

# Apoyo presupuestario

## Nota de orientación 14

*Las Herramientas para la integración de la reducción del riesgo de desastres abarcan una serie de 14 Notas de orientación destinadas a organizaciones de desarrollo que deseen adaptar sus herramientas de programación, valoración inicial y evaluación de proyectos, para integrar la reducción del riesgo de desastres en sus actividades de desarrollo en países altamente expuestos a fenómenos extremos. Las Notas también son útiles para quienes trabajan en el ámbito de la adaptación al cambio climático.*

*Esta Nota trata del tema del apoyo presupuestario y brinda orientación sobre cómo asegurar que en el desarrollo de programas de apoyo presupuestario se examinen adecuada y sistemáticamente el riesgo de desastres y las posibilidades para reducir la vulnerabilidad correspondiente. La Nota se dirige al personal de organizaciones de desarrollo que participa en el diseño, la ejecución y la evaluación del apoyo presupuestario.*

## 1. Introducción

El concepto de “apoyo presupuestario” se utiliza para describir la asistencia externa directamente dirigida a los gobiernos receptores, a través de sus propios procesos y sistemas de asignación, gestión financiera, adquisición y contabilidad. No está vinculado a actividades de proyectos concretos, aunque puede ir acompañado de asistencia técnica y para el fortalecimiento de la capacidad. El apoyo presupuestario engloba una serie de instrumentos que proponen diferentes condicionalidades, distintas formas de diálogo sobre las políticas aplicadas y distintos grados de especificación en cuanto al destino de los recursos. Durante las décadas de 1980 y 1990, gran parte del apoyo presupuestario fue proporcionado por instituciones internacionales financieras en forma de fondos de ajuste estructural, con los objetivos básicos de reducir los desequilibrios externos e internos y promover el crecimiento económico. La provisión de esta forma de apoyo presupuestario estaba condicionada a la realización de ajustes y reformas económicas concretas, en relación con aspectos como la liberalización, la privatización, la inflación y el déficit del sector público. A partir de finales de la década de 1990, fue surgiendo una nueva forma de apoyo presupuestario, encaminada a respaldar la aplicación satisfactoria de políticas y programas determinados por los gobiernos. Este apoyo presupuestario está directamente armonizado con las iniciativas gubernamentales, como las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP), e incide especialmente en el desarrollo de procesos subyacentes eficaces, tales como la gestión macroeconómica y presupuestaria y el buen gobierno. Ya el *Plan Marshall*, diseñado después de la II Guerra Mundial, incluía el apoyo presupuestario en forma de programas de asistencia de carácter incondicional, como el apoyo a la balanza de pagos y la ayuda alimentaria a través de programas, a fin de cubrir deficiencias temporales en la financiación externa o en los recursos presupuestarios nacionales.<sup>1</sup>

El apoyo presupuestario lo proporcionan instituciones internacionales financieras y organismos bilaterales, que a veces actúan conjuntamente para financiar un programa de apoyo presupuestario particular, por ejemplo la estrategia de reducción de la pobreza. Puede prestarse a entidades subnacionales, como provincias o estados, y a los gobiernos nacionales. Puede adoptar la forma de apoyo presupuestario general (se proporcionan fondos para el presupuesto general) o de apoyo presupuestario sectorial (los fondos se asignan a uno o varios sectores específicos, con condicionalidades respecto de los mismos).

Como parte de un esfuerzo más amplio por mejorar la eficacia de la ayuda, se está produciendo un alejamiento continuo de la asistencia basada en proyectos, hacia el apoyo presupuestario general y sectorial. El apoyo presupuestario puede potenciar la identificación de los gobiernos con los procesos presupuestarios y de política, mejorar el diálogo

<sup>1</sup> Véase: DFID (2004a); e IDD y asociados. *Evaluation of General Budget Support: Inception Report*. Birmingham, Reino Unido: University of Birmingham, International Development Department (IDD), 2005. Disponible en: <http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/files/evd2-inception-report.pdf>

de política, incrementar la armonización de los donantes y contribuir a asegurar que la asistencia externa sea más coherente con las metas, las estrategias y los sistemas nacionales. Es previsible además que, a medio plazo, la implementación del apoyo presupuestario reduzca los costos de transacción y mejore la previsibilidad de los flujos de recursos.<sup>2</sup>

El desarrollo del apoyo presupuestario ofrece un importante potencial para ayudar a los gobiernos a fortalecer su capacidad de resistencia a las amenazas naturales, especialmente dado el creciente énfasis en apoyar los procesos subyacentes y el buen gobierno y adaptar los programas de apoyo presupuestario a la situación específica de cada país. En particular:

- El desarrollo de procesos más eficaces de planificación y gestión macroeconómicas y presupuestarias a medio plazo es inherente a la mejora de la gestión del riesgo de desastres y contribuye a asegurar que las necesidades de reducción del riesgo no resulten ensombrecidas por preocupaciones más inmediatas, pero tal vez menos importantes a la larga.
- Los sistemas de establecimiento de prioridades en los gastos –un elemento de la buena gestión fiscal– pueden desempeñar una importante función para asegurar que los programas de desarrollo clave estén protegidos frente a la posible reasignación de recursos después de un desastre.
- Asegurar que los presupuestos ordinarios de mantenimiento sean adecuados puede contribuir a mejorar la capacidad de resistencia de las estructuras físicas ante los fenómenos extremos, al garantizar que permanecen en un buen estado de reparación.
- El apoyo presupuestario implica una mayor previsibilidad del flujo de recursos, un factor importante para apoyar la adopción eficaz de decisiones inmediatamente después de un desastre (aunque en la práctica, hasta la fecha, los compromisos y los flujos en relación con los fondos de apoyo presupuestario muchas veces han sido a corto plazo e imprevisibles).
- El apoyo presupuestario implica el seguimiento riguroso del desempeño del país, lo que proporciona indicios tempranos de dificultades resultantes de cualquier desastre y, por lo tanto, facilita la provisión de formas apropiadas de asistencia externa para mantener adecuadamente orientadas las políticas e iniciativas de desarrollo prioritarias y responder a las necesidades humanitarias y de reconstrucción.

A su vez, el creciente apoyo presupuestario plantea nuevos desafíos a las organizaciones de desarrollo, en lo relativo a la consecución de los objetivos de reducción del riesgo de desastres. En particular:

- Aunque el apoyo presupuestario ofrece oportunidades para mejorar el diálogo sobre las políticas aplicadas, puede ocurrir que, en el cambio de enfoque del apoyo a proyectos al apoyo presupuestario, los objetivos como la reducción del riesgo de desastres pasen a un segundo plano frente a otras prioridades, en particular cuando existe un compromiso político limitado con la reducción del riesgo de desastres y cuando los logros en este ámbito no se incluyen en el seguimiento y la evaluación de los programas.
- Los esfuerzos encaminados a respetar y apoyar el sentimiento de pertenencia por parte del país pueden reducir el margen para el diálogo sobre políticas en cuestiones complejas como la reducción del riesgo de desastres y la introducción de nuevos enfoques e ideas.
- Del mismo modo, en el intento de armonizar las prioridades de los donantes y limitar la microgestión de las políticas y programas gubernamentales por parte de los mismos, pueden desatenderse los objetivos de reducción del riesgo de desastres.
- Con el apoyo presupuestario, el contacto directo automático con los grupos vulnerables es menor, planteándose así problemas adicionales para abordar con sensibilidad y apropiadamente la reducción del riesgo de desastres.

