



Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE
Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave. N.W., Washington, D.C. 20577

RE-264

***Evaluación del Mecanismo
de Reconstrucción de
Emergencia (MRE)***



Oficina de Evaluación y Supervisión

Oficialmente distribuido al Directorio Ejecutivo el 1 de Mayo de 2002.

ÍNDICE

SIGLAS

RESUMEN EJECUTIVO	i
-------------------------	---

I. INTRODUCCIÓN	1
-----------------------	---

II. ANTECEDENTES: DESASTRES NATURALES, RESPUESTA DEL BANCO Y EL MECANISMO DE RECONSTRUCCIÓN DE EMERGENCIA	3
---	---

A. Creciente incidencia de los desastres.....	3
B. La respuesta del Banco	5
C. El Mecanismo de Reconstrucción de Emergencia.....	9
D. Aspectos que deben ponerse a prueba en esta evaluación	14
E. Productos similares a los del MRE ofrecidos por otras instituciones.....	15

III. EVALUACIÓN DE LOS PRÉSTAMOS ENMARCADOS EN EL MECANISMO DE RECONSTRUCCIÓN DE EMERGENCIA	16
---	----

A. Línea del tiempo del MRE.....	16
B. Elegibilidad.....	20
C. Directrices Operativas.....	25
D. Carácter complementario de los recursos	30
E. Evaluación	36

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	39
--	----

ANEXOS

Anexo 1:	Fondos aprobados por el BID en respuesta a desastres naturales, 1995-2001
Anexo 2:	Cooperación técnica vinculada con desastres naturales, 1995-2001
Anexo 3:	Estudios de casos de países del Mecanismo

ILUSTRACIONES:

- Cuadro 2.1: Directrices de Políticas Operativas del BID en tres fases referentes a desastres naturales e imprevistos
- Cuadro 3.1: Línea de tiempo del Mecanismo
- Cuadro 3.2: Línea de tiempo de los préstamos de emergencia ordinarios (ajenos al MRE)
- Cuadro 3.3: Características de proyectos del MRE seleccionados
- Cuadro 3.4: Estimaciones de las Naciones Unidas sobre los socorros de emergencia destinados a países del Mecanismo
- Cuadro 3.5: Venezuela: Socorros de emergencia recibidos
- Cuadro 3.6: Belice: Socorros de emergencia recibidos
- Cuadro 3.7: Grupo Consultivo para El Salvador: Información preliminar sobre indicadores de respaldo
- Cuadro 3.8: Venezuela: Reformulación de saldos no comprometidos
- Cuadro A.1: MRE Colombia: Financiamiento planificado y real de actividades del proyecto
- Cuadro A.2: Venezuela: Gasto interno en socorro frente al desastre, marzo de 2000 - febrero de 2001
- Cuadro A.3: Venezuela: Cuentas de actividades de socorro frente al desastre, entidades seleccionadas, 13 de junio de 2000 - 26 de junio de 2001
- Cuadro A.4: MRE Venezuela: Distribución de contratos de obras civiles por tipos de adquisiciones, 2000-2001
- Cuadro A.5: MRE Venezuela: Financiamiento planificado y real de actividades del proyecto
- Cuadro A.6: MRE Belice: Financiamiento planificado y real de actividades del proyecto
- Cuadro A.7: MRE El Salvador: Financiamiento planificado y real de actividades del proyecto
- Figura 2.1: Ocurrencia anual de hechos que constituyen desastres naturales en América Latina y el Caribe, (1970-1999)
- Figura 2.2: Aprobaciones de préstamos del BID con objetivos relacionados con desastres naturales (1995-2001)
- Recuadro 2.1: Evaluaciones de la CEPAL sobre desastres, correspondientes a la utilización del MRE para Colombia, Venezuela, Belice y El Salvador
- Recuadro 2.2: Definición de términos
- Recuadro 2.3: Resumen de los atributos del Mecanismo
- Recuadro 3.1: Gestión de desastres en Perú
- Recuadro 3.2: Características y duración de la fase de emergencia tras desastres naturales e imprevistos
- Recuadro 3.3: Adquisiciones y financiamiento retroactivo en Belice
- Recuadro 3.4: Autoasistencia y solidaridad
- Recuadro A.1: Supervisión del programa en Belice

SIGLAS

ANTEL	Asociación Nacional de Telecomunicaciones
BANAP	Banco Nacional de Ahorro y Préstamo
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
CAF	Corporación Andina de Fomento
CARIBANK	Banco de Desarrollo del Caribe
CDERA	Sistema del Caribe de Respuestas de Emergencia ante Casos de Desastres
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COEN	Comité de Emergencia Nacional
CONASOL	Comité Nacional de Solidaridad
CORPOVARGAS	Corporación para la Recuperación y Desarrollo del Estado de Vargas
CVG	Corporación Venezolana de Guayana
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional
EDELCA	Electrificación del Caroni
FEMA	Agencia Federal de Gestión para Emergencias
FIDES	Fondo Intergubernamental para la Descentralización
FIS	Fondo de Inversión Social
FISDL	Fondo de Inversión Social y Desarrollo Local
FIV	Fondo de Inversiones de Venezuela
FONTUR	Fondo Nacional de Transporte Urbano
FOREC	Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo del Eje Cafetero
FUNVI	Fundación para la Vivienda
FUSAI	Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral
HIDROCapital	Compañía de agua encargada de los servicios en los estados venezolanos afectados de Vargas y Miranda
ISDP	Informe de seguimiento del desempeño del proyecto
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
MAG	Ministerio de la Agricultura
MARN	Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales
MRE	Mecanismo de Reconstrucción de Emergencia
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transporte
MPD	Ministerio de Planificación y Desarrollo
ONGE	Organismo Nacional de Gestión de Emergencias
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OFDA	Oficina de los Estados Unidos de Asistencia para Casos de Desastre en el Extranjero
OIRSA	Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PCR	Informe de terminación de proyecto
PDVSA	Petróleos de Venezuela, S.A. (compañía petrolera estatal venezolana)
UEP	Unidad de Ejecución del Proyecto
PREANDINO	Programa Regional Andino para la Prevención y Mitigación de Riesgos
SAMARN	Servicio Autónomo del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales
SISNAE	Sistema Nacional de Emergencia
SUMA	Sistema de Manejo de Suministros Humanitarios
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WASA-BWS	Servicio de Agua y Saneamiento de Belice
PMA	Programa Mundial de Alimentos

RESUMEN EJECUTIVO

El Directorio Ejecutivo del Banco aprobó, el 11 de noviembre de 1998 la creación del Mecanismo de Reconstrucción de Emergencia (MRE), junto con Directrices de Política Operativa, para hacer frente a situaciones de emergencia provocadas por desastres naturales e imprevistos. Asimismo dispuso que el Mecanismo fuera evaluado por la Oficina de Evaluación de Operaciones, ahora Oficina de Evaluación y Supervisión, 36 meses después de la aprobación de la primera operación, y lo confirmó a mediados de 2001, en el contexto de la consideración, por parte del Comité de Políticas y Evaluación, del Análisis de la Administración referente al Mecanismo. En el presente informe se da cumplimiento a lo dispuesto.

Inicialmente, el Mecanismo fue creado con facultades de aprobación de operaciones por un monto de hasta US\$100 millones, con el cual debían financiarse préstamos individuales con un tope máximo de US\$20 millones para cada préstamo en el marco de la cuenta del Capital Ordinario. Las facultades iniciales dieron lugar a compromisos que cubrieron la totalidad de esos fondos, y se destinaron a cinco préstamos otorgados a cuatro países en el siguiente orden cronológico: Colombia, Venezuela, Belice y El Salvador. En el presente informe se evalúa el instrumento del MRE con referencia a estos préstamos.

El informe está basado en un análisis documental de las políticas del Banco sobre desastres naturales e imprevistos, el instrumento del Mecanismo, y préstamos individuales otorgados a través de esta Facilidad; entrevistas con profesionales del Banco involucrados en la preparación y ejecución de los préstamos, y en estudios casuísticos de los países respecto de los cuales hubo consultores independientes que cumplieron misiones en Colombia, Venezuela, Belice y El Salvador.

El Mecanismo forma parte de una agenda más amplia elaborada por el Banco en el contexto de la creciente frecuencia de desastres naturales en América Latina y el Caribe. La política del Banco sobre desastres naturales e imprevistos dispone que el Banco debe abocarse a las tres etapas que existen en torno a un desastre natural: antes de la emergencia (políticas e inversiones para reducir el riesgo y la vulnerabilidad); durante la emergencia (apoyo al proceso de recuperación), y después de la emergencia (rehabilitación y reconstrucción). Junto con la asistencia técnica que sea pertinente, el MRE es el instrumento escogido para la etapa de la emergencia efectiva. Los recursos a que se tiene acceso se destinan a cubrir los costos en los que se incurra *durante* la emergencia.

El principal *objetivo* de la Facilidad consiste, por lo tanto, en el suministro inmediato de liquidez para iniciar el proceso de recuperación frente a un desastre, a fin de despejar escombros, restablecer servicios básicos y tomar otras medidas apropiadas para acelerar el restablecimiento de la normalidad. Por lo tanto, el MRE no guarda relación con actividades de prevención ni de reconstrucción. Está destinada a cumplir un papel de apoyo poniendo a disposición de los interesados oportuno financiamiento para ayudar al país afectado a hacer frente a los desafíos de la emergencia en los primeros días y semanas posteriores al comienzo del desastre, antes de la iniciación del proceso de reconstrucción.

La clave es la acción inmediata, es decir, autorizar el uso de los recursos “en las horas inmediatamente posteriores al desastre” y “abreviar el tiempo de respuesta del Banco en caso de desastres catastróficos”. La acción inmediata supone rapidez en el despacho de recursos. No obstante, para que un instrumento dotado de una característica retroactiva como el MRE, la consideración crítica no es la rapidez con que se procese y se ejecute el préstamo, sino las seguridades que se les puede dar a las autoridades locales de que se pondrán a su disposición recursos líquidos que puedan usar según lo demande la situación en el período inmediatamente posterior (de unos tres a seis meses) al desastre.

El Mecanismo incluye dispositivos tendientes a acelerar la preparación, aprobación y el proceso de ejecución, a los efectos de que el desembolso se realice enteramente dentro de un plazo de doce meses. También prevé condiciones de elegibilidad y reglas referentes a la utilización de fondos, procedimientos de adquisiciones y desembolsos, a saber:

- Los prestatarios pueden obtener financiamiento del MRE cuando cumplen tres condiciones: i) que haya sido declarado oficialmente el estado de emergencia; ii) que la emergencia esté comprendida dentro del horizonte de las Directrices de Políticas, y iii) que el prestatario brinde firmes seguridades de su determinación de reforzar la capacidad interna del país en las esferas de preparación, prevención y estructura institucional necesaria para manejar la labor de mitigación y respuesta ante el desastre.
- La preparación y aprobación de préstamos del MRE están respaldadas por un proceso estandarizado que se pone en marcha inmediatamente después que se ha producido un desastre de grandes proporciones. La preparación no requiere estudios, ya que el préstamo es un instrumento estandarizado cuyos recursos deben gastarse en una serie predeterminada de rubros elegibles para financiamiento. Esta serie de rubros está limitada a actividades de respuesta en caso de desastres y no cubre obras de reconstrucción.
- Los recursos del MRE pueden utilizarse para adquirir bienes y contratar obras y servicios de consultoría necesarios para restablecer prontamente los servicios destinados a la población afectada. Los préstamos previstos en el MRE son *proyectos* (y no un tipo de apoyo presupuestario) que se desembolsan contra la prueba de la adquisición de servicios o realización de obras físicas (por ejemplo remoción de escombros). Las normas de adquisiciones que deben observarse corresponden a proyectos en situaciones de emergencia.
- Se prevén tres mecanismos para facilitar el puntual desembolso de fondos del MRE. Primero, puede establecerse un fondo rotatorio de hasta el 20% del préstamo, lo que facilita el flujo de recursos sujetos a las normas que rigen las adquisiciones y la utilización de fondos. (Los fondos rotatorios en operaciones “normales” se limitan al 5% del producto, a menos que se concedan dispensas especiales). Segundo, se prevé un elemento retroactivo que permite a los prestatarios presentar solicitudes para el reconocimiento de gastos elegibles en que se haya incurrido entre la fecha del desastre y la fecha en que se cumplen los requisitos del desembolso de los recursos del préstamo (o, según el caso, la firma del contrato de préstamo). El tope máximo para el fondo rotatorio y la retroactividad es superior a los niveles autorizados para los préstamos regulares. Tercero, los requisitos de contrapartida correspondientes a préstamos del Banco otorgados en el marco del MRE se cumplen a través del reconocimiento de los recursos aportados al programa de emergencia por entidades

privadas y públicas nacionales, así como los aportes de otros donantes internacionales. Las Directrices del MRE estipulan que el Banco debe dar prioridad a la coordinación con otros organismos a fin de que los recursos se complementen mutuamente del mejor modo posible.

En la evaluación se examinó el cumplimiento de estas disposiciones, entre otros aspectos, y se concluye lo siguiente:

1. Que el Banco ha cumplido en su mayor parte el mandato de tramitar rápidamente los préstamos a través del MRE hasta el punto de su aprobación y pasos posteriores.
2. Sin embargo, la acción inmediata, como se definió más arriba, se logró en pocos préstamos. En uno de los cinco casos, el MRE no tuvo impacto en la etapa de emergencia. En éste y en otros casos, la falta de capacidad institucional para organizar el gasto en el terreno en las cinco primeras semanas y meses, y los atrasos en la ratificación y tramitación por parte de los prestatarios, frustraron la eficiencia en la aplicación del instrumento.
3. De manera que para lograr la acción inmediata, lo que se necesita no es una acción más rápida por parte del Banco, sino una ratificación y tramitación más ágiles por parte de los prestatarios, así como una mayor capacidad institucional en el país y una mayor familiaridad de los funcionarios locales con el instrumento y los procedimientos del Banco.
4. Nunca se ha interpuesto la tercera condición de elegibilidad ya definida entre la solicitud para un préstamo del MRE y su aprobación. La prevención y preparación para casos de desastre quedaron incorporadas en el MRE en forma de la condición iii, pero de una manera que le impide tener el efecto que se le quiso dar. Si bien la evaluación concluye que la condición fue cumplida voluntariamente, en el caso de uno de los países del MRE, no hay razón alguna para cuestionar la posibilidad de fiscalizar su aplicación, ya que no constituye una base para denegar el acceso al MRE a los prestatarios que no hayan cumplido tales requisitos.
5. En todos los casos estudiados se detectó una tendencia, después de unos meses, a desviar el financiamiento hacia actividades prolongadas de rehabilitación y reconstrucción no previstas en la lista de actividades elegibles del MRE. En su análisis, OVE sugiere que la “etapa de emergencia” de un desastre tenga una duración máxima de tres a seis meses, después de la cual comienza la etapa de reconstrucción para la cual se necesitan otros instrumentos distintos del MRE. La fuerte demanda de fondos de reconstrucción plantea la necesidad de buscar medios para acelerar la reformulación de préstamos existentes o para la aprobación de préstamos de reconstrucción que se ajusten a los requisitos de tramitación normal del Banco. No sugiere ampliar la lista de actividades elegibles del MRE para incluir actividades de rehabilitación y reconstrucción a largo plazo en general.
6. En ningún caso fue el MRE la única o ni siquiera (con excepción de Belice) la principal fuente de asistencia externa disponible para los países afectados. Esto plantea la cuestión de la adecuación del mecanismo frente a otras fuentes de financiación, incluida la reformulación de préstamos, para los diversos fines a los que pueda dirigirse. Otras fuentes consideran la reconstrucción durante varios años con sumas que empequeñecen la asistencia extendida inmediatamente para actividades de socorro en casos de desastre. En términos relativos a los

fondos disponibles para tales actividades, los US\$20 millones del MRE han sido suficientes en mayor o menor grado en todos los casos; pero en cuanto a los fondos que se requieren para reconstrucción, no lo son. La adecuación del MRE radica en su contribución a las actividades de socorro y por ende a la acción inmediata, con la cual genera la expectativa de que se les reembolsarán los gastos a los gobiernos.

7. El intento expresado en el texto del MRE y en las Directrices de mantener una separación entre recuperación, por un lado, y rehabilitación y reconstrucción a largo plazo, por la otra, ha resultado infructuoso. La separación ha dado origen a desacuerdos acerca de la elegibilidad de los gastos y a la demora de los desembolsos. La evaluación ha corroborado la existencia de ambigüedades con respecto a la duración de la etapa de emergencia y la delimitación de actividades. Sin embargo, la opción de eliminar la ambigüedad decidiendo que todo sea elegible no es la vía correcta que deba adoptarse.
8. Es pues conveniente, teniendo en cuenta que la adecuación del MRE depende de su rapidez de acción, excluir de la lista de actividades elegibles la reconstrucción a largo plazo, actividad para la cual debe diseñarse o modificarse otros instrumentos.
9. La evaluación ratifica el mérito de explorar opciones al concepto de proyecto para proveer acceso a liquidez una vez producido un desastre. El concepto de proyecto ofrece cierta seguridad al Banco de que los recursos no se asignarán en forma incorrecta y que se deberán usar, en parte, para intensificar los preparativos y la prevención para la eventualidad de futuros desastres (v.g., mediante la opción de estudios, que aún no se ha usado ampliamente). Pero el concepto de proyecto también coarta la inmediatez de la Facilidad y menoscaba su utilidad.
10. Lo ideal es que el instrumento del Banco dirigido a la etapa de emergencia logre: (i) mitigar la inmediata carencia de liquidez del país para respuesta ante un desastre; (ii) pedir que los países demuestren tener, antes de producirse una crisis, una capacidad institucional de prevención, preparativo y respuesta en caso de desastre; (iii) pedir la aprobación previa de los montos de préstamos, tanto por el Banco como por los prestatarios, a fin de facilitar el uso de los fondos en actividades de socorro a los pocos días de ocurrido el desastre; (iv) limitar su asistencia a la financiación retroactiva de gastos definidos que se hayan efectuado de tres a seis meses de ocurrido el desastre; y (v) actuar a través de entidades ejecutoras a quienes se hayan dado a conocer las Directrices del MRE y los procedimientos del Banco y que hayan sido certificadas por auditores como elegibles para validación ex post de gastos efectuados.
11. Se ha demostrado, sin embargo, que es difícil alcanzar todos estos objetivos usando un solo instrumento sin comprometer ninguno de ellos. Lo ideal es eliminar del MRE el objetivo de prevención y preparación para casos de desastre y buscarle solución mediante programación en otros instrumentos del Banco. Se volvería a enfocar el Mecanismo solamente y en forma expresa en cuanto a la transferencia de recursos para atender una situación de emergencia. No obstante, es preciso equilibrar la necesidad de liquidez a corto plazo con la necesidad de gestión de riesgos y el resguardo de anteriores logros alcanzados en términos de desarrollo. Para ello, hay que crear incentivos para fomentar la inversión en prevención y preparativos. El MRE tiene que estar atado a la prevención y los preparativos, no en la forma “suelta” de la

tercera Condición, sino como parte de un programa de inversión al cual puedan suscribirse los países que soliciten la asistencia del instrumento.

Así, pues, se presentan las siguientes recomendaciones con el ánimo de diseñar un Mecanismo de Reconstrucción de Emergencia que sea pertinente a la labor de respuesta ante un desastre y eficaz en la provisión de liquidez inmediata, sin relajar el énfasis que pone el Banco en materia de prevención y preparación para casos de desastre:

1. Explorar alternativas al concepto de proyecto para proveer liquidez a corto plazo y apoyo presupuestario en la eventualidad de un desastre, acompañados de inversión en prevención y preparación en virtud de la Facilidad Sectorial del Banco para la Prevención de Desastres y de la programación por país.
2. Limitar la financiación por concepto de respuesta ante desastres a los gastos que se efectúen en los tres a seis meses siguientes al desastre ocurrido.
3. Esclarecer las diferencias entre las directrices de la política y las directrices del MRE con respecto a la definición de gastos elegibles.
4. Cancelar el préstamo en caso de que no sea ratificado ni firmado dentro de tres a seis meses de aprobado por el Directorio.
5. Cancelar los saldos no comprometidos a los 12 meses después de su declaración de elegibilidad.
6. Considerar la conveniencia de diferenciar los montos de los préstamos en función de las necesidades y la capacidad para utilizar adecuadamente los recursos. Si se sigue la guía de la experiencia anterior, la dirección correcta en la que debe darse la escala es hacia abajo, como mecanismo para dirigir el gasto hacia los elementos que figuren como elegibles en la lista.
7. Usar el proceso de programación del Banco para fomentar la inversión en prevención y preparación como requisito ex post para utilizar el MRE.
8. Cambiar el título del Mecanismo a fin de reflejar mejor su objetivo de proveer recursos para actividades de respuesta de emergencia cuando se ha producido algún desastre.

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 El 11 de noviembre de 1998 el Directorio Ejecutivo del Banco aprobó la creación del Mecanismo de Reconstrucción de Emergencia (MRE), junto con Directrices de Política Operativa, para hacer frente a situaciones de emergencia provocadas por desastres naturales e imprevistos¹. Asimismo dispuso que la Facilidad fuera evaluada por la Oficina de Evaluación de Operaciones, ahora Oficina de Evaluación y Supervisión, 36 meses después de la aprobación de la primera operación², y lo confirmó a mediados de 2001, en el contexto de la consideración, por parte del Comité de Políticas y Evaluación, del Análisis de la Administración referente al MRE³. En el presente informe se da cumplimiento a lo dispuesto.
- 1.2 Inicialmente el MRE fue creado con la facultad de aprobar operaciones por un monto de US\$100 millones, con el cual debían financiarse préstamos individuales con un tope máximo de US\$20 millones para cada préstamo en el marco de la cuenta del Capital Ordinario y de US\$10 millones en el del Fondo para Operaciones Especiales. Las facultades iniciales dieron lugar a compromisos que cubrieron la totalidad de esos fondos, y se destinaron a cinco préstamos del Capital Ordinario otorgados a cuatro países en el siguiente orden cronológico: Colombia, Venezuela, Belice y El Salvador. El 27 de junio de 2001 el Directorio Ejecutivo del Banco aprobó la prórroga de la Facilidad, por un monto de US\$100 millones, con sujeción a los procedimientos existentes, y con fecha de expiración 30 de junio de 2002. El 20 de julio de 2001 se aprobó una sexta operación, consistente en un préstamo para Perú, solicitado tras un terremoto que tuvo lugar en la parte meridional del país.
- 1.3 La presente evaluación se refiere a cinco préstamos comprendidos en la dotación inicial de fondos y da respuesta a cuatro preguntas:
- ¿Los préstamos cumplieron las condiciones y directrices establecidos en el marco del MRE?
 - ¿Fueron ejecutados eficientemente?
 - ¿Los préstamos permitieron alcanzar su finalidad, que en cada caso había sido definida esencialmente como el restablecimiento de servicios básicos en la zona de desastre?
 - ¿Los préstamos (y como consecuencia el instrumento del MRE) resultó eficaz como respuesta frente a las perturbaciones inducidas por desastres ocurridas en los países prestatarios?
- 1.4 El informe se divide en tres capítulos, además de la presente introducción. En él se presentan antecedentes sobre el MRE en el contexto de la creciente frecuencia de los desastres naturales en América Latina y el Caribe y el reciente historial de trabajo del Banco con los prestatarios tendiente a enfrentar las dificultades consiguientes. Luego se

¹ Documentos GN-2038-2 y GP-92-15, respectivamente.

² Actas de la reunión del Directorio No. 98/45 del 11 de noviembre de 1998. La primera operación (Colombia) fue aprobada el 18 de febrero de 1999.

³ Documento GN-2038-4.

evalúan los préstamos en relación con las preguntas arriba mencionadas. Por último, se ofrecen conclusiones y recomendaciones con respecto a los préstamos y, en forma más amplia, al instrumento del MRE.

- 1.5 El análisis está basado en un examen los principales documentos de la política sobre desastres naturales y de informes de proyectos; en entrevistas con profesionales del Banco involucrados en la preparación y ejecución de los proyectos del Mecanismo, y en las misiones realizadas en Belice, Colombia, El Salvador y Venezuela por tres consultores independientes. Los estudios de caso de los países elaborados por los consultores se resumen en el Anexo 3.

II. ANTECEDENTES: DESASTRES NATURALES, RESPUESTA DEL BANCO Y EL MECANISMO DE RECONSTRUCCIÓN DE EMERGENCIA

A. Creciente incidencia de los desastres

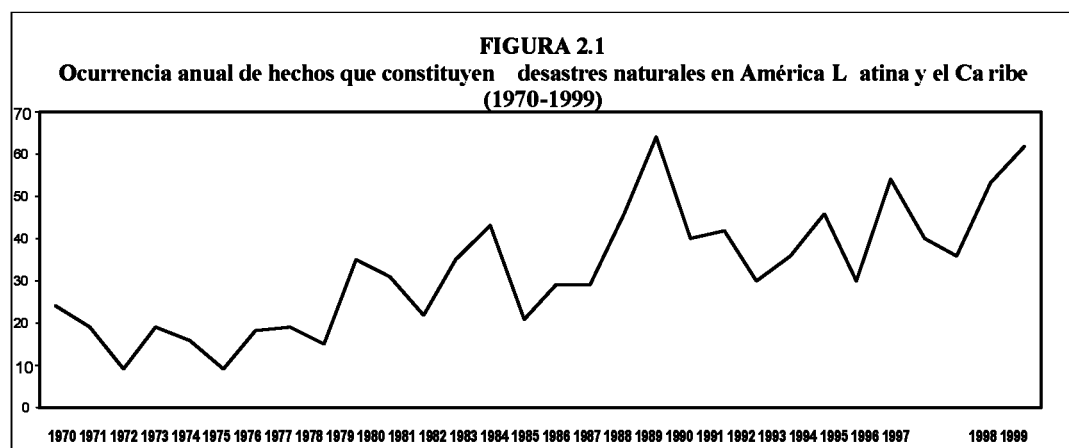
- 2.1 La región de América Latina y el Caribe es propensa a desastres naturales. Las inundaciones, huracanes, terremotos, sequías y erupciones volcánicas (en ese orden de ocurrencia) son hechos frecuentes, con consecuencias trágicas. Se estima que tan sólo en los diez últimos años los desastres naturales ocurridos en la Región provocaron la muerte de más de 45.000 personas, afectaron a alrededor de 40 millones de personas y causaron daños directos por un monto de más de US\$20.000 millones⁴.
- 2.2 Los desastres naturales son “hechos temporales suscitados por peligros naturales que superan la capacidad de respuesta local y afectan gravemente al desarrollo social y económico de una región”⁵. Por lo tanto, los peligros naturales sólo se convierten en desastres si perturban gravemente la vida de la población. Es lo que está ocurriendo con creciente frecuencia en América Latina y el Caribe (Figura 2.1). Las estructuras de desarrollo, incluidos el crecimiento demográfico y la acelerada urbanización, la pobreza generalizada y la degradación ambiental han conducido a un incremento de la vulnerabilidad y de la propensión de la población a verse afectada por desastres⁶.
- 2.3 La probabilidad (o el riesgo) de que se produzcan desastres naturales está determinada por circunstancias físicas que no pueden controlarse, y por la vulnerabilidad, a la que dan forma las políticas y el comportamiento humano; por ejemplo, las modalidades de asentamientos y utilización de recursos naturales, los incentivos económicos y la presencia o ausencia de normas y reglamentos. En principio, esto hace que la vulnerabilidad pueda ser controlada y reducida⁷. No obstante, existe consenso en que no está siendo controlada ni reducida muy eficazmente en la Región.

⁴ BID, *Facing the Challenge of Natural Disasters in Latin America and the Caribbean: An IDB Action Plan*, Informe especial del BID/SDS, marzo de 2000; pág. 1.

⁵ BID, *Diálogo de Política Regional. Natural Disasters in Latin America and the Caribbean: An Overview of Risk*, mayo de 2001; pág. 2.

⁶ BID, *Facing the Challenge ...*, op. cit., pág. 6. A la región de América Latina y el Caribe le corresponde un gran porcentaje de los desastres naturales que ocurren en el mundo año a año. Según el sitio de las Naciones Unidas en la Internet www.reliefweb.org, en que se realiza el seguimiento de los desastres naturales, correspondió a la Región el 22%, 21% y 26% de los desastres naturales ocurridos en 1999, 2000 y 2001, respectivamente. Se sospecha que el cambio climático puede influir sobre la creciente incidencia de los desastres naturales. Si bien no existen pruebas, por ejemplo, de un aumento de la frecuencia de los terremotos, sí las hay con respecto a las principales tormentas e inundaciones, que según muchos observadores están vinculadas con el cambio climático.

⁷ BID, *Diálogo de Política Regional*, op. cit., pág. 9.



Fuente: BID, *Diálogo de Política Regional, Natural Disasters in Latin America & the Caribbean: An Overview of Risk*, mayo de 2001

- 2.4 En consecuencia, los perjuicios y las pérdidas económicas inducidos por desastres van en aumento, aunque es difícil evaluar con precisión las pérdidas. Por ejemplo, para realizar una estimación completa de las consecuencias inducidas por desastres a nivel microeconómico se requerirían datos detallados sobre los fondos y flujos pertinentes. Sería necesario analizar los efectos de las calamidades sobre los activos productivos de diferentes agentes y sobre sus ingresos, su actividad en materia de inversiones y el consumo a lo largo del tiempo. Son pocos los estudios de ese género que han sido realizados⁸.
- 2.5 A nivel agregado es preciso evaluar, aplicando la metodología propuesta por la CEPAL,⁹ los perjuicios directos (pérdidas de infraestructura y activos fijos) y las pérdidas indirectas (valor de los bienes y servicios no producidos debido a la perturbación de la actividad económica (Recuadro 2.1). La perturbación de la actividad económica puede suscitar consecuencias macroeconómicas tales como desaceleración del crecimiento del PIB, desequilibrios fiscales y creciente endeudamiento vinculados con el aumento del gasto y de las necesidades de inversiones públicas que pueden provocar la necesidad de nuevo endeudamiento interno y/o externo. La balanza comercial y la balanza de pagos pueden verse afectadas por la reducción de la exportación y/o por el incremento de la importación tendientes a atender una demanda interna insatisfecha y las necesidades de rehabilitación y reconstrucción. Pueden aumentar las presiones inflacionarias en virtud de situaciones de escasez, especulación y otras manifestaciones de fallas del mercado. Por otra parte, el crecimiento económico puede recuperarse rápidamente en los años subsiguientes a medida que la labor de reconstrucción vaya estimulando la economía.
- 2.6 No obstante, la recuperación puede ocultar retrocesos de larga duración y pérdidas de bienestar experimentadas por determinadas personas y comunidades. En términos

⁸ Un ejemplo de este tipo de análisis aparece en S. Vosti, *Understanding and Coping with Natural Disasters: El Niño in Latin America and the Caribbean*. Borrador. Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias. Washington, DC, febrero de 1999.

