



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Oficina para Centroamérica, Panamá y República Dominicana

**Reunión Hemisférica para las Américas de DIRDN:
Hacia la Reducción Eficaz de los Desastre Naturales en el
siglo XXI**

(San José, Costa Rica, 1-5 de junio de 1999)

**Foro Paralelo sobre Aspectos Económicos, Bancos de Desarrollo,
Agencias Internacionales de Asistencia e Instituciones Nacionales**

" Agradezca al Cielo Que Estamos Asegurados":

Reducción económica del riesgo natural con un propósito social

Una propuesta de la Organización Internacional del Trabajo

**San José, Costa Rica.
Junio de 1999**

Introducción

1. Los desastres se presentan en todas las formas y tamaños (aunque pareciera que cada vez son más grandes) y producen una gran cantidad de consecuencias. El gran propósito del presente panel es examinar los aspectos económicos de los desastres naturales, como un asunto amplio y de gran envergadura, en el cual bien podríamos hacer una primera aproximación, inspirada en la relación entre la economía para la prevención y la economía para la recuperación.

2. La economía para la prevención tiene igualmente un aspecto positivo y negativo. Viéndolo positivamente, ésta debe consistir, en sí misma, cómo la economía política y las medidas económicas que pueden ser utilizadas para apoyar y promover una "cultura de prevención", así como hacer evidente a los tomadores de decisiones políticas y al público en general, las ventajas económicas que las medidas preventivas dejan en el largo plazo. El corolario negativo consiste en demostrar cómo el pensamiento económico a corto plazo, que su propósito es dar lugar a la reducción de costos y medidas de maximización de ganancias, puede tener, literalmente, consecuencias desastrosas.

3. La economía para la recuperación es realmente una materia especializada de la economía del desarrollo, por lo menos en el contexto de los países en vías de desarrollo. Mientras que los desastres naturales (y, de hecho otros) sirven para destacar, en una determinada manera, problemas de desarrollo en los países afectados, esto confirma claramente la necesidad, también, de un acercamiento continuo, integrando la recuperación con esfuerzos más amplios del desarrollo. El presente documento, por lo tanto, se limitará a esos aspectos económicos de la recuperación y de la reconstrucción que puedan desempeñar un papel positivo en la reducción y la mitigación de los efectos de desastres subsecuentes.

4. Adjunto a esta ponencia, se podrá encontrar una copia del documento recientemente presentado en la Segunda Reunión Consultiva del Grupo para la Reconstrucción de América Central (Estocolmo, 25-29 mayo de 1999) intitulado, "Descentralización y Consolidación del Gobierno Local. De este documento los párrafos del 34 al 37 podrían ofrecer un interesante marco para el presente panel, esto por cuanto se hace una relación entre el desarrollo económico, desastres naturales, reducción del riesgo y mejoras sociales a nivel local. Para dar a nuestra discusión un enfoque concreto, mucho del presente documento estará dedicado al desarrollo de las ideas contenidas en el párrafo 36 del documento para Estocolmo, sobre el establecimiento del Programa de Seguros para Desastres Naturales en Centroamérica que, tal y como es propuesto, podría ir en la dirección de utilizar el sentido económico para promover una cultura de prevención, y de atenuar los efectos económicos de los desastres naturales y facilitar la recuperación de sus consecuencias.

El Problema

5. Por definición, la construcción, la agricultura, la industrialización, y cualquier otra clase de interacción entre los seres humanos y su ambiente, ocurren en el nivel local. Desde otros niveles (regional, nacional e internacional), pueden llegar importantes insumos técnicos, metodológicos y financieros, pero en última instancia, las cosas verdaderamente son hechas, de ser así, en una comunidad. Esto significa que el contexto más importante para la reducción de desastres naturales es la municipalidad.

6. Todavía, en América Central, por lo menos, la municipalidad es, en gran medida, el nivel peor equipado de la administración pública para asumir esta responsabilidad. Sus recursos técnicos son extremadamente limitados, en parte debido a su bajo nivel educativo, en parte porque quienes adquirieren altos niveles de experiencia técnica, tienden a concentrarse en algunos centros urbanos o emigran, de alguna manera porque los gobiernos locales no tienen el recurso financiero para atraer y pagar buenos especialistas. El sistema de impuestos es notoriamente débil y constantemente no ofrece a todos los niveles una suficiente base financiera para llevar a cabo sus responsabilidades. Diferente a los gobiernos nacionales, los gobiernos locales tienen poco acceso a los préstamos y al crédito. Incluso, donde la ley nacional prevé un mínimo nivel de transferencias financieras de las autoridades nacionales a las locales, éstas son raramente respetadas, haciendo que la planificación financiera local sea del todo imposible. La corrupción es desenfrenada.

