

Capítulo VIII

Los retos de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe ante los desastres

*Luis Hernán Vargas Faulbaum*¹

Introducción

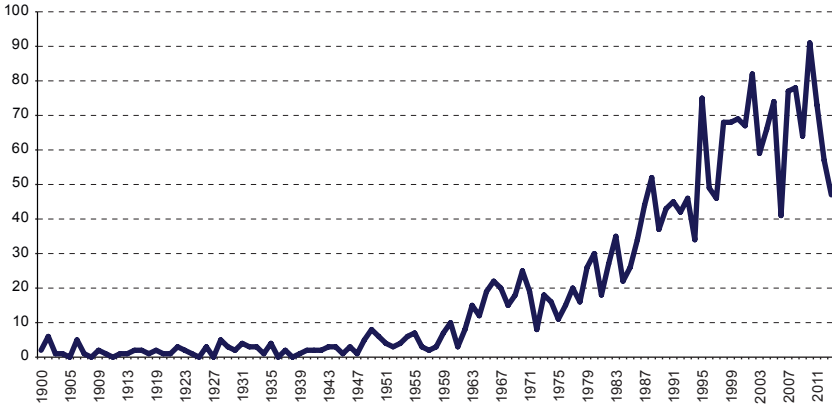
La ocurrencia de desastres a nivel mundial ha experimentado un crecimiento importante a partir de 1960, y América Latina y el Caribe no ha sido la excepción². En la década de 1960 hubo, en promedio, 19 desastres por año en la región. En la primera década del siglo XXI, dicho promedio era de 68 fenómenos de ese tipo al año. En otras palabras, en medio siglo aumentó 3,6 veces la frecuencia de desastres en la región. Por ese motivo, la adopción de medidas de mitigación para disminuir la exposición de la población, y de medidas de recuperación de infraestructuras, así como de índole económica y social, se torna cada vez más imprescindible para una región emergente, extensa en términos geográficos y en creciente riesgo de sufrir alteraciones que afecten la vida de las personas. Además de la mayor frecuencia de desastres, se destaca “que lo nuevo es la severidad, incidencia y distribución de los efectos de estos fenómenos que han de obligar a reformar las instituciones

¹ Luis Hernán Vargas Faulbaum es consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

² Por desastres se entienden las consecuencias de fenómenos naturales que ocasionan daños físicos y económicos a las personas y las comunidades, relacionados con la vulnerabilidad de los asentamientos y de sus habitantes (CEPAL, 2014).

organizadas para proteger a las personas de riesgos que son colectivos” (Lo Vuolo, 2014, pág. 19). En el gráfico VIII.1 se muestra la tendencia al alza del número de desastres que se han desencadenado en América Latina y el Caribe en el período 1900-2013.

Gráfico VIII.1
América Latina y el Caribe: frecuencia de desastres, 1900-2013



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información recopilada por el Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres (CRED), “EM-DAT: International Disaster Database”, Bruselas [en línea] <http://www.emdat.be/>.

En términos desagregados, se ha observado una mayor frecuencia de desastres en América del Sur en comparación con el Caribe, Centroamérica y México. Durante el período 1970-2011, 837 desastres sacudieron la zona sur de la región, mientras que las islas del Caribe experimentaron 409 fenómenos de ese tipo y el istmo centroamericano y México reportaron 563 fenómenos (CEPAL, 2014). La mayoría de los desastres en cada subregión son ocasionados por fenómenos de origen meteorológico e hidrológico, que representan el 77,2% de los desastres en México y el 90,5% en la zona del Caribe, mientras que los movimientos de masas de tierra y las inundaciones son característicos de América del Sur. En el cuadro VIII.1 se presenta la desagregación de los tipos de desastres en las distintas subregiones de América Latina y el Caribe.

Por otra parte, las evidencias internacionales establecen con claridad la relación entre la exposición a desastres y la vulnerabilidad social. En estudios llevados a cabo por Blaikie y otros (1996) y Cutter, Boruff y Shirley (2003) se señalan enfáticamente los factores de vulnerabilidad que contribuyen a la ocurrencia de desastres, tales como la pobreza, la expansión urbana hacia áreas no aptas para la edificación, la dependencia económica de las actividades agrícolas, la escasa existencia de seguros financieros vinculados a desastres y una creciente degradación del medio ambiente. Lo anterior tiene

como consecuencia que en los países en desarrollo sea altamente probable la manifestación de “eventos climáticos extremos, elevadas temperaturas y la disrupción de sistemas ecológicos que han de generar nuevos riesgos para la vida, los asentamientos, la infraestructura de servicios públicos, la producción”, entre otras cosas (Lo Vuolo, 2014, pág. 19). Como corolario de lo anterior, en los países en desarrollo existen diferencias respecto al impacto diferenciado de los desastres según la condición socioeconómica de los hogares, porque hay evidencia de que los hogares en situación de pobreza están en una situación más expuesta, tienen un acceso limitado a instrumentos de gestión del riesgo de desastres y tropiezan con mayores dificultades para enfrentar las pérdidas ocasionadas por el fenómeno (Vakis, 2006).

Cuadro VIII.1
América Latina y el Caribe: desastres según tipo de amenaza,
por subregiones, 1970-2011
(En porcentajes)

Tipo de Amenaza		Centroamérica	México	Caribe	América del Sur
Geofísicos	Sismos	11,5	12,2	2,4	9,8
	Movimientos de masa	4,4	5,1	1,2	13,4
	Erupciones volcánicas	5,2	4,1	2,0	3,7
	Subtotal	21	21,3	5,6	26,9
Meteorológicos e hidrológicos	Huracanes y tormentas	23	38,1	57,9	8,1
	Inundaciones	38,3	27,9	27,6	45,9
	Sequías	7,1	3,6	4,9	5,7
	Temperaturas extremas	1,4	7,6	0,0	5,0
	Subtotal	69,7	77,2	90,5	64,8
Biológicos	Epidemias y plagas	9,3	1,5	3,9	8,4
	Total	100	100	100	100

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Manual para la Evaluación de Desastres* (LC/L.3691), Santiago de Chile, 2014.

Por todo lo anterior, la necesidad de vincular la agenda de protección social con la agenda “verde” internacional relacionada con los desastres y el cambio climático (véase el recuadro VIII.1) es de suma urgencia para la sostenibilidad del desarrollo de los países de la región, así como para robustecer las estrategias nacionales de reducción de la pobreza y desigualdad que han logrado consolidarse en los últimos años.

Una de las preocupaciones actuales sobre las políticas vinculadas con la reducción de emisiones y la mitigación de las consecuencias negativas, incluida la mayor frecuencia de desastres, es su carácter regresivo, es decir, “el problema no es solo que los efectos del cambio climático están desigualmente distribuidos, sino también que las políticas públicas diseñadas para atender esos problemas pueden producir efectos distributivos desiguales” (Lo Vuolo, 2014, pág. 16).

Recuadro VIII.1 Acuerdos de la comunidad internacional para la mitigación y acción frente a desastres

La comunidad internacional ha comenzado a generar acuerdos y esquemas de acción con el fin de reducir sustancialmente las pérdidas de vidas humanas, económicas, sociales y de activos medioambientales producidas por desastres (EIRD, 2005). Uno de los primeros acuerdos internacionales fue la Estrategia de Yokohama de 1994, que tuvo como objetivo establecer las directrices para la prevención de desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos. Posteriormente, el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres fue adoptado en 2005 y su vigencia finaliza en 2015. En este último se destacan algunas recomendaciones de políticas de desarrollo social para la reducción de los factores de riesgo, tales como: i) el aumento de la seguridad alimentaria para mejorar la resiliencia de las comunidades ante las amenazas; ii) el fortalecimiento de los mecanismos de la red de protección social de los grupos de población vulnerables, así como de los programas de acompañamiento psicosocial; iii) la incorporación de medidas de reducción del riesgo de desastres en el proceso de recuperación y rehabilitación que contribuyan a mejorar las capacidades a largo plazo, y iv) la necesidad de asegurarse de que los programas para las personas desplazadas no incrementen el riesgo y la vulnerabilidad de dichas personas ante los desastres.

Actualmente, la comunidad internacional está elaborando una agenda común con miras a la reducción de los riesgos de los desastres naturales después de 2015, bajo el entendimiento de que se deben adoptar medidas concretas de forma inmediata para disminuir los riesgos futuros de forma global. Por ende, “la cooperación mundial, regional y transfronteriza sigue siendo fundamental para ayudar a los Estados, las autoridades locales, las comunidades y las empresas a reducir el riesgo de desastres” (Naciones Unidas, 2014, pág. 5), así como para poder cumplir metas que están en proceso de negociación respecto de la reducción de mortalidad asociada a desastres, las pérdidas económicas, el número de personas afectadas y los daños en centros de salud y educacionales, entre otros.

Fuente: Naciones Unidas, “Marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015. Primer proyecto presentado por los co-Presidentes del Comité Preparatorio” (A/CONF.224/PC(II)/L.3), octubre de 2014; Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD), “Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”, *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Kobe, Hyogo (Japón)*, 18 a 22 de enero de 2005 (A/CONF.206/6), 16 de marzo de 2005.