⁹ CEPAL, *Manual para la estimación de los efectos socio-económicos de los desastres naturales*, 1991.

generales, los pobres son especialmente vulnerables frente a los peligros naturales y a los reveses que ellos causan, pues carecen de los recursos (ahorro, pólizas de seguros, etc.) necesarios para hacer frente a la situación; sus viviendas son más frágiles, y es probable que los trabajadores no calificados sean los primeros en ser despedidos en situaciones de perturbación económica¹⁰. El capital social puede desintegrarse como secuela de un desastre imprevisto, dejando a las personas desprovistas del apoyo de sus comunidades. Las catástrofes naturales pueden conducir al empeoramiento de la distribución de la renta si los pobres se ven excluidos de la eventual recuperación o participan en ella tardíamente.

B. La respuesta del Banco

- 2.7 El Banco ha reaccionado positivamente frente a la creciente ocurrencia de desastres naturales. La respuesta es de carácter operativo (préstamos y cooperación técnica) —tendiente a responder a los desastres y/o invertir en medidas de preparación y prevención— y de carácter no operativo, consistente en estudios y consultas sobre las opciones de control y reducción de la vulnerabilidad (en el Recuadro 2.2 aparece la terminología respectiva). Un análisis de la respuesta del Banco frente a las emergencias provocadas por desastres naturales e imprevistos, realizado en 1998, dio lugar al inventario de 22 préstamos aprobados entre 1980 y 1995 para ayudar a los prestatarios a hacer frente a emergencias¹¹. Entre 1995 y 2001 se aprobaron alrededor de 34 proyectos con objetivos relacionados con desastres naturales. (Algunos de esos proyectos tenían también otros objetivos—Figura 2.2 y Anexo 1). Un análisis preliminar de la cartera del período 1995-2001 muestra que el 47% del financiamiento relacionado con desastres naturales, por un monto de US\$1.870 millones, destinado a esos 34 proyectos, se orientó a respaldar actividades encaminadas a prevención y mitigación de desastres. (Veintiuno de los 34 proyectos tenían un componente de prevención). El 46% del financiamiento de esa cartera sirvió de respaldo para la reconstrucción, y el resto representó financiamiento en el marco del MRE.
- 2.8 El Banco mantiene también una cartera de asistencia técnica destinada a objetivos relacionados con desastres. Entre 1995 y 2001 se iniciaron 76 operaciones de asistencia técnica por un total de US\$10,8 millones (el 38% de esa suma correspondió a prevención y mitigación; el 43% a reconstrucción, y el 19% a asistencia inmediata posterior a desastres, Anexo 2).

¹⁰ T. J. Andersen, *Managing Economic Exposures to Natural Disasters: Exploring Alternative Financial Risk Management Opportunities and Instruments*. Informe preparado para el BID, abril de 2001, pág. 5.

¹¹ Documento GP-92-12, 22 de mayo de 1998.

Recuadro 2.1 Evaluaciones de la CEPAL sobre desastres, correspondientes a los casos de la utilización del MRE para Colombia, Venezuela, Belice y El Salvador

Las evaluaciones de daños realizadas por la CEPAL posteriores a catástrofes naturales (a las que se tiene acceso a través de <http://www.cepal.org.mx>) resultan valiosas porque son de carácter general y se publican rápidamente (por ejemplo, la evaluación, de 115 páginas de extensión, del terremoto ocurrido el 13 de enero de 2001 en El Salvador, se publicó el 21 de febrero de 2001). Todas las evaluaciones tienen idéntica metodología, centrándose en la población afectada, la estimación de los daños a la infraestructura y a los sectores sociales y productivos, la evaluación de las consecuencias macroeconómicas y recomendaciones sobre el contenido de una estrategia de reconstrucción y reducción de la vulnerabilidad. En resumen:

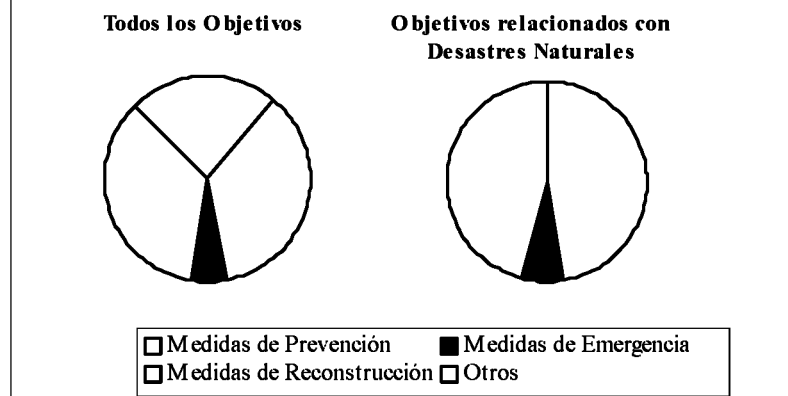
Colombia: El 25 de enero de 1999 se produjeron en Colombia dos violentos terremotos que afectaron, según se estima, a 1.300 kilómetros cuadrados de la región de cultivo de café de la parte occidental del país (Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca). El monto de los daños se estimó en US\$1.800 millones, lo que representa el 35% del PIB de la región afectada y el 2.2% del PIB nacional en el año anterior. La mayor parte de los daños (el 88%) se clasificaron como “directos”, siendo indudable que la vivienda representó la categoría más importante. El sector de población más afectado abarcó 160.400 personas; otras 400.000 personas fueron afectadas directamente, representando ambas categorías el 1.4% de la población nacional. El número de muertes y desapariciones fue de cerca de 2.000. El terremoto agravó una situación económica ya difícil, provocada por condiciones fuertemente recesivas, la continua disminución de los precios del café, un entorno internacional desfavorable, tras las crisis asiática (1997) y rusa (1998), la inseguridad política interna en el periodo previo a las elecciones y la aplicación de una política monetaria restrictiva tendiente a defender la banda cambiaria frente a ataques especulativos.

Venezuela: Lluvias violentas y prolongadas provocaron desprendimientos de tierra y avalanchas en diciembre de 1999, causando amplios daños en zonas densamente pobladas de varios estados, y muy especialmente en el Estado de Vargas. El total de los daños fue estimado en US\$3.200 millones, o sea alrededor del 3.3% del PIB nacional correspondiente a ese año. Alrededor del 60% de los daños fueron “directos”; los restantes representaron pérdidas estimadas de ingresos. Fueron afectadas o destruidas infraestructuras públicas y privadas de todo tipo, incluidas las de transporte, agua y saneamiento, electricidad, infraestructura del sector social y vivienda. Alrededor de 70.000 personas se vieron gravemente afectadas, en el sentido de que sus hogares resultaron destruidos o quedaron inhabitables, otras 420.000 fueron afectadas directamente según la definición dada por una gama de criterios, como la pérdida del empleo. (Esas dos categorías representan el 2% de la población nacional). Las cifras de muertos y personas desaparecidas fueron muy altas, pero ha sido difícil cuantificarlas inequívocamente. Las excepcionales precipitaciones pluviales condujeron a lo que se consideró la peor catástrofe experimentada por la población venezolana en la historia contemporánea.

Belice: El huracán Keith atravesó la mitad septentrional del país y los cayos adyacentes los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2000, causando graves daños provocados por vientos e inundaciones. Se estimó en US\$280 millones el total de los daños; esa cifra representó alrededor del 46% del PIB nominal de ese año (el 79% de las exportaciones de 1999). Las tres cuartas partes de esos daños fueron clasificados como “directos”, expresados en valor actualizado o costo de sustitución en precios corrientes, según el rubro de que se tratara. Los daños económicos se concentraron en el sector turístico (destrucción de edificios e infraestructura: reducción de llegadas turísticas) y en el agro y la pesca (se vieron afectados los cultivos de plantas azucareras, cítricos y arroz; se perdió la infraestructura y los equipos que necesitan los pescadores). Alrededor de 3.000 viviendas (un 10% de las existentes en 1994 en las zonas afectadas; todas ellas construcciones precarias) sufrieron daños tan graves que debieron ser sustituidas. Los sistemas de suministro de agua resultaron gravemente afectados. Hubo daños en caminos, puentes, edificios escolares, el Hospital Nacional y el sector de la electricidad y las telecomunicaciones. Se vieron afectadas alrededor de 57.000 personas (el 23% de la población del país), aunque la cifra de muertos fue reducida.

El Salvador: Dos terremotos devastadores azotaron el país en 2001, el 13 de enero y el 13 de febrero. Se estimó en US\$1.550 millones el total de los daños (correspondiendo US\$1.200 millones tan sólo al primer terremoto), representando esa cifra el 12% del PIB nacional del año anterior. La proporción de los daños directos (60% en el primer terremoto, 53% en el segundo) fue más reducida que en el caso de los desastres arriba descritos, y se concentró principalmente en vivienda e infraestructura de transporte y comunicaciones. Las perturbaciones económicas (daños indirectos) representaron una proporción relativamente alta del total de los daños, ya que muchas empresas fueron destruidas o gravemente dañadas por el desastre. Un tercio de las empresas orientadas hacia la exportación dieron cuenta de daños en sus instalaciones; el turismo y el ingreso fiscal proveniente del sector de la hospitalidad se vieron afectados en forma considerable. Más de un millón de personas (el 18% de la población del país) resultaron afectadas directamente por el primer terremoto y más de 250.000 (el 4% de la población nacional) por el segundo. Se registraron cerca de 1.300 muertes. El número de heridos fue de 7.900.

GRÁFICO 2.2
Aprobaciones del Préstamo del BID con
Objetivos Relacionados con
Desastres Naturales (1995-2001)



Fuente: BID.

- 2.9 La reciente respuesta no operativa del Banco comprende el diseño de nuevas directrices de políticas operativas sobre desastres naturales e imprevistos (en lo sucesivo “Directrices de Políticas”)¹²; la publicación de un Plan de Acción del BID para hacer frente al peligro de los desastres naturales¹³; la introducción del tema de la prevención y mitigación de desastres naturales en el Diálogo de Política Regional¹⁴; la organización y copresidencia del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de América Central en 1999 (tras el huracán Mitch); la inclusión del tema de los desastres naturales en el Enunciado de Programas Estratégicos del Banco, presentado en la Cumbre de las Américas de abril de 2001; la realización, por encargo del Banco, de estudios de políticas sobre prevención de desastres, reducción de riesgos y gestión de riesgos financieros¹⁵, y, en forma más general, la intensificación de los análisis de políticas y la labor de extensión, consistente en seminarios, conferencias y creación de redes y alianzas estratégicas sobre esos temas¹⁶.

¹² Documento GP-92-15, fechado el 1 de diciembre de 1998, y aprobado por el Directorio Ejecutivo el 11 de noviembre de 1998. Sustituye a la anterior Política de Desastres Naturales, enunciada en el documento GP-92-10, de fecha 18 de julio de 1991.

¹³ BID, *Facing the Challenge* ... op. cit.

¹⁴ El Diálogo es un foro de alto nivel de debate de políticas e ideas estratégicas patrocinado por el Banco.

¹⁵ Algunos de esos estudios se citan más arriba.

¹⁶ Véase el informe para los Directores Ejecutivos sobre reducción de riesgos de desastres, 1 de noviembre de 2001.

Recuadro 2.2. Definición de términos

- a. *Preparación para desastres*: Actividades de planificación y programación y dispositivos jurídicos, financieros e institucionales tendientes a reducir el impacto de un desastre estructurando por anticipado la capacidad de los países para hacer frente rápida y eficazmente a emergencias. Ejemplos: sistemas de información y alerta temprana, equipamiento y capacitación de recursos humanos especializados, creación de instituciones de respuesta frente a desastres dotadas de financiamiento.
- b. *Prevención y o mitigación de desastres*: Medidas tendientes a controlar y *reducir la vulnerabilidad* impidiendo que fenómenos o riesgos naturales susciten efectos perniciosos sobre personas, la infraestructura económica, los procesos de desarrollo o el medio ambiente. Ejemplos: códigos de construcción, leyes de zonificación, sistemas de drenaje tendientes a reducir al mínimo los efectos de las precipitaciones pluviales torrenciales, actividades agroforestales y control de la erosión, protección de las riberas fluviales, construcción de represas, verificación de la seguridad de las mismas, fortalecimiento de las obras de ingeniería y respaldo de edificios e infraestructura.
- c. *Medidas de emergencia, respuesta frente a desastres*: Medidas tendientes a restablecer servicios básicos y promover el retorno a la “normalidad” tras un desastre.
- d. *Rehabilitación*: Medidas tendientes a reconstruir o restablecer una entidad física al estado que tenía antes del desastre. Pueden ser temporales (restablecimiento de infraestructura dañada para su uso a corto plazo) o permanentes, en cuyo caso tienden a ser en mayor medida sinónimo de *reconstrucción*; cf. GP-92-15. En los casos en que la rehabilitación es la recuperación de la infraestructura existente, por “reconstrucción” se entiende la realización de nuevas obras de infraestructura.

- 2.10 En la categoría “instrumentos flexibles de préstamo”, en 2001 se aprobó la denominada Facilidad Sectorial para la Prevención de Desastres, instrumento tendiente a reforzar los sistemas de prevención de desastres y gestión de riesgos a través de la reducción de la vulnerabilidad y más adecuada preparación para desastres naturales¹⁷.
- 2.11 En el Plan de Acción arriba mencionado se hace hincapié en la necesidad de prevención consistente en una amplia gama de políticas e inversiones tendientes a controlar la vulnerabilidad. Tomando nota de que la prevención de desastres mayormente no ha figurado entre los objetivos de inversiones públicas ni en las declaraciones públicas en los países prestatarios¹⁸, se propone un conjunto general de objetivos para el Banco en la esfera de la reducción de riesgos, reforzada por nuevos instrumentos y métodos. En las Directrices de Políticas Operativas se hace hincapié también en la prevención, pero se da igual importancia a las medidas del Banco en tres fases que rodean a los desastres naturales e imprevistos. Es lo que surge del Cuadro 2.1.

¹⁷ Documento GN-2085-5, aprobado por el Directorio Ejecutivo el 12 de marzo de 2001.

¹⁸ BID, *Facing the Challenge ...* op. cit., pág. 6: “...la actitud preponderante [en muchos países prestatarios] ha sido la de que la prevención es un 'costo' más que una inversión”. Se agrega que “[e]l paradigma predominante en relación con los desastres ha sido la elaboración de planes de preparación y respuesta de emergencia, que inevitablemente atienden a los efectos, más que a las causas de los fenómenos naturales”.

CUADRO 2.1

Directrices de Políticas Operativas del BID en tres fases referentes a desastres naturales e imprevistos

Antes de la emergencia: Prevención y mitigación	Durante la emergencia	Tras la emergencia: Rehabilitación y reconstrucción
*Políticas e inversiones tendientes a reducir la vulnerabilidad	* Mecanismo de Reconstrucción de Emergencia (MRE)	*Reformulación de saldos no comprometidos en el marco de operaciones aprobadas
*Facilidad Sectorial para la Prevención de Desastres	*Cooperación técnica (documento AT-719)	*Nuevas inversiones y/o préstamos para cooperación técnica
*Cooperación técnica	* Reuniones del Grupo Consultivo para movilizar recursos y coordinar el proceso de reconstrucción	

Fuente: Adaptado de *Examen del Mecanismo de Reconstrucción de Emergencia para apoyo en caso de desastres naturales e imprevistos (AIRE)*, documento GN-2038-4, 24 de mayo de 2001.

- 2.12 En consecuencia, el Banco concibe al MRE como componente de una estrategia integrada tendiente a dar respaldo a los prestatarios para hacer frente a la creciente amenaza de los desastres naturales. En las Directrices de Políticas se distingue entre un periodo *previo* a la emergencia, un periodo *coincidente* con la emergencia, y un periodo *posterior* a la emergencia. Como más abajo se verá, el MRE ha sido concebido como instrumento de respuesta rápida con un ámbito de despliegue definido en forma bastante estrecha, ya que está destinada exclusivamente a actuar en el periodo *coincidente* con la emergencia. Otros instrumentos están destinados a ser utilizados para enfrentar desafíos vinculados con desastres naturales, antes y después de la emergencia.

C. El Mecanismo de Reconstrucción de Emergencia

- 2.13 El análisis de la respuesta del Banco frente a emergencias, arriba mencionado, llevó a la conclusión de que los préstamos de emergencia implican un procesamiento inicial “levemente más rápido y más flexible”, “pero que una vez aprobados no existen diferencias sustanciales con respecto a la ejecución de operaciones regulares”¹⁹. Es esencialmente esta última conclusión la que llevó a la búsqueda de un instrumento (que más tarde se conocería como MRE), cuya principal *motivación* básica sería “la urgencia de disponer de recursos sobre el terreno en las primeras horas siguientes al advenimiento del desastre” y cuya *finalidad* sería “exclusivamente reducir el tiempo de respuesta del Banco en caso de desastres catastróficos con grave dislocación de la vida normal que afecte a la seguridad y al bienestar de la población del país azotada por el fenómeno”²⁰.
- 2.14 El principal *objetivo* del instrumento consiste, por lo tanto, en el suministro inmediato de liquidez para iniciar el proceso de recuperación frente a un desastre, a fin de despejar escombros, restablecer servicios básicos y tomar otras medidas apropiadas para acelerar el restablecimiento de la normalidad. Por lo tanto, el MRE no guarda relación con actividades de prevención ni de reconstrucción. Como surge del Cuadro 2.1, está destinado a cumplir un papel de apoyo poniendo a disposición de los interesados oportuno financiamiento para ayudar al país afectado a hacer frente a los desafíos de la

¹⁹ GP-92-12, pág. 3.

²⁰ Documento GN-2038-2, pág. 1.

emergencia en los primeros días y semanas posteriores al comienzo del desastre, antes de la iniciación del proceso de reconstrucción²¹.

- 2.15 Para facilitar el cumplimiento de esa función, el MRE incluye dispositivos tendientes a acelerar la preparación, aprobación y el proceso de ejecución, a los efectos de que el desembolso se realice enteramente dentro de un plazo de doce meses. También se prevén condiciones de elegibilidad y reglas referentes a la utilización de fondos, procedimientos de adquisiciones y desembolsos, lo que se describe a continuación (resumen en el Recuadro 2.3):

- *Requisitos:* Los prestatarios pueden obtener financiamiento del MRE cuando cumplen tres condiciones: i) que haya sido declarado oficialmente el estado de emergencia; ii) que la emergencia esté comprendida dentro del horizonte de las Directrices de Políticas, y iii) que el prestatario brinde firmes seguridades de su determinación de reforzar la capacidad interna del país en las esferas de preparación, prevención y estructura institucional necesaria para manejar la labor de mitigación y respuesta ante un desastre²². Debe notarse que con respecto al punto ii) existen discrepancias entre las Directrices de Políticas y las Directrices de Definición de Producto y Operativas del MRE²³, por cuanto las primeras prevén entre los hechos habilitantes emergencias que se desarrollan lentamente, como las sequías, en tanto que las segundas parecen referirse exclusivamente a los desastres que se desarrollan rápidamente.
- *Preparación y aprobación:* La preparación y aprobación de préstamos del MRE está respaldada por un proceso estandarizado que se pone en marcha inmediatamente después que se ha producido un desastre de grandes proporciones. El primer paso de este proceso es un informe en que la Representación describe el desastre y presenta una justificación inicial a los efectos de la obtención de un préstamo del Mecanismo²⁴. Una vez que se recibe una solicitud oficial de préstamo se designa un Equipo del MRE para que elabore la justificación del mismo. (En el marco de ese proceso el equipo puede viajar en misión al país). El informe resumido del préstamo es examinado en un Comité de Revisión Gerencial para la emergencia y constituye la base de las negociaciones con el prestatario. Concluida esta etapa, el proyecto de documento es remitido al Vicepresidente Ejecutivo a fin de que lo considere y ponga a consideración del Presidente con miras a su aprobación. La preparación no requiere estudios, ya que el préstamo es un instrumento estandarizado cuyos recursos deben gastarse en una gama predeterminada de rubros elegibles para financiamiento. Esto hace que la preparación sea más acelerada que la de los préstamos ordinarios.

²¹ Esto indica que el *Mecanismo de Reconstrucción de Emergencia* no ha recibido el nombre apropiado.

²² Esta exposición y la siguiente sobre los criterios y directrices que rigen el despliegue del MRE están tomadas del documento GN-2038-2.

²³ Documento GN-2038-2: ambas directrices fueron aprobadas por el Directorio el mismo día.

²⁴ El informe de la Representación incluye los siguientes temas: descripción del hecho; alcance y ámbitos afectados por el desastre; declaración de un estado de emergencia por parte del Gobierno; evaluación inicial de los daños; medidas gubernamentales y evaluación preliminar de la capacidad del país de hacer frente al desastre; posible intervención del Banco; justificación y evaluación inicial de los recursos que deben obtenerse del MRE, y coordinación con otras entidades.

La aprobación se acelera a través de la delegación de atribuciones al Presidente. No obstante, la ratificación por parte del país prestatario puede demorarse por diferentes razones, en especial si el préstamo debe ser considerado por el Parlamento nacional.

- *Utilización de fondos y procedimientos de adquisiciones:* Los recursos del MRE pueden utilizarse para adquirir bienes y contratar obras y servicios de consultoría necesarios para restablecer prontamente los servicios destinados a la población afectada. Los préstamos previstos en el MRE son *proyectos* (y no un tipo de préstamo sectorial) que se desembolsan contra la prueba de la adquisición de servicios o realización de obras físicas (por ejemplo remoción de escombros). Las normas de adquisiciones que deben observarse corresponden a proyectos en situaciones de emergencia²⁵. Permiten utilizar *procedimientos simplificados* para las adquisiciones por montos que superen los umbrales establecidos para las licitaciones públicas internacionales, e introducir *excepciones* a los concursos de precios cuando se trata de adquisiciones por debajo de ese umbral, por ejemplo llamados de precios limitados (invitaciones a remitir ofertas enviadas a un número determinado de empresas, en lugar de comunicarse a todas las empresas del mercado a través de un anuncio público); contratación directa con un máximo por contrato, un monto máximo acumulativo por empresa y un máximo en el marco del préstamo, y ejecución de obras civiles “en forma directa”, sistema en virtud del cual la entidad contratante (habitualmente el organismo ejecutor del préstamo del MRE) realiza obras civiles específicas utilizando personal, equipos y maquinaria propios. La comprobación del cumplimiento de la adquisición de los bienes, servicios y obras elegibles se lleva a cabo ex post.
- *Lista de actividades elegibles:* Los rubros elegibles para la obtención de financiamiento en el marco del Mecanismo (Recuadro 2.3) respaldan los objetivos de estabilización en la zona afectada por desastres, reconstrucción *temporal* y restablecimiento de servicios básicos. Debe señalarse que existen discrepancias entre la caracterización (restrictiva) de las actividades elegibles prevista en las Directrices del Mecanismo y la cobertura (más amplia) de actividades durante la fase de emergencia permitida en el marco de las Directrices de Políticas. Por ejemplo, la primera limita el gasto en vivienda, que sólo puede ser de carácter temporal. La última prevé un gasto no calificado en vivienda durante una emergencia. Las Directrices de Políticas prevén también el gasto en rehabilitación durante una emergencia, en tanto que las Directrices del MRE no mencionan la expresión “rehabilitación”.
- *Planes de financiamiento:* Se prevén tres planes para facilitar el puntual desembolso de fondos del Mecanismo. Primero, puede establecerse un fondo rotatorio de hasta el 20% del préstamo, lo que facilita el flujo de recursos sujetos a las normas que rigen las adquisiciones y la utilización de fondos. (Los fondos rotatorios en operaciones “normales” se limitan al 5% del producto, a menos que se concedan dispensas especiales). Segundo, se prevé un elemento retroactivo que permite a los prestatarios

²⁵ Véase el anexo del documento GP-92-15, o el documento GP-601.

presentar solicitudes (hasta determinado tope máximo) para el reconocimiento de gastos elegibles en que se haya incurrido entre la fecha del desastre y la fecha en que se cumplen los requisitos del desembolso de los recursos del préstamo (o, según el caso, la firma del contrato de préstamo). De hecho, la retroactividad es un atributo clave del diseño, por lo cual es interesante señalar que las Directrices del Mecanismo no brindan mucha orientación sobre este tema, y que el manual operativo referente al MRE (PR-806) ni siquiera menciona el término. Tercero, los requisitos de contrapartida correspondientes a préstamos del Banco otorgados en el marco del Mecanismo se cumplen a través del reconocimiento de los recursos aportados al programa de emergencia por entidades privadas y públicas nacionales, así como los aportes de otros organismos multilaterales o bilaterales. Las Directrices del Mecanismo estipulan que el Banco debe dar prioridad a la coordinación con otros organismos “a fin de que los recursos se complementen mutuamente del mejor modo posible”.

- 2.16 La finalidad de estos atributos del diseño consiste en acelerar la tramitación y ejecución de los préstamos enmarcados en el Mecanismo para que el Banco esté presente y responda rápidamente, sobre el terreno, a situaciones de emergencia. A través del presente informe se procura evaluar la eficacia de esos atributos a los efectos de promover una rápida respuesta. No obstante, en ese contexto es apropiado señalar que el enfoque del tema de la velocidad de despliegue puede ser engañoso. En la práctica, siendo el objetivo la inmediatez, el factor clave de un instrumento con un atributo retroactivo no es la celeridad de tramitación y ejecución del préstamo, sino la confianza que puede darse a las autoridades locales de que se les proporcionará liquidez para realizar gastos a medida que la situación lo requiera en el período inmediatamente siguiente al desastre (por ejemplo durante los primeros tres a seis meses).

Recuadro 2.3: Resumen de los atributos del MRE

Objetivo inmediato:

Poner de inmediato a disposición de los interesados los recursos necesarios para financiar una gama preestablecida de actividades elegibles. Se trata de restablecer los servicios básicos, realizar la limpieza de la zona afectada, reparar temporalmente la infraestructura básica y construir viviendas temporales para la población.

Objetivo de mediano plazo:

Una misión de análisis evalúa la situación en cuanto a preparación para desastres y prevención y mitigación de los mismos: se identifican medidas tendientes a un futuro fortalecimiento de la capacidad en esas esferas; se promueve una visión integrada que abarque la respuesta y la reconstrucción en casos de emergencia.

Requisitos:

Tres criterios: a) declaración oficial del estado de emergencia; b) la emergencia, dadas sus características, debe estar comprendida en el horizonte de las Directrices de Políticas sobre Desastres Naturales e Imprevistos; c) el prestatario debe brindar firmes seguridades de su determinación de reforzar la capacidad interna del país en las esferas de preparación, prevención y estructura institucional necesaria para manejar la labor de mitigación y socorro frente al desastre.

Gama de actividades elegibles:

1. Remoción de escombros; 2. limpieza y restauración frente a daños causados al medio ambiente; 3. control y estabilización de edificios, terrenos e infraestructuras físicas, como puentes, terraplenes, represas, caminos, torres de telecomunicaciones, etc.; 4. reparaciones tendientes a restablecer el suministro de electricidad, agua potable, servicios sanitarios, incluidos los de eliminación de desperdicios sólidos y líquidos; 5. reparación, construcción y adquisición de equipos necesarios para restablecer los servicios humanos y sanitarios para la población; 6. equipos y servicios de comunicaciones; 7. alojamiento temporal; 8. estudios y encuestas tendientes a inventariar los daños y establecer planes de reconstrucción y rehabilitación.

Aspectos complementarios:

Si es posible, evaluar la necesidad de reorientar saldos de recursos provenientes de préstamos existentes del Banco; establecer un vínculo del MRE con actividades respaldadas por otras fuentes externas de apoyo ("complementariedad de los recursos").

Monto máximo del préstamo:

US\$20 millones del CO; US\$10 millones del FOE.

Condiciones financieras:

Las condiciones previstas en el MRE implican la observancia de la política vigente con respecto a la respectiva fuente de financiamiento, con la máxima flexibilidad permitida en el marco de esas políticas.

Condiciones especiales:

Elemento retroactivo (extensión no definida). Fondo rotatorio de hasta el 20% del préstamo (superando el 5% establecido para los préstamos ordinarios). Desembolso predefinido en principio a 12 meses a partir de la fecha del contrato de préstamo.

Aprobación:

Dentro de un plazo de unas pocas semanas tras la recepción de la solicitud de préstamo. Procedimiento agilizado, que comienza con un memorando de la Representación. Facultades de aprobación delegadas al Presidente. Se mantiene informado al Directorio (dos días, sin objeciones). Requisitos de contrapartida: son aceptables los recursos aportados por otros donantes.

Organismo ejecutor:

No está definido ex ante.

Adquisiciones:

Normas y excepciones simplificadas conforme a los Procedimientos de Adquisiciones correspondientes a los Proyectos de Emergencia. Se aceptan las normas previstas en la legislación nacional dentro de límites acordados con el Banco en virtud del documento GP-92-15/GS-601.

- 2.17 Cuatro aspectos adicionales merecen considerarse en el presente informe. Primero, la eficaz aplicación del concepto del MRE como instrumento de rápida respuesta requiere capacidad interna, en el país, para operar conforme a las especificaciones del instrumento. Es probable que existan graves restricciones institucionales, y la cuestión será: ¿cómo enfrentarlas? Segundo, es preciso establecer definiciones de trabajo de la

noción y duración de lo que las Directrices de Políticas y las Directrices del Mecanismo denominan “emergencia”. Las Directrices no definen la expresión “durante la emergencia” que aparece en el Cuadro 2.1. Es probable que en la práctica las actividades realizadas durante la emergencia se superpongan con las actividades de rehabilitación y reconstrucción que en el Cuadro 2.1 se clasifican como pertenecientes a la fase posterior a la emergencia. Por lo tanto existen preguntas referentes a la duración de la fase de emergencia en contextos dados y a las necesidades de realización de gastos y la aplicabilidad de la gama de actividades habilitadas del Mecanismo en diferentes fases subordinadas de la emergencia.

- 2.18 Tercero, se advierte que aunque ante todo se procura proporcionar liquidez, el MRE promueve una visión integrada que va desde las dificultades de la respuesta a corto plazo hasta las de prevención de desastres, la reducción de la vulnerabilidad y el fortalecimiento de los mecanismos de preparación. Esto surge del requisito —condición de calificación para obtener un préstamo del MRE— de que los prestatarios demuestren su determinación de reforzar la capacidad en esas esferas. La consecuencia es que, en realidad, el Mecanismo comprende un segundo objetivo (el fomento de mecanismos de prevención y preparación), además del objetivo de brindar liquidez. Una cuestión que es preciso considerar a los efectos de la evaluación es si ambos deseos pueden satisfacerse con un mismo instrumento de respuesta rápida.
- 2.19 Cuarto, y por último, cabe señalar que los desastres son hechos políticos. Crean oportunidades de posicionamiento y búsqueda de ventajas. La cuestión de quién ha de administrar los fondos destinados a los socorros para desastres reviste, por lo tanto, suma importancia. Las decisiones a este respecto pueden interferir con los intentos encaminados a resolver problemas de capacidad institucional. Los factores políticos pueden causar demoras en la utilización de fondos, sea cual fuere la celeridad con que el Banco dicte el acto de aprobación respectivo.