Sin embargo, estas dificultades no son exclusivas de la reducción del riesgo de desastres, y las organizaciones de desarrollo están adoptando diferentes medidas para superar este tipo de problemas, tal como se detalla más abajo. En casos más problemáticos, el apoyo presupuestario sectorial o las formas de asistencia más tradicionales pueden ser más apropiados que el apoyo presupuestario general. Por ejemplo, puede resultar más fácil integrar activamente la reducción del riesgo de desastres en el apoyo presupuestario sectorial en áreas en las que la necesidad de abordar el riesgo de desastres es más obvia (p. ej., infraestructura vial). También puede ser apropiado el apoyo presupuestario sectorial en el apoyo a políticas y programas específicos de gestión del riesgo de desastres. Otros aspectos de la reducción del riesgo de desastres, como la mejora de los códigos y las prácticas de construcción, casi siempre recibirán un apoyo óptimo a través de otros instrumentos de ayuda, independientemente de la situación del país. La cooperación técnica también puede ser importante a fin de fortalecer la capacidad del gobierno para realizar un seguimiento, analizar y abordar las formas y los niveles de riesgo de desastres y mejorar la participación de los grupos vulnerables marginados en este proceso.

<sup>2</sup> Véase DFID (2004a).

Examinar el riesgo de desastres y estimular un interés apropiado en la gestión del riesgo de desastres pueden, a su vez, ser cuestiones críticas para el éxito del apoyo presupuestario. Potencialmente, los desastres pueden debilitar la puesta en práctica, el desempeño y la eficacia de las políticas y los programas a los que está vinculado el apoyo presupuestario, además de la sostenibilidad a largo plazo de sus logros (véanse el Recuadro 1 y la Etapa 1 del apartado 2.). Es posible también que determinadas políticas y determinados programas que reciben apoyo den lugar a cambios en las formas y los grados de vulnerabilidad a las amenazas naturales en los niveles micro, meso y macro. La posibilidad de que se produzcan estos cambios y las consecuencias de los mismos también deben examinarse.

### Recuadro 1

#### Debilitamiento de los logros del apoyo presupuestario: los desastres perjudican

En 1998, un programa de reforma del sector público que se estaba ejecutando en Honduras con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, encaminado a modernizar el sector público y corregir los desequilibrios estructurales que contribuían a repetidos desequilibrios fiscales, afrontó algunas dificultades como consecuencia del huracán *Mitch*. Para responder a las fuertes presiones presupuestarias causadas por el huracán, el BID liberó la segunda parte de los fondos de apoyo presupuestario, a pesar de que no se habían efectuado progresos suficientes en los componentes del proyecto relativos a la gestión institucional y del sector público. Sin embargo, la venta prevista de la empresa estatal de telecomunicaciones, originalmente valorada en 440 millones de dólares de los EE.UU., no pudo llevarse a cabo, pues cuando se puso a la venta en 2001, la oferta más alta apenas alcanzó los 80 millones de dólares, en parte debido a las pérdidas materiales sufridas como consecuencia del huracán. Previamente se había previsto que la venta reduciría en un 50 por ciento la deuda de la empresa y en 12,5 millones de dólares el servicio de la deuda anual.

Fuente: BID. *Evaluación del Programa de País sobre Honduras*. RE – 263. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Oficina de Evaluación y Supervisión, 2002. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=320603>

### Estado actual de conocimientos

En general, el apoyo presupuestario es especialmente adecuado para aquellos países que dependen en gran medida de la ayuda, pero cuentan con una gestión macroeconómica y una política sectorial relativamente buena y disponen de una correcta gestión presupuestaria.<sup>3</sup> No obstante, rara vez se tiene en cuenta la capacidad para gestionar y reducir el riesgo de desastres cuando se realizan las evaluaciones correspondientes encaminadas a determinar si, en efecto, la calidad de la gestión macroeconómica y presupuestaria y de las políticas relacionadas es suficiente como para apoyar programas eficaces de apoyo presupuestario. Del mismo modo, pocas veces se tienen en cuenta las consecuencias potenciales –positivas y negativas– de las políticas y los programas que se pretenden respaldar mediante apoyo presupuestario en lo relativo a la vulnerabilidad a las amenazas, con algunas excepciones notables (véase el Recuadro 2), y no suelen hacerse esfuerzos por maximizar los beneficios de estas políticas y estos programas para la gestión del riesgo de desastres. En países altamente expuestos a fenómenos extremos, este descuido puede tener consecuencias potencialmente importantes. El riesgo de desastres debe tenerse en cuenta explícitamente cuando se determina el alcance de los programas de apoyo presupuestario, se acuerdan los términos y las condiciones, y se determina la asistencia técnica correspondiente, y también en la ejecución y evaluación posteriores.

### Recuadro 2

#### Beneficios potenciales del apoyo presupuestario para el riesgo de desastres

El riesgo de desastres es un aspecto que muy pocas veces se considera en la preparación de programas de apoyo presupuestario. Sólo suele mencionarse escuetamente en el contexto de los factores que han afectado al rendimiento económico reciente, cuando procede. No obstante, existen algunas excepciones. Por ejemplo, un documento relativo a un préstamo para políticas de desarrollo del Banco Mundial para México, aprobado en 2006 para apoyar reformas de política en el sector financiero, observaba que la operación podía ser beneficiosa para los esfuerzos encaminados a reducir los efectos desestabilizadores de los desastres. El Banco Mundial y otros donantes ya habían prestado activamente asistencia técnica al gobierno respecto del uso de instrumentos finan-

<sup>3</sup> IDD y asociados (2006).

cieros que podrían reducir los efectos fiscales de los desastres. La asistencia había incluido la realización de algunos estudios técnicos sobre bonos de catástrofes, que proporcionarían liquidez al gobierno en casos de desastre y, de forma general, mejorarían su capacidad para distribuir los riesgos financieros y protegerse de ellos. Tal como se subrayaba en el documento, las reformas respaldadas por dicho préstamo buscarían facilitar el funcionamiento de los mercados de capitales y, en última instancia, incrementar la liquidez de los mismos, creando así condiciones adecuadas para la emisión de esos bonos de catástrofes.

Fuente: Banco Mundial. *International Bank for Reconstruction and Development Program Document on a Proposed First Programmatic Finance and Growth Development Policy Loan in the Amount of US\$501.26 million to the United Mexican States*. Report No. 34552-MX. Washington D. C.: Banco Mundial, 2006. Disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/02/09/000090341\\_20060209093959/Rendered/PDF/34552.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/02/09/000090341_20060209093959/Rendered/PDF/34552.pdf)

## Prácticas recomendadas

Para asegurar que el riesgo de desastres se evalúe y gestione adecuadamente en el desarrollo de programas de apoyo presupuestario, es necesario tener en cuenta cuatro puntos esenciales:

- En países altamente expuestos a fenómenos extremos debe realizarse una evaluación temprana de la vulnerabilidad a las amenazas naturales. En el caso ideal, ésta ya se habrá realizado como parte de la política o el programa nacional o sectorial al que se dirige el apoyo.
- Las organizaciones de desarrollo deben realizar investigaciones y alentar explícitamente a los gobiernos a abordar cualquier punto débil de sus políticas y estrategias de gestión del riesgo de desastres que potencialmente pueda poner en peligro la puesta en práctica, el desempeño o la eficacia de las políticas y los programas que reciben el apoyo, o la sostenibilidad a largo plazo de sus logros. En última instancia, la calidad de los componentes de gestión del riesgo de desastres de estas políticas y estos programas dependerá del grado en que esté integrado en ellos el principio de la reducción del riesgo de desastres y del grado de aceptación de éste por parte del gobierno y la sociedad civil.
- Cuando el éxito de las políticas y los programas que reciben el apoyo pueda verse comprometido por prácticas deficientes, las organizaciones de desarrollo deben plantearse prestar asistencia técnica paralela para fortalecer la gestión del riesgo de desastres.
- Deben adoptarse medidas para asegurar que los desembolsos previstos de apoyo presupuestario no se desvíen o cancelen en casos de desastre.

