

Los países de América Latina están implementando innovadoras estrategias para abordar las causas subyacentes del riesgo y al mismo tiempo promover inclusión social y crecimiento productivo.

LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA EN COMBINAR LA GESTIÓN DEL RIESGO CON LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

RESUMEN

Los eventos climáticos extremos tienen un impacto directo en el bienestar de las familias, sobre todo en las poblaciones más pobres y excluidas. La frecuencia y la intensidad de los desastres (terremotos, huracanes, inundaciones) tienen una estrecha relación con la vulnerabilidad de las comunidades. El impacto de los eventos extremos en la pobreza, los ingresos, el consumo, la salud y la educación plantea un enorme desafío para el bienestar de estas poblaciones y tiene consecuencias negativas, a largo plazo, para el desarrollo económico y social de la región. Para reducir el impacto de los desastres en la desigualdad económica y social existente, los países de América Latina están implementando iniciativas que combinan la gestión del riesgo con medidas para reducir la pobreza, promover inclusión social, generar empleo y actividades productivas. Este documento presenta experiencias de la región con enfoque en gobernabilidad urbana, sistemas de inversión pública y mecanismos de seguro. Asimismo, describe los principales factores contextuales que han facilitado el avance en estas áreas, así como los desafíos actuales y las principales lecciones para otras regiones.

DESAFÍO COMÚN: ACABAR CON EL CICLO DE POBREZA, VULNERABILIDAD Y DESASTRES

El enorme costo de los desastres representa un gran desafío para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), sobre todo el Objetivo 1, relacionado con la reducción de la pobreza. Los desastres causan cuantiosos daños en el capital humano, incluso muerte y destrucción, y afectan la nutrición, educación¹, salud y generación de ingresos.² Además, afectan en primer lugar a las poblaciones pobres creando un círculo vicioso de vulnerabilidad y pobreza.

En Honduras, luego del huracán Mitch las familias más pobres perdieron el 31% de sus recursos productivos. En Chile, el

LECCIONES CLAVES

Es posible abordar las causas subyacentes del riesgo y reducir la pobreza utilizando las estrategias y herramientas existentes. Para ello, no es necesario esperar por un mayor nivel de desarrollo económico.

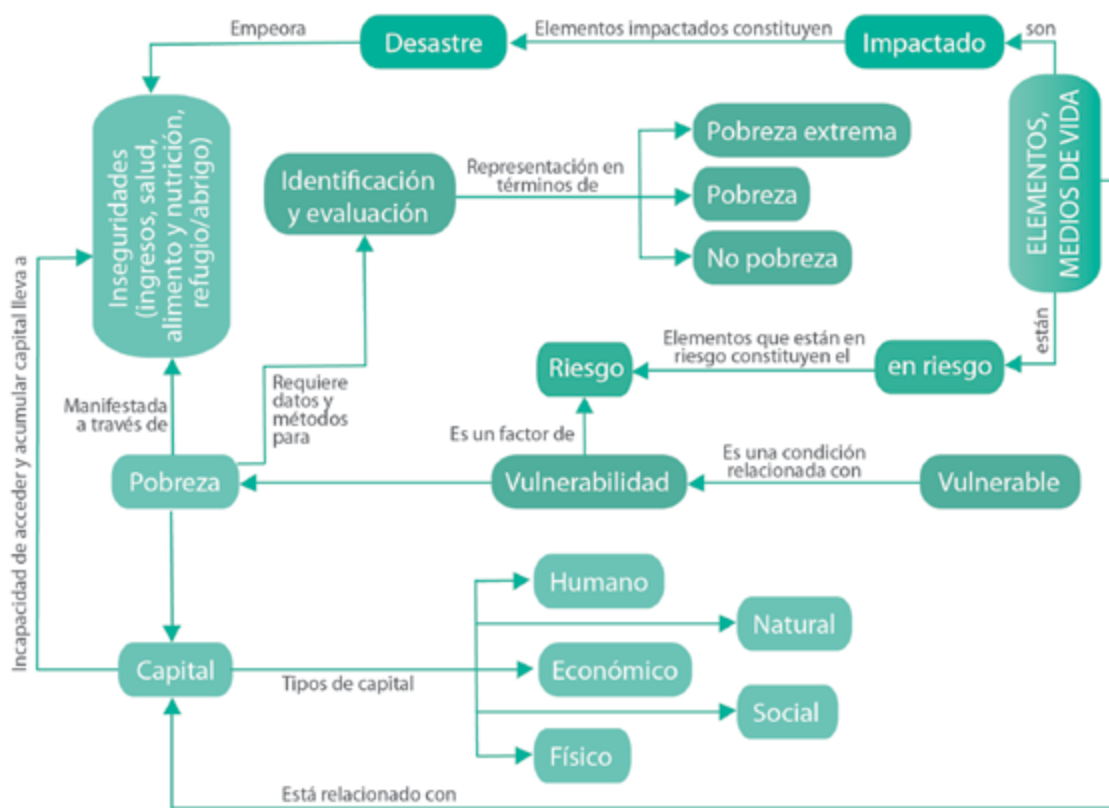
Los programas de reasentamiento preventivo desarrollan resiliencia y mejoran la calidad de vida de las poblaciones urbanas pobres.