A pesar del creciente riesgo y la mayor exposición a desastres de los distintos grupos vulnerables de la región, todavía no son percibidos como tales por gran parte de la población. En consecuencia, hay un escaso nivel de movilización política para exigir medidas inmediatas por parte de los Estados de la región y para que estos asuman los correspondientes costos económicos con el fin de robustecer los sistemas de protección social. Así, se configura una agudización de la vulnerabilidad social debido a los mayores impactos de los desastres. Lo anterior hace que los gobiernos, al reconocer esa dinámica perversa entre vulnerabilidad y desastres, rediseñen los sistemas de protección social, tanto en sus instrumentos como en su lógica

de funcionamiento y coberturas, a partir de las consecuencias propias de los desastres y del cambio climático (Lo Vuolo, 2014).

Además de esta introducción, el presente documento se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta el marco analítico y conceptual que estructura las conexiones entre la protección social, la reducción del riesgo de desastres y las estrategias de adaptación al cambio climático; se establecen las diferencias entre desastres y amenazas, con el objetivo de enmarcar el debate, y se formulan recomendaciones de política sobre la base de un esquema que se está utilizando en la literatura internacional. En segundo lugar, se expone la situación de la protección social vinculada a los desastres en América Latina y el Caribe y los principales instrumentos de protección social relacionados con la respuesta pública ante esas situaciones. Dichos instrumentos son: i) transferencias de ingresos; ii) pensiones sociales para las personas con capacidades diferentes o adultos mayores; iii) microseguros, y iv) programas de empleos públicos. Más adelante, se exponen tres casos interesantes de países en desarrollo (Bangladesh, Etiopía y Mozambique), que tienen una exposición alta y creciente a desastres y un producto interno bruto per cápita significativamente menor al grueso de los países de la región, pero que han podido establecer sistemas de protección social vinculados a desastres, con sus aciertos y errores. Por último, se ofrece una conclusión general sobre los retos de la protección social y los desastres en la región y la formulación de propuestas de política pública.

A. Marco analítico y conceptual

En esta sección se presentan los principales enfoques analíticos que buscan vincular los desastres con las políticas públicas en general (reducción del riesgo de los desastres y adaptación al cambio climático) y con la protección social en particular (protección social adaptativa). El concepto de protección social adaptativa, desarrollado por los investigadores del Instituto de Estudios de Desarrollo de la Universidad de Sussex, busca integrar características propias de la reducción del riesgo de desastres y de la adaptación al cambio climático, con el objetivo de proveer recursos para proteger a las personas y hogares vulnerables frente a las amenazas derivadas del cambio climático y desastres.

1. Reducción del riesgo de desastres, adaptación al cambio climático y protección social adaptativa: un marco analítico para la vinculación de protección social y desastres

Los sistemas de reducción del riesgo de desastres tienen como objetivo mejorar la capacidad de adaptación y recuperación de la población que vive en un territorio antes de que ocurra algún desastre, con sus correspondientes

impactos en el deterioro de la situación económica, social y sanitaria, entre otros aspectos. Si bien existen similitudes con los objetivos propios de los sistemas de protección social, la principal diferencia entre ambos radica en que la reducción del riesgo de desastres incluye medidas de sistemas de alerta temprana, además de la ejecución de instrumentos de protección social, educación y capacitación de la población civil para la gestión de desastres, inversión en infraestructuras de mitigación, concientización y evaluación de los riesgos y gestión medioambiental (Davies y otros, 2008).

Una posición similar es la que adopta Twigg (2007), que define la reducción del riesgo de desastres como un enfoque sistemático para determinar, evaluar y reducir los riesgos ocasionados por desastres, con el fin de reducir las vulnerabilidades socioeconómicas asociadas y enfrentar las amenazas medioambientales y sus causas. En otras palabras, existe una presunción de complejidad en la forma de abordar los problemas desde este enfoque, pues se presupone la necesidad de una acción mancomunada entre distintos actores, ya que problemas complejos requieren respuestas colectivas e interdisciplinarias.

Sin embargo, existen enfoques cercanos a la reducción del riesgo de desastres que buscan complementarla con la promoción de la participación de la comunidad. Según esos criterios, se reconoce a las comunidades locales como las primeras en involucrarse en la búsqueda de soluciones para disminuir la vulnerabilidad ante desastres y aumentar su resiliencia (Gaillard, 2010). Por ende, Gaillard (2010) argumenta que la adopción de una perspectiva que considere a la comunidad implica trabajar tanto en el fortalecimiento de los medios de subsistencia de las personas y también mejorar sus capacidades para enfrentar de mejor manera las situaciones de desastre.

Un segundo enfoque utilizado para enfrentar los riesgos de los desastres derivados del cambio climático es el de la adaptación al cambio climático, que se define como el ajuste del comportamiento individual, colectivo e institucional con el objetivo de reducir las vulnerabilidades de la sociedad frente al clima (Banco Mundial, 2011). Tanto la reducción del riesgo de desastres como la adaptación al cambio climático utilizan como unidades de intervención áreas geográficas o grupos de población, a diferencia del trabajo a nivel de individuos u hogares, que suele aplicarse en intervenciones propias de protección social. A diferencia de la reducción del riesgo de desastres, que busca minimizar el efecto de fenómenos extremos, el enfoque de adaptación al cambio climático desarrolla instrumentos de intervención frente a conmociones inmediatas (inundaciones, sequías, epidemias, guerras, violencia civil y persecuciones étnicas o de otra índole) y situaciones graduales de tensión a corto o largo plazo (por ejemplo, aumentos de temperatura o de las precipitaciones que generan degradación de suelos, presiones demográficas o escasez temporal

de recursos) derivadas de la alteración de las condiciones climáticas normales (Chambers y Conway, 1991).

Los efectos del cambio climático sobre las condiciones de vida de las personas, especialmente entre quienes viven en zonas rurales o dependen de la agricultura, han sido investigados por el Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDS) de la Universidad de Sussex (Reino Unido). Dichos investigadores han elaborado un enfoque analítico que denominan “protección social adaptativa”, en el que se intenta combinar las agendas de protección social, reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático (tanto desde el punto de vista conceptual como en términos prácticos). A partir de la combinación de esos tres elementos, se aumentaría la eficiencia de las intervenciones gracias al mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres, se contrarrestarían las causas subyacentes de la vulnerabilidad y, por último, se promovería la capacidad de las personas de adaptarse a las consecuencias del cambio climático (Béné y otros, 2014).

Davies y otros (2008) plantean que el diseño de políticas públicas bajo el enfoque de la protección social adaptativa debe adoptar ciertas características, tales como: i) una orientación hacia la transformación productiva de los asentamientos rurales, acompañada de iniciativas de protección y capacidad adaptativa, en vez de reforzar los mecanismos establecidos para enfrentar los desastres; ii) la comprensión de las raíces estructurales de la pobreza en cada región, de modo que se puedan adoptar medidas encaminadas a satisfacer las distintas necesidades de los sectores vulnerables ante distintos fenómenos catastróficos; iii) la incorporación de un enfoque de derechos que logre cautelar los principios de justicia y equidad en las acciones para reducir la pobreza y las adaptaciones al cambio climático, pero con una implementación económicamente eficiente; iv) un papel importante de las ciencias naturales y sociales en la investigación aplicada para su incorporación en el diseño y ejecución de políticas de protección social frente a los riesgos asociados a desastres y las amenazas producidas por el cambio climático, y v) la adopción de una perspectiva dinámica y de largo plazo que incorpore la naturaleza cambiante de los nuevos riesgos.

Por otra parte, Siddiqi (2011) plantea que es imprescindible ampliar el ámbito de acción de la protección social y tener en cuenta el cambio climático, con el objetivo de enfrentar nuevas vulnerabilidades que afectan a grupos que no necesariamente están bajo los umbrales de pobreza o indigencia. Siddiqi propone una intervención de protección social basada en los medios de subsistencia para la adaptación al cambio climático, o sea, reducir la vulnerabilidad mediante la construcción de activos o bienes resilientes ante desastres climatológicos. En consecuencia, se propone adaptar instrumentos que se han utilizado en políticas de diversificación de medios de subsistencia, construcción y resiliencia de los activos, y fomento de la movilidad laboral de

zonas económicamente deprimidas debido a desastres. Sugiere que dichas iniciativas deberían tener criterios de asignación dinámicos y componentes flexibles para enfrentar los nuevos riesgos derivados de los desastres.

En resumen, con el enfoque anterior se busca disminuir los altos niveles de riesgos y vulnerabilidad en que se encuentran las áreas con mayores privaciones materiales y expuestas a desastres climáticos actuales y futuros (véase el diagrama VIII.1). La propuesta de la protección social adaptativa resulta ser la combinación de instrumentos de protección ya existentes y enfoques relacionados con la adaptación al cambio climático, además de la generación de estrategias conducentes a la reducción del riesgo de desastres vinculados con alteraciones medioambientales. De ese modo se sintetizan objetivos comunes, como el de reducir la vulnerabilidad ante los desastres (promoviendo la incorporación en los gobiernos de una visión de largo plazo en sus definiciones de protección social y frente a desastres) y formular recomendaciones de política diferenciadas con el fin de preparar los asentamientos ante eventuales catástrofes y evitar situaciones de daños ulteriores (Banco Mundial, 2011). Existe la necesidad y el desafío de empezar a analizar los sistemas de protección social de América Latina y el Caribe bajo esa óptica. Además de ser una región expuesta a un sinnúmero de desastres, no está exenta de nuevos riesgos generados por el cambio climático, cuyas externalidades negativas suelen afectar a los sectores más pobres de los países, con un consecuente deterioro de las condiciones de vida y un retroceso significativo en las metas de reducción de la pobreza.

