

reconstrucción. Ha identificado a las ONG para las diferentes zonas en las que se ha dividido el programa de reconstrucción. Estas ONG van a identificar a los beneficiarios para los subsidios de viviendas, a trabajar estrechamente con las comunidades afectadas dando prioridad a las actividades de reconstrucción y supervisando todas las actividades de reconstrucción en sus respectivas zonas. Por lo tanto, los gobiernos locales tienen un papel menor en todo el programa de reconstrucción.⁷

97. La necesidad de involucrar a los gobiernos locales en la reconstrucción fue resaltada cuando el BID organizó la reunión del grupo consultivo para la reconstrucción de El Salvador. Este sugirió que los proyectos de reconstrucción deben ser designados y ejecutados en coordinación con las municipalidades (a través de su administración o bajo contrata), las asociaciones comunales y las organizaciones civiles que funcionan a nivel local. Además, los proyectos deben alentar a llegar a acuerdos entre las municipalidades, abrir líneas de financiamiento y otros mecanismos de crédito y ayuda mutua para las viviendas básicas en áreas rurales y proporcionar el soporte técnico a las municipalidades con el fin de fortalecer su capacidad de operación y gestión (BID, 2001b).

4.4 El Establecimiento de Fondos para los Desastres

98. En muchos países se están estableciendo fondos para desastres a nivel nacional para abordar las necesidades de corto plazo que siguen a un desastre. Hemos visto el Fondo Nacional para Desastres en Colombia y el fondo especial de alivio y reconstrucción, *Sonderfonds Aufbauhilfe*, luego de las inundaciones en Alemania. En lugares como Filipinas, India y Fiji se han establecido fondos nacionales similares para brindar soporte en caso de contingencias. La ventaja de crear un fondo de esta naturaleza es no tener que pedir una provisión presupuestaria a mitad del año fiscal para abordar las necesidades de recuperación y reconstrucción después de un desastre. Al utilizar los recursos acumulados antes que ocurra el desastre, los fondos sirven para aliviar los gastos del gobierno a nivel municipal, local, nacional y aun regional durante una crisis. Además, el fondo para desastres también puede apoyar *ex ante* alguna investigación especial de reducción del riesgo. El diseño institucional de

⁷ Los detalles del proyecto están disponibles en la siguiente página web:
http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/10/19/000094946_9910130709187/Rendered/INDEX/multi0page.txt

dichos fondos debe garantizar que no serán usados para otros fines y que las prioridades en el gasto no serán influenciadas por consideraciones políticas.

99. En 1996, el Gobierno de México estableció el Fondo para Desastres Naturales (FONDEN). El FONDEN se compone de tres fondos separados. El fondo de infraestructura se encarga de las reparaciones de infraestructura insegura. El fondo agrícola se encarga de la asistencia inmediata para restaurar la productividad de agricultores de pocos recursos. El fondo de asistencia se encarga de la asistencia a las víctimas de pocos recursos. Sin embargo el FONDEN no ha sido suficientemente capitalizado para cubrir sus obligaciones. En 1998, por ejemplo el presupuesto del FONDEN fue se cerca de \$227 millones, mientras se esperaba que sus gastos fueran superiores a \$500 millones (Varangis, 2001, Kreimer, y otros, 1999). Recientemente, el Banco Mundial ha entregado US\$404 millones en el 2002 para re-capitalizar el FONDEN y apoyar actividades de diferente índole relacionadas con la administración de desastres.

100. A nivel regional, la UE estableció un fondo de solidaridad para emergencias con un monto anual de mil millones de €. El BID ha establecido un Fondo de Emergencia para la Reconstrucción de Apoyo ante Desastres Inesperados dotado de US\$100 millones a ser utilizado para emergencias relacionadas con proyectos temporales de rehabilitación. El BID también ha establecido una Instancia de Prevención bajo el Sector Desastres bajo el cual puede aprobar préstamos de hasta US\$5 millones para financiar acciones para la reducción de riesgos relacionados con desastres naturales. Actualmente está preparando dichos préstamos para proyectos en Bolivia y la República Dominicana

101. A nivel estatal, en Andhra Pradesh, India, el Banco Mundial apoyó financieramente el concepto de establecimiento de un fondo para la reducción de la vulnerabilidad. El objetivo del fondo era proveer contrapartidas a los distritos para que promuevan entre las comunidades la realización de actividades de reducción de riesgos a nivel local. A nivel local, la ciudad de Manizales, en Colombia, golpeada por continuos deslizamientos, creó el fondo municipal para desastres con el 1 por ciento de las rentas de la ciudad como parte del Plan Integral para la Prevención y Atención de Desastres.

102. Independientemente del ciclo fiscal, estos fondos especiales para la gestión de desastres pueden ser muy útiles para que los gobiernos locales tengan acceso a fondos de manera inmediata. Estos fondos también pueden funcionar para incentivar a gobiernos locales y comunidades a que inviertan en actividades de mitigación y preparación sobre la base de contrapartidas. Sin embargo, un problema común es que no están suficientemente capitalizados. Una vez que el dinero se agota, la reposición de los fondos se atrasa.

4.5 El Soporte de las Redes de Seguridad

103. Los hogares pobres en América Latina están expuestos a un amplio espectro de riesgos. Esos riesgos son: mala salud, incapacidad, y decesos en la familia que se conocen como “shocks” de la idiosincrasia y la recesión económica, desastres naturales y conflictos, guerras civiles, que se conocen como “shocks covariantes”. Además de estos riesgos, algunos hogares sufren de incapacidad crónica para trabajar y ganarse el sustento. Financiar y asistir a las personas solamente durante desastres mientras que se ignora otros riesgos del hogar, no es un arreglo sostenible. Existe la necesidad establecida de apoyar las redes de seguridad social, especialmente en vista de la recesión económica y el gran desempleo en la década de los 90. Estas redes de seguridad funcionan como mecanismos *ex ante* y *ex post* en el tratamiento de desastres. En realidad, cuando se implementan estas redes de seguridad, la población está más preparada en situaciones pre-desastres y muestran más elasticidad en situaciones posteriores a desastres.

