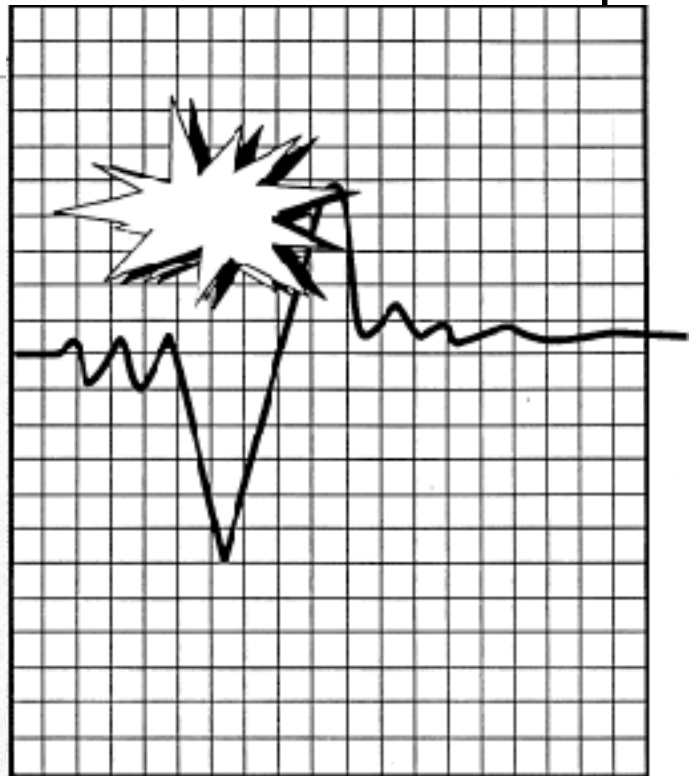


1a. Edición

# Aspectos económicos del desastre



Programa de Entrenamiento para el Manejo de Desastres



---

# Aspectos económicos del desastre

*1ra Edición*

Módulo preparado por: Ross Bull

**PNUD**

**DHA**

---

Programa de Entrenamiento para el  
Manejo de Desastres

1994



## ■ **INDICE**

Recoconimientos .....	6
Introducción .....	7
<b>Primera Parte Los desastres y los aspectos económicos .....</b>	<b>9</b>
¿De qué trata el aspecto económico? .....	9
El enfoque cuantitativo .....	10
El proceso de apreciación práctica .....	11
Análisis de los aspectos económicos según se aplica a los desastres .....	12
¿Es el aspecto económico del desastre diferente de la economía? .....	17
Planificación óptima .....	17
La estructura incentiva .....	17
El cuadro global .....	18
Requisitos de rehabilitación general y sectorial .....	21
Resumen .....	23
<b>Segunda Parte Escenarios alternativos de desastres .....</b>	<b>25</b>
El desastre general multisectorial .....	25
Desastres causados por mal manejo económico .....	28
Desastres que incluyen poblaciones desplazadas y refugiados .....	30
Desastres conducentes a inseguridad de alimentos .....	32
Desastres que incluyen desafíos ambientales .....	35
Conclusión .....	37
<b>Tercera Parte Opciones de financiamiento .....</b>	<b>39</b>
La vía tradicional .....	39
Intercambio de deudas .....	40
Fondos congelados .....	43
Ayuda alimentaria triangular .....	44
Fondos fiduciarios .....	47
Seguro en caso de desastre .....	48
Fondos rotativos .....	53
Ayuda del banco central .....	53
Coordinación de la ayuda extranjera en un desastre .....	54
Resumen .....	55
Glosario .....	57
Bibliografía .....	61

## ■ *RECONOCIMIENTOS*

Este módulo de entrenamiento ha sido financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas para el Socorro en casos de Desastre, para el Programa de Entrenamiento para el Manejo de Desastres (DMTP) en asociación con el Centro de Manejo de Desastres de la Universidad de Wisconsin.

El texto preliminar de este módulo fue preparado por Ross Bull, Presidente de PFM Management Consultants, Londres.

Ross Bull reconoce la ayuda y agradece especialmente a las siguientes personas: Philip Cottle, Agrícola Training, Stow, Lincoln, Reino Unido; William Dick, Agricultral Risk Management, Londres, Reino Unido; Martin Evans, Booker Tate, Thame, Reino Unido; Roger Hay, Food Studies Group, Oxford, Reino Unido; J. Roberto Jovel, CEPAL, Santiago, Chile; Takoor Persaud, BIRF, Washington, D.C., E.U.A.; Julian Roberts, Agricultural Risk Management, Londres, Reino Unido; David Rowland, Sedgwick Group, Londres, Reino Unido; Stephen Webster, United Way, Madison, Wisconsin, E.U.A.; Robert Woodthorpe-Brown, Nelson Hurst, Londres, Reino Unido.

