

EMBARGO: No deberá transmitirse en boletines informativos, publicarse en la World Wide Web ni darse a conocer por ningún otro medio hasta las 14.00 h, hora del este de los EE.UU. (20.00 h, hora de Europa central) del 24 de enero de 2001.



El Banco Mundial

Comunicado de prensa N° 2000/194/S

Contactos: Phil Hay (202) 473-1796

Phay@worldbank.org

Miriam Razaq (202) 458-2931

Mrazaq@worldbank.org

Radio y TV: Cynthia Case McMahon (202) 473-2243

Ccase@worldbank.org

MEJORAR LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL, FUNDAMENTAL PARA QUE LA GLOBALIZACIÓN REDUNDE EN BENEFICIO DE LOS POBRES

***Nuevo informe señala que las nuevas formas de protección social podrían
reducir la pobreza más rápidamente***

En un momento en que se observan signos de desaceleración de la economía mundial, un nuevo informe del Banco Mundial afirma que el mejoramiento de los sistemas de protección social y su conversión en elementos permanentes de las economías en desarrollo podrían ayudar a los países pobres a reducir la pobreza en forma más decidida y obtener mayores beneficios de la globalización con menos de sus riesgos.

En su nuevo informe sobre la estrategia de protección social **-From Safety Net to Springboard (De Red de Seguridad a Trampolín)-**, que se encuentra en fase de experimentación en varios países de América Latina, como Argentina, Colombia, República Dominicana, Jamaica, Guatemala y Uruguay, el Banco Mundial afirma que menos de una cuarta parte de la población mundial goza del amparo de un sistema público de protección social. Menos del 5% puede contar con sus propios ahorros, tierras u otros activos privados para superar las crisis, por ejemplo, la recesión económica, las guerras civiles o los desastres naturales, como el terremoto ocurrido la semana pasada en El Salvador. De hecho, entre 1990 y 1997, más del 80% de todos los países en desarrollo experimentaron al menos un año de crecimiento negativo en la producción per cápita como consecuencia de esos reveses.

Corea: Segundo proyecto de préstamo para el ajuste estructural, US\$2.000 millones, octubre de 1998

El Gobierno de Corea puso en marcha una serie de reformas en respuesta a la crisis económica de Asia oriental, respaldado en parte por el segundo préstamo para el ajuste estructural ofrecido por el Banco Mundial. Las reformas del mercado de trabajo y el fortalecimiento de los sistemas de protección social ocuparon un lugar eminente. La cobertura del seguro de desempleo se amplió a los trabajadores desempleados de todas las empresas. Además, se reforzaron los programas de obras públicas, la asistencia basada en el trabajo y las medidas de sostenimiento de los ingresos no contributivas y condicionadas a una situación de necesidad económica; se fortalecerán también los procedimientos de selectividad para los programas de protección social, en

Mientras que en los países de ingreso alto los programas de protección social no han dejado de desarrollarse desde la aparición del Estado del bienestar, muchos países en desarrollo

consideran que estos sistemas son únicamente medidas de última instancia, que se utilizan en casos de emergencia y se archivan una vez pasada la crisis. El Banco ha advertido que la reciente crisis de Asia oriental, que castigó a los mercados emergentes desde Rusia hasta Brasil, no sólo puso de manifiesto la urgencia de proteger a los grupos de población pobres y vulnerables durante los momentos de agitación y cambio económico, sino que revela también que los sistemas de protección social deben existir antes de que se produzcan las crisis, para que tengan posibilidad de dar buenos resultados. Una vez ocurrida la crisis, los gobiernos posiblemente enfrenten grandes dificultades para encontrar con rapidez el apoyo político, los recursos financieros y el personal especializado necesarios para responder a las emergencias sociales.

Los sistemas de protección social pasan a ser característica habitual de la vida nacional a medida que los países en desarrollo participan más plenamente en la economía mundial. No obstante, el Banco considera que el objetivo de desarrollo de la protección social debe ir más allá de un sistema periódico de rescate para los pobres y vulnerables, y dar a la población la oportunidad de liberarse permanentemente de la pobreza.

"La crisis de la deuda del decenio de 1980 en América Latina y, luego, la reciente crisis de Asia oriental han demostrado la rapidez con que una recesión profunda puede perturbar la vida de la población, y hasta qué punto son los pobres los que más sufren durante esas ocasiones", afirma Eduardo Doryan, Vicepresidente del Banco Mundial para el Desarrollo Humano, y ex Ministro de Educación de Costa Rica. "Por ello, los sistemas de protección social son fundamentales para ayudar a quienes pierden el empleo, pasan hambre o contraen enfermedades. Sin embargo, un sistema concentrado exclusivamente en ayudar a las personas de menores recursos a superar una crisis cuando ésta ocurre enfrenta el riesgo de mantenerlos atrapados en la pobreza, al no ofrecer las oportunidades necesarias. Debemos adoptar un planteamiento más global que haga de la protección social un trampolín que permita a la gente saltar hacia formas de vida más seguras."

