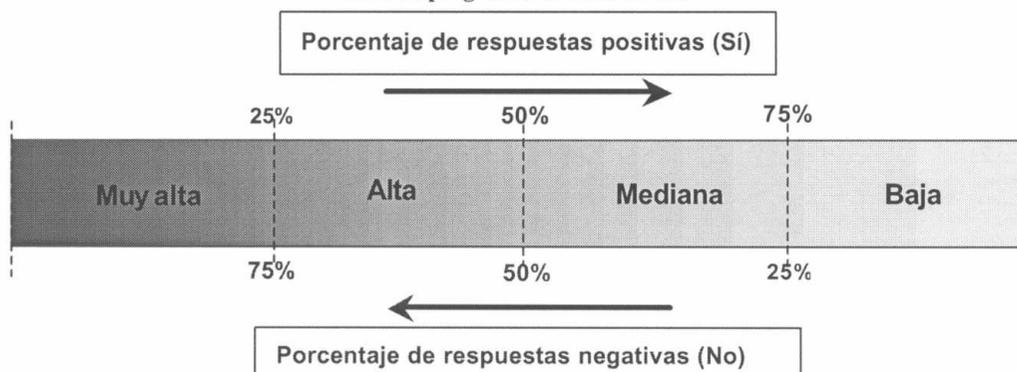


Figura 13. Medida de riesgo del proyecto a amenazas naturales en base a las respuestas a la lista de preguntas de verificación



Fuente: Adaptado de Bollin, 2004

LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS SIGUIENDO EL MARCO LÓGICO

El marco lógico es una de las herramientas más importantes de cualquier programa y operación. Es el instrumento ideal para iniciar el diseño de la operación y orientarla, según sus elementos, procesos y productos esperados, y luego para darle seguimiento y evaluarla a mediano y largo plazo. Se recomienda realizar su composición como primer paso y al mismo tiempo que la preparación del documento conceptual o, a más tardar, al inicio de la formulación del Informe de Proyecto. Idealmente, debe ser el producto de un proceso (taller, consulta o procedimiento participativo), en donde se otorgue a todos los involucrados la oportunidad de expresar sus ideas y de apropiarse del proyecto.

Este instrumento es esencial, pues conlleva la creación y el desarrollo de una línea de base de información para los indicadores y luego permitirá un control oportuno de la operación al integrarla al sistema de seguimiento gerencial. Al final, permitirá generar la base para la formulación del informe de conclusión y cierre de la operación por parte del Banco.

A título de ejemplo se muestran algunas sugerencias e indicaciones acerca de la información sobre gestión del riesgo que debe figurar en la matriz general del marco lógico de un proyecto donde el objetivo central es la gestión de riesgo (los objetivos, indicadores y supuestos pueden ser de diferente tipo para proyectos donde la gestión de riesgo es sólo un elemento secundario):

MATRIZ INDICATIVA DEL MARCO LÓGICO (DE UN PROGRAMA CON IMPORTANTES COMPONENTES DE GESTIÓN DE RIESGO)

Objetivo	Indicadores para la gestión del riesgo	Medio de verificación para gestión del riesgo	Supuestos para la gestión del riesgo
<p>Propósito: Propósito del proyecto en términos de su gestión del riesgo.</p>	<ol style="list-style-type: none"> Al final del programa el riesgo en el área y sector del proyecto será actualizado y se han designado los responsables para disminuirlo con una estrategia para la gestión; Al final del programa se habrán aplicado las lecciones aprendidas sobre la gestión del riesgo del Banco y del país en el proyecto; Al final del programa la gestión del riesgo será uno de los problemas aliviados por el proyecto. 	<ol style="list-style-type: none"> Informe al país y al BID sobre estrategia y lecciones aprendidas de gestión del riesgo del programa; Informes del prestatario y evaluación de los escenarios de riesgo y desastres. 	<ol style="list-style-type: none"> Existe información sobre amenazas y vulnerabilidad; la estrategia para la gestión será consultada y consensuada; Disponibilidad de información acerca de buenas prácticas, lecciones aprendidas, criterios y conceptos para la reducción del riesgo;