## 2. Etapas básicas en la integración de cuestiones relativas al riesgo de desastres en los programas de apoyo presupuestario

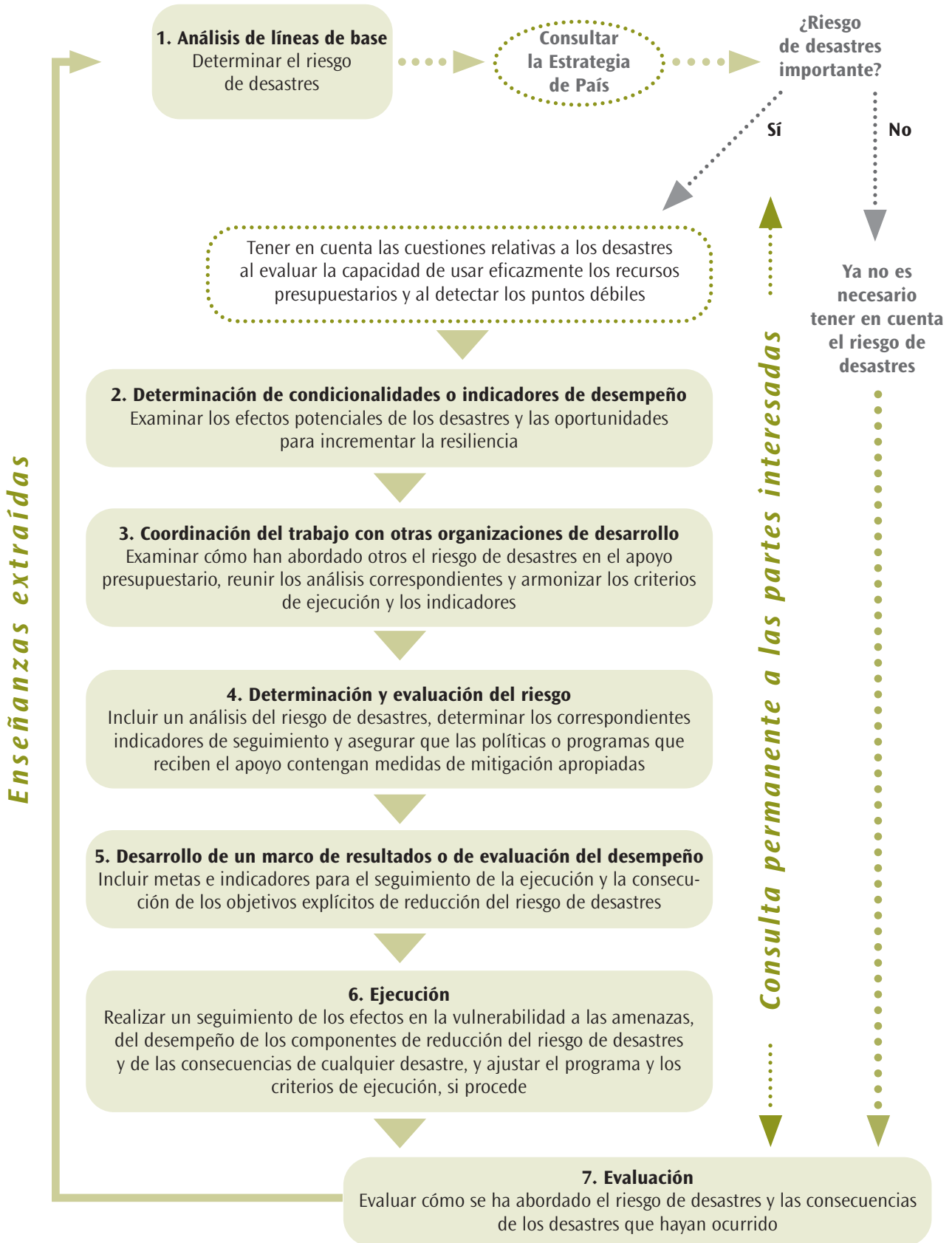
El alcance y el enfoque del apoyo presupuestario pueden variar considerablemente, tanto entre organizaciones de desarrollo como entre países beneficiarios. Sin embargo, en la preparación y la ejecución de los programas de apoyo presupuestario, todas las organizaciones de desarrollo siguen un proceso similar en términos generales. Más abajo se esbozan, y se resumen en la Figura 1, las medidas necesarias para asegurar que en las diferentes etapas de este proceso se examine y aborde adecuada y sistemáticamente el riesgo de desastres. Debe destacarse que, en la práctica, algunas etapas suelen solaparse, más que sucederse secuencialmente. En particular, las Etapas 3 y 4 pueden ejecutarse junto con la Etapa 2.

### Etapa 1. Realizar un análisis de líneas de base

Es preciso tener en cuenta las cuestiones relativas a los desastres en el trabajo analítico encaminado a determinar la capacidad para utilizar eficazmente los recursos de apoyo presupuestario y en la determinación de los puntos débiles.

En países altamente expuestos a fenómenos extremos, el primer paso es, obviamente, establecer los tipos, la magnitud, el alcance geográfico y la probabilidad de los fenómenos, así como los correspondientes niveles y formas de riesgo. En el mejor de los casos, ya se habrá realizado una evaluación general del riesgo de desastres en la preparación de la Estrategia de País de la organización de desarrollo (véase la **Nota de orientación 4**).

**Figura 1 Integración de cuestiones relativas al riesgo de desastres en el apoyo presupuestario**



Debe prestarse especial atención a las políticas y los programas nacionales o sectoriales con los cuales se armonizaría el apoyo presupuestario propuesto y al grado en que éstos incluyen principios y medidas de gestión del riesgo de desastres (**véase también la Nota de orientación 3**, específicamente en relación con las Estrategias de Reducción de la Pobreza). Tal como ya se ha observado, para que el principio de la reducción del riesgo de desastres se lleve a la práctica con éxito, debe estar firmemente arraigado en las políticas y los programas gubernamentales que reciben el apoyo —más que en los acuerdos de apoyo presupuestario— y vinculado a asignaciones presupuestarias adecuadas. Si no se aborda adecuadamente el riesgo de desastres, es posible que los avances en el desarrollo no sean sostenibles.

En los países altamente expuestos a fenómenos extremos, las cuestiones relacionadas con los desastres deben tenerse en cuenta también en el contexto de otros análisis de líneas de base. A continuación se expone una lista indicativa de las evaluaciones que pueden consultarse o realizarse y se explica cómo debería, cada una de ellas, examinar y abordar dichas cuestiones, preferiblemente sobre la base de trabajos analíticos ya realizados a efectos de la programación por países (**véase la Nota de orientación 4**):

- *Impacto en la pobreza y social.* Cuando se examinan los efectos en la pobreza y en la sociedad de las políticas y los programas que reciben el apoyo, deben incluirse los efectos probables en los grupos vulnerables a las amenazas conocidas. Deben considerarse los grupos vulnerables pobres y no pobres, pues los desastres pueden empujar a más personas a una situación de pobreza. (**Véanse también las Notas de orientación 3, 9 y 11**).
- *Políticas, marcos y gestión macroeconómicos.* Una parte importante del apoyo presupuestario está directamente armonizada con las políticas y los objetivos macroeconómicos. La evaluación correspondiente debe examinar los efectos macroeconómicos potenciales de grandes desastres, si son adecuadas las estrategias gubernamentales para abordar el riesgo de desastres desde una perspectiva macroeconómica amplia, y las consecuencias de las políticas y las estrategias respaldadas para la vulnerabilidad futura. Los grandes desastres tienen importantes efectos económicos negativos a corto plazo. También pueden tener consecuencias negativas a más largo plazo, en particular cuando ocurren frecuentemente. Sin embargo, el riesgo macroeconómico elevado y la inestabilidad correspondiente debida a los desastres pueden evitarse, incluso en los países más expuestos a fenómenos extremos. La vulnerabilidad está determinada por un conjunto complejo y dinámico de influencias relacionadas con factores como la estructura económica, el nivel de desarrollo, la situación económica imperante y el contexto normativo, así como por los tipos de peligros (véase el Recuadro 3), y puede reducirse.<sup>4</sup> Por ello, en países altamente expuestos a fenómenos extremos, puede ser necesario ajustar las políticas y los programas macroeconómicos, para establecer un equilibrio entre el riesgo de desastres y los objetivos socioeconómicos. Además, en países de alto riesgo, deben ampliarse los ejercicios de previsión económica y abarcarse hipótesis de grandes desastres (véase el Recuadro 4). (**Véanse también las Notas de orientación 3 y 8**).