104. Las redes de seguridad funcionan mejor cuando están descentralizadas. La implementación de estas redes de seguridad a nivel local, reduce costos y mejora la orientación hacia el objetivo. Los gobiernos y administradores locales pueden estar mejor informados sobre los miembros de su comunidad y por tanto tener más capacidad para identificar a sus pobres. Los funcionarios del distrito de Karnataka en India, atribuyen a la descentralización el hecho que el flujo de información de las comunidades se haya incrementado diez veces. Esto ha servido para aumentar el tiempo de advertencia antes de desastres naturales y ha mejorado la capacidad del gobierno de atender y repeler desastres potenciales (Litvack, 1999).

105. Los gobiernos centrales son conscientes de la importancia de implementar redes de seguridad y de financiarlas. Los gobiernos locales que necesitan instituir redes de seguridad de manera apremiante, son los que menos tienen recursos propios para financiarlos. Los gobiernos subnacionales tampoco pueden tener suficientes recursos para implementar estos programas. En realidad, las redes de seguridad, si involucran programas de obras públicas, generalmente son onerosas. La solución ideal para la financiación de estos programas es a través de una combinación de recursos financieros provenientes del gobierno central, el subnacional y los gobiernos locales y mejorar la orientación hacia los objetivos. Por lo tanto, las transferencias intergubernamentales son más efectivas cuando se trata de transferencias específicas y acompañadas de contrapartidas de los gobiernos de menor nivel. En realidad, se puede introducir consideraciones de equidad a través de estas transferencias. Por ejemplo un gobierno local rico puede recibir un dólar del gobierno central por cada tres dólares que recaude y gaste en redes de seguridad, mientras que un gobierno local más pobre puede recibir tres dólares del gobierno central por cada dólar que recaude y gaste en redes de seguridad (Litvack, 1999).

106. Los ejemplos más comunes de redes de seguridad son los programas de empleo, fondos sociales y seguro social para los desempleados y ancianos. De estos, los programas de empleo y los fondos sociales han sido utilizados para la reducción de riesgos de desastres. Después de las inundaciones en Chiapas, el programa de empleo temporal (*PET*) del Gobierno de México proporcionó a las familias mucho más dinero adicional al permitirles trabajar en las cuadrillas de reconstrucción, un día a la semana. En el noreste de Brasil, el programa *Frente de Trabalho* facilitó empleo similar en periodos de sequía. Durante la sequía de 1979-84, el programa empleó a unos 3 millones de trabajadores en empleos de construcción y otros relacionados con la sequía (BID, 2000a).

107. Los fondos sociales utilizan el mapa de la pobreza para orientar las inversiones hacia los pobres. Con información sobre consumo, empleo, infraestructura básica, así como nutrición que fija los criterios para la elegibilidad en la orientación de la inversión, los fondos sociales financian proyectos en las regiones más pobres. El experimento del fondo social, como se la conoce hoy en día, comenzó con el Fondo Social de Emergencia (FSE) de Bolivia que fue lanzado en 1987 para mitigar el impacto adverso del ajuste estructural creando empleo y estableciendo los programas sociales de emergencia. Desde entonces, el concepto de los fondos sociales se ha difundido muy rápidamente, habiéndose

establecido programas similares en alrededor de 50 países. El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros organismos internacionales juegan un papel central en el proceso de difusión del modelo de fondo social (Banco Mundial, 1996, Reddy, 1998, Jørgensen and Domelen, 2001).

108. En términos de las áreas de intervención de los fondos sociales, a éstos se les conoce más por sus inversiones en infraestructura social, en particular salud, educación, abastecimiento de agua y saneamiento, aunque esta asignación varía mucho según el país. Aun cuando tienen como meta llegar a los más pobres y vulnerables, hay evidencia que los que no lo son también se benefician de los fondos sociales. En el área de gestión de riesgos de desastres, el papel de los fondos sociales es relativamente nuevo.

109. Después del huracán Mitch en Octubre de 1998, los Fondos de Inversión Social (FIS) en Honduras, Nicaragua y Guatemala financiaron proyectos de emergencia que comprendían la evaluación de daños, identificación de lugares para reubicar a las familias sin vivienda y sistemas de saneamiento. A inicios de Noviembre, los tres FIS comenzaron los trabajos de reconstrucción, centrándose en servicios sociales y de infraestructura de menor escala – puentes, escuelas, centros de salud, caminos, agua y saneamiento. En días, se desplazaron los equipos de atención de emergencia de los FIS y trabajaron con los gobiernos locales y ciudadanos para atender las necesidades de reconstrucción más urgentes. En Honduras y Nicaragua, en particular, los FIS tuvieron un papel importante ayudando a las comunidades a hacer frente y reconstruir después de los desastres naturales, aunque también hay opiniones que indican que estas FIS no fueron muy exitosas en la reconstrucción (Boschmann, 2003).

110. Los FIS en Honduras y Nicaragua analizaron los factores que les sirvieron para atender las necesidades locales urgentes. Llegaron a conclusiones similares en tres factores claves: (a) equipos FIS descentralizados han sido muy importantes para su efectividad; (b) mayor flexibilidad financiera y en procedimientos durante el periodo de emergencia resultó en una atención más rápida a las necesidades de los beneficiarios y (c) el trabajo estrecho con las comunidades y municipalidades fue invaluable

circunscrita a la capacidad de pago. El planteamiento de un seguro integral que comprenda tanto programas privados como los financiados por el sector público, al igual que el auto-seguro, sería más útil en el contexto de gobiernos locales en América Latina.