La integración de la GRD en los sistemas de inversión pública protege los recursos financieros nacionales del impacto económico de los desastres y contribuye a mantener la estabilidad macroeconómica, sostener el crecimiento y proteger las iniciativas de reducción de la pobreza.

¹ Dos tercios de los US\$ 6 mil millones de fondos anuales que el Banco Mundial destina a la construcción de escuelas como parte del programa «Educación para todos» se invierten en la reparación de construcciones precarias o inseguras. Banco Mundial/GFDRR, UNISDR, INEE. 2009. *Guidance Notes on Safer School Construction*. INEE Secretariat, Washington, DC.

² Banco Mundial. 2009. *Do Natural Disasters Affect Human Capital? An Assessment Based on Existing Empirical Evidence*. Banco Mundial, Washington, DC.

Gráfico 1: Relación entre pobreza, vulnerabilidad y desastres



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas para Asuntos del Espacio Exterior (UNOOSA). 2012. *A Visual Analytics Approach to Understanding Poverty Assessment through Disaster Impacts in Latin America and Africa*. UNOOSA, Viena.

gobierno estima que 500.000 chilenos cayeron en la pobreza luego del terremoto de 2010, principalmente debido a la pérdida del empleo.³ En Haití, los impactos del terremoto de 2010 fueron más devastadores en las zonas pobres del país, donde se intensificó la inseguridad alimentaria crónica, la infraestructura de salud y los servicios sociales colapsaron, y 1,3 millón de personas se quedaron sin hogar,⁴ por citar algunos ejemplos de América Latina.

El impacto de los desastres también se ha reportado en los países de África y Asia.⁵ En Burkina Faso, la pobreza aumentó en la zona de Sahel (2% a 19%) y Sudán (12% a 15%) luego de una terrible sequía durante 1984-1985.⁶ En Madagascar, la capacidad económica para acceder a alimentos se redujo en 46% debido a los desastres naturales que azotaron al país

entre 1998 y 2000.⁷ En Etiopía, la pobreza aumentó en 14% debido a una sequía en 1999 y 2002.⁸ Los estudios realizados por el Asian Development Bank señalan que 2 millones de personas podrían caer en la pobreza como consecuencia del tsunami de 2004.

Causas subyacentes del riesgo

El riesgo de desastres se incrementa por factores como el rápido crecimiento urbano y la ocupación de nuevos terrenos, que exponen al riesgo a un mayor número de personas y activos. La débil capacidad de los gobiernos locales para facilitar el acceso a la tierra y los servicios a los pobres ha generado un modelo de crecimiento urbano caracterizado por la expansión de asentamientos informales en zonas no autorizadas y propensas a peligros. Hoy en día, al menos 900

³ Ministerio de Planificación de Chile. 2010 *Encuesta Post Terremoto: Principales Resultados*. Gobierno de Chile, Santiago de Chile. Para más información sobre los impactos del terremoto en los recursos productivos y el bienestar humano, ver: USAID. 2010. *Chile- Earthquake Factsheet*. USAID, Washington, DC.

⁴ Gobierno de la República de Haití. 2010. *Haiti Earthquake PDNA: Assessment of Damage, Losses, General and Sectoral Needs*. Gobierno de Haití, Port-au-Prince. Para más ejemplos de la región, ver: Hardoy, J., Pandiella, G. 2009. Urban Poverty and Vulnerability to Climate Change in Latin America. *Environment and Urbanization* 21 203-224.

⁵ De la Fuente, A., Dercon, S. 2008. *Disasters, Growth and Poverty in Africa: Revisiting the Microeconomic Evidence*. Documento de referencia para el 2009 ISDR Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction. UNISDR Africa, Nairobi.

⁶ Reardon, T., Taylor, J. 1996. *Agro-climatic shock, Income Inequality, and Poverty: Evidence from Burkina Faso*. Banco Mundial 24(5) 901-914.

⁷ Cherel-Robson, M. 2008. *Vulnerability to Food Insecurity in Madagascar: Spatial Determinants, Policy Processes and Coping Strategies*. Disertación doctoral. University of Sussex.

⁸ Dercon, S., Hoddinott, J., Woldehanna, T. 2005. *Shocks and Consumption in 15 Ethiopian Villages, 1999-2004*. *Journal of African Economies* 14(4) 559-585.



millones de personas viven en asentamientos informales, muchos de los cuales están ubicados en zonas de alto riesgo.⁹ Los medios de vida de la población urbana pobre apenas cubren sus necesidades básicas de vivienda, transporte, educación y salud; la falta de vivienda segura, infraestructura y servicios públicos adecuados, que podrían brindar protección en caso de terremotos, ciclones o inundaciones, aumenta el riesgo de mortalidad.