Diagrama VIII.1
Relaciones entre la protección social adaptativa, la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático



Fuente: Elaboración propia sobre la base de M. Davies, K. Oswald y T. Mitchell, "Climate change adaptation, disaster risk reduction and social protection", *Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2009.

2. Amenazas y desastres

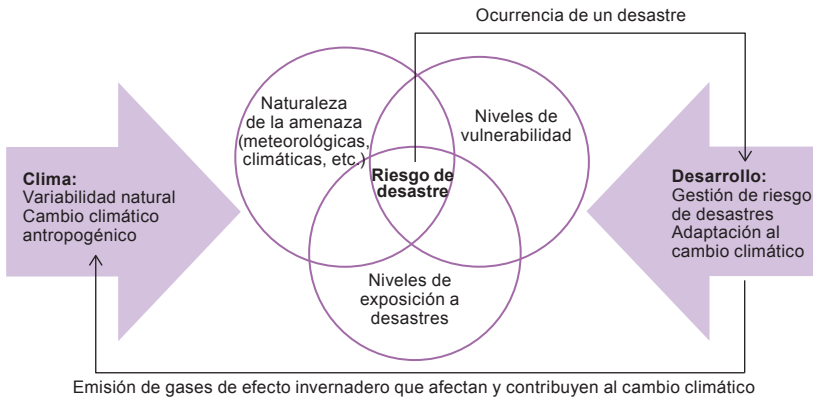
Las amenazas son aquellos fenómenos extremos que conllevan algún grado de daños para las personas, tales como lesiones, muerte o daños materiales, o bien la interrupción de la vida económica y social y la degradación del medio ambiente (EIRD, 2004). Según su origen, pueden clasificarse como naturales (hidrometeorológicas, geológicas o biológicas) o antrópicas (degradación ambiental y amenazas tecnológicas) y pueden ser “individuales, combinadas o secuenciales en su origen y efectos. Cada una de ellas se caracteriza por su localización, magnitud o intensidad, frecuencia y probabilidad” (EIRD, 2004, pág. 17).

A partir de la definición anterior, se infiere que el tránsito de una amenaza a un desastre natural dependerá de condicionantes sociales y está lejos de ser un proceso exclusivamente natural, no vinculado a la actividad humana. Según Wisner y otros (2004), los desastres son productos del contexto político, económico y social en que ocurren y, si bien no se pueden prevenir, sí se pueden tomar medidas para mitigar o reducir sus efectos negativos. La ocurrencia y severidad de un desastre es reflejo de desigualdades estructurales. La pobreza es uno de los determinantes más importantes (junto con factores relacionados con el género y la etnicidad) debido a que las comunidades más pobres son las más expuestas a los riesgos de un desastre natural. Asimismo, existen factores propios de la institucionalidad social y relaciones de poder que configuran la vulnerabilidad de ciertos grupos de la población ante los desastres (Shepherd y otros, 2013). Como resultado, al existir una estrecha vinculación entre la pobreza y la vulnerabilidad a sufrir los efectos negativos, Dercon (2004) y Carter y otros (2007) sugieren que los desastres generan peores consecuencias económicas (que persisten a largo plazo) para las personas que viven en los hogares de menores ingresos, debido a que carecen de los activos necesarios para una rápida recuperación después de un desastre.

En consecuencia, la severidad de un desastre depende de los niveles de exposición y vulnerabilidad y la propia naturaleza de la amenaza (ya sea de inicio lento, tales como las sequías y la degradación de recursos naturales, o rápido, como los terremotos, deslizamientos de tierra, inundaciones, entre otros). Dichos elementos caracterizan la dinámica del riesgo en cada comunidad, que varía según el momento y el lugar, debido a la interacción de factores económicos, demográficos y socioculturales, así como a procesos de desarrollo sesgados (por ejemplo, la urbanización rápida e improvisada, el mal manejo de los recursos naturales, entre otros) (IPPC, 2012). En otras palabras, la relación entre vulnerabilidad y desastres se explica en función de la menor capacidad de un individuo o grupo para anticipar, sobrellevar y resistir el impacto de un desastre, y luego recuperarse. Asimismo, cuando

ocurre un desastre, su impacto dependerá de la gestión del riesgo y las capacidades institucionales asociadas a la adaptación al cambio climático. Ambos son factores de desarrollo que influyen en la configuración del riesgo de desastres. Por otra parte, el desarrollo actual basado en la emisión de gases de efecto invernadero afecta el cambio climático y determinará el riesgo de desastres de origen climático o meteorológico. En el diagrama VIII.2 se intenta describir la relación existente entre el riesgo de desastres, el desarrollo vinculado con la gestión del riesgo, la adaptación al cambio climático y el aumento de las amenazas derivadas del cambio climático. En otras palabras, muestra los tres factores que determinan el nivel de riesgo de desastres.

Diagrama VIII.2
Relaciones entre riesgo de desastres, amenazas climáticas y desarrollo



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation: special report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, C.B. Field y otros (eds.), Cambridge University Press, 2012.

B. Instrumentos de protección social y desastres en América Latina y el Caribe

América Latina y el Caribe es una región con una población altamente vulnerable a sufrir un deterioro de su calidad de vida por factores externos, tales como enfermedades, desempleo crónico y accidentes, o una significativa pérdida patrimonial debido a desastres (Fernández, Jadotte y Jahnsen, 2011).

El objetivo de la implementación de instrumentos de protección social ante desastres es, por lo tanto, fortalecer la resiliencia de grupos de población específicos (primera infancia, mujeres embarazadas, niños y niñas en edad escolar, adolescentes, población en edad de trabajar, adultos mayores, personas con capacidades diferentes, entre otros), o un área geográfica específica con

una alta vulnerabilidad a los desastres, o bien, de la población en general. Para ello, estos instrumentos tienen que considerarse parte de un sistema de gestión de reducción del riesgo, ya que ofrecen complementariedades a los sistemas de prevención, mitigación y recuperación existentes en los países de la región. Kuriakose y otros (2012) han planteado que en el diseño e implementación de esos sistemas se deberían considerar algunos elementos distintivos: i) flexibilidad y posibilidad de ampliación de la cobertura y zonas geográficas de implementación; ii) focalización climáticamente inteligente³; iii) inversiones que fomenten y fortalezcan la resiliencia y la capacidad adaptativa, y iv) promoción de la capacidad y recursos institucionales para la gestión del riesgo climático. Asimismo, Vakis (2006) plantea que los programas sociales para hacer frente a desastres deben tener distintos criterios operativos, entre los que destacan la flexibilidad del ajuste y la extensión de la cobertura para dar una respuesta efectiva en el menor tiempo posible, así como la coordinación entre los esfuerzos gubernamentales y los de distintas organizaciones no gubernamentales y privadas.

En esta sección se detallan las principales iniciativas y programas de protección social existentes en la región, con los que se busca enfrentar directa o indirectamente las consecuencias sociales de los desastres. En primer lugar, se aborda la experiencia latinoamericana de transferencias monetarias a familias con niños (infantes o hijos e hijas en edad escolar). En segundo lugar, se enfatiza el rol que tienen las pensiones sociales de vejez e incapacidad en un contexto de crisis causada por un desastre. Luego se hace un repaso de los programas de empleo público que tienen relación con la recuperación de las comunidades después de un desastre. La sección termina con un examen de la experiencia de la región con los microseguros, cuyo objetivo es la recuperación de los activos productivos de las personas vulnerables.

1. Transferencias monetarias a familias con niños

Las transferencias monetarias para las familias con niños (véase el capítulo III) se han diseñado e implementado con el fin de reducir la incidencia de la pobreza en los hogares, pero también son un instrumento de protección social que se puede utilizar para disminuir la afectación de los ingresos debido a la ocurrencia de un desastre. Las transferencias se pueden entregar de forma directa o estar sujetas al cumplimiento de condiciones por parte de los beneficiarios. En el contexto de la búsqueda de soluciones a las consecuencias propias de un desastre, representan la forma más eficaz y de menor costo para

³ La focalización climáticamente inteligente (en inglés, *climate-smart targeting*) se refiere al uso de información sobre la exposición climática a nivel de hogares y áreas de residencia para determinar los lugares donde existe una mayor probabilidad de que ocurra un desastre y la consecuente implementación de medidas.

distribuir recursos a las personas afectadas, siendo estas quienes deciden con autonomía su utilización. Además, con las transferencias se estimulan las economías locales, mediante el aumento del consumo, si existe una oferta adecuada de artículos de primera necesidad. En caso contrario, se generaría una inflación general en las zonas afectadas por el desastre, debido a la sobredemanda y el exceso de dinero circulante. En segundo lugar, las transferencias monetarias evitan (de forma parcial o total) que las familias desarrollen estrategias de recuperación que vulneren derechos (como obligar a trabajar a los menores de edad) o incidan negativamente en la seguridad económica futura (por ejemplo, la venta de activos productivos). Por último, las transferencias monetarias en situaciones de desastre pueden servir como base para que las familias afectadas comiencen a ejecutar proyectos productivos o de otro tipo que les permitan, a largo plazo, incrementar su base de activos productivos y financieros (Béné y otros, 2014).

