como en Perú, o con la seguridad nacional, como en Israel. Pocos países cuentan con un organismo de administración del riesgo permanente e integrado que se ocupa de múltiples riesgos.

¿Cómo se soluciona? Para facilitar una administración del riesgo dinámica e integrada a nivel nacional, puede establecerse un consejo nacional de administración de riesgos en forma de un comité permanente. Este consejo puede analizar los riesgos, incluidas las soluciones de compromiso entre diversos riesgos y diversas políticas de administración del riesgo; analizar y publicar evaluaciones de las prácticas de administración del riesgo utilizadas en el país; definir las prioridades en materia de administración del riesgo, y formular recomendaciones respecto de las políticas que corresponde implementar. La institucionalización de este

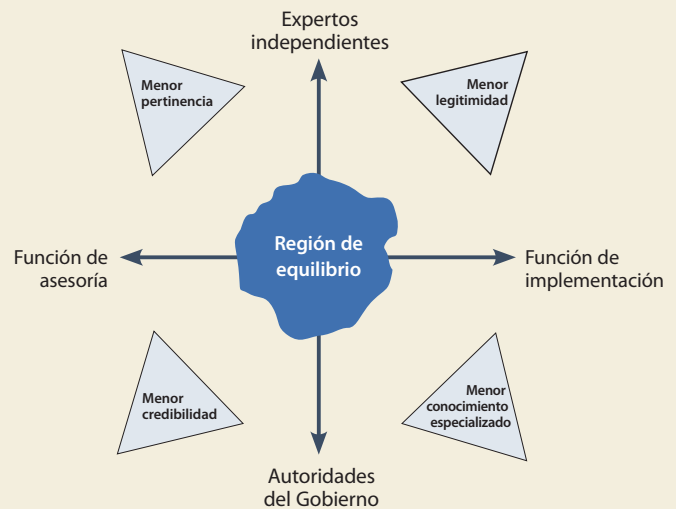
consejo nacional debería agregar valor pues permitiría integrar la administración del riesgo en todos los sectores, cuestionar la inacción basada en intereses políticos e incorporar claros mecanismos de rendición de cuentas con respecto a las medidas concertadas de administración del riesgo<sup>107</sup>.

¿Cómo se implementa esta solución? El consejo nacional de administración de riesgos debería estar integrado por un amplio espectro de partes interesadas. Podría ser parte del Gobierno o un organismo autónomo. Su composición incluiría autoridades normativas (para reflejar las prioridades en materia de políticas) y expertos independientes (para incorporar conocimientos técnicos y las perspectivas del sector privado). Tendría la facultad de formular recomendaciones que obliguen a las autoridades pertinentes encargadas de implementar las políticas a actuar o dar explicaciones; en otras palabras, las autoridades deberían poner en práctica las recomendaciones formuladas por el consejo o explicar la razón por la que han decidido rechazarlas. Si bien el diseño institucional apropiado dependerá del contexto político e institucional de cada país, al diseñar la composición y las facultades del consejo se debería poner empeño en lograr un equilibrio adecuado de conocimientos especializados, credibilidad, pertinencia y legitimidad, o en términos del diagrama 4, que se ubique en la región de "equilibrio".

El Poder Ejecutivo podría designar a las autoridades normativas del consejo, y los expertos independientes podrían provenir de los círculos académicos, la comunidad empresarial y las organizaciones de la sociedad civil. Sus conocimientos especializados abarcarían los riesgos relativos a operaciones militares, seguridad y terrorismo; el riesgo económico; el riesgo ambiental, sanitario y tecnológico, y el riesgo social. Para evitar que el consejo se convierta en un órgano vacío de poder, se debería destacar adecuadamente su importancia ante la opinión pública. Asimismo, el consejo debería rendir cuentas mediante la publicación periódica de sus recomendaciones, junto con análisis y declaraciones de prioridades de políticas, y a través de audiencias anuales ante un comité legislativo.

Un consejo nacional de riesgos que sea autónomo ofrecería algunas ventajas, aunque también podría funcionar adecuadamente si es parte del Gobierno. De hecho, países tan diferentes como Jamaica, Malí, México, Marruecos y Rwanda están considerando la posibilidad de crear una función integrada de administración del riesgo dentro del sector público, sobre la base, en parte, de una propuesta de designar un director nacional de administración de riesgos, formulada por el Foro Económico Mundial. Este cargo es similar al de oficial principal de riesgos que se ha creado en muchas compañías multinacionales<sup>108</sup>. Este diseño institucional resultaría práctico en países con un sólido marco para promover la eficacia y la independencia de la administración pública; en ese contexto, los miembros del consejo nacional de administración de riesgos se designarían en calidad de tecnócratas especializados con garantía de permanencia en el cargo durante un período superior al ciclo político.

**DIAGRAMA 4** Equilibrio entre las soluciones de compromiso en el diseño institucional de un consejo nacional de administración de riesgos



Fuente: Equipo a cargo de la elaboración del Informe sobre el desarrollo mundial 2014.

El Marco Integrado de Administración de Riesgos para la Totalidad del Gobierno usado en Singapur sirve como ejemplo de un enfoque que ha superado los compartimentos estancos del Gobierno<sup>109</sup>. El ámbito institucional del marco es el Comité de Estrategia, que está integrado por secretarios permanentes de diversos ministerios del Gobierno y está presidido por el jefe de la administración pública. Además, el sistema de gestión de crisis en el frente interno incluye un comité ministerial presidido por el ministro del Interior que cuenta con el respaldo del Grupo Ejecutivo de Crisis en el Frente Interno, cuyos miembros son altos representantes de ministerios y organismos públicos. Este marco de múltiples riesgos se complementa con organismos focalizados en riesgos concretos, como la Secretaría de Coordinación de la Seguridad Nacional. En Singapur, el mecanismo institucional para la administración integrada del riesgo entraña un alto grado de especialización y un complejo proceso de coordinación que ha evolucionado con el tiempo. En el caso de los países en desarrollo, un mecanismo más sencillo cuyo diseño institucional entrañe un menor grado de especificidad y especialización (y requiera mecanismos de coordinación menos exigentes) podría ser un buen punto de partida.

Por último, es preciso abordar dos cuestiones importantes. Primero, ¿qué motivos impulsan a un Gobierno a instituir un consejo nacional de administración de riesgos? Es necesario un impulso inicial para que los dirigentes superen los incentivos contrapuestos y establezcan una institución perdurable. Este impulso puede surgir dentro del país, a través de dirigentes y tecnócratas dispuestos a introducir



reformas, o provenir de su exterior, a través de la incitación y el apoyo de la comunidad internacional. Una vez creado, el consejo nacional puede oponerse a la inacción o a las prácticas inadecuadas mediante la incorporación de un claro mecanismo de rendición de cuentas respecto de la administración del riesgo. Un Gobierno reformista interesado en que su legado beneficioso perdure, probablemente querrá que los Gobiernos futuros rindan cuentas por sus acciones o su falta de acción.

La segunda cuestión consiste en determinar si es posible crear un órgano similar a nivel mundial —un consejo internacional de administración de riesgos— para ayudar a abordar los riesgos que trascienden las fronteras nacionales. En el marco de un consejo internacional, la comunidad de científicos y expertos del planeta podría reunir todos los conocimientos disponibles para identificar, evaluar y administrar los principales riesgos mundiales. Su mayor desventaja sería que, al no existir un órgano rector a nivel internacional, carecería de relevancia en lo referente a la implementación. Esto podría subsanarse, empero, si el consejo internacional trabaja en forma conjunta con los países que conforman la “coalición de voluntarios” (véase el recuadro 8), para asignar prioridad a los problemas que deben resolverse con urgencia y dar credibilidad y legitimidad a sus esfuerzos.

### **En conclusión: Cinco principios de acción pública para una mejor administración del riesgo**

El análisis que se llevó a cabo en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2014* sugiere que algunos principios clave pueden orientar a la acción pública para mejorar la calidad y la prestación de la protección social, los bienes públicos y las políticas públicas, que son fundamentales para respaldar la administración del riesgo por parte de los individuos. Los cinco principios que se describen a continuación reflejan las lecciones derivadas de las prácticas óptimas en el mundo y son pertinentes para distintos tipos de riesgos y países. Su aplicación, empero, debe adaptarse a cada contexto. Aunque a primera vista estos principios pueden parecer irrefutables, en la práctica entrañan tensiones y soluciones de compromiso que dificultan su implementación.