114. Los mercados de seguros en América Latina están subdesarrollados y su actual capitalización es insuficiente en comparación con el valor de los bienes potencialmente en riesgo. La infraestructura pública, las compañías de servicios públicos y el sector agrícola e informal no están asegurados o no tienen suficiente cobertura contra riesgos de desastres naturales. En el nivel macro, los problemas tanto del lado de la demanda como de la oferta impiden el crecimiento del mercado de los seguros en la región. Por el lado de la demanda, el mayor obstáculo es que los gobiernos tienden a sacar de apuros a las partes no aseguradas después de un desastre, por razones legales y políticas, mientras que por el lado de la oferta, el conjunto de los riesgos es demasiado pequeño para hacer viable los seguros. (BID, 2000b, Freeman y Martin, 2001).

115. A nivel local, las perspectivas se forman de manera diferente. Por ejemplo, en el Caribe, el producto estándar ofrecido por la industria aseguradora al propietario promedio es oneroso, más de la mitad de la prima que paga el asegurado se asigna para comisiones, utilidad, marketing y gastos administrativos. La aseguradora presta poca atención al riesgo de desastres y la industria no ofrece al asegurado algún incentivo para reducir el riesgo. (Vermeiren, 2000).

116. A nivel de los gobiernos locales, una cobertura inadecuada puede ser atribuida a la poca percepción de los riesgos, al seguro caro o a la falta de fondos para pagar por el seguro. Se necesita un planteamiento gradual para mejorar la cobertura de seguros. Puede comenzar con una evaluación convincente del riesgo, seguido de un seguro para las instalaciones más críticas. Se requiere determinar el costo-efectividad de la cobertura del seguro antes de tomar una decisión para asegurar sus edificios y activos. Puede ser que no sea ni necesario o puede no haber capacidad de pago para asegurar todos los edificios y bienes que posee el gobierno local. El auto-seguro también puede introducirse a través de la creación de un fondo de renovación de construcciones a nivel de gobiernos locales con aportes anuales que pueden ser utilizados para reparaciones o reposición de sus edificaciones.

117. Una de las maneras de cómo habría alternativas de seguro más baratas que ofrecer al gobierno local y residentes y ampliar el conjunto de los riesgos sería a través de la creación de programas de seguro financiados públicamente y basada en grupos. El programa de seguros basado en grupos ofrece incentivos a las personas para que se agrupen e inicien mejoras en su entorno físico con el fin de clasificar para los beneficios del seguro. El plan de Seguro Integral de Grupo para Propietarios de Viviendas en Sta. Lucía es un ejemplo exitoso de un programa de seguro de propiedad basado en grupo y de mitigación del riesgo (Vermeiren, 2000). A pesar de la preponderancia del seguro del sector privado, ciertos países desarrollados han comenzado a ofrecer apoyo para los seguros de propietarios de inmuebles. Y hay una serie de programas de seguros financiados por estados. En los EE.UU., el Programa Nacional de Seguro contra Inundaciones (NFIP, en inglés) ofrece cobertura contra inundaciones en comunidades elegibles. Además, el Fondo contra Huracanes de Florida y la Administración Sísmica de California se establecieron para administrar programas de seguros subvencionados por el estado contra pérdidas por huracanes y terremotos, respectivamente, (Kliendorfer and Kunreuther, 1999). También Francia y España subvencionan planes de seguros con fondos públicos (Freeman y Martin, 2001 & Charveriat, 2000). La mayoría de estos programas con mandato público han combinado el seguro con mitigación que también muestra la importancia del seguro como un mecanismo ex ante para la reducción del riesgo.

4.7 Las Micro Finanzas

118. Las micro finanzas son servicios financieros sin garantía que consisten en ahorros, crédito y seguro que ofrecen las organizaciones no gubernamentales e instituciones financieras. Para los hogares y comunidades pobres, es a la vez una alternativa al seguro y a las redes de seguridad social por mandato público. Fueron concebidas originalmente como un programa de alivio a la pobreza y su impacto en la reducción de la volatilidad de los ingresos y el consumo ha hecho que emerjan como un instrumento importante en la gestión del riesgo en la última década.

119. Las micro finanzas, como instrumento, ayudan a los hogares pobres a diversificar sus ingresos según la fuente y la estación. También diversifican los ingresos según quien las percibe pues ofrece

oportunidades a las mujeres de ganar su sustento. Una multiplicidad de oportunidades para percibir ingresos y acumular bienes a través de las micro finanzas ayudan a los hogares pobres a enfrentar mejor los desastres (Pitt, 2000). El acceso a servicios de crédito, ahorro y seguro a través de las micro finanzas también puede aliviar la inseguridad transitoria y crónica de tres maneras. Primero, el crédito o los ahorros pueden ofrecer capital para la financiación de insumos, trabajo y equipos para la generación de ingresos. Segundo, el acceso al crédito y ahorros financieros líquidos permite a los hogares a adoptar estrategias preventivas de ahorro más efectivas. Tercero, los servicios financieros podrían estabilizar más eficientemente el consumo de alimentos y otros bienes esenciales durante periodos de escasez. Las tres funciones ayudan a aliviar problemas de ingresos y consumo y a reducir la inseguridad alimentaria (Zeller, 1999). Por tanto, las micro finanzas actúan como un mecanismo de gestión del riesgo *ex ante* y *ex post*.

