

**WHAT'S POSSIBLE:
INVESTING NOW
FOR PROSPEROUS,
SUSTAINABLE
NEIGHBORHOODS**

**QUÉ ES POSIBLE:
INVIRTIENDO AHORA
PARA VECINDARIOS
PRÓSPEROS Y
SOSTENIBLES**



LLSC

 **Enterprise**



I. ENFOQUES BASADOS EN EL TRAUMA PARA VIVIENDAS RESILIENTES

Lymarís Albors, *Acacia Network*

II. PRESTAMISTAS COMUNITARIOS BRINDAN SERVICIOS FINANCIEROS ESENCIALES DESPUÉS DE LOS FENÓMENOS CLIMÁTICOS: LECCIONES DE LOS HURACANES MARÍA E IRMA EN PUERTO RICO

Cathie Mahon y René Vargas Martínez, *Inclusiv*

III. CERRANDO LA BRECHA: UNA ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO PARA ACELERAR LA RECUPERACIÓN DE DESASTRES PARA LAS COMUNIDADES DE BAJOS INGRESOS

Michelle Whetten, *Enterprise Community Partners (Enterprise)*

IV. MAYOR ACCESO A SEGUROS DE DESASTRES ANTE LOS CRECIENTES RIESGOS CLIMÁTICOS

Dra. Carolyn Kousky y Karina French, *Fondo de Defensa Ambiental*

ENFOQUES BASADOS EN EL TRAUMA PARA VIVIENDAS RESILIENTES

Lymarís Albors, *Acacia Network*

Cuando Mayra Santiago regresó a su casa en las hermosas montañas de Caguas, Puerto Rico, en los días posteriores al huracán María, la encontró destruida.

“Cuando llegué aquí con mis niñas, ellas no querían venir. Me encontré con un desastre total y dije: *Wow*. Lo que antes era nuestro hogar, nuestro castillo, ahora tenía tantos muros caídos y estaba tan destruido que ya no podíamos vivir allí. En realidad no había nada que podía hacer”, dijo Mayra.

La familia de Mayra fue una de las decenas de miles que se vieron desplazadas por el huracán María en septiembre de 2017, uno de los peores desastres naturales registrados en la historia del Caribe. La Oficina Nacional de Administración Oceánica y Atmosférica calcula que los daños causados por María en Puerto Rico y las Islas Vírgenes estadounidenses alcanzaron los 90 mil millones de dólares, lo que lo convierte en el tercer huracán más costoso de la historia de Estados Unidos.¹

1 Pasch, Richard J., Andrew B. Penny y Robbie Berg, “Hurricane Maria (AL152017): 16-30 September 2017”, National Hurricane Center Tropical Cyclone Report, *Oficina Nacional de Administración Oceánica y Atmosférica (NOAA, por sus siglas en inglés)*, enero de 2023.

Mayra y sus hijas habían perdido su hogar y sus pertenencias, pero no sus vidas, a diferencia de miles de puertorriqueños que fueron víctimas de la tormenta y sus secuelas.

La cifra oficial de muertos en Puerto Rico ha sido objeto de mucho debate. El gobierno del territorio afirmó inicialmente que solo 64 muertes se podían atribuir directamente al desastre. Sin embargo, un estudio de 2018 del Milken Institute School of Public Health de la Universidad George Washington estimó que ocurrieron 2,975 muertes en la isla debido a María. Un estudio publicado en el *New England Journal of Medicine* fijó la cifra en más de 4,600.²

Tal y como le sucedió a Mayra, quienes sobrevivieron al huracán María tuvieron que afrontar una realidad desalentadora: la pérdida de seres queridos, destrucción de propiedades, desplazamiento, falta de acceso a recursos y servicios básicos, interrupción de servicios médicos, inseguridad alimentaria, desempleo y mucho más. El miedo, la ansiedad, el duelo, la depresión, el agravamiento de las afecciones médicas y el trastorno de estrés postraumático (TEPT), entre otras condiciones, han persistido hasta el día de hoy en algunas personas.

Más que un evento aislado, el huracán María representa una señal de lo que está por venir, a medida que los desastres provocados por el clima aumentan en prevalencia. Conscientes de ello, en Acacia Network, la organización que dirijo, nos unimos a otras organizaciones y agencias en Puerto Rico para desarrollar un nuevo prototipo de vivienda que pueda servir como modelo para el futuro. El prototipo incorpora múltiples características para garantizar la resiliencia ante a futuros desastres provocados por el clima, y su diseño adopta ideas emergentes dirigidas a la comodidad y la recuperación de quienes han experimentado traumas.

2 Andrade, Elizabeth, Nicole Barrett y Uriyoan Colon-Ramos et al., "Ascertainment of the Estimated Excess Mortality from Hurricane María in Puerto Rico", *Milken Institute School of Public Health - The George Washington University*, agosto de 2018.; Kishore, Nishant, Domingo Marqués y Ayesha Mahmud et al., "Mortality in Puerto Rico after Hurricane Maria", *New England Journal of Medicine* 379 (2018):2.

SURGE LA “ECOANSIEDAD”

En 2005, el filósofo Glenn Albrecht acuñó el término “solastalgia”, que definió como “el dolor que se experimenta cuando se reconoce que el lugar donde uno reside y que ama es objeto de ataque inmediato...una forma de nostalgia por el hogar que se siente aun estando en ‘casa’”.³ El término “ecoansiedad” también comenzó a aparecer en este contexto, y la Asociación Psicológica Estadounidense la describió como “el temor crónico a sufrir un cataclismo ambiental”. En una entrevista de 2010 con la revista *The New York Times*, Albrecht calificó esta ansiedad como “una afección global, experimentada con mayor o menor intensidad por diferentes personas en diferentes lugares, pero que se siente cada vez más, dada la continua degradación del medio ambiente”.⁴

Con la ineludible realidad del constante aumento de los desastres naturales y la creciente atención que los medios de comunicación y las redes sociales les prestan, la ecoansiedad y la sensación de catástrofe inminente relacionada se han vuelto algo común en todo el mundo. Un artículo escrito por *The New York Times* en 2023 titulado, “How Do We Feel About Global Warming? It’s Called Eco-Anxiety” destacó el efecto dominó de los desastres climáticos consecutivos (inundaciones, incendios, temperaturas más altas de lo normal y otras crisis) en toda Europa.

Un estudio publicado en *Yale Journal of Biology and Medicine*, titulado “Eco-emotions and Psychoterratic Syndromes: Reshaping Mental Health Assessment Under Climate Change” (“Ecoemociones y síndromes psicoterráticos: Reformulando la evaluación de la salud mental bajo el cambio climático”), destaca los efectos debilitantes de los desastres naturales recurrentes en zonas propensas a desastres.

3 Glenn Albrecht, “Solastalgia: a new concept in health and identity”, *PAN: Philosophy, Activism, Nature* 3 (2005): 44-59, https://bridges.monash.edu/articles/journal_contribution/Solastalgia_a_new_concept_in_health_and_identity/4311905.

4 Jason Horowitz, “How Do We Feel About Global Warming? It’s Called Eco-Anxiety,” *The New York Times*, 16 de septiembre de 2023. <https://www.nytimes.com/2023/09/16/world/europe/italy-greece-eco-anxiety.html>.

Los autores escribieron:

Cada nuevo desastre puede remodelar la experiencia psicológica y ocasionar síntomas de forma más rápida y severa en la exposición subsiguiente, lo que resulta en un trauma recurrente, especialmente si no ha habido suficiente tiempo entre los acontecimientos para recuperarse o prepararse para afrontar un nuevo desastre, con efectos también a nivel comunitario y social [...]. Este tipo de trauma suele afectar a las poblaciones que viven en zonas donde los fenómenos climáticos extremos son más frecuentes, aunque también puede afectar a quienes no hayan tenido experiencias directas con desastres naturales, pero que sean particularmente sensibles al cambio climático y, por lo tanto, tiendan a ser influenciados por las noticias y las tendencias de empeoramiento.

Los autores señalan que “muchos profesionales de la salud no están adecuadamente preparados para abordar la ecoansiedad, aunque reconozcan que el cambio climático es un asunto pertinente para su campo”. En este sentido, aunque el acceso a los servicios de salud mental, el autocuidado y otras intervenciones pueden desempeñar una función fundamental a la hora de abordar la ecoansiedad de las personas, debemos centrar nuestros esfuerzos en adaptar nuestro ambiente construido para minimizar o reducir los efectos catastróficos de los desastres naturales impulsados por un clima cambiante.



Refugio contra huracanes de jibaro (Edwin Rosskam, 1938)

INCORPORAR PRINCIPIOS DE DISEÑO ECOLÓGICO EN LOS PROYECTOS DE DESARROLLO

El cambio climático ha exacerbado la gravedad y la cantidad de desastres naturales a nivel global. Según un informe de 2021 de National Public Radio, “el cambio climático ha contribuido a que la cantidad de desastres relacionados con el clima se haya quintuplicado en los últimos 50 años... [y] estos desastres son cada vez más graves... Como resultado, muchas personas están lidiando con lo que comúnmente se conoce como “duelo ecológico”, un tipo de agotamiento mental que surge tras la aceptación de las crudas realidades del cambio climático y de las sensaciones de agobio y desesperación”.⁵

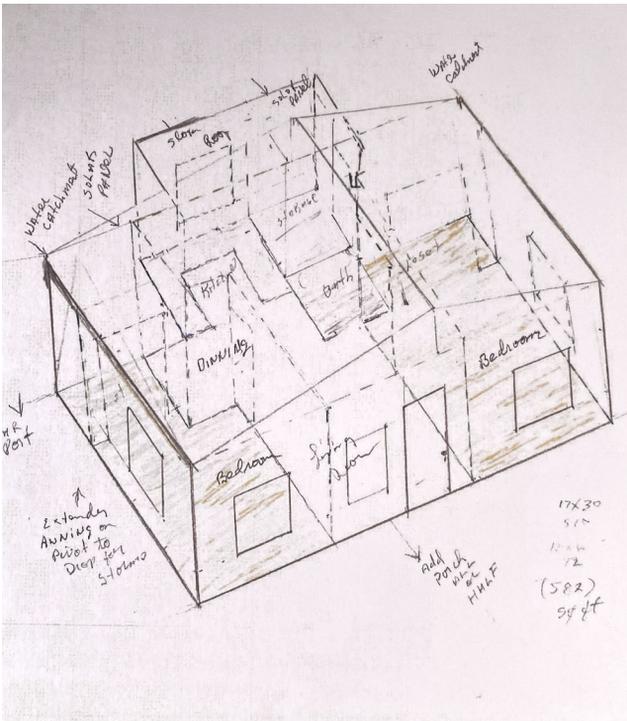
Puerto Rico, una pequeña isla de las Antillas Mayores con una superficie de 8,897 kilómetros cuadrados o 3,435 millas cuadradas, ofrece un conmovedor estudio de caso sobre cambio climático y el empeoramiento

5 Pruitt-Young, Sharon, “Climate Change Is Making Natural Disasters Worse – Along With Our Mental Health”, *NPR*, 11 de septiembre de 2021. <https://www.npr.org/2021/09/11/1035241392/climate-change-disasters-mental-health-anxiety-eco-grief>

de los desastres, en particular los huracanes. Las crónicas sobre huracanes se remontan al siglo XVI. Los taínos, el pueblo nativo que habitaba Puerto Rico y las islas vecinas al momento de la llegada de los españoles en 1493, consideraban los huracanes como deidades y veían “las grandes tormentas como una fuerza [de carácter] peligroso y al mismo tiempo creadora para la formación de su mundo”.⁶ A principios del siglo XX, los jíbaros, o campesinos puertorriqueños, construían albergues improvisados contra huracanes, también conocidos como tormenteras, rancheras o barracas, para que las familias pudieran refugiarse durante una tormenta.

Acacia Network ha estado abordando el cambio climático incorporando principios de diseño ecológico en nuestros desarrollos, desde Nueva York hasta Puerto Rico, desde Buffalo hasta Manhattan y desde las montañas

6 Schwartz, Stuart B., “Sea of Storms: A History of Hurricanes in the Greater Caribbean from Columbus to Katrina”, *Princeton University Press*, 2015



Prototipo de vivienda resiliente en servilleta, por Raúl Russi (2018)

de Toa Alta hasta el centro urbano de Caguas. Acacia, una organización grande de servicios humanos con sede en la ciudad de Nueva York, compuesta por más de 100 afiliados y entidades relacionadas que, en conjunto, atienden a más de 150,000 personas al año mediante programas integrados de vivienda, salud, desarrollo económico, servicios sociales y revitalización cultural.

Nuestras raíces se remontan al trabajo transformador de los pioneros puertorriqueños del Bronx que hicieron contribuciones significativas en los campos de la salud conductual y los servicios de prevención, tratamiento y recuperación de adicciones, particularmente en las poblaciones latinas marginadas. En 2012, establecimos una presencia permanente en Puerto Rico por medio del desarrollo de Palacio Dorado, un complejo de viviendas asequibles con certificación Energy Star en Toa Alta que beneficia a más de 100 personas mayores de bajos ingresos. Tras el huracán María, ampliamos nuestra presencia realizando labores humanitarias y de ayuda ante desastres, incluida la entrega de suministros necesarios a comunidades devastadas, la organización de ferias de salud en municipios de difícil acceso y el apoyo a organizaciones comunitarias para garantizar que puedan seguir brindando servicios críticos a los más necesitados.



Vista aérea, prototipo de casa resiliente Acacia

Esas noches sin dormir durante los viajes a Puerto Rico y las travesías por la isla hicieron realidad ese sueño que primero fue concebido en un pedacito de papel por Raúl Russi, presidente de Acacia Network, mientras reflexionaba sobre el futuro de la vivienda en la Isla.

Nacido en 1945 en el barrio Apeadero, un barrio de la ciudad de Patillas, en el sureste del país, Raúl vivió con su madre, su padre y seis hermanos en una casa de madera con techo de acero galvanizado (zinc), una estructura de vivienda común en el campo aún hoy en día. A los once años, él y su familia emigraron a Buffalo, Nueva York. Raúl había dejado a Puerto Rico, pero Puerto Rico nunca lo dejó a él.