#### **1. No generar incertidumbre o riesgos innecesarios**

En sus políticas y acciones, el Estado debería poner empeño en reducir los riesgos y atenuar la incertidumbre y, como mínimo, no debería empeorarlos. ¿Cómo o por qué los Gobiernos harían algo así? Primero, a través de sus políticas pueden perpetuar normas sociales que discriminan a algunos grupos y los hacen más vulnerables. Por ejemplo, las políticas del Estado que promueven la desigualdad en razón de género o el favoritismo étnico menoscaban la capacidad de recuperación de los hogares y la comunidad en vez de promoverla.

Segundo, el Gobierno puede favorecer al grupo que lo respalda políticamente, sea este una pequeña élite o un electorado numeroso, en detrimento de los intereses legítimos de otros habitantes. Por ejemplo, los Estados que expropiaron activos financieros (por ejemplo ahorros y fondos de pensión) o infraestructura privada (por ejemplo edificios residenciales o fábricas) pertenecientes a algunos hogares quizá obtengan ganancias a corto plazo, pero en última instancia reducirán la capacidad del sistema financiero y del sector empresarial para crecer, desarrollarse y proporcionar a toda la población los recursos necesarios para administrar los riesgos.

Tercero, es posible que un Gobierno fragmentado internamente que carece de organización y coordinación termine formulando políticas ambivalentes o no las aplique de manera eficaz. Esto podría ocurrir, por ejemplo, a raíz de un proceso de descentralización defectuoso, en el que los Gobiernos locales y regionales no tengan los recursos y las capacidades necesarias para cumplir sus responsabilidades, no compartan las prioridades y preferencias del Gobierno nacional o intenten tomar ventaja de los aportes realizados por otros Gobiernos locales y regionales.

Por último, el Gobierno podría basarse en una ideología, una ilusión vana o, sencillamente, en la desesperación al encarar problemas difíciles y genuinos, en vez de aplicar medidas basadas en datos y análisis adecuados. Un ejemplo frecuente es el de las regulaciones del mercado laboral que pretenden defender los intereses de los trabajadores pero terminan protegiendo solo a unos pocos y contribuyen a generar un amplio sector informal. El financiamiento inflacionario de los déficits presupuestarios o las políticas macroeconómicas variables e incongruentes en situaciones de crisis brindan otros ejemplos: más temprano que tarde, ambos caminos llevan a una mayor incertidumbre, inestabilidad macroeconómica y, posiblemente, a recesiones prolongadas.

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

El desafío en materia de política pública consiste en crear incentivos para que las personas formulen sus propios planes y se preparen para afrontar los riesgos, y evitar las circunstancias que permiten la apropiación privada de los beneficios y la imposición de las pérdidas a otros.

Los rescates financieros, por ejemplo, son perjudiciales no solo porque pueden generar una pesada carga fiscal sino también porque proporcionan incentivos para asumir riesgos excesivos. Aún así, en algunas circunstancias son necesarios para evitar un colapso sistémico de la intermediación financiera. Los rescates deberían evitarse —en la mayoría de los casos mediante el uso de políticas macroprudenciales de probada eficacia, claras y transparentes— pero si se producen, deberían diseñarse de mane-

ra de evitar que proporcionen incentivos indebidos para situaciones futuras. Aunque es difícil encontrar buenos ejemplos de rescates financieros ordenados, la experiencia de Turquía tras la crisis bancaria de 2000-01 (y especialmente la firme posición de los organismos de regulación y resolución de crisis bancarias) es un ejemplo a seguir digno de análisis<sup>110</sup>.

En una esfera muy diferente, la protección social puede ser objeto de críticas que señalan que no alienta la autosuficiencia personal y constituye una carga insostenible para el Estado. La evidencia, sin embargo, demuestra que estos problemas pueden evitarse si en el diseño de la protección social se tienen en cuenta directamente los incentivos de las personas. Las redes de protección social diseñadas adecuadamente —como las transferencias monetarias condicionadas o los programas de ayuda laboral en Bangladesh, Brasil, India y México, por mencionar algunos— han propiciado mejores prácticas familiares en las esferas de educación y salud e inclusive han fomentado el espíritu empresarial, a la vez que eran sostenibles desde el punto de vista fiscal<sup>111</sup>.

En todos los casos, para administrar los riesgos con eficacia es fundamental que las personas modifiquen su actitud frente a la responsabilidad individual y social, para pasar de la dependencia a la autosuficiencia y del aislamiento a la cooperación. Así pues, cuando se proporcionan los incentivos adecuados se contribuye a ambos fines.

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

Uno de los mayores desafíos en materia de acción pública consiste en crear mecanismos institucionales que induzcan al Estado a mantener una perspectiva de largo plazo que perdure más allá de los cambios volátiles en la opinión pública o las alianzas políticas. Por ejemplo, el Estado presta servicios de educación y salud que representan una gran inversión en medidas de preparación contra riesgos para las familias y las comunidades y que deben financiarse en forma constante y sostenible para lograr su cometido, lo que entraña una planificación de largo plazo. En el caso de los servicios de salud, el reciente cambio a programas de seguro de salud universales en Tailandia y Turquía constituye un ejemplo de éxito.

También cabe considerar los siguientes dos ejemplos en materia de política financiera y macroeconómica. Para que el sistema financiero respalde la administración del riesgo es fundamental lograr un justo equilibrio entre la inclusión y la estabilidad. Este equilibrio solo se alcanza a través de una planificación integral de largo plazo, como la que se está llevando a cabo en Malasia, donde el Banco Central prepara la estrategia para el sector financiero en colaboración con el Ministerio de Hacienda y el sector privado. Las políticas monetarias y fiscales contracíclicas también requieren una perspectiva de largo plazo, que permita gestionar el ciclo económico utilizando los recursos acumu-

lados durante un período prolongado y en diversas situaciones. Las mejores prácticas indican que es conveniente apuntar a un equilibrio presupuestario a largo plazo, como lo están haciendo, entre otros, Chile, Colombia y Noruega. Los mecanismos institucionales que trascienden el ciclo político —como un consejo nacional de administración de riesgos y un consejo fiscal independiente— pueden ayudar a mantener un enfoque a largo plazo de la administración del riesgo.

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

La flexibilidad para adaptarse a circunstancias nuevas es fundamental para promover la capacidad de recuperación y aprovechar al máximo las oportunidades. Los ejemplos más claros al respecto incluyen la migración familiar en respuesta a los cambios en las tendencias económicas, la adaptación de las comunidades rurales al cambio climático y la renovación de las empresas para encarar las perturbaciones de la tecnología y la demanda. La flexibilidad, sin embargo, no debería entrañar medidas arbitrarias ni respuestas poco cuidadosas. El Estado enfrenta el desafío de promover la flexibilidad y preservar al mismo tiempo una estructura institucional sensata, transparente y previsible.

En el caso de las empresas, el modelo danés de flexibilidad proporciona ese equilibrio pues combina la facilidad para contratar y despedir trabajadores con una sólida red de protección social y políticas de reinserción laboral. El resultado es una economía dinámica con una elevada rotación laboral y breves períodos de desempleo. En cuanto a la macroeconomía, los regímenes monetarios de metas de inflación y tipos de cambio flotantes son un buen ejemplo de política monetaria flexible y a la vez acertada desde el punto de vista institucional. Para 2012, 27 países de todo el planeta habían adoptado un régimen monetario de metas de inflación. Cuando se puso en marcha la Unión Monetaria Europea en 1999, muchos países que aplicaban un régimen monetario de metas de inflación en el decenio de 1990 dejaron de utilizarlo. Dada la prolongada recesión y la incertidumbre en la zona del euro, la flexibilidad monetaria podría haber sido un instrumento útil que esos países ya no tienen.

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

La dura realidad es que en todo el planeta muchas personas carecen de los recursos materiales y la información necesarios para encarar los riesgos que afrontan. La lucha diaria por ganarse la vida suele ser un obstáculo que impide a los pobres planificar para el futuro. El Estado enfrenta el desafío de proteger a los grupos vulnerables y, al mismo tiempo, preservar la sostenibilidad fiscal y alentar la autosuficiencia.