Los servicios editoriales, incluso diseño, componentes educacionales y formato han sido proporcionados por InterWorks. Asesoría de diseño y publicación provistos por Artifax y traducción al español por Olga Tedías-Montero.

## ■ **INTRODUCCION**

### **Objetivos y alcance**

Este módulo trata sobre los aspectos económicos de los desastres. Muestra cómo el análisis económico puede ser usado para aconsejar a quienes toman las decisiones sobre las opciones de políticas alternativas. Algunas políticas pueden costar poco y lograr mucho. Algunas políticas son costosas a corto plazo pero ahorran dinero en el futuro. Algunas políticas ahorran fondos a corto plazo pero cuestan más tarde. Este módulo está escrito para el analista político—la persona que debe aconsejar al gobierno, a la ONU, ONGs y dirigentes comunitarios respecto a las difíciles decisiones sobre cómo gastar fondos limitados para lograr resultados máximos.

Los aspectos económicos del desastre se pueden demostrar fácilmente mediante este simple ejemplo: En Jamaica, un proyecto habitacional público conocido como “El Rincón del Pobre” estaba siendo construido por el Consorcio Habitacional Nacional de Jamaica. Las 120 unidades se habían completado más o menos cuando el Huracán Gilberto azotó la isla. Cada una de las unidades sufrió daño parcial o total de los tejados acompañado por vandalismo después de la tormenta. La falta de sujetadores a prueba de huracán entre el techo y las paredes, los clavos del tejado muy chicos (y muy pocos) y la mala calidad de las planchas de aluminio para tejado fueron identificadas como las razones técnicas de la falla de los tejados. La reparación de las unidades costó casi una cuarta parte del costo de construcción original y se perdió el ingreso de arriendo de siete meses durante el proceso de restauración. Es obvio que si se hubiesen construido las unidades habitaciones en forma correcta desde el principio se hubiese prevenido el considerable costo indirecto y directo y se hubiese podido usar esos fondos para otros proyectos de desarrollo.

En este módulo, los términos económicos se han usado de tal manera que los conceptos puedan ser comprensibles para lectores de todas las disciplinas y experiencias profesionales. Si usted desea obtener información más detallada sobre un tema particular, le rogamos consulte la bibliografía adjunta. Al final del texto se incluye un glosario, el cual contiene muchos términos que usted encontrará útiles para entender los conceptos del análisis económico.

### **Visión general de este módulo**

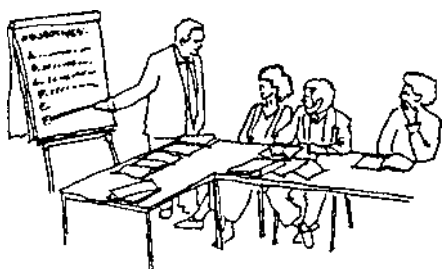
El módulo se divide en tres partes. La **primera parte** presenta una revisión rápida de lo que trata la economía, describe las herramientas cuantitativas que facilitan el análisis económico, presenta una visión general del proceso racional en la toma de decisiones que recomiendan los economistas y considera la forma en que los desastres se pueden analizar desde un punto de vista económico. La **segunda parte** considera cinco escenarios de desastre

seleccionados donde se resaltan asuntos claves de política y las ventajas y desventajas (compensación) que deberán considerarse durante el análisis económico. La **tercera parte** considera los medios alternativos para financiar proyectos de rehabilitación y socorro en caso de desastre. Finalmente, al final del texto se resumen los puntos claves que han surgido en el módulo.

Es imposible escribir un documento que cubra en forma integral cada tipo y característica de los desastres. El módulo tal vez no trate una categoría de un desastre particular que usted conozca o que sea de su mayor preocupación. Sin embargo, el punto importante es revisar los temas claves discutidos en el módulo, con la perspectiva de evaluar la forma en que se pueden mejorar los procedimientos relacionados a desastres seguidos en su propio país.