Los países en desarrollo están preocupados desde hace tiempo por el riesgo y vulnerabilidad asociados a las pérdidas de cosechas, los conflictos, la violencia o el desempleo. Varias tendencias, sin embargo, han obligado a gobiernos y organismos de desarrollo a emprender una revisión a fondo de la protección social.

Argentina: Segundo proyecto de protección social, programa TRABAJAR, US\$200 millones, enero de 1997

El segundo proyecto de protección social ofrece medidas temporales de sostenimiento de los ingresos a los trabajadores pobres y sin empleo contratados en el programa de obras públicas TRABAJAR. Este respalda proyectos en pequeña escala con gran concentración de mano de obra propuestos por los gobiernos municipales y provinciales, grupos privados y organizaciones nacionales. Como ejemplo de ellos cabría citar pequeñas obras de construcción, reparación, ampliación o remodelación de escuelas, centros sanitarios, servicios de saneamiento básico y pequeñas carreteras y puentes.

Bulgaria: proyecto de reforma de la asistencia social infantil, US\$ 11,5 millones (pendiente: marzo de 2000)

El porcentaje de niños de Bulgaria que vive en centros institucionales figura entre los más altos de Europa. Además, ha habido una situación de emergencia por el problema de los niños que viven en la calle. El proyecto tratará de mejorar el bienestar de los niños y proteger sus derechos promoviendo actividades de asistencia social infantil basada en la participación de la comunidad, el apoyo a la desinstitucionalización y la prevención del abandono infantil. El proyecto se concentra en los niños que viven en las calles y a la población Roma, grupos especialmente expuestos a la pobreza y la privación social. El proyecto ayudará a la Organización nacional de protección infantil y a otras instituciones a reformar el sistema de protección de los niños. Se basará en las actuales iniciativas en pequeña escala de otros donantes y organizaciones no gubernamentales (ONG).

La **globalización** presenta enormes oportunidades de prosperidad a los países en desarrollo, pero les expone también a mayores riesgos si no adoptan las reformas económicas, sociales e institucionales necesarias para explotar el potencial de la economía mundial. El **cambio tecnológico** acelera el ritmo del desarrollo, pero al mismo tiempo tiende a ampliar el abismo que separa a los ricos de los pobres, tanto dentro de los países como a escala internacional. La **mayor apertura política** mejora la calidad del sistema de gobierno para segmentos cada vez más amplios de la población y, en consecuencia, los grupos más pobres han encontrado el medio de "hacerse oír" y pedir ayuda para manejar los riesgos a que se enfrentan. Finalmente, la epidemia del **VIH/SIDA** ha obligado también a los responsables de la planificación del desarrollo a ampliar su concepción de la protección social, ya que esta enfermedad ejerce una enorme presión sobre la estructura económica y social de las sociedades más afectadas.

Un plan para avanzar: gestión del riesgo social

El nuevo planteamiento adoptado por el Banco Mundial para ayudar a los países en desarrollo a proteger a su población pobre y vulnerable reconoce que todos los individuos, hogares y comunidades están expuestos a múltiples riesgos de diferentes tipos. Éstos pueden ser naturales (como terremotos, inundaciones y enfermedades) o provocados por el hombre (discriminación racial, cultural o de género, desempleo, daños ambientales y guerras).

La población pobre es más vulnerable que el resto de los grupos porque normalmente se encuentra más expuesta al riesgo y tiene menos medios de superarlo. Por el hecho de ser pobres, y por lo tanto vulnerables, las personas tratan de evitar el riesgo; en otras palabras, no quieren o no pueden emprender actividades de alto riesgo pero de gran rentabilidad, como la producción de nuevos cultivos comerciales que generan más ingresos para los agricultores pero que podrían estar expuestos a las malas condiciones atmosféricas o a períodos de fluctuación de precios.

Este nuevo concepto de la protección social se ha plasmado en una nueva definición. Por protección social se entienden las "intervenciones públicas para ayudar a los individuos, hogares y comunidades a manejar mejor el riesgo, y prestar apoyo a quienes se encuentran en situación de pobreza crítica". Esta nueva definición otorga a la protección social una función de previsión, que contribuiría a reducir la pobreza en forma duradera.