En el caso de los hogares altamente vulnerables a las perturbaciones, el Estado puede proporcionar redes de

protección social para evitar los costosos mecanismos de recuperación que socavan el consumo, el capital humano y los activos productivos. Se pueden establecer redes de protección social inclusive en los países de ingreso bajo, siempre y cuando el apoyo esté focalizado en los habitantes vulnerables y se diseñe para incentivar el esfuerzo laboral. El Sistema de Protección Social Productiva de Etiopía, por ejemplo, demuestra que una red de protección social diseñada adecuadamente puede proteger a millones de hogares contra la inseguridad alimentaria y, al mismo tiempo, invertir en activos comunitarios.

La comunidad internacional también puede proporcionar apoyo a las poblaciones vulnerables mediante recursos y conocimientos especializados. Aunque es objeto de muchas críticas, la ayuda externa ha tenido éxito cuando se proporcionó en forma coordinada con instituciones locales responsables. Tal fue el caso en Indonesia cuando, después del tsunami de 2004, la ayuda externa se destinó a la reconstrucción de infraestructura y la creación de sistemas de alerta temprana.

En última instancia, la protección de los grupos vulnerables entraña adoptar las medidas necesarias para el desarrollo sostenible, que erradica la pobreza extrema y permite a las personas dejar de ser vulnerables mediante el crecimiento sostenido que la administración del riesgo puede lograr.

## Algunas ideas finales

El destino de los individuos y las familias puede cambiar favorablemente si hacen planes y se preparan para afrontar los riesgos y aprovechar las oportunidades que son parte esencial de la vida moderna. El destino de las comunidades y los países también puede mejorar si comparten la responsabilidad permanente necesaria para administrar los riesgos con éxito.

*“Crecí en una atmósfera de guerra. Y aprendí que uno puede planificar su destino, por lo menos en parte, si evalúa sus riesgos y hace algo al respecto”.*

—Klaus Jacob, experto en administración de riesgos de desastre en la Universidad de Columbia y sobreviviente de la Segunda Guerra Mundial<sup>112</sup>

*“En una época caminaba al trabajo todos los días. La ruta que debía tomar era peligrosa y muchas personas eran víctimas de robos y abusos físicos. Por lo tanto, sí, he superado los riesgos para aprovechar las oportunidades”.*

—Kariuki Kevin Maina, estudiante, Kenya  
Contribución al sitio web del  
*Informe sobre el desarrollo mundial 2014*

## Notas

1. Dercon, Hoddinott y Woldehanna, 2005.
2. Buvinić y Morrison, 2000.
3. Banco Mundial, 2012d.
4. Organización Mundial de la Salud, 2013.
5. En Baulch, 2011, se puede encontrar una encuesta muy útil.
6. Paul, 2009.
7. Didier, Hevia y Schmukler, 2012.
8. Dercon y Christiaensen, 2011.
9. Véase Karlan y otros, 2012, para el caso de Ghana, y Cole, Giné y Vickery, 2013, para el de India.
10. Hoddinott, Rosegrant y Torero, 2012.
11. Hallegatte, 2012a.
12. Si bien por lo general los costos de la preparación ante el riesgo se afrontan por anticipado, los beneficios tienden a devengarse con el tiempo y son por lo tanto más inciertos. La probabilidad de que un riesgo se concrete es por ende un elemento central de cualquier evaluación de una posible intervención. En los análisis formales de costos y beneficios, por lo general se tiene en cuenta la probabilidad ya sea de manera implícita (cuando el cálculo de los costos evitados se basa en los datos históricos) o explícita (cuando se pondera el beneficio potencial de una medida de administración del riesgo en caso de que se produzca una perturbación en función de la probabilidad de que dicha perturbación se materialice). Véase Wethli, 2013, para el *Informe sobre el desarrollo mundial 2014*.
13. Véase, por ejemplo, Bodie, Kane y Marcus, 2011.
14. Véanse Kuznets, 1955, y Dasgupta y otros, 2002. Algunos expertos y gran parte del público *percibe* la presencia de los dilemas mencionados en el texto (lo que se refleja en las encuestas de opinión), pero quizá en realidad esto no sea así. En diversos análisis recientes se ha observado, por ejemplo, que el crecimiento económico, la protección del medio ambiente y la inclusión social son a menudo complementarios. Véase Banco Mundial, 2012b.
15. Hoddinott, Rosegrant y Torero, 2012.
16. Dethier, Hirn y Straub, 2011; Kehoe y Prescott, 2007.
17. Bruno y Easterly, 1998.
18. Bernoulli, 1738; von Neumann y Morgenstern, 1944.
19. Allais, 1953; Kahneman y Tversky, 1979.
20. Black, 1948; Buchanan y Tullock, 1962; Olson, 1965.
21. Hurwicz, 1960; Myerson, 1979; Maskin, 1999.
22. El concepto de la cadena de riesgo se analiza e ilustra en Alwang, Siegel y Jørgensen, 2001. Véanse también Barrett 2002; Heltberg, Siegel y Jørgensen, 2009.
23. Ehrlich y Becker, 1972. Véase también la ampliación del análisis en Muermann y Kunreuther, 2008, y sus aplicaciones en Gill y Ilahi, 2000; Holzmann y Jørgensen, 2001, y Packard, 2002.
24. Khokhar, 2013, para el *Informe sobre el desarrollo mundial 2014*.
25. Indicadores del Desarrollo Mundial (base de datos).
26. Banco Mundial, 2012c.
27. Véase en Erlich y Becker, 1972, un análisis profundo de la posible complementariedad entre los seguros y las medidas de protección.
28. *Economist*, 2013.
29. Hallegatte, 2012b.
30. Carter y otros, 2007.
31. Agencia Federal para el Manejo de Emergencias, 2010.
32. Gourinchas y Obstfeld, 2012; Schularick y Taylor, 2012.
33. Hallegatte, 2012b.
34. La Porta y otros, 1998.
35. Véase, por ejemplo, Tornell y Velasco, 1992.
36. Durante la crisis financiera mundial de 2008-09 se evitó este tipo de represalias comerciales, en parte gracias a la exitosa coordinación de la comunidad internacional, que impidió que se aplicaran las políticas bien conocidas de egoísmo nacional que agravaron la Gran Depresión (Eichengreen e Irwin, 2010). No obstante, la comunidad internacional no logró evitar con tanta eficacia las restricciones a la exportación durante las crisis de los precios de los alimentos registradas en los últimos años (Martin y Anderson, 2012).
37. Knight, 1921.
38. Hallegatte y otros, 2012.
39. Čihák y otros, 2012.
40. Véase en Fafchamps, 2011, un análisis de la bibliografía sobre las medidas para compartir riesgos y la formación de familias y redes.
41. En Acemoglu y Robinson, 2012, se compilan numerosos ejemplos de dichas fallas.
42. Reinikka y Svensson, 2005; Speer, 2012; Devarajan, Khemani, y Walton, 2011.
43. Becker, 1993.
44. Oviedo y Moroz, 2013, para el *Informe sobre el desarrollo mundial 2014*.
45. De Weerd y Hirvonen, 2013, para el caso de Tanzania; Yang y Choi, 2007, para el de Filipinas; Paulson, 2000, para el de Tailandia.
46. Equipo a cargo de la elaboración del *Informe sobre el desarrollo mundial 2014* sobre la base del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE.
47. Xu y otros, 2003.
48. Demirgüç-Kunt y Klapper, 2012.
49. Duflo, 2003; Thomas, 1990.
50. Duflo, 2003; véanse también Thomas, 1990, y Lundberg, Pollak, y Wales, 1997.
51. Equipo a cargo de la elaboración del *Informe sobre el desarrollo mundial 2014*, sobre la base de los Indicadores del Desarrollo Mundial (base de datos).
52. Banco Mundial, 2005.
53. En Thoresen y Fielding, 2011, se muestra que la ampliación de la cobertura de salud puede generar una presión considerable sobre la sostenibilidad de los recursos humanos (y no solo la fiscal).
54. Premand, 2013, para el *Informe sobre el desarrollo mundial 2014*.
55. Paxson y Schady, 2007, y referencias incluidas en ese trabajo; Macours, Schady y Vakis, 2008; véanse también las referencias incluidas en Fiszbein y Schady, 2009.
56. Equipo a cargo de la elaboración del *Informe sobre el desarrollo mundial 2014*, sobre la base de encuestas demográficas y de hogares.
57. Coleman, 1988; Putnam, 1993.
58. De Weerd, 2001.
59. Gertler y Gruber, 2002.
60. Por ejemplo, en Aldrich, 2011, se demuestra que el capital social desempeña un papel clave en la capacidad de las comunidades para recuperarse después de un desastre natural.
61. Alesina, Baqir y Easterly, 1999.
62. Narayan, Pritchett y Kapoor, 2009; Bowles y Gintis, 2002.
63. Bjorkman y Svensson, 2009; Pandey y otros, 2007.
64. Knight, 1921; Coase, 1937.
65. Para consultar estudios esclarecedores sobre el tema, véanse Baily, 1974, y Azariadis, 1975.