D. Aspectos que deben ponerse a prueba en esta evaluación

- 2.20 Del análisis se desprenden las siguientes preguntas interrelacionadas que deben considerarse en esta evaluación: Primero, qué es una emergencia, cuánto dura y si la expresión “durante la emergencia” puede definirse en términos útiles desde el punto de vista operativo. Segundo, si existe una necesidad inmediata de entregar liquidez *durante* la emergencia. Tercero, qué papel cumple el mecanismo de desembolso retroactivo que aplica el Banco, y qué utilidad (si es que alguna) ofrecen los desembolsos retroactivos *después* de la asistencia de emergencia a fin de entregar liquidez *durante* la emergencia. Cuarto, qué otras necesidades se plantean en una emergencia y si la gama de actividades elegibles del MRE permite atenderlas. Quinto, si existen atributos de diseño del Mecanismo que permitan hacer frente a algunas necesidades que deban satisfacerse, o a todas ellas. (Los atributos de diseño son los arriba mencionados, destinados a acelerar la preparación, la aprobación, el desembolso y la utilización de los fondos). Sexto, si el instrumento permite alcanzar el doble objetivo de reaccionar rápidamente ante emergencias y promover la reducción de la vulnerabilidad y una mayor preparación institucional para hacer frente a desastres. Séptimo, qué capacidad se requiere, dentro del país, para que el instrumento funcione. Octavo, si el enfoque del proyecto (es decir el

MRE en cuanto instrumento “proyectizado”) representa la solución adecuada para las necesidades que se plantean en el contexto de una emergencia.

E. Productos similares a los del Mecanismo ofrecidos por otras instituciones

- 2.21 Antes de referirnos a la evaluación de las operaciones en el marco del MRE, lo que se hará en el próximo capítulo, puede ser útil examinar instrumentos similares ofrecidos por instituciones financieras internacionales que operan en la región a la que pertenecen los prestatarios del Banco. Examinamos el papel del Banco Mundial, la CAF y el Banco de Desarrollo del Caribe.
- 2.22 El Banco Mundial cuenta con un Servicio de gestión de actividades en casos de desastre²⁶, que es esencialmente un recurso de conocimiento de la situación cuyos objetivos son, entre otros, mejorar la gestión de riesgos de desastre en los países miembros prestatarios del Banco. En el marco general del Servicio, el Banco Mundial puede proporcionar diferentes formas de asistencia de emergencia, como se estipula en la Política de Operaciones 8.50. Una de ellas es el otorgamiento de un Préstamo de Recuperación de Emergencia. Este instrumento difiere del MRE en que tiene un horizonte cronológico mayor (de dos a tres años) y está destinado a “ayudar a *reconstruir* activos físicos y restablecer actividades económicas y sociales tras emergencias” (destaque agregado). Las actividades emprendidas en el marco de este préstamo “se refieren a la restauración de activos y producción, más que al suministro de socorro”. Se expresa además que “[u]n [Préstamo de Recuperación de Emergencia] tiene en cuenta la Estrategia de Asistencia a un País y estrategias sectoriales de desarrollo...”. La definición de “socorro” estipulada en el documento OP 8.50 pone de manifiesto claramente que ciertos rubros de gastos elegibles en el marco del Mecanismo (Recuadro 2.3) no tienen ese carácter conforme al instrumento del Banco Mundial (por ejemplo los refugios temporales, el restablecimiento de acceso a transporte, servicios sanitarios). Se concluye que el Banco Mundial no posee un instrumento de rápida respuesta centrado en necesidades a corto plazo, incluido, en especial, el restablecimiento de servicios básicos, similar al Mecanismo del BID.
- 2.23 El Banco de Desarrollo del Caribe, por otra parte, puede ofrecer a un país miembro un préstamo de emergencia por un monto no mayor de US\$500.000 a fin de atender gastos de despeje y limpieza de zonas afectadas y para el restablecimiento de emergencia de servicios²⁷. La CAF (Corporación Andina de Fomento), finalmente, puede otorgar préstamos de emergencia como respuesta frente a desastres naturales, mediante los cuales puede financiarse una gama de actividades, incluidas las previstas en el espectro de actividades del MRE, que deben acordarse en forma ad hoc con el Prestatario²⁸.

²⁶ Información obtenida de www.worldbank.org/dmf. Cabe señalar que el FMI también puede proporcionar asistencia de emergencia (vinculada con desastres naturales y situaciones de posguerra): puede obtenerse información al respecto en: www.imf.org/external/np/exr/facts/conflict.htm.

²⁷ www.caribank.org/web

²⁸ Entrevista telefónica. Vicepresidente de Operaciones. 27 de febrero de 2002.

III. EVALUACIÓN DE LOS PRÉSTAMOS ENMARCADOS EN EL MECANISMO DE RECONSTRUCCIÓN DE EMERGENCIA

- 3.1 En la introducción se identificaron las cuatro amplias cuestiones de evaluación siguientes a los efectos del presente informe:
- ¿Los préstamos cumplieron las condiciones y directrices establecidos en el marco del Mecanismo?
 - ¿Fueron ejecutados eficientemente?
 - ¿Permitieron alcanzar su finalidad, definida esencialmente como el restablecimiento de servicios básicos en la zona de desastre?
 - ¿Los préstamos (y como consecuencia el instrumento del MRE) resultaron eficaces como respuesta frente a las perturbaciones inducidas por desastres en los países prestatarios?
- 3.2 En el párrafo 2.20 del Capítulo II se identificaron aspectos específicos cuyo cumplimiento debe comprobarse. La finalidad del presente capítulo consiste en evaluar el instrumento del MRE en relación con esos instrumentos, a fin de sentar las bases para considerar las más amplias cuestiones arriba enunciadas. El análisis se organiza en torno al examen de las vías de aplicación del instrumento en diferentes casos, en observancia de las Directrices del Mecanismo. Éstas²⁹ establecen los atributos de diseño y los criterios que rigen la puesta en acción de la Facilidad, que pueden desagregarse en cuatro componentes: celeridad de activación (“...la utilización de este servicio es activada por la urgencia de disponer de recursos sobre el terreno...”³⁰); un conjunto de criterios de habilitación; varias directrices operativas, y normas referentes a obligaciones de contrapartida y al carácter complementario de los recursos. En consecuencia, el presente capítulo se divide en secciones tituladas: Línea del tiempo del MRE, Elegibilidad, Directrices operativas, Carácter complementario de los recursos. Luego se efectúa una Evaluación. El Anexo 3 contiene descripciones de los préstamos del Mecanismo otorgados a Colombia, Venezuela, Belice y El Salvador; el análisis del presente capítulo se basa en las conclusiones de esos estudios de casos.
- 3.3 En el Cuadro 3.1 se presentan los cinco préstamos otorgados en virtud de las facultades iniciales de aprobación de operaciones del MRE. Cada uno de ellos estuvo comprendido en el máximo permisible de US\$20 millones. En el cuadro se presentan también datos de línea de tiempo que permiten analizar la celeridad de tramitación por parte de los prestatarios y del Banco. (A fin de que el análisis sea completo, y como los puntos referentes a datos adicionales ayudan a consolidar las conclusiones, en el cuadro se incluyen datos referentes al préstamo otorgado a Perú, que no es examinado en otras partes de este informe).
- A. Línea del tiempo del MRE**
- 3.4 El Cuadro 3.1 permite dividir la línea de tiempo en tres componentes, que abarcan tres períodos: hasta la aprobación; de la aprobación a la celebración del contrato, y del

²⁹ Documento GN-2038-2.

³⁰ Ídem, pág. 1.

contrato a la elegibilidad para el desembolso. Luego se analizan los componentes a los efectos de determinar las causas de las demoras que superen el promedio. Se comprueba que la velocidad de tramitación y desembolso varió de una operación a otra, apartándose notablemente de las estipulaciones del MRE en dos de los casos.

CUADRO 3.1
Línea de tiempo de la FRE

País	Desastre y fecha	Números de proyecto y de contrato	Fecha de aprob. por el Directorio del BID	No. de días entre desastre y aprobación	Fecha del contrato	No. de días entre la aprob. y el contrato	Fecha de elegibilidad para el desembolso	No. de días entre el contrato y la elegibilidad para el desembolso	No. de días entre el desastre y la elegibilidad para el desembolso	Fecha actual del desembolso final*	Porcentaje desembolsado a febrero de 2002
Colombia	Terremoto ene-99	25 CO-0243 1171/CC-CO	18-feb.-99	24	19-feb.-99	1	30-abr.-99	70	95	-	100.00%
Venezuela	Inundaciones, avalanchas 15-dic-99	VE-0122 1239/CC-VE	03-mar.-00	79	16-oct.-00	227	07-nov.-00	22	328	01-Apr-02	99.97%
Belize	Huracán 02-oct-00	BL-0018 1275/CC-BL	01-nov.-00	30	21-nov.-00	20	11-dic-00	20	70	30-Aug-02	83.10%
El Salvador	Terremoto 13-ene-01	ES-0148 1310/CC-ES	09-feb.-01	27	23-feb.-01	14	20-abr.-01	56	97	26-May-02	98.41%
El Salvador	Terremoto 13-feb-01	ES-0150 1315/CC-ES	16-abr.-01	62	08-ago-01	112	21-dic-01	137	311	16-Nov-02	17.74%
Perú	Terremoto 23-jun-01	PE-0215 1329/CC-PE	20-jul.-01	27	23-jul.-01	3	05-set.-01	44	74	23-Jul-02	40.41%

* A enero de 2002

Fuente: BID

- 3.5 La aprobación fue rápida (dentro de un plazo de un mes a partir de la fecha del desastre) en el caso de cuatro préstamos. Llevó más tiempo en el caso de Venezuela (79 días) y en el del segundo préstamo a El Salvador (62 días). En ambos casos el hecho de que el plazo superara el promedio hasta la aprobación fue un anuncio de las complicaciones adicionales que sobrevinieron.
- 3.6 Los préstamos que fueron aprobados rápidamente (es decir en no más de un mes), ponen de manifiesto la factibilidad de preparación y tramitación del instrumento estandarizado del MRE con mucha mayor rapidez que los préstamos ordinarios. En consecuencia, puede afirmarse que el Banco en gran medida cumplió las expectativas en él depositadas en el contexto del Mecanismo en cuanto al proceso de tramitación que culminó con la aprobación. Quizá pueda reducirse aún más ese plazo, pero del Cuadro 3.1 se desprende que el grueso de los esfuerzos requeridos para acelerar la entrega de los recursos a los países afectados debe centrarse en el período ulterior.
- 3.7 Las demoras en la aprobación, en el caso de Venezuela, pueden explicarse en parte por la vacilación del gobierno en cuanto a si restablecer o no los servicios básicos en los lugares de alto riesgo que resultaron afectados. El Ministerio de Planificación y Desarrollo había venido trabajando en una estrategia de liquidación más equilibrados y procuraba aprovechar el desastre ocurrido en el Estado de Vargas para acelerar ese plan. Esto hizo más lentas las negociaciones con el Banco con respecto al contenido de la operación y creó un contexto de ulteriores problemas de elegibilidad en el marco del préstamo. Cuando se planteó por primera vez la posibilidad de una operación del MRE (el 19 de diciembre de 1999), el Gobierno declaró que la prioridad consistía en identificar rápidamente los recursos que ayudaran a restablecer los servicios y eliminaran los obstáculos a los viajes por tierra. A la fecha en que el Banco aprobó la operación (marzo

de 2000) se había restablecido en proporción considerable esta funcionalidad mínima, y el país estaba comenzando a encarar la labor de reconstrucción (cf. Anexo 3)³¹.

- 3.8 En el caso del segundo préstamo para El Salvador, las demoras en la aprobación deben analizarse en relación con la situación del país tras el segundo gran terremoto ocurrido en el término de cuatro semanas. Las autoridades y las entidades dispensadoras de socorro se debatían con la tarea de determinar el orden de prioridad de los objetivos. El Gobierno solicitó un segundo préstamo del MRE alrededor del 17 de febrero de 2001³², en momentos en que su atención estaba dedicada a actividades de respuesta inmediata exigidas por ambas calamidades, y no se sabía claramente cómo utilizar el segundo préstamo³³. Llevó tiempo elaborar el contenido programático de la segunda operación y posteriormente convenir en dedicar el grueso del producto de la operación al mismo sector respaldado por el primer préstamo, es decir a viviendas temporales (a las que se agregaron obras de despeje y reparación de caminos). Pero también intervinieron otros factores. Una vez que el Banco hizo saber al país que como respuesta a la solicitud de las autoridades procesaría un segundo préstamo con un importante componente retroactivo, comenzó a ejercerse presión para acelerar la aprobación en una situación en que los problemas de capacidad hacían imposible gastar de inmediato los recursos³⁴. Además, demoras burocráticas (que según se afirma guardan relación con el tiempo que llevó la traducción del documento del préstamo antes de su distribución al Directorio) aparentemente contribuyeron al hecho de que la aprobación del proyecto llevó 62 días.
- 3.9 El segundo componente de la línea de tiempo —plazo comprendido entre la aprobación y el contrato— fue breve en la mayoría de los casos (un día en el caso de Colombia y, debido a que se interpuso un fin de semana, tres días en el caso de Perú).³⁵ En el caso de Venezuela debieron pasar 227 días, y 112 en el del segundo préstamo otorgado a El Salvador.
- 3.10 En Venezuela las razones de la demora en este estadio del ciclo del proyecto fueron institucionales: el Ministerio de Planificación y Desarrollo no logró tramitar rápidamente nuevos préstamos ni reformular préstamos multilaterales existentes. Según se afirma, otra

³¹ Esto lleva a pensar que la fase de recuperación inmediata había culminado en gran medida al cabo de tres meses.

³² La carta en que se formula la solicitud oficial tiene fecha 1 de marzo de 2001.

³³ Esto surge de memorandos internos de la Región 2.

³⁴ Esto significa que se alcanzó el objetivo inmediato en el caso de este préstamo: las autoridades sabían que podían comenzar a gastar contra los fondos prometidos. El elemento *retroactivo* de este caso fue del 75%; véase el Cuadro 3.3.

³⁵ El MRE estipula que el plazo comprendido entre la aprobación y el contrato no debe pasar de 90 días, lo que según los datos del Cuadro 3.1 en la mayoría de los casos es un plazo innecesariamente generoso.

razón fue la incertidumbre con respecto al mecanismo de introducción en las finanzas del Estado de los recursos externos disponibles como consecuencia del desastre³⁶.

- 3.11 Sean cuales fueren la razones, cuando finalmente se suscribió el contrato de préstamo (en octubre de 2000) el Comité Nacional de Emergencia, creado poco después del desastre, había dejado de existir, lo que indica que se consideraba culminada la fase de emergencia, aunque prosiguieron durante varios meses algunas obras vinculadas con emergencias (eliminación de escombros)³⁷. Reflexionando sobre esta experiencia, un funcionario del Ministerio entrevistado en enero de 2002 dijo que quizás el préstamo debió haber sido cancelado, sin llegar a suscribirse, y el proceso de la firma siguió adelante “por falta de experiencia”, ya que los participantes confiaban en que de algún modo pudieran obtenerse los reembolsos.
- 3.12 En El Salvador, la demora entre la fecha de aprobación y la del contrato obedeció a que inicialmente el Parlamento se negó a ratificar el préstamo, basándose en que no se había presentado el informe de situación escrito y oral solicitado sobre los resultados de la labor de reconstrucción en general ni sobre la operación MRE-1 en especial.
- 3.13 El tercer componente de la línea de tiempo, período comprendido entre el contrato y el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, llevó en promedio 58 días y osciló entre 20 días en el caso de Belice y 137 en el de El Salvador-2. (Adviértase que la operación de Belice fue la de mejor desempeño conforme a este criterio, así como en relación con el indicador global del número de días comprendidos entre la fecha del desastre y la de cumplimiento de los requisitos para el desembolso). Los dos casos que superaron el promedio en esta etapa de la línea de tiempo fueron los de Colombia y El Salvador-2. En el caso de Colombia, la demora se explica por las dificultades de iniciación de actividades que experimentó el organismo ejecutor, descritas en forma más completa en el Anexo³⁸. En el caso del Salvador, la demora obedeció a la falta de incentivos para seguir adelante (véase supra). Ambos préstamos otorgados a ese país comprendieron importantes condiciones previas al desembolso (incluidos acuerdos interinstitucionales que habían de firmarse) que era necesario cumplir antes de que pudiera declararse la elegibilidad. No obstante, el número y el contenido de estas condiciones no difirieron

³⁶ Se había celebrado un acuerdo en virtud del cual el gasto relacionado con el desastre se financiaría con recursos de una cuenta del Fondo de Inversiones de Venezuela (un banco de desarrollo). Esta cuenta fue financiada a través de instrumentos de deuda a corto plazo y (en menor medida) mediante la modificación de las prioridades del gasto público, con la expectativa de que el financiamiento de esas fuentes fuera reembolsado mediante nuevos préstamos multilaterales, incluidos los del MRE. El hecho de que no se hubiera sancionado una ley de presupuesto para situaciones de emergencia dificultó el ingreso de efectivo en la cuenta del FIV y las respectivas salidas de fondos.

³⁷ Debido a la demora del proceso que culminó con la firma del instrumento respectivo, todo el programa debió realizarse en la modalidad de financiamiento retroactivo. (El documento del proyecto PR-2477, del 22 de febrero de 2000, estipula que el monto del financiamiento retroactivo puede llegar a la mitad del producto del préstamo).

³⁸ Como condición para el primer desembolso se debía presentar al Banco la prueba de que el organismo ejecutor, FOREC, “...se haya comprometido a cumplir con todas las obligaciones que le corresponden como Organismo Ejecutor del Proyecto, de conformidad con los términos y condiciones de este Contrato de Préstamo” (cf. Contrato de Préstamo).

suficientemente entre las dos operaciones como para explicar la amplia diferencia del tiempo requerido para pasar de la firma a la elegibilidad (56 días en el caso de la primera operación y 137 en el de la segunda).

- 3.14 En conclusión, el Cuadro 3.2 da respuesta a la pregunta de qué diferencias de desempeño existen entre la línea de tiempo del Mecanismo analizada en esta sección y la línea de tiempo comprendida entre el desastre y la aprobación y entre el desastre y la elegibilidad en relación con una muestra de préstamos de emergencia “ordinarios” (es decir ajenos al MRE) que el Banco amplió en los últimos años. De la comparación de los Cuadros 3.1 y 3.2 se desprende que los préstamos del Mecanismo fueron tramitados rápidamente, lo que implica que las características especiales del MRE diseñadas para acelerar la aprobación del trámite hacia etapas ulteriores del ciclo del proyecto han resultado más favorables que las registradas en el caso de los préstamos de emergencia “ordinarios”.

CUADRO 3.2
Línea de tiempo de los préstamos de emergencia ordinarios (ajenos a la FRE)^a

País	Desastre y fecha	Números de proyecto y de contrato	Monto del préstamo (millones de US\$)	Fecha de aprobación por el Directorio del BID	No. de días entre desastre y aprobación	Fecha del contrato	No. de días entre la aprobación y el contrato	Fecha de elegibilidad para el desembolso	No. de días entre el contrato y la elegibilidad para el desembolso	No. de días entre el desastre y la elegibilidad para el desembolso	Porcentaje desembolsado
Argentina	Inundación/El Niño 26-abr-98	AR-0242 1180CC-AR	30.0	05-ago-98	98	08-ago-98	3	07-oct-98	59	160	65.8% al 30-ene-02
Guatemala ^b	El Niño/Huracán Mitch 03-ago-98	GU-0137 114700-GU	4.0	18-nov-98	107	22-ene-99	64	08-mar-99	44	215	97.8% al 9-mar-02
República Dominicana	Huracán Georges 27-sep-98	DR-0135 115200-DR	105.0	02-dic-98	65	02-dic-98	0	27-ago-99	268	333	72.6% al 12-dic-01
Honduras	Huracán Mitch 30-oct-98	HO-0143 1029SF-HO	18.8	20-ene-99	81	13-mar-99	51	02-jul-99	110	242	97.9% 21-dic-01
Belize	Hurricane Mitch 30-Oct-98	BL-0015 121100-BL	21.3	20-oct-99	365	24-nov-99	34	16-ago-00	264	663	9.4% al 27-dic-01

^a Del Anexo 1

^b El marco conceptual de este préstamo se elaboró como respuesta a la declaración de emergencia adoptada por el país el 3 de agosto de 1998 debido a las inundaciones causadas por El Niño. Durante la preparación se incorporaron US\$15 millones para enfrentar needs generated by Hurricane Mitch, which occurred on 30-Oct-98.

B. Elegibilidad

- 3.15 Las Directrices del Mecanismo indican tres condiciones de elegibilidad que deben cumplir los prestatarios para obtener acceso a los recursos de la Facilidad: i) debe haberse declarado oficialmente un estado de emergencia; ii) la emergencia debe estar comprendida dentro de los límites estipulados en las Directrices de Políticas sobre Desastres Naturales e Imprevistos, y iii) el prestatario debe ofrecer “firmes seguridades [...]de su determinación de reforzar la capacidad interna del país en las esferas de preparación, prevención y estructura institucional necesaria para manejar la labor de mitigación y socorro frente al desastre”. Por lo tanto, la ambiciosa condición iii) requiere una adecuada orientación desde el punto de vista de la reducción de la vulnerabilidad frente a desastres (“prevención”) y preparación para enfrentar los desastres una vez que se producen.

- 3.16 No se plantearon problemas con respecto a las dos primeras de esas condiciones, que se cumplieron en todos los casos³⁹. En cambio se plantearon dificultades con respecto a la tercera condición, que revestía interés para el Directorio Ejecutivo del Banco a los efectos de la aprobación de las Directrices de Políticas y el Mecanismo. La condición iii) no ofrece orientación muy precisa con respecto a las medidas y mecanismos institucionales cuya adopción deben poder mostrar los prestatarios para reunir los requisitos de obtención de un préstamo del MRE. En consecuencia (como más abajo se verá), se otorgaron préstamos a países con diferentes niveles de capacidad de reducir la vulnerabilidad y poner de manifiesto preparación frente a desastres.
- 3.17 La capacidad interna en materia de prevención de desastres, mitigación y preparación varía ampliamente de un país a otro, y puede ser caracterizada en forma resumida como sigue en los casos de utilización del Mecanismo referentes a Colombia, Venezuela, Belice y El Salvador:
- **Colombia** cuenta con un bien conceptualizado sistema de respuesta, mitigación y prevención frente a desastres naturales: el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, establecido en 1988 tras el desastre de Nevado de Ruiz/Armero, en que murieron 22.000 personas tras una avalancha de barro volcánico de grandes proporciones. En 1989 se creó la Dirección Nacional de Prevención y Gestión de Desastres (Decreto Ley 919). El Sistema fue consolidado a través de subsiguientes reformas legales e institucionales tendientes a reforzar la capacidad de respuesta frente a emergencias y reducir la vulnerabilidad manteniendo al mismo tiempo vínculos con programas de políticas más amplios en que se promueve el desarrollo socioeconómico y el control de los factores de riesgo. El Sistema opera en diferentes niveles a escala nacional y regional y, entre otros canales, a través de ministerios de línea, como el de Salud. La labor de mitigación de estos últimos ha incluido programas tendientes a reducir la vulnerabilidad de las instalaciones sanitarias en todo el país.

No obstante, según un reciente análisis del Programa Regional Andino para la Prevención y Mitigación de Riesgos (PREANDINO), el Sistema debe ser reforzado en cuanto a prevención y capacidad de reacción⁴⁰. Esta última es insuficiente frente a desastres graves como el terremoto ocurrido en el cinturón del café. “Dado lo inadecuado de las funciones jurídicas y los recursos asignados al [Sistema] y a fin de promover la necesaria coordinación entre los niveles nacional y locales”, se creó el FOREC (el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo del Eje Cafetero) por Decreto 197 del 30 de enero de 1999⁴¹. FOREC se convirtió en el primer organismo ejecutor del préstamo del MRE para Colombia.

³⁹ Se declaró un estado de emergencia en las fechas siguientes en relación con los desastres que dieron lugar a los préstamos evaluados en este informe (la fecha del desastre entre paréntesis): Colombia—29 de enero de 1999 (25 de enero de 1999); Venezuela—16 de diciembre de 1999 (a partir de principios de diciembre de 1999); Belice—1 de octubre de 2000 (30 de septiembre a 2 de octubre de 2000); El Salvador—14 de enero de 2001 (13 de enero de 2001) y 13 de febrero de 2001 (igual fecha).

⁴⁰ El programa PREANDINO fue creado recientemente con el patrocinio de la CAF, como respuesta a un mandato de los Presidentes de los países andinos (www.grupo-lia.com/preandino [en proceso de elaboración]).

⁴¹ Documento del proyecto PR-2385-1, 16 de febrero de 1999.

- **Venezuela:** Venezuela no cuenta con dispositivos jurídicos e institucionales adecuadamente desarrollados para prevención y gestión de desastres⁴². Existe un sistema de Defensa Civil para responder a emergencias, que opera en un contexto de estructuras institucionales complicadas y de duplicación de esfuerzos. No existe una legislación que rijan la prevención de riesgos de desastres, pero se está preparando un proyecto de ley de creación de un Sistema de Gestión de Riesgo y Atención de Desastres, en que se prevé la integración de tres subsistemas: gestión de riesgos; gestión de desastres, y rehabilitación y reconstrucción. Su objetivo consiste en reasignar responsabilidades de prevención no a una institución única, sino a todas las entidades encargadas de la política pública en ámbitos pertinentes bajo la coordinación del Ministerio de Planificación y Desarrollo. A fines de 2001 se sancionaron las leyes que rigen el subsistema de protección civil y gestión de desastres.

Las inundaciones y aludes de diciembre de 1999 y la orientación proporcionada en el marco del programa PREANDINO promovieron el aumento del interés oficial en la creación de un eficaz sistema de reducción de vulnerabilidad, mitigación de desastres y gestión de emergencias. La descripción que aparece en el Anexo 3 sobre el contexto político e institucional en que se desarrolló la respuesta a la emergencia de 1999 pone de manifiesto que la creación de instituciones en esta esfera debió realizarse hace tiempo.

- **Belice:** Antes del huracán Mitch (noviembre de 1998), la gestión de emergencias frente a desastres se manejaba en forma ad hoc, estando a cargo de la Oficina del Primer Ministro⁴³. El huracán promovió la activación de la ONGE —Organización Nacional de Gestión de Emergencias— puso de manifiesto la necesidad de mejorar aún más la preparación frente a desastres y comunitaria en tres aspectos: sanción de leyes que establecieran en debida forma a la ONGE y determinaran las responsabilidades de otras entidades públicas en el contexto de un Plan Nacional para Desastres que también es necesario elaborar; reforzar la disponibilidad de recursos técnicos y equipos para fortalecer la capacidad de la ONGE de manejar emergencias, y llevar a cabo estudios de información sobre riesgos y evaluación de riesgos para orientar las inversiones públicas y privadas en infraestructura crítica y redes de supervivencia. El proyecto BL-0015 —Programa de Rehabilitación y Preparación para Desastres provocados por Huracanes— aprobado en 1999 (es decir antes del otorgamiento del préstamo del MRE a Belice) está formado por tres componentes que (si dan resultados adecuados) representarán un importante avance hacia la satisfacción de esas necesidades. Los componentes son los siguientes; i) Medidas estructurales e mitigación de la vulnerabilidad (reducción de la vulnerabilidad de los refugios y de la propensión a las calamidades en la Ciudad de Belice a través de una

⁴² Véase el estudio sobre el programa PREANDINO, que acaba de citarse.

⁴³ Véase el análisis de situación que aparece en el documento de proyecto PR-2431, propuesta de préstamo para un programa de rehabilitación y preparación para desastres provocados por huracanes en Belice (22 de septiembre de 1999). Los huracanes son, sin lugar a dudas, el peligro de desastres naturales más frecuente en Belice.

mejor estructura de drenaje); ii) Medidas institucionales de mejoramiento de la capacidad de respuesta frente a los huracanes, y iii) Respaldo para lograr sostenibilidad a largo plazo (mantenimiento de obras de drenaje y refugios).

Al parecer, a través de la adopción de este programa, Belice ha dado “sólidas garantías” de su determinación de reforzar la capacidad interna del país, lo que implica que ha cumplido la condición iii) del MRE. No obstante, según el Informe de seguimiento del desempeño del proyecto (ISDP) más reciente, la aplicación del proyecto BL-0015 ha tropezado con dificultades, y dos de sus componentes han sido clasificados como “insatisfactorios”. Entre las razones mencionadas en el ISDP cabe mencionar el surgimiento de una insuficiencia de recursos locales y dificultades institucionales. A falta de un análisis más detallado de las características de la insuficiencia de recursos, parecería que estos problemas, que son de un tipo frecuentemente presente en la ejecución de los programas, no justifican la modificación del juicio de que la tercera Condición ha sido cumplida.

- **El Salvador** posee un Sistema Nacional de Emergencia (SISNAE), que comprende instituciones y cometidos centrados en preparación para desastres y reacción frente a los mismos⁴⁴. “El componente de seguridad ciudadana del actual Programa de la Nueva Alianza, ejecutado por el Gobierno, brinda una estrategia de protección contra desastres naturales”. No obstante, pese a la determinación política puesta de manifiesto a este respecto, “hasta la fecha la ejecución de la estrategia de evaluación de riesgos no ha avanzado según lo previsto en el Programa de la Nueva Alianza. [En 2001] se presentó al Parlamento un proyecto de Ley de Protección Civil, pero el marco legal aún no ha sido actualizado. En la actualidad [el SISNAE] comprende instituciones y cometidos centrados en preparación desastres y reacción frente a los mismos. Para crear un sistema moderno, debe establecerse una política nacional general de gestión de riesgos, que brinde orientación a los sectores y procesos públicos, privados y de desarrollo local y reduzca la vulnerabilidad frente a desastres naturales, inversión esta que es esencial para el desarrollo del Salvador”⁴⁵.

Al mismo tiempo, si bien es preciso realizar un fortalecimiento general del SISNAE, la capacidad de respuesta del Salvador ha aumentado en virtud de la experiencia acumulada a partir del huracán Mitch, de 1998, lo que ha permitido al país reaccionar en forma relativamente eficaz frente a los terremotos de 2001. Un actor clave de ese mecanismo de respuesta es el FISDL (Fondo de Inversión para el Desarrollo Local), principal organismo ejecutor de los préstamos del Mecanismo del Banco destinados a El Salvador.