La degradación de los ecosistemas es otro factor importante que aumenta el riesgo de desastres y la pobreza en zonas urbanas. Además de aumentar la frecuencia y la intensidad de los desastres,¹⁰ el daño ambiental ocasiona pérdidas directas para las poblaciones pobres que dependen de los servicios ecosistémicos para su sustento. Los mecanismos de protección social débiles o inexistentes y la falta de planes de seguro también aumentan el impacto de los desastres en la población urbana pobre. Las pérdidas que ocasionan los desastres exceden la capacidad de respuesta de los pobres y la frecuencia de los eventos extremos con el tiempo erosiona su resiliencia. El cambio climático progresivo actúa como un potente propulsor del ciclo de pobreza y riesgo, aumentando drásticamente el impacto de los desastres en los pobres y en las iniciativas de reducción de la pobreza.¹¹

En el caso de los desastres de gran escala, la ayuda internacional cubre solo el 10% de los costos de recuperación y reconstrucción,¹² por lo cual los países en desarrollo se ven forzados a desviar considerables recursos que podrían servir para abordar las causas subyacentes del riesgo a través de iniciativas de desarrollo socioeconómico y reducción de la pobreza. En este contexto, los países en desarrollo de Asia,¹³ América Latina¹⁴ y África¹⁵ vienen formulando estrategias de GRD que buscan aumentar la resiliencia de las comunidades, estimular el crecimiento y proteger las inversiones sociales.¹⁶ Este documento describe la experiencia de América Latina en implementar la gestión del riesgo en combinación con la reducción de la pobreza.¹⁷

REDUCCIÓN DEL RIESGO Y LA POBREZA: EXPERIENCIAS CLAVE DE AMÉRICA LATINA

A lo largo de la región, los actores de América Latina han implementado estrategias para reducir los factores subyacentes del riesgo y acabar con el ciclo de pobreza y riesgo. Algunas de las principales estrategias son: fortalecimiento de los medios de vida (manejo de recursos naturales, provisión de servicios básicos, desarrollo de infraestructura); buena gobernabilidad urbana (marco regulador, planificación del crecimiento); instrumentos financieros (créditos, seguros); gestión de ecosistemas (áreas protegidas, compensación por servicios ecosistémicos); y enfoques comunitarios de reducción del riesgo.

Este documento se centra en tres de las estrategias mejor documentadas: 1) El avance en la incorporación de la GRD en las estrategias de desarrollo urbano, especialmente en el tema del reasentamiento; 2) El enfoque en los sistemas de inversión pública; 3) Implementación de microseguros para la transferencia del riesgo y la protección social. Esta sección presenta ejemplos de cada una de estas estrategias en América Latina.

1. Desarrollo urbano: Reasentamiento preventivo y mejoramiento de asentamientos humanos

Varias ciudades de América Latina vienen incorporando el enfoque GRD en las políticas y las estrategias de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Hay experiencias exitosas de reasentamiento preventivo y mejoramiento de asentamientos humanos que, además de contribuir a la gestión del riesgo, reducen la pobreza al crear empleo, brindar oportunidades de capacitación profesional y mejorar derechos territoriales.¹⁸

Reasentamiento preventivo

Una de estas iniciativas ocurrió cuando en Argentina, el Ministerio de Vivienda implementó este tipo de iniciativa entre

⁹ ONU-Habitat. 2011. *Global Report on Human Settlements 2011 - Cities and Climate Change*. ONU-Habitat, Washington, DC.

¹⁰ Los ecosistemas naturales como humedales, bosques, manglares y cuencas desempeñan un papel importante en regular la frecuencia y la intensidad de los peligros naturales como inundaciones y deslizamientos. Para más información, ver: PNUMA. 2005. *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio*. PNUMA, Washington, DC.

¹¹ ISDR. 2009. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. ISDR, Ginebra.

¹² Global Humanitarian Assistance. 2011. *Global Humanitarian Assistance Report 2011*. GHA, Bristol.

¹³ UNISDR. 2012. *Reducing Vulnerability and Exposure to Disasters: Asia-Pacific Disaster Report 2012*. UNISDR, Ginebra.

¹⁴ Plataforma Regional para la Reducción de Desastres en las Américas. *Investing in Resilience: Accelerating the Implementation of the Hyogo Framework for Action in the Americas*. Plataforma Regional para la Reducción de Desastres en las Américas, Santiago de Chile.

¹⁵ UNISDR. 2011. *Effective Measures to Build Resilience in Africa to Adapt to Climate Change*. UNISDR, Ginebra.

¹⁶ Inter-Parliamentary Union, UNISDR. 2010. *Disaster Risk Reduction: An Instrument for Achieving the Millennium Development Goals*. IPU, UNISDR, Ginebra.

¹⁷ Este resumen es parte de una serie de materiales que se enfocan en la GRD en ciudades. Dada la naturaleza del tema, el resumen incluye ejemplos tanto de las ciudades como de los gobiernos nacionales. La investigación del resumen consistió en una revisión de los estudios técnicos realizados por organismos de Naciones Unidas y organizaciones multilaterales como el Banco Mundial, Cepal y BID. Los informes de estas instituciones, redactados por especialistas internos y externos, son confiables, de alta calidad y facilitan una investigación aplicada y comparativa de los países de América Latina. El autor también consultó los informes de instituciones públicas que trabajan en GRD en cada país y, en algunos casos, las investigaciones de instituciones privadas con experiencia en GRD. En lo posible, se utilizaron fuentes actuales y disponibles en línea para una fácil referencia.