66. Schumpeter, 1942.
67. Hsieh y Klenow, 2009.
68. Baicker, Cutler y Song, 2010.
69. Bergoing, Loayza y Repetto, 2004.
70. Un ejemplo interesante de formalización que derivó en una mayor protección ambiental e ingresos más altos es lo ocurrido recientemente en Perú, donde en los últimos años y a raíz del aumento de los precios del oro, se han establecido minas informales. Estas minas no han acatado las regulaciones vigentes y han ocasionado una gran deforestación. El mercurio utilizado en el proceso de extracción ha contaminado los ríos y la atmósfera y ha puesto en peligro la salud humana. En la región de La Libertad, la compañía minera Poderosa adoptó un enfoque novedoso del problema después de que mineros informales invadieran una de sus concesiones mineras. La compañía comenzó a formalizar a los mineros invasores mediante la concertación de acuerdos que les permitían continuar las actividades de minería bajo su dirección. Los acuerdos, que cumplían las normas de calidad internacionales en materia de gestión ambiental, han mejorado los ingresos de los pequeños mineros y reducido los daños derivados de la deforestación y la contaminación por mercurio. PNUMA, 2012.
71. Banco Mundial, 2012d; Loayza y Rigolini, 2011.
72. Calderón y Fuentes, 2012.
73. Caballero y otros, 2013.
74. Miller, 1986.
75. Diamond y Dybvig, 1983.
76. Laeven y Valencia, 2012.
77. Han y Melecky, 2013, para el *Informe sobre el desarrollo mundial 2014*; Cull, Demirgüç-Kunt y Lyman, 2012.
78. Brix y McKee, 2010.
79. Gupta, 2013.
80. Banco Mundial, 2012a.
81. Borio, 2003, contiene un análisis de las diferencias entre un marco regulatorio microprudencial tradicional y un enfoque regulatorio macroprudencial.
82. Maimbo y Melecky, 2013, para el *Informe sobre el desarrollo mundial 2014*.
83. Barro, 2009.
84. Hnatkovska y Loayza, 2005.
85. Easterly y Servén, 2003.
86. Prasad y Gerecke, 2010.
87. Education International, 2009.
88. Svensson, 2012; Bruno y Shin, 2013.
89. Edwards y Levy Yeyati, 2005.
90. Ramcharan, 2007.
91. Edwards, 2004; Lane y Milesi-Ferretti, 2012; Ghosh, Qureshi y Tsangarides, 2013.
92. Kaminsky, Reinhart y Végh, 2005.
93. Parker, 2011.
94. Véanse Kraay, 2012, e Ilzetzki y Vegh, 2008, para un relevamiento de la bibliografía sobre países en desarrollo, y Barro y de Rugy, 2013, y Ramey, 2011, para un relevamiento de la bibliografía sobre países desarrollados.
95. Laeven y Valencia, 2012.
96. DFID, 2005; OCDE, 2011a y 2012; Banco Mundial, 2011.
97. OCDE, 2012.
98. DFID, 2005.
99. Véase "Resilience Stories" en el sitio web de Sendai Dialogue, en <https://www.gfdrr.org/node/1308>.
100. Larrimore y Sharkey, 2013.
101. En algunos casos, los riesgos que trascienden las fronteras nacionales no tienen un real alcance mundial. Es posible que algunos riesgos, como por ejemplo los conflictos armados entre países limítrofes o las controversias relacionadas con recursos naturales, solo afecten a unos pocos países. La administración de esos riesgos por instituciones regionales suele ser más apropiada o eficaz.
102. Jonas, 2013, para el *Informe sobre el desarrollo mundial 2014*.
103. Mahul y Cummins, 2009.
104. Banco Mundial y Naciones Unidas, 2010.
105. Royal Society, 2009.
106. OCDE, 2011b.
107. Graham y Wiener, 1995; Foro Económico Mundial, 2007.
108. Foro Económico Mundial, 2007.
109. OCDE, 2009.
110. Damar, 2007; Ersel y Ozatay, 2008.
111. Fiszbein y Schady, 2009; Alderman y Yemtsov, 2012.
112. Cita mencionada en Eric Klinenberg, "Adaptation: How Can Cities be 'Climate-proofed'?" *The New Yorker*, 7 de enero de 2013, 33.

## Bibliografía

- Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Random House.
- Alderman, Harold, and Ruslan Yemtsov. 2012. "Productive Role of Safety Nets." Social Protection and Labor Discussion Paper 1203, World Bank, Washington, DC.
- Aldrich, Daniel P. 2011. "The Power of People: Social Capital's Role in Recovery from the 1995 Kobe Earthquake." *Natural Hazards* 56: 595–611.
- Alesina, Alberto, Reza Baqir, and William Easterly. 1999. "Public Goods and Ethnic Divisions." *Quarterly Journal of Economics* 114 (4): 1243–84.
- Allais, Maurice. 1953. "Le Comportement de l'Homme Rationnel devant le Risque: Critique des Postulats et Axiomes de l'Ecole Americaine." *Econometrica* 21 (4): 503–46.
- Alwang, Jeffrey, Paul B. Siegel, and Steen L. Jørgensen. 2001. "Vulnerability: A View from Different Disciplines." Social Protection Discussion Paper 0115, World Bank, Washington, DC.
- Azariadis, Costas. 1975. "Implicit Contracts and Underemployment Equilibria." *Journal of Political Economy* 83 (6): 1183–202.
- Baicker, Katherine, David Cutler, and Zirui Song. 2010. "Workplace Wellness Programs Can Generate Savings." *Health Affairs* 29 (2): 304–11.
- Baily, Martin N. 1974. "Wages and Employment under Uncertain Demand." *Review of Economic Studies* 41 (1): 37–50.
- Barrett, Christopher B. 2002. "Food Security and Food Assistance Programs." In *Handbook of Agricultural Economics*, vol. 2B, edited by Bruce L. Gardner and Gordon C. Rausser, 2103–90. Amsterdam: Elsevier Science.
- Barro, Robert J. 2009. "Rare Disasters, Asset Prices, and Welfare Costs." *American Economic Review* 99 (1): 243–64.
- Barro, Robert J., and Veronique de Rugy. 2013. "Defense Spending and the Economy." Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA.
- Barro, Robert J., and Jong-Wha Lee. 2010. "A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950–2010." Working Paper 15902, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Barro, Robert J., and Jose F. Ursúa. 2012. "Rare Macroeconomic Disasters." *Annual Review of Economics* 4 (1): 83–109.
- Baulch, Bob. 2011. *Why Poverty Persists: Poverty Dynamics in Asia and Africa*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
- Becker, Gary S. 1993. *A Treatise on the Family*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bergoing, Raphael, Norman Loayza, and Andrea Repetto. 2004. "Slow Recoveries." *Journal of Development Economics* 75 (2): 473–506.
- Bernoulli, Daniel. 1738. "Specimen Theoriae Novae de Mensura Sortis." *Commentarii Academiae Scientiarum Imperialis Petropolitanae* 5: 175–92. Translated in 1954 in "Exposition of a New Theory of the Measurement of Risk." *Econometrica* 22 (1): 23–36.
- BIS (Bank for International Settlements). Consolidated Banking Statistics (database). BIS, Basel, <http://www.bis.org/statistics/constats.htm>.
- Bjorkman, Martina, and Jakob Svensson. 2009. "Power to the People: Evidence from a Randomized Field Experiment on Community-Based Monitoring in Uganda." *Quarterly Journal of Economics* 124 (2): 735–69.
- Black, Duncan. 1948. "On the Rationale of Group Decision-Making." *Journal of Political Economy* 56 (1): 23–34.
- Bodie, Zvi, Alex Kane, and Alan J. Marcus. 2011. *Investments*. 9th ed. New York: McGraw-Hill.
- Borio, Claudio. 2003. "Towards a Macroprudential Framework for Financial Supervision and Regulation." *CESifo Economics Studies* 49 (2): 181–215.
- Bowles, Samuel, and Herbert Gintis. 2002. "The Inheritance of Inequality." *Journal of Economic Perspectives* 16 (3): 3–30.
- Brix, Laura, and Katharine McKee. 2010. "Consumer Protection Regulation in Low-Access Environments: Opportunities to Promote Responsible Finance." Focus Note 60, Consultative Group to Assist the Poor, Washington, DC.
- Bruno, Michael, and William Easterly. 1998. "Inflation Crises and Long-Run Growth." *Journal of Monetary Economics* 41 (1): 3–26.
- Bruno, Valentina, and Hyun Song Shin. 2013. "Assessing Macroprudential Policies: Case of Korea." Working Paper 19084, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Buchanan, James M., and Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buvinić, Mayra, and Andrew R. Morrison. 2000. "Living in a More Violent World." *Foreign Policy* (118): 58–72.
- Caballero, Ricardo J., Kevin N. Cowan, Eduardo M. R. A. Engel, and Alejandro Micco. 2013. "Effective Labor Regulation and Microeconomic Flexibility." *Journal of Development Economics* 101: 92–104.
- Calderón, César, and J. Rodrigo Fuentes. 2012. "Removing the Constraints for Growth: Some Guidelines." *Journal of Policy Modeling* 34 (6): 948–70.
- Calmfors, Lars, and Simon Wren-Lewis. 2011. "What Should Fiscal Councils Do?" *Economic Policy* 26 (68): 649–95.
- Carter, Michael R., Peter D. Little, Tewodaj Mogues, and Workneh Negatu. 2007. "Poverty Traps and Natural Disasters in Ethiopia and Honduras." *World Development* 35 (5): 835–56.
- Čihák, Martin, Sònia Muñoz, Shakira Teh Sharifuddin, and Kalin Tintchev. 2012. "Financial Stability Reports: What Are They Good For?" Working Paper 12/1, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Coase, Ronald H. 1937. "The Nature of the Firm." *Economica* 4 (16): 386–405.
- Cole, Shawn, Xavier Giné, and James Vickery. 2013. "How Does Risk Management Influence Production Decisions? Evidence from a Field Experiment." Working Paper 13-080, Harvard Business School, Boston, MA.
- Coleman, James S. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94: S95–S120.
- Cull, Robert, Asli Demirgüç-Kunt, and Timothy Lyman. 2012. "Financial Inclusion and Stability: What Does Research Show?" Brief 71305, Consultative Group to Assist the Poor, Washington, DC.
- Damar, H. Evren. 2007. "Does Post-Crisis Restructuring Decrease the Availability of Banking Services? The Case of Turkey." *Journal of Banking & Finance* 31 (9): 2886–905.
- Dasgupta, Susmita, Benoit Laplante, Hua Wang, and David Wheeler. 2002. "Confronting the Environmental Kuznets Curve." *Journal of Economic Perspectives* 16 (1): 147–68.
- Debrun, Xavier, David Hauner, and Manmohan S. Kumar. 2009. "Independent Fiscal Agencies." *Journal of Economic Surveys* 23 (1): 44–81.

