

Gestión del riesgo dentro del ciclo de proyectos: La lista de preguntas de verificación

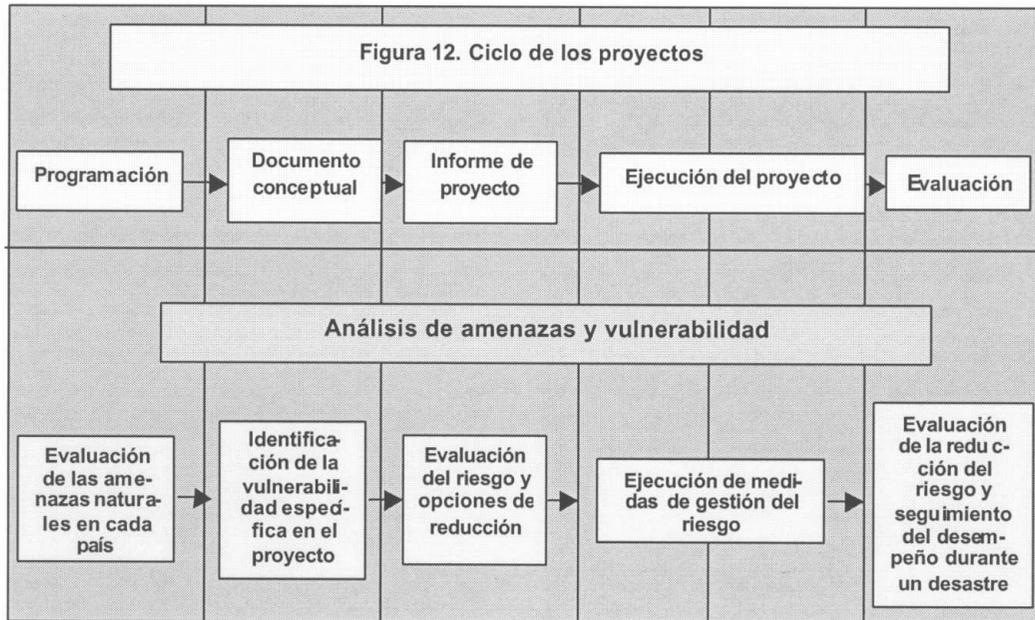
EL CICLO DE LOS PROYECTOS DEL BID Y EL ANÁLISIS DE LAS AMENAZAS Y DE LA VULNERABILIDAD

Los desastres pueden causar daños a los proyectos que el Banco está financiando. Las prácticas no sostenibles, y que a la vez no consideran las amenazas a los proyectos y su entorno, pueden contribuir al aumento de la vulnerabilidad de las comunidades y también de otras poblaciones como un efecto secundario. Generalmente, los beneficiarios de los proyectos del Banco se han preocupado muy poco por considerar el riesgo y las posibles pérdidas socioeconómicas que podrían resultar.

La política del BID, aprobada en marzo de 1998, establece que todos los proyectos financiados por el Banco deben incluir criterios para reducir el riesgo en las inversiones, a fin de potenciar mejor su manejo integral a través del desarrollo. Para ello se deberán incorporar los elementos necesarios, en cada paso y cada operación, a fin de proveer a los ejecutores y beneficiarios la

información e instrumentos necesarios para una adecuada toma de decisiones (Figura 12).

En la actualidad, muchos de los proyectos de inversión para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe carecen de suficiente respaldo como para permitirles reducir el riesgo, pues no han considerado las amenazas y vulnerabilidades durante su formulación, ejecución y seguimiento. Estas se ven intensificadas por las prácticas inadecuadas de utilización del suelo, la inexistencia de códigos de construcción o la negligencia en su cumplimiento. La prevención en muchos casos no forma parte de la cultura de las comunidades ni de los tomadores de decisiones. La consideración de estos aspectos induce a tomar en cuenta la necesidad de proponer las actividades de evaluación del riesgo y generación de medidas de prevención y mitigación pertinentes. Las acciones deberían ser respaldadas por políticas apropiadas para la reducción del riesgo, el conocimiento y análisis de las amenazas, la identificación de los factores y actividades que aumentan y reducen la vulnerabilidad, y la participación de los actores relevantes para definir el “riesgo aceptado” y el “riesgo aceptable” para los proyectos.