- 3.18 El cuadro que surge de la preparación, reducción de riesgos y capacidad de gestión de desastres de los países constituye un mosaico formado por experiencias alentadoras (Recuadro 3.1) y casos que admiten amplias mejoras. Escapa al horizonte del presente

⁴⁴ Véanse los documentos del proyecto correspondientes a los préstamos del MRE a El Salvador. PR-2564 (7 de febrero de 2001) y PR-2567-Rev. (11 de abril de 2001).

⁴⁵ Ídem.

informe realizar una evaluación plena de la situación en materia de prevención y gestión de desastres en los países prestatarios, así como de las medidas adoptadas por el Banco para enfrentar problemas en ese complicado ámbito. Esto se llevará a cabo como parte de la evaluación, planificada por OVE, de los antecedentes del Banco en cuanto a aplicación del conjunto de las Directrices de Políticas⁴⁶.

- 3.19 Al mismo tiempo se señala que [como consecuencia de la tercera Condición], durante la preparación de los préstamos destinados a los respectivos países, se analizó con los Prestatarios la importancia de invertir en prevención y gestión de desastres. En el caso del Salvador, las autoridades se comprometieron a solicitar un proyecto de cooperación técnica no reembolsable que contribuyera a evaluar la capacidad del país de realizar la gestión de los riesgos de desastres y definir un plan de acción que diera carácter operativo a la estrategia de gestión de riesgos. No obstante, no se exigió el cumplimiento de la tercera Condición, ya que no es causal de denegación de asistencia del MRE a un país azotado por calamidades⁴⁷. Se concluyó que no es muy realista exigir que el país se comprometa a crear capacidad interna inmediatamente después que ha ocurrido un desastre. En ese momento todos se ocupan de la movilización de recursos y del establecimiento de mecanismos que promuevan la respuesta inicial y el proceso de recuperación. La existencia misma de la Facilidad acumula incentivos contrarios a la obtención de promesas importantes de realización de mejoras en materia de preparación y reducción de la vulnerabilidad.

Recuadro 3.1 Gestión de desastres en Perú

Perú posee un eficaz sistema de manejo de emergencias. En 1997 el Banco aprobó el otorgamiento a Perú de un préstamo para mitigación de desastres y preparación frente a desastres: el Programa de Emergencia del Niño, PE-0188. Dos características dignas de mención de este programa son las siguientes: i) que la adopción de medidas (en función de previsiones) se inició *antes* de que El Niño ingresara en su fase principal, en el período diciembre de 1997/enero de 1998, y ii) que el programa logró funcionar a través de un mayor fortalecimiento de una estructura institucional que funcionaba adecuadamente destinada a hacer frente a desastres naturales, y representó una contribución a esos efectos. El Equipo del Proyecto consideró al SINDECI (el Sistema Nacional de Defensa Civil), en que todos los sectores del Gobierno participan, junto con entidades privadas y, en forma más general, el público, como un mecanismo institucional suficiente para manejar la emergencia. El Sistema opera con el apoyo de cada uno de los ministerios a los efectos de la programación, la ejecución física y la aplicación de recursos presupuestarios suficientes como sistema institucional de manejo de la emergencia. Sin embargo, se estableció además una Unidad de Coordinación de Programa en la Oficina de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), con un equipo diseñado especialmente para coordinar la ejecución y canalizar recursos a las diversas actividades que están realizando los organismos subejecutores. El hecho de que la Unidad esté instalada en el MEF (una entidad “de superior jerarquía” entre los ministerios encargados del gasto, conocida por su capacidad de ejecución) ayuda a explicar la eficacia del sistema de reacción frente a emergencias con que cuenta el país. Se prevé que la Unidad, con el saber técnico que ha acumulado, vuelva a tener una especie de existencia virtual entre un desastre y otro. La Unidad fue activada frente al terremoto de junio de 2001 que dio lugar al PE-0215, el préstamo del MRE para Perú. Dado este contexto institucional de manejo de desastres, Perú es, al parecer, un país del que puede afirmarse que ha cumplido la parte de la tercera Condición referente a “estructura institucional necesaria para manejar la labor de mitigación y socorro frente al desastre”.

⁴⁶ Esta operación de CT aún no ha sido iniciada. Figura en el inventario para 2002.

⁴⁷ Advuértase también que lo que puede interpretarse como contradicción entre la tercera Condición y la reciente aprobación de la Facilidad Sectorial para la Prevención de Desastres, documento CC-5571-5 (15 de febrero de 2001), establece que la Facilidad está destinada a complementar el MRE. Ha sido concebida como un instrumento tendiente a ayudar a crear capacidad nacional en relación con la “firme determinación” que exige la tercera Condición del MRE. La aprobación de este instrumento (a cuyos efectos, conforme a los documentos citados, los países del MRE recibirán atención prioritaria) tres años después de la creación del MRE es el reconocimiento de la dificultad que supone hacer cumplir la tercera Condición.

C. Directrices Operativas

- 3.20 En esta sección se examinan cinco de los atributos de diseño y las directrices operativas del Mecanismo, que regulan la preparación, aprobación y aplicación y desembolso de los préstamos enmarcados en la Facilidad. Una primera directriz prescribe las características y el contenido del Informe de la Representación y la Solicitud de Préstamo. (El primero es un memorando enviado por el Representante al Gerente Regional correspondiente, en que le da cuenta del desastre y le remite la solicitud de préstamo). OVE no encontró problemas que merezcan comentarios o requieran correctivos a este respecto. Los informes fueron emitidos puntualmente⁴⁸ y contenían la información prevista en el documento GN-2038-2. Análogamente, la aplicación del segundo conjunto de directrices —Procedimientos de Aprobación— no da lugar a comentarios, ya que esas directrices se cumplieron en todos los casos, aunque, como ya se señaló, no con idéntica celeridad.
- 3.21 El tercer conjunto de directrices —Rubros Elegibles para Financiamiento— resultó de más difícil observancia, que en todos los casos se omitió en mayor o menor medida. En el caso de la asistencia del Mecanismo para Colombia se gastaron alrededor de US\$11,5 millones (de cerca de US\$20 millones gastados en los denominados rubros de “costos directos”) en actividades de reconstrucción (vivienda permanente, en este caso). En Venezuela se gastaron más de US\$17 millones en obras de reconstrucción (medidas de prevención permanentes y rehabilitación de la infraestructura). En Belice, el grueso del gasto correspondió a una categoría denominada “restauración de drenajes y obras viales costeras” (véase el Anexo 3). En otras palabras, en esos casos más de la mitad del producto del préstamo se gastó en “reconstrucción”, y no en actividades “de respuesta”, tales como despeje de escombros y restablecimiento de servicios básicos, previstas en la gama de actividades del MRE. La reorientación hacia el gasto en reconstrucción estaba francamente avanzada tres meses después del desastre ocurrido en Colombia y Belice y seis meses después del desastre que tuvo lugar en Venezuela. El caso del Salvador (primer préstamo) difirió de esta modalidad en cuanto el grueso del producto del préstamo se gastó en la actividad, elegible a los efectos del MRE, de construcción de viviendas temporales. El gasto previsto en este préstamo se apartó de la categoría de reconstrucción en el contexto de la labor tendiente a controlar y estabilizar laderas de colinas, actividad a la que se reservó el 25% del producto del préstamo (en el Anexo 3 aparecen detalles).
- 3.22 En todos los préstamos del Mecanismo se reservaron fondos para estudios y actividades de preinversión destinados a respaldar los sistemas de prevención y preparación para desastres. La mayor parte de esos fondos no fueron utilizados para ese propósito, sino que se transfirieron a obras de respaldo de la reconstrucción⁴⁹.

⁴⁸ Número de días transcurridos desde el desastre, según las fechas del Cuadro 3.1, hasta la fecha del Informe de la Representación: Colombia—8; Venezuela—6; Belice—4; El Salvador, primer terremoto—9; El Salvador, segundo terremoto—23.

⁴⁹ Los datos referentes a la escala y utilización de los fondos para estudios son los siguientes (información tomada del Anexo 3): Colombia: US\$2 millones, US\$700.000 utilizados; Venezuela: US\$1.500.000, US\$200.000 utilizados; Belice: US\$500.000, US\$100.000 utilizados; El Salvador: rubro del que se hizo cargo el Gobierno.

- 3.23 En virtud del diseño del Mecanismo, la omisión de cumplimiento de lo previsto en la gama de actividades elegibles implica que el gasto se refiere a necesidades no relacionadas con emergencias o posteriores a emergencias. Esto lleva a un primer plano el problema de definir en qué consiste una emergencia, cuánto dura y qué necesidades se plantean durante y después de un hecho de ese género. En el Recuadro 3.2 se demuestra que las emergencias son fenómenos heterogéneos, de mayor o menor duración, lo que depende del contexto, y que es difícil delimitar claramente las necesidades que surgen durante la emergencia y las que surgen en el período posterior a la misma (por ejemplo el período de reconstrucción). Pero del recuadro se desprende también que el período de tres a seis meses que sigue a la fecha del desastre es, en muchas situaciones, un valor representativo razonable de lo que en las Directrices de Políticas se denomina período ubicado *durante* la emergencia (Cuadro 2.1).
- 3.24 En cuanto a las necesidades, se sostiene en el Anexo 3 que la preferencia declarada para actividades de reconstrucción es congruente con el hecho de que (según los estudios de evaluación de daños de la CEPAL) a la reconstrucción le corresponde el grueso de las necesidades de gastos. Esto indicaría que —centrando la atención en el restablecimiento de los servicios básicos— la gama del MRE ha sido definida en forma demasiado restrictiva. También podría significar (sobre la base de la información acumulada hasta ahora) que el Mecanismo llega demasiado tarde para ayudar a las autoridades a pagar los costos que surgen *durante* la fase de emergencia a la luz de la gama de actividades previstas en el instrumento, o que existen otros problemas que impiden la utilización de los fondos según lo previsto (por ejemplo problemas de capacidad institucional que reducen la rapidez del gasto).

Recuadro 3.2: Características y duración de la fase de emergencia tras desastres naturales e imprevistos

La siguiente pregunta no admite una respuesta nítida: ¿Cuál es la duración de la fase de emergencia (a diferencia de la fase de reconstrucción) tras un desastre natural y/o imprevisto? Esto no se debe tanto a que exista una definición universalmente acordada del término “emergencia” (no lo hay), sino a que las características de las emergencias varían, y las medidas necesarias para superar un estado de emergencia difieren como consecuencia de factores contextuales, institucionales, políticos y jurídicos. Así, idénticas actividades (por ejemplo la reparación de una clínica sanitaria) reciben nombres tales como “medidas de emergencia”, “medidas posteriores a emergencias”, “rehabilitación”, “reconstrucción”, o inclusive “desarrollo”, lo que depende del contexto y de la perspectiva institucional.

Las emergencias son *heterogéneas*. Pueden tipificarse de diversas maneras. La distinción, que suele efectuarse, entre desastres naturales y artificiales, es menos útil que la distinción entre las categorías de surgimiento súbito (un terremoto, un acto terrorista); surgimiento lento (situación que se agrava paulatinamente, como una sequía o un proceso de degradación gradual que conduce a desórdenes civiles y guerras); prolongadas o crónicas (un estado de emergencia continua), y recurrentes (huracanes en Belice, episodios del Niño).

A riesgo de caricaturización, en el caso del desastre de Armero, en Colombia, la emergencia duró esencialmente un día, ya que pueblos y personas quedaron enterrados repentinamente e irremediablemente bajo una enorme avalancha de barro (no fue posible restablecer servicios básicos para la población afectada). En el caso de las Torres Gemelas, la eliminación de escombros y la inspección tendiente a detectar daños estructurales proseguía seis meses después del hecho, pero (merced a eficaces programas de asistencia para emergencias), dejaron de operar en la atmósfera de emergencia anteriormente existente. La fase de emergencia del episodio del Niño de 1997, en Perú, a la que se hizo referencia en el Recuadro 3.1, duró alrededor de seis meses, ya que lluvias continuas causaron daños recurrentes. En el caso de los terremotos y huracanes de América Latina y el Caribe, el periodo de emergencia tiende a durar alrededor de tres meses, como lo indican pruebas de los préstamos del MRE que se analizan en el presente informe, aunque en el caso de los terremotos pueden existir temblores secundarios que compliquen el cuadro. En el Plan de Recuperación del Salvador tras los terremotos de 2001 se distingue entre una *fase de rehabilitación* de cinco meses “para mitigar el problema y hacerle frente a sus consecuencias”, y una *fase de emergencia* de diez meses (hasta octubre de 2001) para esperar el final de la estación de las lluvias y el peligro de inundaciones y aludes, y una *fase de reconstrucción* de cinco años de duración. Las pruebas indirectas referentes a la duración de la fase de emergencia (en contraposición con la fase de reconstrucción) demuestran la reorientación del gasto en el marco de los préstamos del MRE, desde la gama de actividades elegibles (a corto plazo) hasta las actividades de rehabilitación y reconstrucción a largo plazo no elegibles. Como se demuestra en el Anexo 3, en Colombia, Venezuela y Belice esa reorientación comenzó a producirse algo después del tercer mes contado a partir de la fecha del desastre.

La duración del estado de emergencia declarado es otro indicador de la duración del periodo de emergencia. Sólo podría encontrarse información sobre este tema en los casos de Colombia y Venezuela. En Colombia, el Estado de emergencia, tras el terremoto que afectó al cinturón del café, fue revocado al cabo de 30 días. En Venezuela, el estado de emergencia nunca fue revocado oficialmente, pero el Comité Nacional de Emergencia establecido a fines de diciembre de 1999 fue disuelto seis meses después, en junio de 2000.

En Venezuela, se identificaron tres etapas (mutuamente superpuestas) del periodo de emergencia (1):

- **Fase 1:** “Búsqueda y rescate”; duración = dos semanas a partir del 16 de diciembre de 1999; orientada por las Fuerzas Armadas.
- **Fase 2:** “Evaluación de daños, limpieza de escombros, iniciación de la rehabilitación”; duración = alrededor de tres semanas, hasta el 15 de enero de 2000; coordinada por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social.
- **Fase 3:** “Evaluación y cuantificación de daños (vivienda, agua, saneamiento, caminos, edificios públicos, etc.), creación del plan maestro de ordenación del territorio, ejecución de obras de recuperación”; establecimiento de la Autoridad Única de Vargas; duración = no definida; se ejecutan obras de recuperación y reconstrucción conforme a la siguiente especificación de la muestra: estudios iniciales para estabilizar las laderas de las colinas hasta febrero de 2000; limpieza de zonas de arrastres pluviales hasta abril; restablecimiento del 83% de la electricidad también a más tardar en abril; acceso por tierra hasta el 30 de junio; restablecimiento del tratamiento de aguas cloacales hasta julio (se estima que la planta de tratamiento de aguas residuales de Punta Gorda estará en pleno funcionamiento a más tardar en julio de 2001), limpieza de colectores a más tardar en agosto, restablecimiento de servicios de agua a más tardar en octubre, etc.

(1) Cf. *Exposición del proyecto de reconstrucción del Estado de Vargas en cadena nacional*, Carlos Genatios, *Autoridad Única de Vargas*, abril de 2000 (<http://www.analitica.com/biblioteca/genatios/>).

- 3.25 La cuarta directriz —Desembolsos— recomienda un desembolso completo de los préstamos del Mecanismo dentro de un período de doce meses. Calculando esta ventanilla cronológica desde la fecha de elegibilidad (más razonable que hitos anteriores, como la fecha de firma del contrato), se llega a la conclusión que se logró en el caso del primer préstamo para El Salvador⁵⁰. No se logró en el caso de las operaciones realizadas en Colombia, Venezuela y Belice. No se sabe si se logró en el caso del segundo préstamo para El Salvador y la operación realizada en Perú; a la fecha en que esto se escribe, los préstamos operaban dentro de la ventanilla de desembolso original de doce meses.
- 3.26 El quinto aspecto de interés se refiere a la utilización efectuada de las características de diseño clave encaminadas a facilitar la *ejecución* del préstamo (véase el Cuadro 3.3). Todos los préstamos tenían un fondo rotatorio de hasta un 20% y una característica de retroactividad cuya gama iba del 15% al 75% del producto, lo que depende del préstamo. Los Equipos del MRE del Banco (equipos de proyecto) establecen el monto retroactivo conforme a su evaluación de la capacidad del organismo ejecutor de realizar el gasto de recursos retroactivos y del tiempo estimado de cumplimiento de los requisitos para el desembolso. Tal como lo explicó el Equipo de la Región 2⁵¹, el monto retroactivo de los dos préstamos para El Salvador fue de grandes proporciones porque se pensaba que el bien organizado organismo ejecutor del componente de vivienda del préstamo ejecutaría rápidamente el componente. El monto retroactivo en Belice fue de menores proporciones porque se creía (acertadamente) que se lograría la elegibilidad rápidamente y que las autoridades en realidad no podrían gastar más dinero hasta ese momento. El gasto retroactivo, en Belice, se destinó a rubros elegibles dentro de la lista del MRE. Fue el gasto de la fase posterior a la retroactividad el que se transfirió a actividades de reconstrucción. En Colombia no se presentó ninguna solicitud de reembolso para el período de retroactividad. En Venezuela, a su vez, la totalidad del préstamo debió ejecutarse en forma retroactiva en virtud de la demora en el trámite de la operación, cuestión descrita anteriormente y también en el Anexo 3.

CUADRO 3.3
Características de proyectos de la FRE seleccionados

Variable	Colombia CO-0243	Venezuela VE-0122	Belice BL-0018	El Salvador ES-0148	El Salvador ES-0150
Retroactivo ¹	Hasta US\$3 millones	Hasta US\$10 millones	Hasta US\$5 millones	up to \$15 mn	up to \$15 mn
Fondo rotatorio	Hasta el 20% del préstamo	Hasta el 20% del préstamo	Hasta el 20% del préstamo	Hasta el 20% del préstamo	Hasta el 20% del préstamo
Admin. directa ²	Hasta US\$5 millones	Hasta US\$5 millones	Hasta US\$5 millones	no	Hasta US\$1 millón
Adquisiciones	Emergencia (GP-92-15) *Excepciones: contratación directa de consultores para seguimiento y supervisión externos	Emergencia (GP-92-15) *Contratación directa: total acumulativo = US\$12 millones; límite de US\$300.000 millones por contrato y US\$1 millón por empresa	Emergencia (GS-601) *Excepción: contratación directa de consultor y auditor. *Contratación directa: total acumulativo = US\$10 millones; máximo acumulativo por empresa US\$600.000	Emergencia (GS-601) *Contratación directa: total acumulativo = US\$5 millones; máximo acumulativo por empresa: US\$600.00	Emergencia (GS-601) *Contratación directa: total acumulativo = US\$5 millones; máximo acumulativo por empresa: US\$600.00
Contabilidad y auditoría	Trimestralmente	Trimestralmente	Concurrente	Concurrente	Concurrente
Seguimiento y supervisión externos	Informes trimestrales	n.d.	Informes trimestrales	Múltiples acuerdos	Múltiples acuerdos

Fuente: Documentos de los préstamos

¹ CO: entre la fecha de la solicitud del préstamo y la firma del contrato; VE: entre la fecha de la solicitud del préstamo y la aprobación del mismo; BL: entre la fecha de solicitud del préstamo y la fecha de declaración de cumplimiento de los requisitos para el desembolso; ES1: entre la fecha de solicitud del préstamo y la de aprobación del mismo; ES2: entre la fecha de declaración del estado de emergencia y la de la firma del contrato de

² Financia obras específicas a cargo de la entidad contratante o el organismo ejecutor, utilizando personal, equipos y maquinaria propios.

⁵⁰ Datos del Sistema de Gestión de Préstamos.

⁵¹ Comentarios de un borrador del presente informe.

- 3.27 En todos los préstamos se aplicaron también los procedimientos para adquisiciones de emergencia, incluida la ejecución de obras por administración directa (esta última posibilidad no fue incorporada en el primer préstamo destinado a El Salvador). Los umbrales de las diferentes modalidades de adquisiciones para obras civiles, bienes y servicios y servicios de consultoría acordados entre el Banco y el prestatario en el marco de los procedimientos para emergencias variaron de un préstamo a otro. En el Cuadro 3.3 se resumen las disposiciones referentes a la modalidad de contratación directa sin concurso de precios. El grueso de la contratación (en cuanto a número de contratos) tendió a realizarse en esta modalidad, seguida por las opciones de comparación de precios y competencia de precios privada (véase, a este respecto, el Recuadro 3.3, sobre Belice; véase también el Cuadro A.4, referente a Venezuela)⁵².

Recuadro 3.3: Adquisiciones y financiamiento retroactivo en Belice

La estructura del préstamo del MRE para Belice incluyó financiamiento retroactivo por una suma de hasta US\$5 millones (utilizada enteramente) y contratación y ejecución directas de obras y por una suma de hasta US\$10 millones, con límites de US\$300.000 por contrato y US\$600.000 por contratista. La opción de "comparación de precios" no se mantuvo, pero se mantuvo como opción de adquisiciones la de licitaciones privadas internacionales (para obras por un monto comprendido entre US\$300.000 y US\$1.500.000) y licitaciones públicas internacionales (para obras de más de US\$1.500.000), aunque estas últimas no se realizaron en la práctica. En los hechos, febrero de 2002 fue, por amplio margen, el mes en que se realizó el mayor número de contratos en el marco de la opción de contratación directa (81 contratos, en comparación con 9 contratos en el marco de la opción de licitaciones privadas). El mayor contrato directo tuvo un monto de US\$250.000 y el máximo acumulativo alcanzado para un contratista fue de US\$550.000. La mayor parte de la "asignación" para contratación directa correspondió a financiamiento retroactivo, pero la asignación no se utilizó enteramente, afirmándose que ello se debió a que la Unidad de Ejecución del Proyecto procuró en cierta medida "agrupar" obras en proyectos mayores, para recibir ofertas más atractivas de financiamiento en la fase concurrente (es decir de no retroactividad).

- 3.28 Las normas sobre adquisiciones previstas en el Mecanismo son sumamente flexibles, y en la medida en que es posible establecerlo, no constituyen una fuente sustancial de dificultades o demoras en materia de aplicación de los préstamos. (Dieron lugar a quejas de los organismos ejecutores acerca de lo que a su juicio fueron topes máximos excesivamente prudentes para la contratación directa). En cambio suscitó dificultades en algunos casos (especialmente los de Colombia y Venezuela) el cumplimiento de la obligación de justificar el gasto. En Colombia, por ejemplo, a FOREC, el organismo ejecutor recientemente establecido, le resultó difícil elaborar la documentación necesaria con respecto al gasto en que incurrió en los primeros días que siguieron al terremoto. Por definición, los días inmediatamente siguientes a un desastre de grandes proporciones constituyen un período de actividad sumamente intensa, en que resulta difícil emitir adecuadamente recibos, facturas y contratos y mantener registros. Es probable que el problema se hubiera aliviado de haberse dispuesto de capacitación en el cumplimiento de las normas del Banco, pero en este caso la institución en cuestión ni siquiera existía antes del desastre. Además de capacitación, las disposiciones adoptadas con respecto a auditoría revisten importancia para reducir al mínimo las demoras, que causan fricciones,

⁵² No se adjudicaron contratos mediante licitaciones públicas internacionales.

vinculadas con la emisión de comprobantes. De los estudios de casos de países del Anexo 3 surge que los problemas se vieron mitigados en cierta medida a este respecto en los casos en que se realizó una auditoria concurrente, y no basada en intervalos.

- 3.29 Del presente análisis de la aplicación de los atributos de diseño del Mecanismo y de sus directrices operacionales se desprende que los mismos ayudaron a acelerar la preparación, aprobación y (en la mayoría de los casos) los desembolsos finales del préstamo. Las limitaciones de capacidad internas de los países fueron un factor compensatorio, que hizo más lenta la aplicación. El gasto no se limitó a actividades de respuesta frente a emergencias, sino que se desvió sustancialmente hacia obras de reconstrucción. Habida cuenta que el período de emergencia el que se supone que funcionará el instrumento es breve, es difícil, aunque exista un componente retroactivo, gastar US\$20 millones en los rubros previstos en la gama de actividades elegibles, en una situación que (como se demuestra a continuación) el Mecanismo no es la única fuente de respaldo disponible para hacer frente al desastre.

D. Carácter complementario de los recursos

- 3.30 El Mecanismo, cuando se utiliza, no es la única fuente de financiamiento con que cuenta un país azotado por un desastre para hacer frente a la respectiva emergencia. En consecuencia, las Directrices del Mecanismo establecen: “El Banco deberá otorgar máxima prioridad a la coordinación de sus actividades con las de otros organismos para lograr la mayor complementariedad posible de los recursos”. El Banco se mostró especialmente activo a este respecto en los casos de Belice y del Salvador. El 7 de diciembre de 2000 copatrocinó una reunión de un grupo cuasiconsultivo para Belice (“Reunión de Amigos de Belice”, celebrada en la Sede del BID en respuesta al huracán Keith). El 7 de marzo de 2001 copresidió el Grupo Consultivo sobre la Reconstrucción del Salvador, reunido en Madrid⁵³.
- 3.31 En la presente subsección se centra la atención en la asistencia externa y los préstamos y se procura reconstruir el marco de recursos externos del que formaba parte el MRE en los países en que fue activado. Esta labor debió haber hecho posible la formulación de un juicio cualitativo sobre la importancia del respaldo financiero que representaba el Mecanismo en el margen. No obstante, el hecho de que en esta sección se haga hincapié en los aportes externos no debe distraer la atención del hecho de que el principal recurso con que cuentan los países en una emergencia consiste en los recursos internos provenientes de financiamiento público y autoasistencia y solidaridad (véase el Recuadro 3.4 sobre este último aspecto)⁵⁴.

⁵³ En el Cuadro 3.7 se menciona el apoyo obtenido durante la reunión del GC para El Salvador. No se elaboró un cuadro de compromisos similares para Belice porque fueron pocos los compromisos asumidos en la reunión.

⁵⁴ En el Anexo 3 se presentan datos sobre el papel cumplido por los fondos públicos en el caso de Venezuela.

Recuadro 3.4: Autoasistencia y solidaridad

Como ocurriría en otros países afectados por desastres, en Colombia la población nacional y las organizaciones de la sociedad civil, alentados por los medios de difusión, que habían acudido en masa al eje cafetero afectado, respondieron con miles de toneladas de alimentos, medicamentos, ropa y cobertura de plástico, en su mayor parte en forma espontánea, no solicitada. Según lo declarado a OVE por un testigo ocular, el gran volumen de socorros superó en un comienzo la capacidad de administración de las autoridades locales, instituciones religiosas, asociaciones de otro género y ONG. La necesidad de clasificar los bienes (incluidos algunos no solicitados o inútiles, como medicamentos vencidos u otros elementos) entorpeció el funcionamiento del sistema de suministro. Se llenaron almacenes con contenedores, paquetes y herramientas, todos los cuales resultaron esenciales en los días inmediatamente siguientes al terremoto, aunque debieron transcurrir varios días antes que se estableciera un sistema de distribución ordenado. En las zonas rurales fue esencial la actuación de la Federación Nacional de Productores de Café, cuyos detallados registros y cuyo conocimiento de las familias de los cultivadores fueron esenciales para evaluar rápidamente los daños y pérdidas y distribuir los socorros iniciales.

Puede sostenerse que fue debido a la combinación de autoasistencia, solidaridad, respaldo gubernamental y contribuciones externas oficiales, que se analizan en el presente informe, que la fase de respuesta de los países del MRE no resultó crítica para los sobrevivientes medida en términos de indicadores y criterios humanitarios estándar. En Colombia, por ejemplo, las tasas de morbilidad y mortalidad durante la fase de emergencia (salvo las causadas directamente por el desastre) no alcanzaron niveles de emergencia internacionalmente reconocidos. La necesidad más inmediata generalizada fue de refugios de emergencia frente a las fuertes lluvias tropicales. Pese a que el comienzo de la actividad fue lento, la mayor parte de las personas lograron refugios de emergencia (desde coberturas de plástico hasta carpas y edificios públicos) en el término de diez días. Con el tiempo se construyeron 130 centros de refugio temporales y se adaptaron y mejoraron otros 50.

- 3.32 Las contribuciones y corrientes de asistencia externa recibidas por los países del MRE fueron destinadas a hacer frente a necesidades de corto plazo y a las experimentadas durante la fase de reconstrucción. La asistencia inicial en forma de respuesta (incluida la ayuda humanitaria) provino de las Naciones Unidas y de fuentes bilaterales, y consistió en donaciones y contribuciones en especie. En el Cuadro 3.4 se resume el estado de los socorros de emergencia destinados a los países del Mecanismo, tal como surge de datos de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de las Naciones Unidas. En el Cuadro 3.5 se ofrece una clasificación, por fuentes, de asistencia y ayuda humanitaria para Venezuela (datos reunidos con la ayuda de la Oficina del PNUD en Caracas, que abarcan un período contable más breve que el del Cuadro 3.4, por lo cual el total es menor⁵⁵). En todos los países del MRE comenzaron a recibirse donaciones y asistencia humanitaria externas a las pocas horas de la iniciación de los desastres respectivos⁵⁶. Los suministros humanitarios comprendieron frazadas, carpas, alimentos, medicamentos, equipo de purificación de agua y saneamiento, equipos de rescate, hospitales móviles, personal médico, generadores eléctricos, servicios de ingeniería, herramientas y dinero en efectivo para cubrir operaciones de emergencia con fines de socorro, incluidas viviendas temporales y obras de reconstrucción de viviendas. Por lo tanto existió cierta superposición entre los tipos de actividades que contaron con el

⁵⁵ En www.pnud.org.ve/emergencia99/cierre/htm puede obtenerse información más detallada sobre los socorros de emergencia proporcionados a Venezuela.

⁵⁶ El Banco normalmente contribuye con una operación de CT para asistencia humanitaria por un monto de US\$50.000 a la labor internacional de socorro basada en donaciones, independientemente de que se haya aprobado o no un préstamo del MRE.

respaldo de esos aportes y los elegibles para el financiamiento en el marco del Mecanismo⁵⁷.

CUADRO 3.4

**ESTIMACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS
SOCORROS DE EMERGENCIA DESTINADOS A PAÍSES DE LA FRE**

País	Millones de US\$
Colombia (al 21 de marzo de 2000)	32.1
Venezuela (al 22 de diciembre de 2000)	33.6
Belice (al 8 de febrero de 2000)	2.6
El Salvador (al 31 de enero de 2002)	73.9

*Socorros y asistencia humanitaria de emergencia internacionales suministrados como respuesta a los desastres que dieron lugar a los préstamos de la FRE examinados en este informe.