- Demirgüç-Kunt, Asli, and Leora F. Klapper. 2012. "Measuring Financial Inclusion: The Global Findex Database." Policy Research Working Paper 6025, World Bank, Washington, DC.
- Dercon, Stefan, and Luc J. Christiaensen. 2011. "Consumption Risk, Technology Adoption and Poverty Traps: Evidence from Ethiopia." *Journal of Development Economics* 96 (2): 159–73.
- Dercon, Stefan, John Hoddinott, and Tassew Woldehanna. 2005. "Shocks and Consumption in 15 Ethiopian Villages, 1999–2004." *Journal of African Economies* 14 (4): 559–85.
- Dethier, Jean-Jacques, Maximilian Hirn, and Stéphane Straub. 2011. "Explaining Enterprise Performance in Developing Countries with Business Climate Survey Data." *World Bank Research Observer* 26 (2): 258–309.
- Devarajan, Shantayann, Stuti Khemani, and Michael Walton. 2011. "Civil Society, Public Action and Accountability in Africa." Policy Research Working Paper 5733. World Bank, Washington, DC.
- De Weerd, Joachim. 2001. "Community Organizations in Rural Tanzania: A Case Study of the Community of Nyakatoke, Bukoba Rural District." Economic Development Initiatives, Bukoba.
- De Weerd, Joachim, and Kalle Hirvonen. 2013. "Risk Sharing and Internal Migration." Policy Research Working Paper 6429, World Bank, Washington, DC.
- DFID (Department for International Development, United Kingdom). 2005. "Why We Need to Work More Effectively in Fragile States." DFID, London.
- Diamond, Douglas W., and Philip H. Dybvig. 1983. "Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity." *Journal of Political Economy* 91 (3): 401–19.
- Didier, Tatiana, Constantino Hevia, and Sergio L. Schmukler. 2012. "How Resilient and Countercyclical Were Emerging Economies during the Global Financial Crisis?" *Journal of International Money and Finance* 31 (8): 2052–77.
- Duflo, Esther. 2003. "Grandmothers and Granddaughters: Old-Age Pensions and Intrahousehold Allocation in South Africa." *World Bank Economic Review* 17 (1): 1–25.
- Easterly, William R., and Luis Servén. 2003. *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Economist*. 2013. "Gizmos That Track Driving Habits Are Changing the Face of Car Insurance." February 23.
- Education International. 2009. "Education and the Global Economic Crisis: Summary of Results of the Follow-up Survey." Education International, Brussels.
- Edwards, Sebastian. 2004. "Thirty Years of Current Account Imbalances, Current Account Reversals, and Sudden Stops." *IMF Staff Papers* 51 (Special Issue): 1–49.
- Edwards, Sebastian, and Eduardo Levy Yeyati. 2005. "Flexible Exchange Rates as Shock Absorbers." *European Economic Review* 49 (8): 2079–105.
- Ehrlich, Isaac, and Gary S. Becker. 1972. "Market Insurance, Self-Insurance, and Self-Protection." *Journal of Political Economy* 80 (4): 623–48.
- Eichengreen, Barry, and Douglas A. Irwin. 2010. "The Slide to Protectionism in the Great Depression: Who Succumbed and Why?" *Journal of Economic History* 70 (4): 871–97.
- Ersel, Hasan, and Fatih Ozatay. 2008. "Fiscal Dominance and Inflation Targeting: Lessons from Turkey." *Emerging Markets Finance and Trade* 44 (6): 38–51.
- Fafchamps, Marcel. 2011. "Risk Sharing between Households." In *Handbook of Social Economics*, vol. 1B, edited by Jess Behabib, Alberto Bisin, and Matthew O. Jackson, 1255–79. San Diego: Elsevier.
- Falkner, Robert, Hannes Stephan, and John Vogler. 2010. "International Climate Policy after Copenhagen: Towards a 'Building Blocks' Approach." *Global Policy* 1 (3): 252–62.
- FEMA (Federal Emergency Management Agency, United States). 2010. "Local Official Survey Findings on Flood Risk." FEMA, Washington, DC.
- Ferreira, Francisco H. G., Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis-Felipe López-Calva, Maria Ana Lugo, and Renos Vakis. 2013. *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Washington, DC: World Bank.
- Fiszbein, Ariel, and Norbert Schady. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington, DC: World Bank.
- Foa, Roberto. 2013. "Household Risk Preparation Indices—Construction and Diagnostics." Background paper for the *World Development Report 2014*.
- Frankel, Jeffrey A., Carlos A. Végh, and Guillermo Vuletin. 2013. "On Graduation from Fiscal Procyclicality." *Journal of Development Economics* 100 (1): 32–47.
- Gertler, Paul, and Jonathan Gruber. 2002. "Insuring Consumption against Illness." *American Economic Review* 92 (1): 51–70.
- Ghosh, Atish R., Mahvash S. Qureshi, and Charalambos G. Tsangarides. 2013. "Is the Exchange Rate Regime Really Irrelevant for External Adjustment?" *Economics Letters* 118 (1): 104–109.
- Gill, Indermit S., and Nadeem Ilahi. 2000. "Economic Insecurity, Individual Behavior and Social Policy." Working Paper 31522, World Bank, Washington, DC.
- Goldin, Ian. 2013. *Divided Nations: Why Global Governance Is Failing and What We Can Do about It*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Gourinchas, Pierre-Olivier, and Maurice Obstfeld. 2012. "Stories of the Twentieth Century for the Twenty-First." *American Economic Journal: Macroeconomics* 4 (1): 226–65.
- Graham, John D., and Jonathan B. Wiener. 1995. *Risk versus Risk: Tradeoffs in Protecting Health and the Environment*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gupta, Sunil. 2013. "The Mobile Banking and Payment Revolution." *European Financial Review* (February–March): 3–6.
- Hale, Thomas. 2011. "A Climate Coalition of the Willing." *Washington Quarterly* 34 (1): 89–101.
- Hallegatte, Stéphane. 2012a. "A Cost Effective Solution to Reduce Disaster Losses in Developing Countries: Hydro-Meteorological Services, Early Warning, and Evacuation." Policy Research Working Paper 6058, World Bank, Washington, DC.
- . 2012b. "An Exploration of the Link between Development, Economic Growth, and Natural Risk." Policy Research Working Paper 6216, World Bank, Washington, DC.
- Hallegatte, Stéphane, Ankur Shah, Robert Lempert, Casey Brown, and Stuart Gill. 2012. "Investment Decision Making under Deep Uncertainty: Application to Climate Change." Policy Research Working Paper 6193, World Bank, Washington, DC.
- Han, Rui, and Martin Melecky. 2013. "Financial Inclusion for Stability: Access to Deposits and Deposit Growth in the 2008 Crisis." Background paper for the *World Development Report 2014*.
- Heltberg, Rasmus, Paul B. Siegel, and Steen L. Jørgensen. 2009. "Addressing Human Vulnerability to Climate Change: Toward a 'No-Regrets' Approach." *Global Environmental Change* 19 (1): 89–99.
- Hnatkovska, Viktoria, and Norman Loayza. 2005. "Volatility and Growth." In *Managing Economic Volatility and Crises: A*