### Recuadro 3

### Bangladesh: la dinámica de la vulnerabilidad

La vulnerabilidad de la economía bengalí a las grandes inundaciones monzónicas ha disminuido notablemente a lo largo de las últimas tres décadas. Esta disminución se ha debido, en parte, a un cambio estructural en el sector agrario, que ha dado lugar a la rápida expansión del cultivo de arroz de regadío en el período seco —un sistema de cultivo con un riesgo muy inferior— y, en parte, a la integración del mercado interno y la creciente importación privada de alimentos en años de desastre. Desde el punto de vista hidrológico, las inundaciones de 1998 equivalieron a un evento con un período de retorno de 50 años. Aún así, la producción de cereales para consumo humano aumentó un 5,6 por ciento año tras año, en términos de volumen, e incluso superó notablemente la previsión de crecimiento de un 2,4 por ciento emitida por el gobierno antes de las inundaciones. Las primeras evaluaciones después de las inundaciones habían anticipado una disminución del 10-11 por ciento en la producción anual, pues habían subestimado la capacidad fuertemente mejorada del país para incrementar la producción en el período seco.

Otros factores que influyen positivamente en la resiliencia son la expansión de los créditos oficiales (incluidos microcréditos) y las crecientes remesas de los migrantes internos e internacionales. Los flujos de remesas internacionales han seguido aumentando después de los desastres —p. ej., aumento del 18 por ciento después de las inundaciones de 1998—, y constituyen un nuevo mecanismo para hacer frente a situaciones difíciles. También ha

<sup>4</sup> Para un examen más detallado, véase: Benson, C. y Clay, E. J. *Understanding the Economic and Financial Impacts of Natural Disasters*. Disaster Risk Management Series No. 4. Washington D. C.: Banco Mundial, 2004. Disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/serlet/WDS\\_IBank\\_Servlet?pcont=details&eid=000012009\\_20040420135752](http://www-wds.worldbank.org/serlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000012009_20040420135752)

influido el cambio en la composición de la actividad productiva: la producción de ropa orientada a la exportación se ha expandido gradualmente y, hasta la fecha, ha demostrado resistir bastante bien a los efectos de las inundaciones. Además, durante los últimos años, ha habido una relativa estabilidad financiera, en comparación con la hiperinflación de mediados de la década de 1970, una época azotada por la hambruna. Sin embargo, las inundaciones de 2000 y 2004, menos extremas desde el punto de vista hidrológico, demostraron que permanece de forma generalizada la vulnerabilidad relacionada con la pobreza y que son necesarias medidas más focalizadas para suavizar el consumo y proteger los medios de subsistencia.

Fuente: ODI. *Aftershocks: Natural Disaster Risk and Economic Development Policy. ODI Briefing Paper*. Londres: Overseas Development Institute (ODI), 2005. Disponible en: [http://www.odi.org.uk/publications/briefing/bp\\_disasters\\_nov05.pdf](http://www.odi.org.uk/publications/briefing/bp_disasters_nov05.pdf)

#### Recuadro 4

#### Modelización de los efectos de los desastres en el crecimiento a largo plazo

El International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), junto con el Banco Mundial, ha desarrollado una herramienta de planificación que permite incorporar las pérdidas probables futuras debidas a peligros naturales en los modelos de previsión macroeconómica y cuantificar las consecuencias. Esencialmente, esta herramienta se basa en un simple modelo centrado en los efectos de las pérdidas de capital relacionadas con los desastres en la tasa de crecimiento económico nacional. Para ilustrar su utilización y las características de los resultados que puede generar, el modelo fue aplicado a tres estudios de caso (Argentina, Honduras y Nicaragua), con diferentes hipótesis respecto de las fuentes de financiación y la idoneidad de los fondos para el socorro y la rehabilitación después de los desastres. Del mismo modo, esta herramienta puede utilizarse para la previsión macroeconómica en otros lugares.

Fuente: Freeman, P. K., Martin, L. A., Mechler, R. y Warner, K., con Hausmann, P. *Catastrophes and Development: Integrating Natural Catastrophes into Development Planning*. Disaster Risk Management Working Paper Series No. 4. Washington D. C.: Banco Mundial, 2002. Disponible en: [http://www.proventionconsortium.org/themes/default/pdfs/cat\\_dev.pdf](http://www.proventionconsortium.org/themes/default/pdfs/cat_dev.pdf)

- **Gestión del gasto público.** En casos de apoyo presupuestario general, la evaluación debe examinar cómo se tienen en cuenta las cuestiones relativas a los desastres en la asignación de los recursos públicos, y estudiar si el gasto en la reducción del riesgo de desastres es suficiente y si la planificación financiera para futuros casos de desastre es adecuada (para un examen más detallado, véase la **Nota de orientación 4**, Recuadro 6). En la evaluación del apoyo presupuestario, tanto general como sectorial, deben explorarse además las consecuencias probables que tendría un gran desastre para las políticas y los programas que reciben el apoyo. Aquí, debe examinarse la probabilidad de una reducción de la financiación como consecuencia de la reasignación de los recursos presupuestarios al socorro y la reconstrucción. La evaluación debe examinar, más concretamente, si se han presupuestado adecuadamente las actividades de gestión del riesgo de desastres incluidas en esas políticas y esos programas.
- **Sistemas de adquisición y responsabilidad financiera.** Deben estudiarse las consecuencias de los desastres sobre la capacidad de observar los procedimientos de adquisición y las disposiciones de presentación de informes financieros de los países.
- **Disposiciones institucionales y legislativas.** Deben evaluarse –según proceda de acuerdo con el enfoque particular del apoyo presupuestario propuesto– la capacidad institucional, la legislación y la competencia en lo relativo a la gestión del riesgo de desastres. Se debe examinar si las disposiciones existentes son suficientes para asegurar que los objetivos de apoyo presupuestario no peligran en casos de desastre y para apoyar el aprovechamiento de todas las oportunidades para mejorar la resiliencia. Deben determinarse los puntos débiles. A fin de contribuir a asegurar que las estructuras físicas correspondientes se construyan con una calidad aceptable, debe prestarse especial atención a los códigos de edificación y a la ordenación del territorio (véase **Nota de orientación 12**). Además, debe examinarse la capacidad institucional y legislativa para llevar a la práctica o ejecutar, respectivamente, las políticas y los programas específicos de reducción del riesgo de desastres con los que está alineada la provisión de apoyo presupuestario, si procede tanto a nivel de gobierno nacional como local.
- **Buen gobierno.** Además de los aspectos mencionados más arriba en lo relativo al buen gobierno, deben tenerse en cuenta algunas cuestiones adicionales relacionadas con los desastres en el examen de la calidad de gobierno. Deben analizarse sus consecuencias para la eficacia potencial del apoyo presupuestario propuesto y determinarse sus puntos débiles. En particular, debe examinarse el grado de compromiso a largo plazo con la reducción del riesgo de desastres. Es importante también la capacidad demostrada de hacer cumplir las leyes de urbanismo y los códigos y

las normas de edificación y de asegurar una buena calidad de las construcciones, pues en muchos países la corrupción en el sector de la construcción es especialmente intensa<sup>5</sup> y potencia los daños y las muertes en casos de desastre. Del mismo modo, es importante que existan sistemas sólidos de tenencia de la tierra y títulos de propiedad, pues la falta de seguridad de la tierra disuade de invertir en la reducción del riesgo y de contratar seguros.

- **Medio ambiente y gestión de los recursos naturales.** La evaluación debe examinar si las políticas y las normas ambientales, así como los procedimientos de evaluación ambiental del gobierno, tienen en cuenta adecuadamente las amenazas naturales, la vulnerabilidad y las medidas correspondientes para mejorar la resiliencia, en lo concerniente a las políticas y los programas que recibirán el apoyo, y si se dispone de datos adecuados sobre peligros para realizar la evaluación. Las propias políticas ambientales de las organizaciones de desarrollo muchas veces también les exigen explícitamente a ellas evaluar todos los efectos ambientales significativos de las políticas y los programas respecto de los cuales se alinearía el apoyo presupuestario y las medidas gubernamentales correspondientes encaminadas a reducir los efectos adversos y potenciar los efectos positivos. La evaluación debe incluir el examen de las consecuencias del impacto ambiental para la vulnerabilidad a las amenazas naturales, los efectos potenciales de éstas en las políticas y los programas, y las medidas de mitigación necesarias (**véase también la Nota de orientación 7:** Recuadro 4 (evaluación ambiental estratégica) y Recuadro 3 (análisis ambiental de país)).

