

La protección social como herramienta de gestión del riesgo de desastres y de adaptación al cambio climático

El cambio climático y la pobreza están estrechamente relacionados. El cambio climático amenaza los esfuerzos por erradicar la pobreza, pero sus impactos futuros en ella dependen de las políticas que se adopten ahora: un desarrollo rápido, inclusivo y compatible con el clima puede prevenir la mayoría de los impactos, mientras que la falta de políticas de desarrollo adecuadas podría empujar a más de otros 100 millones de personas en la pobreza en el 2030. Solo la adopción inmediata de políticas destinadas a reducir las emisiones puede impedir que el cambio climático amenace los esfuerzos por erradicar la pobreza a largo plazo. Mediante políticas adecuadamente diseñadas y respaldo internacional se puede garantizar una mitigación del cambio climático que no impida avanzar, en el corto plazo, hacia la reducción de la pobreza.

La presente es la tercera de tres notas de políticas extraídas de *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty* (2015) (Ondas de choque: Contener los impactos del cambio climático en la pobreza), por Stéphane Hallegatte, Mook Bangalore, Laura Bonzanigo, Marianne Fay, Tamaro Kane, Ulf Narloch, Julie Rozenberg, David Treguer y Adrien Vogt-Schilb (serie Cambio climático y desarrollo, ciudad de Washington, Banco Mundial). En ella se analiza el tema transversal de la protección social. En la primera nota de políticas se ofrece una visión de conjunto del informe, y en la segunda se formulan recomendaciones sobre políticas sectoriales.

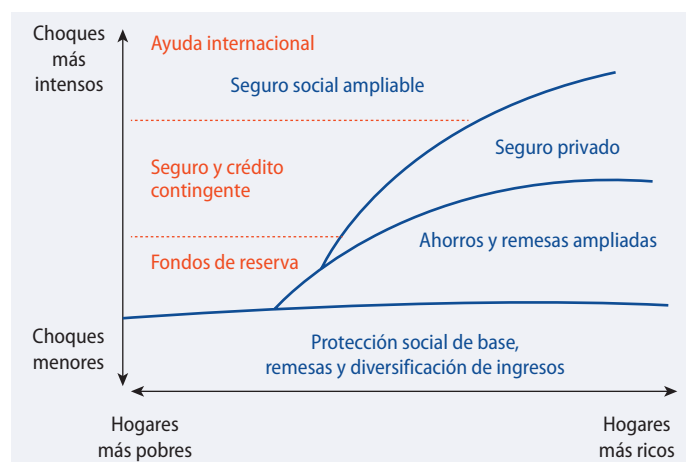
El cambio climático aumentará la frecuencia y severidad de los choques climáticos, incluyendo olas de calor, enfermedades transmitidas por vectores, y desastres naturales como tormentas, sequías, y inundaciones. En principio, los hogares pueden utilizar varios instrumentos del sector privado para hacer frente a las consecuencias de estos choques. Pueden recurrir a sus ahorros, pedir un crédito en un banco o una cooperativa, confiar en un seguro comunitario formal o informal, acceder a remesas nacionales o internacionales y, a veces, contratar un seguro privado.

Pero estos instrumentos privados solo sirven parcialmente. El acceso a cuentas y créditos bancarios todavía es limitado en el mundo en desarrollo. Y las personas pobres no tienen suficientes ahorros para amortiguar el impacto de grandes choques. Los montos transferidos a través de las remesas suelen ser demasiado pequeños y, en general, las remesas van principalmente a hogares más ricos. Ante desastres naturales de gran escala, como inundaciones, se ven afectadas comunidades enteras, por lo que los mecanismos informales de distribución del riesgo no resultan eficaces. Por último, los costos de transacción y otras limitaciones a

menudo impiden que las personas pobres contraten seguros privados, de no ser que cuenten con subsidios muy elevados.

Contra choques catastróficos, y para las personas más pobres, los Gobiernos deben proporcionar protección social que se pueda ampliar con rapidez después de un

GRÁFICO 1 Los hogares más pobres necesitan distintos tipos de soluciones



desastre y sistemas flexibles que sean capaces de redirigir la ayuda hacia los hogares afectados. Este sistema actúa como un seguro para los hogares vulnerables (gráfico 1) y es un medio eficaz para ayudar a las personas pobres que sufrieron los choques y evitar efectos secundarios negativos. En México, es menos probable que los beneficiarios de Prospera, el programa nacional de transferencias monetarias, retiren a sus hijos de la escuela cuando se produce un choque. En Kenya, el Programa de Red de Protección contra el Hambre impidió un aumento del 5 por ciento de la pobreza entre sus beneficiarios después de la sequía de 2011.

En esta nota de políticas se detallan las opciones que tienen los Gobiernos para diseñar programas de protección social. También se analizan mecanismos para garantizar que limitaciones de liquidez no impidan la rápida prestación de ayuda a la población después de un desastre.