120. El rol de las micro finanzas como mecanismo para hacer frente a desastres fue documentado extensamente por primera vez durante las inundaciones de 1998 en Bangladesh. Durante el periodo de junio a setiembre de 1998, las inundaciones afectaron más de dos tercios del país, causando extenso daño a la agricultura, bienes personales y a la infraestructura. Las Instituciones de Micro Finanzas (IMF), que atendieron a millones de hogares en Bangladesh, ayudaron a sus clientes a través de préstamos de emergencia de corto plazo para satisfacer las necesidades de consumo inmediatas. Los IMF también reprogramaron los pagos de los préstamos y permitieron a sus miembros retirar efectivo de sus ahorros obligatorios. La amplia red de IMF también sirvió para distribuir ayuda durante las inundaciones. Una vez que las inundaciones cedieron, los IMF ofrecieron préstamos para la recuperación y reconstrucción. Aunque todas las IMF, grandes y pequeñas, lucharon para mantener su liquidez y reportaron pérdidas significativas de capital a nivel institucional, éstas sobrevivieron a la crisis (Brown y Nagarajan, 2000, Nayar y Fasal, 1999).

121. La experiencia de las inundaciones de Bangladesh ha creado una nueva conciencia entre las instituciones de micro finanzas de la necesidad que existe para ofrecer facilidades y productos especiales para la gestión del riesgo. Se están desarrollando productos y servicios especiales tales como los programas flexibles de ahorros, préstamos de emergencia de corto plazo y el micro-seguro para ayudar a las familias. Sin embargo, estos servicios necesitan una inversión considerable en

desarrollo del producto y prueba piloto de los mismos. También se podría decir que las mismas instituciones de micro finanzas no han mostrado mayor interés en desarrollar servicios y productos dirigidos a la gestión del riesgo. Es ahí donde los gobiernos nacionales y locales pueden apoyar a las instituciones de micro finanzas a través de la provisión de subsidios e incentivos. Su objetivo sería el de desarrollar un producto o servicio y no realmente manejar el programa y por lo tanto, la carga fiscal de dicho subsidio no necesita ser muy alta. Los gobiernos locales también pueden buscar asistencia de las instituciones de micro finanzas en la implementación de programas de gestión del riesgo con base en las comunidades.

122. El Fondo Multilateral de Inversiones del BID reconoció la necesidad de apoyar a las Instituciones de Micro Finanzas con el fin de responder ante desastres naturales. Ha aprobado US\$ 10 millones dirigido mecanismos de financiamiento de emergencia para desastres naturales. La facilidad garantizará la disponibilidad de recursos para contingencias tanto para las micro empresas como para las instituciones de micro finanzas de manera que puedan retomar su auto sostenibilidad financiera y operativa después de haber afrontado las consecuencias adversas de los desastres naturales (BID, 2001c)

5 Conclusiones y Recomendaciones

123. El financiamiento de los riesgos de desastres a través de mecanismos alternativos diferentes es una idea relativamente nueva en países en desarrollo. En países desarrollados, el sistema de seguros e incentivos funciona desde un buen tiempo atrás. Los nuevos instrumentos financieros, como los bonos para catástrofes y para los derivados climáticos han emergido y son comercializados. Pero todavía, la disciplina en el manejo de riesgos de desastres tienen un atraso frente al manejo ambiental, para lo cual se están utilizando instrumentos económicos desde comienzos de la década de los 70. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha documentado más 60 impuestos en vigencia en diferentes países para el control del aire, agua, contaminación de la tierra, residuos sólidos y contaminación por ruidos. Además de estos impuestos, existen tarifas, recargos por incumplimiento de las normas, sistemas de depósito y reembolso, sistemas de comercialización de permisos, bonos contingentes al desempeño ambiental y subsidios para la protección ambiental (CEPAL y PNUD, 2002).

124. Existe la necesidad de combinar los recursos públicos como privados para el manejo de riesgos de desastre y desarrollar una gama de incentivos para su implementación. Los hogares y comunidades siempre van a depender de programas con fondos públicos en lo referente a la preparación, atención y recuperación. Sin embargo, los programas con fondos públicos corren el riesgo de dejar fuera los esfuerzos privados para mitigar riesgos o alentarlos a comprometerse en prácticas inseguras (Vatsa y Krimgold, 2000). Por lo tanto, es necesario marcar el equilibrio entre el mandato público y la responsabilidad privada para el manejo de riesgos de desastres.

5.1 Estrategia Financiera para la Inversión en Mitigación a Nivel Local

125. Sobre la base del reconocimiento de un enfoque más amplio en el manejo de riesgos de desastres, se puede proponer una estrategia de múltiples ramales para invertir en la preparación y mitigación a nivel local. Estas serían: a. Mantener a los gobiernos locales a través de la asignación y transferencia de recursos, b. Financiar programas de mitigación con base en la comunidad; c. Asociarse con instituciones financieras para incentivos de mitigación y d. Mantener redes de seguridad social a nivel local.

126. *a. Mantener a los gobiernos locales a través de asignaciones y transferencia de recursos:* Los desastres son un tema concurrente. Se apela a la jurisdicción de todos los niveles de gobierno: nacional / provincial / estatal y local. Los fondos locales para la gestión del riesgo de desastres son siempre limitados y las transferencias nacionales y estatales siguen siendo la fuente más importante de financiamiento de las ciudades. Por lo tanto, los gobiernos centrales y estatales necesitan proveer préstamos condicionales con contrapartidas a los gobiernos locales, sobre la base de una evaluación de los riesgos de desastres de las regiones y ciudades. Además, una parte de ciertas rentas fiscales también puede ser asignada para el desarrollo de la capacidad local. Siempre es preferible proveer de fondos con contrapartidas a los gobiernos locales, pues ofrece incentivos para que los gobiernos locales recauden sus propias fuentes y se comprometan más en actividades de mitigación. Las transferencias necesitan estar ligadas a inversión de capital en actividades de preparación y mitigación, mientras que las asignaciones de rentas pueden ser utilizadas para el mantenimiento de facilidades y servicios.