- Practitioner's Guide*, edited by Joshua Aizenman and Brian Pinto, 65–100. New York: Cambridge University Press.
- Hoddinott, John, Mark Rosegrant, and Maximo Torero. 2012. "Investments to Reduce Hunger and Undernutrition." Paper prepared for the 2012 Global Copenhagen Consensus.
- Holzmann, Robert, and Steen Jørgensen. 2001. "Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond." *International Tax and Public Finance* 8 (4): 529–56.
- Holzmann, Robert, David A. Robalino, and Noriyuki Takayama. 2009. *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*. Washington, DC: World Bank.
- Hsieh, Chang-Tai, and Peter J. Klenow. 2009. "Misallocation and Manufacturing TFP in China and India." *Quarterly Journal of Economics* 124 (4): 1403–48.
- Hurwicz, Leonid. 1960. "Optimality and Informational Efficiency in Resource Allocation Processes." In *Mathematical Methods in the Social Sciences*, edited by Kenneth J. Arrow, Samuel Karlin and Patrick Suppes, 27–46. Stanford, CA: Stanford University Press.
- ILO (International Labour Organization). 2009. *The Informal Economy in Africa: Promoting Transition to Formality: Challenges and Strategies*. Geneva: ILO.
- Ilzetzki, Ethan, and Carlos A. Végh. 2008. "Procyclical Fiscal Policy in Developing Countries: Truth or Fiction?" Working Paper 14191, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- IMF (International Monetary Fund). 2013. "Fiscal Adjustment in an Uncertain World." *Fiscal Monitor*, October, IMF, Washington, DC.
- Jonas, Olga. 2013. "Pandemic Risk." Background paper for the *World Development Report 2014*.
- Kahneman, Daniel, and Amos Tversky. 1979. "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk." *Econometrica* 47 (2): 263–91.
- Kaminsky, Graciela L., Carmen M. Reinhart, and Carlos A. Végh. 2005. "When It Rains, It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies." In *NBER Macroeconomics Annual 2004*, edited by Mark Gertler and Kenneth Rogoff, 11–82. Cambridge, MA: MIT Press.
- Karlan, Dean, Robert Darko Osei, Isaac Osei-Akoto, and Christopher Udry. 2012. "Agricultural Decisions after Relaxing Credit and Risk Constraints." Working Paper 18463, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2010. "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues." Policy Research Working Paper 5430, World Bank, Washington, DC.
- Kehoe, Timothy J., and Edward C. Prescott. 2007. *Great Depressions of the Twentieth Century*. Minneapolis: Research Department, Federal Reserve Bank of Minneapolis.
- Khokhar, Tariq. 2013. "Leveraging New Technology for Data-Driven Risk Mitigation and Management: Selected Examples and Summaries." Background paper for the *World Development Report 2014*.
- Knight, Frank, 1921. *Risk, Uncertainty, and Profit*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Kraay, Aart. 2012. "How Large Is the Government Spending Multiplier? Evidence from Lending by Official Creditors." *Quarterly Journal of Economics* 127 (2): 829–87.
- Kuznets, Simon. 1955. "Economic Growth and Income Inequality." *American Economic Review* 45 (1): 1–28.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez de Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1998. "Law and Finance." *Journal of Political Economy* 106 (6): 1113–55.
- La Porta, Rafael, and Andrei Shleifer. 2008. "The Unofficial Economy and Economic Development." *Brookings Papers on Economic Activity* 39 (2): 275–363.
- Laeven, Luc, and Fabian Valencia. 2012. "Systemic Banking Crises Database, an Update." Working Paper WP/12/163, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Lane, Philip R., and Gian-Maria Milesi-Ferretti. 2012. "External Adjustment and the Global Crisis." *Journal of International Economics* 88 (2): 252–65.
- Larrimore, J. T., and Brielle Sharkey. 2013. "Haiti Continues to Struggle Three Years after the Earthquake." Council on Hemispheric Affairs, January 18, <http://www.coha.org/haiti-continues-to-struggle-three-years-after-the-earthquake/>.
- Levy, Santiago, and Norbert Schady. 2013. "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution." *Journal of Economic Perspectives* 27 (2): 193–218.
- Loayza, Norman, and Jamele Rigolini. 2011. "Informal Employment: Safety Net or Growth Engine?" *World Development* 39 (9): 1503–15.
- Lundberg, Shelly J., Robert A. Pollak, and Terence J. Wales. 1997. "Do Husbands and Wives Pool Their Resources? Evidence from the United Kingdom Child Benefit." *Journal of Human Resources* 32 (3): 463–80.
- Macours, Karen, Norbert Schady, and Renos Vakis. 2008. "Cash Transfers, Behavioral Changes, and Cognitive Development in Early Childhood Evidence from a Randomized Experiment." Policy Research Working Paper 4759, World Bank, Washington, DC.
- Mahul, Olivier, and J. David Cummins. 2009. *Catastrophe Risk Financing in Developing Countries: Principles for Public Intervention*. Washington, DC: World Bank.
- Maimbo, Samuel, and Martin Melecky. 2013. "Financial Policy Formulation: Addressing the Tradeoff between Development and Stability." Background paper for the *World Development Report 2014*.
- Martin, Will, and Kym Anderson. 2012. "Export Restrictions and Price Insulation during Commodity Price Booms." *American Journal of Agricultural Economics* 94 (2): 422–27.
- Maskin, Eric S. 1999. "Nash Equilibrium and Welfare Optimality." *Review of Economic Studies* 66 (1): 23–38.
- Miller, Merton H. 1986. "Financial Innovation: The Last Twenty Years and the Next." *Journal of Financial and Quantitative Analysis* 21 (4): 459–71.
- Muermann, Alexander, and Howard Kunreuther. 2008. "Self-Protection and Insurance with Interdependencies." *Journal of Risk and Uncertainty* 36 (2): 103–23.
- Myerson, Roger B. 1979. "Incentive Compatibility and the Bargaining Problem." *Econometrica* 47 (1): 61–73.
- Narayan, Deepa, Lant Pritchett, and Soumya Kapoor. 2009. *Moving Out of Poverty: Success from the Bottom Up*, vol. 2. Washington, DC: World Bank.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2009. "Innovation in Country Risk Management." Studies in Risk Management, OECD, Paris.
- . 2011a. *Managing Risks in Fragile and Transitional Contexts. The Price of Success?* Paris: OECD.
- . 2011b. "A New Deal for Engagement in Fragile States." Paper prepared for the International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding organized by OECD, November 29–December 1.



