

EL ROL DE LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES DE FINANCIAMIENTO EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN ÁREAS URBANAS: UNA PERSPECTIVA DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Caroline Clarke⁵¹

El presente trabajo se propone destacar algunas de las cosas que las instituciones financieras internacionales (IFI) hacen y pueden hacer para promover la gestión del riesgo de desastres en áreas urbanas de Latinoamérica y el Caribe – y lo hace dando un vistazo hacia dentro de la mayor IFI para la región, el Banco Interamericano de Desarrollo. La ponencia explica resumidamente el trabajo tradicional del Banco en lo que respecta a desarrollo y desastres, luego revisa algo del cambiante contexto de vulnerabilidad en la región, y sugiere algunas formas potencialmente fructíferas que las instituciones financieras internacionales podrían considerar para enfrentar los retos de desarrollo en una región propensa a los desastres. Más que pretender ser exhaustiva o particularmente rigurosa, esta ponencia busca abrir algunos de los asuntos que el Banco afronta, para su discusión entre los expertos y los tomadores de decisiones que asisten a esta Conferencia.

I. El BID y el desarrollo en la región⁵²

El BID otorga préstamos y donaciones a sus países miembros de Latinoamérica. El Banco es la principal fuente de crédito multilateral de la región – apoyando a las economías de Latinoamérica y del Caribe en sus esfuerzos para incrementar la productividad, aliviar la pobreza, construir infraestructura, apoyar al sector privado, y reformar instituciones estatales. Cada año, el Banco otorga préstamos por alrededor de \$7 millardos de dólares (el año pasado fueron \$10 millardos) para: actividades productivas (tales como agricultura, pesca, industria, turismo), financiamiento de exportaciones, modernización del estado. Las mayores inversiones son principalmente en proyectos sociales – para financiar escuelas, instalaciones para el cuidado de la salud, sistemas sanitarios y de agua en las áreas más pobres de

⁵¹ Especialista en Desarrollo Urbano, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

⁵² Para más detalles, consúltense los Informes Anuales del Banco.

los países, muchas de ellas urbanas – seguidas luego por proyectos de infraestructura física, para construir redes eléctricas, puentes y caminos.

El Banco constituye un catalizador muy importante en la movilización de recursos para la región. Muchos de sus préstamos son cofinanciados, con el financiamiento multilateral y bilateral bajo condiciones privilegiadas. En 1998, el cofinanciamiento totalizó más de \$3.5 billardos de dólares. El financiamiento paralelo del Banco Mundial ascendió a \$2.8 billardos⁵³, y cerca de \$700 millones provinieron de cofinancieros bilaterales y multilaterales, siendo Japón la mayor fuente de cofinanciamiento bilateral. Fueron comprometidos más de \$50 millones en donaciones, provenientes de fideicomisos bilaterales administrados por el Banco. Además, los más de \$7 billardos en préstamos apalancan el mismo monto en recursos locales, multiplicándose en una inversión de \$14 billardos para el desarrollo de la región.

En comparación con la cantidad de capital privado que fluye hacia la región, \$80 billardos en 1997, los recursos del Banco son pequeños. Sin embargo, los estándares y criterios que se introducen tienen repercusiones más amplias que sus operaciones. En forma especialmente importante, el Banco se esfuerza en que sus operaciones prestamistas beneficien directamente a las poblaciones de bajos ingresos. Estas inversiones representan importantes oportunidades para mejorar las condiciones de vida y los beneficios económicos para la población de los países.

Préstamos del Banco en apoyo al desarrollo urbano/local

En sus 40 años de operaciones, el Banco ha prestado 14% del monto total de los recursos para proyectos que benefician directamente al desarrollo local. (En los últimos 10 años, apenas menos del 20% de la cartera de préstamos ha sido para proyectos del sector urbano). Éstos incluyen inversiones en suministro de agua y drenajes, eliminación de desechos, vivienda y mejoramiento de barrios, proyectos de asistencia dirigida (niños de la calle, trabajadores migratorios, grupos de mujeres), y una serie de otros tipos de proyectos tales como recuperación de centros históricos, planificación del transporte intra-ciudad, y medio ambiente urbano. El número de proyectos de desarrollo municipal se encuentra incrementándose durante los últimos 5 años. Éstos financian amplias reformas sectoriales (descentralización y federalismo fiscal), gestión municipal con la participación del sector privado, mecanismos de intermediación financiera (anteriormente bancos de fomento municipal), inversión y planificación en infraestructura, y administración de tierras.