**MATRIZ INDICATIVA DEL MARCO LÓGICO
(DE UN PROGRAMA CON IMPORTANTES COMPONENTES DE GESTIÓN DE RIESGO)**

Objetivo	Indicadores para la gestión del riesgo	Medio de verificación para gestión del riesgo	Supuestos para la gestión del riesgo
			3. El prestatario continuará apoyando al programa después de los desembolsos del Banco, y se interesará en la gestión del riesgo.
Productos: Por subprogramas y por componentes.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Al final del programa se habrán cumplido los objetivos de la gestión del riesgo especificados en cada uno de los subprogramas y componentes; 2. Al final del programa, existirá la garantía de que las amenazas y la vulnerabilidad del programa y su entorno no ocasionarán inconvenientes mayores para alcanzar los productos esperados. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informes del prestatario; 2. Informes técnicos específicos y especializados; 3. Auditorías y “<i>due diligence</i>” técnicas y financieras. 	1. Los involucrados del sector público y privado y los beneficiarios, se interesan y participan en la gestión del riesgo asociado al programa.
Actividades: Acciones, insumos, costos, financiamiento y cronogramas.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cuantificación y calificación de los planes e inversiones aprobados, en los que se incluye el análisis del riesgo en el diseño y ejecución del proyecto, de acuerdo a sus objetivos, sector y beneficiarios respectivos; 2. Al final del programa, el financiamiento previsto ha cubierto los costos de cada una de las actividades para la gestión del riesgo originalmente identificadas; 3. Al final del programa, las amenazas y la vulnerabilidad han sido identificadas, caracterizadas y atendidas para cada elemento del programa; 4. Al final del programa es posible verificar que no se ha aumentado la vulnerabilidad sino que habría una reducción del riesgo. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informe de avance y final de la ejecución financiera y física; 2. Informes de avance y final de los equipos técnicos y consultorías; 3. Informes y estadísticas acerca de las diversas amenazas, las evaluaciones de vulnerabilidad y los escenarios de riesgo. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existen capacidades y destrezas técnicas y administrativas para asimilar la información, y experiencias sobre las amenazas, vulnerabilidad y escenarios de riesgo, aplicados al programa, sector y su entorno; 2. Existe información básica sobre amenazas y vulnerabilidad aplicables al área geográfica y sector del proyecto.

Conclusiones

Las amenazas naturales, combinadas con la situación social, económica y ambiental de los países de América Latina y el Caribe, han producido desastres de devastadoras consecuencias. Las pérdidas de vidas humanas, infraestructura económica, social y oportunidades de progreso desaparecidas han sido muy elevadas y profundizan los problemas sociales y las dificultades en el proceso de desarrollo

La gestión del riesgo, como esfuerzo anticipado para reducir las pérdidas en el futuro, se define como el proceso de identificación, análisis y cuantificación de las vías adecuadas para emprender acciones preventivas, correctivas y reductivas. Una vez que se ha producido un desastre y el país decide destinar recursos a la gestión del riesgo, pueden surgir problemas porque las prioridades cambian sin que las medidas de reconstrucción hayan sido totalmente completadas. Puede ocurrir que los recursos comprometidos sean insuficientes para reponer las pérdidas o realizar las inversiones preventivas y evitar la reconstrucción de la vulnerabilidad.

