



POLICY PAPERS UNESCO

El rol de la política social para hacer frente a los desastres



Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Oficina de Montevideo

Oficina Regional de Ciencias para América Latina y el Caribe



Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe

Montevideo, 25 a 27 de octubre de 2017

Publicado en 2017 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, Francia y la Oficina Regional de Ciencias de la UNESCO para América Latina y el Caribe, UNESCO Montevideo, Luis Piera 1992, piso 2, 11200 Montevideo, Uruguay.

© UNESCO 2017



Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de acceso abierto (www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp).

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte de la UNESCO en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO ni comprometen a la Organización.

El presente documento fue elaborado por la Oficina Regional de Ciencias de la UNESCO para América Latina y el Caribe como una contribución a la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe.

Foto de tapa: UNEP / Niloufar Bayani

Diseño Gráfico: María Noel Pereyra (UNESCO Montevideo)

La UNESCO es la agencia especializada del Sistema de Naciones Unidas en campos vitales del desarrollo humano y sostenible: educación, ciencias naturales, ciencias sociales y humanas, cultura y comunicación e información.

En este horizonte, creemos que se deben desarrollar políticas integrales capaces de responder a los retos del desarrollo sostenible, en sus múltiples facetas. Como laboratorio de ideas –y para aportar en el esfuerzo colectivo– es que UNESCO ha concebido la serie de Policy Papers que ustedes tienen hoy en sus manos.

Estos documentos buscan plantear debates multidisciplinarios, proponer análisis basados en evidencia y formular propuestas de política pública para afianzar una estrategia de desarrollo sostenible necesaria en América Latina y el Caribe, en el marco de la Agenda 2030.

Esta serie incluye las siguientes discusiones:

- “Sociedad digital: Brechas y retos para la inclusión digital en América Latina y el Caribe”, por Hernán Galperín.
- “El rol de la política social para hacer frente a los desastres”, por Alonso Brenes.
- “Tic, educación y desarrollo social en América Latina y el Caribe” por Enrique Hinostroza.

Los Papers no buscan concluir la discusión sobre estas temáticas sino, por el contrario, estimularla. Ellos constituyen una invitación de la UNESCO para avanzar en el debate público sobre asuntos fundamentales en la lucha contra las desigualdades y la pobreza, fortaleciendo la inclusión social en la región.

Estos textos son una contribución más de la UNESCO, a través de su Programa Intergubernamental de Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST, por sus siglas en inglés), a la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe 2017 que se realiza en Montevideo, Uruguay, integrando los documentos anexos de la declaración final. Han sido realizados bajo la coordinación de la Oficina UNESCO Montevideo –en acuerdo con CEPAL–, desde una estrategia intersectorial e interinstitucional de profundo compromiso con la región.

Agradecemos de manera especial a los expertos que han realizado las importantes contribuciones que aquí presentamos, en la convicción que ellas significan un aporte sustantivo a la discusión regional y al desarrollo de políticas sociales sostenibles en América Latina y el Caribe.

Bienvenidos al debate.

Lidia Brito,

Directora,

Oficina Regional de Ciencias
para América Latina y el Caribe - UNESCO

El rol de la política social para hacer frente a los desastres

Alonso Brenes

Alonso Brenes

Geógrafo costarricense de la Universidad de Costa Rica. Es investigador del Programa de Estudios Sociales en Desastres de la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, y consultor internacional en gestión del riesgo de desastres y desarrollo territorial para organismos como la UNESCO, el Banco Mundial, la OEA y la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres.

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento explora las relaciones recíprocas que existen entre el ámbito de la política social y la gestión del riesgo de desastres. Parte de la premisa de que los desastres no son procesos naturales, sino que externalidades de los mismos modelos de desarrollo; y que, en consecuencia, la forma de reducirlos depende de una mejor articulación entre sectores e instituciones de desarrollo que abarcan otras más que las tradicionales de protección civil.

El impacto de los desastres tiene efectos puntuales y contundentes en la inversión social que los gobiernos de la región realizaron durante la última década. Retrasa el progreso en la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 y demás estrategias de desarrollo suscritas por los países latinoamericanos y caribeños. La información científica recopilada en las últimas décadas prevé un incremento en los impactos derivados de los desastres, que conviene que sean considerados dentro de los procesos de inversión y financiamiento de las políticas públicas.

La relación entre la gestión del riesgo de desastre y el ámbito de lo que genéricamente se conoce como política social es fundamental para garantizar procesos de desarrollo seguro. La inversión social forma parte de los acervos que se ven afectados por diferentes tipos de desastres. A la vez, los impactos de la política social contribuyen a reducir la vulnerabilidad y exposición de tanto grupos prioritarios como de la sociedad en general. Aunque estas conexiones tan directas suelen soslayarse, su fortalecimiento será vital en los próximos años.

La discusión presentada enfatiza cuatro recomendaciones que podrían considerarse dentro de los procesos de formulación y planificación de la política social en los países del área, los cuales buscan incrementar el valor agregado y la multiplicación de impactos en ambos sentidos.

1. Promover mecanismos de interacción entre las comunidades de la política social y la gestión del riesgo de desastre.
2. Focalizar acciones para atender bolsones de riesgo de desastre, actuales y emergentes.
3. Insistir en el fortalecimiento de las capacidades de gestión local.
4. Proteger la infraestructura construida y prevenir daños.

TABLA DE CONTENIDOS

Prólogo de la UNESCO.....	1
Resumen Ejecutivo.....	3
Introducción	5
Los desastres tienen una explicación social; no natural	5
El impacto de los desastres en Latinoamérica y el Caribe	7
Tipos de riesgo.....	7
Distribución asimétrica del riesgo	10
Impactos registrados y por registrar.....	12
La política social como bastión para la resiliencia y la transformación	13
Categorías de gestión del riesgo y aportes de la política social	13
Transformación y desempeño de la política social en Latinoamérica y el Caribe	15
Recomendaciones para incrementar el impacto de la política social en la gestión del riesgo de desastres	16
Referencias	18
Anexo 1. Terminología relacionada con la reducción del riesgo de desastres (extractos)	21

INTRODUCCIÓN

Cada año, un promedio de 26 millones de personas entra en condiciones de pobreza a causa de un impacto directo de desastres (Banco Mundial, 2016). Adicionalmente, de manera indirecta, los desastres tienen serios impactos dentro de las estrategias de desarrollo de los países. La destrucción de infraestructura pública limita el acceso de la población a servicios básicos, además de restar competitividad a territorios estratégicos para la incorporación regional dentro de las cadenas globales de valor. El desarrollo técnico y político de los últimos años alrededor del tema de los desastres, deja claro que, además de ser un problema humanitario, forma parte intrínseca de la configuración de los modelos de desarrollo; en consecuencia, es desde las dinámicas centrales del desarrollo que su reducción puede hacerse de forma efectiva.

Por décadas ha permanecido la idea de que el riesgo de desastre es responsabilidad principal de las instituciones de respuesta. Sin embargo, la práctica institucional demuestra cómo los actores de cambio dentro de los procesos de construcción del riesgo son más numerosos y diversos. En este sentido, las instituciones que se están a cargo de la formulación de políticas sociales juegan un rol central, no solo como reductores de la vulnerabilidad, sino además como responsables de planificar su inversión considerando las dinámicas de riesgo y, en añadidura, de los potenciales impactos que el calentamiento global tenga en la región en el futuro próximo.

El siguiente documento busca resaltar esta relación, comúnmente soslayada, entre el ámbito de la política social y la gestión del riesgo de desastre. Bajo un enfoque que interpreta al riesgo de desastre como un aspecto consustancial de los modelos de desarrollo, muestra cómo, por una parte, la política social es central en la consolidación de entornos territoriales seguros; y, por otro lado, muestra las formas en que el riesgo podrá afectar la planificación de la inversión social en la región en los próximos años.

Las proyecciones de transformación del riesgo de desastre para Latinoamérica y el Caribe implicarán de ajustes puntuales en materia de planificación de la inversión social; este documento ofrece recomendaciones para mejorar la efectividad de la relación entre los sistemas de política social y

gestión del riesgo de desastre en un contexto asimétrico y dinámico de concentración del riesgo.