127. Por ejemplo, en Bolivia, existen tres Departamentos que representan un alto grado de riesgos de desastres: Chuquisaca, Oruro y Potosí. En estos Departamentos, el 66 por ciento de las Municipalidades están expuestas permanentemente a riesgos de desastres. En el resto de los departamentos del país, el riesgo y la vulnerabilidad tiene una distribución uniforme, con tendencias entre bajas y medianas. Sobre la base de esta clasificación de esos Departamentos en términos de riesgos de desastres, el gobierno nacional ha asignado recursos adicionales para el desarrollo de la capacidad local en el manejo de riesgos de desastres.

128. *b. Financiar programas de mitigación con base en la comunidad:* Los programas con base en la comunidad, un enfoque de la mitigación más eficaz en función de los costos, pueden ser financiados a través de diferentes mecanismos. Nuevamente, mientras debe haber incentivos para que la comunidad asuma actividades de mitigación, éstas también necesitan contribuir con sus propios recursos. En Bolivia, por ejemplo, la intensa deforestación a lo largo de las laderas que dan al Río Grande en el distrito municipal de San Julián ha incrementado de manera significativa los riesgos de inundación. El proyecto de manejo de riesgos financiado por GTZ ha sido exitoso al combinar los recursos del gobierno municipal, las comunidades y otros grupos interesados como la Cruz Roja y los Comités de Defensa Civil. A nivel de las comunidades, se ha preparado, 45 planes de manejo de riesgos. El Proyecto Impacto, implementado por Oficina Federal de Administración de Emergencias (FEMA, en inglés) en los EE.UU. ha sido otro ejemplo de la combinación de fondos públicos y fondos comunitarios para la implementación de proyectos de mitigación con base en la comunidad.

129. El soporte financiero para estos proyectos proviene de diferentes fuentes, de gobiernos, de las ONG, donantes e instituciones financieras locales. El Costo de las transacciones que involucran a instituciones financieras, redes comunales y trabajos de auto-ayuda son siempre menores comparados con los proyectos financiados por los grandes gobiernos. Es necesario que las instituciones financieras locales cuenten con las políticas y reglamentos necesarios para el financiamiento de estas iniciativas con base en la comunidad.

130. *c. Asociarse con instituciones financieras para incentivos de mitigación:* También es importante para los gobiernos en diferentes niveles establecer asociaciones con instituciones financieras para la promoción de mecanismos de manejo de riesgos. Por ejemplo, el mercado de los seguros para riesgos catastróficos en la región del Caribe sigue siendo un Mercado “débil” caracterizado por precios “altos” y “baja” transferencia de riesgo. Estas carencias del mercado que explican la falta de desarrollo de seguros contra catástrofes en la región podrían ser abordadas solo a través de las intervenciones del sector público. (Auffret, 2003). Igualmente, los gobiernos, las ONG y los donantes pueden trabajar con las IMF para desarrollar mecanismos de préstamo y ahorro más flexibles a los cuales puedan tener acceso los hogares cuando afronten desastres y o crisis mayores.

131. *d. Mantener redes de seguridad social a nivel local:* Las medidas dirigidas a los miembros más pobres dentro de la población tienen el potencial para reducir su vulnerabilidad. En combinación con una variedad de acciones ambientales y productivas, estas pueden mejorar la capacidad tanto de las personas como las familias para una rápida recuperación después de estos eventos. Lo que se requiere en un concepto ampliado de las redes de seguridad social, que combine la red de seguridad básica con redes de seguridad ambiental y económicas. (Barahona, y otros, 1999). Como se vio anteriormente, el nivel de gasto en seguridad social es bajo en América Latina. Los gobiernos nacionales necesitan aumentar el gasto en redes de seguridad social, con mayor autoridad y flexibilidad de los gobiernos locales para implementar estas redes de seguridad. Sin embargo, a veces las redes de seguridad son mal utilizadas a nivel local, que requiere dispositivos de seguridad en su orientación e implementación.

5.2 Instrumentos y Servicios Financieros para el Manejo de Riesgos de Desastres

132. Posterior a las amplias estrategias descritas anteriormente, se puede diseñar y promover los instrumentos y servicios para el manejo de riesgos de desastres. Estos instrumentos y servicios – seguros, micro finanzas, fondos sociales, programa de obras públicas, etc. – fueron tratados en la Sección 4 en el contexto de América Latina. Muchas de estas aplicaciones de protección social están en ciernes con respecto a la reducción de riesgos de desastres. En realidad, a excepción de los seguros, estos instrumentos no están generalmente asociados con el manejo de riesgos de desastres. Será

necesario un fuerte apoyo de la política pública a estas medidas, lo que podría efectivamente unir el concepto de protección social y el manejo de riesgos de desastres.

133. Estos instrumentos y servicios financieros a veces se tratan en términos de mecanismos *ex ante* y *ex post*. Sin embargo, la distinción entre *ex ante* y *ex post* es meramente contextual. En realidad, estos instrumentos podrían ser utilizados igualmente como *ex ante* y *ex post*. Los seguros, generalmente son considerados mecanismos *ex post*. Sin embargo, un seguro efectivo siempre está combinado con la mitigación. Dentro de ciertas medidas de reducción de riesgos vigentes, las primas de seguros son más viables. Los Ahorros y préstamos de los servicios de micro finanzas, son útiles en reducir riesgos antes del desastre y aliviar necesidades de ingresos y consumo posteriores al desastre. Igualmente, los fondos sociales pueden financiar programas de mitigación, así como la reconstrucción post desastre. Es más crítico evaluar cual de las intervenciones es más sostenible y eficaz en función al costo en una etapa dada del riesgo de desastres. También es necesario que estos instrumentos y servicios sean particularmente reconocidos y promovidos para el manejo de riesgos de desastres.