Este documento ha intentado explicar las razones y motivos que inspiran la aplicación de una lista de preguntas de verificación (*checklist*), cuyo objeto es introducir la gestión del riesgo dentro del ciclo de proyectos financiados por el Banco, con fundamento en los instrumentos disponibles (políticas y normas en los procesos operativos). El fin último es contribuir a la promoción de un modelo de planificación para el desarrollo de los países con visión preventiva y fomentar la incorporación de la gestión del riesgo, dentro de la planificación territorial, sectorial, ambiental y socioeconómica

La incorporación de acciones proactivas del manejo de desastres en las inversiones no ha sido una práctica común en América Latina. En la región, los incentivos han sido débiles, pues la información sobre las amenazas naturales y los factores de vulnerabilidad ha sido escasa y deficiente para la prevención. Las políticas vigentes dan énfasis casi sólo a las actividades de preparación y respuesta,

pues son las que gozan de visibilidad pública y respaldo financiero. Las acciones de prevención y mitigación enfrentan serias limitaciones, pues los recursos de ayuda *post*-desastre para la reconstrucción, provenientes de fuentes externas, han actuado, en muchos casos, como un desincentivo para la inversión en la reducción del riesgo.

Debe quedar claro que la gestión del riesgo sólo será viable si converge el fortalecimiento de las acciones en el ámbito local y por medio de la participación vinculada del sector productivo privado y las organizaciones de la sociedad civil. Por ello, se hace necesario establecer una política apoyada en una visión moderna de la gestión del riesgo y crear, no una entidad, sino un "sistema" interinstitucional integrado por organismos ya existentes. Su labor es evitar la duplicidad u omisión de esfuerzos, las que comúnmente se presentan a causa de la visión actual fragmentada.

El BID tiene la capacidad de ofrecer financiamiento para la prevención, mitigación o respuesta, según las circunstancias económicas y niveles de exposición a las amenazas en cada país (Anexos 1 y 2). Además, puede apoyar el establecimiento de mercados de transferencia del riesgo y, mediante el financiamiento de estudios básicos, los países pueden abordar los aspectos fundamentales para identificar las causas del riesgo y las medidas para reducirlo, proteger la infraestructura y la capacidad productiva.

Es por esta razón que el documento ha pretendido mostrar una lista de criterios y referencias para la verificación de los elementos básicos sobre la gestión del riesgo que se deben considerar en los proyectos de inversión del Banco. No obstante, la intención no ha sido crear una guía obligatoria ni forzar la implantación de criterios para el diseño de los proyectos, sino más bien gestar una serie de procesos y prácticas útiles para las operaciones dentro del ciclo de proyectos del Banco.

Los proyectos financiados por el Banco deben ser diseñados, especialmente en los países altamente

vulnerables, de tal manera que sean suficientemente resistentes a las amenazas. Fundamentalmente se busca: (a) minimizar los daños y pérdidas físicas en los proyectos actuales del Banco en áreas peligrosas; (b) adoptar medidas apropiadas a fin de reducir el riesgo; (c) asegurar el resultado de cada proyecto; y (d) incorporar la gestión del riesgo en el diseño y ejecución de préstamos sectoriales: vivienda, infraestructura, energía, salud, agua, saneamiento y desarrollo agropecuario, etc.

Siguiendo las recomendaciones de la evaluación de la política actual de desastres del BID (documento OP-704), el Banco deberá incorporar la orientación en elementos y procedimientos que permitan un seguimiento apropiado y la evaluación de las inversiones, a fin de asegurar un mejor aprendizaje derivado de los proyectos. Esto incluirá indicadores para evaluar los resultados de la gestión del riesgo, los Informes de Seguimiento y Desempeño de Proyectos (*ISDP*), las evaluaciones ex-post (BID, 2004) y otros documentos administrativos relevantes.