LOS DESASTRES TIENEN UNA EXPLICACIÓN SOCIAL; NO NATURAL

Pese a ser incorrecta, la noción “desastre natural” permanece enraizada en la cultura y la historia. Los desastres siempre se consideraron, o un castigo de la divinidad o un proceso natural dañino: existen situaciones adversas provocadas por fenómenos naturales que rebasan las capacidades de resiliencia humana (Brenes, 2007). Bajo esta lógica, la naturaleza suele impactar ocasionalmente a las sociedades; el terremoto destruye la ciudad o la sequía arruinó la cosecha.

Sin embargo, abundante evidencia supera la explicación natural de los desastres, demostrando que obedecen a procesos sociales (Maskrey, 1993). Si la ocurrencia de un terremoto implica la destrucción de infraestructura, un mismo episodio debería producir daños homogéneos; sin embargo, quienes estudian los impactos de los desastres notan que existen patrones de daño y pérdida. Unos edificios resisten mejor que otros un mismo evento; y la concentración de muertes sigue también patrones que describen rasgos socioeconómicos. Los estratos más excluidos reciben mayores impactos y les cuesta más recuperarse (CEPAL, 2016a). Aunque existan fenómenos potencialmente destructivos, lo que en realidad determina que ocurra un desastre es el entramado social y económico del territorio.

Existen dos factores que, adicionales al fenómeno natural, explican la ocurrencia de un impacto: vulnerabilidad y exposición. La vulnerabilidad es la tendencia de los seres humanos a sufrir daños al entrar en contacto dinámicas naturales (Cardona, 2008); y la exposición es la relación de proximidad entre un activo y el fenómeno (Lavell, 2008). La probabilidad de ocurrencia de un evento natural, en convulsión la vulnerabilidad y exposición conforman el riesgo de desastre. Por consiguiente, el desastre es una materialización de una condición latente de riesgo. Una consecuencia, no una causa.

Oliver-Smith (1999) interpreta el riesgo como fallas adaptativas entre sistemas sociales y entorno. Las sociedades se emplazan en un territorio cuyas

dinámicas deben comprender para usar apropiadamente sus recursos; en algunas ocasiones logran hacerlo bien, pero en otras existen falla y ocurren impactos. Construir en zonas sísmicas obviando criterios de resistencia incrementará el impacto de un terremoto; igualmente ocurren desastres cuando se construye sobre suelos inestables; o en plantaciones cercanas a volcanes. En estos casos las muertes y pérdidas están más vinculadas con el desconocimiento del entorno, debilidades institucionales o condiciones de exclusión, que con la naturaleza.

Por eso se afirma que el riesgo es una construcción social (García, 2005): es una condición territorial compleja, consolidada en el tiempo con la participación de múltiples actores e instituciones. En un desastre confluyen y se manifiestan dinámicas históricas de exclusión; también muestra el impacto que tiene el deterioro ambiental, la inequidad en el ingreso y la desigualdad de oportunidades. Cuando se afirma que Latinoamérica y el Caribe es de las regiones más desiguales del planeta (Pérez, 2014; Caetano y de Armas, 2016; Magalhaes, 2016), esto también aplica en términos de la distribución de seguridad ante eventos potencialmente destructivos.

El riesgo de desastre es una externalidad del desarrollo (UNISDR, 2015). Por décadas el desastre se consideró como un evento ajeno que afectaba al desarrollo; pero si el riesgo es un producto social, significa que el desastre es un derivado de los modelos de desarrollo, que, así como generan riqueza y bienestar, también generan efectos contraproducentes para amplios sectores de la sociedad (Rist, 2008). En consecuencia, es desde la corrección de los modelos de desarrollo que el riesgo de desastre y sus impactos pueden reducirse de modo efectivo y sostenible (UNISDR, 2015).

La diversidad de dinámicas que construyen el riesgo se agrupa en impulsores subyacentes del riesgo, que son condiciones estructurales que determinan las formas que adquiere el riesgo EIRD (2009a). Su combinación en el tiempo y el espacio explica por qué un desastre afecta a grupos, actividades y territorios particulares. Cualquier desastre se explica a partir de una combinación de estos impulsores que, guardan una estrecha relación con procesos de desarrollo más que con las prácticas tradicionales de atención a emergencias.

Los impulsores subyacentes del riesgo de desastre

Medios de vida rurales vulnerables. La pobreza y un acceso limitado a los activos de producción implican que los medios de vida rurales que dependen de la agricultura y otros recursos naturales son vulnerables incluso ante las más pequeñas variaciones en el tiempo y la estacionalidad. Esta vulnerabilidad se ve exacerbada por factores tales como la distribución desigual de la tierra, mercados poco desarrollados y barreras comerciales.

Gobernanza urbana y local deficiente. La mayoría de las ciudades de los países en desarrollo han conseguido absorber el crecimiento urbano únicamente mediante la proliferación de asentamientos informales. Su ubicación en zonas propensas a las amenazas, junto con la vulnerabilidad de las viviendas y servicios locales, configuran el riesgo de desastre en las zonas urbanas. La traducción de la pobreza en riesgo está condicionada por la capacidad de las autoridades municipales para planificar y regular el desarrollo urbano.

Declive de los ecosistemas. La capacidad de los ecosistemas para aportar servicios tanto de abastecimiento como de regulación en zonas rurales y urbanas está disminuyendo. El declive de los ecosistemas incrementa los niveles de amenaza y reduce la resiliencia.

Fuente: Adaptado de EIRD (2009a)

Afirmar que los desastres se derivan de los modelos de desarrollo tiene implicaciones en términos de política pública:

Los desastres son evitables. El impacto sufrido en la región puede reducirse si los impulsores subyacentes se revierten. El conocimiento de las dinámicas naturales, así como una planificación del desarrollo considerando tales circunstancias es un abordaje que disminuye el riesgo de desastre.

Si los desastres no pueden ser achacados a la naturaleza, ¿quiénes son los responsables? El valor de esta pregunta está en la apertura de un espacio de debate y rendición de cuentas que no existía en la región. Los actores del desarrollo son tanto responsables y víctimas del riesgo; y esto plantea una reflexión más integral sobre los efectos del desarrollo en las condiciones de inseguridad actuales.

Reducir el riesgo implica involucrar a actores que antes no eran considerados agentes de cambio en el tema. De ahí que es necesaria una participación más activa de instituciones de los distintos sectores de desarrollo, no solo los cuerpos de protección civil.

EL IMPACTO DE LOS DESASTRES EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

A nivel mundial los impactos por desastres están aumentando desde las últimas cuatro décadas; Latinoamérica y el Caribe, aunque con particularidades, sigue esta tendencia global. La pérdida anual promedio global por desastres se estima entre 300 y 520 mil millones de dólares, equivalentes a, aproximadamente, el producto interno bruto (PIB) de Chile, Dinamarca o Singapur (UNISDR, 2015 y Banco Mundial, 2016); en la región, las pérdidas anuales promedio rondan los 2 mil millones de dólares. Después de Asia es la segunda región en desarrollo que más experimenta desastres (Banco Mundial, 2011); y pese a significativos esfuerzos en materia de gestión del riesgo, los resultados continúan siendo modestos.

Para comprender las implicaciones de este incremento pueden usarse distintas variables. Las pérdidas económicas son una ventana inicial de análisis; sin embargo, no muestra el problema en todas sus dimensiones y matices: un mismo desastre significa impactos diferenciados en personas y en sectores del desarrollo. La robustez de las

economías determina qué tan relevantes son las pérdidas por desastre (EIRD, 2009a). El huracán Katrina no representó un impacto significativo en los Estados Unidos a nivel nacional, pese a la magnitud en niveles locales; mientras, en otros países, desastres de menor impacto generan mayores distorsiones macroeconómicas. Esto sugiere dos elementos condicionantes en la valoración de impactos: las escalas geográficas y los tipos de indicadores para estimar los daños y pérdidas.

UNISDR et al. (2016) muestran un incremento de desastres para el periodo 1990 – 2013 que, aunque pareciera tener una relación con la extensión territorial y la población, también registra un incremento de eventos de gran impacto en países pequeños como El Salvador, Honduras y Guatemala. La figura 1 presenta la distribución de los más de 100 mil desastres registrados.

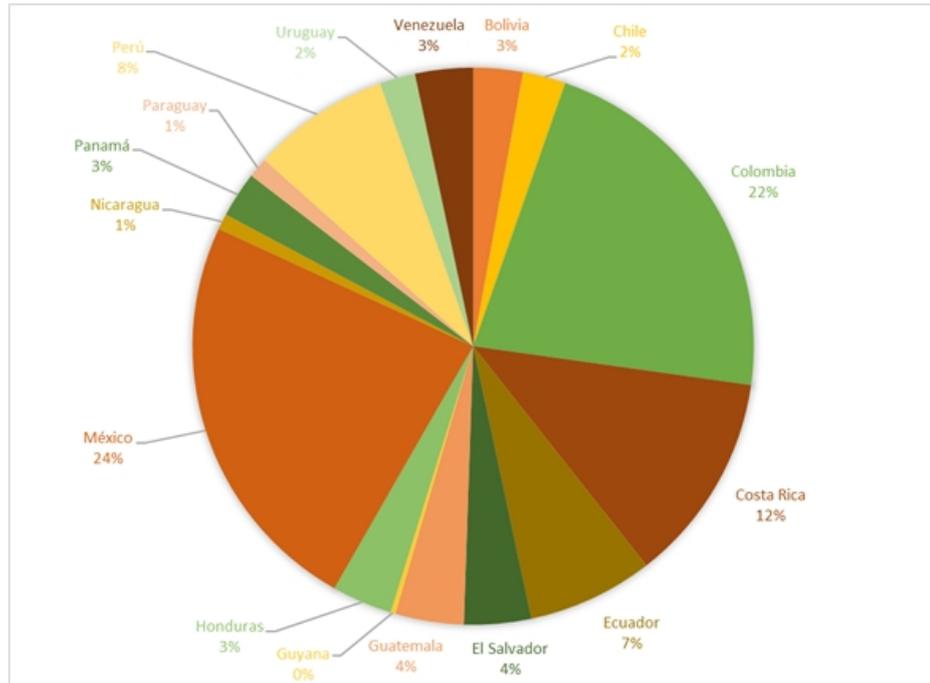
Tipos de riesgo

Los impactos también varían según se trate de riesgo intensivo o extensivo. La concentración de muertes y pérdidas ocurre en episodios de alta liberación de energía en periodos cortos (como en el caso de terremotos) con altas densidades de personas y activos. Estos eventos, pese a su impacto, ocurren con baja frecuencia, y se conocen como riesgo intensivo. Contrariamente, existen pérdidas derivadas de contextos de menor intensidad, pero de mayor recurrencia. Este tipo de desastre no registra altas cifras de mortalidad, sino afectaciones en activos dentro de escalas locales y geográficamente dispersas, y se conoce como riesgo extensivo. La figura 2 muestra los porcentajes registrados de afectación y su tendencia regional de acuerdo a su categoría de riesgo.

La recurrencia también difiere según se trate de riesgo intensivo o extensivo. Los desastres asociados a contextos extensivos se relacionan con dinámicas hidrometeorológicas con ciclos de recurrencia mejor conocidos y de escalas temporales relativamente cortas. En casos relacionados con fenómenos geotectónicos la recurrencia es más incierta y forman parte sustancial de los detonantes de desastres intensivos. Las figuras 3a y 3b muestran esta diferencia para el periodo 1970-2009.

Los eventos de riesgo extensivo son mucho mayores; aunque, un solo evento de riesgo intensivo, como los terremotos de México (1985) o Hai-

Figura 1. Distribución de los desastres registrados en el periodo 1990 – 2013 según país de ocurrencia.



Fuente: UNISDR et al. (2016).

Figura 2. Pérdidas y daños según tipo de riesgo (1990-2013)

PERSONAS AFECTADAS			
Tendencia	Riesgo intensivo	Tendencia	Riesgo extensivo
↓	9,9% 11.879.613	↑	90% 115.091.060
VIVIENDAS DESTRUIDAS			
Tendencia	Riesgo intensivo	Tendencia	Riesgo extensivo
↑	62,9% 591.618	↓	37,1% 348.334
VIVIENDAS DAÑADAS			
Tendencia	Riesgo intensivo	Tendencia	Riesgo extensivo
↓	11,6% 731.802	↑	88,4% 5.574.050

Fuente: UNISDR et al. (2016).

Figura 3a
Registro de eventos por riesgo intenso

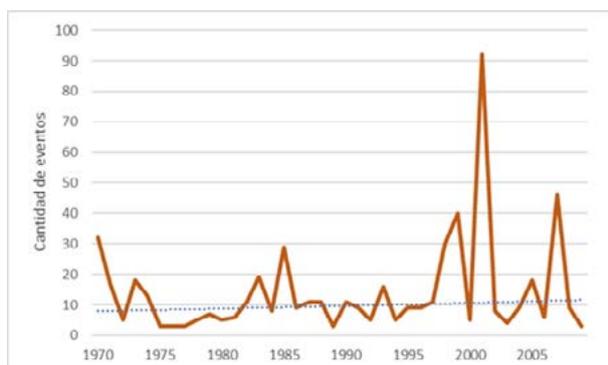
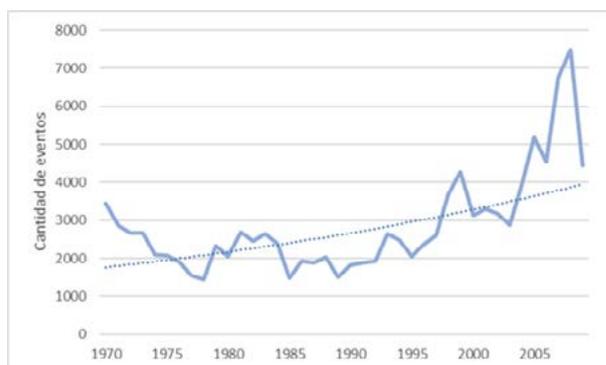


Figura 3b
Registro de eventos por riesgo extensivo

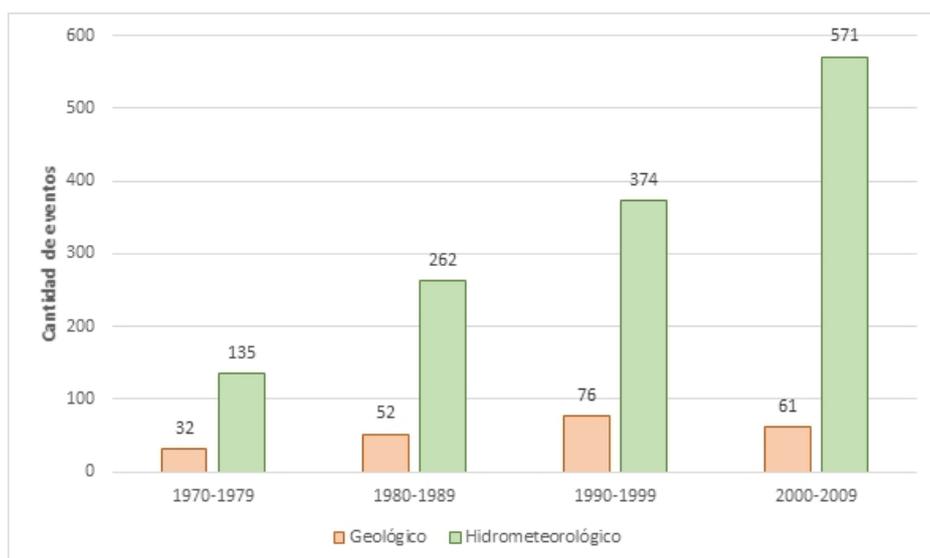


Fuente: Elaboración propia a partir de Corporación OSSO (2010).

tí (2010), puede generar una concentración de muertes y pérdidas económicas mayores a la suma de los impactos acumulados de riesgo extensivo de varias décadas. Esto no implica que un tipo de riesgo es más relevante que el otro, solo muestra la complejidad e importancia de considerar ambos tipos en contextos donde confluyen amenazas hidrometeorológicas y geotectónicas.

Similarmente, hay diferencias entre el tipo de fenómenos. Los desastres detonados por eventos hidrometeorológicos predominan. Esta categoría considera episodios de baja y alta intensidad: pequeñas inundaciones urbanas comparten categoría con tormentas tropicales (Figura 4).

Figura 4. Registro de eventos según su clasificación de origen



Eventos geológicos consideran sismos, movimientos en masa de tipo tectónico y erupciones volcánicas.

Eventos hidrometeorológicos consideran movimientos en masa de tipo hídrico, incendios, inundaciones, sequías, temperaturas extremas y tormentas.

Fuente: UNISDR et al. (2016).

Distribución asimétrica del riesgo

Latinoamérica y el Caribe se encuentra entre las regiones más diversas y asimétricas del planeta (Székely, sf; PNUD, 2010; Navarrete, 2008; y SELA, 2016), y esto se refleja también en términos de la distribución del riesgo. Las amenazas no se distribuyen igual: la amenaza sísmica tiene una influencia particular en la costa pacífica y la influencia de los ciclones suele estar circunscrita en el Caribe (Mapa 1). Pero además la vulnerabilidad y la exposición se distribuyen de acuerdo a patrones particulares.

Las ciudades son territorios prioritarios para la reducción del riesgo. Allí se da una confluencia entre riesgo intensivo y extensivo, que se constituyen a partir de economías de aglomeración urbana, con altos déficits de servicios y condiciones de pobreza, precariedad y exclusión (Ocampo y Ferrero, 2003). Se estima que entre el 40 a 70 por

ciento de los desastres ocurren en ciudades de menos de 100 mil habitantes (UNFPA et al., 2011). Mansilla (2010) define tres procesos que explican el incremento en el riesgo de desastre en los entornos urbanos:

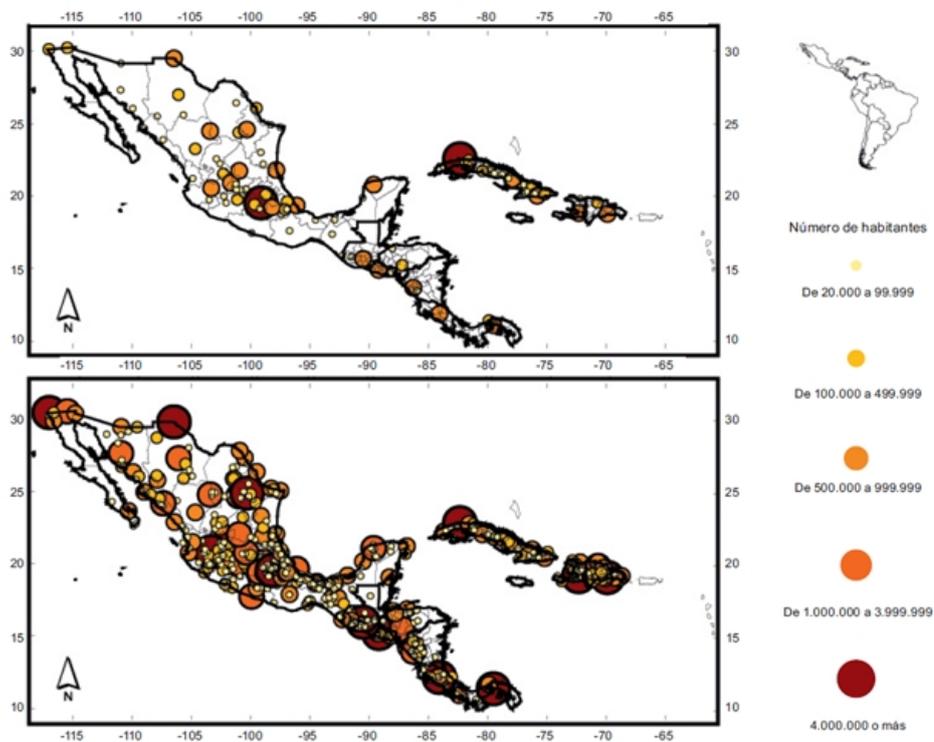
1. Fragilidad institucional, que deriva en bajas capacidades regulatorias y para la provisión de servicios urbanos.
2. Un crecimiento urbano acelerado, explicado por procesos de migración, pero también por políticas públicas inadecuadas sobre la regulación y acceso al mercado del suelo urbano (Figura 5a y 5b).
3. Los niveles de inequidad, crónicos en la región, están afectando a sectores sociales que viven en condiciones desventajosas en términos de ingreso, oportunidades y acceso a servicios.

Mapa 1



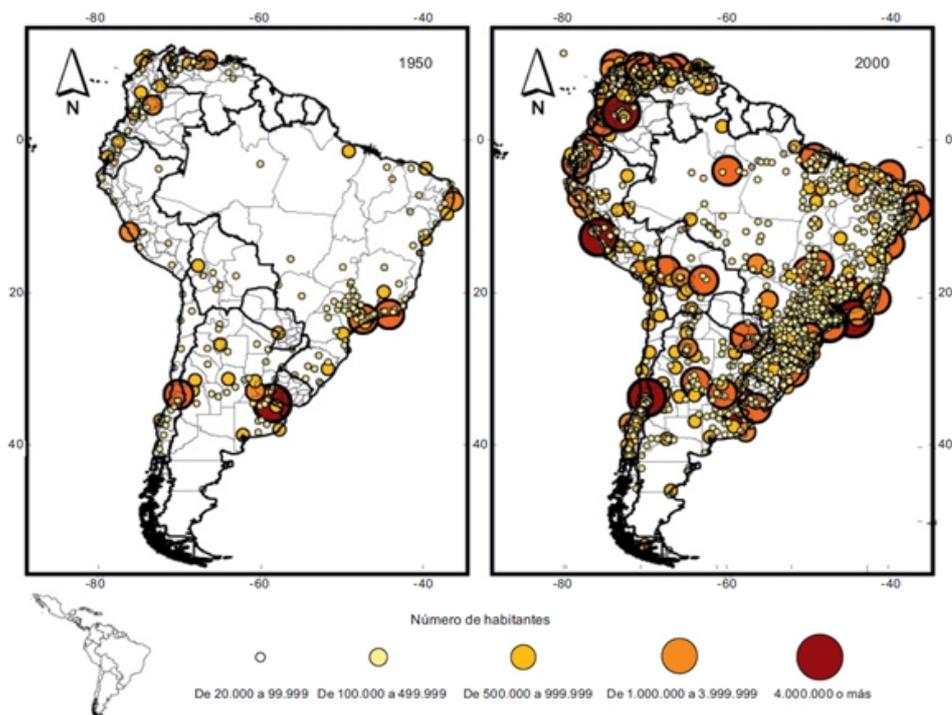
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Risk Data Platform (<http://risk.preventionweb.net/capviewer/download.jsp?tab=9&mapcenter=0,1123252.6982849&mapzoom=2>).

Figura 5a. Mesoamérica y el Caribe. Evolución demográfica de las aglomeraciones urbanas según cinco categorías (1950 y 2000).



Fuente: CEPAL (2012).

Figura 5b. Suramérica. Evolución demográfica de las aglomeraciones urbanas según cinco categorías (1950 y 2000).



Fuente: CEPAL (2012).