134. Sin embargo, el desarrollo de estos instrumentos y servicios financieros necesitan innovación y apoyo de la política pública. Por ejemplo, los fondos sociales y las micro finanzas recién han emergido como mecanismos de manejo de riesgos. Igualmente, se puede introducir una gran variedad en seguros para hacerlos más atractivos y al alcance de los potenciales aseguradores. Los bancos multilaterales de desarrollo y los donantes pueden jugar un papel importante en el desarrollo de estos instrumentos y servicios.

135. Además de estos instrumentos financieros y redes de seguridad, se necesita establecer una serie de facilidades para mejorar el manejo de riesgos de desastres a nivel local. Estas se tratan a continuación:

136. *Inversión en Infraestructura de Servicios de Emergencia:* Es imperativo que todos los gobiernos locales inviertan en una infraestructura básica de administración de emergencias. Puede incluir advertencias oportunas, servicio de bomberos, medicina de emergencia y equipos de rescate. Centrarse en estos servicios básicos de emergencia es el primer paso para la práctica sostenible de gestión de

riesgos de desastres. Estos servicios deben ser financiados sobre una base regular en esquema de desarrollo a nivel local. Estos recursos a nivel de gobiernos locales contribuyen al conjunto nacional de recursos a los que tendrán acceso las entidades públicas en caso de desastres mayores.

137. *El Establecimiento de un Fondo de Reserva:* Siempre es muy útil establecer un fondo de reserva a través de las asignaciones presupuestarias y las rentas. El fondo de reserva puede ser pequeño, pero juega un rol importante en el tratamiento de contingencias y en el apoyo a programas más pequeños de desarrollo de capacidad y educación comunal. El fondo de reserva debe ser visto como parte esencial de las finanzas municipales. Por ejemplo, como se trató anteriormente, el FOPAE que fue establecido para la ciudad de Bogotá pudo ser capitalizado posteriormente. Además, sus fondos deben ser utilizados para fines específicos solamente y por lo tanto estos fondos deben estipularse con las medidas de protección legal adecuadas.

138. *Seguro de Protección para Instalaciones Críticas:* Los gobiernos locales necesitan tomar seguros para sus bienes de manera gradual. Puede ser que no sea posible para ellos asegurar todas las edificaciones e instalaciones cívicas de inmediato. Es importante priorizar. Las instalaciones críticas en el área de energía y gas pueden ser aseguradas en primera instancia, seguidas de otros servicios. Para los edificios de propiedad de gobiernos locales, se puede establecer un fondo a través de una contribución anual. Este fondo de renovación puede ser utilizado para la reparación de edificaciones antiguas o para reponerlas cuando estas colapsen por causa de los desastres.

139. *Compartiendo el costo de la Reconstrucción:* Aun en una situación ideal, las finanzas locales serían inadecuadas para cubrir el costo de la reconstrucción posterior a un desastre. Los gobiernos locales van a necesitar ayuda financiera de los gobiernos estatales y centrales, aun de la asistencia internacional. Sin embargo, es necesario que los gobiernos locales proporcionen una porción de los fondos como contrapartida para la reconstrucción. Mejora sus intereses en juego y su participación en programas de reconstrucción. Los bancos internacionales de desarrollo piden que se establezca un organismo especial cuando financian un programa de reconstrucción a gran escala después de un desastre. Aunque puede ser una estrategia más eficiente en la implementación, el rol del gobierno local

debe ser reconocido en un programa de reconstrucción. La provisión de una contraparte económica es el primer paso hacia la participación y compromiso de los gobiernos locales.

140. Se debe tomar en cuenta que la transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales es una tendencia positiva, en la medida que los gobiernos locales que asumen dichas responsabilidades están preparados para ellas y son capaces de movilizar sus propios recursos. En vista que los desastres tienden a abrumar a las entidades públicas, los gobiernos locales siempre tendrán la necesidad del soporte del gobierno central y estatal. Sin embargo, un equilibrio más apropiado de las capacidades y recursos entre los diferentes niveles de gobierno en un país, constituiría un sistema más viable y sostenible en el manejo de riesgos de desastres.

6 Referencias

- Ahmad. Ehtisham y Baer. Katherine.** (1997). "Colombia". In. Teresa Ter-Minassian (ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. International Monetary Fund. Washington, D.C.
- Albala-Bertrand. J.M.** (2002). *Urban Disasters and Globalization*. Posted on http://www.proventionconsortium.org/files/conference_papers/albalabertrand.pdf.
- Albala-Bertrand. J.M.** (1993). *Political Economy of Large Natural Disasters*. Oxford: Clarendon Press
- Barahoana. Juan Carlos, Doryan. Eduardo, Sachs, Jeffery y Larrain. Felipe.** (1999). *Facing Natural Disasters in a Vulnerable Region: Hurricane Mitch in Central America (Lessons Learned)*.
- Bartone. Carl R** (2001). "The Role of the Private Sector in Municipal Solid Waste Service Delivery en Developing Countries: Keys to Success". en. *The Challenge of Urban Government, Policies and Practices*. Ed. Mila Freire and Richard Stren. El Banco Mundial Institute. Washington, D.C.
- Benson. Charlotte, Clay. Edward, Michael. Franklyn V., Robertson. Alastair W.** (2001). *Dominica: Natural Disasters and Economic Development in a Small Island State*. World Bank. Disaster Risk Management Working Paper Series No. 2 Washington, D.C.
- Bird, Richard.** (2000). *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes*. Sustainable Development Department. Inter-American Development Bank. Washington, D.C.
- Boschmann, Nina.** (2003). Comunicación personal.