Fuente: www.reliefweb.org (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas-OCAH)

Cuadro 3.5

Venezuela: Socorros de emergencia recibidos*

País	Fecha	Monto (US\$)	País	Fecha	Monto (US\$)
BILATERAL			BILATERAL (continuación)		
Algeria	12/18/1999	100,000	España	desde 12/19/1999	2,023,000
Argentina	n.d.	75,000	Suecia	desde 12/21/1999	1,625,000
Australia	12/24/1999	64,470	Suiza	desde 12/20/1999	280,250
Barbados	desde 12/20/1999	50,000	Turquía	n.a.	50,000
Brasil	desde 12/20/1999	10,000	Reino Unido	desde 12/23/1999	1,805,000
Canadá	desde 12/20/1999	194,841	Estados Unidos	desde 12/22/1999	6,348,000
China	desde 12/19/1999	375,000	Vaticano	12/20/1999	50,000
Costa Rica	desde 12/17/1999	30,000	Subtotal		21,411,520
República Checa	n.d.	20,000	MULTILATERAL		
Dinamarca	12/20/1999	35,000	ACNUR	12/23/1999	25,000
Egipto	12/23/1999	75,000	UNICEF	n.d.	1,000,000
Finlandia	12/19/1999	3,125	AGFUND	12/29/1999	100,000
Francia	desde 12/19/1999	42,000	OEA	12/27/1999	20,000
Alemania	desde 12/19/1999	966,983	CAF	n.d.	25,000
Grecia	12/23/1999	50,000	OCAH	12/21/1999	130,000
Honduras	12/28/1999	2,000	PNUD		200,000
Hungría	desde 12/21/1999	120,000	BID	12/21/1999	50,000
Irán	12/23/1999	50,000	Fondo de la OPEP	12/21/1999	400,000
Israel	12/23/1999	5,200,000	UE	12/24/1999	4,631,200
Jamaica	12/21/1999	10,000	Subtotal		6,581,200
Japón	desde 12/17/1999	606,028	DONANTES PRIVADOS		
Corea	12/20/1999	60,000		12/23/1999	25,000
México	desde 12/20/1999	100,000	Subtotal		25,000
Marruecos	12/21/1999	150,000	TOTAL		
Países Bajos	desde 12/22/1999	370,823			28,017,720
Noruega	desde 12/21/1999	470,000			

*Al 15 de mayo de 2000

Fuente: PNUD

⁵⁷ Por ejemplo, el total de la OCAH para El Salvador que aparece en el Cuadro 3.4 comprende US\$2.8 millones para reconstrucción de viviendas, incluidas viviendas prefabricadas, y un monto considerable, no cuantificado, para refugios temporales.

- 3.33 En el Cuadro 3.6 se presentan los resultados de una compilación de datos sobre socorro de emergencia de fuente externa correspondientes a Belice (compilados con la ayuda del Ministerio de Relaciones Exteriores y el PNUD. En el Cuadro 3.7 se presentan datos correspondientes a El Salvador. Del total comprometido de US\$1.400 millones⁵⁸, en el Grupo Consultivo para la Reconstrucción del Salvador, US\$224 millones se clasificaron como asistencia de emergencia y ayuda humanitaria, lo que supera con creces la cifra de la OCAH que aparece en el Cuadro 3.4 en lo que respecta a ese país. (La cifra de US\$224 millones comprende los dos préstamos del MRE para El Salvador). El comentario que puede efectuarse con respecto a esos datos es que los desastres en gran escala de rápido desarrollo atraen considerables socorros de emergencia externa provenientes de las Naciones Unidas y de fuentes bilaterales.

CUADRO 3.6
Belice: Socorros de emergencia recibidos

Donantes	Receptores	Monto (US\$)	Donantes	Receptores	Monto (US\$)
BILATERAL			INTERNACIONAL/MULTILATERAL		
Canadá	OPS, CDERA, Cruz Roja	108,273	CariBank*	ONGE	100,000
China	ONGE	210,000	UE	Cruz Roja (FICR), OPS	738,171
Colombia	ONGE	40,000	BID	Cruz Roja	50,000
Dinamarca	Gobierno	28,809	OEA	Gobierno	20,000
Alemania*	FICR	42,524	OCAH	Gobierno	30,000
Italia	PNUD	80,000	OIRSA	MAFCOP	59,000
Japón	Gobierno	53,500	OPS	Médicos	100,000
Corea*	Gobierno	20,000	Cruz Roja*	ONGE	10,000
México	Gobierno	6,194	Cruz Roja (Fed. Intern.)	Gobierno	406,173
Nigeria	Gobierno	19,500	Cruz Roja (EE.UU.)*	Gobierno	24,995
Noruega*	Ministerio de Salud y Desarrollo Económico	268,200	PNUD*	ONGE	100,000
Reino Unido	Gob., Cruz Roja, (FICR)	578,061	UNESCO	Ministerio de Educación	25,000
	OPS, Min. Salud, UNICEF		UNICEF	Ministerio de Educación	264,735
España*	ONGE	50,000	PMA	SUMA	147,308
Estados Unidos	ONGE, Min. de Salud	421,480	Subtotal		2,075,382
	Gobierno		DONANTES PRIVADOS	Varios	170,631
Islas Virgenes	Gobierno	25,000			
Subtotal		1,951,541	TOTAL		4,197,554

*Contribuciones en efectivo y en servicios

Fuente: PNUD

- 3.34 Además, instituciones financieras internacionales dieron apoyo reformulando préstamos y preparando nuevas operaciones, pero ello lleva tiempo. En Colombia, el BID reprogramó recursos por un monto de US\$133,7 millones y el Banco Mundial por US\$93,2 millones. Esta última institución realizó ulteriormente una labor de seguimiento con un crédito para reconstrucción por US\$225 millones. El crédito reformulado por el BID cumplió los requisitos necesarios para el desembolso en diciembre de 1999, once meses después del desastre y ocho meses después que el préstamo del Mecanismo llegara al estadio de elegibilidad. El préstamo reformulado por el Banco Mundial fue aprobado en agosto de 1999, ocho meses después del desastre y cuatro meses después de la fecha de elegibilidad para el Mecanismo. El Proyecto de Recuperación tras el Terremoto, del Banco Mundial, fue aprobado en marzo de 2000, 14 meses después del desastre.

⁵⁸ Los daños infligidos a El Salvador por los dos terremotos se estiman en US\$1.550 millones (Recuadro 2.1).

- 3.35 En el caso del Salvador, las contribuciones de la categoría “reprogramado” y “nuevo financiamiento” aparecen en el Cuadro 3.7. La reformulación inicial, tras el primer terremoto, se realizó por un monto de US\$107,3 millones. Los saldos de nueve préstamos del Banco, por un monto de US\$83,1 millones, fueron reprogramados en virtud de una decisión comprendida en el ámbito de competencia de la Administración del Banco. Esta suma quedó a disposición del Gobierno muy rápidamente, en febrero de 2001. La reformulación, por un monto de US\$24,2 millones, de la operación 838/OC-ES, programa de desarrollo de la electricidad, requirió aprobación del Directorio, que fue otorgada en forma expeditiva en marzo de 2001. En cambio la ratificación por parte del Parlamento del contrato de préstamo modificado se obtuvo recién el 13 de septiembre de 2001, es decir cuatro meses después que el primer préstamo llegara al punto de elegibilidad. El Proyecto de Reconstrucción de Emergencia frente al Terremoto y Extensión de Servicios Sanitarios, del Banco Mundial, que es una nueva operación por un monto de US\$143 millones, fue aprobado en diciembre de 2001, casi un año después del primer terremoto.

CUADRO 3.7
Grupo Consultivo para El Salvador:
Información preliminar sobre indicadores de respaldo
(Millones de US\$)

Donantes	Asistencia de emergencia humanitaria (a)	Reconstrucción		Total (a + b +c)	Del cual	
		Reprogramado (b)	Nuevo financ. (c)		Donaciones	Préstamos
BILATERAL						
Bélgica	0.7		1.6	2.3	2.3	
Canadá	2.2	2.0	30.8	35.0	9.6	25.4
Finlandia	0.2	0.3	0.0	0.5	0.5	
Francia*	1.9	6.5		8.4	8.4	
Alemania	5.5	13.8	13.8	33.0	5.5	27.5
Israel	1.0		3.0	4.0	4.0	
Italia	3.7		8.0	11.7	3.7	8.0
Japón*	13.5		8.1	21.6	21.6	
Luxemburgo*			3.3	3.3	3.3	
Países Bajos	2.5			2.5	2.5	
Noruega	1.2		3.8	5.0	1.2	3.8
España	27.9	29.7	73.0	130.6	91.1	39.5
Suecia*	3.5	1.2	4.4	9.1	9.1	
Suiza	0.6	6.3	0.8	7.7	7.7	
Reino Unido	3.5			3.5	3.5	
Estados Unidos	22.0	10.0	100.0	132.0	132.0	
SUBTOTAL	89.8	69.8	250.5	410.1	305.9	104.2
INTERNACIONAL/MULTILATERAL						
BCIE	0.2	22.0	105.0	127.2		127.2
UE	10.0	1.9	35.2	47.0	47.0	
BID	40.1	170.3	239.6	450.0	0.1	449.9
FIDA		17.0	20.0	37.0		37.0
OPS	3.0			3.0	3.0	
Cruz Roja	30.0			30.0	30.0	
Taipei, China	3.0		3.0	6.0	6.0	
Naciones Unidas*	12.0			12.0	12.0	
UNESCO	0.3			0.3	0.3	
Banco Mundial	36.0		250.0	286.0		286.0
SUBTOTAL	134.6	211.2	652.8	998.5	98.4	900.1
TOTAL	224.4	280.9	903.3	1,408.6	404.3	1,004.3

*Información preliminar

Fuente: BID

- 3.36 En el caso de Venezuela, los datos sobre reprogramación por parte del BID, la CAF y el Banco Mundial aparecen en el Cuadro 3.8. Las operaciones del BID en cuestión presentaron bajos niveles de desempeño en cuanto a la ejecución e iban a ser canceladas. En virtud de la emergencia sus saldos fueron reasignados con carácter de respuesta inmediata para atender necesidades de reconstrucción en sus sectores de actividad originales⁵⁹. El monto de los tres primeros préstamos del Cuadro 3.8 quedó a disposición del Gobierno el 3 de julio de 2000 (fecha de la carta en que se comunica la decisión de la Administración del Banco de reformular la operación), siete meses después de ocurrido el desastre.

CUADRO 3.8
Venezuela: Reformulación de saldos no comprometidos

Préstamos reorientados	Programa	Saldo reorient. (Millones de US\$)
BID (696/OC-VE)	Agricultura	32.4
BID (779/OC-VE)	Educación	10
BID (928/OC-VE)	Vivienda	12
BID & CAF (732/OC-VE)	Caminos	130*
BID & CAF (818/OC-VE)	Transporte urbano	45*
CAF	Inversión social	25
CAF	Agua	50
Banco Mundial	Parques nacionales	10
Banco Mundial	Medio ambiente	1
Banco Mundial	Mejoramiento de barrios de tugurios	n.d.

* Total para ambas instituciones

Fuente: BID

- 3.37 En conjunto, estos datos brindan un panorama contextual del marco de recursos externos en que operó el MRE en los diversos países. Es sumamente evidente que este servicio financiero revistió mucha importancia en el caso de Belice, en que aportó US\$20 millones, de un total de US\$24,2 millones recibidos⁶⁰. Esa suma representó una fracción mucho más reducida del total de los recursos externos aportados en otros casos: El Salvador: US\$40 millones de compromisos por un total de US\$1.400 millones y compromisos de emergencia por un total de US\$224 millones; Colombia: US\$20 millones de un total de US\$259 millones⁶¹, y Venezuela: US\$20 millones de un total de alrededor de US\$349 millones (Cuadros 3.5 y 3.8).

⁵⁹ En los primeros meses de 2000 se concedió al Poder Ejecutivo de Venezuela una autorización especial para contraer deudas por una suma que podía llegar al equivalente de US\$1.000 millones, para sentar bases jurídicas que permitieran recibir nuevos préstamos de instituciones internacionales. No obstante, finalmente sólo se aprobaron las operaciones que figuran en el Cuadro 3.8. Se negoció con el Banco Mundial un crédito de respuesta para emergencias, que no se hizo efectivo.

⁶⁰ Contrariamente a lo que surge del Cuadro 1.2 del documento de proyecto correspondiente a la operación BL-0018, el financiamiento originalmente previsto proveniente del Banco Mundial y del Banco de Desarrollo del Caribe no se realizó, lo que hizo del BID, por amplio margen, la más importante fuente de asistencia de emergencia. El MRE para Belice tuvo un monto de alrededor del 12% del presupuesto del Estado en 2000-2001 y casi equivalió al presupuesto de inversiones del año. Debe señalarse que la falta de financiamiento del BDC y del Banco Mundial dificultó el otorgamiento de recursos de contrapartida al MRE por parte del Gobierno.

⁶¹ Este total comprende la cifra de la OCAH que aparece en el Cuadro 3.3 y las sumas reprogramadas por el BID y el Banco Mundial que más arriba se mencionan.

- 3.38 Los datos expresados muestran que la alternativa del financiamiento externo es real y da lugar a la presencia de considerables recursos en situaciones posteriores a desastres. No obstante, una proporción considerable de los recursos que pueden obtenerse rápidamente de las Naciones Unidas y de fuentes bilaterales consiste en aportes en especie y está destinada a entidades no gubernamentales. En tal contexto, y como la reformulación de préstamos y la preparación de nuevas operaciones lleva tiempo, el Mecanismo, dada su posibilidad de aportar fondos en forma retroactiva, efectivamente parece llenar un vacío de financiamiento a través del suministro a las autoridades de fondos que de lo contrario no estarían disponibles a corto plazo. El despliegue de considerable asistencia para desastres proveniente de diferentes fuentes representa un hecho alentador, pero no satisface la misma necesidad que puede atender el Mecanismo. Por lo tanto, del análisis del carácter complementario de los recursos se concluye que el MRE, si bien no es la única fuente de financiamiento externo con que cuentan los gobiernos inmediatamente después de un desastre, puede cumplir una función útil.

E. Evaluación

- 3.39 De este análisis de la experiencia acumulada con el Mecanismo surgen varias conclusiones, aunque debe advertirse que el pequeño número de préstamos actualmente disponibles para el análisis no autoriza generalizaciones:
- Primero, parece existir incompatibilidad entre el objetivo del MRE de poner a disposición de los interesados liquidez en forma inmediata y las Directrices del Mecanismo, que promueven una acelerada ejecución. Conforme al objetivo de la inmediatez, es necesario infundir confianza a las autoridades locales de que el financiamiento les será proporcionado retroactivamente para ayudarlas a sufragar el costo de la labor tendiente a hacer frente a la emergencia. Conforme a las Directrices, la atención se centra en la tramitación y aplicación de las medidas a un ritmo más rápido del que es normal en el Banco. El análisis de la línea del tiempo demostró que si bien la tramitación de los préstamos hasta la aprobación fue rápida en la mayoría de los casos (es decir que no pasó de un mes), la tramitación realizada hasta el punto de cumplimiento de los requisitos para el desembolso llevó entre 70 y 328 días a partir de la fecha en que se produjo el desastre, y que la ejecución excedió los 12 meses sugeridos en la mayoría de los casos con respecto a los cuales puede abrirse juicio a ese respecto en la actualidad. El plazo es breve en relación con el proyecto medio del Banco, pero incompatible con el mandato de la inmediatez, salvo en los casos en que la proporción retroactiva es grande, y en que el país cuenta con adecuada capacidad de gasto interna (El Salvador). La inmediatez, en el sentido de que las autoridades locales estén en condiciones de realizar el gasto confiando en un futuro reembolso, evidentemente parece haberse logrado en el caso del segundo préstamo para El Salvador. El gasto se está realizando en forma intensa en los ámbitos asignados para el financiamiento en el contexto de este préstamo (vivienda temporal y reparación de caminos). Las demoras de procesamiento a las que se hace referencia más arriba son totalmente compatibles con el logro de la inmediatez en este caso, lo que, cabe sostenerlo, estuvo vinculado con el importante componente de retroactividad del

préstamo (75%) y con las enseñanzas emanadas del primer préstamo con respecto al instrumento y al manejo que de él hizo el Banco. De hecho, la inmediatez ayudaría a explicar las razones de la lenta tramitación por parte del prestatario; no fue necesario acelerar el trámite debido a la asistencia del Mecanismo comprometida y a la presencia de sumas muy considerables provenientes de otras fuentes.

Las consecuencias de lo expresado son las siguientes: i) las Directrices y los atributos pertinentes de diseño lograron acelerar las medidas del Banco referentes a la tramitación de los préstamos, ii) una aceleración aún mayor de las actividades del Banco no es lo que se requiere para alcanzar el objetivo de la inmediatez, y iii) el hecho de que se alcance o no ese objetivo depende de factores tales como capacidad interna del país, magnitud del componente retroactivo y experiencia del prestatario con el instrumento, así como agilidad de parte del Banco.

- Segundo, si bien las emergencias son heterogéneas y “dependen del contexto”, existen pruebas de que el período de emergencia que siguió a los desastres en que se contó con la respuesta del Mecanismo, fue a lo sumo de seis meses de duración, y con frecuencia se acercó a los tres meses (Colombia, Belice). De la línea de tiempo de los desembolsos presentada se desprende que el gasto corriente se prolongó hasta bien entrada la fase de reconstrucción en Colombia, Venezuela y Belice⁶² y financió tareas que no cumplen los requisitos pertinentes según la respectiva lista del Mecanismo. Este servicio financiero, en consecuencia, sólo fue activado en parte como el instrumento de respuesta frente a emergencias que estaba destinado a ser.

Esto implicaría que la gama de la Facilidad ha sido definida en forma demasiado estrecha, y que debería ampliarse para cubrir actividades de rehabilitación y reconstrucción. Pero también podría ser en gran parte síntoma de un problema en términos de capacidad de ejecución. Del Anexo 3 se desprende que el MRE, tal como fue activado (es decir con un componente de respuesta y uno de reconstrucción) fue, en mayor o menor medida, útil y pertinente en función de las necesidades existentes sobre el terreno en todos los casos. Al mismo tiempo, se señala que la ejecución fue, a veces, ineficiente, que el proceso de desembolso fue lento y que se hizo escaso uso del atributo de la retroactividad. Los equipos de proyecto del Banco establecieron el componente retroactivo en función de su evaluación de la capacidad de ejecución de los prestatarios. En la mayoría de los casos, juzgaron que la capacidad interna de los países era insuficiente para garantizar una gran componente de retroactividad. Debido a que la capacidad institucional es limitada y (como se ha visto en este capítulo) a la presencia de fuentes alternativas de financiamiento durante la emergencia, el gasto se extendió hasta la etapa posterior a la emergencia, en la que entró en conflicto con la estrecha especificación de la lista.

- Tercero, en todos los casos analizados, los gobiernos tuvieron acceso a múltiples fuentes de liquidez para financiar las actividades de respuesta frente al desastre y de

⁶² Es menos evidente lo expresado en el caso del Salvador, debido al componente de gran retroactividad de esos préstamos.

reconstrucción. Las opciones disponibles para financiar necesidades provocadas por la catástrofe incluyen la reprogramación de gastos en el presupuesto vigente, adopción de tributación nueva, emisión de instrumentos de deuda interna y financiamiento externo (como donaciones externas y préstamos oficiales y comerciales). Todas estas opciones entraron en acción en los países del Mecanismo tomados en conjunto. Se presentaron datos para demostrar que en todos los casos, excepto uno, el MRE representó una fracción muy pequeña del financiamiento total movilizado por los países damnificados. Esto, empero, no le resta utilidad al instrumento, mientras éste se encuentre disponible y el prestatario lo procese de manera tal que se pueda lograr la entrega rápida de los fondos. Entre las opciones de financiamiento externo oficial, el Mecanismo representa, en principio, el dinero más rápido del que se puede disponer. La reformulación de préstamos multilaterales y la emisión de nuevos créditos son demorosas. El MRE (un recurso más flexible que las donaciones externas que llegan en forma de contribuciones en especie) puede ofrecer una valiosa liquidez, y de hecho lo hace, hasta que empiezan a llegar los préstamos posteriores.

- Cuarto, la tercera Condición de elegibilidad (seguridades de interés en invertir en reducción de riesgos y preparación frente a los mismos) nunca se interpuso entre una solicitud de un préstamo del Mecanismo y su aprobación. Si bien se concluyó que el criterio había sido cumplido voluntariamente en uno de los casos arriba examinados⁶³, existen razones para cuestionar la posibilidad de fiscalizar su aplicación. Esto lleva a pensar en la necesidad de perseguir el objetivo que encierra la tercera Condición por otros medios; notablemente a través de programación de países e inversiones dedicadas basadas en las actividades encaminadas a prevención, mitigación de desastres y preparación para los mismos existentes en la cartera de proyectos del Banco con objetivos relacionados con desastres naturales (Capítulo II).

⁶³ En el Recuadro 3.1 aparecen elementos de juicios parciales referentes al cumplimiento por parte de un segundo país.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 4.1 Los desastres naturales se suceden con creciente frecuencia en América Latina y el Caribe. El Banco está adoptando medidas de respuesta, en el marco de las Directrices de Políticas sobre Desastres Naturales e Imprevistos en vigencia desde 1998, ampliando los programas de préstamos y asistencia técnica con fines de prevención de desastres y preparación, respuesta y reconstrucción. El Mecanismo es un instrumento concebido en el marco de las Directrices de Políticas como mecanismo de rápida respuesta para proporcionar recursos que ayuden a las autoridades locales a realizar actividades de recuperación frente a desastres.
- 4.2 El MRE fue diseñado con un mandato de inmediatez. Ésta se logra cuando las autoridades locales disponen de recursos para urgentes actividades de respuesta frente a desastres que cumplan los requisitos pertinentes, como remoción de escombros y restablecimiento de servicios básicos, con la expectativa de reembolso. Para satisfacer esa expectativa el Banco debe tramitar con celeridad el préstamo; debe existir adecuada capacidad dentro del país y los organismos ejecutores deben conocer el instrumento y los procedimientos del Banco, y debe existir un importante componente retroactivo. La retroactividad —el desembolso de fondos para gastos en que se haya incurrido antes del momento de la elegibilidad— permite gastar el dinero en las actividades de respuesta frente a desastres del país “dentro de las primeras horas siguientes al desastre”, conforme a lo estipulado en las Directrices del Mecanismo, con la expectativa de que el Banco ha de reembolsar a los países los gastos en que hayan incurrido. Específicamente, la retroactividad permite a las autoridades locales reasignar fondos provenientes de otros compromisos a actividades de respuesta al desastre, confiando en que puedan cumplirse los demás compromisos una vez desembolsados los recursos del préstamo.
- 4.3 Desde que se estableció el instrumento se han otorgado seis préstamos a cinco prestatarios. Cinco de esos préstamos (los correspondientes a las facultades iniciales de aprobación del Mecanismo) fueron evaluados en este estudio. A continuación se exponen las conclusiones que surgen del estudio.
- 4.4 Primero, el Banco ha cumplido en gran medida su compromiso de tramitar rápidamente los préstamos del MRE hasta el punto de aprobación y en etapas ulteriores.
- 4.5 Segundo, pese a lo anteriormente expresado, fueron pocos los préstamos en que se logró la inmediatez, *entendida conforme a la definición que antecede*. El caso en que se cumplió en mayor medida ese requisito fue el del Salvador-2, conforme a lo explicado en el Capítulo III. No obstante, en uno de los cinco casos (Venezuela) es evidente que el Mecanismo no logró impacto alguno en la fase de emergencia, y en un segundo caso (Colombia) su fracaso fue similar, aunque menos pronunciado.
- 4.6 Tercero, por lo expresado, cabe afirmar que una actividad más rápida por parte del Banco no es lo que se requiere para lograr inmediatez. De hecho, lo que hace falta es mayor rapidez en la ratificación y procesamiento por parte de los prestatarios, así como mayor

capacidad dentro del país y mayor familiaridad en el ámbito local con el instrumento y con los procedimientos del Banco.

- 4.7 Cuarto, en el Mecanismo se incorporaron componentes de prevención de desastres y preparación para los mismos, pero de modo tal que no se lograron los efectos deseados. Es más: incorporarlos en el servicio financiero va en detrimento de la inmediatez. Tras un desastre, a ningún país que solicite financiamiento del Mecanismo podría denegársele el mismo en forma plausible por el hecho de que no cumpla las condiciones habilitantes de prevención y preparación. Por otra parte, si el país *efectivamente* acepta las condiciones y debe realizar nuevas inversiones para cumplirlas, su capacidad de obtener una respuesta inmediata se ve afectada en la medida que se haya obligado a cumplir compromisos fiscales adicionales.
- 4.8 Quinto, en todos los casos examinados existió la tendencia, al cabo de algunos meses, a transferir financiamiento a actividades de rehabilitación y reconstrucción a largo plazo no previstas en la gama de actividades elegibles del MRE. Del análisis de OVE se desprende que la “fase de emergencia” de un desastre abarca un período de apenas tres a seis meses, al cabo del cual comienza una fase de reconstrucción para la cual se requieren instrumentos distintos del Mecanismo. La fuerte demanda de fondos para reconstrucción indica la necesidad de encontrar la manera de acelerar la reformulación de los préstamos existentes o la aprobación de préstamos para reconstrucción, teniendo en cuenta los requisitos normales de tramitación del Banco. También sugiere la necesidad de promover la familiaridad con el instrumento, fomentar la capacidad interna del país, y agilizar la tramitación por parte del prestatario como forma de orientar acertadamente el gasto en la etapa de emergencia. De ello no se desprende que haya que ampliar la lista del MRE para cubrir en forma general gastos de rehabilitación y reconstrucción a largo plazo.
- 4.9 Sexto, en ningún caso el Mecanismo fue la única, o siquiera (salvo en el caso de Belice) la principal fuente de asistencia externa con que contaron los países afectados. Esto plantea la cuestión de la pertinencia del mecanismo en relación con otras fuentes de fondos, incluidos préstamos reformulados, a los diferentes fines a los que podría encaminarse. Otras fuentes se destinan a obras de reconstrucción a lo largo de varios años, con sumas que dejan muy atrás la asistencia otorgada de inmediato con fines de respuesta frente a desastres. En comparación con los fondos disponibles para la respuesta, los US\$20 millones del Mecanismo han sido importantes, en mayor o menor medida, en todos los casos; pero no en relación con los fondos requeridos para la reconstrucción. La importancia del MRE reside en su contribución a la respuesta, y por lo tanto en la inmediatez con que brinda expectativas de que los gobiernos recibirán el reembolso de los gastos en que hayan incurrido.
- 4.10 En séptimo lugar, la intención manifiesta en el texto y las Directrices del Mecanismo de mantener una separación entre recuperación, por un lado, y, por otro lado, rehabilitación y reconstrucción a largo plazo, no se ha realizado. El resultado de la separación ha sido el desacuerdo con respecto a la elegibilidad de los gastos, y demoras en la realización de los desembolsos. La evaluación confirmó la existencia de ambigüedades con respecto a la duración de la fase de emergencia y a la delimitación de actividades. No obstante,

eliminar la ambigüedad haciendo elegibles todas las actividades no es el camino apropiado para avanzar.

- 4.11 Octavo, teniendo en cuenta, por lo tanto, que la importancia del Mecanismo deriva de su inmediatez, es pertinente excluir de la lista de actividades elegibles del MRE las actividades de reconstrucción a largo plazo, para las que deben diseñarse o modificarse otros instrumentos.
- 4.12 Noveno, la evaluación confirma la conveniencia de examinar alternativas al enfoque de los proyectos de modo de proporcionar liquidez inmediatamente después que se produce un desastre. Dicho enfoque brinda al Banco cierta certeza de que el dinero no será asignado en forma inadecuada y será utilizado, en parte, para reforzar la preparación frente a futuros desastres y la prevención de los mismos (por ejemplo a través de la opción de estudios, que no ha sido usada demasiado intensamente). No obstante, también el enfoque de los proyectos va en detrimento de la inmediatez de este servicio financiero y su pertinencia.
- 4.13 Idealmente, el instrumento del Banco destinado a la fase de emergencia debería i) mitigar la escasez inmediata de liquidez que afecta a un país a los efectos de responder frente a un desastre; ii) exigir a los países que prueben su capacidad institucional de prevención, preparación y respuesta frente a desastres antes de que se inicie una crisis; iii) exigir la aprobación previa del monto de los préstamos por parte del Banco y de los prestatarios, para que pueden realizarse gastos de respuesta de emergencia en los días inmediatos siguientes al desastre; iv) limitarse a un financiamiento retroactivo para gastos bien definidos realizados en el período de los primeros tres a seis meses posteriores al desastre, y v) operar a través de entidades ejecutoras evaluadas conforme a las Directrices del Mecanismo y a los procedimientos del Banco y certificadas con antelación por auditores como habilitadas para la validación ex post del gasto.
- 4.14 No obstante, se ha comprobado la dificultad de cumplir todos estos objetivos mediante la utilización de un instrumento único sin comprometer la consecución de ninguno de ellos. Idealmente, el objetivo de la preparación y prevención de desastres sería eliminado del MRE y atendido a través de la programación del Banco en otros instrumentos. El Mecanismo sería reenfocado, dedicándolo exclusiva y expresamente a la transferencia de recursos tendientes a hacer frente a una situación de emergencia. No obstante, la necesidad de liquidez a corto plazo debe equilibrarse con las necesidades de gestión de riesgos y salvaguardias con posterioridad al logro de los objetivos de desarrollo. Deben crearse incentivos para promover inversiones en prevención y preparación. El MRE debe vincularse con ambas actividades, no en la forma “flexible” de la tercera Condición, sino como parte de un programa de inversiones al que deban suscribirse los países que aspiren a utilizar el instrumento.
- 4.15 Por lo tanto, las recomendaciones que siguen están destinadas a diseñar un Mecanismo útil a los efectos de la adopción de medidas de respuesta frente a desastres y eficaz en cuanto al suministro inmediato de liquidez, sin que por ello el Banco deje de hacer hincapié en la labor de prevención y preparación frente a desastres:

- Examinar alternativas al enfoque de proyectos a los efectos de suministrar liquidez y respaldo presupuestario a corto plazo en situaciones de desastres, aunadas a inversiones en prevención y preparación en el marco de la Facilidad Sectorial para Prevención de Desastres y de la programación de países del Banco.
- Limitar el período de financiamiento de gastos de respuesta frente a desastres en que se incurra a los primeros tres a cinco meses que sigan al desastre.
- Esclarecer las diferencias entre las directrices de la política y las directrices del MRE con respecto a la definición de gastos elegibles.
- Cancelar el préstamo si no es ratificado y suscrito dentro de un período de tres a seis meses a partir de la fecha de su aprobación por parte del Directorio.
- Cancelar los saldos no comprometidos 12 meses después de la fecha de elegibilidad.
- Considerar la posibilidad de clasificar los montos de los préstamos en función de las necesidades y de la capacidad para usar adecuadamente los recursos. Si hemos de guiarnos por la experiencia anterior, la orientación que debe darse a la escala es descendente, como mecanismo tendiente a centrar el gasto en los rubros de la gama elegibles.
- Utilizar el proceso de programación del Banco para promover inversiones en prevención y preparación como requisito ex post de utilización del Mecanismo.
- Modificar el nombre de la Facilidad de modo que refleje mejor su objetivo de suministrar recursos para medidas de respuesta de emergencia en el período inmediato siguiente a los desastres.