El objetivo principal de los programas de transferencias condicionadas (PTC) es apoyar la reducción de la pobreza y evitar su reproducción intergeneracional mediante transferencias dirigidas a hogares en situación de pobreza o extrema pobreza con hijos en edad escolar. Dichas transferencias se entregan sujetas al cumplimiento de determinadas condiciones (relacionadas sobre todo con la salud y la educación) por parte de las familias destinatarias, con el fin de fortalecer la capacidad humana futura y ofrecer ingresos monetarios a corto plazo.

En el caso de los desastres, si bien los hogares beneficiarios de los PTC suelen verse afectados, también existen hogares no pobres que sufren grandes pérdidas patrimoniales y económicas. Además, los hogares en situación de pobreza o indigencia en los que no hay hijos menores de edad (que en general no son beneficiarios de los PTC) quedarían al margen de las transferencias extraordinarias que se podrían realizar mediante un PTC. En consecuencia, Fernández, Jadotte y Jahnsen (2011) plantean la necesidad de flexibilizar los criterios de elegibilidad en situaciones de emergencia, con miras a evitar un deterioro de las condiciones de vida de esas unidades familiares u obligarlas a vender sus activos productivos, con la consecuente descapitalización y disminución futura de la generación de ingresos autónomos por esa vía.

En la región, destacan tres casos de PTC que activaron mecanismos de transferencias extraordinarias: Chile y las medidas adoptadas a raíz del terremoto de febrero de 2010, el Ecuador y el bono extraordinario, dirigido principalmente a los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano en caso de desastre y Nicaragua, con el Sistema de Atención a Crisis.

En el caso chileno, se entregó un bono extra de alrededor de 80 dólares para los beneficiarios de Chile Solidario y los hogares no pertenecientes al programa que tenían ingresos mensuales conjuntos inferiores a 915 dólares. Además de esa transferencia única, las autoridades reexaminaron la situación

socioeconómica de los hogares de la zona afectada con el fin de tener en cuenta a los nuevos hogares que sufrieron una caída significativa de sus ingresos (Fernández, Jadotte y Jahnsen, 2011).

En el caso ecuatoriano, el Bono de Desarrollo Humano vincula a sus beneficiarios al Bono de Emergencia, que consiste en una transferencia monetaria para emergencias y desastres. Se trata de una transferencia única (posterior a la declaración de desastre) de 90 dólares, que se divide en dos pagos mensuales de 45 dólares con la finalidad de “evitar un deterioro del consumo básico de las familias que han sido víctimas de fenómenos naturales colectivos” (Enríquez, 2013, pág. 42). Dicha transferencia se complementa con la oferta pública de otras agencias de gobierno en materia de provisión de alimentos, instalación de albergues, entre otras cosas. El Bono de Emergencia se ha activado en variadas ocasiones, entre las que destacan las inundaciones y deslizamientos de tierra que, en 2012, asolaron a ocho provincias del Ecuador (Manabí, Guayas, El Oro, Los Ríos, Esmeraldas, Azuay, Cotopaxi y Loja), con un total de 109.532 personas afectadas. De esa cifra, 47.221 estaban habilitadas para cobrar el bono (SNGR, 2012).

Por último, entre 2004 y 2006 Nicaragua implementó una transferencia condicionada especial para las situaciones de crisis derivadas de los desastres ocurridos en la zona norte del país. El Sistema de Atención a Crisis contemplaba las distintas transferencias (en efectivo y en especie) que proveía la Fase II de la Red de Protección Social, a las que se agregó un componente de inclusión productiva (transferencia única para apoyar la inversión inicial de los hogares en una actividad productiva, junto a asistencia técnica), otro de capacitación laboral (se hizo un sistema de transferencia para la demanda y la oferta, con el objetivo de cubrir los costos de los cursos de capacitación) y una transferencia monetaria de compensación (Largaespada, 2006).

2. Pensiones sociales

América Latina y el Caribe ha realizado importantes reformas de sus sistemas de pensiones durante los primeros años del siglo XXI. Según Rofman, Apella y Vezza (2013, pág. 10), “el principal factor común en las reformas (...) es la búsqueda de mecanismos que amplíen la cobertura”, sobre todo para los adultos mayores que no desempeñaron una vida laboral como trabajadores formales con contribuciones regulares al sistema de pensiones. Asimismo, Huechuan y Guzmán (2007) plantean que en la tercera edad aumenta la probabilidad de no tener ingresos suficientes y pertenecer a un hogar en situación de pobreza. Es decir, a mayor edad existe una mayor fragilidad.

Al igual que en el caso de las transferencias monetarias para familias con hijos, las pensiones sociales son instrumentos de protección social cuyo diseño y fin no están encaminados explícitamente a aliviar los daños

producidos por un desastre, como tampoco forman parte de una estrategia de fortalecimiento de la resiliencia de una zona o grupo de población ante las amenazas naturales. Sin embargo, como se observó en el capítulo VI, los adultos mayores tienen mayores niveles de vulnerabilidad porque no forman parte de la población económicamente activa y no podrían participar en programas de trabajos públicos que entrañen la utilización de fuerza, como la limpieza de escombros y la construcción de obras públicas.

Las pensiones sociales se utilizan para fortalecer la capacidad humana de los hogares, generar las condiciones para que el hogar tenga seguridad alimentaria y complementar los recursos necesarios para realizar una inversión productiva, comercial y agrícola (Devereux, 2001). En consecuencia, pueden ser un instrumento de protección social eficaz para fortalecer la capacidad adaptativa de los hogares más vulnerables, integrados por una o más personas de la tercera edad o con capacidad diferente (Béné y otros, 2014).

A partir de ese escenario general, es posible inferir que, ante un desastre y los daños que puede provocar en activos, productos o patrimonio de las familias, la recuperación de un hogar compuesto por adultos mayores será más lenta y dificultosa en comparación con los hogares cuyos miembros tienen alguna actividad laboral. Por ende, las pensiones no contributivas serían un mecanismo válido para transferencias monetarias extraordinarias dirigidas a los adultos mayores en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Solamente Trinidad y Tabago tiene un programa que, en caso de desastre, beneficia a los adultos mayores que reciben una pensión para ciudadanos mayores. Se trata del subsidio de asistencia a la vivienda, consistente en una transferencia de 2.360 dólares para la compra de materiales de reparación del inmueble y que, en caso de desastre declarado oficialmente por el Gobierno, asciende aproximadamente a 3.150 dólares (Reyes y Bronfman, 2013).

3. Programas de empleos públicos

Los programas de empleos públicos están dirigidos a adultos en edad de trabajar que se encuentran desempleados (véase el capítulo V). El origen de estos programas data de la crisis de la deuda de la década de 1980. A partir de entonces se consolidaron como “una de las respuestas habituales de los países de América Latina y el Caribe a las altas tasas de desempleo, el aumento del empleo informal y la pobreza que ha provocado la baja y volátil tasa de crecimiento económico” (CEPAL, 2006, pág. 157). En el caso específico de programas relacionados con los efectos de desastres, los programas de empleos públicos consisten en la oferta de trabajo en la construcción de infraestructuras comunitarias de mitigación y fortalecimiento de la resiliencia a los desastres, a cambio de un salario que ofrezca seguridad económica mientras se ejecuta la obra (Béné y otros, 2014).

En las regiones en desarrollo, los salarios provistos por estos programas actúan como mecanismo de autofocalización (Lal y otros, 2010), debido a que los montos que se ofrecen son menores al sueldo mínimo, aunque en los últimos años se han dado experiencias en América Latina en que los subsidios ofrecidos equivalen al salario mínimo. En ese sentido, McCord (2012a) señala que las obras públicas resultan insuficientes para generar ingresos que permitan a las familias realizar inversiones productivas y mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, la implementación de esos programas contrarresta el malestar social y evita la desestabilización, pues se perciben como una muestra de compromiso directo e inmediato por parte de los gobiernos. Los programas de empleos públicos cuentan con el apoyo de la población porque se minimizan las prácticas de sobrevivencia que dañan los intereses económicos y patrimoniales, tales como la delincuencia y la mendicidad (McCord, 2012b).

En América Latina y el Caribe existen distintos programas de empleos públicos relacionados con desastres (en Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, México y el Perú), que entran en ejecución desde que se emite una declaración oficial de emergencia. En Haití, después del terremoto de 2010, se implementaron programas de empleos de emergencia con significativos esfuerzos de racionalización y coordinación por parte del Gobierno nacional y con una intensa participación de los organismos internacionales. Destaca el esfuerzo de las Naciones Unidas de coordinar el trabajo de reconstrucción y, en particular, el empeño de la oficina local del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de consolidar las iniciativas de empleos para la reconstrucción de Haití en una futura política nacional de empleos (véase el recuadro VIII.2).