Ampliar rápidamente la protección social

La protección social puede ampliarse después de un desastre natural, de modo que actúe como un mecanismo de seguros para hogares vulnerables. Un desafío clave es encontrar el equilibrio entre ofrecer apoyo rápidamente después de un choque y dirigir la ayuda con precisión a quienes más la necesitan. Estudios de casos en Etiopía y Malawi indican que el costo de una sequía para una familia pobre puede incrementarse de cero a US\$50 si la ayuda se demora cuatro meses, y a US\$1300, aproximadamente, si se demora de seis a nueve meses. Este rápido incremento se debe a los impactos irreversibles en los niños y la liquidación forzosa de bienes tales como el ganado. Por lo tanto, un apoyo básico inicial debería favorecer el factor tiempo, incluso a costa de la precisión del enfoque, para después dedicar respaldo a una reconstrucción general y mejor enfocada.

Existen tres formas principales de aumentar rápidamente la protección social en respuesta a un choque:

Ampliar la cobertura

Los desastres naturales como las inundaciones o las sequías pueden hacer que los hogares que estaban por encima de la línea de pobreza atraviesen este umbral y

queden en una situación más difícil que los beneficiarios actuales de la protección social. Por lo tanto, es importante diseñar programas de protección que puedan ampliarse para incorporar hogares en riesgo cuando sea necesario.

Cuando las sequías del 2011 causaron escasez de alimentos y hambruna, el Programa de Red de Protección Productiva de Etiopía amplió su cobertura de 6,5 millones a 9,6 millones de personas en dos meses e incrementó la duración de los beneficios de seis a nueve meses por beneficiario. El programa de Etiopía tiene acceso a fondos de reserva, a los cuales puede recurrir si se enfrenta a una crisis, para financiar una rápida ampliación. Combina criterios geográficos y comunitarios en las zonas rurales para identificar a los más necesitados.

Cuando los Gobiernos tienen la capacidad de mantener registros de beneficiarios sociales, estos son clave para lograr una expansión rápida y eficaz en función de los costos de los sistemas de protección social. En Brasil, el registro *Cadastro Único* incluye hogares con un ingreso per cápita inferior a mitad del salario mínimo nacional, un umbral que se ubica por encima del nivel de admisibilidad a los programas de transferencias monetarias existentes. Este diseño permite identificar rápidamente a los posibles beneficiarios y hogares vulnerables —incluso si no se los consideraba pobres antes del choque— y garantiza que los programas de transferencias monetarias puedan responder rápidamente a las crisis.

Aumentar la cantidad o el valor de las transferencias

Otra opción es aumentar las transferencias a los beneficiarios actuales de los programas de protección social existentes. Esto funciona bien cuando el desastre afecta principalmente a los más pobres y cuando ya existe, al menos, un programa de protección social a gran escala en el país.

Un ejemplo de un programa con mecanismos para una ampliación rápida en respuesta a un choque es el *Pantawid Familyand Pilipino Program* (4P), de Filipinas. Después del paso del tifón Yolanda, Filipinas pudo utilizar el sistema de transferencias monetarias condicionadas del 4P para liberar con rapidez el equivalente a US\$12,5 millones entre noviembre de 2013 y febrero de 2014 en financiamiento de

emergencia. Organizaciones como el Programa Mundial de Alimentos y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia también canalizaron su apoyo a través del 4P, con lo que aumentó efectivamente el monto transferido a los beneficiarios.

A veces, para aumentar las transferencias es necesario flexibilizar las reglas de los programas y su condicionalidad. Según el tipo de desastre natural, las reglas de los programas existentes pueden volverse inadecuadas: si se destruyen las escuelas de una región, la asistencia a clase deja de ser una condición aplicable para desembolsar transferencias monetarias. En Colombia, el programa Familias en Acción suspendió temporalmente la condicionalidad en 2008 para tomar en cuenta los problemas de prestación de servicios ocasionados por los daños de infraestructura. En Filipinas, todas las disposiciones sobre condicionalidad relacionadas con las transferencias monetarias del 4P se flexibilizaron después del tifón Yolanda en 2013.

Crear un nuevo programa

Una tercera forma de responder a una crisis es introducir un nuevo programa. El Programa de Asignación Familiar de Honduras (1990) y el plan Familias en Acción de Colombia (2001) se pusieron en marcha durante períodos de recesión y ajuste macroeconómico. En Guatemala, la crisis de los alimentos y los combustibles de 2008 impulsó la creación de un nuevo programa, Mi Familia Progresá. Estos tres programas se institucionalizaron posteriormente y pasaron a formar parte del sistema habitual de protección social.

Implementar un programa lleva tiempo, pero responder a los desastres naturales es urgente. Para resolver este problema, el Programa Ciudadano de Compensación de Daños (PCCD), que estableció Pakistán en respuesta a las inundaciones devastadoras de 2010, se introdujo en dos etapas. En la primera etapa se proporcionó asistencia rápida a las familias más afectadas a través de una única transferencia monetaria —mediante la red de bancos privados—, utilizando una selección geográfica rudimentaria. En la segunda etapa, se efectuaron transferencias monetarias más grandes que podían usarse para reconstruir casas, recuperar medios de subsistencia o reembolsar deudas; esta vez, el dinero se

entregó después de realizar un estudio más preciso de los daños causados por las inundaciones. Para resolver los errores inevitables de la selección de hogares beneficiarios, es indispensable contar con un mecanismo de reclamos. En el PCCD, un mecanismo de este tipo reduce los errores de exclusión de un 61 a un 32 por ciento.

Una alternativa para crear rápidamente nuevos programas que no requieran alta capacidad institucional es utilizar programas de trabajo. Estos programas ofrecen empleo e ingresos a través de proyectos de construcción pública (como construcción de caminos, mantenimiento, infraestructura de riego, reforestación y conservación del suelo) o, especialmente después de un desastre natural, remoción de escombros y tareas de rehabilitación o reconstrucción. En los programas de trabajo, los beneficiarios se autoseleccionan: se inscriben solo si no existen fuentes alternativas de ingresos. El Programa Red de Seguridad Productiva de Etiopía le da un ingreso a personas pobres fomentando al mismo tiempo adaptación al cambio climático: el 60 por ciento de sus proyectos tienen como objetivo la conservación del suelo y del agua, el fortalecimiento de los medios de sustento y la resistencia frente a la variabilidad de precipitaciones.

Cómo financiar la protección social

La práctica demuestra que el costo de la protección social es asequible, y la protección social reduce la necesidad de aplicar intervenciones humanitarias aún más costosas. No obstante, los Gobiernos necesitan financiar los sistemas de protección social y garantizar que la liquidez financiera no sea un problema a la hora de prestar apoyo en casos de desastres naturales. Existen varias opciones:

- **Fondos de reserva.** El Mecanismo de financiamiento del riesgo de Etiopía es un fondo dedicado a ampliar la protección social que permite que el Programa de Redes de Protección Social Productivas aumente su apoyo a las personas vulnerables después de un desastre. De igual manera, el Fondo de Desastres Naturales de México (FONDEN) se creó para asignar rápidamente fondos federales a la rehabilitación de la infraestructura pública afectada por desastres naturales.



- **Ayuda internacional.** Cuando la capacidad de un país para hacer frente a un desastre natural se ve superada, es clave contar con apoyo para emergencias humanitarias. Pero la respuesta de la ayuda externa suele ser susceptible a la cobertura mediática, es impredecible y puede tardar en llegar, por lo que resulta inadecuado usarla como base de los planes de contingencia. La ayuda externa, por lo tanto, debe considerarse como último recurso.
- **Seguros y bonos de catástrofe.** Los Gobiernos pueden utilizar seguros para financiar la ampliación de la protección social; en ese caso, la población está asegurada indirectamente a través del presupuesto del Gobierno, lo que reduce los costos de transacción. En 2006, el FONDEN emitió un bono de catástrofe de US\$160 millones, para transferir parte del riesgo de terremotos del país a los mercados de capital internacionales. Los seguros también ofrecen beneficios en lo que respecta a disciplina fiscal y rapidez en los desembolsos de fondos, pero las altas primas reducen los beneficios de los seguros soberanos.
- **Mecanismos regionales de distribución del riesgo.** El Mecanismo de Seguros para Riesgos de Catástrofe en el Caribe actualmente distribuye el riesgo de desastres de 16 países y ofrece a los Gobiernos participantes desembolsos rápidos y liquidez a corto plazo para financiar las respuestas y las medidas de recuperación ante grandes terremotos o huracanes. En respuesta al ciclón Pam de marzo de 2015, la

Iniciativa de Evaluación del Riesgo y Financiamiento de Catástrofes del Pacífico proporcionó a Vanuatu un pago rápido de US\$1,9 millones para respaldar las necesidades inmediatas posteriores al desastre, ocho veces el presupuesto anual del Gobierno para alivio de emergencias.

- **Crédito contingente: Cat-DDOs** (*Catastrophe Deferred Drawdown Options*, Opción de giro diferido ante el riesgo de catástrofe). En 2007, el Banco Mundial introdujo el Cat-DDO, un instrumento de financiamiento que permite a los países acceder a apoyo presupuestario inmediatamente después de un desastre. Un préstamo se puede desembolsar rápidamente si se declara el estado de emergencia. La opción de giro diferido se puede usar para respaldar las medidas de seguridad social existentes. También incentiva la aplicación de medidas proactivas para reducir el riesgo: para acceder al mecanismo, los Gobiernos deben demostrar capacidad de gestión de riesgos naturales.

Los Cat-DDOs son eficaces, pero los Gobiernos tienden a favorecer transferencias de dinero inmediatas, antes que créditos contingentes. Como resultado, y a pesar del firme interés de muchos países, la adopción de este mecanismo ha sido limitada. Una opción para mejorar el acceso a este instrumento sería eliminar este dilema entre transferencia de dinero y financiamiento de contingencia separando el presupuesto dedicado a Cat-DDOs del presupuesto dedicado a préstamos tradicionales.