⁵³ Casi 90% de los cuales se utilizó para cofinanciar el Programa Especial de Ajuste Estructural de Argentina.

Préstamos del BID para gobiernos locales 1961-1997
(Millones de US\$ de 1992)

| Tipo de operación | Sector | Monto | No. |
|---|-----------------------------|-----------------|------------|
| Operaciones de desarrollo urbano beneficiando a gobiernos locales | Desarrollo Municipal | 2,668.5 | 32 |
| | Desarrollo Urbano Integrado | 1,335.2 | 14 |
| | Transporte Urbano | 707.0 | 6 |
| Operaciones sectoriales beneficiando a gobiernos locales | Salubridad | 8,881.0 | 160 |
| | Infraestructura | 1,952.6 | 20 |
| | Medio Ambiente Urbano | 1,512.1 | 12 |
| | Educación | 165.1 | 2 |
| | Salud | 155.1 | 1 |
| Total | | 17,376.6 | 247 |

Fuente: *Local Government Development: A Strategy Profile (Desarrollo del Gobierno Local: Un perfil de la Estrategia)*. Documento de trabajo actualmente en preparación. BID.

Tradicionalmente, el gobierno central actuaba como prestatario, garante e implementador de las operaciones apoyadas por el Banco. Sin embargo, con la creciente autonomía otorgada a los gobiernos locales, el Banco ha podido trabajar directamente con estos últimos funcionando como ejecutores de las operaciones, permaneciendo el Gobierno Central como el prestamista y garante. A medida que el diseño y la ejecución de las operaciones son más descentralizados, las operaciones del Banco han empezado a enfocarse cada vez más en asuntos relacionados con el fortalecimiento de la capacidad institucional de los gobiernos locales, incluyendo una mejor participación comunitaria en la toma local de decisiones, y las diversas facetas del proceso de descentralización.

II. Formas tradicionales en las que el BID ha reaccionado ante los desastres

Respuesta inmediata en caso de un desastre natural

El Banco visualiza al crédito para el desarrollo como su principal negocio, siendo el alivio de desastres un dominio exclusivo de los países y de las organizaciones internacionales de ayuda humanitaria. No obstante, el Banco sí ofrece una rápida respuesta a sus países miembros, y aunque en forma modesta, dona recursos cuando se declara un desastre. El representante del Banco en el país puede poner inmediatamente a disposición \$50,000 – los que usualmente se trasladan directamente a la Cruz Roja o a alguna otra institución local de respuesta.

Asimismo, en el término de días, el representante del Banco en el país puede identificar recursos de proyectos en ejecución que pudiesen redirigirse para la emergencia, restauración de servicios, o rehabilitación inmediata de infraestructura. En cuestión de 2-3 días después de las inundaciones en Venezuela, el Banco pudo poner \$200 millones a disposición para la emergencia – permitiendo al Gobierno y al Banco resolver rápidamente las prioridades para su ejecución.

Rehabilitación y reconstrucción

En forma característica, el Banco ha respondido al riesgo de desastres naturales enfocándose en el período subsiguiente a un evento, otorgando préstamos para la reconstrucción y rehabilitación de los sectores e infraestructura afectados. En los últimos 10 años, el Banco ha prestado alrededor de \$2 millardos en la región para ayudar a países a salir de emergencias relacionadas con desastres – principalmente para reconstruir y rehabilitar infraestructura dañada. En algunos casos, otorgando préstamos para reconstruir aquellos mismos proyectos de agua, sistemas viales y vivienda que el Banco ayudó a financiar originalmente.

Ciertamente, la reconstrucción ha sido, por mucho, la actividad prestamista relacionada con desastres más *visible*. De los créditos para reconstrucción en los últimos 10 años, el financiamiento del Banco se ha concentrado de la siguiente forma: 65% en la reconstrucción de infraestructura física (agua, drenajes, electricidad y sistemas viales), 25% en el restablecimiento de servicios sociales (salud, educación, vivienda), y 10% en líneas de crédito y apoyo para actividades productivas, tales como microempresas. Durante el mismo período, más de dos tercios de los préstamos del BID relacionados con emergencias representaron recursos frescos para los países afectados. Menos de un tercio de los recursos para reconstrucción provinieron de modificaciones a préstamos ya aprobados y en implementación.⁵⁴

⁵⁴ Carlos Valencia. 1997. *Respuesta del Banco frente a emergencias causadas por desastres Naturales e Inesperados*, (septiembre) documento de trabajo del BID.