Recuadro VIII.2

Programas de empleos públicos para enfrentar las consecuencias de los desastres en América Latina y el Caribe

En México, el Programa de Empleo Temporal (PET), creado en 1997 y focalizado en la población rural residente en comunidades con menos de 2.500 habitantes, tiene el objetivo de aumentar y diversificar los ingresos y los activos de las personas durante períodos de desempleo. A partir de 2003, el programa incorpora un componente para casos en que se declaran emergencias: el Programa de Empleo Temporal Inmediato (PETI).

El PET es un programa multisectorial coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para establecer una coherencia y control en proyectos ejecutados y gestionados por otras secretarías, tales como los trabajos de mantenimiento vial de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, las actividades de preservación del medio ambiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la vinculación de demanda de mano de obra con participación en trabajos comunitarios de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En el caso de proyectos ejecutados directamente por la

Recuadro VIII.2 (continuación)

SEDESOL, las secretarías mencionadas se involucran como asesores técnicos (Banco Mundial, 2013). Actualmente, la población a la que está dirigida el PET está compuesta por personas de 16 años o más que enfrentan una disminución temporal de su ingreso debido a la baja demanda de mano de obra o a los efectos de una emergencia (Gobierno de México, 2013).

El componente para emergencias consiste en la ejecución inmediata de tareas de remoción de escombros de las calles y viviendas, realización de proyectos de rehabilitación de infraestructura y campañas de prevención de enfermedades (Banco Mundial, 2013). En 2012, las autoridades incorporaron una nueva área de intervención relacionada con el cambio climático y el aumento de la resiliencia de las comunidades mediante la construcción de infraestructura para la protección frente a inundaciones o derrumbes, el reforzamiento de áreas costeras contra los daños ocasionados por huracanes, la recolección de agua en zonas áridas y el mantenimiento de caminos rurales, entre otras actividades.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2014) ha realizado algunas evaluaciones de los resultados del programa y ha determinado que cumple satisfactoriamente con su propósito. Las personas mayores de 16 años que participan en los proyectos para afrontar los efectos de una emergencia o de baja demanda laboral, obtienen fuentes de ingreso temporal y logran mejorar las condiciones de vida familiares y comunitarias.

En el Perú, en 2002 se comenzó a implementar el Programa de Emergencia Social Productivo Urbano “A Trabajar” (y el Proyecto de Emergencia Social Productiva Área Rural (PESP Rural) que consiste en la utilización de mano de obra desempleada, y está orientado sobre todo a los jefes de familia. Si bien no es el objetivo principal del programa, una de las razones que tienen las familias para solicitar la ayuda de ese tipo de programas es que sufrieron algún daño como consecuencia de un desastre. El impacto del programa fue un salario superior en un 24% (en su versión urbana), lo que representaba un complemento del 6,9% para el presupuesto familiar (Chacaltana, 2003).

Actualmente el programa se denomina “Trabaja Perú” y está dirigido a la población desempleada y subempleada que vive en condiciones de pobreza y extrema pobreza. Tiene un componente concursable y otro no concursable, siendo este último el que atiende a la población vulnerable que ha quedado desempleada como consecuencia de un desastre catastrófico, y contempla salarios equivalentes al 70% del salario mínimo.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, en un caso similar al peruano, a partir de 2001 comenzó a operar el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE), cuya tercera fase contemplaba dos programas: el Programa de Empleo de Servicios (PES) y el Programa de Empleo Rural (PER). Dentro de los objetivos secundarios del PES se encontraba la prevención de desastres mediante la reparación y construcción de nueva infraestructura que requiera una utilización masiva de mano de obra. Según Landa y Lizárraga (2007, pág. 134), la fase III del PLANE tuvo un impacto positivo para los hombres porque percibieron mayores ingresos y mejoraron sus oportunidades de entrada al mercado laboral por las nuevas habilidades adquiridas.

Otro esquema de empleo de emergencia temporal es el Programa de Empleos de Emergencia que estableció Colombia a partir de las inundaciones

Recuadro VIII.2 (conclusión)

provocadas por las intensas lluvias de invierno en 2010-2011, administrado por el Departamento para la Prosperidad Social (DPS). Tienen derecho a acceder al programa las personas mayores de edad declaradas damnificadas e inscritas en el Registro Único de Damnificados por Emergencia Invernal. Se prioriza a la población que vive en situación de extrema pobreza inscrita en la Red Unidos, la población inscrita en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) con un puntaje igual o inferior al necesario para formar parte de la Red Unidos, o la población desplazada por la violencia inscrita en el registro oficial (Gobierno de Colombia, 2011).

En el diseño del Programa de Empleos de Emergencia se considera la vinculación del trabajador al régimen de salud y de pensiones, así como una remuneración equivalente al sueldo mínimo vigente durante su ejecución. Además, el programa tiene dos componentes: i) empleos temporales de emergencia en habilitación de servicios públicos, reconstrucción y mejoramiento de infraestructura vial, social y comunitaria, habilitación de suelos para la actividad agropecuaria, entre otras necesidades propuestas por los gobiernos locales o regionales, y ii) recuperación del tejido productivo local para la reactivación de empleos e ingresos mediante la recuperación de microempresas, la comercialización de excedentes en la producción de huertos familiares para fortalecer la seguridad alimentaria local, y la reparación de infraestructura y activación de cadenas productivas locales.

Por último, en Haití, como consecuencia del terremoto que azotó al país en 2010, se comenzaron a implementar de forma coordinada una serie de iniciativas de empleos públicos de alta intensidad de mano de obra por parte del Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural, con financiamiento de distintos organismos de las Naciones Unidas. De ese modo, se intentó dar una “doble respuesta a la emergencia: mientras se quitaban escombros o se rehabilitaban espacios urbanos precarios, se buscaba mejorar la satisfacción de las necesidades básicas a través de la distribución de nuevos ingresos” (Lamaute-Brisson, 2013, pág. 47).

La implementación de los proyectos entre 2010 y 2012 se realizó sobre la base de dos modalidades. En primer lugar, se implementaron programas de “dinero en efectivo por trabajo”, consistentes en el pago diario del sueldo mínimo a trabajadores empleados en proyectos de alta intensidad de mano de obra orientados a la remoción de escombros y la rehabilitación de caminos, senderos y sistemas de irrigación e infraestructura comunitaria. El proyecto “16/6” (que busca reubicar a personas de seis campamentos en sus barrios de origen) contó con participación comunitaria en la definición de las obras, lo que dio como resultado la iluminación de distintos espacios públicos para resguardar la integridad de mujeres y niños. En segundo lugar, se pusieron en marcha programas de “dinero en efectivo por producción”, relacionados principalmente con la remoción de escombros y seis proyectos de rehabilitación vial en barrios vulnerables. Los trabajadores recibían un pago basado en los metros cúbicos de escombros removidos por día (Lamaute-Brisson, 2013).

En 2012, el PNUD comenzó a promover una articulación de esas iniciativas en un pacto nacional para el empleo, que respondiera en mayor medida al fortalecimiento de la economía nacional y superara un enfoque humanitario y de ayuda en caso de emergencias.

Fuente: Elaboración propia.

4. Microseguros

Con el objetivo de disminuir los riesgos y vulnerabilidades ante los desastres, se ha comenzado a crear programas que facilitan el acceso a microseguros dirigidos a personas (sobre todo campesinos) que enfrentan obstáculos en el mercado formal. Se espera que los beneficiarios destinen los recursos a financiar inversiones productivas (Béné y otros, 2014). La existencia de microseguros vinculados a desastres y dirigidos a personas vulnerables es escasa en la región, pero conviene destacar determinadas iniciativas en Colombia, Haití y México y algunas propuestas de extensión de ese tipo de esquema a los países de Centroamérica. Los microseguros se diferencian de los seguros tradicionales en que estos últimos no tienen en su cartera de clientes a pequeños productores agrícolas que sean socioeconómicamente vulnerables. Los microseguros tienen algunas características compartidas, tales como el alto predominio en el aseguramiento de la producción agropecuaria (excepto en el caso del municipio de Manizales en Colombia) y el hecho de que los siniestros cubiertos están asociados a fenómenos de origen geológico o hidrometeorológico.

Según Hellmuth y otros (2007), este instrumento busca romper el círculo perverso de empobrecimiento que suele ocurrir después de un desastre. Esto se logra mediante el pago inmediato de las primas asociadas a ciertos umbrales climáticos (sequía, lluvias excesivas, entre otros), a fin de evitar que los campesinos vulnerables vendan sus activos productivos y esto les impida generar ingresos en el futuro. Además, los microseguros permiten disminuir la aversión al riesgo que ocurre después de un fenómeno catastrófico. Por último, incentiva nuevos o mejores cultivos, ya que los productores agrícolas estarían más dispuestos a asumir mayores riesgos, como el de invertir en fertilizantes o en mejores semillas.

Además, existen algunas experiencias de microseguros, como la mexicana, que se basan en daños a las cosechas agrícolas por desastres de origen meteorológico, en cuyo caso se confecciona un índice basado en registros históricos de fenómenos catastróficos en las diferentes localidades. De ese modo se determina el umbral para que el seguro pase a ser efectivo de manera predeterminada en caso de que un siniestro dañe las cosechas.