FONDOS APROBADOS POR EL BID EN RESPUESTA A DESASTRES NATURALES, 1995-2001

A. PRÉSTAMOS CON COMPONENTES DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES						
Proyecto	Valor total MILL. US\$	Medidas de prevención y mitigación	Valor total MILL. US\$	Medidas de emergencia	Valor total MILL. US\$	Medidas de reconstrucción
BR-0182 – Mejoramiento Urbano Río de Janeiro (1985)	180.0	Revisión/ordenar y estabilización laderas	89.5			
BR-0183 – Cartografía y Drenaje Urbano Río de Janeiro (1985)	30.0	Drenaje Urbano para evitar inundaciones	12.9			
ES-024 – Programa Ambiental de El Salvador (1985)	30.0	Conservación de suelos y agroforestal	22.1			
NI-0025 – Programa Socioambiental y Desarrollo Forestal (1985)	15.3	Conservación de suelos y agroforestal	10.8			
BR-0234 – Control Inundaciones de Campinas (1986)	19.8	Regulación hídrica, control de inundaciones	15.2			
EC-0143 – Protección a las Laderas del Pichincha (1986)	20.0	Reforestación, control de flujos de lodo, manejo de recursos naturales y control de escombrías	13.5			
ME-0179 – Saneamiento del Valle de México (1986)	365.0	Obras de marco drenaje para evitar y prevenir inundaciones	289.7			
AR-0136 – Gestión Ambiental de Cuenca Matanza-Riachuelo (1987)	250.0	• Obras de control de inundaciones y drenaje • Planificación para casos de emergencia	204.2			
GU-0032 – Programa de Vivienda (1997)	60.0	Estrategia del proyecto es reducir del riesgo de pérdidas por desastres naturales	48.8			
GU-0070 – Apoyo a la Reconversión Productiva Agroalimentaria (1988)	33.0	Manejo Forestal Sostenible en Cuenca medias y altas	10.0			
BR-0250 – Mejoramiento Urbano de Río de Janeiro – II Etapa (2000)	180.0	Validad y Drenaje Pluvial para evitar inundaciones	63.3			
CA-0034 – Programa Trifinio (2001)	21.8	• Manejo sotl. Cuenca • Mt. Prev. Desastres	8.9			
HO-0179 – Manejo de Recursos Naturales en Cuenca Prioritarias (2001)	25.0	• Gestión Riesgos y Vulnerabilidad • Inversiones Manejo Sostenible	13.0			
NI-0141 – Programa Socioambiental y Desarrollo Forestal II (2001)	32.7	• Conservación de suelos y agroforestal • Obras prevención y mitigación desastres naturales	17.8	4.0		
SUBTOTAL	1,262.6		808.1		-	-
B. PRÉSTAMOS REGULARES DE EMERGENCIA						
PE-0188 – Apoyo a la Emergencia Fenómeno El Niño (1987)	150.0	Prevención – drenaje, escuelas, monumentos, protección de quebradas, históricos, etc.	30.0			Rehabilitación y Reconstrucción 117.0
EC-0182 – Emergencia para Aliviar el Fenómeno del El Niño (1987)	70.8					Rehabilitación y Reconstrucción 100.0
AR-0242 – Emergencia para Recuperación de Zonas Afectadas por Inundaciones (1988)	300.0	Sistema de alerta temprana, estudios, capacitación	4.0			Rehabilitación y Reconstrucción 290.0
PR-0112 – Emergencia y Rehabilitación de Infraestructura (1988)	34.5	Fortalecimiento institucional	4.4		1.1	Rehabilitación y Reconstrucción 28.0
GU-0137 – Programa de Emergencia por Desastres Naturales (1988)	40.0	Protección de riberas, estabilización de cauces, etc.	4.6		16.4	Rehabilitación y Reconstrucción 18.0
EC-0187 – Programa Complementar para Aliviar el Fenómeno el Niño (1988)	48.0					Rehabilitación y Reconstrucción 33.0
DR-0135 – Emergencia Huracán Georges (1988)	105.0	Fort. Prevención y Ordenamiento Territorial	3.8			Rehabilitación y Reconstrucción 80.3
HO-0143 – Emergencia para Infraestructura Vial y Aguas Potable (1988)	18.8					Rehabilitación y Reconstrucción 16.5
HO-0146 – Vivienda Pos Huracán (1988)	10.4	Mapas de riesgo, gestión ambiental	0.7			Rehabilitación y Reconstrucción 7.8
BL-0015 – (Reconstrucción pos Huracán y Preparación Desastres Naturales (1988)	21.3	Medidas estructurales para reducir vulnerabilidad y fort. inst.	21.3			
PE-0188 – Reconstrucción después de El Niño (1988) - Cancelado	120.0					Rehabilitación y Reconstrucción 120.0
HO-0164 – Suplemento Emergencia Vial (2000)	26.8					Rehabilitación y Reconstrucción 26.8
BH-0031 – Rehabilitación Infraestructura (2000)	21.0					Rehabilitación y Reconstrucción 21.0
SUBTOTAL	1,066.6		68.8		17.5	856.4
C. PRÉSTAMOS ENMARCADOS EN LA FACILIDAD PARA RECONSTRUCCIÓN DE EMERGENCIA (PRE)						
CO-0243 – Emergencia Terremoto Eje Cafetalero (1989)	20.0				20.0	
VE-0122 – Emergencia Lluvias Tormentales (2000)	20.0	Acciones de Prevención	1.0		19.0	
Balica – Emergencia Huracán Keith (2000)	20.0					
ES-0148 – Emergencia Terremoto 13 de enero (2001)	20.0	Prevención y fort. inst. de manejo de riesgos	5.0			
ES-0150 – Emergencia Terremoto 13 de febrero (2001)	20.0					
PE-0215 – Emergencia Terremoto (2001)	20.0				20.0	
SUBTOTAL	120.0		6.0		14.0	-
GENERAL TOTAL	2,449.2		880.9		131.5	856.4

COOPERACIÓN TÉCNICA VINCULADA CON DESASTRES NATURALES, 1995-2001

Cooperación Técnica	País	Fecha de aprobación	Monto aprobado Mill. US\$
A. PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN			
Predicciones Desastres – Proyecto El Niño	Peru	1998	150.0
Mitigación Desastres Naturales Centroamérica	Guatemala	1998	75.0
Mitigación Desastres Naturales Centroamérica	El Salvador	1998	75.0
Mitigación Desastres Naturales Centroamérica	Nicaragua	1998	75.0
Fortalecimiento Sist. Manejo Emergencias	Belize	1999	150.0
Fort. Dialogo Regional Proceso Pos Mitch	Regional	1999	150.0
Mitigación Desastres en Centroamérica	Regional	1999	1,110.0
Genero y Desastres Naturales	Regional	1999	24.0
Reunión Técnica Genero y Desastres Naturales	Regional	1999	35.0
Buenas Prácticas Prevención Desastres Naturales	Regional	1999	35.0
Reunión Técnica Género y Desastres Naturales	Regional	1999	15.0
Mitigación Desastres Naturales en Centroamérica	Honduras	1999	75.0
Vulnerabilidad Ambiental Zonas Urbanas	El Salvador	1999	90.0
Vulnerabilidad en Cuenca Rio Lempa	El Salvador	1999	150.0
Prevención y Control de Avalancha Nieve	Argentina	2000	50.0
Estudio Geotécnico Fallas Carretera CA-5	Honduras	2000	110.0
Manejo de Riesgo y Prevención de Desastres	Haiti	2000	75.0
Control y Prevención de Dengue	Regional	2000	291.0
Instrumentos financieros para desastres	Regional	2001	150.0
Uso SIG en Desastres Naturales	Guyana	2001	150.0
Crisis, Desastres y Mitigación	Regional	2001	120.0
Mitigación de Desastres y Conservación	Regional	2001	150.0
Ejecución, Seguimiento Proyecto Reconstrucción	El Salvador	2001	750.0
Subtotal			4,055.0
B. ASISTENCIA INMEDIATA POSTERIOR A DESASTRES			
Emergencia Víctimas Huracán Gordon	Haiti	1995	50.0
Emergencia Departamento de Risaralda	Colombia	1995	50.0
Ayuda de Emergencia para OECS	Regional	1995	150.0
Apoyo Provincia Cotopaxi	Ecuador	1996	50.0
Emergencia Huracán Cesar	Costa Rica	1996	50.0
Rehabilitación Emergencia Huracán Cesar	El Salvador	1996	50.0
Situación Emergencia Huracán Cesar	Nicaragua	1996	50.0
Emergencia Tormenta Tropical	Haiti	1996	50.0
Desastres Naturales Inundaciones	Chile	1997	50.0
Emergencia Naufragio Fierle Gonaivie	Haiti	1997	50.0
Emergencia Huracán Paulina	Mexico	1997	50.0
Emergencia Desastre Natural: Terremoto	Bolivia	1998	50.0
Emergencia Derivada Fenómeno El Niño	Paraguay	1998	50.0
Prog de Emergencia Huracán Georges	Rep. Dominicana	1998	50.0
Emergencia Huracán Georges	Haiti	1998	50.0
Emergencia Estado de Chiapas	Mexico	1998	50.0
Emergencia Huracán Mitch	Belize	1998	50.0
Plan de Emergencia Huracán Mitch	Honduras	1998	50.0
Plan de Emergencia Huracán Mitch	Guatemala	1998	50.0
Plan de Emergencia Huracán Mitch	El Salvador	1998	50.0
Emergencia Huracán Mitch	Nicaragua	1998	50.0
Emergencia Tormenta Tropical Mitch	Panamá	1998	50.0
Emergencia por Incendios Sta. Cruz/Beni	Bolivia	1999	50.0
Emergencia Natural Inundaciones Sureste	Mexico	1999	50.0
Desastre Natural causado por H. Floyd	Bahamas	1999	50.0
Apoyo Emergencia Catástrofe Natural	Venezuela	1999	50.0
Progr. Emergencia Víctimas Inundaciones	Brasil	2000	50.0
Mitigación Dengue Hemorrágico	El Salvador	2000	50.0
Asistencia Emergencia Huracán Keith	Belize	2000	50.0
Emergencia Incendio Mercado Riberalta	Bolivia	2000	50.0
Asistencia: Terremoto El Salvador	El Salvador	2001	50.0
Programa Emergencia Derivada Lluvias	Chile	2001	50.0
Apoyo Emergencia Sur de Perú	Peru	2001	50.0
Asistencia Víctimas Terremoto	El Salvador	2001	50.0
Desastre en Nassau a causa del fuego	Bahamas	2001	50.0
Apoyo pobl. Evacuada volcán	Ecuador	2001	50.0
Apoyo damnificados de la sequia	Honduras	2001	50.0
Asistencia emerg. Huracán Iris	Belize	2001	50.0
Ayuda Víctimas Inundaciones Zona Norte	Honduras	2001	50.0
Subtotal			2,050.0
C. RECONSTRUCCIÓN			
Eval. Daños Desastres Tegucigalpa AP y Alcant	Honduras	1998	150.0
Reconstrucción Pos Huracán Mitch	Honduras	1998	150.0
Reconstrucción Pos Huracán Mitch	Nicaragua	1998	150.0
Programa Reconstrucción y Mejoramiento	Rep. Dominicana	1998	750.0
Evaluación Daños Huracán Floyd	Bahamas	1999	30.0
Apoyo Rehabilitación Infraestructura Dañada	Honduras	1999	150.0
Disposición de Escombros	Colombia	1999	150.0
Impactos Socioeconómicos del El Niño/ENOA	Regional	1999	998.0
Proceso de Reconstrucción Nacional	Honduras	1999	1,000.0
Reconstrucción Tegucigalpa	Honduras	1999	90.0
Obra de Protección de Inundaciones	Honduras	1999	400.0
Planificación y Reconstrucción Tegucigalpa	Honduras	1999	410.0
Fort. Reconstrucción Local Pos-Mitch	Nicaragua	2000	150.0
Reconstrucción microempresas terremoto	Peru	2001	120.0
Subtotal			4,698.0
Total			10,803.0

Estudios de casos de los países del MRE

- A.1 Antes de referirnos a la evaluación de las operaciones correspondientes al MRE, lo que haremos en el próximo capítulo, puede ser útil examinar las características de instrumentos similares ofrecidos por instituciones financieras internacionales que operan en la región a la que pertenecen los países prestatarios del Banco. Consideraremos los instrumentos del Banco Mundial, la CAF y el concepto de acción rápida del MRE; el impacto de las medidas ad hoc que se adopten para reforzar esos organismos a fin de acelerar la ejecución; la pertinencia del financiamiento del MRE en el contexto de las necesidades de gastos, los factores que facilitaron o (si fuere del caso) dificultaron la aplicación y la utilidad de los préstamos en cuanto a su objetivo de restablecer los servicios básicos en las zonas afectadas por desastres. Los préstamos se consideran en el orden en que fueron aprobados. Las conclusiones son provisionales, porque con excepción del préstamo destinado a Colombia, que ha sido desembolsado en su totalidad y en relación con el cual existe un informe de terminación de proyecto, las operaciones son “trabajos en curso”, pero próximos a la culminación en los casos de Venezuela, Belice y El Salvador-1.

1. Colombia

Aspectos institucionales: FOREC

- A.2 Días después del terremoto, el Gobierno colombiano estableció el FOREC, Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero, como organismo autónomo encargado de la planificación, coordinación y supervisión de la respuesta inmediata y de la labor de reconstrucción. Todo el financiamiento, de origen interno o externo, debía ser canalizado a través del FOREC. El Fondo se convirtió en la entidad de contrapartida del préstamo del MRE del Banco y de créditos para reconstrucción ulteriores otorgados por el BID y el Banco Mundial. El crédito para reconstrucción del BID, CO-0058, por un monto de US\$133,7 millones, fue aprobado el 15 de diciembre de 1999 (ocho meses después que el préstamo del MRE llegara a la etapa de elegibilidad) y para financiarlo se reorientaron los saldos de tres operaciones existentes⁶⁴. El crédito para reconstrucción del Banco Mundial, por US\$93,2 millones, aprobado en agosto de 1999, fue financiado reasignando recursos provenientes de cuatro préstamos anteriores. Además en 2000 el Banco Mundial aprobó un “proyecto de recuperación para el terremoto”, destinado a FOREC, por un monto de US\$225 millones. El préstamo del MRE debe ser considerado en el contexto de las operaciones del FOREC, que fueron financiadas mediante esas contribuciones (y contribuciones internas) al proceso de recuperación y reconstrucción.

⁶⁴ 774/OC-CO, 863/OC-CO y 1075/OC-CO.

- A.3 La estrategia de las operaciones del FOREC, generalmente considerada como exitosa en Colombia, hizo hincapié en cinco principios básicos: participación, eficiencia, eficacia, sostenibilidad y descentralización.⁶⁵ Para cumplir la tarea de elaborar un plan de acción, determinar criterios de elegibilidad de beneficiarios, analizar y aprobar propuestas de financiamiento individuales, el FOREC (con cierta participación de gobiernos municipales) dividió la zona afectada en 32 subzonas. En cada una de ellas la ejecución de las actividades de reconstrucción fue administrada por ONG calificadas (“Gerentes Zonales”), seleccionadas conforme a criterios que demostraron la competencia operativa y acordada por el FOREC, sus coasociados locales, el BID y el Banco Mundial. Los Gerentes Zonales trabajaron con las comunidades afectadas a los efectos de establecer el orden de prelación de las actividades de reconstrucción e identificar beneficiarios para los subsidios para viviendas. Se encargaron de administrar y supervisar todas las actividades de reconstrucción en sus respectivas zonas conforme a lo dispuesto en un acuerdo con el FOREC y en los Planes de Acción Zonales. Un Comité Técnico del FOREC, formado por especialistas sectoriales (infraestructura y servicios públicos, vivienda y desarrollo urbano, educación, salud, medio ambiente, desarrollo económico, ONG y organizaciones comunitarias, desarrollo rural, relaciones externas, financiamiento, gestión de la información y control y evaluación), hizo las veces de punto focal para la recuperación de la zona afectada. El Comité deliberó en torno a Planes de Acción Zonales, consistentes en subproyectos específicos y presupuestos para la reconstrucción de cada zona. Los Planes fueron puestos a consideración del Comité por la ONG o el Gerente Zonal, encargados de llevar adelante el programa de reconstrucción en la respectiva zona con la mayor puntualidad posible.
- A.4 El FOREC contrató también proyectos y obras en forma directa; en los primeros meses de modo de proporcionar asistencia de emergencia antes de que fueran contratados los Gerentes Zonales. Desde entonces su labor de contratación directa se ha centrado en proyectos transversales que comprenden más de una zona. La contratación directa comprendió acuerdos con entidades públicas y contratistas privados destinados a atender problemas interzonales, incluida la reconstrucción de las obras civiles prioritarias en materia de transporte y comunicaciones, gestión ambiental, reconstrucción de aeropuertos, rehabilitación de servicios policiales y gestión de riesgos y prevención de desastres.
- A.5 El FOREC ha sido criticado por no promover suficiente comunicación e integración entre los Gerentes Zonales y los gobiernos locales⁶⁶. No obstante, el consenso es que el organismo “logró su propósito”. Aplicó la estructura institucional innovadora arriba descrita y una política de vivienda que contó con

⁶⁵ Véase FOREC. *Informe de Apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo al FOREC*, sin fecha señalada.

⁶⁶ Diferentes informes y testimonios citados en el PCR para el préstamo MRE.

el respaldo del BID y del Banco Mundial.⁶⁷ En el marco de la política se otorgó asistencia a residentes calificados en forma de subsidios, y mecanismos e incentivos tendientes a prevenir reasentamientos en zonas vulnerables y ayudar a residentes de esas zonas a mudarse a lugares más seguros.⁶⁸ A los efectos de actuar con equidad (y responder a las presiones de grupos de inquilinos en 1999), tanto los propietarios como los arrendatarios quedaron habilitados para recibir subsidios tendientes a financiar reparaciones, obras de reconstrucción o adquisición de nuevas unidades que, entre otros aspectos, debían realizarse en observancia de un código de construcción actualizado.

- A.6 La participación de la sociedad civil en el proceso de reconstrucción bajo la gestión global del FOREC (requisito formulado por el BID y el Banco Mundial) fue un aspecto notable del enfoque de la institución. Por otra parte, cabe cuestionar la sostenibilidad del “modelo del FOREC”: la experiencia recogida y la capacidad acumulada pueden correr riesgo de desaparición cuando se clausure el Fondo, a principios de 2002. Además, existen pruebas, pese a la retórica, de que la participación de las autoridades municipales y departamentales fue limitada en el contexto de una constante campaña de rápida ejecución, en que fueron excluidos de la administración directa de proyectos y fondos.⁶⁹ Esto también puede provocar problemas de sostenibilidad, ya que los gobiernos locales heredan de la era del FOREC tanto los logros de la reconstrucción como eventuales problemas no resueltos.

Ejecución: Reconstrucción, más que respuesta de emergencia

- A.7 Como institución nueva, el FOREC —por definición— carecía de antecedentes y requería tiempo para establecer adecuadas capacidades de administración y ejecución. Por esta razón el Banco estableció el componente de retroactividad de este préstamo en un monto de US\$3 millones —el nivel más bajo de todos los préstamos del MRE (Cuadro 3.3, texto principal)—, exigió un análisis ex ante de la documentación de respaldo con respecto al gasto del pasado como condición para la reposición del fondo rotatorio del proyecto (en contraposición con la

⁶⁷ Cabe recordar que la principal categoría de daños infligidos por el terremoto se produjo en el sector de la vivienda. Alrededor del 60% de los aproximadamente 136.000 refugios en áreas urbanas y rurales de las zonas afectadas sufrieron algún tipo de daños a causa del terremoto. Alrededor de 7.000 de esas unidades se encontraban en zonas rurales y alrededor de 76.000 en zonas urbanas. Un 46% de estas últimas presentaron daños estructurales o totales (Banco Mundial, *Project Appraisal Document for Proposed Loan in the Amount of \$225 million to FOREC*, Anexo 5: 25 de febrero de 2000). El grueso del financiamiento del BID en el marco del proyecto de reconstrucción y, como veremos, una proporción considerable del MRE, se destinaron al otorgamiento de subsidios y realización de obras de reconstrucción de viviendas, conforme a la política de vivienda del FOREC.

⁶⁸ Cabe señalar, accesoriamente, que el FOREC recibió el premio Sasakawa de las Naciones Unidas en 2000, en reconocimiento de los componentes de prevención y reducción de la vulnerabilidad que encierran sus actividades de reconstrucción.

⁶⁹ Pruebas recogidas a partir de un trabajo de campo patrocinado por OVE para este informe.

norma de análisis ex post practicada para otros préstamos del MRE, y definió en forma prudente los umbrales de las diferentes modalidades de las adquisiciones⁷⁰.

- A.8 El FOREC experimentó dificultades de iniciación de actividades, que enlentecieron el ritmo de aplicación del MRE. Recién en mayo de 1999, por ejemplo, el Fondo disponía de un funcionario específicamente encargado de la gestión financiera y el suministro de informes necesarios para atender las necesidades del BID. Alrededor de esa época, el FOREC comenzó a recoger la documentación emanada de los múltiples agentes comprendidos en su jurisdicción (contratistas, entidades públicas locales y otras, ONG) necesaria para comenzar a reclamar el primer desembolso. Como se explica más abajo, resultó difícil proporcionar la documentación necesaria relacionada con los gastos en que se incurrió en los primeros días que siguieron al terremoto, lo que contribuyó a suscitar demoras en la ejecución y a transferir a actividades de reconstrucción las previstas en el MRE.
- A.9 Los recursos comprendidos en el préstamo del MRE consistían en el préstamo propiamente dicho, por un monto de US\$20 millones, y fondos de contrapartida del FOREC por un monto de US\$13,5 millones. Al igual que en préstamos subsiguientes del MRE, los fondos fueron asignados a tres categorías de gastos: administrativos, financieros, y la categoría subsiguiente de “costos directos”, es decir remoción de escombros, asistencia para la recuperación y rehabilitación. En el Cuadro A.1 se presentan datos sobre gastos programados y reales divididos en diferentes categorías y subcategorías. La categoría denominada “rehabilitación y reparación de infraestructura” comprendía inicialmente US\$11,3 millones de un total de US\$20 millones. Ulteriormente, sin embargo se transfirieron US\$6,7 millones de esta categoría a “vivienda y edificios temporales”, con lo cual el monto de esta última llegó a US\$11,5 millones. Existió gran similitud entre el uso de esos fondos del MRE para reconstrucción de vivienda y el gasto en vivienda cubierto por los préstamos del BID ulteriormente reorientados y, por las mismas razones, con los préstamos para reconstrucción otorgados por el Banco Mundial. Gran parte del gasto del MRE comprendido en esta categoría y el gasto en reconstrucción de viviendas enmarcado en los préstamos para reconstrucción coincidieron en el tiempo, y en muchos casos correspondieron a en las mismas zonas. Si bien el resto de los fondos del préstamo se desembolsaron de modo de cubrir actividades de emergencia elegibles a los efectos del MRE, tales como remoción de escombros, demoliciones, suministro de refugios temporales y apertura de caminos, la categoría de vivienda (que recibió más de la mitad del producto de los préstamos) terminó financiando actividades de reconstrucción permanentes que, en principio, no reúnen los requisitos necesarios para realizarse en el marco del MRE.

⁷⁰ En el PCR no se indican los umbrales efectivamente usados.

- A.10 A continuación se explican las razones que explican la asignación de parte de los fondos a obras de reconstrucción. A la fecha en que la operación del MRE llegó a la etapa de desembolso (30 de abril de 1999) había transcurrido la fase de emergencia y comenzaban a aflorar tres realidades. Primero, al FOREC le resultaba difícil obtener de los contratistas documentación de respaldo referente a las primeras semanas de la fase de emergencia. No era fácil obtener copias de contratos y recibos correspondientes a gastos de emergencia, lo que impidió aprovechar la posibilidad de un financiamiento retroactivo; en cambio, a la fecha de elegibilidad se desembolsó y utilizó rápidamente una primera cuota del fondo rotatorio, por un monto equivalente al 20% del préstamo. Segundo, como se comprobó más adelante, el FOREC tenía a su disposición recursos suficientes para cubrir gastos iniciales.⁷¹ Tercero, dentro de las primeras semanas que siguieron al desastre, el FOREC (acertadamente) identificó la construcción de viviendas permanentes, en lugar de temporales, como la principal prioridad en materia de reconstrucción de emergencia.

⁷¹ PCR. Los recursos disponibles para el FOREC incluyeron adelantos no cuantificados del gobierno central y gobiernos locales, asistencia externa de emergencia según se detalla en la sección III.D del texto principal, y préstamos del BID y del Banco Mundial cuyos productos se usaron para reembolsar los referidos adelantos gubernamentales. ECOPETROL, la empresa petrolera nacional, proporcionó combustible a crédito para mantener la maquinaria funcionando durante las primeras semanas después del desastre.

CUADRO A.1
Colombia, FRE: Financiamiento programado y real de actividades del proyecto*
(Miles de US\$)

Presupuestado	Programado			Real		
	Banco	Local	Total	Banco	Local	Total
1. Costos administrativos						
1.1 Organismo ejecutor	-	500.0	500.0	-	664.0	664.0
1.2 Auditoría	-	250.0	250.0	-	0.0	0.0
Subtotal	-	750.0	750.0	-	664.0	664.0
2. Costos directos						
2.1. Remoción de escombros	3.000.0	3.000.0	6.000.0	2.874.3	1.286.0	4.160.3
2.2. Limpieza, reparación de daños ambientales, ubicación de montones de escombros y basura	2.000.0	2.000.0	4.000.0	12.5	2.502.0	2.514.5
2.3. Rehabilitación y reparación de infraestructura	11.300.0	2.200.0	13.500.0	4.556.2	2.404.0	6.960.2
2.4. Vivienda y edificios temporales, cocinas comunitarias	1.000.0	3.000.0	4.000.0	11.492.3	5.241.0	16.733.3
2.5. Sistemas de control	500.0	500.0	1.000.0	150.0	145.0	295.0
2.6. Preinversiones, estudios y diseño	2.000.0	1.000.0	3.000.0	714.7	1.269.0	1.983.7
Subtotal	19.800.0	11.700.0	31.500.0	19.800.0	12.847.0	32.647.0
3. Costos de financiamiento						
3.1. FIV	200.0	-	200.0	200.0	-	200.0
3.2. Intereses y comisiones	-	1.050.0	1.050.0	-	-	-
Subtotal	200.0	1.050.0	1.250.0	200.0	-	200.0
TOTAL	20.000.0	13.500.0	33.500.0	20.000.0	13.511.0	33.511.0

* Estado de cuentas a la terminación de 1171/OC-CO.

Fuente: BID (PCR).

A.11 Las normas del Banco referentes a la documentación que deben presentar el organismo ejecutor y sus contratistas para obtener el reembolso de los gastos elegibles hizo menos atractiva al MRE en una situación en que los gobiernos locales estaban en condiciones de utilizar recursos propios durante la emergencia para presentarlos ulteriormente al FOREC a fin de obtener el reembolso con menos formalidades. El hecho de que diferentes entidades contribuyentes, donantes extranjeros o instituciones nacionales, incluidos el Ministerio de Hacienda, tuvieran diferentes requisitos y definiciones sobre 'gasto bona fide' creó un sesgo de selección contra los fondos del MRE, reforzado por el hecho de que las operaciones del MRE son de escala relativamente reducida, en comparación con la magnitud de los recursos eventualmente administrado por el FOREC. La Representación debió prestar permanente atención a la orientación del proceso de modo de hacer posible la utilización de los recursos del MRE.

- A.12 El lento ritmo de aplicación llevó a una encrucijada a mediados de 1999: hubo que optar entre cancelar el préstamo o transferir parte de su producto a la categoría de obras de reconstrucción de viviendas, en que existía una mayor demanda de recursos.⁷² Tal como se señala en el Informe de Terminación de Proyecto, la decisión de optar por esa categoría se adoptó tomando como referencia las Directrices de Políticas para Desastres Naturales e Imprevistos. En el apartado “Criterios de Financiamiento”, las Directrices establecen: “... el financiamiento de operaciones de *rehabilitación*”⁷³ puede realizarse mediante: a) un préstamo de la Facilidad para Reconstrucción de Emergencia; b) la reorientación de saldos no desembolsados dentro de un mismo sector o de un sector a otro; ...”. Se tomó la expresión “rehabilitación” como sinónimo de restauración y reconstrucción, y esto, más la aparente incoherencia entre, por un lado, la reformulación de los préstamos del Banco para financiar obras de reconstrucción y, por otra parte, la cancelación de parte de los recursos del MRE frente a las continuas necesidades, llevó a la Representación a disponer la transferencia de recursos a la categoría de rehabilitación y respaldo para viviendas permanentes, categoría esta permisible en el marco de la política pero prohibida en el marco del MRE. Evidentemente, es necesario resolver la contradicción entre las Directrices de Políticas y las Directrices del MRE.

Eficacia, eficiencia y pertinencia

- A.13 ¿Qué puede decirse, entonces, sobre la eficacia, eficiencia y pertinencia del préstamo? A la luz de las condiciones de la ejecución financiera que se resumen en el Cuadro A.1,⁷⁴ puede sostenerse que el objetivo declarado del préstamo, de promover el restablecimiento de servicios básicos a la población azotada por el desastre se cumplió en parte, es decir hasta el monto de alrededor de US\$8,5 millones dedicado a actividades de recuperación no permanente y restauración en el marco de la operación. El gasto correspondiente al “costo directo” restante, dedicado al restablecimiento de viviendas permanentes en el marco de la política del FOREC, cumplió, según se cree, un objetivo valioso, ya que se dedicó a atender necesidades prioritarias, aunque no estaba estrictamente permitido en el marco del MRE. Ésta fue por lo menos la opinión del FOREC, expresada en su informe al Banco,⁷⁵ y es la opinión expresada en el Informe de Terminación de Proyecto. En otras palabras, protagonistas clave consideraron que el préstamo era valioso, y por lo tanto “pertinente”, a la luz de las necesidades percibidas sobre el terreno. El préstamo se puso a disposición de las autoridades en forma puntual: cuatro meses después del primero de dos préstamos para

⁷² Un indicio de demanda (o por lo menos de una necesidad insatisfecha) consiste en que a la fecha aún existen personas que viven en alojamientos temporales (según entrevistas promovidas a los efectos de este informe).

⁷³ Destaque agregado.

⁷⁴ En contraposición con una inspección física independiente.

⁷⁵ FOREC. *Informe de Apoyo* ... op. cit.

reconstrucción otorgados por el Banco Mundial y ocho meses antes del préstamo para reconstrucción concedido por el BID (períodos calculados a partir de la fecha de elegibilidad para obtener recursos del MRE). No obstante, la aplicación fue lenta debido a dificultades iniciales padecidas por el organismo ejecutor, superadas gradualmente con asistencia de la Representación y merced a las enseñanzas logradas en la interrelación entre FOREC y el auditor del proyecto.