Para superar los riesgos, hay que reconocer su origen y sus características económicas; por ejemplo, si afectan a los individuos de forma independiente o lo hacen de manera simultánea. La combinación adecuada de mecanismos (informales, basados en el mercado u ofrecidos por el Estado) y estrategias de manejo del riesgo (prevención, mitigación o enfrentamiento) en una situación dada depende del tipo de riesgo y de los costos y eficacia de los instrumentos disponibles.

Mecanismos informales. Estos existen desde hace tiempo y constituyen todavía la forma principal de manejo del riesgo para la mayoría de la población mundial. Como ejemplos cabría citar la compra-venta de activos reales (ganado, bienes inmuebles y oro, por ejemplo), los empréstitos y préstamos informales, la diversificación de los cultivos y del aprovechamiento de la tierra y el uso de tecnologías de producción más seguras (como la preferencia de cultivos que representan menor riesgo).

Mecanismos basados en el mercado. Los hogares hacen también uso de las instituciones basadas en el mercado, como los bancos y las compañías de seguros, cuando existen. La evidencia disponible indica que el establecimiento de un sistema bancario sólido y de políticas no inflacionarias es fundamental para reducir y enfrentar el riesgo. Como las instituciones formales de mercado se resisten a prestar a los hogares que no disponen de ingresos asegurados, el microfinanciamiento es también una característica importante de la gestión del riesgo social.

Mecanismos públicos. Los mecanismos públicos para hacer frente al riesgo son relativamente escasos y tienen cobertura muy limitada en el mundo en desarrollo, por razones económicas y de otro tipo. Cuando no existen mecanismos de riesgo informales o basados en el mercado, o cuando éstos se desmoronan o resultan no prácticos, el Estado debe ofrecer o imponer programas de seguro (social) frente a riesgos como el desempleo, la vejez, las lesiones laborales, la discapacidad, la viudez y la enfermedad. Por esta razón, hay un gran margen para intervención pública en gestión del riesgo.

*"La comunidad del desarrollo no puede conformarse con pensar que la protección social tiene un contenido meramente monetario, que puede ayudar a los pobres a superar los síntomas de la pobreza durante algún tiempo pero no contribuye demasiado a erradicar sus causas", afirma **Robert Hozmann, Director de Protección Social del Banco Mundial, y autor principal del informe.** "Con esta nueva estrategia, el Banco, en consulta con las comunidades pobres, ofrece a los países en desarrollo ayuda para adaptar sus planes de protección social de manera que correspondan a su propia opinión sobre las esferas más vulnerables. Quizá necesiten acceso a atención médica básica o a distribución de agua potable o a medios para evitar que sus tierras se inunden todos los años. Si podemos ayudarles a adelantarse a los acontecimientos con el fin de reducir su exposición al riesgo, las comunidades pueden hacer más para protegerse de las desgracias evitables y, por tanto, disfrutar de una vida más segura".*

La gestión del riesgo puede tener lugar en diferentes momentos –tanto antes como después de que se produzca la crisis. Lo que se pretende es evitar que se produzca el riesgo o, si eso es imposible, mitigar sus efectos. Los esfuerzos individuales pueden prevenir los riesgos, pero en muchos casos requieren apoyo gubernamental (por ejemplo, para la prevención de desastres). Las medidas adoptadas en respuesta a la crisis requieren también apoyo estatal, ya que los pobres normalmente tienen menos capacidad de superar las dificultades por sí solos y, en consecuencia, los efectos negativos pueden ser irreversibles. Por esta razón, son numerosas las intervenciones públicas en ese contexto.

1. Reducción del riesgo

La reducción de la probabilidad de riesgo de deterioro de la situación es un poderoso instrumento de gestión del riesgo social. Muchas iniciativas de este tipo quedan al margen de la protección social, por ejemplo, el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, la creación de mercados financieros sólidos, la adopción de políticas orientadas al crecimiento y el establecimiento de medidas preventivas contra los desastres naturales. Por el contrario, algunos instrumentos de protección social que contribuyen a la reducción del riesgo están asociados fundamentalmente al mercado de trabajo, es decir, a la capacitación profesional y la eliminación del trabajo infantil nocivo.

2. Mitigación del riesgo

En la vida no es posible eliminar todos los riesgos. No obstante, la ausencia de mitigación del riesgo hace que las personas (en particular, los más pobres) muestren mayor aversión al mismo. Por ello, son necesarios mecanismos de mitigación (como las prestaciones de desempleo) que multipliquen los beneficios al mismo tiempo que reduzcan los costos. Otra medida, especialmente importante en un contexto de rápido crecimiento del número de ancianos en todo el mundo, es la seguridad del ingreso en la ancianidad. Pero la seguridad de la pensión debe ir más allá de los planes de pensiones del sector formal. Hay que hacer más hincapié en los planes no contributivos –para quienes sufren la pobreza durante largos períodos de tiempo– y en los planes de ahorro –para quienes trabajan fuera de la economía formal, así como para los numerosos trabajadores por cuenta propia.