México posee una larga tradición de creación y ejecución de diversos microseguros de escala nacional para proteger a los productores agropecuarios de bajos ingresos contra las consecuencias negativas de fenómenos climatológicos extremos y reincorporarlos a las actividades productivas en el menor tiempo posible. Entre 1995 y 2002, existió el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) y, entre 2003 y 2008, operó el Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas (FAPRACC), dirigidos a

productores agropecuarios, pesqueros y acuícolas de bajos ingresos afectados por desastres reconocidos oficialmente por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). A partir de 2008 se reforma el FAPRACC y comienza a funcionar el Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC), que contempla componentes de apoyo directo y contratación de seguros catastróficos, un mejoramiento de la gestión, el incremento de la cobertura y de los montos, y un esquema de incentivos para los municipios con niveles de marginación altos y muy altos, mediante una mayor participación de recursos federales (SAGARPA/ Colegio de Postgraduados, 2008). Dichas experiencias han contribuido a que el 83,6% de los beneficiarios logren reincorporarse a actividades productivas después de la activación del microseguro. Sin embargo, el dinero se transfiere “desfasado con la fecha de inicio del siguiente ciclo de cultivo, por lo que [los productores] se ven en la necesidad de adquirir un préstamo y, además, hacer uso del dinero destinado para gastos de alimentación” (SAGARPA/ Colegio de Postgraduados, 2008, pág. 113). Por lo tanto, se detectó la necesidad de disminuir los tiempos de operación del FAPRACC para lograr cumplir cabalmente sus objetivos.

En 2011, el PACC pasó a denominarse Componente de Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero (CADENA), en el marco del Programa de Prevención y Manejo de Riesgos⁴. En 2013, volvió a cambiar de nombre y pasó a llamarse Fondo de Apoyo Rural por Contingencias Climatológicas, aunque mantuvo la sigla CADENA. Actualmente este seguro cubre a productores que ya cuentan con otra póliza pública o privada, y busca asegurar un mayor monto por hectárea, así como a productores de bajos ingresos que carezcan de seguro y sufran las consecuencias de algún fenómeno de origen geológico o hidrometeorológico. Los principales desafíos siguen siendo la optimización de los tiempos de respuesta y una mejor modelización de los riesgos para determinar la necesidad de cobertura de los microseguros, en complemento a una ampliación del acceso a créditos. Por último, se promueve la idea de vincular este esquema de aseguramiento con un proceso de reconversión y diversificación agrícola acorde a las propuestas contenidas en la Cruzada Nacional contra el Hambre (Cabestany, Hernández y Celaya, 2013).

En el caso de Colombia, en el municipio de Manizales existe un seguro voluntario colectivo que tiene por objeto proteger las viviendas ante desastres de origen geológico, como sismos o terremotos. El seguro tiene un sistema de subsidios cruzados para financiar a los hogares más pobres que se ven impedidos de realizar contribuciones mensuales. Según los últimos registros,

⁴ El Programa de Prevención y Manejo de Riesgos se inició en 2011 y tiene como fin mantener o mejorar los ingresos de los productores rurales y pesqueros frente a contingencias externas de tipo económico, fitosanitario o de desastres, mediante la prevención y el manejo de dichos riesgos.

el 12% de los contribuyentes de Manizales ha suscrito un contrato de seguro ante catástrofes. Esa experiencia constituye una innovación de protección social y financiera para los propietarios de inmuebles residenciales de bajos ingresos, y ha sido destacada como una buena práctica de cooperación público-privada que se pudiera reproducir en otras ciudades de Colombia que reúnan características de riesgos similares a las de Manizales (Marulanda y otros, 2014).

Por último, en 2011, en Haití se lanzó el microseguro *Ti Kredi*, financiado por la reaseguradora *Microinsurance Catastrophe Risk Organization* (MiCRO), que ha beneficiado principalmente a mujeres microempresarias residentes en áreas rurales afectadas por inundaciones, huracanes y terremotos. Este seguro, que en 2014 tenía 61.097 mujeres entre sus clientes, es financiado por donaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID), la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y otros financistas pertenecientes a aseguradoras privadas. La empresa *Fonkoze* ha pagado, en promedio, 220 dólares a las microempresas que han sufrido daños en su infraestructura o en sus existencias de productos (GIIF, 2014). Asimismo, se contempla una intensa campaña de información para los clientes sobre la cobertura y otros aspectos operativos del seguro catastrófico (Loster y Reinhard, 2012). Actualmente la reaseguradora MiCRO está en proceso de extender sus operaciones a Nicaragua y Guatemala.

C. Experiencias en otros países en desarrollo: Bangladesh, Etiopía y Mozambique

Los países en desarrollo son los más expuestos a sufrir crecientes desastres que van entorpeciendo su progreso económico, humano y social. Ante esa situación, los gobiernos y la comunidad internacional han desarrollado distintos sistemas para aumentar la resiliencia de las zonas más expuestas y programas de protección social que tienen entre sus componentes el apoyo a los hogares (sobre todo los más vulnerables) cuyos medios de subsistencia se han visto afectados. Para ilustrar mejor algunas experiencias concretas en otras regiones en desarrollo, se han seleccionado tres casos que la literatura ha destacado por sus aciertos, errores y dificultades en la implementación. Se trata de Estados que, según datos del Banco Mundial, tienen como promedio un PIB per cápita de 1.600 dólares en paridad de poder adquisitivo, es decir, recursos económicos significativamente inferiores a los de los países de América Latina y el Caribe.

Las iniciativas en Etiopía, Mozambique y Bangladesh aportan lecciones interesantes sobre la forma en que los países de América Latina y el Caribe podrían enfrentar las consecuencias sociales de los desastres mediante el

diseño y ejecución de instrumentos de protección social que se orienten a asegurar ingresos mínimos y la reactivación laboral y productiva de los hogares vulnerables y de las zonas afectadas. Entre el conjunto de instrumentos que los tres países mencionados han implementado en respuesta a los efectos negativos de desastres figuran programas de empleos públicos con salarios o entrega de alimentos, generación de infraestructura de mitigación y desarrollo de obras públicas, programas de fortalecimiento de capacidades y habilidades, y medidas de activación laboral para incrementar los ingresos autónomos de los hogares.

Etiopía es un país donde suelen ocurrir desastres que provocan situaciones de emergencia relacionadas con la inseguridad alimentaria y un número significativo de personas que quedan en riesgo de hambre y desnutrición. Según estimaciones de Devereux y otros (2006), entre 1994 y 2003, un promedio anual de 5 millones de etíopes necesitaron ayudas de emergencia. Ante esa situación, el Gobierno de Etiopía creó, en conjunto con distintos organismos internacionales de desarrollo, el Programa de Redes de Seguridad Productivas, con el objetivo de pasar de una ayuda de emergencia humanitaria a un esquema de protección social a mediano plazo. El Programa tiene dos componentes: i) empleos públicos en proyectos de infraestructura rural, construcción y mantenimiento vial, proyectos de regadío y reforestación, y ii) apoyo directo mediante transferencias no condicionadas de dinero o de alimentos a los hogares cuyos miembros no puedan participar de los sistemas de empleos públicos (Béné, Devereux y Sabates-Wheeler, 2012). Además, se complementa con otros programas de seguridad alimentaria que buscan aumentar los ingresos y los activos de los hogares generados por las actividades agrícolas, mediante acceso a créditos, transferencia de tecnologías para mejorar la producción, transferencias de nuevos esquemas de regadío y aprovechamiento de recursos hídricos, entre otras cosas (Gilligan, Hoddinott y Taffesse, 2008).

En conjunto, todos los programas de seguridad alimentaria implementados por el Gobierno de Etiopía han contribuido a alcanzar mejores niveles de seguridad alimentaria, mayor acceso a préstamos de dinero con fines productivos, mayor utilización de tecnología en el trabajo agrícola y apertura de negocios familiares no vinculados al trabajo agrícola. Asimismo, no existen evidencias de que hayan desincentivado la participación laboral ni contribuido al desplazamiento de los hogares hacia otros lugares (Gilligan, Hoddinott y Taffesse, 2008).

Un segundo caso que conviene destacar es la determinación de Mozambique de reconocer oficialmente el impacto de los desastres en su desarrollo económico y humano. El país cuenta con una economía y un sistema democrático débiles, por lo que es altamente dependiente de la ayuda internacional para generar, institucionalizar y poner en marcha un

sistema de gestión del riesgo de desastres (Koivisto, 2014). En consecuencia, la elaboración de políticas de prevención, mitigación y recuperación posteriores a la ocurrencia de un desastre forma parte del desarrollo del país. Por esa razón, Mozambique cuenta con una institucionalidad representada en el Instituto Nacional de Gestión de Desastres, con oficinas a nivel nacional, regional y local (Macaringue, 2010). El Instituto tiene un plan general para el período 2006-2016 que está en consonancia con los objetivos estratégicos del Gobierno con miras a la disminución de la pobreza, pues contribuye al logro de los resultados a corto, mediano y largo plazo mediante la reducción de la vulnerabilidad de las comunidades que se encuentran más expuestas a desastres. El plan contempla acciones concretas para las zonas áridas del país, como la generación de ingresos provenientes de trabajos no agrícolas, el desarrollo de la agricultura de conservación, el desarrollo de proyectos de recolección de aguas de lluvia y medidas que aseguren el suministro de agua potable para las comunidades (Macaringue, 2010).