- A.14 El préstamo, aunque pertinente, no fue especialmente eficiente⁷⁶. Una vez consumidos los recursos de la primera cuota del fondo rotatorio, las solicitudes de reembolso del resto de los recursos del préstamo debieron ser acompañadas por idéntica documentación de respaldo ex ante (facturas, contratos, certificación de la labor realizada), como si se tratara de operaciones ordinarias y no de emergencia. Al FOREC le resultó difícil obtener esta documentación de organismos coejecutores, contratistas y Gerentes Zonales que operan desde oficinas instaladas en numerosas oficinas de campo, en un período de conmoción y reconstrucción. OVE opina que los controles del Banco en relación con el gasto realizado por la entidad ejecutora han sido apropiados, pero que no se atendió en forma adecuada la necesidad de capacitación y asistencia técnica para la determinación del concepto de gastos elegibles y documentación de apoyo admisible. Sobre la base de la experiencia habida con el préstamo del MRE, para el subsiguiente préstamo para reconstrucción otorgado por el BID se aplicó la opción de presentación ex post de documentos y otros mecanismos que facilitaron la tarea. Presumiblemente, esta decisión se justificaba a esa altura a la luz de las enseñanzas sobre los procedimientos del Banco recogidos sobre la base de la experiencia con el MRE.

Venezuela

Aspectos institucionales

- A.15 Venezuela no estaba adecuadamente preparada para un hecho de la magnitud alcanzada por el desastre de Vargas, ocurrido en diciembre de 1999. El contexto político e institucional nacional, en ese entonces, era de cambios e incertidumbre: el Congreso había sido disuelto ese mismo año, el sector público estaba siendo objeto de una transformación institucional; estaba en marcha un acelerado proceso de cambio de personal, y era escasa la experiencia en gestión de crisis y trato con organismos internacionales oferentes de asistencia. En la esfera local, hacía menos de dos años que el Estado de Vargas, sobre el que recayó con mayor intensidad el desastre, se había convertido en una entidad federal (es decir un estado). Su administración tenía escasa capacidad para hacer frente a la situación. El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas se hizo cargo de la situación

⁷⁶ La evaluación del criterio de la eficiencia se basa en la productividad o “celeridad” con que los insumos del proyecto (diseño, dinero, procedimientos) se convirtieron en productos: en este caso en la labor realizada con el financiamiento en las categorías de “costos directos” del Cuadro A.1.

tempranamente. En medio de problemas de coordinación con los protagonistas civiles se restableció el acceso por tierra a la zona azotada al cabo de un periodo de tres semanas, lo que permitió iniciar una fase de socorro centrada en la preservación de la vida y el restablecimiento de servicios esenciales.

- A.16 Los mecanismos institucionales establecidos eran complejos y su eficacia un tanto reducida. Un Comité Nacional de Emergencia, bajo la égida del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, operó a través de tres subcomités (infraestructura y vivienda, servicios sociales y comunicaciones y logística), en que estaban representadas diferentes entidades del sector público. Se creó en el Estado de Vargas una Autoridad Única de Área, coordinada por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, pero con escasa capacidad operativa. Entre sus miembros figuraban representantes de los Ministerios de Infraestructura, Producción y Comercio; Planeamiento y Desarrollo; Medio Ambiente y el Gobernador del Estado de Vargas y el Comandante General del Ejército. En forma paralela con otras entidades, pero con escasa coordinación, el Ministerio de Ciencia y Tecnología trabajó con universidades en la elaboración de planes territoriales y de asentamientos, a los efectos de reducir la vulnerabilidad de la población frente a avalanchas como las que habían devastado tantas localidades y aglomeraciones urbanas. El Ministerio del Medio Ambiente tomó parte activa en actividades similares en jurisdicciones comprendidas en la *Autoridad*, en tanto que el Ministerio de Planificación y Desarrollo se hizo cargo de la tarea de reordenamiento territorial desde una perspectiva más amplia. Entre otros estudios, esta labor comprendió el estudio de posibilidades de aprovechar la catástrofe para racionalizar y vincular la labor de reconstrucción con políticas y programas nacionales, como la iniciativa de descongestionamiento y desconcentración de la zona de la capital nacional.
- A.17 A juicio de funcionarios de la *Autoridad* entrevistados a los efectos de este informe, el gran número de protagonistas institucionales creó una situación de parálisis en tanto se esperaba recibir de algún lado decisiones operativas. En este contexto fue difícil identificar y establecer el orden de prelación de necesidades concretas sobre el terreno y canalizar recursos (nacionales o externos) para enfrentarlas. La experiencia de un equipo de rescate y apoyo italiano que se puso a trabajar en Vargas en los primeros días que siguieron al desastre es sintomática de la situación de confusión reinante: el equipo llegó a la conclusión de que no podía trabajar en la zona originalmente identificada, por lo cual transfirió sus operaciones a partes afectadas del Estado de Miranda en que, según se afirma, trabajando a través de instituciones locales, pudo realizar un aporte muy satisfactorio a la labor de reconstrucción que se estaba realizando.
- A.18 La diversidad de opiniones con respecto a la orientación que debía darse a la labor de reconstrucción, el futuro desarrollo del Estado de Vargas y el polémico problema del reasentamiento agravaron la dificultad que entrañaba la organización de una rápida respuesta centrada en las víctimas de la catástrofe. En cuanto a la labor de reasentamiento, no fue exitosa, entre otras razones por la

dificultad de identificar zonas en que existieran oportunidades de empleo para reubicar a las personas. En definitiva, muchos regresaron a la zona de alto riesgo de las que provenían.

- A.19 Los problemas que asediaron a la tarea de salvataje, rescate y recuperación fueron políticos e institucionales, y no financieros. En virtud de la declaración de estado de emergencia, el 16 de diciembre de 1999, el Gobierno quedó autorizado a realizar transferencias presupuestarias para financiar los gastos que hizo necesarios el desastre. El 4 de enero de 2000 se estableció un Fideicomiso para la Reconstrucción en el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV)⁷⁷. En agosto de 2001 el Fideicomiso había recibido el equivalente de aproximadamente US\$400 millones y tenía un saldo de alrededor de US\$55 millones⁷⁸. Fue financiado a través de diversos mecanismos, tales como emisión de bonos, reorientación de rubros en el presupuesto de instituciones del Gobierno central, recursos de organismos autónomos y recursos especiales a disposición del Gobierno con fines de socorro y rehabilitación. Las transferencias se efectuaron en tanto se esperaba el ingreso de nuevos créditos externos y la reformulación de préstamos existentes otorgados por instituciones financieras internacionales; la idea fue que esos recursos servirían para reembolsar los anticipos de las entidades nacionales al Fideicomiso. Absorbido por otras tareas (incluida la difícil labor de creación de una política de reasentamiento) el Ministerio de Planificación y Desarrollo —elegido por el Gobierno como organismo ejecutor del préstamo del MRE— negoció lentamente financiamiento externo, circunstancia que (según entrevistas realizadas en el Ministerio y en otras entidades) intensificó la necesidad de emitir instrumentos de deuda interna hasta el momento en que se dispusiera de nuevo financiamiento.
- A.20 En el Cuadro A.2 aparecen datos preliminares sobre gastos de socorro para el desastre en el marco del Fideicomiso del FIV a través de diferentes canales institucionales en el período comprendido entre marzo de 2000 y febrero de 2001. Más avanzado 2001, el Fondo comenzó a operar como fondo-matriz y algunas entidades operativas descentralizadas que tomaron parte en las actividades de emergencia mantuvieron en fideicomiso en forma directa fondos auxiliares. Este sistema fue establecido para acelerar la ejecución. En el Cuadro A.3, con fines ilustrativos, se presentan datos preliminares sobre las cuentas de ese género en manos de una muestra de entidades ejecutoras en el período comprendido entre junio de 2000 y junio de 2001.

⁷⁷ Ahora BANDES (Banco de Desarrollo Económico y Social).

⁷⁸ BANDES.

CUADRO A.2
Venezuela: Gasto interno en medidas de socorro frente al desastre, marzo de 2000-feb. de 2001*

Entidad	Período	Desembolso (US\$)
Autoridad Única de Vargas	marzo 2000	9.719.634
FUS	marzo 2000 a mayo 2001	27.154.163
FONTUR	marzo 2000 a diciembre 2000	64.987.957
FUNVI	abril 2000	3.906.238
HIDROVEN	marzo 2000 a julio 2000	14.293.096
Gobernación Distrito Federal	mayo 2000 a junio 2000	2.206.103
Puerto Litoral Central	setiembre 2000	1.365.190
SAMARN	marzo 2000 a enero 2000	35.668.325
BANAP	diciembre 2000	14.326.647
Defensa Civil	diciembre 2000	4.305.705
Fundación Proyecto País	diciembre 2000	2.149.767
Gobernación Estado de Vargas	diciembre 2000	2.149.767
CORPOVARGAS	febrero 2000	9.992.862
FONDAFPA	febrero 2000	42.826.553
TOTAL		235.052.007

* Datos preliminares.

Fuente: Elaborado sobre la base de datos del BANDES a julio de 2001.

CUADRO A.3
Venezuela: Cuentas de actividades de socorro frente al desastre, entidades seleccionadas
13 de junio de 2000-26 de junio de 2001*

Entidad	Actividad	Fecha	Monto inicial
Servicio Autón. Sanidad Agrícola (SASA)	Obras de infraestructura agrícola afectadas por la catástrofe	06/13/00	15.234.168
Servicio Autónomo de Prop. Intelectual (SAPI)	Construcción de obras en 10 parques industriales afectados	06/13/00	7.658.321
Fundación de Edif. y Dotaciones Educativas (FEDE)	Construcción de 30 escuelas bolivarianas para atender la catástrofe natural	06/13/00	1.454.546
Oficina Coordinadora de Hidrografía y Navegación (OCHINA)	Construcción y reparación de unidades militares afectadas por las precipitaciones	02/08/00	16.958.179
Pueblo Guri	Ejecución del proyecto habitacional Pueblo Guri, para desconcentrar áreas habitadas por la emergencia	03/01/01	2.542.931
OCAMAR	Adquisición de equipos y maquinarias para la Brigada de Infantería de Marina	02/08/00	1.780.949
FUNINDES – USB (Univ. Simón Bolívar)	Obras civiles y reconstrucción del Núcleo del Litoral afectado	06/26/01	6.944.444
Fundación Fondo Transporte Urbano FONTUR	Reconstrucción, Restablecimiento y Fomento de la Infraestructura afectada en Vargas	05/25/01	15.772.752
Corpozuila	Sarao Sur del Lago	04/05/01	15.306.122
Total			83.652.412

* Datos preliminares.

Fuente: Elaborado sobre la base de datos del BANDES a julio de 2001.

- A.21 La estrategia del Gobierno referente al anticipo de fondos a los organismos ejecutores a través del FIV, a los efectos del reembolso por parte de fuentes externas, y las demoras de tramitación en el MRE analizadas en el texto principal de este informe, crearon la necesidad de ejecutar enteramente el préstamo del MRE en la modalidad de financiamiento retroactivo. En el Contrato de Préstamo se había previsto un componente retroactivo de hasta la mitad del monto del préstamo.

Aplicación: Un proceso engorroso

- A.22 Como entidad no operativa sin experiencia en gestión de proyectos, el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD) operó esencialmente como intermediario entre el Banco y las tres entidades subejecutoras cuyos servicios se utilizaron, es decir: SAMARN (Servicio Autónomo del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales), Hidrocapital (la compañía de agua encargada de los servicios en las zonas afectadas) y FONTUR (Fondo Nacional de Transporte Urbano). En gran proporción, estos organismos subejecutores adquirieron obras a través de la modalidad de contratación directa prevista en la legislación nacional. Una comisión conjunta formada por subejecutores, representantes de las Fuerzas Armadas y del Cuerpo de Ingenieros del Distrito Federal determinaron los precios unitarios que debían pagarse y supervisaron las inspecciones físicas de las obras realizadas. Como se explicó, se pagó a los contratistas con fondos canalizados a través del FIV, posteriormente el MPD remitió facturas y otra documentación preceptiva, solicitando el reembolso a través del MRE, en lo que fue un proceso lento y engorroso.⁷⁹
- A.23 Como en el caso de Colombia, a los subejecutores les resultó difícil presentar facturas, contratos y la certificación de obras realizadas conforme a las especificaciones del MRE. Un problema recurrente adicional relacionado con FONTUR fue que los contratos directos de esa entidad superaron el tope máximo de contratación de préstamos aplicable a los contratos individuales y el total acumulativo permisible por empresa. Por ejemplo, a la fecha de la firma de la operación del MRE, FONTUR había efectuado pagos individuales a los contratistas para la eliminación de escombros por un monto de US\$550 millones, en virtud de 169 contratos. Los auditores enviados por el MPD para analizar la documentación disponible denegaron el reconocimiento de gastos en la mayor parte de los casos, basándose en que las sumas en cuestión superaban los límites de contratación directa previstas en el MRE. Esto llevó a FONTUR a hacer saber

⁷⁹ En “enseñanzas acumuladas”, el PPMR de diciembre de 2001 establece: *En el caso de préstamos de emergencia, la unidad ejecutora que lo maneje debe contar con experiencia, pues no hay tiempo para preparar el personal. Por eso, la unidad ejecutora del préstamo debería ser alguna unidad ejecutora que esté formada y que pueda presentar buenos resultados.*

al MPD que no debía operar con el MRE, debido a la “rigidez e inflexibilidad” de sus procedimientos.

- A.24 También como en el caso de Colombia existió tendencia a transferir el gasto a actividades de reconstrucción a medida que pasaba el tiempo. Del examen de los gastos presentados a los efectos del reembolso en 2000, realizado a los efectos de este informe, se desprende que esos gastos corresponden en gran medida a obras realizadas en los primeros meses del año (y en especial en el primer trimestre), es decir en la fase de emergencia, bastante antes de la firma del contrato de préstamo del MRE. No obstante, las solicitudes de reembolso presentadas en 2001 corresponden a obras llevadas a cabo en el segundo semestre de 2000 y en 2001, transcurrido un año o más después de la emergencia. Este lote de solicitudes de reembolso de 2001 reveló una creciente tendencia hacia las obras de reconstrucción, en detrimento de las actividades de remoción de escombros y otras de rápida respuesta, que habían sido importantes en los primeros tres a seis meses que siguieron al desastre.
- A.25 El Cuadro A.4 muestra la evolución de las adquisiciones a lo largo del tiempo en relación con las tres modalidades de adquisiciones promovidas para obras civiles (licitaciones privadas, concursos de precios y contratación directa). Los contratos del año 2000 se realizaron exclusivamente en la modalidad de contratación directa, y su monto medio fue relativamente exiguo (US\$63.000). En 2001, al transferirse el gasto a reconstrucción, aumentó el monto de los contratos, lo que hizo necesario adoptar la modalidad de licitaciones privadas, concursos de precios y contratación directa, con igual frecuencia. Los montos medios de los contratos comprendidos en esas tres modalidades fueron de US\$1.100.000, US\$600.000 y US\$100.000, respectivamente.

CUADRO A.4

Venezuela, FRE: Distribución de contratos de obras civiles, por tipos de adquisiciones, 2000-2001

Modalidad de ofertas	Límites (Millones de US\$)	Porcentaje de contratos		Porcentaje de valor total		Promedio de valor (Millones de US\$)	
		2000	2001	2000	2001	2000	2001
Licitaciones privadas	0.8 - 3.0	0	8	0	34	0	1.1
Concurso de precios	0.3 - 0.8	0	15	0	35	0	0.6
Contratos directos	0.0 - 0.3	100	77	100	31	0.06	0.1

Fuente: BID

- A.26 Por último, en el Cuadro A.5 se presenta el estado de ejecución financiera a marzo de 2002. Del cuadro se desprende que se transfirieron fondos entre diferentes categorías de “costos directos”, lo que refleja las diferencias entre la demanda

prevista de recursos y la demanda real de los mismos. En especial, se gastó menos de lo previsto en remoción de escombros, limpieza y reparación de daños ambientales, refugios temporales y estudios y diseños de respaldo de medidas de prevención de desastres. A su vez, se gastó mucho más en rehabilitación y reparación de infraestructura, categoría que corresponde a “reconstrucción” (rubros 2.3 y 2.5 del cuadro), más que a “respuesta”.

CUADRO A.5
Venezuela, FRE: Financiamiento programado y real de actividades del proyecto
(Miles de US\$ a marzo de 2002)

Presupuestado	Programado			Real		
	Banco	Local	Total	Banco	Local	Total
2. Costos directos						
2.1. Remoción de escombros y demolición	3.000.0	3.000.0	6.000.0	1.547.5	3.088.2	4.635.7
2.2. Limpieza y reparación de daños ambientales, preparación de vertederos existentes y nuevos para escombros y residuos, manejo de sustancias tóxicas	2.000.0	2.000.0	4.000.0	418.5	1.667.0	2.085.5
2.3. Rehabilitación y reparación de infraestructuras	10.500.0	10.000.0	6.000.0	14.603.3	13.565.0	28.168.3
2.4. Refugios temporales	1.000.0	3.000.0	4.000.0	-	-	-
2.5. Medidas de prevención	1.000.	-	1.000.0	2.927.1	1.295.9	4.223.0
2.6. Estudios y diseños y respaldo para el sistema de prevención de desastres	1.550.0	950.0	2.500.0	213.8	382.6	596.4
Total	19.050,0	18.950,0	23.500,0	19.710,2	19.998,8	39.709,0

Fuente: BID.

Eficacia, eficiencia y pertinencia

- A.27 Del análisis realizado se desprende que el programa no fue eficiente ni eficaz, ni tampoco puntual en la consecución de su objetivo de ayudar a restablecer los servicios básicos tras la ocurrencia del desastre. Más de dos años después de la tragedia, en enero de 2002 se seguían recibiendo solicitudes de pago de gastos realizados en 2001⁸⁰, y (como se señaló, y no es sorprendente en esta etapa tardía del asunto) las mismas se referían a actividades de reconstrucción, en lugar de tratarse de gastos iniciales de recuperación. En cuanto a utilidad, la operación

⁸⁰ Con la activa participación de la Representación, sin la cual no se podía haber desembolsado el préstamo.

efectivamente contribuyó, por definición, a proporcionar liquidez, y por lo tanto los medios para ayudar a reembolsar una pequeña porción de los anticipos concedidos por el gobierno en el marco del FIV/BANDES, y al hacerlo canjea deuda interna por externa. Pero lo hizo a un ritmo sumamente lento, lo que no es conforme con los principios del MRE.

- A.28 Una lección clave que surge de esto es que el MRE no puede operar sin adecuada capacidad interna consistente en un organismo ejecutor que pueda administrar la tarea básica de contratar obras públicas. El MPD carecía de esa capacidad, y en el diseño del préstamo no se previó ningún correctivo de esa falla. En un segmento titulado “enseñanzas acumuladas”, el último PPMR establecía lo siguiente con respecto a la experiencia acumulada con la operación en Venezuela: *El monto de los daños durante la emergencia fue de más de US\$ 3.000 millones, por lo que US\$ 20 millones es marginal. Este tipo de préstamos sólo tiene importancia en los primeros meses después del desastre, por lo que se debe contar con un mecanismo para que sea aprobado en un plazo máximo de un mes. Si el Gobierno no lo firma de inmediato, como es el caso de éste préstamo el Banco no debería continuar con la operación.*

Belice

Aspectos institucionales: Evolución de los preparativos frente a huracanes de Belice

- A.29 El Organismo Nacional de Gestión de Emergencias (ONGE) es actualmente la entidad gubernamental encargada de la responsabilidad operativa de prevención, preparación y respuesta frente a desastres en Belice. Funciona como comité de diez ministros representados a nivel de distrito por el Comité de Emergencia de Distrito, que a su vez opera en la esfera local a través de Comités de Emergencia de Aldea. El ONGE actúa en un régimen institucional flexible que consiste en un grupo no vinculado con temas de crisis formado por 16 funcionarios de diferentes ministerios que operan en diferentes partes del país, y un grupo de crisis, que es activado cuando sobreviene una emergencia y que está constituido por 25 funcionarios capacitados especialmente instalados en las oficinas de distrito de los ministerios que forman parte del ONGE.
- A.30 Desde su establecimiento, en 1999, el ONGE se ha ocupado de la situación creada por tres huracanes, uno de los cuales, Keith, dio lugar al préstamo del MRE para Belice. Las actividades del ONGE tendientes a reforzar la capacidad de respuesta frente a desastres vinculados con huracanes se llevan a cabo con el respaldo del Programa de Rehabilitación y Preparación para Desastres provocados por Huracanes del Banco (documento BL-0015). Si bien la aplicación de este programa ha sufrido demoras, el conjunto de actividades emprendidas hasta ahora comprende una campaña de educación y concientización referente a ciertos aspectos de prevención y autoprotección, orientada a funcionarios públicos, organizaciones de la sociedad civil y la población en general; las obras iniciales de construcción para la reconversión de refugios locales y creación de nuevos

refugios, la preparación de una ley de prevención y preparación para desastres, que establece el marco institucional del ONGE y entidades conexas, las obligaciones de cada uno de los protagonistas institucionales a nivel nacional en ese marco; la identificación de zonas vulnerables y una tipología de planes de respuesta frente a desastres a nivel nacional, la preparación de contratos para mejorar las obras de drenaje de la Ciudad de Belice y la contratación de personal para que colabore en actividades de planificación para desastres, mapeo de peligros y formulación de una política de mitigación de perjuicios⁸¹. Según se prevé, si se ejecuta el programa de inversiones y fortalecimiento institucional al que se refiere el documento BL-0015 para los dos próximos años mejorará considerablemente la capacidad de gestión de desastres de Belice. Hasta ahora, sin embargo, la perspectiva es de beneficios potenciales; pero hay mucho pendiente aún para hacer realidad la visión implícita en el documento BL-0015.

Aplicación: Aclaración de los criterios de elegibilidad

- A.31 Un importante protagonista, en la configuración del ONGE, es el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), organismo ejecutor del préstamo del MRE y “sede” de la Unidad de Ejecución del Proyecto (UEP). La UEP, formada por el Gerente de Proyecto, un especialista en asuntos financieros y presupuestarios y un especialista en cuestiones ambientales proporcionado por el Ministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente, hasta hace poco contaba con el respaldo de una empresa de asesoría en gestión de proyectos (WSP International Ltd.)⁸² y sigue trabajando con la oficina local de KPMG como auditora independiente.
- A.32 La ejecución de la operación del MRE para Belice puede dividirse claramente en dos etapas, la primera retroactiva, que abarca el período de tres meses comprendido entre octubre y diciembre de 2000, la segunda concurrente, que se inició en enero de 2001. Las actividades iniciales de la UEP, realizadas en colaboración con WSP, la compañía auditora independiente, y los organismos coejecutores, comprendieron la compilación y verificación de la documentación requerida para el reconocimiento retroactivo, la elaboración de un plan de actividades para el programa, e inspecciones de campo tendientes a supervisar obras en marcha y a identificar nuevas obras para su iniciación en la segunda etapa. Los tipos de obras cuyo pago se efectuó retroactivamente consistieron en restauración de caminos, drenajes, obras de cunetas, bacheo, obras referentes a pendientes y elevaciones, restablecimiento de calles de aldeas y otras obras

⁸¹ Último PPMR. BL-0015.

⁸² A la fecha en que esto se escribe (febrero de 2002), WSP ya no mantiene su contrato, porque el programa está en proceso de desmantelamiento. WSP comenzó a trabajar a principios de enero de 2001. Aportó a la administración de tarea del proyecto experiencia, así como competencia técnica en rehabilitación de carreteras y obras de drenaje, estudios topográficos y geotécnicos, aspectos ambientales, rehabilitación de edificios y estructuras y rehabilitación de obras de agua y saneamiento.

civiles.⁸³ También se incluyeron algunas reparaciones de edificios escolares, puestos de salud, bibliotecas e infraestructura de saneamiento. Las entidades subejecutoras que generaron solicitudes de reembolso en la etapa de retroactividad fueron, entre otras, el Fondo de Inversiones Sociales, el Servicio de Agua y Saneamiento, el ONGE, los Ministerios de Vivienda, Turismo y Cultura, Educación y Desarrollo Rural, el Ministerio de Finanzas y los gobiernos locales. A ello deben agregarse las obras realizadas por el MOPT en la modalidad de administración directa.

- A.33 En visión retrospectiva se comprueba que los pagos que corresponden a la primera etapa (y que superaron levemente la asignación para pago retroactivo de US\$5 millones), se refirieron a, y “se ocuparon de” las necesidades más inmediatas en cuanto a restablecimiento de servicios básicos e infraestructura. En la etapa concurrente las características de las obras propuestas comenzaron a cambiar, pasando a ser actividades de rehabilitación más grandes. En esta etapa la propia UEP se hizo cargo de la selección y ejecución de los proyectos. WSP preparó estudios y ofertas en su nombre y le brindó respaldo en una gama de aspectos que comprende identificación de proyectos, proceso de licitación, adjudicación y supervisión y validación de las obras. Esa labor se realizó en forma bastante satisfactoria. Los elementos de juicio reunidos indican i) que la UEP y las empresas que la respaldaron trabajaron en forma eficiente y transparente, y ii) que los diferentes niveles de supervisión establecidos por el Banco funcionaron adecuadamente (Recuadro A.1). Evidentemente el Gobierno dedicó mucha atención a la gestión y ejecución del MRE. Además el MOPT está familiarizado con la experiencia básica que debe poseer un organismo ejecutor del MRE, es decir conocimiento del contenido de los contratos necesarios para las transacciones.
- A.34 Al mismo tiempo la elección del MOPT como organismo ejecutor llevó a hacer fuerte hincapié en los caminos, las obras de drenaje costero y otras de infraestructura física, que si bien importantes, puede sostenerse que se realizan a expensas de actividades de recuperación en los sectores sociales; especialmente el sector de la vivienda, que se vio gravemente afectado.⁸⁴ El hecho de que se haya hecho hincapié en la infraestructura física facilitó una evolución que suscitó polémicas con respecto a la elegibilidad de determinados proyectos que se estaban proponiendo. En la fase temprana de la etapa concurrente comenzaron a elaborarse proyectos, por un monto de US\$6,6 millones, cuya elegibilidad en el marco del MRE fue impugnada luego por dependencias centrales del Banco después que la Representación dio a conocer a la UEP que no le merecían objeciones. Los proyectos en cuestión se mencionan más abajo para poner de

⁸³ WSP. Primer Informe Trimestral de Situación. abril de 2001.

⁸⁴ Tal como lo hizo saber el Equipo del Proyecto, ese sector fue seleccionado para obtener financiamiento en el marco del MRE porque la prioridad del Gobierno consistía en establecer viviendas permanentes, que no pueden financiarse en el marco del MRE.

manifiesto la dificultad que supone moverse en la zona gris comprendida entre “el restablecimiento de los servicios básicos” y obras de rehabilitación y reconstrucción a largo plazo en el marco del MRE. El tema clave que salió a luz consiste en determinar en qué medida cabía incluir en las reparaciones mejoras tendientes a dar a las estructuras mayor resistencia (menor vulnerabilidad) de la que poseían antes del desastre.

Recuadro A.1: Supervisión del programa en Belice

En el caso de la operación del MRE para Belice estaban vigentes cinco mecanismos de supervisión, que se agregaban a la labor de supervisión permanente que cumple la Representación. Un *auditor independiente* prestó servicios de auditoría concurrente y financiera para el proyecto. Un *asesor en administración de proyectos* brindó respaldo a la Unidad de Ejecución de Proyecto en todas las fases del ciclo del proyecto: desde la identificación hasta los estudios, pasando por el proceso de licitación, la ejecución y la validación. El *Informe Trimestral de Situación* redactado por este asesor proporcionó información puntual y exhaustiva sobre el estado de las actividades. Una *misión de determinación de hechos* enviada por la Sede del Banco (no prevista en el diseño original del programa de supervisión) analizó cuestiones de elegibilidad en junio de 2001. Un *Memorando de Entendimiento* mutuamente acordado por la Unidad de Ejecución del Proyecto y los organismo coejecutores ayudó a mantener claros los objetivos, el enfoque y las expectativas. Las pruebas recogidas llevan a pensar que este sistema funcionó adecuadamente.

- A.35 Los proyectos que dieron lugar a disputas sobre elegibilidad fueron los siguientes:
- i) el traslado del muelle de San Pedro a un nuevo lugar (propuesta formulada con la justificación de que no tenía sentido efectuar su reconstrucción en el lugar primitivo vulnerable a daños producidos por huracanes); la propuesta referente a Coney Drive (un tramo de una milla de extensión que según la propuesta de la UEP/WSP era necesario ampliar y afirmar para evitar futuros daños producidos por huracanes, consistentes en arrastres de la capa básica; iii) proyectos de drenaje en la Ciudad de Belice (construcción de dos nuevos canales de drenaje en una zona propensa a las inundaciones); iv) el puente Boca del Río como sustituto de una infraestructura dañada por huracanes que estaba destinada a un servicio de transbordadores existente; v) la prisión de Hattievill (proyecto propuesto para rehabilitar celdas dañadas por el huracán; tras la iniciación de la construcción se notó que la infraestructura existente estaba en tan malas condiciones que era preferible erigir un nuevo edificio); vi) obras de restauración ambiental (remoción de escombros, plantación de árboles y servicios de recolección de residuos y escombros en dos lugares afectados), y vii) proyectos de agua y saneamiento (obras y adquisición de equipos a cargo de la compañía operadora de servicios de

agua para la Ciudad de Belice, la recientemente privatizada Dirección de Agua y Saneamiento de Belice (BWS, en sus siglas en inglés).