3. Supervivencia en las situaciones adversas

Cuando se produce de hecho la crisis, el Estado debe desempeñar un papel importante que permita garantizar el derecho a los activos financieros y reales, como las cuentas de ahorro y la tierra, a los que se pueda recurrir en momentos de emergencia; pero para los pobres que no tienen activos, el Estado es la solución de último recurso.

Las principales formas de asistencia pública para superar las crisis son los pagos en efectivo de emergencia, las transferencias de alimentos, combustible y otros bienes de emergencia y las obras públicas. La magnitud y combinación adecuada de programas variará de unos países a otros, y en función de su capacidad administrativa. Además, en todos estos programas es importante comprender los factores culturales que determinan la asignación de recursos dentro del hogar. Por ejemplo, las estrategias de selección deben reconocer que, en muchas culturas, las mujeres y las niñas reciben proporcionalmente menos alimentos y otras formas de asistencia que los varones. Los programas de obras públicas, que dan empleo a los desempleados o subempleados para construir, reparar y mejorar carreteras, puentes y otras obras de infraestructura, pueden ser muy importantes para ayudar a los hogares pobres a hacer frente al riesgo.

*"Al comienzo de este nuevo siglo, los profesionales del desarrollo se están dando cuenta de que, si bien los programas individuales pueden mejorar el bienestar de la población y reducir la pobreza, se requiere un planteamiento más global para conseguir los enormes progresos necesarios para liberar de la pobreza a la mayor parte de la población de los países en desarrollo", afirma **Eduardo Doryan, Vicepresidente del Banco Mundial**. "Muchos organismos están revisando o estableciendo sus estrategias de protección social basadas en la utilización de marcos integrados que destacan la importancia del riesgo y la redistribución, como la estrategia de gestión del riesgo social presentada en este documento."*

Las experiencias piloto de la estrategia de gestión del social están dando resultados muy prometedores y ayudando a varios países de América Latina a incluir la protección social en las estrategias de asistencia a los países, en las que se establece un plan conjunto de acción de los países y del Banco para lograr las metas de desarrollo de un país.

La nueva estrategia ha sido también calurosamente acogida por **Departamento para el Desarrollo Internacional, del Reino Unido**, que acoge con satisfacción el interés del Banco por incorporar los problemas de la vulnerabilidad en el debate sobre la pobreza y su concepción de la gestión del riesgo, y también por uno de los principales organismos públicos de desarrollo de Alemania, **Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit (GTZ)**, que respalda plenamente la nueva estrategia de protección social del Banco para una reducción duradera de la pobreza.

Contribución del Banco Mundial a la protección social

Con este nuevo informe, el Banco Mundial ha establecido su primera estrategia sectorial para la protección social. Este proceso ha ofrecido la oportunidad de tomar nota de las experiencias registradas y configurar su labor futura. También ha permitido al Banco revisar el concepto de protección social y plasmar el análisis, diseño y aplicación de los programas de protección social en un marco integrado de represión de la pobreza.

En lo que se refiere a su asistencia financiera y técnica, la cartera del Banco Mundial en el sector de la protección social revela su preocupación ante la situación mundial. Los préstamos en la esfera de la protección social se han multiplicado por más de seis desde 1994. En el ejercicio de 1999 el volumen era de US\$ 3.760 millones, es decir, un 13% del total del Banco Mundial (todas las cifras monetarias son en dólares de los Estados Unidos). Si bien este aumento reciente es en gran parte una respuesta a la crisis financiera mundial, el monto de los créditos anuales para operaciones de inversión y para reformas no relacionadas con la crisis representa aproximadamente US\$ 750 millones y US\$1.000 millones, respectivamente. En el ejercicio de 1999, en la cartera de las actividades de protección se incluían 92 préstamos expresamente destinados a ese fin, con un compromiso total de US\$6.000 millones. Otros 183 préstamos contenían importantes componentes sociales, por un monto de US\$8.900 millones (lo que arroja un total de US\$14.900 millones).

Los periodistas pueden acceder al material antes del vencimiento del embargo a través del Centro de información del Banco Mundial para la prensa en: <http://media.worldbank.org/secure/>

Los periodistas acreditados que aún no tienen una contraseña pueden solicitarla llenando el formulario de inscripción que aparece en: <http://media.worldbank.org/>

El contenido del informe se pondrá a disposición del público en:
<http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/hddocs.nsf/2d5135ecbf351de6852566a90069b8b6/48df066dd173fda08525681c006e7f06?OpenDocument>

-###-