- . 2012. *Fragile States 2013. Resource Flows and Trends in a Shifting World*. Paris: OECD.
- Olson, Mancur, Jr. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Oviedo, Ana María, and Harry Moroz. 2013. "The Impacts of Risk." Background paper for the *World Development Report 2014*.
- Packard, Truman G. 2002. "Pooling, Savings, and Prevention: Mitigating the Risk of Old Age Poverty in Chile." Policy Research Working Paper 2849, World Bank, Washington, DC.
- Pagés-Serra, Carmen, ed. 2010. *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Pandey, Priyanki, Ashwini R. Sehgal, Michelle Riboud, David Levine, and Madhav Goyal. 2007. "Informing Resource-Poor Populations and the Delivery of Entitled Health and Social Services in Rural India." *Journal of the American Medical Association* 298 (16): 1867–75.
- Parker, Jonathan A. 2011. "On Measuring the Effects of Fiscal Policy in Recessions." *Journal of Economic Literature* 49 (3): 703–18.
- Paul, Bimal Kanti. 2009. "Why Relatively Fewer People Died? The Case of Bangladesh's Cyclone Sidr." *Natural Hazards* 50 (2): 289–304.
- Paulson, Anna L. 2000. "Insurance Motives for Migration: Evidence from Thailand." Unpublished manuscript, Kellogg Graduate School of Management, Northwestern University, Evanston, IL.
- Paxson, Christina, and Norbert Schady. 2007. "Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Health and Development in Rural Ecuador." Policy Research Working Paper 4226, World Bank, Washington, DC.
- Prasad, Naren, and Megan Gerecke. 2010. "Social Policy in Times of Crisis." *Global Social Policy* 10 (2): 218–47.
- Premand, Patrick. 2013. "From Risk Coping to Risk Management: Productive Safety Nets in Africa." Background paper for the *World Development Report 2014*.
- Putnam, Robert D. 1993. "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life." *American Prospect* 4 (13): 35–42.
- Ramcharan, Rodney. 2007. "Does the Exchange Rate Regime Matter for Real Shocks? Evidence from Windstorms and Earthquakes." *Journal of International Economics* 73 (1): 31–47.
- Ramey, Valerie A. 2011. "Can Government Purchase Stimulate the Economy?" *Journal of Economic Literature* 49 (3): 673–85.
- Reinikka, Ritva, and Jakob Svensson. 2005. "Fighting Corruption to Improve Schooling: Evidence from a Newspaper Campaign in Uganda." *Journal of the European Economic Association* 3 (2–3): 259–67.
- Ribe, Helena, David A. Robalino, and Ian Walker. 2012. *From Right to Reality: Incentives, Labor Markets, and the Challenge of Universal Social Protection in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank.
- Royal Society 2009. "Geoengineering the Climate: Science, Governance and Uncertainty." Royal Society, London.
- Schneider, Friedrich, Andreas Buehn, and Claudio E. Montenegro. 2010. "Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007." Policy Research Working Paper 5356, World Bank, Washington, DC.
- Schularick, Moritz, and Alan M. Taylor. 2012. "Credit Booms Gone Bust: Monetary Policy, Leverage Cycles, and Financial Crises, 1870–2008." *American Economic Review* 102 (2): 1029–61.
- Schumpeter, Joseph A. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper and Brothers.
- Speer, Johanna. 2012. "Participatory Governance Reform: A Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services?" *World Development* 40 (12): 2379–98.
- Svensson, Lars E. O. 2012. "Comment on Michael Woodford, Inflation Targeting and Financial Stability." *Sveriges Riksbank Economic Review* 2012 (1): 33–38.
- Thomas, Duncan. 1990. "Intra-Household Resource Allocation: An Inferential Approach." *Journal of Human Resources* 25 (4): 635–64.
- Thoresen, Stian H., and Angela Fielding. 2011. "Universal Health Care in Thailand: Concerns among the Health Care Workforce." *Health Policy* 99 (1): 17–22.
- Tornell, Aarón, and Andrés Velasco. 1992. "The Tragedy of the Commons and Economic Growth: Why Does Capital Flow from Poor to Rich Countries?" *Journal of Political Economy*, 100 (6): 1208–31.
- UNEP (United Nations Environment Programme). 2007. "A Success in the Making: The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer." UNEP, Nairobi.
- . 2012. "Analysis of Formalization Approaches in the Artisanal and Small-Scale Gold Mining Sector Based on Experiences in Ecuador, Mongolia, Peru, Tanzania and Uganda: Peru Case Study." UNEP, Nairobi.
- Université Catholique de Louvain. EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database. Université Catholique de Louvain, Brussels, <http://www.emdat.be>.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). Homicide Statistics (database). UNODC, Vienna, <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html>.
- von Neumann, John, and Oscar Morgenstern. 1944. *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wethli, Kyla. 2013. "Benefit-Cost Analysis for Risk Management: Summary of Selected Examples." Background paper for the *World Development Report 2014*.
- WHO (World Health Organization). 2013. *World Health Statistics 2013*. Geneva: WHO.
- World Bank. 2005. *World Development Report 2006: Equity and Development*. Washington, DC: World Bank.
- . 2011. *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. Washington, DC: World Bank.
- . 2012a. "Financial Inclusion Strategies Reference Framework." Prepared for the G20 Mexico Presidency. World Bank, Washington, DC.
- . 2012b. *Inclusive Green Growth: The Pathway to Sustainable Development*. Washington, DC: World Bank.
- . 2012c. "Resilience, Equity, and Opportunity." The World Bank 2012–2022 Social Protection and Labor Strategy, World Bank, Washington, DC.
- . 2012d. *World Development Report 2013: Jobs*. Washington, DC: World Bank.
- . 2013. *Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks*. Washington, DC: World Bank.
- . Global Findex (database). World Bank, Washington, DC, [http://data.worldbank.org/data-catalog/financial\\_inclusion](http://data.worldbank.org/data-catalog/financial_inclusion).
- . Pensions (database). World Bank, Washington, DC, <http://www.worldbank.org/pensions>.

- . PovcalNet (database). World Bank, Washington, DC, <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm>.
- . World Development Indicators (database). World Bank, Washington, DC, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- World Bank and United Nations. 2010. *Natural Hazards, UnNatural Disasters: The Economics of Effective Prevention*. Washington, DC: World Bank.
- World Economic Forum. 2007. *Global Risks 2007: A Global Risk Network Report*. Geneva: World Economic Forum.
- . 2012. *The Global Competitiveness Report 2012–2013*. Geneva: World Economic Forum.
- World Tourism Organization. Yearbook of Tourism Statistics (database). World Tourism Organization, Madrid, <http://statistics.unwto.org/en/content/yearbook-tourism-statistics>.
- Xu, Ke, David B. Evans, Kei Kawabata, Riadh Zeramdini, Jan Klavus, and Christopher J. L. Murray. 2003. “Household Catastrophic Health Expenditure: A Multicountry Analysis.” *Lancet* 362 (9378): 111–17.
- Yang, Dean, and Hwajung Choi. 2007. “Are Remittances Insurance? Evidence from Rainfall Shocks in the Philippines.” *World Bank Economic Review* 21 (2): 219–48.