Fuente: BID 2000, ajustado por Mora, 2003

El documento de la OEA sobre la incorporación de la evaluación de las amenazas naturales y su prevención dentro de la preparación de proyectos (OEA, 1987) afirma que:

- La disponibilidad de información sobre el riesgo es crítica para formular proyectos de prevención y mitigación.
- Con el conocimiento de buenas prácticas de prevención y mitigación, sus costos y beneficios, será posible evaluar la viabilidad de los proyectos.
- Con la participación de las comunidades, planificadores y beneficiarios locales, los proyectos que incorporen elementos de gestión del riesgo serán más exitosos

LA LISTA DE PREGUNTAS DE VERIFICACIÓN (*CHECKLIST*) COMO HERRAMIENTA DE APOYO

El *checklist* que se presenta en este capítulo se divide en tres etapas. En primer lugar, existe una pregunta inicial (“Antecedentes”), si el área geográfica y el sector en que se desarrollará el proyecto están exentos de amenazas naturales. Si dicha pregunta se responde negativamente, se debe continuar con la siguiente etapa, (“Marco de referencia”), que analiza la existencia o no de un ámbito institucional adecuado para la prevención, rehabilitación y reconstrucción en caso de desastres. La existencia de por lo menos una respuesta negativa a esta segunda etapa, indicará la necesidad de continuar con especial cuidado, con la tercer etapa del cuestionario, que contiene una serie de preguntas específicas sobre temas incluidos en los diferentes capítulos del documento conceptual y del informe de proyecto: A) El Programa, B) Ejecución del Programa, y C) Viabilidad.

Los documentos de los proyectos no necesariamente presentan la información de la manera estipulada en la lista, pero utilizar ese orden facilitará la incorporación de los datos solicitados durante la preparación del programa. Sólo el buen juicio de los especialistas de los equipos de proyecto de los países y del Banco determinará si el proyecto cumple, y en qué grado, con los requisitos mínimos de calidad. Consecuentemente, el contenido de esta lista será sometido a

prueba y luego se podrán plantear modificaciones para incorporar otros criterios y parámetros o suprimir algunos que se estimen innecesarios

A continuación se realizará un análisis de las preguntas que figuran en el Checklist, agrupadas en sus tres etapas.

I- ANTECEDENTES

Esta primera pregunta permite identificar y evaluar las amenazas en el área geográfica del programa:

- El área geográfica y el sector del programa se consideran exentos de amenazas y en donde no hayan ocurrido desastres con impactos importantes.

La pregunta implica la necesidad de identificar las amenazas, la población bajo peligro y las áreas geográficas de mayor exposición. Asimismo, un análisis pormenorizado destinado a responder esta primera pregunta, implicaría señalar las formas más visibles de vulnerabilidad de los afectados, los tipos de desastres posibles, su intensidad probable y los períodos de recurrencia probables. Sobre la base de la respuesta a esta pregunta se definirá el nivel de detalle con el cual se deberá contestar las preguntas siguientes. *Si la respuesta a la pregunta es negativa, deberá pasarse a la segunda etapa del cuestionario*

II- MARCO DE REFERENCIA

El Marco de Referencia se encuentra compuesto por cuatro preguntas que evalúan si las políticas, las instituciones y las estrategias del país relacionadas con la reducción de la vulnerabilidad, en particular las del sector específico en donde interviene el programa y la información disponible a los tomadores de decisiones, son adecuadas para la prevención de los desastres, la mitigación de sus daños, y la rehabilitación y reconstrucción. Para establecer este marco de referencia, se considera necesario evaluar si:

- Las políticas gubernamentales, normas técnicas y reglamentación existen y son adecuadas
- Las instancias nacionales, locales y sectoriales existen y administran adecuadamente la gestión del riesgo;

- Existencia de estrategias financieras para la gestión del riesgo en el país, aplicables para la situación del proyecto;
- Se cuenta con la información necesaria para determinar la existencia de las amenazas, su frecuencia y potencial impacto en los componentes del proyecto.