En 2018, mientras Acacia trabajaba en Puerto Rico repartiendo suministros y apoyando a organizaciones locales, Raúl recordaba su hogar natal y las antiguas tormenteras que servían de refugios improvisados contra las tormentas. Comenzó a dibujar en una servilleta, intentando al principio capturar el recuerdo de la casa de su abuelo. Posteriormente, Raúl creó un modelo de vivienda totalmente nuevo que hoy es una realidad. Se imaginó una pequeña casa unifamiliar funcional, bien organizada y con espacios diseñados para aprovechar al máximo elementos naturales como la luz solar, los vientos predominantes y el agua de lluvia. La casa se diseñó para ser luminosa y espaciosa, un hogar y un refugio construido para resistir al paso del tiempo y las inclemencias meteorológicas.

En 2022, Mayra Santiago y su familia se mudaron a esa casa.

Mayra reside en uno de dos prototipos desarrollados por Acacia Network en Caguas, una ciudad de aproximadamente 125,000 habitantes al sur de San Juan, en la Cordillera Central de Puerto Rico. El prototipo, que se inspira en la visión de Raúl y ha sido diseñado en colaboración con Marvel Architects con sedes en la ciudad de Nueva York y Puerto Rico, incluye un sistema de paneles de hormigón aislados que es resistente a huracanes y eventos sísmicos. El prototipo utiliza elementos de diseño pasivos adaptados al clima de Puerto Rico, caracterizado por intensas olas de calor y eventos climáticos extremos. Las casas están equipadas con paneles solares en el techo y un sistema de recolección de agua de lluvia, por lo que pueden permanecer habitables, aunque haya apagones de electricidad y falta de agua potable durante un desastre.

Los prototipos ya han sido puestos a prueba. Durante el huracán Fiona en 2022, ninguno de los prototipos se quedó sin electricidad o agua, aun cuando las casas colindantes se quedaron a oscuras.

Pero el Prototipo de Casa Resiliente Acacia representa mucho más que un modelo de vivienda para zonas propensas a desastres. También sirve como modelo para la arquitectura consciente del trauma en el Caribe.

POR QUÉ LOS DESARROLLADORES DE VIVIENDA DEBERÍAN ADOPTAR UN ENFOQUE BASADO EN EL TRAUMA

La Asociación Estadounidense de Psicología define el trauma en términos generales como “cualquier experiencia perturbadora que resulte en temor, impotencia, disociación o confusión significativos u otros sentimientos perturbadores lo suficientemente intensos como para tener un efecto negativo duradero en las actitudes, el comportamiento y otros aspectos del funcionamiento de una persona”. El trauma puede afectar a personas de cualquier raza, etnia, país de origen o estatus socioeconómico, pero ciertos grupos o comunidades pueden ser más vulnerables como resultado de la exposición previa a factores de riesgo como la pobreza y la inseguridad de vivienda, las oportunidades limitadas de desarrollo educativo y laboral, el fácil acceso a las drogas y el alcohol y una falta de actividades y apoyos extracurriculares para los jóvenes, entre otros retos sociales y ambientales.

Muchos puertorriqueños viven por debajo del umbral federal de pobreza, y algunas familias viven en un estado de trauma constante. Según datos de la Oficina Federal de Salud Materno-Infantil (Maternal and Child Health Bureau, MCHB por sus siglas en inglés), la Administración de Recursos y Servicios de Salud (HRSA, por sus siglas en inglés) estableció la tasa de pobreza de Puerto Rico en un 43 por ciento para 2018, a diferencia del 13 por ciento de los Estados Unidos continentales. Según la HRSA, cerca del 60 por ciento de los niños menores de 18 años vivían en niveles de pobreza.⁷

7 HRSA Maternal & Child Health, “III.B. Overview of the State - Puerto Rico – 2021”, <https://mchb.tvisdata.hrsa.gov/Narratives/Overview/2e093cb9-c703-4947-bcb9-14081b6a38a7>.

Para muchas familias que viven en niveles de pobreza, como la de Mayra, el trauma de perderlo todo durante el huracán María resultó ser casi insuperable, agravado aún más por las crisis socioeconómicas y de salud mental que le siguieron.

En un estudio realizado en 2020 sobre la salud mental de los residentes de las comunidades que se habían visto expuestos al “trauma de un desastre comunitario”, se observó que los desastres naturales, como el huracán María, pueden causar “reacciones traumáticas a nivel comunitario y generar costos sociales y económicos directos”, [y que] las consecuencias que supone el trauma comunitario para la salud mental abarcan una variedad de reacciones emocionales, conductuales y cognitivas que afectan a varias poblaciones ante la amenaza de un desastre”.⁸ Además, los autores hallaron que hay poblaciones específicas (mujeres, niños y adolescentes, personas mayores y personas con traumas preexistentes o problemas de salud conductual) que pueden resultar especialmente susceptibles al TEPT y otras dificultades de salud mental después de un desastre.

La pandemia de COVID-19 añadió aún más estrés a una población que ya estaba al borde del colapso mental. Según un estudio publicado en 2022 por *Nature Medicine*, el COVID-19 afectó la salud mental a escala mundial, como lo demuestran el aumento de los trastornos mentales y el consumo de sustancias, según reportaron los propios afectados. Algunos grupos vulnerables (incluidas las mujeres, los adultos mayores, los adolescentes y jóvenes adultos, ciertos grupos étnicos minoritarios y las personas que viven en la pobreza o que padecen enfermedades preexistentes) son más susceptibles que otros. No es sorprendente que los profesionales de la salud también experimentaran un deterioro de su salud mental debido al aumento de la carga de trabajo y los factores estresantes relacionados con el mismo, incluyendo la exposición a infecciones y a la muerte. El síndrome de “burnout” o de agotamiento, según un estudio de 2022 publicado por *European Psychiatry*, “ya era un problema relevante” que se manifestaba en los profesionales de la salud antes de la pandemia, y desde entonces se ha convertido en “un fenómeno cada vez más preocupante”.⁹

8 Lee, Ju-Yeon et al., “The Impact of Community Disaster Trauma: A Focus on Emerging Research of PTSD and Other Mental Health Outcomes”, *Chonnam Medical Journal* 56,2 (2020): 99-107, doi:10.4068/cmj.2020.56.2.99

9 Aymerich, Claudia, et al., “COVID-19 Pandemic Effects on Health Worker’s Mental Health: Systematic Review and Meta-Analysis”, *European Psychiatry* 65,1, (2022): e10, doi:10.1192/j.eurpsy.2022.1.

Entendiendo las vastas implicaciones que pueden tener los desastres naturales y las epidemias globales en la salud mental de poblaciones vulnerables, como los habitantes de Puerto Rico, Acacia Network buscó enfocar sus recursos en ofrecer apoyo en algunas áreas críticas. Incluyeron desde soluciones a corto plazo, como la ayuda humanitaria, hasta estrategias a largo plazo que aborden necesidades más permanentes, como viviendas resistentes, apoyo a la salud mental y prevención del agotamiento.

En 2022, por ejemplo, lanzamos un programa piloto para abordar el agotamiento laboral de los profesionales de la salud en Puerto Rico, lo cual fue posible en parte gracias al programa federal “Promoting Resilience and Mental Health Among Health Professional Workforce” (PRMHW, por sus siglas en inglés). El programa PRMHW adjudicó a Acacia casi 3 millones de dólares para dar apoyo a los profesionales de la salud en el Bronx a través de La Casa de Salud, nuestra red de centros de salud federalmente calificados. Tomando nota de la gran necesidad en Puerto Rico, propusimos emplear parte de la subvención para colaborar con agencias locales y ofrecer servicios de prevención del agotamiento laboral y bienestar mental a los profesionales de la salud de las agencias de la isla. Hasta la fecha, hemos podido ayudar a más de 5,000 profesionales con estrategias preventivas comprobadas, rutinas de autocuidado e intervenciones psicológicas breves, al tiempo que le proveemos acceso a apoyo clínico profesional y asistencia técnica a las organizaciones asociadas.

Nuestro otro enfoque crítico en los EE. UU. y en Puerto Rico consiste en desarrollar viviendas para grupos vulnerables, como personas mayores y familias de bajos ingresos. Aplicamos principios de diseño basados en el trauma que promueven el bienestar y crean un entorno propicio para sanar y para la estabilidad.

Según un reportaje realizado por Zach Mortice para Bloomberg News, “el auge de los diseños basados en el trauma dentro del discurso arquitectónico probablemente se vincule a la otra gran amenaza a la salud pública de nuestra era: COVID-19. Además de recalcar la relación entre nuestro entorno inmediato y la salud, la pandemia fue en sí misma una experiencia traumática masiva, que trajo consigo una oleada de muertes,

enfermedades, trastornos económicos y aislamiento social”.¹⁰ Los expertos consideran que reconocer esos posibles antecedentes traumáticos es esencial para crear entornos física y psicológicamente seguros para las personas atendidas, enfoque que se denomina, en términos generales, “basado en el trauma”. Numerosos campos, entre ellos las ciencias de la salud conductual y el trabajo social, han adoptado el término en reconocimiento a la capacidad del trauma de alterar la conducta y las respuestas de una persona, y para reconocer el trauma de un individuo sin exacerbarlo ni estigmatizarlo más.

Como proveedor de servicios humanos que día a día trabaja con comunidades marginadas y en riesgo, Acacia Network se toma este enfoque en serio. Retamos a nuestros líderes y personal a adoptar un enfoque basado en el trauma en todos los aspectos de nuestro trabajo, desde el color que elegimos para pintar las paredes de nuestra sala de espera y las obras de arte que exhibimos, hasta la decisión de interactuar con los participantes del programa en su propio idioma.

En Puerto Rico, esto se ha traducido en el desarrollo de nuestro modelo de vivienda resiliente, no solo para resistir el impacto de los desastres naturales y facilitar la adaptación al cambio climático, sino también para proporcionar un entorno en el que las familias puedan sanar y crecer. Además de las características de sostenibilidad que protegen la casa de la pérdida de energía o agua a causa de un desastre natural, nuestro prototipo en Caguas presenta un diseño que maximiza la luz natural y la ventilación cruzada, lo que permite mantener un interior fresco e iluminado, independientemente del paisaje urbano circundante. El prototipo incorpora colores interiores y exteriores, losas y patrones elegidos para inspirar tranquilidad y reflexión. La casa también cuenta con un patio y jardín, lo que refleja investigaciones relativamente recientes en las que se subraya la importancia de la vegetación para el bienestar mental.

Para Mayra y su familia, vivir en el prototipo ha resultado ser una experiencia transformadora. Y expresó que recibir las llaves de su nuevo hogar donado por el Municipio de Caguas, nuestro socio para este proyecto, fue

10 Zach Mortice, “Buildings That Can Heal in the Wake of Trauma,” Bloomberg, 10 de abril de 2023. www.bloomberg.com/news/features/2023-04-10/how-trauma-informed-design-can-create-healing-architecture.

como recibir una nueva oportunidad de vida. “Me siento bendecida de tener la oportunidad de vivir ahora aquí y tener una casa con cimientos sólidos, un techo para mí, mis hijas y mis nietos, y cualquiera que quiera visitarme será más que bienvenido”.

Nuestras experiencias como desarrolladores de vivienda en Puerto Rico y en otras regiones marginadas, como el Bronx, nos han enseñado no solo a estar al tanto de las nuevas tecnologías y materiales, sino también a considerar los retos socioculturales y conductuales que enfrentan las comunidades en zonas propensas a desastres y traumas. Allí se encuentra el futuro del desarrollo de la vivienda.

LYMARIS ALBORS es la directora ejecutiva de Acacia Network, una de las principales organizaciones sin fines de lucro que ofrecen programas integrados de salud, vivienda, servicios sociales, desarrollo económico y revitalización cultural. Gracias a su gran pericia en el campo de la gestión de programas, el desarrollo de capacidades, el mejoramiento de la calidad y el diseño de estrategias, Lymaris se encarga de cultivar y ampliar las alianzas de Acacia en los sectores público, privado y sin fines de lucro, con el fin de continuar desarrollando el legado de la organización y seguir avanzando en su misión. Además de su labor en la dirección de Acacia, Lymaris forma parte de las juntas directivas del Legal Action Center, Casabe y el Blythedale Children's Hospital.

PRESTAMISTAS COMUNITARIOS BRINDAN SERVICIOS FINANCIEROS ESENCIALES DESPUÉS DE LOS FENÓMENOS CLIMÁTICOS: LECCIONES DE LOS HURACANES MARÍA E IRMA EN PUERTO RICO

Cathie Mahon y René Vargas Martínez, *Inclusiv*

A medida que el cambio climático se intensifica, los patrones climáticos han ido cambiando y la tasa de fenómenos climáticos severos ha ido en aumento en todo el mundo. La necesidad de soluciones climáticas integrales se hace cada vez más clara. Las comunidades de ingresos bajos y moderados, de por sí las más vulnerables, están experimentando un mayor sufrimiento debido a los impactos más frecuentes y perjudiciales del cambio climático. Mientras los gobiernos se esfuerzan por responder a desastres cada vez más destructivos, las instituciones financieras pueden desempeñar un rol protagónico a la hora de impulsar la asistencia y la recuperación ante desastres, ayudando a construir comunidades y economías locales resilientes.

Las instituciones financieras comunitarias, creadas por las comunidades a las que sirven e integradas en ellas, han generado confianza a través de su infraestructura y presencia local, su personal dedicado y su experiencia en la movilización de recursos. Actúan como personal de respuesta financiera en momentos de crisis, reuniendo a varias partes interesadas para brindar servicios esenciales y sirviendo como centros de resiliencia durante condiciones climáticas extremas y desastres naturales.

Inclusiv es un intermediario certificado de las instituciones financieras de desarrollo comunitario que ayuda a las personas y comunidades de ingresos bajos y moderados a lograr la independencia financiera a través de cooperativas de crédito. En todo Estados Unidos, las cooperativas de crédito para el desarrollo comunitario (CDCU, por sus siglas en inglés), cuya misión es servir a personas y comunidades de bajos ingresos, han demostrado su compromiso de apoyar a las comunidades afectadas por desastres naturales. En Puerto Rico, las CDCU se conocen como las cooperativas de ahorro y crédito (cooperativas). Desde 2018, Inclusiv ha trabajado para fortalecer la red de cooperativas puertorriqueñas y amplificar su función a la hora de ayudar a las comunidades a recuperarse de los impactos de los desastres naturales recientes, así como de los nuevos desastres que continúan azotando la isla.