Las conclusiones que se extraigan de estos análisis en lo relativo a los desastres contribuirán a informar el acuerdo de apoyo presupuestario y el correspondiente diálogo sobre políticas. Además, pueden indicar si se requiere más apoyo para el proyecto o asistencia técnica complementaria para reforzar la capacidad y los medios de gestión del riesgo de desastres, por ejemplo para apoyar el fortalecimiento de las instituciones y la legislación pertinentes, mejorar los sistemas de previsión climática y de alerta, impartir formación o desarrollar medidas de mitigación estructural.

## Etapa 2. Determinación de condicionalidades o indicadores de desempeño

Hay que tener en cuenta las consecuencias potenciales de los desastres y las oportunidades para mejorar la resiliencia ante los fenómenos extremos al determinar las condiciones del apoyo presupuestario, e incluir indicadores de productos y resultados y medidas políticas e institucionales.

Las condicionalidades pueden adoptar la forma de acciones previas que deben llevarse a cabo antes del primer desembolso de crédito y de criterios de ejecución que determinan el desembolso de los tramos posteriores del apoyo o la adopción de nuevas medidas de apoyo presupuestario. Cada vez más, estas condicionalidades se fundamentan en un subconjunto de las acciones, las metas y los resultados establecidos por los propios gobiernos beneficiarios en las políticas y los programas que se apoyan. En otros casos, el desembolso de los tramos de apoyo presupuestario se basa en una evaluación más general de los progresos globales efectuados en las estrategias clave como, por ejemplo, en la estrategia de reducción de la pobreza.

Hasta la fecha, las condicionalidades del apoyo presupuestario muy rara vez contienen aspectos relativos a los desastres, lo que refleja la limitada atención que reciben éstos en el conjunto de las políticas y las estrategias gubernamentales. No obstante, es fundamental tener en cuenta los efectos que un desastre potencial podría tener en el cumplimiento de otras condicionalidades determinadas, tanto para subrayar la importancia de permitir un cierto grado de flexibilidad respecto de las condicionalidades después de un desastre, como para estimular el diálogo sobre los modos de fortalecer la resiliencia ante los fenómenos extremos (véase el Recuadro 5). En países altamente expuestos, puede resultar apropiado establecer escenarios de desastre y examinar las consecuencias potenciales de los desastres para el conjunto de las políticas y los programas apoyados, y para los criterios de ejecución específicos frente a los cuales se concede el apoyo presupuestario. Incluso, cuando ocurren muy frecuentemente grandes desastres, puede resultar apropiado fijar primero unos criterios de ejecución más limitados. De forma más general, en países altamente expuestos a fenómenos extremos puede ser mejor fijar un conjunto de condicionalidades flexibles, que permitan compensar la falta de progresos en ciertas áreas con los avances en otras.

Las conclusiones del análisis de líneas de base (Etapa 1) y de este examen de las condicionalidades, pueden inducir a realizar un ajuste de las políticas y los programas respecto de los cuales está alineado el apoyo presupuestario y a incluir los criterios de ejecución correspondientes como condicionalidades adicionales. Por ejemplo, podría ser necesario desarrollar una estrategia global financiera de gestión del riesgo de desastres como parte de los esfuerzos encaminados a fortalecer la gestión pública financiera y la gestión macroeconómica. El desembolso de fondos de apoyo presupuestario en favor de una estrategia de reducción de la pobreza podría depender de una revisión del código de

<sup>5</sup> Transparencia Internacional. *Global Corruption Report: Special Focus on Corruption in Construction and Post-Conflict Reconstruction*. Londres: Pluto Press, 2005. Disponible en: [http://www.transparency.org/publications/gcr/download\\_gcr/download\\_gcr\\_2005](http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr/download_gcr_2005) (versión resumida en español disponible en: [http://www.transparencia.org.es/INFORME%20GLOBAL%202005/Inf\\_Global\\_2005.htm](http://www.transparencia.org.es/INFORME%20GLOBAL%202005/Inf_Global_2005.htm))



edificación para exigir una mayor capacidad de resistencia ante fenómenos extremos de las correspondientes inversiones en la infraestructura. A nivel sectorial podría exigirse, por ejemplo, una mayor capacidad de previsión climática y una más intensa difusión de información en este ámbito como condición para brindar apoyo presupuestario al fortalecimiento de la producción agraria.

## Recuadro 5

### Los desastres: una amenaza potencial para el cumplimiento de las condicionalidades

Un gran desastre puede tener efectos de amplio alcance y amenazar potencialmente el cumplimiento exitoso de diferentes condicionalidades del apoyo presupuestario. A continuación se exponen algunos ejemplos:

#### *Desempeño macroeconómico*

- Pueden no alcanzarse las metas generales y sectoriales de crecimiento del producto interior bruto.
- La tasa de inflación puede superar la tasa objetivo.

#### *Reducción de la pobreza*

- Puede no lograrse la reducción prevista en el porcentaje de la población que vive por debajo del umbral de la pobreza (**véase la Nota de orientación 3**).

#### *Gestión financiera pública*

- Es posible que los recursos presupuestarios sean reasignados para contribuir a financiar actividades de socorro y rehabilitación y que esto conduzca a:
  - que no se logren las mejoras previstas, globales o sectoriales, en la diferencia entre los gastos planificados y los gastos reales;
  - que no se cumplan determinados requisitos mínimos para la asignación de recursos para programas o sectores particulares (p. ej., salud, educación); o
  - que determinadas iniciativas estén infrafinanciadas.
- Si son necesarios recursos adicionales para ayudar a financiar actividades de socorro y rehabilitación, pueden no alcanzarse las reducciones deseadas en el déficit presupuestario y el endeudamiento interno.
- Pueden no lograrse las reducciones previstas en el déficit de las empresas estatales como consecuencia de los daños y los problemas de operación relacionados con los desastres (véase también el Recuadro 2).
- La menor productividad y la posible suspensión temporal de determinados tipos de impuestos para impulsar la recuperación pueden contribuir a que no se alcancen las metas de ingresos tributarios.
- La desviación de la atención puede dar lugar a un retraso en los progresos de las reformas fiscales y de gestión financiera.

#### *Desarrollo del sector privado*

- Pueden no lograrse los incrementos deseados en las tasas de inversión directa nacional y en el extranjero si el desastre causa daños importantes en la infraestructura y afecta negativamente a la percepción del clima de inversión.

#### *Desarrollo del sector financiero*

- Cuando las instituciones de microfinanzas poseen amplias carteras de clientes altamente vulnerables, un desastre puede entorpecer los avances en la expansión de las microfinanzas y ocasionar problemas de liquidez.

#### *Educación*

- La derivación de recursos presupuestarios y la pérdida de centros escolares pueden impedir que se logren las mejoras planificadas en la proporción de alumnos por clase.
- Los incrementos previstos en el porcentaje de niños en edad escolar que asisten a la escuela pueden no producirse temporalmente cuando se retira a los niños de la escuela para que ayuden a sus familias.

#### *Agricultura y desarrollo rural*

- Pueden no lograrse las mejoras previstas en la infraestructura de comercialización (p. ej., carreteras) como consecuencia de los daños relacionados con los desastres.

### **Etapas 3. Coordinación del trabajo con otras organizaciones de desarrollo**

Se debe examinar si otras organizaciones de desarrollo han abordado y, cómo, las cuestiones relativas a los desastres en sus programas de apoyo. Se debe asimismo distribuir y coordinar el trabajo analítico correspondiente y procurar armonizar los criterios de ejecución pertinentes y los correspondientes requisitos de seguimiento y presentación de informes, velando por que los criterios elegidos tomen debidamente en cuenta el riesgo de desastres y, si procede, acordando criterios de ejecución específicos en materia de gestión del riesgo de desastres. La armonización de los donantes respecto de unos objetivos de reducción del riesgo de desastres realistas, pertinentes y apropiados, y de los correspondientes indicadores de desempeño, es un importante elemento para asegurar que dichos objetivos se alcancen con éxito.

### **Etapas 4. Determinación y evaluación del riesgo**

En los países altamente expuestos a fenómenos extremos, se debe analizar el riesgo de desastres y las consecuencias de desastres potenciales para otras formas de riesgo, sobre la base del trabajo ya realizado en la Etapa 1. Velar por que las políticas y los programas frente a los cuales se alinea el apoyo presupuestario incluyan medidas de mitigación apropiadas (o que éstas se incluyan en otras iniciativas) y determinar indicadores para realizar un seguimiento del riesgo de alta probabilidad.

Frecuentemente, a las organizaciones de desarrollo les preocupa particularmente el riesgo fiduciario, que puede intensificarse si la planificación para los desastres no es adecuada, pues en casos de desastre es posible que se asigne un nuevo destino a los recursos de apoyo presupuestario. Por otro lado, los recursos de apoyo presupuestario pueden resultar menos eficaces de lo previsto, cuando se utilizan según lo planificado pero la financiación total para las políticas y los programas apoyados se reduce después de un desastre. La amenaza de desastres también puede intensificar otras formas de riesgo –incluidos el riesgo de operación, de desarrollo, macroeconómico y de gobierno– y, potencialmente, debilitar los progresos en cualquier nivel del marco de resultados (véase más abajo), impidiendo así que los insumos conduzcan a las actividades deseadas, las actividades a los productos, los productos a los resultados, o los resultados a los efectos (véase también la **Nota de orientación 6**, Recuadro 3).

### **Etapas 5. Desarrollo de un marco de resultados o de evaluación del desempeño**

El marco de resultados o de evaluación del desempeño debe incluir todos los resultados y los efectos de reducción del riesgo de desastres previstos explícitamente y los correspondientes indicadores de seguimiento y evaluación, datos de referencia y necesidades de recopilación de datos. Por otro lado, debe basarse directamente en el marco de resultados para la Estrategia de País de la organización de desarrollo (véase la **Nota de orientación 4**) o, si es muy distinto, en el marco de resultados para las políticas y los programas frente a los cuales está alineado el apoyo presupuestario. Según lo expuesto en la Etapa 2, en países altamente amenazados, todas las condicionalidades y todos los indicadores de desempeño deben ajustarse a la realidad, a fin de reflejar adecuadamente el riesgo de desastres. Además, deben incluirse indicadores específicos para realizar un seguimiento del riesgo residual de desastres, según se establece en la Etapa 4, y los indicadores necesarios para medir los efectos de las políticas y los programas apoyados en los grupos vulnerables a las amenazas (véase la Etapa 1).

### **Etapas 6. Ejecución**

En colaboración con el gobierno, es preciso verificar las consecuencias, en términos de vulnerabilidad a las amenazas, de las políticas y los programas apoyados, el desempeño de los componentes de reducción del riesgo de desastres (y si se están cumpliendo los compromisos en materia de gasto) y los efectos de cualquier desastre que ocurra. Debe estimularse la realización de los ajustes necesarios, ya sea en las políticas y los programas o en los criterios de ejecución correspondientes.

A diferencia de los programas de préstamos de ajuste relativamente inflexibles de las décadas de 1980 y 1990, la orientación a la obtención de resultados de las herramientas de apoyo presupuestario más recientes alienta a modificar los programas frente a los cuales está alineado el apoyo presupuestario, y los correspondientes indicadores de desempeño, cuando cambian las circunstancias. Este enfoque resulta particularmente beneficioso cuando ocurre un desastre que puede causar un trastorno considerable a corto plazo al destruir la infraestructura física e impedir el normal funcionamiento de un país y al hacer necesaria la adopción de decisiones normativas que pueden ser difíciles. Por ejemplo, un gobierno puede decidir ampliar la disponibilidad global de créditos para apoyar la recuperación de la producción y refinanciar microcréditos, en lugar de restringir el crecimiento monetario para poner freno a las presiones inflacionistas que surgen después de un desastre por la escasez de alimentos y el auge del sector de la construcción, impidiendo así que se alcancen las metas de inflación. Otra posibilidad es que el gobierno decidiera mantener la situación presupuestaria de ese momento para cumplir las condicionalidades del apoyo presupuestario, aunque una política fiscal expansionista fuera, de hecho, más apropiada temporalmente.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Para un examen más detallado, véase: Benson, C. y Clay, E. J. *Understanding the Economic and Financial Impacts of Natural Disasters*. Disaster Risk Management Series No. 4. Washington D. C.: Banco Mundial, 2004. Disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS\\_IBank\\_Servlet?pcont=details&eid=000012009\\_20040420135752](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000012009_20040420135752)

Después de un desastre debe evitarse, en la medida de lo posible, reducir o cancelar totalmente el apoyo presupuestario, e incluso aplazar los desembolsos, pues esto sólo exacerbaría las dificultades financieras y causaría trastornos a las iniciativas de desarrollo prioritarias. No obstante, es necesario entender que un gobierno puede afrontar determinadas dificultades de absorción, como consecuencia de los efectos combinados de la capacidad potencialmente reducida y el notable aumento del flujo de recursos externos. La provisión de apoyo presupuestario adicional específicamente en la respuesta a un desastre requiere un diseño cuidadoso, a fin de asegurar que los desembolsos sean oportunos y contribuyan a fortalecer las prácticas y la capacidad de gestión del riesgo de desastres (véase el Recuadro 6).

## Recuadro 6

### Responder a desastres con apoyo presupuestario

A veces, después de los desastres, se proporciona apoyo presupuestario, fundamentalmente con la intención de brindar una ayuda de desembolso rápido que permita responder con inmediatez a los desequilibrios en la balanza de pagos y cambiarios. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI), desde 1962, ofrece asistencia en casos de emergencia relacionados con desastres para hacer frente a las dificultades financieras en los mercados de divisas debidas a la disminución de los ingresos por exportaciones o al aumento de las importaciones. Entre 1995 y 2005, el FMI concedió 11 préstamos de este tipo, por un valor total de 980 millones de dólares estadounidenses en términos nominales.<sup>7</sup>

Sin embargo, una evaluación realizada recientemente por el Banco Mundial revela que sus desembolsos para los préstamos de apoyo a la balanza de pagos después de los desastres han sido mucho más lentos de lo previsto. En total, el Banco Mundial ha concedido 15 préstamos de este tipo para estabilizar la situación macroeconómica y facilitar la recuperación. La evaluación pone de manifiesto que “a pesar del hincapié hecho en el desembolso rápido de los fondos, el apoyo a la balanza de pagos ha requerido como media alrededor de 7 meses (214 días) para hacerse efectivo y 2,4 años (860 días) para alcanzar su conclusión y, por lo tanto, no ha satisfecho las intenciones institucionales de ser un medio eficaz para la transferencia rápida de recursos a los países afectados”.<sup>8</sup>

Además, gran parte del apoyo presupuestario después de los desastres parece concederse sin ningún tipo de condicionalidades que apoyen el fortalecimiento de la gestión subyacente del riesgo de desastres: evidentemente, es una oportunidad perdida. No obstante, el Banco Mundial está desarrollando actualmente un préstamo de contingencia para la gestión y la recuperación de desastres, una forma especializada de préstamo de desembolso rápido para políticas de desarrollo a la que los gobiernos podrán acceder después de un desastre. A diferencia de anteriores operaciones de apoyo presupuestario del Banco después de desastres, la concesión de estos préstamos estaría vinculada a condicionalidades relativas al desarrollo de una capacidad de gestión del riesgo y, posiblemente, incluiría la asistencia técnica correspondiente. Además, en el marco del Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR, Servicio mundial para la reducción y la recuperación de desastres) (Track III), está previsto proporcionar apoyo presupuestario después de los desastres a países de bajos ingresos, como parte de un servicio de apoyo para la financiación de la recuperación (Standby Recovery Financing Facility). Los países beneficiarios deberán cumplir determinadas condiciones en lo relativo a la gestión ex-ante del riesgo. El GFDRR fue creado en septiembre de 2006 por el Banco Mundial y la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) de las Naciones Unidas (véase la **Nota de orientación 1**).

Otra posibilidad es brindar un apoyo presupuestario posterior a los desastres prenegociado, que ofrezca oportunidades para el desembolso rápido e incluya incentivos para mejorar la gestión del riesgo de desastres. Por ejemplo, un proyecto de gestión del riesgo de desastres del Banco Mundial para Viet Nam, aprobado en 2005, cuenta con un servicio de desembolso rápido para la reconstrucción de infraestructuras públicas de pequeña escala después de un desastre, y ayuda así a hacer frente a las repetidas deficiencias financieras en los recursos públicos y a fortalecer la gestión presupuestaria en casos de desastre. En la segunda fase de este proyecto (2009-2012), si el gobierno lo solicita, podrán proporcionarse fondos adicionales para la reconstrucción después de un desastre de acuerdo con el mecanismo gubernamental de desembolso para el presupuesto estatal de contingencia de hecho, en forma de apoyo presupuestario.

<sup>7</sup> FMI. *Asistencia de emergencia del FMI: Apoyo a la recuperación en situaciones de catástrofe natural o de postconflicto. Ficha técnica*. Washington D. C.: Fondo Monetario Internacional (FMI), 2005. Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/conflic.htm>

<sup>8</sup> Banco Mundial. *Hazards of Nature, Risks to Development: An IEG Evaluation of World Bank Assistance for Natural Disasters*. Washington, D. C.: Banco Mundial, Grupo Independiente de Evaluación, 2006, pág. 32 (traducción no oficial). Disponible en: <http://www.worldbank.org/ieg/naturaldisasters/report.html> (Resumen en español disponible en: [http://www.worldbank.org/ieg/naturaldisasters/docs/executive\\_summary\\_spanish.pdf](http://www.worldbank.org/ieg/naturaldisasters/docs/executive_summary_spanish.pdf))

## Etapa 7. Evaluación

Sobre la base de la experiencia adquirida, se debe examinar:

- si se han analizado y abordado adecuadamente el riesgo de desastres y las consecuencias de las políticas y los programas apoyados sobre la vulnerabilidad;
- los beneficios y los logros relativos a todas las condicionalidades relacionadas específicamente con la reducción del riesgo de desastres;
- cómo han afectado los desastres ocurridos durante el período de apoyo presupuestario al uso del mismo, a sus resultados y a su eficacia, y el desempeño de los procesos subyacentes, incluidas las actividades de seguimiento y la gestión presupuestaria y macroeconómica del gobierno;
- si la sostenibilidad de los logros está potencialmente amenazada por futuros desastres; y
- los efectos de las políticas y los programas apoyados en la vulnerabilidad a las amenazas naturales.

### Etapa repetida: Consulta permanente a las partes interesadas

En la determinación de la forma y las características precisas del apoyo presupuestario, y durante el seguimiento y la evaluación posteriores, hay que promover el diálogo sobre cuestiones relativas a los desastres. La nueva forma de apoyo presupuestario hace cada vez más hincapié en el diálogo de política con los gobiernos, y ofrece así oportunidades para debatir el tema de la gestión del riesgo de desastres y estimular, si corresponde, la adopción de buenas prácticas en las políticas y programas respecto de los cuales está alineado el apoyo presupuestario. En el debate debe examinarse si, en el caso de ocurrir un desastre, es posible cumplir las condicionalidades y alcanzar las metas y los objetivos más amplios de las políticas y los programas apoyados. Además, se deben estudiar las formas de promover una mayor resiliencia ante los fenómenos extremos y la sostenibilidad de los logros, a través de las políticas y los programas o mediante iniciativas complementarias. Los debates deben basarse en las consultas pertinentes sobre desastres realizadas para preparar la Estrategia de País por la organización de desarrollo (véase la **Nota de orientación 4**), así como en las consultas sobre el tema llevadas a cabo por el gobierno para preparar su estrategia de reducción de la pobreza (véase la **Nota de orientación 3**). El proceso de consulta debe dar voz a los grupos pobres y marginados, que con frecuencia son de los más vulnerables a las amenazas naturales, y a otras partes interesadas pertinentes.

## 3. Factores críticos para el éxito

- *Las organizaciones de desarrollo deben responsabilizarse en mayor grado de las pérdidas ocasionadas por los desastres.* Los límites de la responsabilidad de los organismos de ayuda son cada vez más difusos, a medida que la asistencia externa se brinda crecientemente en forma de apoyo presupuestario y no es posible relacionar, por ejemplo, determinados edificios o elementos de la infraestructura con donantes concretos. Sin embargo, las organizaciones de desarrollo son responsables de asegurar que sus recursos se utilicen con la mayor eficacia posible y, por lo tanto, de velar por que los códigos y las prácticas de construcción del gobierno beneficiario sean adecuados y que, de forma más general, las prácticas de gestión del riesgo de desastres, incluidos los mecanismos para estudiar el riesgo financiero, sean apropiadas.
- *Los gobiernos y la sociedad civil de los países altamente expuestos a fenómenos extremos deben considerar la reducción del riesgo de desastres una prioridad.* Cada vez más, el apoyo presupuestario está directamente alineado con el desarrollo nacional y sectorial y las Estrategias de Reducción de la Pobreza. Por ello, es importante que los gobiernos y la sociedad civil de los países altamente expuestos a fenómenos extremos den prioridad a la reducción del riesgo, como problema crítico de desarrollo, y desarrollen las correspondientes políticas, capacidades y disposiciones legislativas e institucionales. Las organizaciones de desarrollo deben estudiar posibles incentivos para alentar a los gobiernos en este proceso, apoyar los esfuerzos encaminados a consolidar los conocimientos y la comprensión de las cuestiones relativas a las amenazas, y llevar a cabo las actividades correspondientes de sensibilización para promocionar los beneficios de la reducción del riesgo de desastres, por ejemplo facilitando el establecimiento de redes de portavoces comprometidos de la sociedad civil y cooperando con ellas.
- *Es necesario fijar metas de reducción del riesgo de desastres reconocidas internacionalmente.* La coherencia de los principales objetivos de desarrollo, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cada vez es mayor, lo que proporciona un enfoque común a los donantes y los gobiernos. Para asegurar la mayor consideración del riesgo de desastres (véase la **Nota de orientación 3**) y responsabilizar a los gobiernos y a las organizaciones de desarrollo, sería importante establecer objetivos similares para la reducción del riesgo de desastres o incorporar explícitamente aspectos de la reducción del riesgo de desastres en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estos objetivos podrían incluirse en los marcos de gestión basada en resultados y de evaluación del desempeño de los gobiernos y las organizaciones de desarrollo.

- *Los acuerdos sobre los principios de buenas prácticas en la provisión de apoyo presupuestario deben incluir objetivos de reducción del riesgo de desastres.* Las iniciativas internacionales encaminadas a armonizar y coordinar los enfoques de los donantes respecto al apoyo presupuestario y las buenas prácticas correspondientes –por ejemplo, del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), de la Asociación Estratégica para África (SPA) y del Programa de Gasto Público y Responsabilidad Financiera (PEFA en su sigla en inglés)–, deben incluir principios de buenas prácticas en la evaluación del riesgo de desastres y apoyo a las medidas correspondientes para el fortalecimiento de la resiliencia ante los fenómenos extremos.
- *Pueden ser necesarios proyectos adicionales y asistencia técnica para apoyar más directamente la reducción del riesgo de desastres.* Puede ser útil considerar un apoyo complementario en forma de proyectos y asistencia técnica para fortalecer los medios y la capacidad de gestión del riesgo de desastres, por ejemplo para apoyar el desarrollo de las instituciones, la legislación o medidas de transferencia del riesgo financiero, impartir formación, ejecutar medidas de mitigación estructural o modernizar estructuras ya existentes. El uso de otros instrumentos es particularmente importante en países poco comprometidos con la reducción del riesgo de desastres y en países con sistemas de gobierno descentralizados, pero ineficaces, en los que el compromiso nacional con la reducción del riesgo de desastres posiblemente no se traduzca en acciones en el ámbito local.

## Recuadro 7

### Terminología sobre amenazas y desastres

Quienes trabajan en el ámbito de los desastres, reconocen de forma generalizada que la terminología sobre amenazas y desastres se utiliza sin coherencia en todo el sector, como consecuencia de la participación de profesionales e investigadores de una amplia gama de disciplinas. En las presentes Notas de orientación, los términos principales se utilizan con el significado siguiente:

Llamamos *amenaza*, *peligro* o *fenómeno natural* (*hazard*, en inglés) a los eventos geofísicos, atmosféricos o hidrológicos (p. ej., un terremoto, un deslizamiento de tierras, un tsunami, un huracán, una onda de marea, una inundación o una sequía) que poseen el potencial de causar daños o pérdidas.

La *vulnerabilidad* es el potencial para sufrir daños o pérdidas, y está relacionada con la capacidad para anticiparse a un peligro, hacerle frente, resistir al mismo y recuperarse de sus efectos. Tanto la vulnerabilidad como su antítesis, la *resiliencia*, están determinadas por factores físicos, ambientales, sociales, económicos, políticos, culturales e institucionales.

Un *desastre* es la ocurrencia de un fenómeno natural extremo, con efectos en las comunidades vulnerables, que causa daños considerables, trastornos y eventualmente heridos o muertos, y que deja a las comunidades afectadas en una situación de incapacidad para funcionar con normalidad sin asistencia externa.

El *riesgo de desastres* depende de las características y la frecuencia de los fenómenos que se producen en un lugar específico, así como de la naturaleza y el grado inherente de vulnerabilidad o resiliencia de los elementos en riesgo.

La *mitigación* abarca las medidas estructurales (físicas) o no estructurales (p. ej., planificación del uso de la tierra, educación de la población) que se adoptan para minimizar los efectos adversos de peligros naturales potenciales.

La *preparación* abarca las actividades realizadas y las medidas adoptadas antes de producirse un evento, a fin de preverlo, así como alertar y evacuar a las personas y asegurar los bienes cuando existe una amenaza concreta, y velar por una respuesta eficaz (p. ej., almacenar suministros alimentarios).

El *socorro*, la *rehabilitación* y la *reconstrucción* abarcan las medidas adoptadas después de un desastre a fin de, respectivamente, salvar vidas y atender a las necesidades humanitarias inmediatas, restablecer las actividades habituales, y restablecer la infraestructura física y los servicios.

El *cambio climático* es un cambio significativo, desde el punto de vista estadístico, en los valores medios o la variabilidad del clima en un lugar o región durante un período de tiempo prolongado, ya sea que se deba a los efectos directos o indirectos de las actividades humanas sobre la composición de la atmósfera terrestre o a la variabilidad natural.

## Otras lecturas

BID et al. *The Economics of Disaster Mitigation in the Caribbean: Quantifying the Benefits and Costs of Mitigating Natural Hazard Losses*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización de los Estados Americanos (OEA) y Banco Mundial, 2005. Disponible en:

[http://www.oas.org/dsd/MinisterialMeeting/Documents/economics\\_disaster\\_mitigation\\_caribb\\_full\\_report.pdf](http://www.oas.org/dsd/MinisterialMeeting/Documents/economics_disaster_mitigation_caribb_full_report.pdf)

Banco Mundial. *Good Practice Note for Development Policy Lending: Results in Development Policy Lending*. Washington D. C.:

Banco Mundial (2005). Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/578280-1120680791169/20573848/GPN%20on%20Results%20-%20E%20edits.pdf>

DFID. *Poverty Reduction Budget Support – A DFID policy paper*. Londres: Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno Británico (DFID), 2004a. Disponible en: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/prbspaper.pdf>

DFID. *Managing Fiduciary Risk When Providing Poverty Reduction Budget Support*. Londres: Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno Británico (DFID), 2004b. Disponible en: <http://www.dfid.gov.uk/aboutDFID/organisation/pfma/pfma-fiduciary-briefing.pdf>

DFID et al. *Partnerships for poverty reduction: rethinking conditionality – A UK policy paper*. Londres: Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno Británico (DFID), Foreign and Commonwealth Office y HM Treasury, 2005. Disponible en: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/conditionality.pdf>

DFID. *Evaluation of DFID's Policy and Practice in Support of Gender Equality and Women's Empowerment: Thematic Studies – Volume III*. Evaluation Report EV 669. Londres: Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno Británico (DFID), 2006. Disponible en: <http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/files/ev669-volumeiii.pdf>

IDD y asociados. *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report – A Joint Evaluation of General Budget Support 1994–2004*. Birmingham, Reino Unido: University of Birmingham, International Development Department (IDD), 2006. Disponible en: <http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/files/gbs-synthesis-report.pdf>

Lavergne, R. y Alba, A. *CIDA Primer on Program-Based Approaches*. Quebec: Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), 2003. Disponible en: [http://www.acdicida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/CapacityDevelopment2/\\$file/Program%20Based%20Approaches-E.pdf](http://www.acdicida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/CapacityDevelopment2/$file/Program%20Based%20Approaches-E.pdf)

Payne, L. y Neville, S. *Aid Instruments, Social Exclusion and Gender: Background Paper for DFID's internal guidance on Aid Instruments*. Social Development Direct, 2006. Disponible en: <http://www.dfid.gov.uk/mdg/aid-instruments-gender.pdf>

Esta Nota de orientación ha sido escrita por Charlotte Benson. La autora desea agradecer a Sheila Ahmed (Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno Británico, DFID), y a los miembros del Grupo Consultivo del proyecto y de la Secretaría de ProVention Consortium, su inestimable asesoramiento y sus útiles comentarios. Se reconoce con gratitud el apoyo financiero de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), el DFID, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega y la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (Asdi). Las opiniones expresadas son las de la autora y no representan necesariamente los puntos de vista de los revisores o los organismos de financiación.

Las *Herramientas para la integración de la reducción del riesgo de desastres* abarcan una serie de 14 Notas de orientación preparadas por ProVention Consortium y destinadas a organizaciones de desarrollo que deseen adaptar las herramientas de valoración inicial y evaluación de proyectos, para integrar la reducción del riesgo de desastres en sus actividades de desarrollo en países altamente expuestos a fenómenos extremos. La serie abarca los siguientes temas: 1) Introducción; 2) Recopilación y utilización de información sobre amenazas naturales; 3) Estrategias de reducción de la pobreza; 4) Programación por países; 5) Gestión del ciclo del proyecto; 6) Marco lógico y matriz de resultados; 7) Evaluación ambiental; 8) Análisis económico; 9) Análisis de la vulnerabilidad y la capacidad; 10) Enfoques centrados en la sostenibilidad de los medios de subsistencia; 11) Evaluación del impacto social; 12) Planes de construcción, normas de edificación y selección de emplazamientos; 13) Evaluación de iniciativas de reducción del riesgo de desastres; y 14) Apoyo presupuestario. La serie completa de Notas de orientación, junto con el estudio de antecedentes de Charlotte Benson y John Twigg "Measuring Mitigation": *Methodologies for assessing natural hazard risks and the net benefits of mitigation - A scoping study*, está disponible en <http://www.proventionconsortium.org/?pageid=37&publicationid=33#33>



**Secretaría de ProVention Consortium**  
Apartado postal 372, 1211 Ginebra 19, Suiza  
Correo electrónico: [provention@ifrc.org](mailto:provention@ifrc.org)  
Sitio web: [www.proventionconsortium.org](http://www.proventionconsortium.org)