El financiamiento del Banco para fines de reconstrucción ha oscilado desde la selección de trabajos específicos de reconstrucción hasta un enfoque más integral. Un ejemplo reciente de esto último lo constituye un programa en la República Dominicana después del huracán George (1998). Aquí, el programa se encuentra financiando las actividades usuales de rehabilitación – tanto grandes proyectos de infraestructura (sistemas de suministro de agua para la ciudad y reparación de torres de alto voltaje en el sistema de transmisión de energía del este), así como muchos proyectos menores para reparar, rehabilitar y reconstruir la infraestructura social, productiva e institucional en comunidades de bajos ingresos afectadas por el huracán.

Al mismo tiempo, el programa protege los gastos públicos recurrentes en programas sociales – en este caso, compensando las insuficiencias fiscales para salvaguardar los programas dirigidos hacia el bienestar de los niños. Esta protección puede ser muy importante, ya que todos sabemos que las necesidades de reconstrucción pueden llegar a desplazar a las inversiones públicas en áreas prioritarias de desarrollo – generalmente aquéllas dirigidas al mejoramiento de las condiciones de vida y oportunidades económicas para los pobres.⁵⁵ Finalmente, el programa financia actividades para mejorar la capacidad del país para reducir la vulnerabilidad ante futuros desastres, así como para responder en mejor forma al siguiente suceso. Estas actividades incluyen el fortalecimiento de instituciones de respuesta ante desastres, un plan nacional para el uso de la tierra que incluye la evaluación del riesgo de desastres, inversiones en silvicultura y ecoturismo, y trabajos para el control de inundaciones.

Tal y como lo demuestra el ejemplo de la República Dominicana, los préstamos del Banco para reconstrucción pueden ayudar a los países a incorporar medidas para la mitigación de desastres en el futuro. En el mejor de los casos, han financiado evaluaciones de riesgo, la adopción de tecnologías resistentes a desastres, y el fortalecimiento de arreglos para la prevención de desastres tales como modificaciones a las normas de construcción o regulaciones sobre el uso de la tierra existentes, y la estimulación del uso racional de los recursos naturales.

Tratamiento de los impactos macroeconómicos de los desastres mayores

En el período subsiguiente a un desastre mayor, los países pueden enfrentar una variedad de impactos macroeconómicos, incluyendo la disminución de exportaciones y el incremento en las importaciones, una desaceleración del crecimiento económico, la reducción del ingreso per cápita, un descenso en sus ingresos tributarios que

⁵⁵ El ejemplo más reciente es el préstamo en 1999 a Honduras para el Programa de Protección Social y Transición, el cual salvaguarda los gastos públicos para programas de protección social dados los severos problemas fiscales luego del Huracán Mitch. También financia el mejoramiento de la capacidad gerencial en los ministerios de línea para responder a la creciente demanda de servicios, y el desarrollo de marcos de políticas para garantizar que exista coordinación en los sectores sociales durante la reconstrucción.

puede prolongar los desequilibrios fiscales, y un repentino incremento en el nivel de endeudamiento. El Banco ha ayudado a los países a tratar con estos impactos en una variedad de formas, como por ejemplo mediante el otorgamiento de préstamos para superar la insuficiencia en los gastos públicos recurrentes para programas sociales vitales tal y como se explicó para el caso de Honduras anteriormente, para apoyar la balanza de pagos, y mediante la reestructuración y condonación de la deuda. Por ejemplo, después del huracán Mitch, las IFIs ayudaron a Honduras y Nicaragua a calificar para HIPC. Al hacerlo, ayudaron en la negociación de nuevos acuerdos con los acreedores, y establecieron el Fideicomiso de Emergencia para Centro América en colaboración con el FMI y el Banco Mundial para movilizar fondos para ayudar a cubrir los pagos por servicio de la deuda.

Componentes para la mitigación y preparación ante desastres en operaciones financiadas por el Banco

Mientras que el suministro de considerables recursos para la reconstrucción constituye un rol visible del Banco, esta visibilidad es de hecho engañosa. El tradicional enfoque en operaciones *ex-post* no significa que ante la ausencia de eventos considerados como desastres, los proyectos financiados por el Banco hayan ignorado el riesgo de desastres naturales. Si observamos la experiencia del BID durante los últimos diez años en Centro América, por ejemplo, encontramos que las actividades para mitigación, prevención y preparación ante desastres representaron entre 35% y 45% de todos los préstamos relacionados con desastres. Esto quiere decir que durante los últimos 10 años, se prestaron aproximadamente de \$280 a \$360 millones para actividades que contribuyen a la mitigación y preparación ante desastres en Centro América.⁵⁶ En su mayoría, estos préstamos relacionados con desastres no forman parte de los préstamos de emergencia o para reconstrucción, sino más bien son componentes dentro de programas de préstamos más tradicionales, que son, en su mayoría, concebidos ante la ausencia de un evento.