Por lo que se refiere a programas sociales, hay dos que están relacionados, de forma parcial, para enfrentar las consecuencias sociales de los desastres. En primer lugar, el Programa de Apoyo Social Directo (PASD) contempla una transferencia en especie para los hogares cuyos miembros se ven imposibilitados temporalmente de participar en el mercado laboral. El PASD también se concibe como apoyo permanente para los hogares con mayores vulnerabilidades. En segundo lugar, el Programa de Acción Social Productiva (PASP), dirigido a hogares en extrema pobreza en los que uno o más adultos tienen capacidad para trabajar (se priorizan los hogares con jefatura femenina, miembros adultos mayores, con discapacidad o enfermedades graves, con niños malnutridos y con alta tasa de dependencia) se orienta a la generación de empleos públicos dirigidos a construir o mejorar la infraestructura en comunidades vulnerables, así como a la oferta de capacitación laboral y otras oportunidades de estudio (Xiao, 2014).

Por último, en el caso de Bangladesh, los principales desastres naturales que lo afectan son los ciclones tropicales, las inundaciones y las sequías. Según Coirolo y otros (2013), los desastres han hecho que los trabajadores cambien su condición de cuentapropistas y pasen a ser jornaleros, lo que exacerba las vulnerabilidades que deben tenerse en cuenta en los programas de protección social, coordinados con acciones de reducción del riesgo de desastres y programas de capacitación que incrementen el empleo en industrias que no están expuestas a desastres. El objetivo principal de los programas de protección social en Bangladesh es salvaguardar y promocionar la seguridad económica y social. Con ese fin, se realizan transferencias de ingresos o activos a hogares pobres y se adoptan medidas de protección para los hogares vulnerables ante las amenazas naturales que dañan sus medios de subsistencia.

Los principales programas de protección social relacionados con desastres son Trabajo por Comida (consistente en realización de trabajos físicos para desarrollar y mantener infraestructura rural), Desarrollo para Grupos Vulnerables (fortalecimiento de la capacidad de generación de ingresos mediante la capacitación laboral, preferentemente para mujeres) y *Test Relief* (generación de empleos para los hogares más pobres durante la temporada de lluvias, con el fin de desarrollar y mantener la infraestructura de áreas rurales) (Coirolo y otros, 2013). En general, los tres programas no están bien centrados en la población a la que deberían estar dirigidos y se han detectado casos de corrupción y clientelismo en el proceso de aceptación de las familias beneficiarias (Rahman, 2012).

Las experiencias de los tres países examinados resultan de interés para América Latina y el Caribe porque en ellos se ha intentado consolidar sistemas de protección social estrechamente vinculados con las consecuencias negativas propias de los desastres. Se ha incorporado la vulnerabilidad como factor estructural y no como elemento de emergencia o circunstancial. En esas experiencias se combinan distintos aspectos relacionados con la protección social, como la seguridad alimentaria (mediante la distribución de alimentos en zonas altamente afectadas por hambrunas) y el aseguramiento de ingresos mínimos para los adultos en edad de trabajar. La seguridad económica también se complementa con una reactivación laboral y productiva de las personas que quedaron desempleadas como consecuencia de un desastre, mediante cursos de capacitación laboral y programas de empleos públicos que buscan construir o mejorar la infraestructura pública en las áreas afectadas.

D. Conclusiones y recomendaciones de política

Sobre la base de lo expuesto en este capítulo, se recomienda que los países de América Latina y el Caribe (tanto a nivel gubernamental como de la sociedad civil) comiencen a ampliar los conceptos que sustentan sus sistemas de protección social para incluir en ellos la adaptación de las personas y los asentamientos a los desastres provocados por fenómenos naturales y, por otra parte, para incorporar la adaptación al cambio climático en políticas, programas e instrumentos específicos. En un contexto de constante aumento de la frecuencia y la severidad de los desastres, los países de la región deben tener más en cuenta los riesgos y consecuencias de los fenómenos naturales en sus instrumentos de protección social, y contribuir a aumentar la resiliencia de la población y los asentamientos, sobre todo de los más vulnerables.

En ese sentido, conviene diferenciar conceptualmente entre una vulnerabilidad de carácter estructural y una de carácter puntual. La primera está relacionada con la situación de las personas y hogares cuyos ingresos se sitúan por debajo o alrededor del umbral de pobreza, que suele ser la

población destinataria de los distintos instrumentos de protección social. La segunda responde a los desastres y el cambio climático, que provocan un deterioro de los ingresos y activos económicos de las personas y las hacen caer en una situación de pobreza en la que antes no se encontraban. Esto significa que una nueva conceptualización de las vulnerabilidades requerirá una adaptación y mayor pertinencia de la protección social respecto de los nuevos riesgos sociales relacionados con los desastres Siddiqi (2011).

Los países de América Latina y el Caribe han comenzado a implementar de forma incipiente instrumentos de protección social para hacer frente a situaciones de desastre provocadas por fenómenos naturales de origen geofísico, hidrometeorológico y biológico. En particular, hay cuatro herramientas sobre las que se han comenzado a acumular experiencias.

En primer lugar, las transferencias monetarias dirigidas a hogares con infantes y niños y niñas en edad escolar son una herramienta que busca mejorar, de forma parcial, la situación económica inmediata de los hogares afectados por desastres. A pesar de que es un instrumento eficaz, de bajo costo para los gobiernos y relativamente fácil de implementar si existe un amplio registro de beneficiarios de los distintos programas sociales, las transferencias monetarias representan una solución parcial que debe complementarse con apoyos a la oferta de bienes de primera necesidad, para reactivar las economías locales sin crear presiones inflacionarias. Además, las transferencias de ingresos buscan evitar que las familias incurrieren en estrategias de sobrevivencia, como el trabajo infantil, que puedan dañar la capacidad humana actual y futura. Por último, en lo tocante a la normativa relacionada con los PTC, se deberían incorporar indicaciones que consideren una ampliación temporal de la cobertura de los beneficiarios en el caso de declaración oficial de desastres, acompañada de una suspensión temporal del monitoreo y verificación de las condicionalidades en una zona geográfica afectada. En ese sentido, destacan las iniciativas emprendidas por el Gobierno de Chile después del terremoto de 2010 y el Bono de Emergencia que distribuye el Gobierno del Ecuador para los afectados por desastres.

En segundo lugar, en la región hay varios programas de pensiones no contributivas, aunque es cierto que no han tenido un lugar preponderante en lo que se refiere a proteger a la población económicamente inactiva o perteneciente a grupos vulnerables (personas de edad avanzada o con capacidades diferentes, mujeres dueñas de hogar o cuidadoras y desplazados) ante situaciones de emergencia por desastres. En términos de propuestas de políticas, resulta interesante el caso de Trinidad y Tabago, donde existe una asignación económica para los beneficiarios de pensiones no contributivas, dirigida a la reparación de viviendas.

Sin embargo, los países de América Latina y el Caribe deberían incorporar de manera más sistemática en sus sistemas de protección social la seguridad económica de las personas inactivas en caso de desastre.

Además, sería conveniente que intensificaran los esfuerzos para ampliar la población destinataria de las transferencias monetarias ante la ocurrencia de un desastre, e incluir a familias que no tienen miembros de la tercera edad ni hijos en edad escolar. El objetivo es que esas familias sean elegibles para recibir una transferencia de ingresos en situaciones adversas y ajenas a su voluntad, por lo menos de manera temporal.

En tercer lugar, si bien los empleos públicos comenzaron a implementarse en América Latina y el Caribe a partir de los años ochenta, hay experiencias de programas incipientes que buscan insertar laboralmente a los adultos en edad de trabajar que han sufrido las consecuencias de un desastre. A ese respecto, existen útiles experiencias en países de ingresos bajos de otras regiones del mundo (véase la sección C anterior). Es importante establecer criterios operativos que no permitan la vulneración de derechos laborales, en particular, mediante la provisión de salarios aceptables para satisfacer las necesidades básicas durante el período de emergencia.

En cuarto lugar, se ha comenzado a crear microseguros dirigidos a hogares o productores agropecuarios vulnerables que no suelen estar asegurados por instituciones privadas. En ese sentido, es posible proponer como política pública que los países de la región comiencen a formular esos esquemas solidarios de forma permanente, a fin de evitar la pérdida total de los activos productivos y patrimoniales de las personas vulnerables que quedan expuestas a los daños derivados de desastres. Por otra parte, los países de la región ubicados en zonas de gran actividad sísmica deberían considerar la implementación de un seguro colectivo que contemple un financiamiento basado en subsidios cruzados o de financiamiento solidario sobre la base del aporte contributivo de los hogares de mayores ingresos, para poder incorporar a los hogares que se encuentren en situación de vulnerabilidad social.