7. Ante tal hecho, es evidente que la dinámica fundamental del gasto público local sea hacer lo que se pueda al costo más bajo posible. Los materiales de construcción serán, frecuentemente, de la clase más barata. Los códigos y los requisitos de construcción que implican costos adicionales serán silenciosamente ignorados. Los inspectores de construcciones, donde existen, están pobremente calificados, mal pagados y constantemente tentados por sobornos de contratistas inescrupulosos. Hay muy poca capacidad, si la hay, de parte de las autoridades locales, de evaluar técnicamente propuestas arquitectónicas e ingenieriles. Es poco frecuente encontrar planificadores urbanos y regionales entrenados. Los edificios públicos y la infraestructura en general, raramente reciben un mantenimiento sistemático y los trabajos de reparación son generalmente muy superficiales. Los terrenos para los proyectos de infraestructura pública se adquieren generalmente porque son baratos, no necesariamente porque sean seguros o con una localización socialmente conveniente.

8. Todo esto significa que cuando el desastre natural golpea, sus consecuencias son aún más devastadoras y hay una correlación claramente observable entre el desarrollo económico y la magnitud del daño. Como es evidente en la estela del huracán "Mitch" en América Central y del huracán "Georges" en el Caribe, sus efectos fueron mucho peores en los países pobres (Honduras, Nicaragua, Haití y República Dominicana) que en los relativamente ricos (Belice, Costa Rica, y Puerto Rico). Si bien es cierto que el camino irregular de las tormentas fueron parcialmente responsables para esto (por ejemplo, el huracán "Mitch" permaneció mucho más tiempo detenido en Honduras que

detenido en Costa Rica), no se puede negar que los países económicamente más avanzados fueron mucho más capaces de mitigar su impacto destructivo.

Algunas posibles soluciones

9. Las soluciones claramente sostenibles y extensas a estos problemas solamente se pueden alcanzar con programas a largo plazo que mejoren la capacidad de las autoridades locales, con aumentos significativos en la disposición de sus recursos humanos y financieros. Al respecto, los bancos de desarrollo, la asistencia internacional al desarrollo y los programas nacionales tienen un importante papel que jugar insistiendo en que todo programa de construcción y reconstrucción que ellos apoyen, tengan criterios para la prevención y reducción del riesgo de desastres naturales y el desarrollo de las capacidades locales para la inspección y el mantenimiento.

10. Los incentivos económicos clásicos pueden (y deben) también ser aplicados a la reducción del riesgo, p. e., los incentivos fiscales y acceso al crédito en términos más favorables. En términos generales, cualquier medida que promueva el desarrollo económico local ampliará la base de los recursos del municipio, dándole así mayor capacidad para desarrollar medidas preventivas contra desastres naturales.

11. Una propuesta de programa, que busque atender muchos de los problemas anteriormente descritos, de una forma comprensiva y coherente, está basada en un concepto de seguros contra desastres, y aunque su propósito fundamental es el desarrollo social, la iniciativa involucra muchos aspectos económicos y financieros que, tal y como está propuesto, podría ser explorada y refinada en el contexto del presente panel.

12 El esquema básico se explica en el párrafo 36 del documento de la reunión de Estocolmo que ha sido anexado. Se relaciona directamente con la situación en América Central, pero podría ser igualmente relevante, con modificaciones convenientes, al Caribe e incluso a algunos países suramericanos y organizaciones regionales de integración.

13. El objetivo fundamental del PROSEDECA (Programa de Seguros para Desastres Naturales en Centro América) es atenuar las consecuencias económicas de desastres naturales en la región y proporcionar los incentivos económicos para las medidas preventivas y de reducción del riesgo; especialmente a nivel de las comunidades locales. El esquema permitiría a las Municipalidades Centroamericanas asegurar sus activos públicos e infraestructura contra la pérdida, el daño o la destrucción como resultado de desastres naturales. Un primer paso de progresión tendría que ser un estudio para determinar el grado de los riesgos contingentes en los términos actuariales y por lo tanto el nivel necesario de capitalización.