¹⁸ Para un análisis comparativo de los programas de reasentamiento urbano en cuatro países de América Latina y el impacto de estos programas en variables como el empleo, los ingresos y los derechos territoriales, ver: Correa, E. (ed). 2011. *Preventive Resettlement of Populations at Risk of Disaster: Experiences from Latin America*. GFDRR, Banco Mundial, Washington, DC.



1993 y 2004. Un total de 11.911 familias de 120 comunidades en zonas propensas a inundaciones fueron reubicadas a viviendas asequibles construidas con materiales locales y cuidadosamente adaptadas al contexto cultural local. El programa se diseñó con una metodología de «autoconstrucción asistida y ayuda mutua» que implicó un trabajo colectivo, descentralizado y participativo entre el gobierno central, los gobiernos provinciales y locales, los beneficiarios y los proveedores de materiales de construcción. La evaluación externa señaló que las condiciones de vida habían mejorado y que los ingresos de 41% de los beneficiarios habían aumentado, principalmente por las obras de albañilería.¹⁹

En Colombia, el programa de reasentamiento «Nueva Esperanza» implementado en la ciudad de Bogotá brindó apoyo a las familias para el traslado a sus nuevas viviendas. Algunas de estas medidas de apoyo fueron: fortalecimiento de las actividades productivas (ej. capacitación en construcción), educación ambiental para prevenir y mitigar el riesgo de desastres, mejor acceso a programas sociales para niños y ancianos, inscripción en escuelas, ampliación de la propiedad legal a nivel familiar (no solo a las cabezas de las familias, es decir, los hombres). La evaluación se realizará en 2015 pero el programa ya ha generado importantes lecciones sobre la planificación integral de reasentamientos que serán útiles para otros países.²⁰

El reasentamiento de 10.000 personas en San Cayetano, 45.000 en Medellín y 65.000 en Bogotá son otras experiencias destacables de reasentamiento preventivo en Colombia. Estos programas realizaron diagnósticos de riesgos que permitió identificar los principales peligros (deslizamientos, inundaciones) y se incorporaron en los planes de reducción de desastres, los procesos de ordenamiento territorial y los programas de subsidios de vivienda. Un estudio de la Universidad Nacional de Colombia y el BID titulado «*Impactos del reasentamiento por vulnerabilidad en áreas de alto riesgo en Bogotá, 1991-2005*» describe y evalúa estas y otras experiencias analizando el impacto de los programas de reasentamiento en las poblaciones de zonas urbanas de alto riesgo y sugiere pautas para la formulación de una política y metodología de reasentamiento, cuyo objetivo es reducir la posibilidad de que la población reasentada caiga nuevamente en el ciclo de pobreza.

Mejoramiento de asentamientos humanos

En Brasil se han registrado experiencias exitosas de

urbanización de las *favelas* (asentamientos urbanos informales) a través de proyectos financiados por el BID y el Gobierno de Brasil, que demuestran que las políticas de desarrollo urbano integral pueden responder a los desafíos de la pobreza urbana a través de estrategias socialmente inclusivas y multisectoriales. Además de reducir el riesgo de desastres, estos proyectos facilitaron soluciones de vivienda y saneamiento, construyeron infraestructura (asfalto, desagüe), mejoraron viviendas, fortalecieron el capital social de las comunidades beneficiarias y crearon espacios para actividades deportivas y recreativas.²¹

En 2012, la Municipalidad de Lima lanzó el programa «Barrio Mío», cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de los pobladores que viven en asentamientos ubicados en los cerros de la capital. Con un presupuesto de US\$ 30 millones, el programa combina acciones de mitigación de riesgos y prevención de desastres (reforestación, reorganización urbana), construcción de obras civiles (escaleras, muros de defensa), infraestructura social (instalaciones deportivas, culturales y comunitarias) y capacitación a la población en respuesta a desastres.²² Aún no se han documentado resultados, ya que la iniciativa se lanzó en 2012, pero los procesos de planificación, financiamiento y operatividad ofrecen lecciones interesantes para otros países.²³

2. Sistemas de financiamiento e inversión pública

A través del financiamiento y la incorporación de la GRD en los sistemas de inversión pública, los países logran minimizar futuras pérdidas económicas y reducir los costos de reconstrucción, compensando así el gasto inicial. Estas inversiones tienen beneficios indirectos en la salud, el desarrollo humano y la productividad, protegen las iniciativas de reducción de la pobreza y estimulan el desarrollo económico y social.²⁴ Con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), los países de la región han dado los primeros pasos para modernizar los sistemas de inversión pública integrando la GRD y abordando así la reducción de riesgo y de la pobreza. Esta sección describe algunos ejemplos claves de la región.