# Contenidos del Informe sobre el desarrollo mundial 2014

*Prólogo*

*Agradecimientos*

## **Panorama general** Riesgo y oportunidad: La administración del riesgo como instrumento de desarrollo

### **Parte 1** Aspectos fundamentales de la administración del riesgo

#### **Capítulo 1** La administración del riesgo como instrumento de desarrollo

En la mira: Caso 1 Prepararse para lo inesperado: Enfoque integrado de la administración del riesgo de desastres en Filipinas y Colombia

#### **Capítulo 2** Más allá del ideal: Obstáculos a la administración del riesgo y modos de superarlos

En la mira: Caso 2 Proteger el consumo de alimentos de los pobres: La función de las redes de protección social en Etiopía y El Salvador

### **Parte 2** La función de los sistemas sociales clave

#### **Capítulo 3** Los hogares son la primera línea de apoyo al momento de hacer frente al riesgo y la oportunidad

En la mira: Caso 3 Hacia la cobertura universal del servicio de salud en Turquía y la República Kirguisa

#### **Capítulo 4** Las comunidades cohesivas y conectadas generan capacidad de recuperación

En la mira: Caso 4 Cuando la justicia penal no es suficiente: Prevención integrada del delito y la violencia urbana en Brasil y Sudáfrica

#### **Capítulo 5** Impulsar la capacidad de recuperación y la prosperidad a través de un sector empresarial dinámico

En la mira: Caso 5 Hacia una mayor flexibilidad en el mercado laboral: India y su avance dispar

#### **Capítulo 6** La función del sistema financiero en la administración del riesgo: Más instrumentos financieros, menos crisis financieras

En la mira: Caso 6 Generar capacidad de recuperación frente a las perturbaciones económicas mundiales en la República Checa, Perú y Kenya

## **Capítulo 7 Administrar el riesgo macroeconómico: Desarrollar instituciones más sólidas para lograr mejores políticas**

En la mira: Caso 7 Enfermedades sin fronteras: Administrar el riesgo de pandemias

## **Capítulo 8 La función de la comunidad internacional: Cuando los riesgos exceden la capacidad nacional**

El foco en las reformas normativas Integrar la administración del riesgo en los programas de desarrollo: Ejemplos de reformas institucionales

### **Apéndices**

Abreviaturas y notas sobre datos

Documentos de antecedentes

Indicadores seleccionados

Índice alfabético

## Four easy ways to order

**ONLINE:**  
www.worldbank.org/publications

**FAX:**  
+1-703-661-1501

**PHONE:**  
+1-703-661-1580 or  
1-800-645-7247

**MAIL:**  
P.O. Box 960  
Herndon, VA 20172-0960, USA

Download at [openknowledge.worldbank.org](http://openknowledge.worldbank.org) eBook available through Amazon, Apple, and other online retailers

<b>World Development Report 2014</b> <b>Risk and Opportunity—Managing Risk for Development</b>	PRICE	QTY	TOTAL
<b>Paperback:</b> (ISBN: 978-0-8213-9903-3) SKU 19903	<b>US\$35.00</b>		
<b>Hardcover:</b> (ISBN: 978-0-8213-9964-4) SKU 19964	<b>US\$60.00</b>		
Prices vary by country as World Bank Publications offers geographical discounts on its titles. Please visit <a href="http://publications.worldbank.org/discounts">publications.worldbank.org/discounts</a>		<b>Subtotal</b>	
Within the US (prepaid orders): \$8 per order + \$1 per item.		<b>Geographic discount*</b>	
<b>Outside of the US:</b> • Nontrackable airmail delivery (US\$7 per order + US\$6 per item). Delivery time: 4-6 weeks • Trackable couriered airmail delivery (US\$20 per order + US\$8 per item). Delivery time: 2 weeks.		<b>Shipping and Handling**</b>	
		<b>Total US\$</b>	

### MAILING ADDRESS

Name \_\_\_\_\_

Organization \_\_\_\_\_

Address \_\_\_\_\_

City \_\_\_\_\_

State \_\_\_\_\_ Zip \_\_\_\_\_

Country \_\_\_\_\_

Phone \_\_\_\_\_

Fax \_\_\_\_\_

Email \_\_\_\_\_

### METHOD OF PAYMENT

Charge my

Visa  Mastercard  American Express

Credit card number \_\_\_\_\_

Expiration date \_\_\_\_\_

Name \_\_\_\_\_

Signature \_\_\_\_\_

Enclosed is my check in US\$ drawn on a U.S. bank and made payable to the World Bank

### Customers outside the United States

Contact your local distributor for information on prices in local currency and payment terms  
<http://publications.worldbank.org/booksellers>

**THANK YOU FOR YOUR ORDER!**



**WORLD BANK  
PUBLICATIONS**

**Knowledge for Development**







## AUDITORÍA AMBIENTAL

### *Declaración sobre los beneficios para el medio ambiente*

El Banco Mundial mantiene su compromiso de preservar los bosques y los recursos naturales en peligro de extinción. La División de Publicaciones y Conocimientos ha elegido imprimir el *Informe sobre el desarrollo mundial 2014. Panorama general: Riesgo y oportunidad. La administración del riesgo como instrumento de desarrollo* en papel reciclado con un 50% de fibra de papel usado, según las normas recomendadas para el uso del papel establecidas por Green Press Initiative, un programa sin fines de lucro que alienta a las editoriales a utilizar fibra de papel que no provenga de bosques en peligro. Para obtener más información, visite [www.greenpressinitiative.org](http://www.greenpressinitiative.org).

Ahorro:

- 37 árboles
- 17 millones de BTU de energía total
- 1422 kilogramos de gases de efecto invernadero netos
- 64 337 litros de agua residual
- 516 kilogramos de residuos sólidos



En los últimos 25 años, se han producido cambios sin precedentes en todo el mundo, muchos de ellos para mejor. Numerosos países de todos los continentes han emprendido un camino de integración internacional, reforma económica, modernización tecnológica y participación democrática. Como resultado, diversas economías que estuvieron estancadas durante décadas crecen, personas cuyas familias han sufrido privaciones durante generaciones enteras logran salir de la pobreza, y cientos de millones gozan de los beneficios de una mejor calidad de vida y del intercambio científico y cultural entre naciones.

A medida que el mundo cambia, surge constantemente un mosaico de oportunidades. Sin embargo, con ellas aparecen también riesgos nuevos y antiguos, desde la posibilidad de perder el empleo y contraer enfermedades hasta la de que se produzcan disturbios sociales y daño ambiental. Si se los ignora, estos riesgos pueden transformarse en crisis que echarán por tierra los logros conseguidos con gran esfuerzo y pondrán en peligro las reformas sociales y económicas que dieron lugar a esos logros.

En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2014. Riesgo y oportunidad: La administración del riesgo como instrumento de desarrollo* se sostiene que la solución no es rechazar el cambio para evitar los riesgos, sino prepararse para las oportunidades y los riesgos que los cambios conllevan. La administración responsable y eficaz del riesgo puede generar seguridad y constituye un camino de progreso para los habitantes de los países en desarrollo y de otras naciones.

Si bien los esfuerzos, las iniciativas y la responsabilidad de los propios individuos son esenciales para administrar el riesgo, si estos no cuentan con un entorno social que los respalde, su éxito será limitado, en especial cuando se trate de riesgos de gran envergadura o sistémicos. En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2014* se argumenta que las personas pueden enfrentar con éxito riesgos que exceden sus medios si los administran conjuntamente con otros individuos. Esto puede realizarse a través de los sistemas sociales y económicos que surgen naturalmente y permiten superar los obstáculos que enfrentan las personas y los grupos, tales como la falta de recursos y de información, las fallas cognitivas y en la conducta, la falta de mercados y bienes públicos, y la exclusión y las externalidades sociales. Estos sistemas (desde el hogar y la comunidad hasta el Estado y la comunidad internacional) pueden respaldar la administración del riesgo de las personas de maneras distintas pero complementarias.

El presente informe se centra en algunas de las preguntas más acuciantes que se plantean los funcionarios encargados de formular políticas. ¿Qué función debe desempeñar el Estado para ayudar a las personas a administrar el riesgo? ¿En qué casos esa función debe plasmarse en intervenciones directas y cuándo debe circunscribirse a generar un entorno propicio? ¿Cómo pueden mejorar los Gobiernos su propia gestión del riesgo y qué ocurre cuando fracasan o no tienen la capacidad suficiente, como en muchos países frágiles y afectados por conflictos? ¿A través de qué mecanismos se puede incorporar la administración del riesgo en los programas de desarrollo? ¿Y cómo pueden abordarse las fallas de la acción colectiva en la administración de riesgos sistémicos, en especial los de consecuencias irreversibles? En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2014* se ofrece a los funcionarios encargados de formular políticas diversas ideas y recomendaciones para responder estas preguntas complejas. Este documento debe ser una guía para el diálogo, las operaciones y las contribuciones de los principales actores del ámbito del desarrollo, desde la sociedad civil y los Gobiernos nacionales hasta la comunidad de donantes y las organizaciones internacionales de desarrollo.