14. Se estimularía a los donantes a contribuir en la capitalización del programa. Por diversas razones, esto debería constituir una opción atractiva tanto para los bancos de desarrollo, como para la asistencia extranjera, e incluso para la directa inversión privada. Primero, la "identidad" de los recursos de la inversión y un significativo grado de supervisión en su aplicación puede ser asegurada por un sistema "accionario", que le daría derecho al donante o al inversionista a participar en la gerencia del programa. Una parte significativa de la capitalización podría estar en forma de garantías más que por concesiones o préstamos. Además, la existencia del programa podría, significativamente, reducir la necesidad de transferir mayor capital en caso de futuros desastres naturales, haciendo que las demandas de fondos internacionales, en tal caso, sean menores. Como la capitalización gradualmente se incrementaría por las primas aportadas por las municipalidades, la participación de los donantes internacionales podrían reducir sus aportes, y si desean, recuperar por lo menos parte de su inversión.

15. Como cualquier esquema de seguros, el programa tendría un interés adquirido en reducir su exposición (riesgos). Por lo tanto, se ofrecerían incentivos para generar prácticas positivas a nivel municipal, tendientes a prevenir los desastres y la mitigación de los daños. Las primas serían así más bajas en el caso de los activos municipales que fuesen construidos según criterios de reducción del riesgo. Atento a la correlación entre desarrollo económico e impacto de los desastres mencionado anteriormente, el programa también proporcionaría incentivos económicos que maximicen las ventajas económicas de la construcción con apoyo de la comunidad (p.e., técnicas de mano de obra intensiva y utilización de servicios y materiales locales). El mantenimiento regular, usando mano de obra local, también sería un requisito.

16. Para poder evaluar el riesgo y resolver las demandas, el programa tendría que adquirir la suficiente competencia, creando así en la región un órgano de expertos que podrían aconsejar a las municipalidades en los métodos más seguros de construcción. Ésta podría ser una manera rentable, por lo menos parcialmente, de resolver la carencia de recursos humanos y la capacidad técnica de la cual las municipalidades están sufriendo actualmente.

17. Lo más importantemente, quizás, es que el programa proporcionaría un incentivo financiero importante para que las municipalidades incluyan y observen criterios de reducción del riesgo en la planificación y ejecución de sus proyectos de construcción. Los ahorros a corto plazo alcanzados a través de métodos inadecuados de construcción y de materiales inadecuados, sería inmediatamente castigado con primas de seguro más altas, por lo que habría menos tentación de continuar con estas prácticas.

18. Ya que las inspecciones y las evaluaciones serían realizadas por los empleados o los contratistas del programa y no por los funcionarios mal pagados, los riesgos de corrupción, también serían reducidos perceptiblemente.

19. Si el programa se administra correctamente, en un período razonable debería llegar a ser económicamente independiente. De hecho, necesariamente tendrá que examinar las cuestiones relacionadas con la inversión de su capital. Parte de esto último, al menos, (y aplicando apropiadamente criterios de seguridad para inversión y retorno del capital) se podría dejar disponible en forma de préstamos municipales tanto para futuras construcciones, como para iniciativas de desarrollo económico. Un criterio similar a los aplicados en el cálculo de las primas podrían ser aplicado en el cálculo de las tasas de interés, duplicando así los incentivos para una la construcción y el mantenimiento de una forma segura.

20. Una vez que el programa fuera consolidado con amplia participación de las autoridades locales, éste podría ser extendido al sector privado e incluso a particulares. Puede ser que incluso sea considerada una mejor estrategia financiera abrir la participación del sector privado en la etapa inicial, aumentando así grandemente la potencial base financiera. Sin embargo, esta posible ventaja podría ser opacada por la necesidad de emplear una cantidad mucho mayor de personal de tipo administrativo, gerencial y técnico que el esquema podría razonablemente proporcionar en su fase inicial. Otra opción podría ser diseñar esquemas de seguros autónomos, pero con una interrelación pública y privada.

21. De momento aún no es claro que los órganos Centroamericanos de Integración tengan la capacidad para administrar el PROSEDECA. Desde luego, tanto las asociaciones de municipalidades nacionales como regionales deberán tener un importante papel en su administración. El Banco Centroamericano podría ser la mejor opción, al menos inicialmente

22. Tales consideraciones institucionales y regionales no son, sin embargo, de central importancia para los actuales propósitos. El objetivo, según lo mencionado anteriormente, es estimular la discusión y la reflexión sobre cómo las medidas económicas y financieras pueden contribuir a la prevención y a la reducción del desastre. Se espera que el presente documento haya respondido, al menos modestamente, a este propósito.