Los gobiernos de Perú, Costa Rica y Guatemala fueron los pioneros en incorporar la GRD en los presupuestos nacionales a través de diversos métodos, por ejemplo: análisis costo-beneficio del riesgo en los sistemas de inversión pública para determinar si el gasto adicional que representa incorporar

¹⁹ Clemente, A., Bertolotto, del Valle, J. 2003. Alcance y Perspectivas del Subprograma de Vivienda. Una Aproximación Evaluativa. En: Viviendas por Autoconstrucción. La experiencia en el programa de protección contra las inundaciones. IIED-AL, Buenos Aires.

²⁰ Correa, E. (ed). 2011. *Preventive Resettlement of Populations at Risk of Disaster: Experiences from Latin America*. GFDRR, Banco Mundial, Washington, DC.

²¹ Banco Interamericano de Desarrollo. 2012. *Slum Upgrading: Lessons Learned from Brazil*. BID, Washington, DC.

²² Para más información, ver: Impulsando la reforma: la estrategia de gestión del riesgo de desastres de Lima en la pg. 33. Ver: Presentación de Pedro Ferradas (Soluciones Prácticas) con motivo del lanzamiento en Perú de la campaña internacional de ONU-EIRD «*Desarrollando Ciudades Resilientes: Mi Ciudad se está Preparando*» en mayo de 2012. El documento describe los procesos de planificación y las actividades propuestas.

²³ Para más información, ver: Impulsando la reforma: la estrategia de gestión del riesgo de desastres de Lima en la pg. 33.

²⁴ GGIZ-MEF. 2010. *Evaluación de la Rentabilidad Social de las Medidas de Reducción del Riesgo de Desastre en los Proyectos de Inversión Pública*. MEF, Lima.



medidas de reducción de riesgo está justificado por el nivel de riesgo;²⁵ creación de plataformas de información sobre peligros y riesgos para apoyar a la toma de decisiones;²⁶ mejor transparencia y monitoreo.²⁷

Los gobiernos de México, Nicaragua y El Salvador emplean el Índice de Déficit por Desastre (IDD) del BID, que facilita una manera simple de medir la exposición fiscal y el potencial déficit de un país en caso de desastre. El índice también permite medir las implicancias presupuestarias de dicho evento subrayando la importancia de incluir este tipo de información en los procesos financieros y presupuestarios.²⁸

Estas iniciativas son nuevas por lo cual es demasiado pronto para determinar su impacto a largo plazo en las iniciativas de gestión del riesgo y reducción de la pobreza. Sin embargo, una primera evaluación permite identificar algunos factores de éxito, por ejemplo: incorporación del diagnóstico del riesgo, coordinación de diferentes actores en todos los niveles de gobierno, creación de alianzas estratégicas con instituciones académicas y de capacitación, programas de capacitación, desarrollo de una visión de inversión a largo plazo, alineación de decisiones de inversión con los planes de desarrollo.²⁹

Además de incorporar la GRD en los sistemas de financiamiento, varios países de América Latina han asignado recursos adicionales para reducir y corregir el riesgo, por ejemplo, el programa Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres en Perú, el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (Fopreden) en México y el Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia (que antes se llamaba Fondo Nacional de Calamidades). Estos fondos son complementarios a los presupuestos nacionales de emergencia y contingencia, y se centran en reducir el riesgo antes de que ocurra la emergencia. Los fondos se destinan a mitigar los peligros, reforzar la infraestructura vulnerable (escuelas, hospitales, saneamiento, redes de agua y electricidad), implementar sistemas de alerta temprana, rehabilitar los ecosistemas, etc.

3. Planes de seguro contra desastres

Los instrumentos financieros para el manejo del riesgo de desastres han existido desde hace décadas pero beneficiaban principalmente a las familias de medianos y altos ingresos, las grandes compañías y los gobiernos acaudalados. Las familias pobres, sobre todo familias cuyos miembros trabajan en el sector informal y tienen ingresos irregulares, no tienen acceso a estos instrumentos,³¹ y si están disponibles,

México: El caso de Fonden

Por su ubicación, México está expuesto a sismos ya que debajo de su territorio hay cinco placas tectónicas. Asimismo, cada año experimenta una larga temporada de huracanes que va de junio a noviembre. El gobierno viene implementando innovadores instrumentos financieros para evitar un colapso económico en caso de un desastre de gran escala.

Fue precisamente un desastre (el terremoto de 1985) lo que llevó al gobierno a adoptar el enfoque GRD ya que poco después de ese terremoto se creó el Sistema Nacional de Protección Civil (Sinaproc). En 1996, el gobierno creó un fondo de apoyo a la recuperación y reconstrucción posdesastre (Fonden) que a través de diversos instrumentos como fondos de reserva y soluciones para la transferencia del riesgo (conocidos como «cat bonds» o bonos de catástrofe) ayuda a los estados y las instituciones del país a responder a los desastres.

Los fondos de reserva de Fonden sirven para cubrir las necesidades básicas de las poblaciones más vulnerables en situaciones de emergencia, que incluye la reconstrucción de viviendas y de infraestructura social y productiva no asegurada. Fonden también apoya a agricultores de pequeña escala afectados por desastres naturales mediante pagos directos para compensar las pérdidas o programas de empleo temporal para el mejoramiento de infraestructura pública y la restauración del suelo y los recursos forestales. Fonden también financia iniciativas de prevención como diagnósticos del riesgo y estudios de impacto económico con relación a infraestructura vital como carreteras, hospitales, viviendas vulnerables, además de simulación computarizada de riesgos.³⁰

la mayoría de ellas no puede solventarlos. Sin acceso a seguros contra desastres, los pobres corren el riesgo de perder no solo sus ahorros sino también los activos que han forjado durante generaciones. Los gobiernos de los países en desarrollo enfrentan una enorme incertidumbre presupuestaria debido a lo impredecible de la ayuda internacional y el alto costo de la recuperación posdesastre,

²⁵ Provention. 2007. *Tools for Mainstreaming Disaster Risk Reduction: Economic Analysis*. Guidance Note 8. Provention Secretariat, Ginebra.

²⁶ Ejemplos: Sinpad (Perú), GEORiesgo (portal de información sobre riesgos de la Comunidad Andina), y Cemaden (Brasil).

²⁷ ONU 2011. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2011: Revealing Risk, Redefining Development*. ONU, Nueva York.

²⁸ Para más información sobre el IDD, consulte: Cardona, O. 2007. *Indicators of Disaster Risk and Risk Management: Program for Latin America and the Caribbean: Summary Report*. BID, Washington, DC.

²⁹ Campos García, A., Narvaez Marulanda, L. 2011. *Estudio Sobre la Implementación de Estrategias para Incorporar Criterios de Gestión de Riesgo en la Inversión Pública en América Latina*. UNISDR, Ginebra.

³⁰ Presentación del director de Fonden, Rubem Hofliger: La Experiencia de México en la Implementación del FONDEN y del FOPREDEN, México, 28 de noviembre de 2011.

³¹ Provention. 2006. *Disaster Insurance for the Poor? A Review of Microinsurance for Natural Disaster Risks in Developing Countries*. Provention, Ginebra.



por lo cual se ven forzados a desviar grandes sumas de los programas de desarrollo y reducción de la pobreza.³²

En América Latina, los planes de seguro contra desastres implementados a nivel de país y de hogares constituyen un buen método para fortalecer la resiliencia, acelerar los procesos de recuperación y apoyar los objetivos globales de desarrollo social y económico de largo plazo.

A nivel país, una experiencia destacable por la amplitud de su cobertura es el Seguro contra Catástrofes del Caribe, un servicio multinacional de seguros contra catástrofes creado y administrado por 16 gobiernos, que brinda cobertura a los países contra los impactos de eventos catastróficos como huracanes y terremotos, y les permite obtener liquidez rápidamente en función de ciertos parámetros. Las negociaciones iniciales permitieron obtener el apoyo del Banco Mundial, el Banco de Desarrollo del Caribe y los gobiernos de Canadá, Francia y Reino Unido. Con este fondo común de riesgos, los gobiernos del Caribe ahorrarán 40% en pagos de primas individuales.

Otros países también están adoptando esquemas de seguros diseñados para activarse en caso de emergencias causadas por catástrofes naturales. Colombia, El Salvador, Guatemala y recientemente Costa Rica han utilizado estos fondos, llamados CAT-DDO, para responder a varios desastres naturales, como el terremoto de 2009 en Costa Rica y las inundaciones en El Salvador en 2011.³³

En 2006, México fue el primer país en emitir el bono MultiCat (bono de catástrofe de riesgo múltiple) a través de un programa financiado por el Banco Mundial. El bono MultiCat es una herramienta financiera flexible que brinda cobertura contra terremotos y huracanes en ciertas áreas geográficas del país durante la vigencia del bono (tres años). Los inversionistas recuperan el dinero con intereses. Si ocurre un desastre de gran escala, el dinero se desembolsa inmediatamente al Gobierno de México. El bono contribuye a reducir la pobreza ya que cubre los fondos necesarios para actividades de recuperación luego de un desastre, minimizando la necesidad de desviar recursos de los programas sociales y otros esfuerzos de reducción de pobreza.

A nivel de hogares, también hay avances en la cobertura contra desastres para las familias. Un ejemplo es Agroasemex, una compañía de propiedad del Gobierno Federal de México especializada en seguros para la agricultura y la ganadería, que ofrece seguros contra catástrofes a los productores de pequeña escala. El objetivo del plan es evitar la desviación

de fondos en caso de eventos climáticos catastróficos. El monto, las primas y la compensación se calculan por región y la compensación se paga en función del nivel crítico de lluvias (llamado «desencadenante») por cultivo para cada fase del ciclo de siembra.³⁴

En Manizales (Colombia), el programa «Predio Seguro»³⁵ es un innovador esquema de subsidios cruzados que cuenta con el apoyo del gobierno local, gracias al cual las familias tienen acceso a cobertura contra catástrofes. El esquema consiste en la emisión de una póliza colectiva de seguros para proteger a los estratos más pobres de la población. El municipio local maneja los pagos y los reclamos de daños para cada predio; las tasas se calculan en función de los registros oficiales.