Por último, conforme a lo planteado en el capítulo XI, hay que buscar una mayor integralidad de las políticas públicas concebidas para hacer frente a los desastres. Al respecto, destaca la experiencia de México por la participación de distintas secretarías y el diseño e implementación de mecanismos de coordinación en los programas de mitigación, prevención o reparación relacionados con los desastres. La integralidad de las políticas públicas se sustenta (entre otros factores) en una correcta definición de los beneficiarios en términos socioeconómicos y territoriales, lo que tiene un correlato en la calidad de los datos desagregados por hogares y a nivel territorial, para poder distinguir zonas o asentamientos. El objetivo es que la institucionalidad pueda reconocer de forma eficiente y planificada los hogares y localidades que tengan una alta exposición y vulnerabilidad ante desastres, para que se incluyan entre los objetivos prioritarios de las políticas públicas destinadas a incrementar la resiliencia de las personas y de las comunidades frente a esos fenómenos.

Bibliografía

- Banco Mundial (2013), *Mexico's Temporary Employment Program (PET): Case Study*, Washington, D.C.
- _____(2011), *Social Protection and Climate Resilience. Report from an international workshop. Addis Ababa March 14-17, 2011*, Washington, D.C.
- Béné, C. y otros (2014), *Social Protection and Climate Change*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Béné, C., S. Devereux y R. Sabates-Wheeler (2012), "Shocks and social protection in the Horn of Africa: analysis from the Productive Safety Net Programme in Ethiopia", *IDS Working Paper*, N° 395, Brighton, Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDS).
- Blaikie, P. y otros (1996), *Vulnerabilidad, el entorno social, político y económico de los desastres*, Bogotá, Red de Estudios Social en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED).
- Cabestany, J., E. Hernández y V. Celaya (2013), "La gestión de riesgos climáticos catastróficos para el sector agropecuario en México: caso del Componente de Atención a Desastres Naturales para el Sector Agropecuario (CADENA)", *MPRA Paper*, N° 55455 [en línea] <http://mpr.ub.uni-muenchen.de/55455/>.
- Carter, M. y otros (2007), "Poverty traps and natural disasters in Ethiopia and Honduras", *World Development*, vol. 35, N° 5.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Manual para la Evaluación de Desastres (LC/L.3691)*, Santiago de Chile.
- _____(2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad (LC/G.2294(SES.31/3))*, Santiago de Chile.
- Chacaltana, J. (2003), "El impacto del programa "A Trabajar Urbano": ganancias de ingreso y utilidad de las obras", *Documento de trabajo*, Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación [en línea] http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/pesprural/impacto_a_trabajar_urbano.pdf.
- Chambers, R. y G. Conway (1991), "Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century", *IDS Discussion Paper*, N° 296, Brighton, Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDS).
- Coirolo, C. y otros (2013), "Climate change and social protection in Bangladesh: are existing programmes able to address the impacts of climate change?", *Development Policy Review*, vol. 32, N° S2.
- CONeval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2014), *Informe de la evaluación específica de desempeño 2012-2013*, México D.F. Programa de Empleo Temporal (PET).
- Cutter, S., B. Boruff y L. Shirley (2003), "Social vulnerability to environmental hazards", *Social Science Quarterly*, vol. 84, N° 2.
- Davies, M. y otros (2008), "Adaptive social protection: synergies for poverty reduction", *IDS Bulletin*, vol. 39, N° 4.
- Davies, M., K. Oswald y T. Mitchell (2009), "Climate change adaptation, disaster risk reduction and social protection", *Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Dercon, S. (2004), "Growth and shocks: evidence from rural Ethiopia", *Journal of Development Economics*, vol. 74.
- Devereux, S. (2001), "Social pensions in Namibia and South Africa", *IDS Discussion Paper*, N° 379, Brighton, Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDS).

- Devereux, S. y otros (2006), *Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP): Trends in PSNP transfers within targeted households*, Brighton, Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDS).
- EIRD (Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres) (2005), "Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres", *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Kobe, Hyogo (Japón), 18 a 22 de enero de 2005* (A/CONF.206/6), 16 de marzo.
- ____ (2004), *Vivir con el Riesgo: Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres*, Ginebra.
- Enríquez, F. (2013), "De las transferencias monetarias al sistema nacional de inclusión y equidad social", *Hacia una reforma del Bono de Desarrollo Humano: algunas reflexiones*, J. Ponce y otros (eds.), Quito, CARE.
- Fernández, A., E. Jadotte y J. Jahnsen (2011), *Addressing Disaster Risk through Conditional Cash Transfer and Temporary Employment Programs in Latin America*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Gaillard, J.C. (2010), "Vulnerability, capacity and resilience: perspectives for climate and development policy", *Journal of International Development*, vol. 22.
- Gilligan, D., J. Hoddinott y A.S. Taffesse (2008), "The impact of Ethiopia's Productive Safety Net Programme and its linkages", *IFPRI Discussion Paper*, N° 00839, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- GIIF (Global Index Insurance Facility) (2014), "Microinsurance Catastrophe Risk Organization (MiCRO - Haiti)", *Index Insurance Forum* [en línea] <http://www.indexinsuranceforum.org/project/microinsurance-catastrophe-risk-organisation-micro-haiti>.
- Gobierno de Colombia (2011), Decreto 4691, Bogotá D.C.
- Gobierno de México (2013), "Reglas de operación del Programa de Empleo Temporal, para el ejercicio fiscal 2014", *Diario Oficial*, México D.F.
- Hellmuth, M.E. y otros (eds.) (2007), *Climate Risk Management in Africa: Learning from Practice*, Nueva York, Universidad de Columbia.
- Huechuan, Sandra y José Miguel Guzmán (2007), "Seguridad económica y pobreza en la vejez: tensiones, expresiones y desafíos para el diseño de políticas", *Notas de población*, N° 83 (LC/G.2340-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2012), *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation: special report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, C.B. Field y otros (eds.), Cambridge University Press.
- Koivisto, J. (2014), "A stakeholder analysis of the disaster risk reduction policy subsystem in Mozambique", *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, vol. 5, N° 1.
- Kuriakose, A. y otros (2012), "Climate-responsive social protection", *Discussion Paper*, N° 1210 Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lal, R. y otros (2010), "Public works and employment programmes: towards a long term development approach", *Working Paper*, N° 66, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG).
- Lamaute-Brisson, Nathalie (2013), "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Haití", *Documentos de Proyecto*, N° 523 (LC/W.523), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Landa, F. y S. Lizárraga (2007), "Evaluación de impacto del PLANE III: un programa que permitió adquirir experiencia laboral a los obreros", *Análisis Económico*, vol. 22.
- Largaespada, C. (2006), "Nicaragua: red de protección social y sistema de atención a crisis", *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, E. Cohen y R. Franco (eds.), México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/ Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Lo Vuolo, R. (2014), "Cambio climático, políticas ambientales y regímenes de protección social. Visiones para América Latina", *Documentos de Proyecto*, N° 607 (LC/W.607), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Loster, T. y D. Reinhard (2012), "Microinsurance and climate change", *Protecting the Poor. A Microinsurance Compendium*, C. Churchill y M. Matul (eds.), vol. II, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Macaringue, J. (2010), "Africa Climate Change Resilience Alliance (ACCRA): Mozambique", *Country Level Literature Review*, Londres.
- Marulanda, M. y otros (2014), "Design and implementation of a voluntary collective earthquake insurance policy to cover low-income homeowners in a developing country", *Natural Hazards*, vol. 74.
- McCord, A. (2012a), *Public Works and Social Protection in Sub-Saharan Africa: Do Public Works Work for the Poor?*, Tokio, Dependencia de Publicaciones de la Universidad de las Naciones Unidas.
- (2012b), "The politics of social protection: why are public works programmes so popular with governments and donors?", *Background Note*, Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI).
- Naciones Unidas (2014), "Marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015. Primer proyecto presentado por los co-Presidentes del Comité Preparatorio" (A/CONF.224/PC(II)/L.3), octubre.
- Rahman, M. (2012), "Estimating the effects of social safety net programmes in Bangladesh on calorie consumption of poor households", *Bangladesh Development Studies*, vol. 35, N° 2.
- Reyes, G. y J. Bronfman (2013), "Trinidad y Tobago", *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina*, R. Rofman, I. Apella y E. Vezza (eds.), Buenos Aires, Banco Mundial.
- Rofman, R., I. Apella y E. Vezza (2013), "Introducción", *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina*, R. Rofman, I. Apella y E. Vezza (eds.), Buenos Aires, Banco Mundial.
- SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación)/ Colegio de Postgraduados (2008), *Evaluación externa 2008. Informe final. Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC)*, México, D.F.
- SNGR (Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos) (2012), "Informe de Situación 5. Emergencia: estación invernal Ecuador", Quito, Gobierno del Ecuador [en línea] http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe%20Completo_103.pdf.
- Shepherd, A. y otros (2013), *The Geography of Poverty, Disasters and Climate Extremes in 2030*, Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI).

- Siddiqi, A. (2011), "Supporting the working but vulnerable: Linkages between social protection and climate change", *Climate and Development*, vol. 3, N° 3.
- Twigg, J. (2007), "Characteristics of a disaster-resilient community", *A Guidance Note*, Londres, Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID).
- Vakis, R. (2006), *Complementing Natural Disasters Management: The Role of Social Protection*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Wisner, B. y otros (2004), *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, Londres, Routledge.
- Xiao, Y. (2014), "Toward a Mozambican social protection floor", *Mozambique Rising: Building a New Tomorrow*, D.C. Ross (ed.), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).