Las preguntas implican si las políticas, instituciones y estrategias del gobierno, y la información disponible, relacionadas con la gestión de riesgo son adecuadas. Sobre la base de la respuesta a esas preguntas se definirá si se justifica continuar con el Marco de Referencia. *Cuando la respuesta a alguna de las preguntas es negativa, deberán ser contestadas con un cuidado especial las preguntas del resto del cuestionario.*

III- PREGUNTAS ESPECÍFICAS

A) El Programa

Dentro de esta sección se analizan las medidas estructurales y no estructurales para la reducción del riesgo. Las primeras consisten en aquellas inversiones que procuran mejorar la calidad de las obras de infraestructura, de manera de facilitar una reducción efectiva de la vulnerabilidad ante los diferentes tipos de amenazas. Para determinar las medidas estructurales es necesario conocer los siguientes aspectos:

- Tipos de amenazas que han sido considerados como condicionantes durante la planificación de las actividades del proyecto: inundaciones, huracanes, sismos, volcanes, deslizamientos, sequías, e incendios forestales, entre otras;
- Adecuación de las actividades del proyecto considerando las medidas para reducir la vulnerabilidad a fin de alcanzar los niveles aceptables de riesgo;
- Identificación en el cuadro de costos del proyecto, de las inversiones estructurales para la gestión de riesgo, según el nivel “aceptable” de riesgo para la operación.

Las medidas no estructurales se refieren a los planes de acción para el ordenamiento territorial, la concientización y la planificación para la reducción de riesgo en el ámbito geográfico y

sectorial del programa. Se deberán considerar los siguientes aspectos:

- Identificación en el cuadro de costos del proyecto, de los rubros que permitan la puesta en marcha de las actividades no estructurales para la gestión del riesgo, según el nivel de riesgo “aceptable” de cada operación;
- Planificación para responder a emergencias (alerta, planes de contingencia, respuesta inmediata y rehabilitación).

B) Ejecución del programa

Esta sección incluye preguntas sobre la institucionalidad, mecanismos de coordinación y planificación, incentivos y seguimiento del programa. Considera los siguientes aspectos:

- Establecimiento de las responsabilidades de las entidades ejecutoras, prestadores de servicios y operadores del proyecto en cuanto a las actividades de prevención y mitigación de la vulnerabilidad frente a las amenazas, de acuerdo con el nivel de riesgo en que se encuentre el proyecto;
- La capacidad de las entidades responsables del proyecto según los requisitos de la gestión del riesgo de la operación;
- Incentivos económicos, financieros, fiscales y morales, entre otros, a fin de fomentar la prevención y la mitigación en el programa;
- Promoción de la participación de los beneficiarios y afectados del proyecto en la gestión del riesgo;
- Incorporación de medidas para la gestión del riesgo en los contratos y concesiones para la prestación, transferencia y concesión de los servicios;
- Seguimiento y supervisión de las actividades de gestión del riesgo en el sistema de seguimiento y evaluación del proyecto.

C) Viabilidad

La viabilidad debe contemplar la evaluación técnica relacionada al riesgo y el análisis técnico, institucional, socioeconómico y financiero. Este último verifica la factibilidad de la protección financiera contra los daños, es decir, la disponibilidad de fondos propios, seguros contratados, fondos públicos y

otros, y la evaluación de la vulnerabilidad financiera del organismo ejecutor frente a los desastres. El análisis de viabilidad incluye los siguientes aspectos:

Viabilidad técnica:

- Medidas necesarias para reducir el riesgo a un nivel “aceptable”;
- Desarrollo de planes de contingencia durante la ejecución y vida útil del programa y sus productos.

Viabilidad institucional:

- Mecanismos administrativos y legales ágiles analizar las acciones de gestión del riesgo;
- Mecanismos administrativos ágiles para enfrentar una emergencia que pueda afectar el sector de la institución ejecutora del proyecto.

Viabilidad socioeconómica:

- Análisis de sensibilidad de la viabilidad del proyecto frente a posibles situaciones de desastre.

Viabilidad financiera:

- Existencia de fondos de reserva especiales para atender desastres, fondos sociales u otros tipos, como fuentes de financiamiento de la prevención y respuesta ante los desastres;
- Seguros u otras medidas de protección financiera y transferencia del riesgo;
- Evaluación de la vulnerabilidad financiera que podrían causar los desastres para la institución a cargo del proyecto.