La centenaria red de cooperativas comunitarias de Puerto Rico tiene raíces profundas en las comunidades trabajadoras rurales y urbanas, donde la mayoría de las instituciones financieras convencionales no están presentes. Las cooperativas representan una línea vital para sus comunidades, ya que les brindan acceso a créditos y servicios financieros asequibles. A medida que la cantidad de sucursales bancarias en Puerto Rico ha disminuido (de 429 en 2012 a 261 en 2022), la importancia de las cooperativas ha aumentado.¹ En la actualidad, en la isla hay 98 cooperativas autorizadas por el estado y cinco cooperativas de crédito federales. En conjunto, poseen más de \$11.7 mil millones en activos comunitarios, brindan servicios financieros a más de 1.1 millones de miembros propietarios (*miembros*) (aproximadamente un tercio de la población de Puerto Rico) y mantienen una presencia física en 75 de los 78 municipios de la isla.²

1 Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras del Gobierno de Puerto Rico, "Statistics of Banks in Puerto Rico." <https://ocif.pr.gov/DatosEstadisticos/Datos%20Estadisticos/Datos%20Estad%C3%ADsticos%20Financieros%20por%20Bancos.pdf>.

2 "Estadísticas Industria Cooperativas de Ahorro y Crédito" (San Juan, PR: COSSEC, septiembre de 2023). https://docs.pr.gov/files/COSSEC/Documentos%20Cooperativas/Estadisticas%20Industria%20Cooperativas%20de%20Ahorro%20y%20Credito/Estad%C3%ADsticas_Industria_Cooperativas_AC_SEP_2023.pdf.

En septiembre de 2017, el huracán María tocó tierra en Puerto Rico con vientos y lluvias de categoría 4 que produjeron inundaciones masivas. La devastación resultante tuvo un profundo impacto en los 3.3 millones residentes de la isla, en especial en aquellos que vivían en zonas rurales y de bajos ingresos. María dañó o destruyó el 95% de las torres celulares. La red eléctrica, paralizada desde dos semanas antes de su paso a causa del huracán Irma, quedó destruida.³ La electricidad, las comunicaciones, el agua, los alimentos y las carreteras sufrieron graves interrupciones en toda la isla. En los días posteriores al huracán María, las cooperativas de Puerto Rico se convirtieron en el personal de respuesta financiera. Reabrieron mucho antes que otras instituciones financieras, para garantizar que las comunidades de la isla pudieran satisfacer necesidades fundamentales en tiempos de crisis.

Para compartir mejores prácticas y aprender cómo las cooperativas prestaron servicios en condiciones muy difíciles, organizamos el primer encuentro de ocho líderes de cooperativas que vivieron de primera mano el huracán María, para analizar qué funcionó y qué podrían enseñar a otras comunidades que enfrentan crisis similares. Estos líderes representaron a cooperativas de diferentes áreas de Puerto Rico, cada uno con experiencias únicas, pero todos compartían un compromiso con las comunidades a las que sirven. Debido al hecho de que muchas instituciones financieras convencionales no reabrieron durante semanas o meses (algunas nunca), es importante compartir las experiencias de las cooperativas como guía para garantizar la continuidad del servicio, el acceso financiero y el apoyo durante fenómenos similares y sus consecuencias.

¿QUÉ FUNCIONÓ PARA LA RESILIENCIA CLIMÁTICA?

La preparación es clave

Mucho antes de que llegara el huracán María, las cooperativas habían desarrollado planes de contingencia basados en experiencias con desastres naturales previos. Antes de la tormenta, inspeccionaron los generadores de emergencia, prepararon copias de seguridad de los sistemas de *software*, compraron alimentos y agua, solicitaron efectivo adicional para sus bóvedas y designaron roles de respuesta ante emergencias para todo el personal.

3 Michon Scott, "Hurricane Maria's devastation of Puerto Rico," *Climate.gov*, August 1, 2018. Available at www.climate.gov/news-features/understanding-climate/hurricane-marias-devastation-puerto-rico.

Ninguno de ellos, sin embargo, predijo el derrumbe total de los servicios básicos tras el paso del huracán María, que se prolongó durante meses. Las cooperativas han ajustado sus planes de contingencia para reflejar este riesgo de derrumbes. Algunos ejemplos de los ajustes incluyen capas adicionales de redundancia en las fuentes de comunicación, el suministro de energía a salas informáticas y de servidores con fuentes de energía renovable, la construcción de tanques de combustible para reservas y la instalación de generadores de energía de respaldo.

“Los protocolos se reinventaron de acuerdo con las situaciones vividas. Nadie pensó que estarían tanto tiempo sin electricidad ni comunicaciones. En mi caso, todas las sucursales están en el centro de la isla. Las carreteras estaban intransitables. Fue necesario encontrar un grupo de empleados y voluntarios para abrir el camino. Incluso con una sierra”.

Carlos M. De Jesús, presidente ejecutivo de LarCoop en Lares, PR

La comunicación es esencial

Antes de que llegara la tormenta, las cooperativas asignaron responsabilidades al personal. El personal se comunicó con sus miembros y comunidades a través de llamadas telefónicas automatizadas, mensajes de texto y redes sociales para explicar los servicios de emergencia que podían brindar. Se pusieron en contacto con funcionarios gubernamentales, negocios locales, organizaciones no gubernamentales (ONG), proveedores y grupos comunitarios para coordinarse antes de la tormenta. Incluso después de tanta preparación, algunas cooperativas tuvieron que operar sus sistemas de forma independiente debido al derrumbe de las comunicaciones después de la tormenta. De forma manual, ingresaron las transacciones recopiladas de las operaciones de las sucursales, registraron físicamente las transacciones electrónicas y procesaron transacciones usando un sistema basado en el honor.

“La reunión con el personal antes del huracán fue muy importante. Nos permitió analizar nuestras prioridades, el plan de contingencia y el calendario de trabajo, y determinar cómo reiniciar las operaciones después del huracán”.

Frances Rivera, presidenta ejecutiva de SaliCoop en Salinas, PR

Reanudar las operaciones con rapidez debe ser una prioridad

La mayoría de las cooperativas abrieron sus puertas 48 horas después de la tormenta, mientras que otras instituciones financieras convencionales, en particular los bancos, permanecieron cerradas durante semanas y meses. Un mes después del huracán María, el 35% de los bancos permanecían cerrados.⁴ Después de un desastre, el acceso inmediato a los servicios financieros, en especial al efectivo, es esencial para comprar alimentos, combustible y suministros básicos. La capacidad de reabrir las sucursales poco después de la tormenta tuvo un profundo impacto en las comunidades a las que sirven estas cooperativas.

“La cooperativa se inundó con ocho pies de agua del Lago La Plata, y se perdió todo, incluso el área de servicio al cliente, las cajas registradoras, la bóveda y los cajeros automáticos. Incluso con estos retos, pudimos abrir en menos de una semana después del huracán. El banco local abrió después de nueve meses”.

Ruth Berrios, presidenta ejecutiva de la Cooperativa La Comerieña en Comerío, PR

El personal debe estar seguro y tener cubiertas sus necesidades básicas

Las cooperativas entendieron que, para reanudar sus operaciones, necesitaban satisfacer las necesidades inmediatas de sus empleados. Después de los huracanes María (2017) y Fiona (2022), muchas cooperativas brindaron asistencia económica, alimentos, suministros, servicios de lavandería, cuidado de niños y otros apoyos a sus empleados. Para apoyar a las cooperativas, Inclusiv colaboró con la Asociación de Cooperativas de Crédito de Nueva York (NYCUA, por sus siglas en inglés) y con CU Aid de la Fundación Nacional de Cooperativas de Crédito (un fondo de respuesta a desastres administrado por NCUF) para recaudar recursos y distribuir fondos. Como respuesta al huracán María, NYCUA inició una campaña de recaudación de fondos para ayudar a las cooperativas de crédito locales a recuperarse. Estos esfuerzos se vieron potenciados con financiamiento de CU Aid. Inclusiv desempeñó un rol clave en la distribución de esos fondos a nivel local. En el caso del huracán Fiona, Inclusiv actuó como la entidad que recibió y distribuyó los fondos CU Aid de NCUF.

4 Patrick Gillespie, "La crisis de efectivo de Puerto Rico: el 35% de los bancos aún cerrados," CNN Business, 18 de octubre de 2017. <https://money.cnn.com/2017/10/16/news/economy/puerto-rico-banks/index.html?iid=EL>.

En conjunto, Inclusiv, NYCUA y la Fundación Nacional de Cooperativas de Crédito distribuyeron \$500,000 para ayudar a los empleados de las cooperativas tras el huracán María, y otros \$300,000 después del huracán Fiona, lo que destaca el rol que puede desempeñar la infraestructura nacional a la hora de apoyar a los prestamistas en las comunidades en la distribución de capital durante las emergencias.

“Ofrecimos cuidado de niños, alimentos y gasolina a nuestros empleados para que pudieran venir a trabajar todos los días a la cooperativa y se sintieran cuidados”.

Sara Jiménez, presidenta ejecutiva de la Cooperativa San Rafael en Quebradillas, PR

La respuesta debe ser flexible y adaptativa

Para responder a las necesidades inmediatas de sus comunidades, las cooperativas demostraron tener una flexibilidad que resultó crucial para su éxito. Sin electricidad ni comunicaciones, tuvieron que adaptarse. Las cooperativas cobraron cheques de otras instituciones sin poder verificar la disponibilidad de los fondos. El efectivo, así como los registros para poder ejecutar transacciones por Cámara de Compensación Automatizada (ACH, por sus siglas en inglés), se encontraban en el Banco Cooperativo de San Juan. Esto significaba que, para que las transacciones ACH se registraran y el nuevo efectivo llegara a estas comunidades, los líderes de las cooperativas tenían que viajar a la capital y regresar bajo condiciones muy difíciles. Sus esfuerzos permitieron procesar transferencias y depósitos directos. Recaudaron dinero, consiguieron diésel en camiones improvisados, limpiaron carreteras y reunieron suministros para llevar a sus comunidades. Todas estas iniciativas exigían una mayor tolerancia al riesgo durante la crisis, incluidos controles provisionales más flexibles, como límites a los montos de efectivo, la verificación del historial de ACH previo y el procesamiento y la conciliación manuales.

“Las cooperativas operaban bajo un sistema basado en el honor. No teníamos la capacidad de actualizar los registros ACH ni verificar la disponibilidad de los fondos de los cheques, pero nuestros miembros necesitaban sus depósitos. Los honramos, sin lugar a duda. Nuestros miembros confiaron en nosotros y nosotros en ellos. Cuando los sistemas volvieron a funcionar, todas las transacciones se conciliaron a la perfección”.

Aurelio Arroyo, presidente ejecutivo de la Cooperativa Jesús Obrero en Guaynabo, PR

Las asociaciones con partes interesadas de la comunidad multiplican el impacto de los esfuerzos de respuesta

Las cooperativas se asociaron con organizaciones comunitarias para poner dinero en efectivo y suministros a disposición de todas las personas de la comunidad. Formaron alianzas con supermercados, gasolineras, hospitales, centros de atención primaria y municipios. Compartieron instalaciones, servicios, suministros y gas. Muchas de estas alianzas se planificaron de antemano, pero otras tuvieron que improvisarse. Estas asociaciones permitían que el efectivo circulara, en especial en zonas rurales donde las carreteras estaban bloqueadas y no era posible la entrega de efectivo.

“No pude llegar a la cooperativa hasta dos días después del huracán. Hubo daños sustanciales y no había ninguna ferretería abierta cerca. El dueño de una ferretería que tenía una relación cercana con la cooperativa me dio acceso y me dejó entrar a buscar lo que necesitaba para enfrentar la situación. Eventualmente pudimos reanudar las operaciones”.

Carlos Crespo, presidente ejecutivo de MaunaCoop en Maunabo, PR

Las sucursales pueden servir como centros de resiliencia comunitaria

Después de las tormentas, las sucursales de las cooperativas operaron de maneras que trascendieron los servicios financieros tradicionales. Pronto se convirtieron en centros comunitarios de emergencia que habilitaron el acceso a alimentos, agua, energía para cargar dispositivos médicos y de otro tipo, y un lugar para descansar. En muchos casos, las cooperativas se convirtieron en la única fuente de dinero en efectivo y artículos de primera necesidad en la comunidad.

“La cooperativa abrió sus instalaciones para que la comunidad pudiera beneficiarse de la electricidad producida por el generador y recibir sus tratamientos médicos. La Cruz Roja también entregó agua y suministros de la cooperativa”.

Carlos Ortíz, presidente ejecutivo de BoniCoop en Aibonito, PR

LECCIONES IMPORTANTES PARA PREPARARSE PARA EL PRÓXIMO FENÓMENO CLIMÁTICO

En situaciones de emergencia, el regulador financiero debe actuar como facilitador

Un obstáculo importante que han enfrentado las cooperativas financieras de Puerto Rico es poder conciliar el marco regulatorio con la realidad de operar después de un desastre. La flexibilidad de las cooperativas ha demostrado ser esencial durante una crisis, pero a menudo las instituciones individuales han asumido todo el riesgo que implica adoptar medidas esenciales que permitan a las personas resistir la crisis. Los reguladores financieros, como la Corporación Pública para la Supervisión y Seguro de Cooperativas (COSSEC), la Administración Nacional de Cooperativas de Crédito (NCUA, por sus siglas en inglés) y la Corporación Federal de Seguro de Depósitos (FDIC, por sus siglas en inglés), necesitan apoyar a estas instituciones para mitigar ese riesgo, e incluso proporcionar reservas de efectivo de emergencia para respaldar esta capacidad de respuesta. Los reguladores también podrían ayudar a salvar vidas y medios de subsistencia mediante el desarrollo de políticas permanentes que flexibilicen las regulaciones durante las emergencias. Los ejemplos incluyen permitir una mayor flexibilidad en los requisitos de presentación de informes y las proporciones de capital y liquidez; realizar modificaciones generales en los préstamos; ampliar las extensiones de pago de los préstamos y la disponibilidad de fondos; y otras medidas, según la naturaleza y el alcance de la crisis.