El *checklist* se aplicará especialmente durante la fase de preparación de los proyectos, pero los resultados se reflejarán a lo largo todo su ciclo: marco lógico, reglamento operativo, sistema de seguimiento gerencial por resultados e impactos y en las evaluaciones (medio término, final y ex-post). Durante la fase inicial es posible que no todas las preguntas puedan ser respondidas para el documento conceptual de proyecto (DC), pero sí lo deberán ser para el informe de proyecto (IP). El *checklist* será aplicado por el equipo de proyecto con la conducción de su líder. Es imprescindible integrar a los profesionales responsables del desarrollo de los proyectos financiados por el Banco en los países prestatarios y un especialista de la Representación en el país prestatario desde el inicio de la formulación del proyecto y durante el proceso de respuesta a las preguntas. Para contar con la suficiente información requerida, el equipo podrá utilizar diferentes fuentes de información, consultorías, talleres, consultas al gobierno y beneficiarios del proyecto. Los resultados de la apli-

cación de las preguntas deberán integrarse también a las secciones de "Impacto Ambiental y Social" y "Riesgos" del Informe de Proyecto. Asimismo, deben aplicarse los instrumentos operativos apropiados del Banco, para contribuir con la gestión del riesgo en los proyectos.

Dado que el paradigma predominante en América Latina y el Caribe ha consistido en responder a las emergencias y los desastres, en vez de prevenirlos o mitigarlos mediante la intervención de los factores que crean o agudizan la vulnerabilidad, la gestión integral del riesgo y el uso del *checklist* cumplirá un papel fundamental. Las medidas de prevención y mitigación, que forman parte de la gestión del riesgo junto con las medidas de protección financiera, deben ser coordinadas y consensuadas entre los sectores público y privado, con una participación activa de los actores locales.

Es esencial, por lo tanto, que los países con niveles de vulnerabilidad significativos desarrollen sus estrategias, programas y planes. Estos deben ser coherentes con los criterios de reducción del riesgo, con la participación de los ministerios sectoriales, finanzas y planificación, los gobiernos locales, el sector empresarial y la sociedad.

Adicionalmente, y con el objeto de preparar adecuadamente las actividades de atención a los desastres, también es imprescindible estructurar previamente la respuesta a las emergencias. La provisión de mecanismos efectivos de protección financiera *ex-ante* facilitará la disponibilidad de fondos para atender las emergencias, reduciendo así la carga financiera de la rehabilitación y la reconstrucción que deben soportar los aparatos gubernamentales y las poblaciones afectadas.

Es de esperar que este documento sea beneficioso para los profesionales del Banco, como referencia para incorporar la gestión del riesgo en sus proyectos y para que su aplicación estimule la discusión y la práctica de esta actividad en América Latina y el Caribe.

Referencias

- Albala-Bertrand, J.M. 1993. Natural Disaster Situations and Growth: A Macroeconomic Model for Sudan Disasters Impacts. *World Development* 21 (9): 1417-1434.
- BID. 2000. *El desafío de los desastres naturales en América Latina y el Caribe: Plan de acción del BID*. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.
- _____. 2004. *Evaluation of the Bank's Policy and Operational Practice Related to Natural and Unexpected Disasters*. Office of Evaluation and Oversight (OVE), Documento RE 292. Washington, D.C.
- _____. 1999-2003. *Reconstrucción y mejoramiento ante los efectos del Huracán Georges*, Préstamo 1152/OC-DR. Departamento de Operaciones de la Región 2; COF/CDR. Numerosos documentos de trabajo del Banco y consultoría. Participaron, entre otras, las firmas ODC-INGENIAR, La Red, ICF, Caura, ABT.
- Bollin, C. 2004. Comunicación personal.
- Bollin, C., C. Cárdenas; H. Hahn y K. Vatsa. 2003. Gestión de riesgo de desastres por comunidades y gobiernos locales. Diálogo Regional de Política. Departamento de Integración y Programas Regionales, Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL. 1996. *Efectos de los daños ocasionados por el huracán César sobre el desarrollo de Costa Rica*. Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas. Santiago de Chile y México D.F. Informe inédito.
- _____. 1998. *República Dominicana: Evaluación de los daños causados por el huracán Georges, 1998*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, Santiago de Chile y México D.F. Informe inédito.
- _____. 1999. *Centroamérica: Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, Santiago de Chile y México D.F. Informe inédito.
- _____. 2000. *Los efectos socioeconómicos de las inundaciones y deslizamientos en Venezuela en 1999*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe Misión CEPAL/PNUD con el aporte del Banco Mundial, C.A.F., OPS y PNUMA. Santiago de Chile y México D.F. Informe inédito.
- _____. 2001^a. *El terremoto del 13 de enero de 2001 en El Salvador. Impacto socioeconómico y ambiental*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Naciones Unidas; Santiago de Chile y México D.F. Informe inédito.
- _____. 2001^b. *El Salvador: Evaluación del terremoto del 13 de febrero de 2001*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Naciones Unidas; Santiago de Chile y México. Informe inédito.