Al haber completado el *checklist*, los funcionarios responsables tendrán criterios suficientes como para considerar los documentos de proyecto³ en su etapa respectiva de elaboración, clasificándolos como adecuados o insuficientes, de acuerdo a la relevancia que tienen las amenazas naturales para el programa. En todo caso, en las respuestas al *checklist*, prácticamente estaría contenida la información necesaria para orientar las recomendaciones para la revisión y conside-

ración por parte de los formuladores del proyecto (país y equipo de proyecto del BID).

IV- INTERPRETACIÓN DEL RESULTADO

Una vez obtenidas todas las respuestas al *checklist*, se procede a sumar las respuestas según su naturaleza (“Sí”, “No” y “Parcial”) y se colocan dentro de una escala relativa de valores porcentuales (figura 13). Cuando la suma de las respuestas negativas “No” (con excepción de la primer pregunta) es inferior al 25%, la posibilidad de que las amenazas y la vulnerabilidad del programa y de su entorno puedan inducir a situaciones que pongan en peligro el cumplimiento de los fines, objetivos, procesos de la planificación y ejecución, es baja. En este caso, la inversión se encuentra dentro de un camino adecuado en lo que respecta a sus esfuerzos de desarrollo y a la sostenibilidad de las acciones. Independientemente de ello, no deben descuidarse las particularidades y especificidades del programa y su entorno.

Si la suma de las respuestas negativas “No” es mayor al 75%, las amenazas y la vulnerabilidad del programa y su entorno puedan inducir a situaciones que pongan en peligro los logros en cuanto a sus fines, objetivos, diseño, planificación y ejecución adecuados. En esta situación deberán establecerse medidas preventivas adicionales en el diseño del programa, guardando para ello una adecuada definición de la relación costo/beneficio y el nivel racional de riesgo “aceptado”. De lo contrario, la inversión y su efectividad estarían en serio peligro

Cuando la suma de las respuestas positivas y negativas se encuentra entre los valores de 25 y 75%, respectivamente, esto indica que existen deficiencias en una o más áreas evaluadas y que deben discernirse de manera adecuada las medidas para su mejoramiento en función de su rentabilidad, eficiencia y el nivel más adecuado posible de riesgo “aceptado” seleccionado

³ El Documento Conceptual (como perfil) y el “Informe de Proyecto” (documento completo, pero anterior al análisis del programa en el Comité de Préstamos del Banco)

CHECKLIST
(LISTA DE PREGUNTAS DE VERIFICACIÓN)

Nota: Según el país, el entorno, el tipo de amenaza y el proyecto, las preguntas pueden ser ponderadas de acuerdo con un peso específico particular.

DC = Documento conceptual (con menor detalle), IP = Informe de proyecto, N/A = No se aplica

I	ANTECEDENTES	Respuesta	Documento	Comentarios
Identificación y evaluación sobre las amenazas naturales	1. ¿El proyecto opera en un área geográfica o sector exento de amenazas y en donde no han sucedido desastres con impactos importantes?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>	DC - IP	
En el caso de ser negativa la respuesta a la pregunta 1 anterior, deberá completarse el resto del formulario				
II	MARCO DE REFERENCIA	Respuesta	Documento	Comentarios
Marco de políticas e instituciones	1. ¿Existen y son adecuadas las políticas, reglamentos y normas de gestión del riesgo de desastres?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>	DC - IP	Explicar.
	2. ¿Existen y son adecuadas las responsabilidades institucionales asignadas para la gestión del riesgo en los ámbitos regional, nacional y sectorial?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>	IP	Especificar.
	3. ¿Cuentan el gobierno, sus instituciones sectoriales y el sector productivo privado relevantes para el proyecto, con estrategias financieras para la prevención, rehabilitación y reconstrucción en caso de desastres?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>	IP	Especificar.
	4. ¿Hay información disponible acerca de la frecuencia, intensidad, ubicación y área de influencia de las amenazas que pudiesen afectar los componentes del proyecto a niveles mayores de riesgo "aceptable"?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>	IP	
En caso de ser negativa la respuesta a una o varias de las 4 preguntas anteriores, deberá completarse, con especial cuidado, el resto del formulario				
III	PREGUNTAS ESPECÍFICAS	Respuesta	Documento	Comentarios
	A) El Programa			
Medidas estructurales	1. ¿Cuáles tipos de amenazas han sido considerados como condicionantes para la planificación de las actividades del proyecto? En el paréntesis, indique el orden relativo de importancia de las amenazas: () Inundaciones () Huracanes () Sismicidad () Volcanismo () Deslizamientos () Sequías () Incendios forestales () Otras		DC - IP	
	2. ¿Las actividades del proyecto fueron diseñadas para contribuir con la reducción de su vulnerabilidad y la de las poblaciones beneficiarias?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/> N/A <input type="checkbox"/>	DC - IP	Explicar
	3. ¿El cuadro de costo incluye inversiones en medidas estructurales de mitigación destinadas a disminuir la vulnerabilidad del proyecto y del entorno?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/> N/A <input type="checkbox"/>	IP	