La nueva presidenta ejecutiva de COSSEC, Mabel Jiménez Miranda, reconoció que la magnitud de la crisis de 2017 complicó la respuesta de la agencia. Desde entonces, COSSEC ha escuchado atentamente las inquietudes de las cooperativas y ha implementado cambios sustanciales para abordarlas. El huracán Fiona destacó este cambio positivo en 2022, cuando COSSEC adoptó una postura preventiva y de apoyo hacia el sistema de cooperativas durante la tormenta y sus consecuencias.

“En este caso, el regulador no actuó como facilitador. Después del huracán María, un equipo de seis miembros del personal del regulador se reunió con nuestra junta. Nos exigieron numerosos informes diarios sobre el cumplimiento y la seguridad, incluso cuando éramos la única institución financiera que prestaba servicios a nuestra comunidad”.

Ruth Berrios, presidenta ejecutiva de la Cooperativa La Comerieña en Comerío, PR

Una comunidad puede comenzar a invertir ahora para crear resiliencia ante el próximo desastre climático.

Después de las experiencias de Irma y María, y las continuas fallas de la red eléctrica, las cooperativas invirtieron mucho en el desarrollo de productos de préstamos verdes, con especial atención a la energía solar residencial. Crearon el primer producto de préstamo solar en la isla,⁵ y han financiado más de \$166 millones en préstamos verdes desde 2021. También han invertido en infraestructura para las sucursales. Gracias a una alianza entre la Asociación de Ejecutivos de Cooperativas de Puerto Rico e Inclusiv, en 2023 las cooperativas presentaron una propuesta para fondos de Subvención en Bloque para el Desarrollo Comunitario-Mitigación ([CDBG-MIT](#), por sus siglas en inglés) que transformarían sus sucursales en centros de resiliencia comunitaria.⁶

“Después del huracán María, creamos El Oasis, un centro de resiliencia con agua, alimentos, diésel y telecomunicaciones. Ampliamos nuestras políticas para financiar proyectos solares. También formamos la 'Alianza Viva la Montaña' con organizaciones que brindan servicios de salud de emergencia, alimentos y servicios financieros, junto con el apoyo de los alcaldes locales”.

Eddie W. Alicea, presidente ejecutivo de la Cooperativa La Sagrada Familia en Corozal, PR

Debido al aumento de la frecuencia y la gravedad de los desastres naturales en todo el país, es imperativo que las instituciones financieras se preparen para desempeñar un rol clave en la respuesta y recuperación ante emergencias. Alrededor de 10,000 instituciones financieras comunitarias,

5 Avery Ellfeldt, “Meet Puerto Rico’s unlikely climate champions: Credit unions.” *Climatewire*, 11 de octubre de 2022. www.eenews.net/articles/meet-puerto-ricos-unlikely-climate-champions-credit-unions/.

6 *CDBG-MIT Funds*. <https://recuperacion.pr.gov/en/cdbg-mit/>.

de propiedad comunitaria y gestionadas por la comunidad en todos los Estados Unidos pueden prestar servicios financieros para ayudar a las personas a reconstruir sus hogares y negocios. Además, pueden servir como socios de las comunidades y como espacios seguros para satisfacer las necesidades más básicas; ser pilares en los que las comunidades pueden confiar cuando todo lo demás falle y nada funcione.⁷

Junto con el crecimiento de la tecnología financiera, los pagos electrónicos y la banca móvil, las personas siguen siendo un componente clave de resiliencia en las comunidades afectadas por el clima. Los líderes locales comprometidos, dedicados e ingeniosos con control local del capital y los activos comunitarios pueden mantener a flote comunidades enteras durante una crisis. En Puerto Rico, las cooperativas resultaron ser una línea vital para muchas comunidades después del huracán María. Según una comparación de los informes anuales de COSSEC de 2017 y 2023, desde septiembre de 2017, tras el paso de María, el sistema de cooperativas ha visto crecer su membresía en un 13.8%; los activos aumentaron en un 36.4% y los préstamos en un 37.1%. Este fuerte crecimiento subraya la demanda y el éxito del sistema de cooperativas.⁸

Al adoptar una postura preventiva, mediante la implementación de planes de respuesta ante desastres y la integración de la resiliencia en sus operaciones y ofertas financieras, las instituciones financieras pueden servir como elemento vital de sus comunidades frente a los fenómenos provocados por el clima. Tenemos la oportunidad y la responsabilidad de ser parte de la respuesta y construir comunidades más fuertes y resilientes. Esto es lo que funciona.

7 Datos de los fondos NCUA, FDIC y CDFI.

8 “Análisis información estadística de cooperativas de ahorro y crédito” (San Juan, PR: COSSEC, 2017). https://docs.pr.gov/files/COSSEC/Documentos%20Cooperativas/Estadisticas%20Industria%20Cooperativas%20de%20Ahorro%20y%20Credito/Estad%20C3%ADsticas_Industria_Cooperativas_AC_sept_2017.pdf; “Estadísticas Industria Cooperativas de Ahorro y Crédito”.

CATHIE MAHON ha dirigido *Inclusiv* desde 2012, en donde ha supervisado un increíble crecimiento organizacional. Cathie ha dedicado su carrera a impulsar el empoderamiento financiero y la justicia climática. Además de *Inclusiv*, su amplia y profunda experiencia incluye desempeñarse como comisionada adjunta del Departamento de Asuntos del Consumidor de la Ciudad de Nueva York, y como miembro fundadora de la Junta del Fondo para la Justicia Climática.

RENÉ VARGAS MARTÍNEZ es director de la Red de Puerto Rico de *Inclusiv*. Dirige una iniciativa para construir una red de cooperativas de instituciones financieras para el desarrollo comunitario en Puerto Rico, y supervisa la red de cooperativas de crédito *Juntos Avanzamos* en la parte continental de EE. UU. René posee un Juris Doctor de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico y fue admitido a la práctica de la abogacía en 2014.

CERRANDO LA BRECHA: UNA ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO PARA ACELERAR LA RECUPERACIÓN DE DESASTRES PARA LAS COMUNIDADES DE BAJOS INGRESOS

Michelle Whetten, *Enterprise Community Partners (Enterprise)*

El huracán Laura pasó sobre Lake Charles, LA, el 27 de agosto de 2020. Fue el huracán más potente en azotar el estado desde el paso del huracán Camille en 1969¹. Laura provocó un estimado de \$19 mil millones en daños.² Tan solo seis semanas después, el huracán Delta tocó tierra a menos de 20 millas del área por donde pasó Laura, produciendo casi \$3 mil millones en daños³ en la región que ya estaba devastada. De las casi 40,000 viviendas que se vieron perjudicadas por estos fenómenos en 2020 en Luisiana, más de la mitad eran viviendas de alquiler y casi tres cuartas partes de estas viviendas de alquiler perjudicadas pertenecían a familias de ingresos bajos y moderados (LMI, por sus siglas en inglés).

1 Richard J. Pasch et al. “National Hurricane Center Tropical Cyclone Report: Hurricane Laura” Silver Spring, Maryland: NOAA, mayo de 2021. www.nhc.noaa.gov/data/tcr/AL132020_Laura.pdf.

2 “Proposed Master Action Plan for the Utilization of Community Development Block Grant Funds” (Baton Rouge, LA: Louisiana Office of Community Development, abril de 2022). <https://cdn2.assets-servd.host/utopian-bustard/production/OCD-Laura-Delta-Action-Plan-FINAL-7-28-22.pdf>.

3 John P Cangialosi y Robbie Berg, “National Hurricane Center Tropical Cyclone Report: Hurricane Delta,” (Silver Spring, Maryland: NOAA, abril de 2021). www.nhc.noaa.gov/data/tcr/AL262020_Delta.pdf.

El estado de Luisiana estaba preparado para desplegar un conjunto de programas de eficacia comprobada para ayudar a los residentes a reparar y reconstruir sus viviendas. Sin embargo, todo un año transcurrió tras el paso de los dos huracanes y durante este periodo el estado no dispuso de fondos para activar los esfuerzos de reconstrucción.⁴ A pesar de la gravedad de ambos desastres, el Congreso aún no había aprobado el proyecto de ley de gastos necesario para iniciar el flujo de fondos federales destinados a la ayuda a largo plazo en caso de desastres, incluida la reparación y reconstrucción de viviendas unifamiliares y multifamiliares.

Debido a ello, los inquilinos y propietarios de viviendas desplazados que carecían de ahorros o seguros suficientes para realizar las reparaciones a tiempo dependían de la asistencia de vivienda temporal para mantener un techo (cualquier techo) sobre sus cabezas. Para muchos inquilinos, esto suponía vivir de forma temporal en Nueva Orleans, a unas 200 millas al este de Lake Charles, o en otras ciudades que tuvieran apartamentos y habitaciones de hotel disponibles. Un sinnúmero de familias se reubicó de manera temporal por tiempo indefinido, a varias horas de distancia de sus hogares, de sus trabajos, escuelas y comunidad, y solo con las pertenencias que podían llevar consigo en el autobús.

Esta es la escena inicial de una historia que hemos visto repetirse una y otra vez en las últimas dos décadas: la recuperación ante desastres se convierte en una cuestión de privilegiados y desposeídos. Las familias adineradas tienen más probabilidades de vivir en casas resistentes al clima. También pueden desalojar sus propiedades con mayor facilidad si fuera necesario, ya que cuentan con acceso a transportación, viviendas alternativas (por ejemplo, una segunda propiedad o familiares y amigos con espacio para acogerlos), y acceso inmediato a dinero en efectivo para cubrir gastos de renta u otros gastos imprevistos. Pueden utilizar sus recursos personales y los pagos del seguro para empezar a reponer sus posesiones y reconstruir sus hogares. Por otro lado, las familias con pocos recursos tienen más probabilidades de estar viviendo en una propiedad alquilada o, si son propietarios de viviendas, pueden carecer de un título de propiedad, de ahorros o de un seguro adecuado. Estas familias, y

4 Mike Smith, "A year after Hurricane Laura, Lake Charles fears becoming 'expendable,'" *The Advocate*, Aug 27, 2021. Available at www.theadvocate.com/lake_charles/a-year-after-hurricane-laura-lake-charles-fears-becoming-expendable/article_50d8dd20-06ad-11ec-8973-af45983832ab.html.

específicamente las familias de color, suelen ser los más afectados por las catástrofes climáticas y los que más tardan en recuperarse económica, física e incluso socialmente.

Nuestro sistema federal de respuesta ante desastres—bienintencionado, pero también defectuoso— desempeña una función vital en esta historia. A la hora de ayudar a las familias con pocos recursos en momentos de necesidad, el sistema es demasiado lento. La Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA, por sus siglas en inglés) proporciona ayuda financiera para estancias de corta duración y reparaciones temporales de viviendas en la mayoría de los desastres declarados a nivel federal que implican daños en las viviendas. Una vez superada la crisis inmediata y agotada la asistencia a corto plazo de FEMA, comienza la espera de la ayuda a largo plazo. Para los hogares que sí disponen de medios, como los ya mencionados, esta espera agonizante, en términos relativos, es un inconveniente a corto plazo. Por lo general, pueden actuar sobre la toma de decisiones relacionadas con el trabajo y la escuela, y empezar a hacer planes para el futuro. Los hogares que carecen de estos recursos dependen de una extensión de la asistencia temporal para el alquiler, de los refugios disponibles y de la ayuda que las iglesias y las organizaciones sin fines de lucro proveen en estos periodos de emergencia.

Para Lake Charles, una pequeña ciudad de baja altitud donde casi la mitad de los residentes son personas negras, los efectos de la recuperación retrasada y desigual de la temporada de huracanes de 2020 han sido graves. Debido a la falta de opciones de viviendas cercanas y a la larga espera para recibir recursos federales adicionales, varias familias han sido incapaces de restablecer sus hogares, rutinas y lazos comunitarios. Lo que llevó a un aumento de la cantidad de personas sin hogar y a una drástica pérdida de población.⁵ Luego de 15 años de que el huracán Katrina enseñara la misma lección cruel, Laura y Delta volvieron a ilustrar cómo un desastre climático puede convertirse en una catástrofe social de desigualdad creciente.

5 Carly Berlin. “Evictions, Homelessness Surge in Southwest Louisiana After Hurricanes.” *The Current*, 18 de febrero de 2021. <https://thecurrentla.com/2021/evictions-homelessness-surge-in-southwest-louisiana-after-hurricanes/>.

No obstante, no tiene que ser así. Los legisladores y otras partes interesadas, tanto del sector público como del privado, deben aunar esfuerzos para diseñar un mecanismo nacional de recuperación que esté orientado a las necesidades de los hogares de pocos recursos y que sea lo suficientemente ágil como para alcanzarlos antes de que sea demasiado tarde.

QUÉ FUNCIONA: CDBG-DR, UNA HERRAMIENTA PARA LA RECUPERACIÓN EQUITATIVA Y LA RESILIENCIA

Podemos empezar por aprovechar los componentes del sistema federal de recuperación ante desastres que han demostrado ser eficaces. Uno es el programa de Subvención en Bloque para el Desarrollo Comunitario-Recuperación ante Desastres (CDBG-DR, por sus siglas en inglés). Desde 1993, CDBG-DR, administrado por el Departamento de la Vivienda y Desarrollo Urbano de los EE. UU. (HUD, por sus siglas en inglés), ha destinado cerca de \$100 mil millones a la restauración de viviendas, infraestructuras y economías locales tras desastres. Tan solo en el año fiscal (AF) 2021, el Congreso asignó \$5 mil millones en fondos CDBG-DR para ayudar a la recuperación tras los sucesos de 2020 y 2021. Una vez realizada la asignación necesaria, HUD adjudica los fondos CDBG-DR a los estados y gobiernos locales dentro de la zona del desastre según las necesidades de recuperación no satisfechas, es decir, las que no están cubiertas por los seguros, la asistencia de FEMA u otros programas públicos.

Como herramienta para promover una recuperación más equitativa, CDBG-DR cuenta con cuatro fortalezas principales.

#1. CDBG-DR dirige la asistencia a los más necesitados

Y es la *única* fuente principal de fondos para la recuperación ante desastres que cumple con esta premisa. Actualmente, HUD exige que al menos el 70% de los recursos del programa beneficien a hogares con LMI. En parte, los estados logran estos beneficios porque dan prioridad a la reparación y construcción de viviendas multifamiliares y unifamiliares asequibles, y ayudan tanto a inquilinos como a titulares a volver a tener un hogar permanente.