- Brennan. Tom** (2001). Untitled. Puesto en http://www.hyogo.uncrd.or.jp/ws2001/proceedings/ws_cdrom/6_symposium/6-4_panel3/6-4-2_brennan/brennan.pdf
- Brown. Warren y Nagarajan, Geeta.** (2000). *Bangladeshi Experience in Adapting Financial Services to Cope with Floods, Implications for the Microfinance Industry*. Microenterprise Best practices. USAID and DAI. Washington, D.C. Puesto en www.mip.org.
- Burki. Shahid, Perry. Guillermo y Dillinger. William.** (1999). *Beyond the Center: Decentralizing the State*. World Bank Latin America and Caribbean Studies, Washington, DC: World Bank.
- Campbell. Tim** (1997). *Innovations and Risk Taking, The Engine of Reform in Local Government in Latin America and the Caribbean*. El Banco Mundial. Washington, D.C.
- Campbell. Tim, y otros.** (1991). *Decentralization to Local Government in Latin America and the Caribbean: National Strategies and Local Response in Planning, Spending, and Management*. World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department, Washington, DC.
- Charvériat. Céline** (2000). *Natural disasters in Latin America and the Caribbean: An Overview of Risk*. BID, Research Department Working Papers Series; 434, Washington D.C.
- Dillinger. William** (1994). *Decentralization and its Implications for Service Delivery*. Urban Management Programme Discussion Paper #16, Washington, D.C. El Banco Mundial.
- Ebel. Robert D. y Vaillancourt. François.** (2001). "Fiscal Decentralization and Financing Urban Governments: Framing the Problem". en. *The Challenge of Urban Government, Policies and Practices*. Ed. Mila Freire and Richard Stren. El Banco Mundial Institute. Washington, D.C
- CEPAL y PNUD.** (2002). *Financing for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean, From Monterrey to Johannesburg*. World Summit on Sustainable Development. Johannesburg.
- Faguet. Jean-Paul.** (2000). *Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia*. Puesto en <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/wps2516.pdf>.
- Freeman. Paul K. y Martin. Leslie A.** (2002). *National Systems for Comprehensive Disaster Management: Financing Reconstrucción*. Phase II Background Study, Diálogo de Políticas Regionales. Inter-American Development Bank, Washington D.C.
- Freeman. Paul K. y Martin. Leslie A.** (2001), *National Systems and Institutional Mechanisms for the Comprehensive Management of Disaster Risk*. Phase I Working paper, Natural Disaster Dialogue First Meeting, Inter-American Development Bank, Washington D.C.
- Freeman. Paul, y Kunreuther. Howard.** (1997). *Managing Environmental Risk through Insurance*. Boston/Dordrecht/London: Kluwer Academic Publishers.
- Gilbert. Roy, y Kreimer. Alcira.** (1999). *Learning from el Banco Mundial's Experience of Natural Disaster Related Assistance*. Disaster Management Facility, World Bank.
- Inter-American Development Bank.** (2001a). *Fiscal Decentralization: Issues and Challenges*. Washington D.C.

- Inter-American Development Bank.** (2001b). *Considerations for Reconstrucción*, Consultative Group Meeting for the Reconstrucción of El Salvador. Puesto en <http://www.iadb.org/extr/events/Reconst.PDF>.
- Inter-American Development Bank.** (2000a). *Social Protection for Equity and Growth*. Washington, DC.
- Inter-American Development Bank** (2000b). *Facing the Challenge of Natural Disasters in Latin America and the Caribbean: An BID Action Plan*. Washington D.C.
- Inter-American Development Bank.** (1997). *Latin America after A Decade of Reforms: Economic and Social Progress*. (Distribuido por Johns Hopkins University Press para el Banco Inter-Americano de Desarrollo).
- Jørgensen, Steen Lau y Van Domelen, Julie.** 2001. "Helping the Poor Manage Risk Better: The Role of Social Funds". en. *Shielding the Poor: Social Protection in Developing Countries*. Ed. por Lustig, Nora.. Brookings Institution and the InterAmerican Development Bank: Washington, D.C.
- Keipi, Kari. y Tyson, Justin.** (2002). *Planning and Financial Protection to Survive Disasters*. Sustainable Development Department. Technical Paper Series. Inter-American Development Bank. Washington, D.C.
- Kleindorfer, P. R. y Kunreuther, H. C.** (1999). "Challenges Facing the Insurance Industry in Managing Catastrophic Risks". en Froot, K. A. (ed.) *The Financing of Catastrophe Risk*. Chicago, University of Chicago Press: 149-189.
- Kreimer, Alcira y otros.** (1999). *Managing Disaster Risk in Mexico: Market Incentives for Mitigation Investment*. Disaster Risk Management Series 1. World Bank.
- Litvack, Jennie y Seddon, Jessica** (eds). (1999). *Decentralization Briefing Notes*." World Bank. Washington, D.C:
- Litvack, Jennie** (1999). Decentralization of Safety Nets. In. Jennie Litvack and Jessica Seddon (ed). *Decentralization Briefing Notes*." World Bank. Washington, D.C:
- Litvack, Jennie, Ahmad, Junaid y Bird, Richard.** (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Sector Studies Series, Poverty Reduction and Economic Management, World Bank. Washington, D.C.
- Lustig, Nora** (ed.) (2001). *Shielding the Poor: Social Protection in Developing Countries*. Brookings Institution and the InterAmerican Development Bank: Washington, D.C.
- Mackenzie, G.A. y Ruiz, José-Luis.** (1997). "Bolivia". In. Teresa Ter-Minassian (ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. International Monetary Fund. Washington, D.C.
- Nayar, Neena y Faisal, M.** (1999). "Microfinance Survives Bangladesh Floods". *Economic and Political Weekly*.
- Peterson, George C.** (1997). *Decentralization in Latin America, Learning through Experience*. El Banco Mundial. Washington, D.C