Algunos ejemplos de proyectos apoyados por el Banco en Centro América, México y en la Isla Española⁵⁷ incluyen:

Costa Rica: Programa para el Desarrollo Eléctrico III (1993-), incluye el estudio de riesgos de terremotos (fallas activas) y el empleo de técnicas antisísmicas para el diseño de la construcción, así como inspecciones geológicas para identificar pendientes inestables y la utilización de esta información para decidir la ubicación de los sitios para la construcción y el tendido de las líneas de transmisión eléctrica.

⁵⁶ Resultados preliminares (diciembre de 1999) de la revisión de escritorio de la cartera de préstamos y de no-préstamos para la Región 2, actualmente en curso (incluye a Haití y a la República Dominicana; los datos de México se recaban en forma separada). M.Nanita-Kennett y C.Chaveriat (consultores)

⁵⁷ Estos ejemplos se enfocan en Centro América para reflejar el énfasis de la presente conferencia. Para conocer más ejemplos de operaciones apoyadas por el Banco para la mitigación y preparación ante desastres, consultese una publicación próxima a presentarse en la reunión "Cómo enfrentar los desastres naturales: Una cuestión de desarrollo," que el Banco llevará a cabo en conjunto con su Reunión Anual en marzo de 2000.

El Salvador: Programa de Agua y Alcantarillado (1998-), financia la modernización de una red de información hidrometeorológica, y un estudio para analizar características detalladas de los aspectos hidrológicos de las áreas de cuencas.

Guatemala, Honduras, Nicaragua: Programas de Vivienda (1997, 1999, 2000), financian el mapeo de áreas en riesgo de desastres naturales, y vinculan los beneficios para la vivienda con su ubicación fuera de áreas de alto riesgo. También financian información sobre medidas de bajo costo y a nivel comunitario para la mitigación y preparación ante desastres.

Haití: Programa Nacional para el Mantenimiento y la Rehabilitación de Caminos (1995-), financia la planificación de contingencia para garantizar el restablecimiento de caminos hacia áreas pobladas después de algún desastre.

Haití: Fondo de Asistencia Económica y Social, Fase II (1996), financia medidas de mitigación, tales como muros de contención para la protección contra deslaves e inundaciones.

Honduras: Reorganización del Sistema de Salud (1998), proporciona recursos para fortalecer el sistema nacional de atención de emergencias, y acciones de seguridad ambiental que incluyen medidas de protección contra desastres naturales.

México: Programa Sanitario para el Valle de México (1996), financia la rehabilitación y ampliación del sistema macro de drenajes para la Ciudad Metropolitana de México a fin de prevenir inundaciones potencialmente catastróficas. Incluye la preparación de mapas de inundaciones para poder identificar zonas susceptibles a inundaciones en las áreas metropolitanas, especialmente en términos de viviendas, escuelas, hospitales, hoteles, subterráneo e infraestructura.

Nicaragua: Programa de Modernización Municipal en Managua (en preparación para 2000) financiará inversiones en drenajes de superficie, renovación de barrios en riesgo (en líneas de fallas, áreas de inundaciones), y se encuentra analizando el posible reasentamiento de las poblaciones en zonas de alto riesgo.

Panamá: Programa para la Rehabilitación y Administración de Caminos (1993). Ante la propensión de Panamá a terremotos, lluvias torrenciales e inundaciones, el Programa financia la rehabilitación y reemplazo de puentes cuyos diseño y construcción originales incluyeron especificaciones razonables conforme a los estándares AASHTO para carreteras y puentes, más un margen de seguridad del 10% para la mitigación y reducción de daños potenciales.

Belice: Rehabilitación después de un Huracán y Preparación ante Desastres (1999), financia un programa de amplias miras para mejorar el estado de preparación en caso de un huracán. Incluye la readecuación de escuelas existentes para que funcionen como refugios locales y la construcción de refugios regionales; medidas de preparación a nivel comunitario; fortalecimiento institucional de la Organización Nacional para la Gestión de Emergencias (*National Emergency Management Organization*), programas de educación para la conciencia pública, y capacitación para la preparación a nivel local de la sociedad civil. Los componentes de mitigación financiarán lo siguiente: el mejoramiento de los trabajos de drenaje en la Ciudad de