#2. CDBG-DR promueve la resiliencia climática de las comunidades LMI

En febrero de 2022, HUD publicó normas actualizadas que refuerzan las políticas de CDBG-DR para la resiliencia ante desastres, incluido el requisito de que todas las actividades de recuperación que impliquen la construcción incorporen medidas de mitigación de desastres.⁶

Estos requisitos de eficiencia energética y resiliencia no solo reducirán los costos operativos para los propietarios y residentes de viviendas asequibles, sino que también reforzarán las viviendas frente a futuros desastres, minimizando los daños para que los residentes puedan permanecer en sus hogares de forma segura durante condiciones climáticas extremas o regresar a su hogar más rápido. Esto nos permitirá ver más viviendas asequibles resistentes a las tormentas, como las 35 viviendas dúplex y tríplex de Les Maisons de Bayou Lafourche en Lockport, LA, a unas 50 millas al suroeste de Nueva Orleans.

El proyecto, desarrollado por Gulf Coast Housing Partnership, fue el primero en construirse cumpliendo con los criterios de resiliencia de [Enterprise Green Communities](#)⁷ y la norma [FORTIFIED](#) del Instituto para la Seguridad de las Empresas y los Hogares (IBHS, por sus siglas en inglés).⁸ El requisito de esta doble certificación surgió de un proceso de planificación dirigido por la comunidad para las zonas del estado afectadas por tormentas, [Adaptaciones Estratégicas de Luisiana para Entornos Futuros](#) (LA SAFE, por sus siglas en inglés).⁹ Les Maisons incluye elementos de protección de última generación, como:

- Un revestimiento hermético y bien aislado del edificio que reduce los gastos de los servicios públicos y ofrece una capacidad de supervivencia pasiva, facilitando que las temperaturas habitables se mantengan incluso durante apogones prolongados.

6 “Allocations for Community Development Block Grant Disaster Recovery and Implementation of the CDBG-DR Consolidated Waivers and Alternative Requirements Notice,” Registro Federal 87, Núm. 23 (2022). www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2022-02-03/pdf/2022-02209.pdf.

7 Enterprise, *Green Communities*. www.enterprisecommunity.org/impact-areas/resilience/green-communities.

8 Fortified, *Your Family Deserves a Strong Home*. <https://fortifiedhome.org/>.

9 LA SAFE, *Regional and Parish Adaptation Strategies*, <https://lasafe.la.gov/>.

- Líneas eléctricas y paneles de interruptores instalados bajo tierra para que no sean afectados por el viento, lo que disminuye la probabilidad de apagones, así como generadores para reducir el impacto de estos.
- Paneles de yeso laminado sin revestimiento de papel, suelos de losas y deshumidificadores que minimizan el impacto de las inundaciones.
- Revestimiento exterior de fibrocemento y ventanas categorizadas como resistentes a impactos de misiles para protección contra vientos huracanados.

En agosto de 2021, la construcción de Les Maisons estaba en sus etapas finales cuando el huracán Ida, una de las tormentas más destructivas registradas, azotó la zona. La urbanización de nueva construcción sufrió daños mínimos, apenas unas semanas después, recibieron a sus primeros residentes justo en la fecha programada. En cambio, una comunidad de viviendas establecida a menos de una milla de distancia, que no había sido construida conforme a ninguna norma que superara los códigos, sufrió daños considerables. Más de dos años después de Ida, sigue desocupada, a la espera de reparaciones.

#3. CDBG-DR aprovecha con eficacia la inversión privada para apoyar la recuperación

Estas inversiones del sector privado no solo son deseables, sino indispensables. Según un estimado de 2019 de la Oficina de Presupuesto del Congreso, se espera que los vientos huracanados y las inundaciones relacionadas con las tormentas produzcan pérdidas anuales de \$34 mil millones en el sector residencial de EE. UU., y que solamente cerca de *la mitad* de esa cantidad esté cubierta por pólizas de seguros y programas de asistencia federal combinados.¹⁰

Afortunadamente, los estados pueden, y a menudo lo han hecho, estructurar los programas CDBG-DR y los criterios de selección para dar prioridad a los proyectos que maximizan el apalancamiento de los recursos privados. Esto extiende los fondos globales disponibles para financiar la recuperación y, en última instancia, aumenta la cantidad de viviendas reparadas o reconstruidas.

10 “Expected Costs of Damage From Hurricane Winds and Storm-Related Flooding” (Washington, DC: Congreso de la Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos, 2019). www.cbo.gov/system/files/2019-04/55019-ExpectedCostsFromWindStorm.pdf.

De hecho, las instituciones financieras han demostrado su interés por invertir en zonas afectadas por desastres, por ejemplo, invirtiendo en proyectos de viviendas asequibles a través del programa federal de Créditos Contributivos de Vivienda por Ingresos Bajos (LIHTC, por sus siglas en inglés). Muchas instituciones financieras también apoyan la recuperación ante desastres al invertir en instituciones financieras de desarrollo comunitario (CDFI, por sus siglas en inglés), como Enterprise Community Loan Fund y Local Initiatives Support Corporation (LISC). Tras varios desastres, estas CDFI han creado fondos comunes de recuperación que facilitan préstamos para contribuir a la adquisición de propiedades, a los costos previos a su desarrollo y, en ocasiones a utilizar los ingresos del seguro para reparar las viviendas afectadas.

Los bancos pueden verse motivados a invertir en la recuperación para apoyar el regreso de los residentes y los negocios a las zonas donde tienen depósitos y conceden préstamos, y para demostrar su buena ciudadanía empresarial. La Ley de Reversión Comunitaria (CRA, por sus siglas en inglés) es también sin duda un factor clave, ya que es una ley federal de 1977 que exige a las instituciones financieras satisfacer las necesidades de crédito de las zonas en las que operan, incluidas las comunidades LMI.

Después de que los huracanes Katrina, Rita y Wilma azotaran la costa del Golfo en 2005, los reguladores financieros federales introdujeron varios cambios en la CRA que la hicieron más influyente en la recuperación ante desastres, ya que agregaron explícitamente las zonas de desastre designadas a la definición de geografías elegibles bajo la CRA.¹¹ Por lo general, los bancos disponen de 36 meses a partir de la fecha de declaración de desastre mayor por parte de FEMA para emprender actividades institucionales que revitalicen y establezcan una zona de desastre designada por FEMA. Las agencias federales de regulación financiera pueden ampliar este periodo cuando exista una clara necesidad de la comunidad para facilitar los esfuerzos de recuperación a largo plazo.¹² Por ejemplo, los reguladores concedieron una prórroga en

11 Junta de Gobernadores del Sistema de Reserva Federal, Corporación Federal de Seguro de Depósitos y Oficina de la Contralora de la Moneda, "Banking Agencies Issue Final Community Reinvestment Act Rules," comunicado de prensa (La Junta de la Reserva Federal, 19 de julio de 2005). www.federalreserve.gov/BoardDocs/Press/bcreg/2005/20050719/default.htm.

12 Contralora de la Moneda, el Sistema de la Reserva Federal y la Corporación Federal de Seguro de Depósitos, "Community Reinvestment Act; Interagency Questions and Answers Regarding Community Reinvestment; Notice," The Federal Register 78, no. 224 (2013). www.federalregister.gov/documents/2013/11/20/2013-27738/community-reinvestment-act-interagency-questions-and-answers-regarding-community-reinvestment-notice.

2008, tres años después del huracán Katrina, lo que contribuyó a una considerable inversión privada adicional que apoyó la recuperación de la región.¹³

Independientemente de la influencia directa o no de estos cambios normativos, muchos bancos que, de otro modo, no habrían tenido ninguna motivación para la inversión con relación a la CRA y que no tenían antecedentes de inversión en la región del Golfo, dieron un paso al frente para ayudar a las comunidades afectadas por los huracanes mediante la inversión en viviendas multifamiliares asequibles y de ingresos mixtos, el financiamiento de la construcción de viviendas unifamiliares y el apoyo a la reurbanización de corredores comerciales clave.

#4. Los estados ya han desarrollado programas de CDBG-DR que funcionan para reconstruir viviendas multifamiliares asequibles

Los estados que han sufrido el embate de varios desastres ahora cuentan con programas eficaces y probados que abordan las necesidades de vivienda asequible, mejoran la resiliencia y aprovechan los recursos privados. Un ejemplo notable es el programa Piggyback Resilience Mixed-Income (PRIME) de Luisiana. PRIME combina fondos CDBG-DR con capital procedente de la venta a inversionistas del 4% de los Créditos Contributivos de Vivienda por Ingresos Bajos (LIHTC), junto con ingresos hipotecarios financiados con bonos (haciendo *piggyback* de los fondos CDBG-DR en los LIHTC) para reparar y reconstruir viviendas multifamiliares en zonas afectadas por huracanes. Para recibir el financiamiento, los desarrolladores deben certificar los proyectos conforme a los criterios¹⁴ de [Enterprise Green Communities 2020](#) y la norma multifamiliar FORTIFIED del IBHS (lanzada en 2022).¹⁵ Esta estructura se basa en el modelo que nace del proceso de planificación de LA SAFE, puesto a prueba en Les Maisons de Bayou Lafourche, que mencionamos antes.

En respuesta a varios desastres, al momento Luisiana ha otorgado casi \$364 millones en fondos CDBG-DR para apoyar el desarrollo o la

13 Sandra F. Braunstein, “Extension of CRA Consideration Period for Community Development Activities in Hurricanes Rita and Katrina Disaster Areas for an Additional 36 Months” (Washington, DC: Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal, octubre de 2008). www.federalreserve.gov/board-docs/caletters/2008/0809/caltr0809.htm.

14 Enterprise, Green Communities Criteria and Certification, <https://www.greencommunitiesonline.org/>.

15 Fortified, *Your Family Deserves*.

reurbanización de 39 propiedades de viviendas multifamiliares asequibles en todo el estado a través del programa PRIME, lo que resultó en 3,930 apartamentos de alquiler resistentes y de bajo consumo. Se han comprometido otros \$540 millones para este programa, que deberían dar como resultado un total de más de 10,000 apartamentos de alquiler resistentes al clima, combinados con los apartamentos ya terminados.

QUÉ NO FUNCIONA: LA ESPERA QUE PERJUDICA A LOS HOGARES DE POCOS RECURSOS

Aunque pueden ser muy eficaces, las adjudicaciones de fondos CDBG-DR y la inversión privada que las sigue tardan demasiado en llegar a los gobiernos estatales y locales y, por ende, tardan en llegar a la gente. Los propietarios con recursos pueden empezar a hacer reparaciones de inmediato y luego esperar el reembolso. No obstante, es posible que los inquilinos desplazados tengan que esperar de dos a cinco años por la reparación o reconstrucción de sus viviendas. Cuando termina la asistencia a corto plazo, muchos de los hogares con rentas más bajas y hogares de personas de color (quienes se ven afectados por los desastres desproporcionadamente y, sin embargo, reciben la menor cantidad de asistencia) se enfrentan a un segundo desplazamiento, de su vivienda temporal, y a la amenaza de quedarse sin hogar. El daño a las familias afectadas puede ser profundo y duradero.

La espera de recursos a largo plazo es el resultado de procesos largos y de múltiples pasos para la aprobación y distribución de los fondos CDBG-DR.

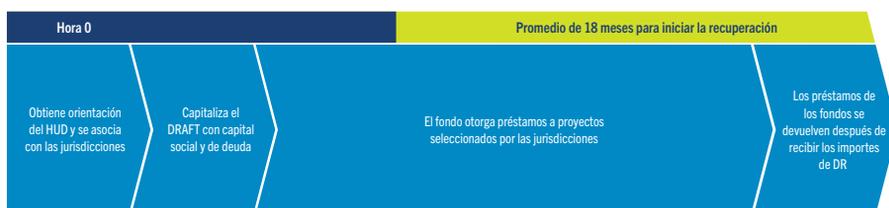
A diferencia de los fondos de recuperación ante desastres de FEMA, que están autorizados de forma permanente, los fondos CDBG-DR tienen que volver a autorizarse cada vez que ocurre un desastre. Así que el primer paso es que el Congreso apruebe una ley federal de asignaciones que autorice de manera permanente el programa CDBG-DR. No hay un calendario fijo para que esto ocurra y, de hecho, no hay garantías de que se asignen fondos CDBG-DR para ningún desastre. Después del proceso de asignación del Congreso, HUD tiene que elaborar fórmulas de asignación para condados y estados basadas en los estimados de daños, establecer normas que rijan el uso de los fondos y publicarlas para recabar comentarios. Por último, las jurisdicciones (normalmente los estados)

que reciban asignaciones CDBG-DR deben elaborar planes de acción detallados que describan la magnitud de los daños, las necesidades no satisfechas y los programas específicos que se pondrán en marcha para hacer frente a estas necesidades. Este plan de acción debe incorporar un proceso de comentarios públicos antes de ser presentado ante HUD para su revisión y aprobación final. Para poder firmar su acuerdo de subvención con HUD y comenzar a acceder a los recursos, la jurisdicción tiene que primero esperar a que se apruebe el plan de acción.

Cada uno de estos pasos puede tomar meses o incluso más de un año. Para los residentes de Lake Charles afectados por los huracanes Laura y Delta, por ejemplo, el tiempo que transcurrió desde el paso de la tormenta hasta la entrega del dinero para las actividades de reconstrucción fue el siguiente:

- **Agosto-octubre de 2020.** Los huracanes Laura y Delta tocan tierra con seis semanas de diferencia.
- **30 de septiembre de 2021.** El Congreso asigna \$5 mil millones en fondos CDBG-DR para apoyar la recuperación tras los desastres.
- **Noviembre de 2021.** HUD asigna más de \$2 mil millones de la asignación de \$5 mil millones a la recuperación tras los desastres de 2020, incluidos los huracanes Laura y Delta.
- **Mayo de 2022.** El estado de Luisiana presenta ante HUD su plan de acción requerido, en el que se define la necesidad de recursos y se describen sus programas de recuperación de viviendas y el uso de los fondos CDBG-DR.
- **Julio de 2022.** HUD aprueba el plan de acción del estado de Luisiana.
- **Agosto de 2022.** Louisiana Housing Corporation emite un Aviso de Disponibilidad de Fondos (NOFA, por sus siglas en inglés) para que los desarrolladores soliciten fondos CDBG-DR a través del Programa Piggyback Resilience Mixed-Income (PRIME) para reparar o reconstruir viviendas de alquiler de ingresos mixtos.
- **Abril de 2023.** Los desarrolladores reciben las primeras adjudicaciones en virtud de este NOFA.