- Pitt, Mark.** (2000). “*Relevance of Microfinance for Disaster Mitigation*” Paper Presented at the PNUD-World Bank Sponsored Colloquium on Microfinance: Disaster Risk Reduction for the Poor. World Bank, Washington, D.C.
- Reddy, Sanjay.** (1998). *Social Funds in Developing Countries: Recent Experiences and Lessons*. New York: UNICEF.
- Ribot, Jesse C.** (2001). *Decentralized Natural Resource Management, Nature and Democratic Decentralization in sub-Saharan Africa*, A summary report prepared for the UNCDF symposium on Decentralization Local Governance in Africa, Puesto en <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/cssdext.nsf/15ByDocName/Publications>.
- Shah, Anwar** (1999). “Intergovernmental Transfers and Grants”. en. Jennie Litvack y Jessica Seddon (eds). *Decentralization Briefing Notes*. World Bank. Washington, D.C.
- Spahn, Paul Bernd y Föttinger, Wolfgang** (1997). “Germany”. In. Teressa Ter-Minassian (ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. International Monetary Fund. Washington, D.C.
- Stren, Richard** (2002) *Decentralization: False Start or New Dawn?* Habitat Debate. UN-HABITAT. March 2002. Vol. 8 No. 1
- Stren, Richard.** (2001). “Financial Management—Revenue Raising, Editor’s Introduction”. En. *The Challenge of Urban Government, Policies and Practices*. Ed. Mila Freire and Richard Stren. El Banco Mundial Institute. Washington, D.C
- Naciones Unidas** (1998). *World Urbanization Prospects. The 1996 Revision*. (Department of Economic and Social Affairs, Population Division). (New York: Naciones Unidas).
- Varangis, Panos.** (2001). “Innovative Approaches to Cope with Weather Risk in Developing Countries”. *The Climate Report*, Vol. 2, No. 4, Fall 2001.
- Vatsa, Krishna. Y Krimgold, Frederick.** (2000). “Financing Disaster Mitigation for the Poor”. In. *Managing Disaster Risk in Emerging Economies*. Ed. Alcira Kreimer y Margaret Arnold. World Bank.
- Vermeiren, Jan C.** (2000). “Risk Transfer and Finance Experience in the Caribbean”. En. *Managing Disaster Risk in Emerging Economies*. Ed. Alcira Kreimer y Margaret Arnold. World Bank.
- Vries, Jaap de, Schuster, M., Procee, Paul y Mengers, Harry.** (2001). *Environmental Management of Small and Medium Sized Cities in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank. Washington, D.C.
- World Bank** (2001). *Decentralization*. Puesto en: <http://lnweb18.worldbank.org/cssd/essdext.nsf/15ByDocName/ThemesandIssues>.
- World Bank.** (1997). *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Oxford: Oxford University Press for el Banco Mundial.
- World Bank.** (1996). *Participation in Social Funds*. El Banco Mundial Participation Source Book. Washington, D.C.

Zeller, Manfred (2001) "The Safety Net Role of Micro-Finance for Income and Consumption Smoothing." In. *Shielding the Poor: Social Protection in Developing Countries*. Ed By Nora. Lustig. Brookings Institution and the InterAmerican Development Bank. Washington, D.C.

Anexo

Medidas de Mitigación con Base en la Comunidad

Peligro	Medida de Mitigación de la Comunidad
Inundación	Construcción y mantenimiento de terraplenes por las comunidades Prácticas agrícolas que reflejen conocimiento local de las condiciones frente a inundaciones Plantar árboles que puedan subsistir periodos de sumergimiento Desarrollo forestal comunal (para utilizarse en fortalecer las estructuras de protección) Establecimientos de sistemas de pronóstico y advertencias climáticas Mapeo de áreas con tendencia a las inundaciones Fortalecimiento de las viviendas (bases, elevar los zócalos) y mejor selección de lugares para edificaciones públicas Mejorar los caminos urbanos y rurales Construcción de plataformas usando madera, bambú, etc.
Huracán	Sistemas de advertencias de tormentas Educación pública y campañas de sensibilización respecto de sistemas de advertencia y amenaza de huracanes Albergues multipropósito, contra ciclones, construidos y mantenidos por la comunidad Fortalecimiento e integración de las redes de comunicación Fortalecimiento de las viviendas Mapeo de los inicios de la tormenta
Lluvias fuera de temporada	Nivelación de los terrenos para prevenir el estancamiento de las aguas Drenaje de los campos para cosechas pronosticadas Hacer caballones y levantar protección para cosechas sensibles a condiciones de suelos húmedos Proteger los plantones Preparar planes de contingencia
Erosión en la rivera de los ríos	Realizar obras estructurales de menor escala Fortalecer las viviendas Reubicación Sembrar cultivos que puedan ser cosechados antes del periodo de inundaciones pico y erosiones
Tornados, Granizo	Fortalecimiento de las viviendas Establecer sistemas de advertencia comunal
Terremotos	Desarrollar y hacer cumplir el reglamento de construcción Ofrecer cursos de educación sobre riesgos Entrenar a las comunidades (simulacros) Fortalecimiento de las viviendas Almacenar suministros
Sequía	Desarrollar programas de alimentos por trabajo Incrementar las reservas de cereales Emitir advertencias de sequía oportunamente a partir del Departamento de Meteorología Plantar cultivos tolerantes a la sequía Mantener existencias de semillas en reserva Practicar técnicas de conservación de humedad Desarrollar medidas prácticas para conservar agua y utilizar las fuentes racionalmente