Después del terremoto de Haití de 2010 se estableció la plataforma Microinsurance Catastrophe Risk Organization (MiCRO) que otorga paquetes de microseguros a las poblaciones más pobres y vulnerables del país. Fonkoze, uno de los esquemas de la compañía, financiado por donantes como UKAid, Cosude, y el sector privado, apoya a los pequeños empresarios a recapitalizar sus negocios después de un evento climático extremo a través de préstamos y pagos en efectivo.

Perú ha sentado un precedente al establecer el primer esquema de seguros indexados para eventos relacionados con El Niño, un fenómeno que afecta a la costa norte del país con intensas lluvias. Este seguro preventivo se activa cuando las boyas meteorológicas de la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (NOAA) de los Estados Unidos registran una temperatura marítima de 24°C o más entre noviembre y diciembre, lo cual indica que habrá intensas lluvias en marzo y abril. Frente a esta situación, en enero y febrero se paga a los titulares de las pólizas para que puedan invertir el dinero en acciones preventivas.

En Bolivia, la Fundación Profin ha diseñado un seguro indexado que se está aplicando de manera experimental en cuatro provincias del altiplano norte y central. El Fondo de Transferencia del Riesgo combina incentivos para la reducción proactiva del riesgo con un índice flexible que se calcula en función de la pérdida individual. El índice se basa en los niveles de producción de los terrenos agrícolas caracterizados según su temperatura, humedad, precipitaciones y tipo de suelo. La productividad de estos terrenos es un indicador que determina si los eventos meteorológicos afectaron los niveles de producción (en cuyo caso, se procede a hacer el pago), o si fue por otros factores que deberían ser controlados por el agricultor.

³² Gutiérrez, M., Mommens, X. 2011. *Cambio Climático en América Latina y el Caribe: Riesgo Para el Sector de las Microfinanzas y Oportunidades Para la Adaptación*. BID, Nueva York.

³³ Gobierno de México, Banco Mundial. 2012. *Improving the Assessment of Disaster Risks to Strengthen Financial Resilience*. Banco Mundial, Washington, DC.

³⁴ Ver: González, A. 2009. *Insurance Applied to Agriculture: The Mexican Case*. International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, DC.

³⁵ Estudio de caso de Colombia: Cepal. 2007. *Information on Disaster Risk Management: Case Studies of Five Countries*. CEPAL, Santiago de Chile.



PRINCIPALES LOGROS

¿Cuáles son los principales logros de la región?

- Los gobiernos locales y urbanos integraron la reducción de desastres en las estrategias de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, garantizando el acceso de las poblaciones urbanas pobres a viviendas asequibles en zonas de bajo riesgo con una tenencia segura de la tierra, infraestructura adecuada y servicios básicos. Los programas de capacitación profesional ayudaron a las familias a generar más ingresos y reducir su vulnerabilidad a futuros desastres.
- Los niveles más altos de autoridad política asumieron la responsabilidad de la reducción de desastres, para lo cual incorporaron la GRD en los planes de desarrollo y los sistemas de inversión pública. Esto es evidente por el considerable incremento en los presupuestos nacionales asignados a la gestión del riesgo, que se capitaliza a través de paquetes financieros que estimulan la economía con inversiones en infraestructura y medidas que abordan las causas subyacentes del riesgo y apoyan la reducción de la pobreza.
- Hubo un importante avance en la integración de la GRD en los sistemas de inversión pública a través de la simulación computarizada del riesgo, diagnóstico del riesgo y análisis costo-beneficio. Estos sistemas garantizan que el gasto público contribuya a prevenir y mitigar futuros riesgos, y que el gasto directo en GRD contribuya a los objetivos de desarrollo de largo plazo.³⁶
- También hubo un significativo avance en el desarrollo de mercados de pólizas de seguros, gracias a lo cual los gobiernos y un gran número de familias en riesgo pueden acceder a mecanismos adecuados de protección social y transferencia de riesgo.

DESAFÍOS ACTUALES PARA AMÉRICA LATINA

Si bien se ha avanzado en la institucionalización de la gestión del riesgo a través de políticas nacionales y marcos legales, aún hay brechas significativas en la incorporación de la GRD³⁷ en los esfuerzos de reducción de la pobreza y los planes de desarrollo socioeconómico a largo plazo, lo cual se debe a la falta de desarrollo *per se*, es decir, es imposible incorporar la GRD en procesos de desarrollo que no existen.

Por otro lado, en algunos países la vinculación de los marcos políticos e institucionales de reducción de

desastres y adaptación al cambio climático con los programas de reducción de la pobreza se ha dado solo en el papel y no en la práctica. Asimismo, la integración de la GRD en los instrumentos políticos (ej. Documentos Estratégicos de Reducción de Pobreza - Derp) se limita en muchos casos a la preparación y respuesta ante desastres. El potencial de instrumentos como el Derp para abordar las causas subyacentes del riesgo no se ha explotado al máximo.

La percepción de que el gobierno y la comunidad internacional tienen la responsabilidad de cubrir las pérdidas causadas por los desastres es un gran obstáculo para una aplicación más amplia de los mecanismos de transferencia de riesgo.