Fondo de aceleración para la recuperación ante desastres



¿QUÉ FUNCIONA PARA EVITAR ESTOS RETRASOS?

No existe una solución única para este problema tan complejo. Sin embargo, la experiencia adquirida en los últimos 20 años ha dado lugar a dos avances clave que prometen acelerar drásticamente los plazos de financiamiento en un futuro próximo. Uno es una solución legislativa que exige la acción del Congreso. El otro solicita la intervención y financiamiento del sector privado en actividades de recuperación mientras las jurisdicciones esperan la llegada de los fondos CDBG-DR federales.

Una solución legislativa

La primera solución parcial, pero necesaria, es la autorización permanente de los fondos CDBG-DR. El programa se usa desde 1993; goza de un fuerte apoyo bipartidista y ha demostrado su eficacia. Además, ya que los fenómenos climáticos extremos son cada vez más frecuentes, el programa CDBG-DR debería permanecer activo y listo para desplegarse en todo momento.

La Ley bipartidista para la Reforma de Recuperación por Desastres (S. 1686), que fue presentada por los líderes tanto de la Cámara de Representantes como del Senado en 2023, autorizaría de forma permanente el programa CDBG-DR para que el flujo de fondos federales destinados a la recuperación no tenga que hacerse esperar en tanto el Congreso tome una acción especial, que es una de las principales causas de retraso e incertidumbre. La legislación también incluye reformas para promover una recuperación más eficiente y equitativa tras los desastres y mitigar los riesgos futuros.

En concreto, el proyecto de ley haría lo siguiente:

- autorizaría la creación de un fondo CDBG-DR de reserva que pueda facilitar la distribución rápida de los fondos de recuperación iniciales después de los desastres sin esperar la aprobación del Congreso;
- mantendría el requisito actual de que el 70% de los fondos beneficien a personas con ingresos bajos y moderados;
- crearía una reserva para fomentar la capacitación y la asistencia técnica a los recipientes;
- exigiría a las agencias federales que compartan todos los datos para mejorar la coordinación del proceso de recuperación ante desastres, así como aumentar la supervisión y la transparencia de los datos;
- fomentaría la mitigación de desastres y la resiliencia mediante la creación de una Oficina de Manejo de Desastres y Resiliencia en HUD;
- crearía una reserva significativa para actividades de mitigación de desastres; y
- elaboraría normas mínimas de construcción específicas para las zonas designadas como propensas a riesgos por HUD y FEMA.

Una solución del sector privado

Enterprise Community Partners, la organización nacional para el desarrollo comunitario en la que trabajo como vicepresidenta para el mercado de la costa del Golfo, comenzó a analizar posibles soluciones del sector privado con HUD y varias jurisdicciones afectadas después de los desastres de 2020 y 2021. Ideamos el concepto de un préstamo puente innovador, del sector privado, para acelerar la reconstrucción de viviendas

de alquiler asequibles afectadas por los desastres en áreas a las que se asignaron recursos de CDBG-DR, pero que aún no disponen de estos.

Con financiamiento privado para cubrir los fondos CDBG-DR previstos, las jurisdicciones podrían comenzar las obras cerca de *18 meses antes*. Las comunidades y los hogares podrían minimizar los gastos de reubicación de inquilinos, además del trauma y otros impactos menos cuantificables del desplazamiento.

El financiamiento puente aborda la brecha temporal entre el momento en que HUD asigna los recursos a las jurisdicciones a través de un aviso en el Registro Federal y el momento en que las jurisdicciones pueden acceder a esos fondos (consulte la línea de tiempo del Fondo de Aceleración para la Recuperación ante Desastres de Enterprise más adelante). Como se ha señalado, esta brecha es de aproximadamente 18 meses, pero puede variar según la experiencia de la jurisdicción y de la rapidez con la que esta complete los requisitos. (El puente *no* aborda el tiempo que tarda el Congreso en asignar los recursos tras un desastre ni el tiempo que tarda HUD en asignarlos a jurisdicciones específicas y emitir nuevas regulaciones).

En particular, esta solución del sector privado también ayuda a abordar una disparidad en la forma en que las regulaciones de CDBG-DR tratan las viviendas unifamiliares en comparación con las multifamiliares. Tras el huracán Sandy en 2012, las nuevas normas permitieron utilizar los fondos CDBG-DR para *reembolsar* los gastos de reconstrucción de viviendas unifamiliares que se incurrieron antes de la adjudicación definitiva de los fondos.¹⁶ Sin embargo, el mismo modelo de reembolso no ha sido posible para las viviendas multifamiliares, lo que agrava las desigualdades a las que se enfrentan los inquilinos y las familias de color que predominan en este tipo de viviendas.

El concepto de financiamiento puente sigue progresando. En colaboración con Enterprise, el estado de Luisiana obtuvo la aprobación explícita de HUD en 2021 para utilizar fondos CDBG-DR con el fin de pagar el principal y los intereses del financiamiento puente para proyectos de

16 “Guidance for Charging Pre-Award Costs of Homeowners, Businesses, and Other Qualifying Entities to CDBG Disaster Recovery Grants” (Washington, DC: Planificación y Desarrollo Comunitario del Departamento de la Vivienda y Desarrollo Urbano de los EE. UU., 30 de julio de 2013). www.hud.gov/sites/documents/CDBG_PREAWARD_NOTICE.PDF

reconstrucción de viviendas multifamiliares después del desastre. El que ahora, por primera vez, puedan usarse fondos CDBG-DR para devolver préstamos puente que aceleren la recuperación es muy alentador.

Sin embargo, existen riesgos para los prestamistas que deben gestionarse con cuidado. Las jurisdicciones no pueden comprometer formalmente las adjudicaciones de CDBG-DR a proyectos hasta que hayan firmado los acuerdos de subvención con HUD. De esta manera, los prestamistas puente deben basarse en los compromisos condicionales de CDBG-DR con los proyectos y no pueden recibir asignaciones de CDBG-DR. Por tanto, los prestamistas tendrán que asumir el riesgo inherente que presenta suponer que el plan de acción de una jurisdicción será aprobado por HUD, y que el proyecto recibirá finalmente una adjudicación formal de CDBG-DR por parte de la jurisdicción y que cumplirá con las regulaciones correspondientes.

Los prestamistas pueden tomar una serie de medidas para mitigar estos riesgos, entre ellas:

- trabajar con las jurisdicciones recipientes que tienen amplia experiencia en la redacción de planes de acción aprobados;
- colaborar estrechamente con la jurisdicción en el diseño del producto puente para asegurarse de que se ajuste a las especificidades del programa multifamiliar de la jurisdicción;
- emplear los procesos de selección de proyectos competitivos acordados por las jurisdicciones para generar un canal de proyectos prioritarios para el financiamiento puente;
- garantizar que los proyectos financiados cumplan con todos los requisitos en materia de ingresos, de vivienda justa, ambientales, de resiliencia, entre otros; y
- elaborar y compartir documentos de evaluación de riesgos con las agencias gubernamentales estatales o locales pertinentes.
- ensure projects financed meet all required income, fair housing, environmental, resilience, and other requirements; and
- generate and share underwriting documents with appropriate state or local government agencies.

Además, la confirmación de HUD de que los fondos CDBG-DR se pueden usar para devolver el financiamiento puente incluye dos limitaciones problemáticas:

- Las guías restringen el uso de fondos CDBG-DR para pagar los costos previos a la adjudicación que se produzcan en el plazo de un año a partir del desastre en cuestión, y
- restringen la actividad elegible a la rehabilitación de propiedades afectadas (excluyendo la nueva construcción).

Ambas cuestiones pueden resolverse mediante exenciones de HUD, pero el gobierno federal podría ofrecer más seguridad y fomentar una mayor actividad de préstamo privado mediante la publicación de una guía específica para permitir el reembolso de los costos de preadjudicación que se produzcan en un plazo de tres años a partir de la fecha del desastre y al especificar que tanto la nueva construcción como la rehabilitación son actividades elegibles.

En un aviso consolidado que se emitió en febrero de 2022 (y relativo a los fondos CDBG-DR asignados en respuesta a los eventos en 2020 y 2021), HUD especificó que las jurisdicciones pueden usar los fondos para apoyar la demolición, la rehabilitación y la reconstrucción de viviendas multifamiliares, y también para pagar los costos de los préstamos puente preadjudicación, como los emitidos por el nuevo Fondo de Aceleración para la Recuperación ante Desastres de Enterprise. Esta guía explícita debería darles a los recipientes de fondos CDBG-DR (gobiernos estatales y locales) y a los prestamistas del sector privado, la confianza de que esta actividad no solo está permitida, sino que se fomenta.

CONCLUSIÓN

Los desastres naturales y los impactos climáticos son más graves cada año. Las tormentas que antes se consideraban posibles “una vez en cada generación” se han convertido en la norma. Tras una temporada de huracanes récord en 2020, entre estos los huracanes Laura y Delta, se registraron al menos 20 desastres en EE. UU. en el año 2021 que resultaron en \$1,000 millones o más en pérdidas, con un total de más de \$145 mil millones en costos de recuperación.¹⁷ Se estima que, solamente los daños causados por

17 Adam B. Smith, “2021 U.S. billion-dollar weather and climate disasters in historical context,” *Climate.gov*, 24 de enero de 2022. www.climate.gov/news-features/blogs/beyond-data/2021-us-billion-dollar-weather-and-climate-disasters-historical.

el huracán Ida ascienden a más de \$80 mil millones.¹⁸ Las comunidades de color más pobres suelen ser las más afectadas, las menos preparadas y las últimas en recuperarse.

En los lugares afectados por desastres climáticos, una cosa ha sido cierta: la recuperación no ha sido lo suficientemente rápida. En cada fase de la recuperación, ha habido retrasos y se han perdido oportunidades de mejorar el flujo de recursos para impulsar la reconstrucción y la estabilidad. Los estados, condados y otros gobiernos locales cuentan ahora con programas probados que usan eficazmente los fondos CDBG-DR para reparar y desarrollar nuevas viviendas asequibles de alta calidad y de bajo consumo que reducirán los desplazamientos en futuros desastres. Estos programas también aprovechan la inversión del sector privado, quienes se muestran dispuestos y entusiastas, que ayuda a maximizar los recursos federales insuficientes.

Los recursos federales deben moverse más rápidamente y de forma más equitativa para mantenerse al paso de los desastres. Mientras tanto, los préstamos puente del sector privado pueden acelerar la reconstrucción de viviendas multifamiliares en dieciocho meses o más. Con algunas aclaraciones adicionales de HUD, esta actividad de préstamos puede llevarse a cabo a gran escala y, aunque no es una solución completa, si se combina con la autorización permanente del programa CDBG-DR, evitará retrasos como los que aún sufren los residentes de Lake Charles.

MICHELLE WHETTEN dirige la oficina de Enterprise en la costa del Golfo, en donde impulsa políticas eficaces, trabaja con socios del sector público y privado para invertir en capital y diseñar soluciones que aumenten la oferta de viviendas asequibles, y ayuda a las comunidades a prepararse y responder ante los desastres. Michelle se graduó de la Universidad de California en Davis y obtuvo un máster en planificación urbana y regional de la Universidad de Illinois.

¹⁸ Centros Nacionales para la Información Ambiental (NCEI, por sus siglas en inglés) de NOAA, “U.S. Billion-Dollar Weather and Climate Disasters” (Silver Spring, Maryland: NOAA, 2023). <https://www.ncei.noaa.gov/access/billions>.

MAYOR ACCESO A SEGUROS DE DESASTRES ANTE LOS CRECIENTES RIESGOS CLIMÁTICOS

Dra. Carolyn Kousky y Karina French, *Fondo de Defensa Ambiental*

“En 2023, EE. UU. sufrió más desastres de miles de millones de dólares que ningún otro año registrado, lo que pone de relieve los crecientes riesgos de nuestro clima cambiante”, afirmó Deke Arndt, director de la Oficina Nacional de Administración Oceánica y Atmosférica.¹

Para los hogares, puede ser muy costoso recuperarse de estos sucesos. Además de los daños directos a las viviendas, los vehículos y otros bienes, los hogares se enfrentan a una serie de costos inesperados, como la evacuación, el alojamiento temporal o la limpieza de los escombros. Al mismo tiempo, los hogares también pueden enfrentarse a la pérdida de ingresos si se interrumpe su empleo. La mayoría de las familias no disponen de los recursos necesarios para recuperarse totalmente de los costos de los peligros naturales por sí solas. El seguro está diseñado para cerrar esa brecha al mitigar los costos a lo largo del tiempo y agrupar los riesgos en los hogares. Pero, a medida que el cambio climático aumenta el riesgo de peligros naturales, lo que hace que la protección de los seguros sea más importante que nunca, estos están fallando a las personas que más necesitan protección.

1 Oficina Nacional de Administración Oceánica y Atmosférica, “U.S. Struck with Historic Number of Billion-Dollar Disasters in 2023: Last Year Was the Nation’s 5th-Warmest Year on Record.” 2024. <https://www.noaa.gov/news/us-struck-with-historic-number-of-billion-dollar-disasters-in-2023>.

El impacto negativo a nivel económico de los desastres provocados por los peligros naturales perjudica de forma desproporcionada a las personas con ingresos más bajos.² Es menos probable que estos hogares dispongan de ahorros líquidos, y les resulta más difícil acceder al crédito después del desastre. La ayuda federal es incierta, insuficiente y tardía. Por lo general, los hogares con ingresos más bajos tampoco pueden permitirse un seguro. Su falta de recursos para recuperarse puede acarrear una cascada de consecuencias financieras, como el deterioro de la puntuación crediticia, del desempeño hipotecario y del servicio de la deuda.³ Además, la falta de seguro puede aumentar la desigualdad tras el desastre, ya que, sin seguro, los hogares tienen dificultades para recuperarse y se quedan cada vez más atrás.⁴

Sin embargo, sabemos que disponer de un seguro mejora en gran medida la recuperación económica de una familia tras un desastre. El seguro ofrece sumas mayores que las de la asistencia o de organizaciones benéficas: de 2002 a 2022, la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA, por sus siglas en inglés) desembolsó asistencia para desastres por un total promedio de tan solo \$4,270, mientras que la reclamación promedio del seguro de inundación superó los \$41,000 (en dólares estadounidenses de 2022).⁵ No es de extrañar, por tanto, que los hogares asegurados sean más propensos a la reconstrucción y experimenten menos cargas financieras y necesidades no satisfechas.⁶ El estar asegurados les protege de contraer más deudas o de agotar sus ahorros para cubrir los gastos relacionados con el desastre. Por último, las comunidades con una mayor contratación de seguros de desastres disfrutaron de efectos económicos secundarios que son positivos en la economía local.⁷

-
- 2 Stephane Hallegatte et al., “From Poverty to Disaster and Back: A Review of the Literature,” *Economics of Disasters and Climate Change* 4, no. 1 (2020): 223–247.
 - 3 Caroline Ratcliffe et al., “From Bad to Worse: Natural Disasters and Financial Health,” *Journal of Housing Research* 29, no. sup1 (2020): S25–S53.
 - 4 Anna Rhodes y Max Besbris, *Soaking the Middle Class: Suburban Inequality and Recovery from Disaster* (Nueva York: Russell Sage Foundation, 2022).
 - 5 Calculado por las autoras a partir de datos de OpenFEMA.
 - 6 Jennifer Turnham et al., “Housing Recovery on the Gulf Coast, Phase II: Results of Property Owner Survey in Louisiana, Mississippi, and Texas” (Departamento de la Vivienda y Desarrollo Urbano de los EE. UU., Oficina de Investigación y Desarrollo de Políticas, agosto de 2011); Xuesong You y Carolyn Kousky, “Improving Household and Community Disaster Recovery: Evidence on the Role of Insurance” (SSRN, 17 de febrero de 2023).
 - 7 You y Kousky, “Improving Household and Community Disaster Recovery”.

Aunque el aumento de los riesgos climáticos hace que los seguros de desastres sean vitales para la resiliencia financiera de los hogares, estos riesgos también están poniendo a prueba la capacidad de las aseguradoras para ofrecer protección. Debido a las dificultades para asegurar los desastres, que podrían llevar a la quiebra a una empresa de seguros que no tenga la capacidad suficiente para pagar las reclamaciones, los seguros de desastres son más caros que los que no cubren desastres, y las aseguradoras pueden verse obligadas a limitar esa cobertura por completo.⁸ Los programas de seguros de desastres del sector público, creados a menudo para brindar un mayor acceso a la cobertura de desastres a precios asequibles, han luchado a su vez por equilibrar la asequibilidad y la solidez fiscal.

Ante los crecientes riesgos, ¿cómo podemos garantizar que todos los hogares tengan el seguro de desastre que necesitan a un precio asequible? Esa es la pregunta que exploramos en este capítulo. En primer lugar, presentamos los antecedentes del seguro de desastre en Estados Unidos. A continuación, procedemos a analizar el estrés climático y otras dinámicas de los mercados de seguros que pueden hacer que la cobertura de desastres sea inaccesible o inasequible para determinados residentes. Por último, proponemos reformas políticas para garantizar un acceso más amplio a la protección financiera contra los fenómenos climáticos extremos.

ANTECEDENTES: EL RETO DE ASEGURARSE CONTRA LOS DESASTRES

Por desgracia para los consumidores, no existe una póliza de seguro única que puedan contratar para cubrir los costos financieros de todos los peligros naturales. La gran mayoría de los propietarios de viviendas tienen un seguro estándar para propietarios, que las entidades crediticias exigen para que puedan obtener una hipoteca. Las pólizas para propietarios de viviendas cubren los costos de reparación o reemplazo de viviendas y posesiones perdidas o dañadas por una amplia gama de posibles incidentes, como robos, granizo, incendios, vientos fuertes y tornados. Sin embargo, en el caso de los fenómenos climáticos extremos, la cobertura puede ser limitada.

8 Carolyn Kousky, *Understanding Disaster Insurance: New Tools for a More Resilient Future* (Washington, DC: Island Press, 2022).

Las pólizas para propietarios de viviendas excluyen determinados tipos de riesgos, como las inundaciones. Además, pueden cubrir determinados daños, por ejemplo, los provocados por obstrucciones del alcantarillado o el moho, solo si los asegurados pagan más para añadir cobertura. Las pólizas para los propietarios de viviendas tendrán un deducible (la parte de las pérdidas que el asegurado debe pagar antes de que el seguro lo haga), pero este puede ser mucho mayor en caso de catástrofes naturales. Por ejemplo, en el sureste, los deducibles por huracanes suelen ser mucho más elevados que el deducible estándar, y aplican a cualquier daño provocado por una tormenta con nombre. Las pólizas también pueden incluir “sublímites” que limitan el pago de determinados tipos de pérdidas, por ejemplo, la rotura de tuberías o daños provocados por granizo en un techo. A menudo ocultas en la letra pequeña, estas restricciones en la cobertura pueden sorprender a los consumidores que descubren que no tienen fondos suficientes cuando desean reconstruir después de un desastre.

¿Por qué las pólizas tienen todas estas limitaciones en los pagos? Eso tiene que ver con los retos que presenta el asegurarse contra desastres.⁹ En general, los beneficios de los seguros derivan de la agrupación de riesgos independientes, es decir, riesgos en los que, cuando una persona sufre una pérdida, no aumenta la probabilidad de que otras también la sufran. No ocurre lo mismo con los desastres: en un huracán o un incendio forestal, muchas viviendas se ven afectadas al mismo tiempo, a menudo con niveles de daños muy elevados. Para hacer frente a los enormes pagos que se podrían requerir en un desastre, las aseguradoras deben mantener reservas, contratar su propio tipo de seguro (reaseguro) y recurrir a otras herramientas de transferencia del riesgo, lo que eleva sus costos. A su vez, las aseguradoras transfieren estos costos más altos a los asegurados, lo que supone un aumento de las primas.

Cuando el riesgo de pérdidas por desastres es demasiado alto para que las aseguradoras puedan gestionarlo cómodamente a un precio que los consumidores puedan pagar, empezarán a limitar la cobertura que ofrecen y, en caso extremo, abandonar los mercados. Esto ocurrió hace más de 50 años, cuando el sector privado, preocupado por las pérdidas correlacionadas y catastróficas, dejó de ofrecer seguros de inundación

9 Ibid

y la selección adversa (por la que solo los propietarios de viviendas con mayor riesgo optan por asegurarse). En respuesta, el gobierno federal ha proporcionado seguros de inundación a las comunidades participantes a través del Programa Nacional de Seguro contra Inundaciones (NFIP, por sus siglas en inglés). Aunque el NFIP ha hecho que el seguro de inundación esté ampliamente disponible, ha luchado por garantizar que también sea ampliamente asequible.¹⁰ Además, se han establecido programas públicos de seguro en todos los estados propensos a los huracanes, que ofrecen seguros para propietarios de viviendas o pólizas exclusivamente contra vientos a los hogares que no pueden encontrar (o no pueden permitirse) cobertura en el mercado privado. California y Colorado cuentan con programas estatales que ofrecen cada vez más cobertura contra incendios forestales.

ESTRÉS CLIMÁTICO EN LOS MERCADOS DE SEGUROS CONTRA DESASTRES

Varias regiones que se enfrentan a un aumento de los daños provocados por fenómenos climáticos extremos ahora sufren una mayor tensión en los mercados de seguros de propiedad. En Florida y Luisiana, por ejemplo, las recientes tormentas han llevado a decenas de aseguradoras a la quiebra. Estos estados y California también han visto a aseguradoras abandonar el mercado o restringir la cobertura. Y en muchos lugares, incluidos no solo estos estados, sino también Arizona, Texas y Colorado, están aumentando las primas. Estas tendencias relacionadas con el clima se han visto exacerbadas por mayores costos de reconstrucción provocados por la inflación, las interrupciones de la cadena de suministro, el aumento de los costos de los préstamos y los retos legales que elevan los costos en algunos estados, en especial Florida. El reaseguro también es cada vez menos accesible, ya que las empresas de reaseguro se retiran de las localidades de alto riesgo o suben los precios. Por ejemplo, en la primavera de 2022, varias reaseguradoras mundiales redujeron el volumen de capacidad que proporcionan a Florida.¹¹

10 En los primeros comienzos del NFIP, el Congreso hizo obligatoria la contratación de una póliza de seguro de inundación para quienes recibieran un préstamo de un prestamista regulado o respaldado a nivel federal y vivieran en zonas que, según los mapas de FEMA, tuvieran un 1% de probabilidades anuales de inundación o alrededor de un 25% de probabilidades de inundación en el transcurso de una hipoteca a 30 años.

11 Jason Woleben, "Florida Property Insurers Wrestle with Lower Capacity, Higher Reinsurance Costs." *S&P Global Market Intelligence*, 26 de mayo de 2022.

A medida que las aseguradoras se retiran de ciertos mercados debido al aumento de los riesgos climáticos, más hogares recurren a programas de seguros públicos estatales.¹² Por ejemplo, varias aseguradoras empezaron a no renovar pólizas en California tras los devastadores incendios forestales de 2017 y 2018; la tendencia continúa, ya que, en 2022 y 2023, Allstate y State Farm suspendieron la emisión de nuevas pólizas en California debido al creciente riesgo de incendios forestales y a la inflación de los costos de construcción. El programa público del estado, el Plan de Acceso Justo a los Requisitos de Seguro (FAIR, por sus siglas en inglés), creado hace décadas para ofrecer cobertura en barrios urbanos con pocas opciones, suscribe ahora una cantidad cada vez mayor de seguros contra incendios forestales, y ha duplicado con creces sus asegurados desde 2018. En Florida, se han ido tantas aseguradoras privadas que el fondo estatal de seguros contra el viento, Florida Citizens, es la mayor aseguradora de bienes del estado. A medida que aumenta la cantidad de asegurados que recurren a estos programas, también ellos deben hacer frente a la difícil situación económica de asegurarse contra un riesgo catastrófico que no hace más que empeorar.

Las tendencias de los seguros de desastres están empezando a repercutir en las comunidades y los mercados locales de vivienda. Algunas noticias recientes han puesto de relieve que los residentes están considerando la posibilidad de trasladarse debido a los retos con el seguro, o están preocupados por el impacto en el valor de sus propiedades. Con menos recursos para invertir en la reducción de riesgos y cubrir los crecientes costos de los seguros, junto con un historial de inversiones insuficientes, es probable que las comunidades con ingresos más bajos sufran de forma desproporcionada.

EXCLUSIÓN E INEQUIDADES EN EL MERCADO DE SEGUROS CONTRA DESASTRES

A pesar de que la teoría económica sugiere que los hogares menos pudientes comprarían más seguros de propiedad porque es menos probable que puedan cubrir el costo total de los daños, las investigaciones empíricas sugieren lo contrario: los hogares más ricos compran más

12 Carolyn Kousky, “Managing the Risk of Natural Catastrophes: The Role and Functioning of State Insurance Programs,” *Review of Environmental Economics and Policy* 5, no. 1 (2011): 153–171.

seguros.¹³ Este hallazgo no sorprende a los defensores de la recuperación de desastres, que llevan mucho tiempo insistiendo en que la falta de ingresos disponibles, un sistema de seguros opaco y complejo, y la falta de confianza en las aseguradoras hacen que los hogares con menos ingresos se abstengan de adquirir un seguro.

Los precios de los seguros reflejan la combinación de muchos factores que influyen en el riesgo de pago de las reclamaciones, algunos de los cuales se correlacionan con características sociodemográficas. Las viviendas de menor calidad y la falta de inversiones en seguridad de los edificios, por ejemplo, pueden ser factores clave de las pérdidas, que conducen a precios más altos de los seguros, pero es más probable que afecten a los hogares de bajos ingresos y de personas negras y latinas, ya que es más probable que vivan en viviendas inseguras o inadecuadas.¹⁴ Además, las aseguradoras pueden utilizar, y de hecho utilizan, factores como la puntuación crediticia para fijar el precio de los seguros; las investigaciones han demostrado que, si bien esto predice el riesgo de presentación de reclamaciones, también conduce directamente a precios más altos de los seguros para los asegurados negros, latinos y de bajos ingresos.¹⁵

El mercado de seguros también está plagado de barreras de procedimiento que, de hecho, limitan el acceso. La falta de transparencia y estandarización de los contratos de seguro hace que algunas familias tengan dificultades para comparar la cobertura que ofrecen distintas pólizas y a menudo no vean las restricciones y excepciones.¹⁶ Dado que las aseguradoras tienen un incentivo financiero para limitar los pagos, lograr que las reclamaciones se revisen y se paguen de forma justa puede depender de largas y costosas negociaciones o incluso litigios, lo que presenta una

13 Michael J. Gropper y Camelia M. Kuhnen, *Wealth and Insurance Choices: Evidence from US Households: NBER Working Paper 29069* (2011).

14 David E. Jacobs et al., "The Relationship of Housing and Population Health: A 30-Year Retrospective Analysis," *Environmental Health Perspectives* 117, no. 4 (2009): 597–604; Jamie Raymond et al., "Inadequate and Unhealthy Housing, 2007 and 2009," *CDC Health Disparities and Inequalities Report—United States*, 2011 60 (2011): 21.

15 Comisión Federal de Comercio, "Credit-Based Insurance Scores: Impacts on Consumers of Automobile Insurance" (FTC, Oficina de Protección al Consumidor, 2007); Brent Kabler, "Insurance-Based Credit Scores: Impact on Minority and Low-Income Populations in Missouri," *Journal of Insurance Regulation* 22, no. 3 (2004): 77–90.

16 Daniel Schwarcz, "Transparently Opaque: Understanding the Lack of Transparency in Insurance Consumer Protection," *UCLA Law Review* 61 (2014): 394.

dificultad, en especial para los hogares con pocos recursos.¹⁷ Esto también puede explicar las diferencias raciales que se observan en los pagos de seguros contra terremotos, por ejemplo.¹⁸

Todo ello conduce a un mercado de seguros de desastres más caro y excluyente, a pesar del rol cada vez más importante que puede desempeñar en la gestión de los impactos financieros del cambio climático.