Medidas no estructurales	1. ¿El cuadro de costos del proyecto identifica rubros que permitan el financiamiento de actividades no estructurales (capacitación, concientización, zonificación y estudios) para la gestión del riesgo?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/> N/A <input type="checkbox"/>	IP	Especificar:
	2. ¿El proyecto incluye inversiones y planes encaminados a responder ante las emergencias (por ejemplo, alerta y planes de contingencia, respuesta inmediata)?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/> N/A <input type="checkbox"/>	DC – IP	Especificar:
B) Ejecución del Programa				
Administración, adquisiciones, seguimiento y evaluación	1. ¿Están claramente establecidas las responsabilidades de la gestión del riesgo en las entidades ejecutoras y operadoras del proyecto?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/> N/A <input type="checkbox"/>	IP	
	2. ¿Existe la capacidad institucional adecuada en las entidades responsables del proyecto para la gestión del riesgo?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/> N/A <input type="checkbox"/>	IP	
	3. ¿Contempla el proyecto la aplicación de incentivos (económicos, ambientales, sociales, fiscales y morales) para fomentar la gestión del riesgo en el ámbito del proyecto?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/> N/A <input type="checkbox"/>	IP	Especificar:
	4. ¿El proyecto promueve la participación de los beneficiarios y afectados en la gestión del riesgo?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/> N/A <input type="checkbox"/>	IP	
	5. ¿Los contratos y concesiones para la prestación, transferencia y concesión de los servicios incorporan medidas para la gestión del riesgo?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/> N/A <input type="checkbox"/>	IP	Especificar:
	6. ¿El sistema de seguimiento y evaluación del proyecto incorpora las actividades y resultados de la gestión del riesgo?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/> N/A <input type="checkbox"/>	IP	
C) Viabilidad				
Viabilidad técnica	1. ¿Se han tomado las medidas necesarias para reducir el riesgo del proyecto a niveles técnicamente aceptables y así alcanzar sus objetivos?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/> N/A <input type="checkbox"/>	IP	
	2. ¿El proyecto contempla un plan de contingencias operativo y eficaz?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/> N/A <input type="checkbox"/>	IP	
Viabilidad institucional	1. ¿Cuenta la institución ejecutora con mecanismos administrativos ágiles para realizar las tareas de gestión del riesgo?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/> N/A <input type="checkbox"/>	IP	Especificar:
	2. ¿Cuenta la institución ejecutora con mecanismos administrativos ágiles para atender emergencias?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/> N/A <input type="checkbox"/>	IP	Especificar:
Viabilidad socioeconómica	1. ¿Se ha realizado un análisis comparativo y de sensibilidad de la viabilidad del proyecto frente a diferentes escenarios de desastres, con y sin las actividades de gestión del riesgo?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/> N/A <input type="checkbox"/>	IP	Especificar:
Viabilidad financiera	1. Existen fondos de reserva especiales o fondos de desarrollo urbano, rural, social o ambiental para invertir en la gestión del riesgo dentro del ámbito del proyecto?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/> N/A <input type="checkbox"/>	IP	
	2. Se han previsto seguros, líneas de crédito contingentes u otros instrumentos de protección financiera para el proyecto?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/> N/A <input type="checkbox"/>	IP	Especificar:
	3. ¿Existe una evaluación de la vulnerabilidad financiera, en caso de desastres, de la institución a cargo del proyecto?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/> N/A <input type="checkbox"/>	IP	Especificar: