

# Gestión del ciclo del proyecto

## Nota de orientación 5

*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 examina herramientas para incorporar el riesgo de desastres en el conjunto del ciclo del proyecto, particularmente en las fases de planificación. En este contexto, explica el enfoque del ciclo del proyecto y orienta respecto de la integración de la gestión del riesgo de desastres en el mismo. La Nota se dirige principalmente a las personas que trabajan en el diseño y la gestión de proyectos de organizaciones de desarrollo, pero es también útil para empleados gubernamentales y personal de organizaciones privadas. En otras Notas de la serie se abordan las herramientas específicamente relacionadas con aspectos de la planificación de proyectos y programas.*

## 1. Introducción

El brusco aumento de la frecuencia y los efectos de los grandes desastres a lo largo de las últimas décadas constituye una amenaza reconocida para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. Todos los años, los organismos donantes y operacionales invierten miles de millones de dólares en el socorro y la rehabilitación, sabiendo que muy posiblemente sus proyectos de desarrollo resultarán dañados por desastres naturales. A pesar de ello, muchas organizaciones de desarrollo han tardado en establecer la reducción del riesgo de desastres como objetivo esencial y en adoptar medidas encaminadas a proteger sus proyectos frente a las amenazas. Sin embargo, incorporar la gestión del riesgo en los proyectos de desarrollo no tiene que resultar muy costoso, y puede lograrse a través de diversas herramientas habituales de la planificación de proyectos, poco o nada modificadas.

Para determinar, evaluar y reducir los riesgos de todo tipo asociados a las amenazas, que podrían afectar a los resultados de los proyectos y a los grupos beneficiarios, las organizaciones de desarrollo deben adoptar, en zonas altamente expuestas a fenómenos extremos, un enfoque sistemático de gestión del riesgo de desastres integrado –no suplementario o aislado– en la labor de desarrollo.

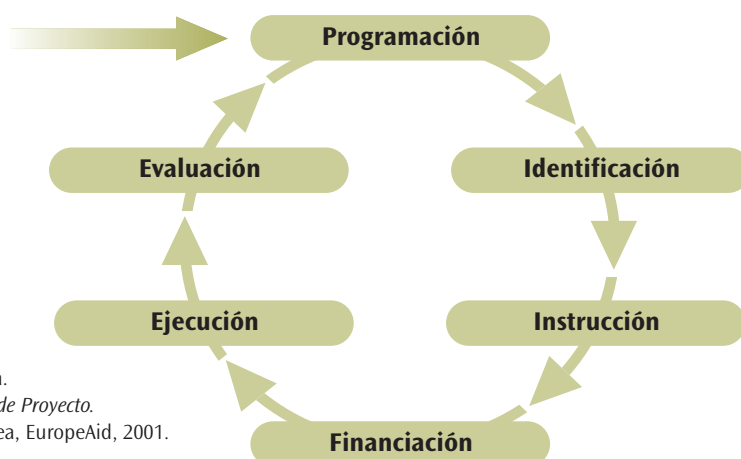
## 2. El ciclo del proyecto

Un proyecto es “una serie de actividades encaminadas a alcanzar objetivos claramente definidos en un período de tiempo dado y con un presupuesto determinado”.<sup>1</sup> En realidad, esta simple definición abarca una enorme variedad de tipos de proyectos en lo relativo al alcance, los objetivos, los enfoques y los métodos. Sin embargo, son muchos los elementos básicos comunes a todos ellos.

El “ciclo del proyecto” es una forma de ver los elementos principales que tienen en común los proyectos y su interrelación ordenada. La formulación exacta del ciclo y de sus fases varía de un organismo a otro. No obstante, en la Figura 1 se exponen los componentes básicos.

<sup>1</sup> Comisión Europea (2004), (traducción no oficial).

**Figura 1 El ciclo del proyecto**



Fuente: Comisión Europea.  
Manual: *Gestión del Ciclo de Proyecto*.  
Bruselas: Comisión Europea, EuropeAid, 2001.

- **Programación.** Establecimiento de orientaciones y principios generales de la cooperación, acuerdo de áreas sectoriales y temáticas prioritarias, y esbozo de las ideas generales para los proyectos y programas.
- **Identificación.** En el marco del programa, se analizan los problemas, las necesidades y los intereses de posibles partes interesadas, y se determinan y seleccionan ideas para proyectos y otras acciones. Se decide si estudiar o no con más detalle las opciones desarrolladas.
- **Instrucción<sup>2</sup> (o preparación o valoración inicial).** Se examinan todos los aspectos importantes de la idea, teniendo en cuenta los puntos de vista de las partes interesadas, la pertinencia de la idea en lo relativo a los problemas, su factibilidad y otras cuestiones. Se desarrollan marcos lógicos o de gestión basada en resultados y planes de actividades y ejecución, y se calculan los insumos necesarios. Se decide si continuar o no con el proyecto. Algunas organizaciones denominan a esta fase del ciclo del proyecto “preparación” o “formulación”, y utilizan el término “instrucción” de forma más restringida para referirse a la revisión de toda la planificación realizada hasta ese momento y a la decisión consiguiente de seguir o no adelante.
- **Financiación.** Sobre la base de la valoración inicial, las partes pertinentes deciden si financiar o no el proyecto. A veces, a esta fase se la denomina “negociación” o “aprobación”, y en ella pueden participar tanto el organismo ejecutor como otras partes interesadas. (Obsérvese que la financiación no siempre es una fase aparte, y que las decisiones financieras pueden adoptarse en diferentes puntos del ciclo –p. ej. al final de las fases de identificación o valoración inicial–, dependiendo de los procedimientos seguidos).
- **Ejecución.** Con los recursos acordados, se llevan a cabo las actividades planificadas para alcanzar los objetivos. Se evalúan los progresos a través de un seguimiento, a fin de poder realizar ajustes de acuerdo con las nuevas circunstancias. Al final de la ejecución se decide si concluir o prolongar el proyecto.
- **Evaluación.** Para estimar los logros y el impacto del proyecto se examinan la pertinencia de los objetivos y el grado en que se han conseguido, el aprovechamiento de los recursos, la eficacia, los efectos y la sostenibilidad. Sobre la base de este examen se decide si continuar, modificar o detener un proyecto. Las conclusiones correspondientes se tienen en cuenta para planificar y ejecutar proyectos similares.

La mayoría de los organismos adoptan un enfoque de “Gestión del ciclo del proyecto”: una secuencia de acciones encaminadas a desarrollar, ejecutar y evaluar proyectos que conduce, a su vez, a nuevos proyectos. El objetivo de la gestión del ciclo del proyecto es mejorar la gestión de los proyectos (y programas) asegurando que durante el diseño y la ejecución sean tenidas en cuenta todas las cuestiones y circunstancias pertinentes. En la práctica, la gestión del ciclo del proyecto se compone de un conjunto de conceptos, técnicas y actividades de diseño y gestión que se utilizan para apoyar la adopción de decisiones fundadas.

Los proyectos no se preparan de forma aislada. Siempre existe un enfoque nacional o sectorial que establece el marco en el cual pueden diseñarse. Habitualmente, los gobiernos nacionales, los organismos donantes internacionales y muchas organizaciones no gubernamentales formalizan este enfoque como Estrategia de País, estableciendo prioridades claras y firmes respecto de las áreas en las cuales centrar la atención, los tipos de intervención, las modalidades de asociación y otras cuestiones operacionales (véase la **Nota de orientación 3**). También es posible que los proyectos deban adecuarse a una serie de políticas o estrategias intersectoriales adicionales (p. ej. de género, protección ambiental, participación) adoptadas por el organismo correspondiente.

<sup>2</sup> “Instrucción” es el término utilizado para “appraisal” por la Comisión Europea en la fuente citada. Sin embargo, en el resto de la Nota, y en toda la serie, se utiliza el término “valoración inicial”.

Actualmente, el principal canal de asistencia para el desarrollo de algunos donantes y entidades crediticias bilaterales y multilaterales es la ayuda para los programas de país. Más que para actividades específicas de proyectos, esta ayuda abarca contribuciones a un país para su desarrollo general e incluye apoyo presupuestario y a la balanza de pagos (**véase la Nota de orientación 14**).

## Incorporación de la gestión del riesgo de desastres en el ciclo del proyecto

La gestión del riesgo de desastres debe tenerse en cuenta en todas las fases del ciclo del proyecto. Las fases iniciales de planificación (programación, identificación, valoración inicial (instrucción); véase la Figura 1) constituyen los puntos de entrada clave para integrar cuestiones relacionadas con el riesgo de desastres en los proyectos. No obstante, no debe desatenderse el riesgo de desastres durante las demás fases (financiación, ejecución y evaluación) y las diferentes actividades que se llevan a cabo como parte de las mismas. Las diferentes fases del ciclo del proyecto no son independientes, sino que forman parte de un proceso de planificación, actuación y reflexión del que, en el caso ideal, se extraen enseñanzas que se integran en los nuevos proyectos.

En general, las directrices sobre gestión del ciclo del proyecto suponen explícitamente que existirá una fase de valoración inicial (o preparación) en la que se examinarán meticulosamente todas las cuestiones pertinentes. En la Tabla 1 se esbozan los aspectos principales que suelen abarcarse. Los resultados de la valoración inicial se presentan normalmente como documento de proyecto o propuesta de financiación formal, que se entrega para su aprobación a altos directivos o consejos.

Durante la fase de valoración inicial se suelen utilizar extensamente muchas herramientas que pueden resultar útiles para integrar la gestión del riesgo de desastres (p. ej. estimación económica, evaluación ambiental, análisis de la vulnerabilidad, análisis de medios de subsistencia comunitarios y evaluación del impacto social). También aquí es importante la información sobre amenazas. Los marcos lógicos y de resultados, comúnmente utilizados en el diseño de proyectos, abordan algunos tipos de riesgo explícitamente, aunque muchas veces de forma inadecuada. En la Tabla 1 se exponen posibles puntos de entrada para utilizar estas herramientas.

**Tabla 1 Elementos principales en la valoración inicial (preparación) del proyecto**

<b>Área de la valoración inicial (o preparación)</b>	<b>Cuestiones/aspectos principales</b>	<b>Herramientas de planificación/puntos de entrada para integrar la reducción del riesgo de desastres</b>
<b>Análisis de situación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Contexto normativo y programático: estrategias y objetivos normativos del organismo que planifica el proyecto, los gobiernos nacionales/locales y otros donantes y organismos internacionales que trabajan en el país o distrito correspondiente</li> <li>■ Revisión de iniciativas pertinentes (concluidas, en curso y planificadas) del organismo y otros; enseñanzas extraídas; complementariedad y vínculos con el proyecto propuesto</li> <li>■ Análisis de partes interesadas: opiniones de todos los posibles afectados por un proyecto, positiva o negativamente; cómo podrían resultar afectados</li> <li>■ Evaluación de la capacidad institucional de las instituciones responsables de la ejecución del proyecto</li> <li>■ Análisis de problemas: estado y aspectos negativos de una situación; relaciones causa-efecto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Información sobre amenazas naturales importantes que afectan al proyecto recopilada y analizada (<b>Nota de orientación 2</b>)</li> <li>■ Análisis de problemas (<b>Nota de orientación 6</b>)</li> <li>■ Análisis preliminar de partes interesadas (<b>Nota de orientación 6</b>)</li> <li>■ Estudio ambiental preliminar (<b>Nota de orientación 7</b>)</li> <li>■ Examen del fundamento económico de la intervención propuesta (<b>Nota de orientación 8</b>)</li> <li>■ Análisis de la vulnerabilidad y la capacidad generales (o a nivel nacional) (<b>Nota de orientación 9</b>)</li> <li>■ Determinación de los principales problemas de subsistencia que deben evaluarse (<b>Nota de orientación 10</b>)</li> <li>■ Determinación de los principales efectos sociales probables (<b>Nota de orientación 11</b>)</li> <li>■ Evaluación de las normas de construcción, la capacidad para legislar y hacen que se cumplan las leyes relativas a ordenación territorial y a códigos de edificación; y de la capacidad de construcción (<b>Nota de orientación 12</b>)</li> </ul>

### Área de la valoración inicial (o preparación)

#### Cuestiones/aspectos principales

#### Herramientas de planificación/puntos de entrada para integrar la reducción del riesgo de desastres

##### Descripción del proyecto y disposiciones de ejecución

- Análisis del propósito y los objetivos del proyecto, para determinar soluciones realistas a los problemas
- Selección de estrategias: análisis y descripción de las estrategias a utilizar para alcanzar los objetivos (y otros enfoques rechazados)
- Grupos beneficiarios: localización y características
- Componentes, actividades y plan de ejecución del proyecto
- Insumos y costos
- Productos, resultados y efectos previstos
- Indicadores de resultados; sistemas de seguimiento y evaluación
- Estructuras de coordinación y gestión; procedimientos organizacionales
- Plan propuesto de gestión financiera o de financiación
- Medidas complementarias del gobierno y los asociados en el proyecto

- Análisis de objetivos y análisis resumido de alternativas (**Nota de orientación 6**)
- Ampliación de conocimientos sobre los grupos beneficiarios mediante análisis adicionales de la vulnerabilidad y la capacidad, análisis de los medios de subsistencia sostenibles y métodos de evaluación del impacto social (**Notas de orientación 9, 10 y 11**)
- Determinación de los objetivos de seguridad frente a amenazas de las estructuras físicas, y de las medidas correspondientes para asegurar que el diseño elegido para los edificios y las disposiciones de ejecución satisfagan estos objetivos (**Nota de orientación 12**)
- Desarrollo de un plan de gestión ambiental y un programa de seguimiento (**Nota de orientación 7**)
- Desarrollo de un programa de participación pública y participación de las partes interesadas (**Notas de orientación 9, 10 y 11**)
- Determinación de las metas e indicadores de seguimiento y evaluación (**Nota de orientación 6**)
- Desarrollo de un plan de gestión del riesgo y de disposiciones de seguimiento del riesgo (**Nota de orientación 6**)

##### Factibilidad y sostenibilidad

- Viabilidad económica y financiera: análisis económico costo-beneficio o de rentabilidad; tasas de rentabilidad
- Impacto ambiental del proyecto; planes de gestión ambiental
- Factibilidad técnica; adopción de normas pertinentes; utilización de tecnologías apropiadas
- Aspectos socioculturales: reconocimiento de normas y comportamientos locales; consulta a partes interesadas; participación de los beneficiarios e identificación de los mismos con el proyecto; equidad de género; orientación del apoyo a los grupos vulnerables
- Gobierno: apoyo normativo; capacidades institucional y de gestión para obtener y mantener los resultados del proyecto
- Riesgos: factores clave no controlables directamente por el director del proyecto, que podrían afectar negativamente al proyecto en el presente o futuro; posibles efectos extremos del proyecto en la resiliencia comunitaria; medidas de gestión/mitigación del riesgo

- Investigación detallada de las características clave de las amenazas naturales en el área del proyecto y de los efectos potenciales de éstos en el proyecto y las comunidades (**Nota de orientación 2**)
- Evaluación ambiental, incluido el análisis ambiental de alternativas (**Nota de orientación 7**)
- Evaluación económica, incluido el análisis económico de alternativas (**Nota de orientación 8**)
- Análisis detallado de la vulnerabilidad y la capacidad (**Nota de orientación 9**)
- Evaluación y análisis detallados de los medios de subsistencia sostenibles, incluida la recopilación de datos del terreno. Análisis de las diferentes partes interesadas y talleres de diseño (**Nota de orientación 10**)
- Análisis integral del impacto social (**Nota de orientación 11**)
- Análisis detallado de la selección del emplazamiento del proyecto, del diseño de la construcción y de la capacidad de ejecución correspondiente (**Nota de orientación 12**)
- Análisis de riesgos e hipótesis (**Notas de orientación 6, 7, 8 y 12**)

Adaptación de: Comisión Europea (2004); Banco Mundial. *Guidelines for Completing the Project Appraisal Document*. Washington D. C.: Banco Mundial, 2002. Disponible en: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/37492/GuidelinesforCompletingProject.pdf>

La mayoría de las directrices operacionales de los diferentes organismos son explícitamente integrales y suponen que se tendrán en cuenta todos los aspectos pertinentes de un proyecto. En teoría, ello proporciona espacio para tener en cuenta el riesgo de desastres. En la práctica, sin embargo, la importancia de diferentes herramientas de valoración inicial en el conjunto de la misma varía ampliamente en función de:

- La naturaleza y el alcance del proyecto en cuestión.

- El nivel de recursos del organismo en cuestión, que puede limitar la variedad de aspectos que pueden tenerse en cuenta y el grado de detalle con el que puedan evaluarse.
- Los objetivos generales del organismo (p. ej., una organización de desarrollo que trabaje principalmente en la reducción de la pobreza, analizará un proyecto ante todo desde esa perspectiva).
- El tipo de proyecto (p. ej., el desarrollo de la infraestructura a gran escala normalmente requiere analizar extensamente los efectos ambientales y sociales, mientras que los proyectos de desarrollo social pueden centrarse en la participación de las comunidades en el diseño del proyecto).

Por otra parte, pueden existir grandes diferencias en la calidad de la preparación y la valoración inicial entre los diferentes organismos, e incluso en el seno de una organización; y tampoco debe suponerse que el personal se atenderá automáticamente a las directrices de su organismo. Normalmente, serán necesarios esfuerzos adicionales para institucionalizar plenamente la reducción del riesgo de desastres en el seno de las estructuras, los sistemas y la cultura de los organismos: un proceso comúnmente denominado “*mainstreaming*” o “integración”. En general, este proceso institucional no se conoce adecuadamente y se dispone de poca orientación al respecto, aunque recientemente se han desarrollado herramientas de apoyo y evaluación de este proceso (véase el Recuadro 1). Es esencial que la incorporación de la reducción del riesgo de desastres a escala de proyecto y de programa se vincule a la integración institucional u organizativa, pues ambas forman parte de un único proceso de mejora de la capacidad para abordar el riesgo de desastres.

#### Recuadro 1

#### Medir la integración organizativa de la reducción del riesgo de desastres

Recientemente, se han desarrollado dos herramientas para evaluar el grado de integración de la gestión del riesgo de desastres en el seno de las organizaciones de desarrollo y para estimular un mayor compromiso en este ámbito:

- *El método de evaluación expuesto en Mainstreaming disaster risk reduction: a tool for development organisations* (La Trobe y Davis) examina seis áreas clave de integración (política, estrategia, planificación geográfica, gestión del ciclo del proyecto, relaciones externas y capacidad institucional) y establece para cada una niveles de consecución de la integración, con indicadores.
- El *Marco Operativo para la Integración de la Gestión del Riesgo* (Wamsler) ofrece un modelo detallado e integral que aborda tanto la dimensión operacional como la institucional, e incluye indicadores y orientación respecto de la puesta en práctica de la gestión del riesgo. Escrito principalmente para organismos que trabajan en el desarrollo de asentamientos humanos, puede modificarse fácilmente para que puedan usarlo otras organizaciones de desarrollo de índole diversa.

Fuentes: La Trobe y Davis (2005); Wamsler (2006).

La planificación de proyectos requiere negociar y llegar a un acuerdo con diferentes partes interesadas, que pueden estar implicadas en la financiación, aprobación y ejecución del proyecto y beneficiarse del mismo (p. ej. donantes y organismos de crédito, gobiernos nacionales, asociados en la ejecución o subcontratistas, y comunidades beneficiarias). Por ejemplo, la negociación con los gobiernos nacionales posee una importancia crucial para decidir la forma y la composición de proyectos financiados a través de subsidios y préstamos multilaterales y bilaterales. Las partes en esta negociación no deben perder de vista que el riesgo de desastres es una cuestión intersectorial que, en medio de la competencia entre las demandas planteadas por otros problemas y grupos de intereses, puede pasarse por alto.

### 3. Nuevas herramientas para integrar la reducción del riesgo de desastres

En general, se reconoce que son necesarios enfoques coordinados para integrar los aspectos de la reducción del riesgo de desastres en las fases de planificación del ciclo del proyecto, a fin de apoyar la adaptación de las herramientas específicas del mismo. Últimamente se han adoptado en este ámbito enfoques innovadores, en particular en América Latina.

Básicamente, los dos enfoques utilizados son:

- **Listas de verificación.** Conjunto de preguntas sobre reducción del riesgo de desastres que deben responderse en la elaboración de los documentos de planificación de los proyectos.
- **Puntos de entrada.** Metodología del proceso de planificación, que asegura que se examinen las cuestiones pertinentes durante diferentes fases de la gestión del ciclo del proyecto.

La diferencia entre ambos enfoques no es grande y, en cierto modo, estriba en cuáles son los aspectos que recaban más atención. Los enfoques no se excluyen mutuamente. Normalmente, el segundo enfoque, centrado en el proceso, incluirá algún tipo de listas de verificación, pero es poco probable que se desarrollen estas listas para documentos particulares de un proyecto o fases del ciclo del proyecto independientemente del proceso de planificación en su conjunto. Cualquiera de los enfoques puede ser tan simple o complejo como los sistemas de diseño de programas o proyectos a los que se aplica.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha desarrollado una lista de preguntas de verificación para apoyar el análisis y la evaluación de las amenazas naturales, y de los riesgos correspondientes, en sus programas de préstamo (véase el Recuadro 2). Por su parte, la *Guía para la gestión del riesgo en proyectos de desarrollo rural*, de la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA), adopta un enfoque de puntos de entrada (véanse el Recuadro 3 y la Tabla 2). Actualmente, gobiernos y organismos de desarrollo están desarrollando otros modelos, pero éstos no están a disposición del público.

## Recuadro 2

### Listado de preguntas de verificación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la gestión del riesgo

Este enfoque, que se está empezando a utilizar actualmente, comprende una serie de preguntas sobre una amplia gama de cuestiones, a las que debe responderse durante la preparación de un proyecto. Las preguntas están agrupadas en tres apartados: “Antecedentes”, “Marco de referencia” y “Preguntas específicas”.

#### ■ Antecedentes (identificación y evaluación de las amenazas naturales)

La primera pregunta de este apartado pide determinar si el área o el sector del proyecto están afectados por amenazas naturales. Para responder a la misma, el equipo del proyecto debe determinar las amenazas, la población en riesgo, las áreas geográficas y los sectores económicos expuestos, las formas de vulnerabilidad más visibles, y la frecuencia, la intensidad y los efectos de desastres anteriores. Si se detecta una amenaza, el equipo del proyecto procede a responder al segundo conjunto de preguntas.

#### ■ Marco de referencia (marco de política e institucional)

Este apartado abarca cuatro preguntas, que evalúan la idoneidad de las políticas, instituciones y estrategias gubernamentales en relación con la vulnerabilidad, principalmente en el sector en el que se ejecutará el proyecto. También se evalúa la idoneidad de la información disponible para adoptar decisiones.

#### ■ Preguntas específicas

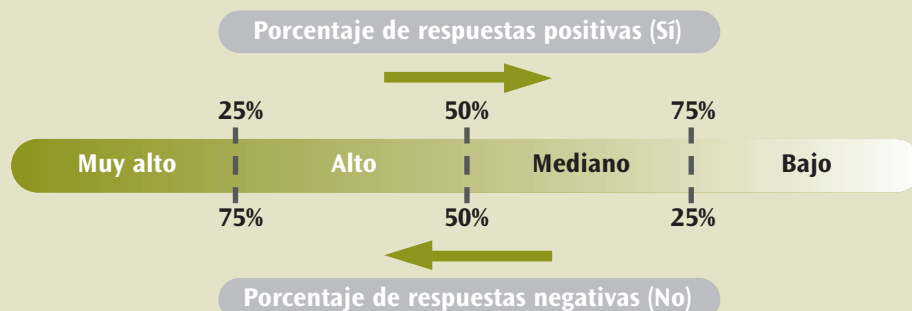
Este apartado contiene 19 preguntas, bajo tres epígrafes principales:

- El programa (análisis de medidas estructurales y no estructurales).
- Ejecución del programa (preguntas sobre el entorno institucional, los mecanismos de coordinación y planificación, incentivos y seguimiento).
- Viabilidad (técnica, institucional, socioeconómica, financiera)

El formato es relativamente sencillo. Se trata de una evaluación cualitativa de tan sólo tres niveles (“Sí”, “No”, “Parcial”), con espacio adicional para hacer comentarios. El BID admite que en la elaboración de los documentos de planificación de los proyectos no siempre se puede contestar a todas las preguntas de la lista, pues posiblemente no se disponga de la información necesaria. En algunos casos, ésta puede obtenerse con posterioridad a través de otras herramientas de planificación (p. ej., evaluaciones ambientales o del impacto social). No obstante, es importante plantear todas las preguntas.

La interpretación de los resultados es igualmente sencilla. Tras completar la lista, se calcula la suma de respuestas negativas y se establece el porcentaje de las mismas respecto del número total de preguntas. Si el total de respuestas negativas (exceptuando la respuesta a la primera pregunta) es inferior al 25 por ciento, el riesgo derivado de las amenazas para los objetivos del proyecto y las comunidades locales se considera bajo, lo que significa que el diseño del proyecto es adecuado en lo relativo a la gestión del riesgo (aunque posiblemente haya que mejorar determinados aspectos). Una proporción entre el 25 y el 75 por ciento de respuestas negativas indica

que existen deficiencias en el diseño del proyecto, que deben corregirse para alcanzar un nivel suficiente de capacidad de resistencia del proyecto. Cuando la proporción de respuestas negativas supera el 75 por ciento, los efectos de las amenazas pueden plantear un peligro para el proyecto y las comunidades, y es necesario incorporar medidas adicionales de prevención en el diseño del proyecto.



El BID es consciente de que los responsables de la planificación de proyectos y las contrapartes afrontan una carga de trabajo y calendarios agotadores. Por ello, el principal objetivo no es añadir un nuevo conjunto de directrices o criterios a considerar obligatoriamente en el diseño de los proyectos, sino concienciar a los equipos operativos respecto del riesgo y proporcionar un conjunto de herramientas que les ayude a integrar la gestión del riesgo en el ciclo del proyecto. No obstante, es fundamental utilizar las listas de verificación en todo el proceso de diseño del proyecto.

Fuente: Keipi, Mora Castro y Bastidas (2005).

Muchas veces, las organizaciones más pequeñas, como las organizaciones no gubernamentales, utilizan directrices o listas de verificación más sencillas para diseñar sus proyectos de desarrollo o decidir si aprobar o no las solicitudes de apoyo de los asociados. Suele tratarse de listas de verificación con criterios o cuestiones clave a tener en cuenta. Pueden contener una larga lista de estas cuestiones, que frecuentemente se formulan en términos generales (p. ej. "los proyectos deben trabajar con los muy pobres en aquellas zonas en las que las necesidades de las personas son mayores"), aunque el alcance de la investigación y el análisis que deben llevarse a cabo para dar respuesta varía de una a otra organización. En estos casos, es relativamente fácil insertar cuestiones adicionales sobre la reducción del riesgo en un lenguaje sencillo. Por ejemplo:

- Los proyectos deben tener en cuenta la probabilidad de que se produzcan desastres, incluidos conflictos, y, cuando corresponda, preparar a las comunidades y al propio proyecto para responder a situaciones de desastre.
- ¿Incluye la actual labor del asociado la prevención de desastres y/o la preparación para desastres?
- ¿Reducirá el proyecto la vulnerabilidad de las personas a los episodios peligrosos causados por actividades humanas y a las amenazas naturales? ¿Cómo?

### Recuadro 3

#### ***Guía para la gestión del riesgo en proyectos de desarrollo rural (RUTA)***

La Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA en su sigla en inglés) elaboró esta Guía para responsables de la planificación y gestión de proyectos de desarrollo rural de diferente alcance operacional. El mandato de RUTA es brindar asistencia técnica para el desarrollo rural sostenible a los Ministerios de Agricultura de América Central. Recibe apoyo de los gobiernos nacionales y de organismos internacionales.

El objetivo de la Guía es fortalecer el enfoque de reducción del riesgo en el conjunto del ciclo del proyecto. El primer paso consiste en determinar puntos de entrada para la gestión del riesgo de desastres en las fases de identificación y formulación de un proyecto, y poner de relieve las cuestiones clave que deben abordarse, para lo cual la Guía establece un marco (véase la Tabla 2). No obstante, orienta también sobre cómo asegurar que el enfoque de gestión del riesgo de desastres se adopte en otras fases del ciclo del proyecto. Para ello, la Guía recurre a matrices de cuestiones y preguntas, diagramas de flujo y árboles de decisiones.

Estas herramientas genéricas constituyen sólo una pequeña parte de la Guía, que además asesora sobre el análisis de la capacidad y la vulnerabilidad de las comunidades, la evaluación de los puntos fuertes y débiles de diferentes actores institucionales, la determinación del riesgo relacionado con las amenazas naturales y la eva-

luación de la vulnerabilidad sectorial. En lo relativo al desarrollo rural específicamente, la Guía ofrece matrices de preguntas bastante generales para determinar diferentes amenazas potenciales para la agricultura, el medio ambiente, el crecimiento económico, los recursos humanos, la infraestructura y la educación. En varios casos, las matrices están acompañadas de consejos respecto del tipo de datos que debe recopilarse para responder a las preguntas. La Guía también asesora sobre cómo asegurar que los términos de referencia para los consultores que participan en el diseño o la evaluación de un proyecto incluyan las cuestiones pertinentes.

Fuente: Kiesel (2001).

**Tabla 2 Guía para la gestión del riesgo en proyectos de desarrollo rural (RUTA): puntos de entrada en el ciclo del proyecto**

<b>Fase</b>	<b>Punto de entrada</b>	<b>Cómo destacarlo</b>
<b>Identificación</b>	Estudios preliminares	Incluir, en los términos de referencia para los consultores que elaboran los estudios preliminares y de “previabilidad”, preguntas como las siguientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ ¿Los eventos naturales con capacidad de convertirse en un desastre pueden afectar al proyecto? ¿Cuáles y por qué?</li> <li>■ ¿Hay posibilidad de que el proyecto aumente el riesgo?</li> <li>■ ¿Qué riesgos tienen impacto directo en el proyecto?</li> <li>■ ¿Qué impacto potencial tendría el proyecto sobre la prevención de desastres?</li> <li>■ Asegurar consultas con las entidades a las que puede afectar.</li> <li>■ Incluir la gestión de la reducción del riesgo como un punto específico en los índices y lineamientos de los donantes.</li> </ul>
	Talleres participativos de planificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Asegurar la disponibilidad de información de interés (tal como estudios y datos, etc.).</li> <li>■ Asegurar que la participación y consulta con los involucrados incluya entidades y personas con conocimientos sobre el manejo de riesgo.</li> <li>■ Revisar si el análisis del problema incluye la atención a asuntos de gestión de la reducción del riesgo y cómo se proponen problemas.</li> <li>■ Analizar si estas intervenciones están dirigidas específicamente hacia la gestión de la reducción del riesgo (actividades y supuestos).</li> <li>■ Examinar con criterios de sostenibilidad las políticas socioculturales e institucionales, la capacidad de gerencia y la viabilidad económica y financiera.</li> <li>■ Generar y revisar indicadores.</li> </ul>
	Borrador de propuestas	Asegurar que los asuntos de la gestión de la reducción del riesgo estén mencionados en el borrador de la propuesta financiera, con las siguientes secciones importantes: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Problemas identificados</li> <li>■ Documentación disponible</li> <li>■ Actividades</li> <li>■ Supuestos</li> <li>■ Riesgos</li> <li>■ Factores de sostenibilidad</li> </ul>
<b>Formulación</b>	Términos de Referencia (TDR) de los estudios de viabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Incluir en los términos de referencia de los consultores que elaboran el estudio de viabilidad.</li> <li>■ Hacer referencia a estudios, informes y datos de interés y consultar con las entidades pertinentes.</li> </ul>
	Análisis de la propuesta financiera	Considerar la gestión de la reducción del riesgo en el análisis de la propuesta financiera. Analizar especialmente: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Todos los problemas vinculados con el manejo del riesgo.</li> <li>■ Intervenciones que toman en cuenta este problema en las actividades o supuestos.</li> <li>■ Verificar si existen “factores letales” en conexión con el manejo del riesgo, es decir, condiciones necesarias que no se cumplen y que pueden poner en riesgo desde el inicio un proyecto o algunas de sus actividades.</li> <li>■ Que la gestión de la reducción del riesgo se tome plenamente en cuenta para la sostenibilidad de la intervención.</li> </ul>

Fuente: Kiesel (2001), pág. 26.



## 4. Factores críticos para el éxito

Cuando se aplican herramientas de cualquier tipo para apoyar la incorporación de la reducción del riesgo de desastres en la gestión del ciclo del proyecto, deben tenerse en cuenta los siguientes puntos:

- Es esencial abarcar ampliamente las cuestiones clave. Las herramientas no deben pasar por alto etapas importantes de la planificación del proyecto ni componentes de los proyectos; tampoco deben desatender aspectos importantes del riesgo, ni los factores que lo originan.
- Cada organización debe decidir por sí misma, cuando utiliza una herramienta, el grado de investigación necesario para determinar las cuestiones pertinentes o responder a las preguntas, para adoptar decisiones con eficacia e integrar la reducción del riesgo de desastres en el ciclo del proyecto. Es probable que éste dependa de su capacidad y de su forma de trabajar (es decir, del grado de rigor que ya se requiera en el diseño y la valoración inicial del proyecto), y en cualquier caso debe ser coherente con las mismas.
- Las organizaciones pueden decidir adaptar sus actuales métodos y herramientas de planificación, o adoptar nuevas herramientas diseñadas con fines específicos (p. ej. las del BID y de la RUTA), de acuerdo con la eficacia que les atribuyan. No obstante, el método elegido debe poderse adaptar a los sistemas y enfoques de la organización en torno a la gestión del ciclo del proyecto. Debe evitarse que diferentes herramientas de valoración inicial o listas de verificación utilizadas para evaluar diferentes cuestiones no estén vinculadas unas a otras o integradas en el conjunto del proceso de gestión del proyecto.
- Los organismos deben explicar con claridad a su personal si la utilización de las herramientas es voluntaria u obligatoria, además del propósito de las mismas y cuándo y dónde utilizarlas. Puede ser que algunas estén diseñadas para su uso en etapas específicas del diseño del proyecto, y que otras estén explícitamente vinculadas a determinados tipos de documentos de proyectos.
- Cuando las directrices de planificación de proyectos de un organismo abarcan un gran número de cuestiones de desarrollo, añadir una cuestión más –la reducción del riesgo de desastres– a esta larga lista puede no ser suficiente de por sí para dar mayor relieve al tema en el seno de la organización.
- Las organizaciones de desarrollo deben ser conscientes de que su personal puede mostrarse reacio a utilizar listas de verificación y directrices adicionales, en particular cuando el proceso de valoración inicial del proyecto sea ya extremadamente largo y costoso o cuando el personal tenga demasiado trabajo. Hay que tener en cuenta que es posible que el apoyo a ésta o cualquier otra nueva cuestión sea sólo aparente. Por ello, puede ser necesario promover en la propia organización la sensibilización respecto de los beneficios que conlleva la adopción de un enfoque de gestión del riesgo de desastres.
- Debe impartirse formación al personal para que utilice eficazmente las herramientas de planificación, nuevas o adaptadas. Además, es posible que las organizaciones tengan que invertir también en la extracción de enseñanzas y la difusión de éstas, para dar efecto a los enfoques pertinentes.
- Posiblemente, la formación por sí sola no sea suficiente para asegurar la adopción eficaz de las herramientas. Puede resultar necesario brindar apoyo administrativo y técnico (p. ej., asesores técnicos, servicios de apoyo).
- Cualquiera que sea el método adoptado para integrar la gestión del riesgo de desastres en la gestión del ciclo del proyecto, es importante velar por que sirva para evaluar eficazmente el riesgo y por que el diseño y la ejecución del proyecto se ajusten en consecuencia. En gran medida, ello dependerá de la calidad del conjunto de los sistemas de planificación, seguimiento y evaluación de la organización.

### Recuadro 4

### 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

Banco Mundial, página “Ciclo del proyecto” en el sitio web del Banco Mundial:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/PROJECTSSPA/0,,contentMDK:20611003~menuPK:2813140~pagePK:41367~piPK:279616~theSitePK:2748767,00.htm>

Chang H., Fell, A. M., Laird, M. y Seif, J. *A Comparison of Management Systems for Development Co-operation in OECD/DAC Members*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 1999. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/40/28/2094873.pdf>

Comisión Europea. *Aid Delivery Methods, Volume 1: Project Cycle Management Guidelines*. Bruselas: Comisión Europea, EuropeAid, 2004. Disponible en: [http://europa.eu.int/comm/europeaid/qsm/documents/pcm\\_manual\\_2004\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/europeaid/qsm/documents/pcm_manual_2004_en.pdf)

Gosling, L. *Toolkits: A practical guide to planning, monitoring, evaluation and impact assessment*. Londres: Save the Children, 2003.

Keipi, K., Mora Castro, S. y Bastidas, P. *Gestión de riesgo de amenazas naturales en proyectos de desarrollo: Lista de preguntas de verificación (“Checklist”)*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/env%2dchecklist%2denv144e.pdf>

Kiesel, C. *Guía para la gestión del riesgo en proyectos de desarrollo rural*. San José, Costa Rica: Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA)/Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), 2001. Disponible en: <http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc13774/doc13774.htm>

La Trobe, S. y Davis, I. *Mainstreaming disaster risk reduction: a tool for development organisations*. Teddington, Reino Unido: Tearfund, 2005. Disponible en: <http://tilz.tearfund.org/Research/Disaster+Risk+Reduction+reports>

Twigg, J. *Disaster Risk Reduction: Mitigation and preparedness in development and emergency programming*. Overseas Development Institute, Humanitarian Practice Network, 2004. Disponible en: <http://www.proventionconsortium.org/themes/default/pdfs/CRA/HPN2004.pdf>

Wamsler, C. *Marco operativo para la Integración de la Gestión del Riesgo: para organizaciones trabajando en el desarrollo de asentamientos humanos*. Londres/Lund, Suecia: Benfield Hazard Research Centre/Lund University, Housing Development and Management, 2006. Disponible en: [http://www.benfieldhrc.org/disaster\\_studies/working\\_papers/pdfs/workingpaper14\\_sp.pdf](http://www.benfieldhrc.org/disaster_studies/working_papers/pdfs/workingpaper14_sp.pdf)

Esta Nota de orientación ha sido escrita por John Twigg. El autor desea agradecer a Alex Bush (HelpAge International), Nick Hall (Plan UK), Kari Keipi (Banco Interamericano de Desarrollo, BID), Carmen Morales (Unidad Regional de Asistencia Técnica, RUTA), Michelle Phillips (Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno Británico, DFID), Carmen Solana (University of Portsmouth), 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 del autor 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)