- _____. 2003. Manual para la evaluación del impacto socioeconómico y ambiental de los desastres. México, D.F.
- Charvériat, C. 2000. *Natural Disasters in Latin America and the Caribbean: An Overview of Risk*. Documento de trabajo Nro 434, Departamento de Investigación. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cochrane, H. 1996. *The Macroeconomic Effect of Disasters in Developing Countries*. First Hemispheric Conference on Disasters Reduction and Sustainable Development. Miami, Florida. Oct. 1996. Informe inédito.
- EM-DAT. 2003. Base de datos internacional. Universidad de Louvain, Bélgica. www.md.ucl.ac.be-cred.
- Freeman, P, L. Martin, J. Linneroot-Bayer, R. Melcher, G. Pflug y K. Warner. 2003. *Disaster Risk Management – National Systems for the Comprehensive Management of Disaster Risk – Financial Strategies for Natural Disaster Reconstruction* Washington, D.C : Banco Interamericano de Desarrollo.
- Keipi, K. 2001 *Financiamiento para la reducción de desastres naturales: Elementos de estrategia. Memorias de la Conferencia Internacional sobre Financiamiento del Desarrollo Sostenible* Tegucigalpa: BCIE-CONADES.
- Keipi, K. y Tyson, J. 2002. *Planificación y protección financiera para sobrevivir desastres*. Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, Nro ENV-139 Washington, D.C : Banco Interamericano de Desarrollo.
- Keipi, K.; Clark, C. y Mora, S 2004 Toolkit de gestión de riesgo. Curso de capacitación BID-GTZ. Presentación en Quito, Ecuador. Febrero 2004.
- Kiesel, C. 2001. *Guía para la gestión del riesgo en proyectos de desarrollo rural*. San José, Costa Rica: RUTA, CEPREDENAC.
- La Trobe, S. y P. Venton. 2003. *Natural Disaster Risk Reduction – The Policy and Practice of Selected Institutional Donors*. Middlesex, Reino Unido: TEARFUND.
- Mora, S. 1995. *The Impact of Natural Hazards on Socioeconomic Development in Costa Rica*. Bull. International Association of Engineering Geology. *Environmental & Engineering Geoscience*, Vol., No.3, fall 1995, pp.291-298.
- _____. 2001. *América Latina y el Caribe; las amenazas naturales y los desastres. desafíos para el desarrollo sostenible*. III Congreso Suramericano de Deslizamientos. Cartagena de Indias; Colombia. Sociedad Colombiana de Mecánica Suelos; Comité Colombiano de Ingeniería Geológica.
- Mora, M. y R. Barrios. 2000. *Estrategia, política y práctica para reducir el riesgo ante los peligros naturales y la vulnerabilidad*. XVI Seminario Venezolano de Geotecnia, Caracas, Nov. 2000.
- Mora. 2003. *La gestión del riesgo en la República Dominicana: Relación y aportes del Banco Interamericano de Desarrollo*. COF/CDR-OVE. Informe interno, inédito.
- OEA. 1987. *Incorporating Natural Hazard Assessment and Mitigation into Project Preparation*. Report to CIDIE members by the Organization of American States