Impactos registrados y por registrar

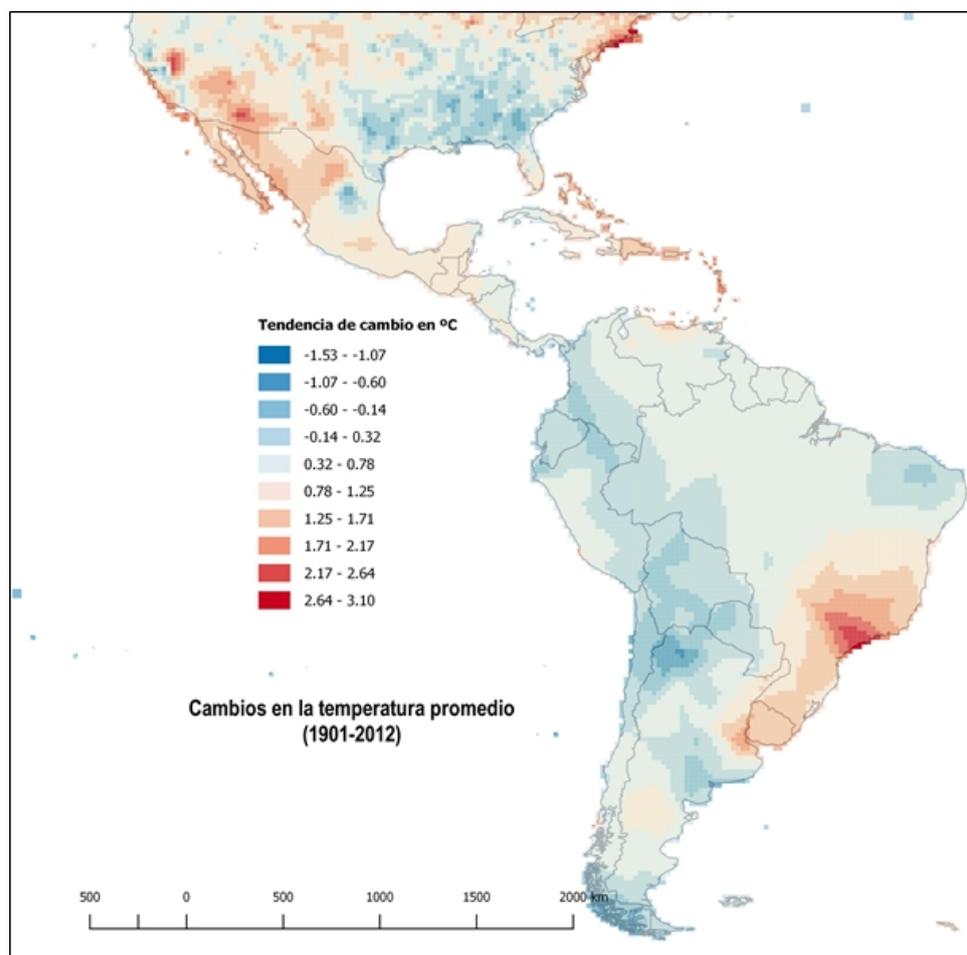
Los desastres impiden que miles de personas superen condiciones de marginalidad. En términos de política social, restan efectividad y sostenibilidad a través de múltiples frentes: destruyen infraestructura central para la provisión de servicios de salud y educación, que tiene que ser repuesta utilizando fondos no presupuestados para ello y, en consecuencia, afectando la inversión en otros rubros. También han afectado proyectos inmobiliarios promovidos por los gobiernos, pues se diseñaron sin considerar su exposición a amenazas. En muchas ocasiones, el diseño de las viviendas no se realiza siguiendo códigos de sismo resistencia; en otras, la afectación se debe a que se construye en zonas que periódicamente se inundan. La suma de estos impactos resta espacio fiscal a las instituciones para mantener el cumplimiento de sus metas programáticas, lo que, considerando el nuevo contexto de desaceleración macroeconó-

mica regional, añade un factor estresante para la planificación del desarrollo.

Simultáneamente, el calentamiento global alterará los patrones de riesgo en las próximas décadas (Mapa 2). Los escenarios para la región estiman la ocurrencia de sequías más largas, cambios en las temperaturas y retroceso de los glaciares tropicales (World Bank, 2017). Esto implicará afectaciones en todos los ámbitos del desarrollo: la producción de alimentos, la provisión de agua potable, la generación de energía o las posibilidades de expansión del hábitat humano.

La gestión del riesgo será cada vez más relevante, no solo por los niveles de riesgo existentes, sino porque los mayores desastres posibles todavía no ocurren. En los próximos años la región construirá nueva infraestructura que será central para alcanzar metas de desarrollo acordadas de la Agenda 2030; muchos de estos acervos se localizarán en zonas de concentración del riesgo. La

Mapa 2



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Global Climate Monitor (<http://www.globalclimatemonitor.org/#>).

evidencia sugiere que los países deberían estar incrementando sus reservas para reponer activos que se afectarán por desastres futuros, lo que en casos de países altamente vulnerables puede significar el 20 por ciento del valor de las nuevas inversiones de capital (UNISDR, 2015).

LA POLÍTICA SOCIAL COMO BASTIÓN PARA LA RESILIENCIA Y LA TRANSFORMACIÓN

El rol de la política social se ha convertido en un sustrato irrenunciable del desarrollo sostenible, y en Latinoamérica y el Caribe estos cambios mostraron un notable dinamismo. Durante los últimos 20 años fue clara la decisión de incrementar la inversión social, en un proceso matizado en términos sectoriales y de diseño de programas, que oscilan entre enfoques universalistas y los selectivos o compensatorios. En conjunto, el resultado actual es un catálogo de importantes progresos, frágiles avances y crecientes amenazas.

Las políticas sociales serán centrales dentro de las condiciones de nueva seguridad, que incluye a la gestión del riesgo de desastre como uno de sus pilares. Pese a que su importancia suele opacarse, este conjunto de políticas contribuye a generar capacidades adaptativas, reducir la vulnerabilidad o facilitar condiciones para una rápida y adecuada recuperación post desastre. La evidencia en este sentido es contundente: existe una fuerte relación entre altos niveles de riesgo de desastre y políticas sociales débiles (Juneja, 2008).

Dado que la vulnerabilidad y la exposición se derivan de las dinámicas de desarrollo, son las principales áreas en donde la gestión del riesgo puede tener mayores impactos. Comparativamente, es poco lo que los humanos pueden hacer para controlar amenazas naturales. Sin embargo, es mucho lo que se ha logrado mediante la reducción de los factores que configuran la dimensión social del riesgo. El fortalecimiento de la educación contribuye a que la población comprenda las dinámicas naturales que podrían afectarles, y también mejora las capacidades de inserción en los mercados laborales, permitiéndoles acceder a zonas residenciales más seguras. Considerar el riesgo de desastre en viviendas de interés social provee a cientos de familias de unidades más seguras. Igualmente, los programas de protección social incrementan la resiliencia de la población, tanto antes como después de un impacto.

Categorías de gestión del riesgo y aportes de la política social

La gestión del riesgo de desastre es un proceso que persigue la prevención, reducción y control de los factores de riesgo en una sociedad, considerando e integrándose a los procesos de desarrollo humano (Narváz et al., 2009). Su implementación se da mediante distintos tipos de actividades, clasificadas en gestión prospectiva, correctiva y reactiva (Lavell, 2013). En todas, los procesos que emanan de la política social son cruciales para que estos esfuerzos logren prosperar.

Tipo de gestión	Aportes de las políticas sociales
Gestión prospectiva. Se adoptan medidas con anticipación en la planificación del desarrollo que promueven la reducción del peligro. Implica analizar el riesgo a futuro; e implicará contar con mecanismos para el manejo de la incertidumbre, la construcción, discusión y resolución en torno a escenarios alternativos de riesgo, considerando los posibles cambios en las amenazas y la vulnerabilidad.	<ul style="list-style-type: none"> Las actividades de educación tienen un rol fundamental dentro de los procesos prospectivos. Mediante la incorporación de conceptos en los planes de estudio, puede cambiarse masivamente la concepción sobre el origen de los desastres. Con programas educativos las comunidades entienden mejor las dinámicas naturales de su entorno y la importancia de proteger recursos naturales. El rol de la educación como factor de movilidad social es bien conocido dentro de la reducción del riesgo, especialmente en comunidades que estuvieron marginadas de los sistemas de educación básica, y que durante los últimos diez años lograron mejorar su acceso al sistema educativo. Ante los escenarios previstos de cambio climático en la región, el sector salud desempeñará un rol clave ayudando a la ciudadanía a ajustarse a los nuevos promedios del clima. Esto incluye desde adaptación de los patrones alimenticios hasta la prevención de nuevos vectores de enfermedad que puedan expandir su área de acción.

Tipo de gestión	Aportes de las políticas sociales
	<ul style="list-style-type: none"> • El acceso a la vivienda digna es uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos y uno de los grandes desafíos de la política social. Bajo el enfoque de gestión del riesgo, una vivienda digna es una vivienda segura. Los programas de vivienda social pueden ser tan promotores de seguridad como reproductores de vulnerabilidad, según ignoren o consideren elementos de riesgo en los diseños y los emplazamientos. • La consideración de normas de sismo resistencia es uno de los elementos que mejor ha sido incorporado en la mayoría de los países en donde el riesgo sísmico es relevante. Sin embargo, queda un largo camino por recorrer en términos de gestión prospectiva del riesgo hidrometeorológico: las áreas inundables, tanto por ríos como por aumentos del nivel del mar, requieren contar con nuevos diseños de vivienda o bien, planificar la relocalización de poblaciones vulnerables.
<p>Gestión correctiva. Busca la adopción de medidas ligadas a la planificación del desarrollo que promueven la reducción del riesgo existente y sus factores constitutivos tales como amenazas, exposición y vulnerabilidad.</p>	<p>Conocer el riesgo es el primer paso para su gestión, y la intervención de la vulnerabilidad y la exposición requiere de investigación e innovación, fortalecimiento de redes y transferencia de capacidades entre distintos grupos. Muchas de las soluciones ante contextos de riesgo fueron posibles gracias a la inversión en educación superior e investigación que los países del área promueven.</p> <p>Existen decenas de comunidades que periódicamente experimentan crisis alimentarias que se ven exacerbadas por la vulnerabilidad antes fenómenos hidrometeorológicos. El apoyo que brindan las instituciones para reducir los niveles de inseguridad alimentaria y nutricional salva la vida de miles de personas, que de no haber contado con el apoyo del estado habrían sido víctimas de la hambruna.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los programas focalizados de crédito y micro crédito han sido de gran ayuda para reducir la vulnerabilidad de familias cuyos medios de vida son periódicamente impactados por desastres. Igualmente, los esfuerzos de los gobiernos por reducir los niveles de informalidad de personas que se incorporan de manera periférica en el mercado laboral, reducen los impactos de los desastres en las economías locales, especialmente en las aglomeraciones urbanas emergentes, que empezaron a multiplicarse durante el periodo de auge de las materias primas.
<p>Gestión reactiva. No todo el riesgo puede reducirse. Siempre existirán riesgos residuales que requieren ser atendidos y que eventualmente se convertirán en desastres. Luego de considerar los mecanismos de reducción posibles, pueden tomarse acciones para enfrentar sus consecuencias una vez que se convierten en impactos; estas acciones se consideran gestión reactiva del riesgo. Sus mecanismos incluyen todo instrumento para transferir el riesgo, junto con los preparativos de respuesta ante emergencias, incluyendo aquellos de rehabilitación y recuperación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El sector educación es un aliado en lo referente a procesos de capacitación de comunidades para responder ante emergencias. La implementación de sistemas de alerta temprana, por ejemplo, depende de una transferencia de conocimiento entre las autoridades y las comunidades expuestas. Conocer la amenaza y cómo responder según los niveles de intensidad son objetivos que se alcanzan con el apoyo de escuelas y colegios en las comunidades. • Atención de heridos y actividades de rescate. Los sistemas de salud y atención a emergencias están detrás de la reducción en muertes que la región alcanzó en los últimos diez años. • Asistencia social post desastre. La política social representa una de las primeras líneas de recuperación para el tejido socioeconómico de comunidades afectadas por desastres. Extendida a las actividades de reconstrucción, es fundamental en la recuperación de las actividades cotidianas y el restablecimiento de los servicios básicos de salud, educación y saneamiento.

TRANSFORMACIÓN Y DESEMPEÑO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

La inversión social de las últimas décadas transitó de un marcado abandono a un frenesí de inversión y, principalmente por razones macroeconómicas, a un periodo de contracción. Durante la llamada “década ganada”, al margen de matices ideológicos, todos invirtieron en política social (Sojo, 2010). La efectividad, la distribución sectorial y las modalidades variaron; sin embargo, la posición marginal que tuvo durante los noventa experimentó un cambio sustancial (Bonilla et al., 2014). Empero, las condiciones propiciadoras de esta situación ya no existen, y existen grandes desafíos, no sólo para mantener los ritmos de inversión, sino además para ajustarla según las necesidades millones de personas que se incorporaron a sectores socioeconómicos medios.

El auge en inversión mejoró las condiciones de vida de la ciudadanía, lo que en muchos casos fortaleció la resiliencia ante el riesgo existente; y gracias a esto, muchas emergencias no devinieron en desastres. Tanto desde el ámbito reactivo como prospectivo, las capacidades regionales se vieron incrementadas durante los últimos 15 años (UNISDR, 2015). La mejora de sistemas de alerta y preparativos redujo el número de muertes durante emergencias (UNESCO, 2012); y el ensanchamiento de la oferta laboral para sectores vulnerables, mejoró sus posibilidades de vivir en entornos más seguros o, en su defecto, contar con mejores alternativas de recuperación post desastre.

La configuración y profundidad de estos desafíos al interior de la región es un tema complejo de establecer y todavía requiere de un estudio detallado, especialmente por la diversidad intrarregional, la composición de las matrices económicas, la base institucional, los niveles de reserva o sus políticas fiscales; incluso los niveles de exposición ante amenazas. No obstante, puede señalarse una serie de procesos que tendrán afectarán la capacidad de sostener la inversión en política social y, consecuentemente, erosionar avances en materia de gestión integral del riesgo.

CEPAL (2016b) ofrece evidencias sobre las condiciones estructurales de la política social y los retos para su fortalecimiento. En general, el te-

lón de fondo de las estrategias de desarrollo sigue siendo un marco de alta desigualdad del ingreso y la concentración de la riqueza. Desde 2015, el incremento en inversión social se detuvo e inició una contracción. Los presupuestos disminuyeron a raíz de ajustes fiscales, relacionados con estrategias de contención del gasto ante la caída del precio de las materias primas. La región invierte en política social menos de la mitad de lo que invierte la Unión Europea y cerca de 10 puntos menos que los Estados Unidos. Comparativamente, la actitud regional ante la crisis es la opuesta a la que tuvieron los países asiáticos tuvieron durante su crisis financiera de los noventa: sus políticas contra cíclicas se basaron en incrementar la inversión en educación, salud, protección social o desarrollo tecnológico, lo que, de acuerdo a Stiglitz (2002), tuvo sus réditos una década después.

Aunque la contracción en inversión social es un tema que merece mayor debate, parece que el impacto en los mercados laborales podría estar jugando un rol muy relevante en materia de retrocesos del panorama social y su relación los aumentos del riesgo de desastre en algunos países de la región. CEPAL (2017) confirma que, en conjunto, la región continúa perdiendo inversión extranjera directa (IED). Casi todos los países registran cambios negativos, en especial los que dependen de actividades extractivas. Esto podría consolidarse en los próximos años en vista de dos cambios adicionales: una oleada de proteccionismo económico internacional, que, más allá del caso de los Estados Unidos, se aprecia también con la Unión Europea respecto a China; y una relocalización de la IED en países con economías más tercerizadas y orientadas al desarrollo tecnológico. Esto excluye a casi a la totalidad de la región del cambio paradigmático que está experimentando el mercado laboral a nivel global. Las implicaciones en los mercados laborales subregionales son serias, especialmente para aquellas actividades que contratan mano de obra poco calificada, la que podría ser expulsada del mercado laboral en los próximos años ante el abaratamiento de la robotización (Krull, 2016). Considerando esto, puede argumentarse que la reducción de los presupuestos de educación e investigación no parece ser la decisión mejor informada dentro de la transformación de los nodos de generación de valor agregado.

Adicionalmente a los procesos que podrían colocar a miles de familias en condiciones de vulnerabilidad ante riesgo de desastre, como la reducción de las transferencias condicionadas, justificadas por dificultades fiscales, prevalecen tres tópicos estructurales que impiden un avance más efectivo de este grupo de políticas públicas:

1. Economías de bajo valor agregado. Desde de la Colonia, la región ha estado integrada al mercado mundial de modo periférico como proveedor de materias primas. Con variaciones en los intentos por migrar hacia modelos más industrializados, los países mantienen bajos niveles de generación de valor agregado dentro de sus actividades económicas (Rouquié, 1994): la dependencia en la comercialización de sus materias primas definió sus primeras formas de inserción internacional y lo hizo nuevamente en las últimas décadas; y pese a los diversos y enfáticos llamados para evitar una nueva ola de enfermedad holandesa, muchos países de la región han quedado sin tracción productiva (Krull, 2016; Grijalva, 2014).
2. Instituciones sin espacio fiscal. Gran parte de la inversión en política social se logró financiar gracias a los impuestos colectados de las actividades de reprimarización; en ausencia de esta fuente de financiamiento, muchos países deberán realizar una reingeniería tributaria en los próximos años. Desde 2012, la recaudación fiscal está disminuyendo, lo que implicará la generación de acuerdos nacionales respecto a la modernización de los sistemas tributarios, la reestructuración de la base impositiva, el control de la evasión y la contracción del gasto público (OCDE et al., 2017). Aunque es difícil establecer patrones regionales, existen preocupaciones emergentes respecto a la sostenibilidad de los compromisos frente al gasto o el mantenimiento de fondos de pensiones y seguridad social en varios países. A su vez, los recortes fiscales están conteniendo la inversión en temas de po-

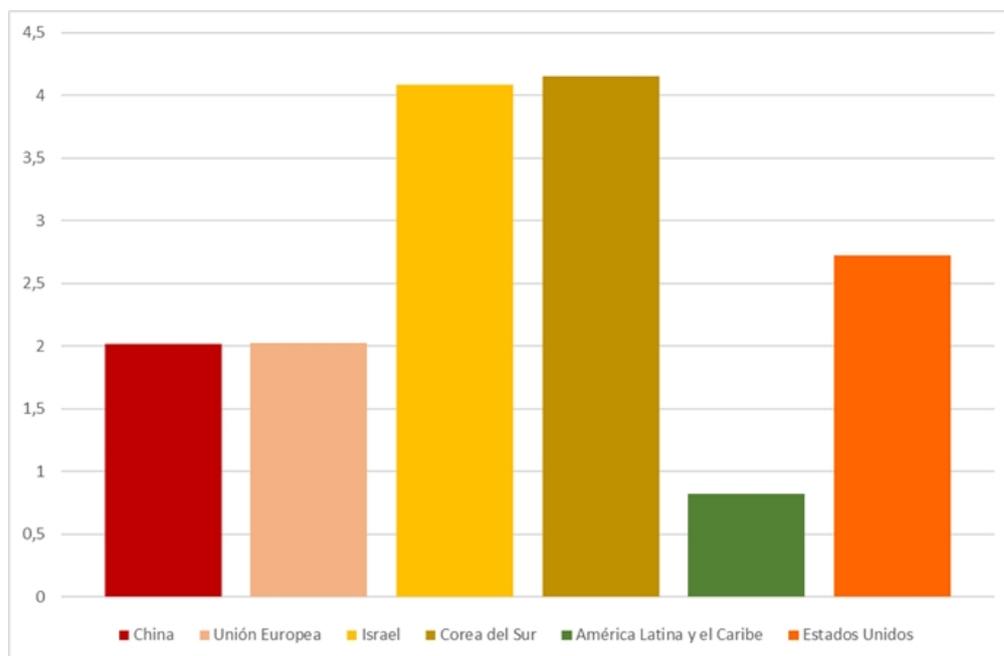
lítica social de segunda generación, como los referidos a la liberación del tiempo de las mujeres de actividades laborales no remuneradas, los programas culturales y, vinculado directamente con el riesgo de desastre, la generación de espacios ambientalmente equilibrados (CEPAL, 2016a).

3. Disminución de la inversión en investigación y desarrollo. Mientras se aboga por incrementar acciones respecto al calentamiento global, la región permanece invirtiendo cantidades insuficientes en investigación de este y otros temas que son centrales para definir políticas informadas que promuevan una seguridad territorial integral. No existe una forma de conocer el riesgo y sus implicaciones para el desarrollo que no dependa de programas robustos de investigación e innovación, los que, como se aprecia en la figura 6, se encuentran en posición desventajosa respecto a otras partes del mundo.

RECOMENDACIONES PARA INCREMENTAR EL IMPACTO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Las políticas sociales se ven como algo separado de gestión del riesgo de desastre; sin embargo, su rol en la generación de entornos seguros es central: no pueden existir territorios seguros en donde la inversión social sea precaria o improvisada. Similarmente, la gestión del riesgo ayuda a proteger la inversión que los gobiernos realizan de las afectaciones potenciales del medio natural. Reforzar esta sinergia entre los dos ámbitos de política pública será cada vez más importante en la región, especialmente dentro de una coyuntura en donde los recursos para financiar el desarrollo serán menores, y los contextos de riesgo de desastre variarán por la influencia del calentamiento global. Reconociendo que ambos temas son esencialmente multidisciplinarios e interinstitucionales, estas recomendaciones buscan sugerir acciones para fortalecer el vínculo entre estos ámbitos del desarrollo.

Figura 6. Latinoamérica y el Caribe y otras regiones seleccionadas. Inversión en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB (2013).



Fuente: Banco Mundial (2017).

1. Promover mecanismos de interacción entre los actores de la política social y la gestión del riesgo de desastre.

El logro de un desarrollo sostenible seguirá bloqueado mientras se siga creyendo que el desastre es natural. Leer la construcción del riesgo desde un enfoque integrador, centrado en desarrollo, amplía y diversifica el grupo de actores que pueden contribuir a mejorar las condiciones de resiliencia de un modo más efectivo.

Este acercamiento puede facilitarse mediante espacios de intercambio entre las instituciones de distintos sectores. La incorporación dentro de los grupos de gestión gubernamental, como comités sectoriales, también es un espacio en donde puede fomentarse la participación cruzada y el intercambio de experiencias que contribuyan a fortalecer una cultura de intercambio interinstitucional. Aunque se conocen los vínculos entre estas dos esferas de gestión, casi no existen métricas para evidenciar los dividendos del trabajo intersectorial, de ahí que el mejoramiento de la trazabilidad de impactos positivos es un aspecto por mejorar,

de modo que los decisores puedan conocer los beneficios recíprocos de iniciativas de cooperación más robustas.

2. Focalizar acciones para atender bolsones de riesgo de desastre, actuales y emergentes.

Las tendencias de transformación territorial muestran una concentración del riesgo, que por lo demás suele coincidir con la localización de grupos excluidos (CEPAL, 2016a). El incremento del riesgo en estos territorios podrá verse exacerbado por el impacto que recibirá el mercado laboral ante la contracción de inversiones en la región; muchos latinoamericanos serán expulsados del mercado laboral en los próximos años y el impacto en los niveles de riesgo será importante.

Los gobiernos del área pueden fortalecer los sistemas de protección social y la focalización de programas de compensación social en regiones identificadas como de alto riesgo de desastre, de modo que permitan a estas familias lograr condiciones para seguir en el mercado laboral. Tanto preventivamente como en momentos de recupe-

ración post impacto, los países requieren contar con mecanismos que eviten que grupos que superaron la línea de pobreza retrocedan en sus condiciones.

3. Insistir en el fortalecimiento de las capacidades de gestión local.

En definitiva, la reducción del riesgo no podrá prosperar mientras la región siga contando con una institucionalidad local tan frágil. Las manifestaciones de los desastres se aprecian en escalas locales; y gran parte de las medidas requeridas de gestión del riesgo necesitan contar con gobiernos locales fuertes.

La generación de plataformas intermedias de análisis del riesgo, entre instancias del gobierno central y gobiernos subnacionales es una ruta que da buenos resultados. Mientras las unidades locales mejoran sus capacidades, y en virtud de lo inviable que sería un incremento de transferencias presupuestarias por parte del gobierno central en la actual coyuntura fiscal, una ruta por explorar en fortalecer planes regionales de análisis e intervención del riesgo.

4. Proteger la infraestructura construida y prevenir daños.

La inversión pública es un mecanismo para corregir tanto las fallas de los estados como de los mercados, y ha sido una línea central de reducir la inequidad regional en términos de dotación de servicios. Estos acervos se ven afectados por el riesgo de desastre y constantemente deben ser repuestos o reparados, utilizando para ello fondos que podrían invertirse en otra inversión prioritaria o estratégica.

Si durante la época de bonanza económica de la región esto significó una carga fiscal para los países, más lo será ahora que la situación económica requerirá mesura y una inversión más inteligente y mejor priorizada. La región debe proteger sus acervos de infraestructura, construidos y futuros ante los potenciales desastres.

Desde la gestión del riesgo existe un amplio menú de opciones para proteger infraestructura estratégica, sea a través de reforzamiento estructural, como por la utilización de herramientas financieras de riesgo. Diferentes agencias multilate-

rales en la región han desarrollado productos que pueden reducir el impacto fiscal de los desastres que podrían ocasionar.

REFERENCIAS.

- Banco Mundial. 2011. Reasentamiento preventivo de poblaciones en riesgo de desastre. Experiencias de América Latina. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2016. Comunicado de prensa 2017/100/GCC. Recuperado de: <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2016/11/14/natural-disasters-force-26-million-people-into-poverty-and-cost-520bn-in-losses-every-year-new-world-bank-analysis-finds>
- Banco Mundial. 2017. World Development Indicators. Recuperado de: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>
- Bonilla, A., Álvarez, I. y Saénz, S. 2014. Políticas sociales en América Latina y el Caribe: Escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades. San José: FLACSO – CAF.
- Brenes, A. 2007. Elementos conceptuales y desarrollo histórico de la noción de gestión del riesgo y los desastres. Reflexiones 86 (2).
- Caetano, G. y de Armas, G. 2016. Poverty and inequality in Latin America. From the latest trends to a new agenda for development. International Social Science Journal. doi:10.1111/issj.12067
- Cardona, O. 2008. Medición de la gestión del riesgo en América Latina. Revista Internacional de sostenibilidad, tecnología y humanismo. N° 3.
- CEPAL. 2012. Población, territorio y desarrollo sostenible. Santiago: Naciones Unidas.
- CEPAL. 2016a. Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe. CEPAL: Santiago.
- CEPAL. 2016b. Panorama social de América Latina. Santiago: CEPAL.

- CEPAL. 2017. La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL.
- Corporación OSSO. 2010. Análisis de manifestaciones de riesgo en América Latina: Patrones y tendencias de las manifestaciones intensivas y extensivas de riesgo. Ginebra: UNISDR
- EIRD. 2009a. Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2009. Riesgo y pobreza en un clima cambiante. Ginebra: Naciones Unidas.
- García, V. 2005. El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. Desastros 19.
- Juneja, S. 2008. Disasters and poverty: the risk nexus. A review of literature. Background Paper for the 2009 ISDR Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction. Recuperado de: www.preventionweb.net/.../Juneja-disasters-and-poverty-the-risk-nexus.doc
- Krull, S. 2016. El cambio tecnológico y el nuevo contexto del empleo. Tendencias generales y en América Latina. CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40856-cambio-tecnologico-nuevo-contexto-empleo-tendencias-generales-america-latina>
- Lavell, A. 2008. Sobre la gestión del riesgo: Apuntes hacia una definición. Recuperado de http://www.huila.gov.co/documentos/G/gestion_riesgo.pdf
- Lavell, A. 2013. La adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo: Reflexiones e implicancias. Lima: GIZ.
- Maskrey, A. 1993. Los desastres no son naturales. LA RED: Lima.
- Magalhães, F. 2016. Slum upgrading and housing in Latin America. Washington D.C.: IDB.
- Mansilla, E. 2010. Riesgo urbano y políticas públicas en América Latina: La irregularidad y el acceso al suelo. Documento preparado para el Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2011. Recuperado de: http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Mansilla_2010.pdf
- Narváez, L., Lavell, A. y Pérez, G. 2009. La gestión del riesgo de desastres: Un enfoque basado en procesos. Lima: Comunidad Andina.
- Navarrete, F. 2008. Los pueblos indígenas de México. Ciudad de México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Ocampo, J. y Ferrero, G. 2003. Prólogo. En: Jordán y Simoni (Comp.) Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL.
- Oliver-Smith, A. (1999). What is a disaster?: Anthropological perspectives on a persistent question. Oliver-Smith, A. y Hoffman, S. (eds). The angry earth: Disaster in anthropological perspective. Londres: Routledge.
- OCDE, CEPAL, CIAT y BID. 2017. Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2017. París: OECD Publishing.
- Pérez, J. 2014. Mercados y bárbaros: la persistencia de las desigualdades de excedente en América Latina. San José: FLACSO.
- PNUD. 2010. América Latina y el Caribe: Una superpotencia de biodiversidad. Recuperado de: http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/biodiversity/Latin-America-and-the-Caribbean---A-Biodiversity-Superpower--Policy_Brief_SPANISH.pdf
- Rist, G. 2008. The History of Development. From Western Origins to Global Faith. Nueva York: Zed Books.
- Rouquié, A. 1994. América Latina. Introducción al Extremo Occidente. Ciudad de México: Siglo Veintiuno Editores.
- SELA. 2016. La reducción de riesgos de desastres en América Latina y el Caribe: una guía para el fortalecimiento de las alianzas público-privadas. Caracas: SELA.
- Sojo, C. 2010. Presentación en el Taller Regional "Los desafíos de la política social". Ciudad de Panamá. Abril, 2010: CAF.

- Stiglitz, J. 2002. *Globalization and its discontents*. Londres: Penguin Books.
- Székely, A. Sf. *Latinoamérica y la biodiversidad*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2673/18.pdf>
- UNESCO. 2012. Documento de Sistematización Proyecto de “Fortalecimiento de Capacidades en los Sistemas de Alerta Temprana en América Central, desde una Perspectiva de Multiamenaza”. San José: UNESCO.
- UNFPA, UNISDR y UN HABITAT. 2011. *Linkages between population dynamics, urbanization processes and disaster risks: a regional visión of Latin America*. Panama: UNISDR.
- UNISDR. 2015. *Hacia el desarrollo sostenible: el futuro de la gestión del riesgo de desastres*. Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Ginebra: UNISDR.
- UNISDR, AECID, Corporación OSSO. 2016. *Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe 1990 – 2013*. Ciudad Panamá: UNISDR.
- World Bank. 2017. *Sovereign climate and disaster risk pooling*. World Bank technical contribution to the G20. Washington: World Bank.

ANEXO 1. TERMINOLOGÍA RELACIONADA CON LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (EXTRACTOS)

El siguiente glosario presenta conceptos que pueden apoyar y clarificar la lectura del documento de política El rol de la política social para hacer frente a los desastres. Los conceptos presentados forman parte del Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (A/71/644). La versión completa y comentada puede accederse en línea.

Amenaza

Proceso, fenómeno o actividad humana que puede ocasionar muertes, lesiones u otros efectos en la salud, daños a los bienes, interrupciones sociales y económicas o daños ambientales.

Capacidad

Combinación de todas las fortalezas, los atributos y los recursos disponibles dentro de una organización, comunidad o sociedad que pueden utilizarse para gestionar y reducir los riesgos de desastres y reforzar la resiliencia.

Desastre

Disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad en cualquier escala debida a fenómenos peligrosos que interaccionan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando uno o más de los siguientes: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales.

Gestión del riesgo de desastres

Sistema de instituciones, mecanismos, marcos normativos y jurídicos y otras disposiciones que tiene por objetivo orientar, coordinar y supervisar la reducción de los riesgos de desastres y las esferas de política conexas.

Resiliencia

Capacidad que tiene un sistema, una comunidad o una sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, en particular mediante la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas por conducto de la gestión de riesgos.

Riesgo residual

El riesgo de desastre que se mantiene de forma no gestionada, aunque se hayan puesto en pie medidas eficaces de reducción del riesgo de desastres, y respecto del que deben mantenerse las capacidades de respuesta de emergencia y de recuperación.

Transferencia del riesgo

Proceso por el que se trasladan de manera formal o informal de una parte a otra las consecuencias financieras de un riesgo concreto, en virtud de lo cual un hogar, una comunidad, una empresa o una autoridad del Estado obtendrán recursos de la otra parte después de un desastre a cambio de prestaciones de carácter social o económico sostenidas o compensatorias a esta otra parte.



Oficina Regional de Ciencias de la UNESCO
para América Latina y el Caribe
UNESCO MONTEVIDEO
Luis Piera 1992, piso 2 (Edificio MERCOSUR)
Montevideo 11200
Tel. (598) 2413 2075
Uruguay

montevideo@unesco.org
www.unesco.org/montevideo