PROPUESTAS POLÍTICAS PARA UN SEGURO INCLUSIVO EN UN MUNDO PROPENSO A LOS DESASTRES

Un “seguro inclusivo” hace referencia a las políticas, los programas y los productos, tanto en el sector público como en el privado, que ponen seguros adecuados y asequibles a disposición de quienes no están desatendidos o insuficientemente atendidos por el mercado.¹⁹ Las tendencias actuales plantean una necesidad clara y urgente de ampliar la inclusión, al tiempo que se estabilizan los mercados de seguro afectados por el cambio climático. Sugerimos reformas políticas a corto, medio y largo plazo.

Reforma política a corto plazo

Ofrecer asistencia sujeta a la comprobación de recursos para seguros de desastres: El reto de que algunos hogares, a menudo los más necesitados de seguro, no puedan permitirse una cobertura se reconoce desde hace tiempo en lo que respecta a los seguros de inundación. En respuesta, una serie de partes interesadas se han unido en torno a la solución política de un programa público de asistencia sujeta a la comprobación de recursos. FEMA y la Academia Nacional de Ciencias, por ejemplo, han estudiado diseños para un programa federal de este tipo.²⁰ Proporcionaría ayudas para las primas según una escala móvil basada en los ingresos de los hogares, que se irían reduciendo progresivamente a medida que

17 Daniel Schwarcz, “Redesigning Consumer Dispute Resolution: A Case Study of the British and American Approaches to Insurance Claims Conflict,” *Tulane Law Review* 83 (2009): 735.

18 Xiao Lin, Mark J. Browne y Annette Hofmann, “Race Discrimination in the Adjudication of Claims: Evidence from Earthquake Insurance,” *Journal of Risk and Insurance* 89, no. 3 (2022): 553–580.

19 Carolyn Kousky y Karina French, “Inclusive Insurance for Climate-Related Disasters: A Roadmap for the United States” (Boston: Ceres, 2022).

20 FEMA, “An Affordability Framework for the National Flood Insurance Program” (Departamento de Seguridad Nacional, Agencia Federal para el Manejo de Emergencias, 17 de abril de 2018); Consejo Nacional de Investigaciones, “Affordability of National Flood Insurance Premiums: Report 1” (Washington, DC: The National Academies Press, 2015).

aumentasen los ingresos. A diferencia de los descuentos anteriores del NFIP, que han estado vinculados a la propiedad, estos estarían vinculados a la persona. El programa debe financiarse con dinero de los contribuyentes, no con subsidios cruzados dentro del programa. Los analistas ya han estudiado los detalles de la implementación, incluida la forma de mejorar la rentabilidad y facilitar el proceso de calificación de los hogares. En el Congreso se ha propuesto muchas veces un lenguaje legislativo. Un programa federal de asequibilidad de NFIP debería proporcionar ayuda a cualquier persona que cumpla con los requisitos y desee cobertura contra inundaciones y, para mejorar la comunicación del riesgo de inundación, exigir a FEMA que informe a los consumidores del costo total basado en el riesgo, así como el importe de su descuento basado en los ingresos.

Aunque el debate sobre las políticas en este ámbito se ha centrado en el NFIP, la asistencia sujeta a la comprobación de recursos también podría aplicarse a otros fenómenos climáticos extremos a nivel estatal. Los estados podrían financiar los subsidios con ingresos generales o mediante un impuesto explícito sobre las pólizas de bienes y accidentes, cuyo importe disminuiría a medida que disminuyeran los ingresos.²¹ En el caso de los asegurados con ingresos más bajos, el impuesto no solo se reduciría a cero, sino que se convertiría en un reembolso para ayudar a los hogares a pagar la prima. Diseñado de este modo, las personas con mayores ingresos pagarían un poco más, y esos fondos se utilizarían para reducir el costo del seguro de desastre para los hogares con menos ingresos. Habría que seguir investigando para diseñar un programa que sea rentable y fácil de navegar; también podría ser necesario adaptar el diseño a las pólizas de seguro multifamiliares y para inquilinos.

Mejorar la protección de los consumidores: A pesar de la percepción contraria, la estructura de las pólizas de seguro “estándar” para propietarios de viviendas es cada vez más heterogénea.²² No todas las pólizas de seguro para propietarios de viviendas ofrecen la misma cobertura y, con demasiada frecuencia, los consumidores no comprenden las limitaciones de cobertura de su póliza, enterradas en la letra pequeña, hasta que

21 Daniel Schreiber, “AI Doesn’t Do Solidarity,” *Medium*, 15 de marzo de 2021. <https://dschreiber.medium.com/?p=eec1c80b839d>.

22 Daniel Schwarcz, “Reevaluating Standardized Insurance Policies,” *University of Chicago Law Review* 3, no. 4 (2011): 1263-87.

se ven incapaces de hacer frente a los costos de la reconstrucción. Los reguladores podrían hacer más transparente este mercado al exigir normas mínimas de cobertura en todas las pólizas de seguro para propietarios de viviendas. Esto permitiría a los consumidores buscar pólizas con mayor facilidad, lo que garantizaría un nivel básico de seguro y también mantendría la opción para que las empresas ofrezcan productos más amplios.

El proceso de reclamación también puede introducir desigualdades procesales cuando el pago justo de las reclamaciones depende de largas negociaciones con la aseguradora, de un ajustador propenso a la parcialidad o de apelaciones que se necesitan para recibir pagos suplementarios. Algunos de estos retos podrían mitigarse si los recursos de defensa de las reclamaciones de los consumidores estuvieran amplia y públicamente disponibles. Una opción, inspirada en el Servicio del defensor financiero del Reino Unido, consiste en que los estados creen una oficina gubernamental independiente que asista en las reclamaciones de los consumidores y en la resolución de disputas de éstos con sus aseguradoras.²³

Reforma política a medio plazo

Vincular la reducción y la transferencia de riesgos: Los precios de los seguros (a menos que estén distorsionados por la política gubernamental) se relacionan con el nivel de riesgo: mientras más alto es el riesgo de pago de una reclamación, más alta es la prima. Por tanto, uno de los enfoques más sólidos para reducir los costos de los seguros consiste en disminuir el riesgo subyacente de pérdidas mediante inversiones en los hogares y las comunidades, como reforzar las viviendas o las infraestructuras verdes.

Pero, no siempre está claro cómo o si las aseguradoras tienen en cuenta esas medidas de mitigación y transfieren los ahorros por reducción de pérdidas a los asegurados en forma de primas más bajas. Los estados pueden fomentar esto a través de la regulación. Por ejemplo, California adoptó recientemente un marco de “seguridad frente a los incendios forestales” que exige a las aseguradoras ofrecer descuentos transparentes a los propietarios de viviendas que inviertan en una lista de medidas de mitigación de incendios forestales definidas por el estado y de eficacia

23 Schwarcz, “Redesigning Consumer Dispute Resolution.”

comprobada. Sin embargo, en el pasado, este tipo de programas en otros estados ha tenido dificultades para tener éxito cuando los descuentos no reflejaban realmente el riesgo para las aseguradoras.

Aunque prometedora, la viabilidad de reducir los costos de los seguros e incentivar la reducción de riesgos depende de que las aseguradoras dispongan de modelos de catástrofes que tomen en cuenta medidas de adaptación a escala individual y comunitaria. Debido al carácter reservado de los modelos de las aseguradoras, no está claro cómo y en qué medida se incluyen las inversiones comunitarias o en los hogares, en especial en el caso de las soluciones basadas en la naturaleza. Se debe incentivar a los modeladores a tener en cuenta explícitamente las inversiones para la reducción de riesgos y a ser transparentes sobre cómo influyen en las pérdidas estimadas. Sin embargo, hasta que eso ocurra, puede ser mucho más fácil establecer incentivos de precios para la reducción de riesgos dentro de los programas de seguros públicos.

Utilizar productos de seguro innovadores para cerrar las brechas de recuperación: El modelo estándar de seguro conocido por la mayoría de los consumidores de EE. UU. es una póliza de “indemnización”, que compensa a los asegurados con exactitud por las pérdidas sufridas (sujetas a límites y deducibles). Sin embargo, en todo el mundo se están explorando otras estructuras de seguro para ayudar a cerrar ciertas brechas en la recuperación frente a fenómenos climáticos extremos.

Un ejemplo son las pólizas paramétricas de microseguros. Los microseguros se refieren a pólizas de menor costo y cobertura, a menudo diseñadas para poblaciones de bajos ingresos que carecen de cualquier otro tipo de cobertura. Estas pólizas suelen estructurarse como paramétricas, lo que significa que pagan según una medida explícitamente definida del peligro, como la velocidad del viento, y no según los daños evaluados; no dependen de un ajustador humano. Estas pólizas pagan rápido, el dinero puede utilizarse con flexibilidad y el activador de pagos transparente puede inspirar más confianza entre las poblaciones que históricamente se han sentido desatendidas por los procesos estándar de reclamación de los seguros de desastres. Aunque no sustituyen a una póliza completa para propietarios de viviendas, las pólizas de microseguro paramétricas podrían utilizarse para proporcionar un nivel mínimo

de pago a quienes de otro modo no estarían asegurados o a grupos cuyas necesidades no están bien satisfechas por los productos actuales, como los inquilinos.²⁴

Otro enfoque innovador que se ha puesto a prueba en todo el mundo es el seguro grupal. En estos modelos, una organización intermediaria se sitúa entre la persona o el hogar y la empresa de seguros, ayudando a garantizar la cobertura. Esto puede implicar, por ejemplo, que una institución financiera acople un producto de microseguro a un préstamo, que un empleador asegure la cobertura de desastres para sus empleados o que una organización comunitaria facilite la cobertura a un grupo de residentes. Muchas organizaciones diferentes podrían desempeñar este rol, y pueden llevar a cabo diversas actividades en la cadena de seguros. Pueden facilitar la cobertura de seguro para un determinado grupo, organizar el recaudo de primas o incluso gestionar las reclamaciones. Los modelos de seguros grupales pueden ayudar a ampliar la cobertura, en esencia forzando la colocación de seguros. Además, las organizaciones intermediarias suelen estar más cerca de las poblaciones afectadas, por lo que pueden ayudar a diseñar pólizas de seguro mejor adaptadas a sus necesidades.

Reforma política a largo plazo

Explorar un modelo público universal: Varios países de todo el mundo gestionan la cobertura de seguro de desastres usando el llamado “modelo solidario”: todos los hogares pagan una tarifa fija por la cobertura de desastres que es universal y compulsoria. Esto crea subsidios cruzados entre grupos de riesgo y una amplia base de pólizas sobre la que repartir los costos administrativos. Para proteger a las aseguradoras, con esta tarifa el gobierno federal proporciona un reaseguro de bajo costo o un respaldo a las aseguradoras en caso de fenómenos catastróficos.

Por ejemplo, en España, las aseguradoras están obligadas a incluir la cobertura de los riesgos de desastres en todas las pólizas de vida, incendios, bienes y vehículos de motor. Podrían cubrir totalmente estos riesgos por sí mismos, pero la mayoría opta por añadir un recargo a

24 Carolyn Kousky, Helen Wiley y Len Shabman, “Can Parametric Microinsurance Improve the Financial Resilience of Low-Income Households in the United States?” *Economics of Disasters and Climate Change* 5 (2021): 301–327.

las primas y luego transferir el riesgo al Consorcio de Compensación de Seguros, un programa público de seguros. Francia también exige la cobertura de los desastres naturales. Se impone un recargo uniforme a todos los asegurados de bienes y automóviles por la cobertura de catástrofes naturales. Un programa público de reaseguro, Caisse Centrale de Réassurance, respaldado por una garantía estatal, protege la solvencia de las aseguradoras.

Este enfoque supondría una desviación sustancial del modelo actual de Estados Unidos. No se alinearía fácilmente con nuestro sistema estatal de regulación de seguros, y el modelo que se aplica actualmente en otros países, una tarifa fija para la cobertura de desastres se enfrentaría a la oposición de quienes esperan que los precios de los seguros puedan usarse para señalar los niveles de riesgo a desarrolladores, comunidades y mercados de viviendas e hipotecas. No obstante, podrían realizarse modificaciones para el contexto de EE. UU. Cada estado podría optar por crear un programa de cobertura obligatoria de catástrofes con respaldo estatal, o el gobierno federal podría establecer un sistema de participación voluntaria para los estados, ya que sería más fácil proporcionar un respaldo o un reaseguro de bajo costo a nivel federal. La tarifa de la cobertura también podría ser una escala móvil basada en el riesgo, para preservar cierto nivel de señal de riesgo en el precio.

CONCLUSIÓN

Actualmente, el cambio climático está agravando un mercado de seguros que ya enfrenta retos para desastres catastróficos en EE. UU. Los mercados de seguros de propiedad se están contrayendo en las localidades de alto riesgo, con una cobertura cada vez menos disponible, más limitada y costosa. Las comunidades de bajos ingresos y de color suelen ser las más afectadas por el alza de los precios de los seguros y las barreras subyacentes a los seguros.

Sin embargo, existen políticas que pueden aumentar el acceso, la asequibilidad y la transparencia de los mercados de seguros de desastres. A corto plazo, pueden ponerse en marcha programas y reglamentos para reforzar la protección del consumidor y apoyar a quienes más necesitan un seguro. A largo plazo, en respuesta a los riesgos cambiantes, los líderes locales y federales no solo deben abordar cambios significativos en el uso del terreno, la zonificación y las prácticas de construcción en localidades de alto riesgo, sino también considerar nuevos modelos más ambiciosos de seguros de desastres.

CAROLYN KOUSKY es vicepresidenta asociada de Economía y Política del Fondo de Defensa Ambiental y autora del libro Understanding Disaster Insurance: New Tools for a More Resilient Future. Es miembro del Comité Asesor Federal de Seguros del Departamento del Tesoro de los EE. UU. y es vicepresidenta del Grupo de Trabajo sobre Seguros Climáticos de California.

KARINA FRENCH es la directora de investigación sobre la resiliencia climática en el equipo de Economía del Fondo de Defensa Ambiental (EDF, por sus siglas en inglés). En EDF, trabaja en proyectos de investigación aplicada sobre la resiliencia y los riesgos climáticos en EE. UU. Su trabajo se centra en la resiliencia económica y la política de recuperación de desastres, especialmente en torno a los seguros y el acceso a la vivienda.



LSC

 **Enterprise**