### Métodos de entrenamiento

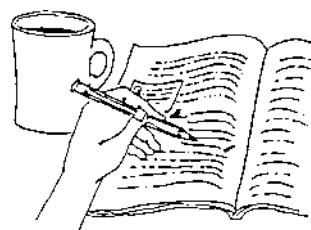
Este módulo está dirigido a dos audiencias: al autodidacta y al participante en talleres o seminarios. Los siguientes métodos de entrenamiento están trazados para su uso en los talleres y están simulados en la “guía de entrenamiento” adjunta. Para el autodidacta, el texto es lo más cercano al tutor que se pueda conseguir de manera impresa.



Los métodos en los talleres/seminarios incluyen:

- discusión en grupo
- simulacros/actuación
- folletos adicionales
- videos
- sesiones de revisión
- ejercicios de evaluación personal

Se invita al autodidacta a utilizar este texto como libro de trabajo. Además de tomar notas al margen, se les dará la oportunidad de detenerse y usando las preguntas de este texto podrá examinar el nivel de aprendizaje obtenido hasta ese momento. Escriba sus respuestas a estas preguntas antes de proseguir, para así asegurarse de que usted ha captado los puntos claves del texto.



# 1

## LOS DESASTRES Y LOS ASPECTOS ECONÓMICOS

*Después de leer esta sección y completar los ejercicios, usted podrá:*

- *identificar algunas importantes interrogantes centrales para un análisis económico de opciones de políticas en el manejo del desastre.*
- *Describir el proceso de reflexión práctica que requiere el análisis económico.*
- *Identificar las consecuencias de los desastres en términos económicos.*
- *Describir las limitaciones que enfrentan los responsables de las políticas en los países en desarrollo cuando deben tomar decisiones de mitigación y recuperación.*
- *Identificar instrumentos de políticas económicas disponibles para los responsables de tomar decisiones.*
- *Analizar las necesidades del sector para su recuperación del desastre.*

### **¿De qué trata el aspecto económico?**

Los aspectos económicos se refieren a la forma y los motivos para gastar los recursos de una manera en vez de hacerlo de otra, es decir, la distribución racional de recursos. Establece las suposiciones bajo las cuales es posible justificar gastos en producción, entrega de servicios, consumo o inversiones en infraestructura.

Es también pertinente esclarecer las suposiciones básicas sobre decisiones de gastos independientemente de si un funcionario gubernamental prepara un plan de desarrollo nacional o un programa de recuperación y rehabilitación de emergencia, o si el jefe del hogar decide la forma en que desea asignar su ingreso disponible para alimentos, renta o ahorros. El problema de distribuir los escasos recursos entre las demandas competitivas es una función de prioridades, (y también una viabilidad técnica), variando las prioridades entre los individuos, departamentos del gobierno y partidos políticos.

Con el fin de adjudicar recursos del sector público controlados por el gobierno, es necesario revisar las alternativas y las opciones y formular las preguntas pertinentes. Por ejemplo:

- *¿Cuánto debe gastarse, en qué, dónde y cuándo? Otra manera de ver este asunto es decidir en qué no se debe gastar dinero, es decir, ¿cuáles propuestas de gastos deben ser diferidos o ignorados completamente?*
- *¿El proceso de adjudicación de recursos se hará principalmente mediante gastos gubernamentales directos o mediante la creación de un entorno de políticas “de autorización” destinado a estimular el consumo del sector privado, la producción, ahorro e inversiones?*

OBJETIVOS  
DEL ESTUDIOS

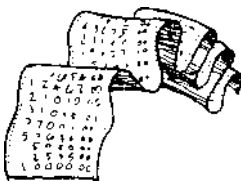
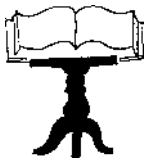
- ¿Se requerirán cambios en la estructura institucional del país que permitan la puesta en práctica de cualquier inversión propuesta del sector público o iniciativa de políticas?
- ¿Qué porción del saldo del ingreso gubernamental, préstamo comercial y concesional, ayuda en donativo y ayuda de socorro será la más deseable y factible para financiar los gastos propuestos para el sector público?

**P.** *¿Cuáles son las preguntas más importantes formulados mediante el análisis económico?*

**R.** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



#### ANÁLISIS CUANTITATIVO



### El enfoque cuantitativo

Muchas decisiones relacionadas a desastres son un asunto de vida o muerte que provocan un estricto análisis económico. Pero, muchas decisiones no tienen dicha magnitud y se prestan para un arduo análisis económico basado en el uso de métodos cuantitativos.