- A.36 Tras el análisis, el Banco admitió como elegibles los proyectos ii), vi) y vii); este último sin componentes no elegibles, como un depósito elevado de agua que no existía antes del huracán. (El monto original estimado para estos proyectos era de US\$3,5 millones). Se examinó la posibilidad de financiar algunas de las propuestas enmarcadas en BL-0015, Programa de Rehabilitación y Preparación para Desastres provocados por Huracanes⁸⁵ y se resolvió lo siguiente, que surge del más reciente PPMR del BL-0015 (pág. 4): “A fin de tener la certeza de que todos los recursos enmarcados en el préstamo del MRE (1275/OC-BL) se utilicen en el periodo de ejecución de 12 meses disponibles (*sic*), cuatro de los cinco contratos [para las Obras de Drenaje de la Ciudad de Belice] (US\$3,51 millones) fueron “transferidos” del HRDP a la operación del MRE, en “canje” por algunas otras obras de drenaje complementarias, y un nuevo muelle y puente en San Pedro”.⁸⁶
- A.37 Las siguientes son algunas reflexiones sobre esta experiencia con propuestas inelegibles. Las razones por las que el Banco decidió revocar la decisión de la Representación en el caso de algunas de las propuestas no pueden disputarse a la luz de las normas de elegibilidad del MRE. El Banco cumplió su responsabilidad fiduciaria de hacer cumplir las condiciones del instrumento en cuestión. Por otra parte, como en Belice la infraestructura es cualitativamente inadecuada, es legítimo preguntarse si es razonable reparar infraestructuras dañadas por el huracán, tales como obras viales y de suministro de agua, llevándolas al nivel anterior al huracán, que está propenso a fallas, o si en ese contexto, deben realizarse mejoras encaminadas a corregir algunas de las condiciones disfuncionales iniciales. Las Directrices del MRE requieren una interpretación prudente, porque al ir más allá del status quo ante es difícil saber dónde detenerse, y porque se dispone de otros instrumentos para promover mejoras que no se limiten a las obras iniciales de restauración, aunque su aplicación tras la realización de reparaciones financiadas por el MRE podría plantear preguntas referentes a eficacia de costos. En la situación de Belice resultaba especialmente difícil saber dónde establecer el límite, porque tras la realización de los pagos originales subsistían abundantes recursos del MRE (para ser precisos, alrededor de US\$14 millones). Es plausible señalar que la cuestión no se habría planteado en una FRE más pequeña, más congruente con la extensión territorial del país, su economía y la capacidad de gasto de las autoridades.

⁸⁵ La identificación de financiamiento alternativo fue importante a la luz de las obligaciones jurídicas en que se incurrió en virtud de la declaración de inexistencia de objeciones.

⁸⁶ Conforme a lo comunicado por el Equipo del Proyecto, cada subproyecto que “migró” debió cumplir las normas contractuales del proyecto al que migró. Algunos subproyectos que fueron rechazados a los efectos del financiamiento del MRE aún no han sido aprobados para la obtención de financiamiento en virtud de BL-0015, y uno fue directamente rechazado. OVE no investigó la exactitud de estos asertos.

- A.38 Ahora bien, si la UEP hubiera decidido llevar a cabo reparaciones más limitadas en el caso de los proyectos en disputa, como el de Coney Drive, el Banco quizá nunca se habría enterado del asunto, pero hubiera financiado infraestructuras vulnerables, corriendo el riesgo de tener que refutar objeciones, por ejemplo después del próximo huracán, por haber financiado reparaciones cualitativamente deficientes en el marco del MRE. Por su parte el país habría corrido el riesgo de tener que contratar otro préstamo para mejorar las viejas obras de reparación tras una nueva tormenta de intensidad similar.
- A.39 Con respecto a la ejecución financiera del préstamo, el Cuadro A.6, referente a los montos programados y reales dedicados a diferentes categorías de gastos en el marco del MRE, muestra que en el proceso de ejecución del préstamo (en 2001) se transfirieron costos de diversas categorías de costos directos a la categoría de obras viales y drenaje costero, aunque las estimaciones de costos directos independientes de la CEPAL (disponibles entonces, pero no en el momento en que el Equipo del Proyecto elaboró la operación del MRE) ponen de manifiesto necesidades mucho mayores en el sector de la vivienda que en el sector de caminos y desagüe costero.⁸⁷ La distribución de los recursos del MRE en las diferentes categorías de gastos del Cuadro A.6 no es proporcional a la distribución de las estimaciones de daños de la CEPAL para la categoría de costos directos. En tanto que el MRE abarca alrededor del 88% del costo directo de las reparaciones de los sistemas de agua y saneamiento y alrededor del 46% del costo directo de las reparaciones de caminos y drenajes costeros, sólo abarca el 2% y el 4%, respectivamente, de las reparaciones que se requieren en los sectores del medio ambiente y de la vivienda. Las estimaciones del Gobierno (es decir del MOPT) de los daños sufridos por los caminos superan considerablemente las estimaciones de la CEPAL.⁸⁸ Si bien la limitada atención prestada al sector de la vivienda puede explicarse por el hecho de que (como ya se dijo) las autoridades dieron preferencia a las viviendas permanentes antes que a las viviendas temporales del MRE⁸⁹, también parece que, al guiarse por sus propias cifras en lugar de transferir recursos del MRE conforme a la evaluación de la CEPAL, el MOPT influyó sobre la asignación de los recursos orientándolos hacia actividades comprendidas dentro de su esfera de competencia (especialmente obras viales) superando la proporción reservada para esta categoría cuando se diseñó el programa.

⁸⁷ Véase la evaluación de daños de la CEPAL, de fecha 30 de noviembre de 2000. El Banco aprobó la operación para Belice el 1 de noviembre de 2000.

⁸⁸ La estimación global de los daños realizada por el Gobierno supera en un 20% la de la CEPAL.

⁸⁹ Cabe notar que en el país existe un gran proyecto habitacional financiado por Taiwán.

CUADRO A.6
Belice, FRE: Financiamiento programado y real de actividades del proyecto
(Miles de US\$ a marzo de 2002)

Presupuestado	Programado			Real		
	Banco	Local	Total	Banco	Local	Total
1. Costos administrativos						
1.1. Unidad de Ejecución del Proyecto	200.0	57.0	257.0	188.3	57.0	245.3
1.2. Auditoría concurrente	240.0	-	240.0	111.3	-	111.3
1.3. Administración del proyecto	500.0	-	500.0	444.5	-	444.5
Subtotal	940,0	57,0	997,0	744,2	57,0	801,2
2. Costos directos						
2.1. Remoción de escombros	2.500.0	-	2.500.0	489.8	-	489.8
2.2. Restauración de drenajes costeros y obras viales	10.850.0	-	10.850.0	12.254.7	-	12.254.7
2.3. Reparación de servicios de agua y saneamiento	1.500.0	-	1.500.0	1.349.4	-	1.349.4
2.4. Restauración ambiental	500.0	-	500.0	474.2	-	474.2
2.5. Reparación de escuelas e instalaciones sanitarias	1.140.0	-	1.140.0	443.2	-	443.2
2.6. Estabilización de viviendas y refugios	1.200.0	-	1.200.0	101.2	-	101.2
2.7. Estudios y servicios de consultoría	500.0	-	500.0	108.9	-	108.9
2.8. Asistencia internacional	-	4.871.0	4.871.0	-	4.242.6	4.242.6
Subtotal	18.190,0	4.871,0	23.061,0	15.221,2	4.242,6	19.463,8
3. Costos financieros						
3.1. FIV	200.0	-	200.0	200.0	-	200.0
3.2. Intereses	670.0	-	670.0	453.7	-	453.7
3.3. Comisión de crédito	-	72.0	72.0	-	72.0	72.0
Subtotal	870,0	72,0	942,0	653,7	72,0	725,7
TOTAL	20.000,0	5.000,0	25.000,0	16.619,1	4.371,6	20.990,7

Fuente: BID.

* A enero de 2002.

Eficacia, eficiencia y pertinencia

- A.40 Puede afirmarse que la operación BL-0018 cumplió los objetivos del MRE en el sentido de que las actividades realizadas hicieron posible el restablecimiento de los servicios básicos dañados por el huracán Keith. Pero las pruebas son más elocuentes en la etapa inicial, de financiamiento retroactivo, que en la etapa concurrente, en que el programa ingresó en la zona gris de elegibilidad que terminó por crearle dificultades. La utilización de los recursos del programa fue rápida y eficiente, lo que implica que la operación pudo haberse realizado en doce meses (aproximadamente) de no haberse producido el problema de la elegibilidad, aunque debe señalarse que doce meses es un período breve para realizar obras civiles en el clima de intensas lluvias de Belice. Con respecto a los objetivos específicos que implica la asignación de recursos a diferentes rubros de costos directos que se mencionan en el Cuadro A.6, es evidente, como ya se señaló, que se hizo fuerte hincapié en la realización de obras de infraestructura, especialmente

durante la segunda etapa del programa. Las actividades encaminadas a los sectores sociales y a la reparación de daños ambientales ocuparon el segundo lugar en orden de importancia, ya que las autoridades públicas correspondientes no participaron intensamente en la determinación y supervisión de prioridades enmarcadas en el programa.

- A.41 Con el respaldo de WSP y KPMG, el mecanismo de la auditoría concurrente (en lugar de las auditorías ex post realizadas en los casos de Colombia y Venezuela), y del diálogo permanente con la Representación, la UEP actuó eficazmente, haciendo posible la utilización de una parte considerable de los recursos disponibles en un tiempo breve, logro especialmente notable dado el gran volumen de recursos puestos a disposición de Belice en el marco del MRE. La presencia del MRE permitió al MOPT manejar mucho más dinero en 2001 que en años “normales”.
- A.42 De hecho, la escala del financiamiento del MRE para Belice fue probablemente excesiva. Es cierto que, como en todos los casos del Mecanismo, el crédito cubrió nada más que una pequeña fracción del daño total (9,5% de la estimación de costos directos realizada por la CEPAL, que ascendió a US\$210 millones).⁹⁰ Pero representó una gran proporción del presupuesto estatal para el ejercicio fiscal 2000-2001 (9%) y aceleró la tendencia del creciente endeudamiento externo que se ha manifestado en años recientes. El servicio de la deuda externa total de Belice aumentó de US\$20 millones en 1990 a US\$43 millones en 1999 y a US\$66 millones en 2000.⁹¹ Los coeficientes de servicio de la deuda para estos años (servicio de la deuda total/exportaciones) fueron de 8,7%, 10,4% y 15,2%, respectivamente. La deuda pendiente del país con el BID (US\$37 millones a marzo de 2002) aumentó como resultado del MRE. En esta situación, habida cuenta de la tendencia del país a sufrir huracanes, lo que puede aumentar la necesidad de créditos internos para enfrentar las consecuencias en años futuros, hubo un premio para mantener esta operación al tamaño más pequeño posible.

El Salvador

- A.43 En esta sección se considera el primer préstamo otorgado a El Salvador; el segundo recién ha ingresado en la etapa operativa, lo que significa que sería prematuro realizar una evaluación sustancial.

⁹⁰ Lo más importante, entonces, es dirigir los recursos con prudencia a los sectores más necesitados, en lugar de asignar lo que a la luz de los problemas de elegibilidad señalados debe considerarse como asignación excesiva al sector vial y a otras formas de infraestructura “sólida”.

⁹¹ Datos del Banco Mundial.

Aspectos institucionales: FISDL

- A.44 La respuesta de emergencia frente a los terremotos de principios de 2001 fue relativamente rápida y coordinada, lo que se debe en parte a la experiencia acumulada con el huracán Mitch hace unos dos años. Las comunidades afectadas fueron las primeras en responder, a través de actividades no programadas de búsqueda y rescate, primeros auxilios y otras manifestaciones de solidaridad. El Comité de Emergencia Nacional (COEN) de El Salvador, activado en pocas horas, coordinó la respuesta global, compilando y realizando evaluaciones de necesidades, estableciendo prioridades y coordinando sus actividades con las Fuerzas Armadas, la Defensa Civil y los gobiernos locales salvadoreños y entidades nacionales e internacionales de rescate. El sector privado estableció la Comisión Nacional de Solidaridad para administrar la distribución de asistencia externa e interna en efectivo y en especie. Poco después del primer terremoto todos los niveles de gobierno fueron movilizados para hacer frente al desastre. El financiamiento inicial provino del Fondo ANTEL, un fondo de desarrollo creado con el producto de la reciente venta de la compañía de telecomunicaciones del Estado. El Gobierno preparó un Plan de Recuperación de los Daños Causados por los Terremotos, y en marzo de 2001 lo presentó al Grupo Consultivo para El Salvador, organizado por el BID. En él se hacía hincapié en una gestión transparente de la asistencia de emergencia; la descentralización económica y política, para garantizar la satisfacción de las necesidades locales, y la participación de la sociedad civil y los gobiernos locales en la adopción de decisiones. También se hacía hincapié en la supervisión y la responsabilidad, la generación de ingresos para las personas afectadas, la necesidad de invertir en gestión de riesgos y el fortalecimiento de la gestión de riesgos frente a desastres.
- A.45 En el plan se preveía que los gobiernos municipales se encargaran de distribuir los bienes necesarios a la población afectada, y que el Fondo de Inversión Social y Desarrollo Local (FISDL), realizara la gestión de la demanda de módulos de refugios temporales y la remoción de escombros de las viviendas destruidas. Las ONG, la Cruz Roja e instituciones eclesiásticas debían cumplir un papel prominente en las actividades de respuesta.
- A.46 El FISDL es un ente público de existencia permanente encargado del desarrollo local en El Salvador.⁹² Establecido en 1996 con carácter de sucesor del Fondo de Inversiones Sociales, el FISDL pudo contar con considerable capacidad instalada para cumplir sus funciones durante y después de la emergencia. En el Plan de Recuperación de los Daños Causados por los Terremotos (pág. 4) se describe en estos términos el papel cardinal que cumplió en la respuesta de emergencia a nivel local: *La herramienta crucial para apoyar el proceso de descentralización es el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). El FISDL, además de financiar proyectos a nivel local, brinda diferentes tipos de servicios a los*

⁹² Véanse los antecedentes en el Informe Anual del FISDL, junio de 2000 – mayo de 2001.

gobiernos locales, como son la formulación, ejecución y supervisión de proyectos de infraestructura social básica a nivel comunitario y municipal. Estos servicios comprenden el manejo financiero de los recursos y los procesos de adquisiciones y contrataciones. En ese proceso, el FISDL articula las inversiones públicas a nivel municipal y central, de tal forma que la programación de las inversiones sectoriales de los distintos Ministerios puede realizarse en función de las demandas locales y en el marco de las políticas y estrategias de desarrollo nacional.

- A.47 El FISDL es el principal organismo ejecutor para las operaciones del MRE en El Salvador. El Banco consideró que la entidad contaba con los recursos operativos, financieros y humanos necesarios para la ejecución del programa. Se designó un coordinador responsable de la supervisión del programa, junto con un asesor financiero para que brinde respaldo financiero y administrativo, en colaboración con otros miembros del grupo de coordinación que son funcionarios regulares del FISDL. El primer préstamo (ES-0148) abarcó tres categorías principales de gastos, conforme a lo estipulado en el documento del proyecto: i) Vivienda temporal en sitios permanentes (US\$15 millones); ii) Medidas de prevención y control de laderas inestables (US\$5 millones), y iii) Estudios de orientación de la recuperación física y económica (ulteriormente financiados con recursos estatales y eliminados del proyecto en el examen de mediano plazo). La principal tarea del FISDL consistió en coordinar el módulo de viviendas temporales. También coordinó la aplicación de medidas de prevención referentes a laderas inestables y alerta temprana, en colaboración con los Ministerios de Agricultura (MAG) y Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN). Esas obras civiles fueron encomendadas a compañías privadas que se contrataron bajo la supervisión de los ministerios respectivos. Se contrató además a una firma de ingenieros consultores⁹³ para vigilar el trabajo realizado por las empresas contratistas.

Aplicación: La virtud de la simplicidad

- A.48 El componente de vivienda temporal en sitios permanentes (incluida la eliminación de escombros)⁹⁴ fue el principal del presupuesto del préstamo. El diseño del préstamo para El Salvador fue más sencillo que el de los tres préstamos del MRE analizados hasta ahora; sólo comprendió dos categorías de gastos, frente a las cinco o seis contratadas en los otros préstamos. Le correspondieron US\$15 millones, o sea el 75% de la parte del financiamiento del proyecto que quedó a cargo del Banco. El método aplicado fue sencillo. Se otorgó asistencia a las familias y municipalidades afectadas para la eliminación de escombros y el establecimiento de refugios temporales. Esas tareas se realizaron utilizando materiales y herramientas proporcionadas a las municipalidades por el FISDL, a

⁹³ Consulta S.A.

⁹⁴ Tomado del "Informe Semestral de Ejecución. Préstamo BID 1310/OC-ES".

través de un sistema centralizado de adquisiciones; a su vez las municipalidades las traspasaron a los vecindarios y las familias. El monto de los materiales se estimó en US\$200 por familia y las herramientas en US\$23⁹⁵. Las familias podían diseñar y construir como quisieran los refugios provisionales. Además se otorgó un subsidio de 900 colones (alrededor de US\$100): 600 colones para la familia en forma directa y 300 colones para la municipalidad, en beneficio de las familias, para la eliminación de escombros en forma centralizada. Cada familia debía eliminar los escombros de su predio, depositándolos en los caminos públicos, en que la municipalidad los recogió para eliminarlos en pozos públicos o puntos de acumulación de escombros. En muchos casos la eliminación de los escombros pudo realizarse en forma fácil y rápida⁹⁶ y el subsidio para las familias se convirtió en un respaldo en forma de efectivo.

- A.49 No todos los gastos en que incurrió el FISDL en el marco de esas actividades se consideraron elegibles. Durante el proceso de auditoría, antes de los desembolsos, el FISDL y los auditores eligieron gastos sobre la base de los rubros de más fácil justificación. Los gastos que no pudieran documentarse en forma clara y adecuada fueron rechazados *antes* de su presentación. Esto entorpeció el proceso de aprobación de desembolsos.
- A.50 El segundo componente del proyecto de préstamo consistió en las actividades de estabilización de laderas. Un aspecto especialmente importante del primer terremoto consistió en que se produjeron avalanchas. La ocurrida en la ladera de Colonia Las Colinas representa un ejemplo muy significativo. Es comprensible, por lo tanto, que se incluyeran en la operación de préstamo del MRE actividades tendientes a estabilizar laderas, reforzar riberas de ríos propensas a inundaciones y crear sistemas locales de alerta temprana.
- A.51 No obstante, en la práctica esas obras fueron de mucho mayor amplitud, más complicadas y llevaron mucho más tiempo que las actividades, más apropiadas, de creación de refugios temporales y eliminación de escombros, a las que correspondió el grueso de la operación de préstamo. A principios de 2002 muchas de esas actividades aún no habían culminado. Fue preciso prorrogar los plazos de algunos contratos, e incrementar los recursos presupuestarios respectivos⁹⁷. Por lo menos el programa de alerta temprana no culminará en el plazo previsto, que muy probablemente deberá ampliarse.⁹⁸ De cinco contratos seleccionados a partir del informe de enero del supervisor, cuatro se incrementaron considerablemente (por ejemplo en hasta un 20%) durante la ejecución. Esto pone de manifiesto lo difícil

⁹⁵ Informe de los auditores de diciembre de 2001.

⁹⁶ Visitas in situ a las familias.

⁹⁷ Informe de enero de 2002 del supervisor (Consulta S.A.)

⁹⁸ Observación directa en sitios y entrevistas con el contratista, el supervisor y personal técnico del Banco.

que resulta evaluar necesidades y establecer especificaciones en forma adecuada para obras de grandes proporciones durante emergencias.

- A.52 Las actividades de esta parte del proyecto han sido más arduas y lentas que las vinculadas con los refugios temporales. Primero, resultó difícil determinar qué laderas debían incluirse. Aunque representa una amenaza recurrente para la propiedad, el riesgo de inundaciones regulares, por ejemplo, no podía compararse con el colapso inminente de una ladera sobre viviendas y comunidades. Segundo, algunas obras eran de escala excesiva como para que pudieran manejarse como programa de reparación de emergencia. Tal como lo admitieron abiertamente los expertos técnicos actuantes, esas obras requerían más tiempo para planificación, diseño y ejecución del que estaba disponible en el marco del proyecto. Tercero, la participación de la comunidad a los efectos de dar sostenibilidad a las obras y sistemas de alerta temprana requiere considerable preparación y seguimiento. Cuarto, la coordinación del proyecto con tres protagonistas gubernamentales separados e independientes (FISDL, MAG y MARN) fue injustificadamente lenta y engorrosa tratándose de un proyecto de emergencia. Finalmente, las actividades de prevención tales como los proyectos de alerta temprana requieren cierta experiencia técnica y respaldo comunitario concertado y organizado, que no es fácil obtener en una situación de emergencia.
- A.53 El Gobierno proporcionó al proyecto US\$5 millones como aporte de contrapartida. Esta suma fue reconocida como gastos ya incurridos por el Gobierno durante la respuesta de emergencia. Todos los fondos de contrapartida fueron categorizados en los rubros “respaldo para emergencia y reconstrucción” (US\$4,9 millones) y “comisión de crédito” (US\$75.000). Los detalles de la ejecución financiera del préstamo aparecen en el Cuadro A.7.

CUADRO A.7
El Salvador, FRE: Financiamiento programado y real de actividades del proyecto
(Miles de US\$ a marzo de 2002)

Presupuestado	Programado			Real		
	Banco	Local	Total	Banco	Local*	Total
1. Costos administrativos						
1.1. Grupo de Coordinación del Programa	100.0	-	100.0	79.7	-	79.7
1.2. Concurrente y ex-	250.0	-	250.0	117.9	-	117.9
1.3. Supervisión técnica	150.0	-	150.0	104.5	-	104.5
Subtotal	500,0	-	500,0	302,1	-	302,1
2. Costos directos						
2.1. Viviendas temporales en sitios permanentes	15.000.0	-	15.000.0	15.010.3	-	15.010.3
2.2. Medidas de prevención y control de laderas inestables y alerta temprana	3.900.0	-	3.900.0	1.812.3	-	1.812.3
2.3. Estudios de orientación de la recuperación física y económica	100.0	-	100.0	-	-	-
2.4. Respaldo para emergencia y reconstrucción	-	4.925.0	4.925.0	-	4.925.0	4.925.0
Subtotal				16.822,5	4.925,0	21.747,5
3. Cargos financieros						
3.1. Intereses				300.0	-	300.0
3.2. Comisión de crédito				-	75.0	75.0
3.3. Inspección y vigilancia				200.0	-	200.0
Subtotal				500,0	75,0	575,0
TOTAL				17.624,7	5.000,0	22.624,7

Fuente: BID

* A enero de 2002

A.54 Los gastos fueron objeto de diversos niveles de control: aprobación y ratificación por parte de la Asamblea Nacional; 'auditoría concurrente' de Deloitte and Touche, destinada específicamente al préstamo del Banco; auditoría independiente del FISDL, que comprende todos los gastos del FISDL para el programa de emergencia; inspecciones del Tribunal de Cuentas, referentes a todos los gastos de emergencia; "auditoría social" a través de vigilancia a cargo de líderes comunitarios y familias beneficiarias, y en lo referente al componente de mitigación y alerta temprana del préstamo, supervisión a través de una compañía de ingeniería⁹⁹.

Eficacia, eficiencia y pertinencia

A.55 El enfoque de los refugios temporales fue eficaz, eficiente y pertinente en relación con las necesidades comprobadas sobre el terreno. Además de tratarse de una

⁹⁹ Consulta S.A.

respuesta rápida y relativamente poco costosa, brindó a las familias y autoridades municipales una inyección de efectivo que fue muy bien recibida. Como ya se señaló, los resultados fueron menos positivos, en cambio, en el caso de las actividades de estabilización de laderas y alerta temprana, que no se adaptan fácilmente a los préstamos de emergencia. Con respecto a las viviendas temporales en sitios permanentes y a las actividades de remoción de escombros, el hecho de que se haya optado por viviendas temporales en lugares permanentes ayudó a evitar la proliferación de campamentos, lo que es conforme a buenas prácticas observadas en materia de refugios de emergencia.¹⁰⁰ Segundo, el hecho de que se haya optado por una asistencia consistente en efectivo y materiales y herramientas para refugios temporales representa una decisión apropiada y oportuna. En cuanto fue posible comprobarlo, la distribución se realizó en forma equitativa. El hecho de que se haya recurrido en gran medida a líderes y estructuras comunitarias (a los efectos de la identificación y organización de la distribución) contribuyó al éxito de las operaciones. Así lo reconocen las autoridades centrales, el personal municipal y los auditores. La retroinformación proporcionada por los beneficiarios a los auditores (que realizaron amplias visitas de campo y mantuvieron entrevistas en 69 municipalidades, en el marco de la auditoría concurrente) y al equipo que realizó una visita de evaluación en enero de 2002 han sido sumamente positivas con respecto a este componente. Como conclusión general cabe afirmar que las familias y las autoridades municipales se mostraron satisfechas con la asistencia proporcionada.

- A.56 No obstante, se plantearon dos problemas. Primero, las chapas de zinc utilizadas no son ideales para el aislamiento térmico (calientes durante el día; frías durante la noche). Segundo, se escucharon quejas de las familias cuyas viviendas habían sufrido daños pero no estaban destruidas. Algunas de ellas se sentían desatendidas en comparación con otras cuyas viviendas habían sufrido daños más graves¹⁰¹. De la evaluación se desprende que algunas de esas familias bien pueden haber tenido derecho a refugios temporales, pues sus miembros habían tenido que dormir fuera de sus hogares por temor a desprendimientos de mampostería.
- A.57 El subproyecto de estabilización de laderas y alerta temprana requirió una preparación más intensa y un período de aplicación más prolongado que los previstos originalmente. El espíritu de rápido despliegue del MRE no es

¹⁰⁰ Como se explica en toda una gama de manuales y folletos sobre emergencias, como en ACNUR (pág. 134: 'Deben utilizarse principios de planificación a largo plazo, aunque ... se prevea que la situación ha de ser temporal') y en el manual de SPHERE sobre normas mínimas en situaciones de respuesta frente a emergencias (pág. 176: 'Las personas ... casi siempre quieren permanecer en sus hogares o en sus proximidades, cuando ello es posible ... proporcionar asistencia a las personas en los lugares donde se encuentran es un procedimiento más sostenible ...').

¹⁰¹ Entrevistas de campo.

totalmente congruente con obras de ingeniería relativamente grandes y complicadas.

- A.58 El Banco hizo importantes contribuciones para fomentar la ejecución de estas actividades. Funcionarios del Banco ofrecieron seminarios breves a empleados del FISDL, el MAG y el MARN en relación con las normas sobre adquisiciones en el marco del MRE, y a la documentación exigida por el Banco con respecto a los gastos que hayan de reembolsarse. El ejemplo que representa este tipo de capacitación debería ser emulado en otras operaciones, como paradigma de un conjunto más amplio de actividades de orientación y respaldo para entidades que soliciten financiamiento del MRE y ejecuten las operaciones respectivas. Por otra parte, el FISDL presentó quejas¹⁰² de microgestión en cuanto a ciertas instancias de la participación del Banco en el proyecto, y específicamente sobre el proceso de “auditoría concurrente”. El FISDL consideró que el Banco estaba demasiado involucrado en los detalles de la ejecución, punto de vista que pone de relieve la dificultad de lograr un buen equilibrio en la asistencia que se brinda al organismo ejecutor.

5. Conclusión

- A.59 Los estudios de caso de los países del MRE indican la presencia de considerable heterogeneidad con respecto al contexto institucional en el que se ejecutaron los préstamos y ponen en evidencia la necesidad de seleccionar prudentemente a los organismos ejecutores y de demostrar el mérito de las medidas que apoyan la ejecución. Cuando la asistencia técnica quedó incorporada en los préstamos o fue prestada en forma paralela, como en los casos de Belice y El Salvador, la ejecución fue más fácil y oportuna que cuando no ocurrió así.
- A.60 Los estudios de los casos subrayan la función crucial que desempeñaron las respectivas Representaciones del Banco, verificando minuciosamente los desembolsos y dando apoyo general a la ejecución. Los estudios demuestran lo valiosa que resulta la estrecha coordinación entre la sede y las Representaciones en la ejecución de las operaciones del MRE, que es todavía un instrumento nuevo, que cuenta con una gama limitada y específica de actividades, con normas especiales de adquisición de bienes y servicios y con un breve ciclo de desembolsos. La experiencia adquirida en Belice pone en evidencia la necesidad de que el Banco proporcione a las Representaciones información y capacitación acerca de este instrumento. Esta capacitación debería proveerse antes de que ocurran desastres en los países con más incidencia de catástrofes naturales, a fin de agilizar la preparación de préstamos del MRE, cuando sea necesario, y maximizar el nivel de competencia local para acompañar la ejecución.

¹⁰² En una entrevista con altos funcionarios de FISDL.

- A.61 La experiencia recogida en Belice señala, además, la necesidad de aclarar la medida en que debe repararse la infraestructura con el fin de reducir la vulnerabilidad frente a desastres futuros, situación que no cubren las Directrices del MRE. Siendo un instrumento de aplicación breve, el Mecanismo no está previsto para financiar obras de reconstrucción a largo plazo. Por otra parte, con el ánimo de efectuar una racional asignación de recursos, es preciso actuar con prudencia, cuando sea pertinente, para no rehabilitar servicios y establecimientos públicos simplemente volviendo a dejarlos al mismo nivel de vulnerabilidad que tenían antes del desastre.
- A.62 Se desprende de los referidos estudios de caso que todos los préstamos fueron “adecuados”, al menos en cierto grado, en el sentido de que proporcionaron liquidez para ayudar a financiar las actividades de socorro; pero en ningún caso los gastos se circunscribieron a la lista de actividades elegibles. Si bien es difusa la línea divisoria entre labores de respuesta y rehabilitación a corto plazo, por una parte, y obras de reconstrucción, por la otra, los gastos ciertamente tendieron a cubrir labores de reconstrucción permanente, las cuales, por definición, son inadmisibles en el marco de este instrumento. El desvío hacia la reconstrucción fue modesto en El Salvador, y considerable en los otros tres casos, en los que un poco más de la mitad de los recursos terminaron dedicados a estas labores. Queda, pues, en evidencia que el aspecto que por definición caracteriza al Mecanismo y lo limita a la respuesta necesaria *durante* la emergencia, a diferencia del proceso de reconstrucción que viene *después*, no se respetó sino apenas parcialmente.
- A.63 La interrogante que abre esta realidad es que tal vez la lista actual de actividades elegibles sea tan restrictiva que genere un instrumento que no logra atender adecuadamente las necesidades de recuperación de los países afectados. Se ha demostrado, en el cuerpo de este informe, que los desastres naturales de gran envergadura atraen un considerable volumen de asistencia de emergencia proveniente de diversas fuentes externas, destinada a atender la necesidad inicial de la etapa de socorro y rescate. En tres de los cuatro casos analizados, esta asistencia de socorro, consistente mayormente en donaciones (que se suman a los recursos nacionales que se movilizan al producirse el desastre), ascendió a un múltiplo de los recursos otorgados en el marco del MRE. Esta realidad, junto con la evidente demanda de fondos para reconstrucción, bien podría usarse para justificar la idea de ampliar la lista de gastos, a fin de incluir las necesidades de rehabilitación y reconstrucción. Por otra parte, si la capacidad de ejecución fuera más vigorosa y los prestatarios efectuaran una tramitación más expedita, la ejecución sería más rápida y no se llegaría a la etapa de reconstrucción en el grado en que ha ocurrido. La adecuación y utilidad del MRE radican en su contribución a la respuesta que se da frente a un desastre, más que en su contribución al financiamiento de obras de reconstrucción, precisamente porque el volumen de los préstamos del MRE parece empequeñecer ante la magnitud de los costos de esas obras.