Si bien los esquemas de seguros contra desastres están ganando terreno, se ven limitados por la falta de datos confiables sobre las condiciones meteorológicas locales y regionales. En varios países se han desarrollado nuevos métodos de indexación para ampliar la cobertura.

No obstante, se debe mejorar la integración funcional y colaboración entre las instituciones técnicas y científicas especializadas en meteorología, geología, geofísica, oceanografía y gestión ambiental a fin de monitorear múltiples riesgos.

³⁶ El PNUD afirma que cada dólar invertido en la prevención de desastres representa un ahorro de 7 dólares en los costos de respuesta y reconstrucción. Sin embargo, el cálculo del ahorro a nivel nacional sigue siendo un desafío. Uno de los estudios comparativos más completos al respecto es el siguiente: Banco Mundial y Naciones Unidas 2010. *Natural Hazards, Unnatural Disasters: The Economics of Effective Prevention*. Banco Mundial, Washington, DC. Este informe examina el gasto de los gobiernos en prevención y señala que generalmente es más bajo que el gasto de ayuda, que aumenta después de un desastre y permanece alto por varios años consecutivos. Sin embargo, una prevención efectiva depende no solo del monto destinado sino también de cómo se usan los fondos.

³⁷ Para más información, ver: La institucionalización de la gestión del riesgo de desastres: el enfoque de sistemas en América Latina en la pg. 27.

FACTORES CONTEXTUALES

QUE FACILITAN LA RESPUESTA EXITOSA DE AMÉRICA LATINA



Los desastres de gran escala que ocurrieron repetidas veces en la región impulsaron la creación de sistemas nacionales de defensa civil y los ya existentes se transformaron en sistemas nacionales de gestión de riesgos. Algunos ejemplos son el llamado que se hizo al gobierno en Chile para mejorar las estrategias de planificación territorial luego del terremoto de 2009; el fortalecimiento del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (Cepredenac) después del huracán Mitch; y la tragedia de Armero en Colombia, que dio lugar a una nueva fase de institucionalización de la GRD en el país.

Las herramientas y metodologías específicas para América Latina, como los indicadores de riesgo desarrollados por el BID y las evaluaciones de impacto económico y social realizadas por Cepal, sirvieron de apoyo a los países de América Latina para mejorar la evaluación y cuantificación de los riesgos que enfrenta la población. Asimismo, estas herramientas se utilizaron para diseñar intervenciones que permitan limitar las pérdidas

financieras y económicas causadas por sismos, inundaciones y otros fenómenos naturales, evitando la desviación de fondos de las iniciativas de reducción de la pobreza.

La incorporación de criterios de reducción del riesgo en los sistemas de inversión pública fue posible gracias a la intervención de algunas entidades que buscan mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión del riesgo en los gobiernos. Un ejemplo es el Modelo de Evaluación del Riesgo de Desastres y de Financiamiento del Riesgo desarrollado por el G20, la Oede y el Banco Mundial, y promovido en los países en desarrollo.

También, uno de los factores claves del éxito en América Latina fue la incorporación de los criterios de GRD en procesos de inversión pública, que a su vez está siendo promovido gracias a los esfuerzos de la región en mejorar la efectividad y eficacia de la gestión estatal, sobre todo a partir del nuevo paradigma de gestión pública promovido por la Oede y el Banco Mundial. En Perú, la metodología del presupuesto por resultados incluye productos medibles de GRD.

LECCIONES APRENDIDAS

- 1 Es posible abordar las causas subyacentes del riesgo que generan pobreza utilizando las herramientas y estrategias existentes en América Latina, Asia y África. Esto quiere decir que es posible reducir el riesgo sin tener que esperar un mayor nivel de desarrollo económico. Se puede hacer mucho desde ya, incluso en los países más pobres.
- 2 Las investigaciones realizadas en América Latina señalan que si se reduce el impacto económico de las catástrofes se protegen los recursos financieros nacionales, promoviendo crecimiento, estabilidad fiscal y la provisión de servicios públicos, a la vez que aumenta la disponibilidad de fondos para la inversión en desarrollo.
- 3 Los programas de reasentamiento preventivo desarrollan la resiliencia y mejoran la calidad de vida de las poblaciones urbanas pobres. Las experiencias de América Latina señalan factores de éxito, por ejemplo: integración de la GRD en los procesos de ordenamiento territorial, sólidos procesos de decisión, elaboración de normas adecuadas y opciones de vivienda asequible.
- 4 La experiencia de América Latina indica que el avance en el cálculo sistemático de las pérdidas y la visibilidad del impacto de los desastres hacen posible que los ciudadanos puedan exigir mayor rendición de cuentas por las pérdidas recurrentes y que los funcionarios públicos asuman la responsabilidad, lo cual crea incentivos políticos y económicos para generar mayor voluntad política para las acciones de GRD. La voluntad política es fundamental, más que factores técnicos o administrativos, para una sólida gestión del riesgo que incorpore la reducción de la pobreza.

CONTÁCTESE CON SOLUCIONES PRÁCTICAS

Para más información contacte a Max Watanabe, Coordinador del Programa de Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático de Soluciones Prácticas; mwatanabe@solucionespracticas.org.pe