El **análisis cuantitativo** según se practica en el curso del análisis económico, usualmente incluye la preparación de proyecciones de demanda y oferta. Sin esto, es imposible asegurar que se instale una producción suficiente, entrega de servicio o capacidad de mantener abastecimiento para cumplir con la demanda anticipada. Las proyecciones deberán basarse, a falta de datos fidedignos, en una “buena suposición”. Una buena suposición se basa en conjeturas respecto a cómo los individuos, grupos familiares y organizaciones se comportarán bajo ciertas condiciones. Como la oferta y la demanda sin duda se ven influenciadas por el precio, es común enfocar el análisis cuantitativo en la identificación y el análisis de todos los costos afectados en la determinación del precio de un producto o servicio al consumidor y al productor. Esto es necesario con objeto de poder evaluar si:

- las utilidades al productor/obrero de una actividad particular son suficientes para asegurar una producción más allá de los requisitos de subsistencia; y
- los consumidores serán capaces de costear productos y servicios proporcionados por los productores, una vez que se hayan incluido todos los costos de transporte, márgenes de mercadeo e impuestos.

El análisis cuantitativo se practica para crear datos numéricos que sirven de ayuda en la comparación y evaluación de las inversiones y políticas alternativas. Lo que inicialmente pudiera parecer una solución obvia para resolver un problema podría resultar en sólo una o varias alternativas. De igual modo, podría no haber ninguna opción de inversión que, a simple vista, sería sin duda preferida a todas las otras.

**P.** *¿Qué debería determinar el precio de un producto o servicio?*

**R.** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



### **El proceso de apreciación práctica**

Cuando el gobierno debe asignar los gastos (incluyendo costos de mano de obra), el método analítico generalmente incluirá estas siete tareas:

1. Es importante entender pronto en forma clara los antecedentes de la situación, y evaluar por qué se requiere una asignación de recursos adicionales, generando así metas de las políticas.
2. Después de haber evaluado el nivel del problema bajo consideración, es importante iniciar la preparación de una lista de intervenciones alternativas a ser consideradas por el gobierno durante el proceso de selección de opciones.
3. Será necesario evaluar rápidamente las alternativas de la lista, centrandose especial atención en la viabilidad técnica y financiera, así como en las limitaciones culturales y políticas de cada inversión u opción de política.
4. Se requerirá una estimación de los costos y beneficios asociados con la inversión y alternativas políticas, incluyendo una evaluación de los costos de oportunidad (compensación) implicados. A menudo esto implicará el agregado computarizado de capital, ayuda técnica y costos recurrentes.
5. Será necesario considerar las posibilidades financieras asociadas con las opciones bajo consideración para asegurar un balance entre los recursos disponibles y los compromisos presupuestarios existentes.
6. Es necesario escoger las intervenciones de políticas del gobierno, identificando quiénes y cuáles instituciones serán responsables de la puesta en práctica, y definir el período de tiempo durante el cual se pondrán en práctica las intervenciones.
7. Finalmente, será necesario finalizar la documentación, con objeto de presentar las propuestas y necesidades de recursos a los financistas potenciales.

## Análisis de los aspectos económicos según se aplica a los desastres

*“El valor de la propiedad perdida en un desastre (valor absoluto del costo directo) es mayor en los países desarrollados que en los en vías de desarrollo, pero las pérdidas como porcentaje de la riqueza nacional son un 20% más altas en los países en desarrollo. Los desastres afectan especialmente a los países en desarrollo porque la pobreza y los desastres se refuerzan mutuamente, debilitan los incentivos de desarrollo y especialmente dañan al sector no formal”. (Anderson)*

Cuando se estiman las consecuencias económicas resultantes de un desastre, es común identificar efectos directos, indirectos y secundarios. Entre los **efectos directos** se incluye el daño a la propiedad y pérdida de ingreso de las personas, empresas comerciales y comunidades. Esto se puede definir aún más de la siguiente forma:

- La pérdida de capital; por ejemplo, la destrucción de viviendas, fábricas, medios de comunicación (puentes, caminos, ferrocarriles, sistemas telefónicos), e infraestructura de la comunidad (escuelas, hospitales, iglesias, redes de electricidad, sistemas sanitarios).
- Pérdida de existencias destinadas al consumo o para unidades de producción intermedia.
- Pérdida de producción que resultará en reducción del ingreso; por ejemplo, cosecha deficiente, destrucción de los cultivos, muerte del ganado o cierre de pequeños negocios.
- El costo de la ayuda y reparaciones de emergencia.

Cada una de estas pérdidas directas puede tener **efectos indirectos**; por ejemplo, si una fábrica cierra a causa de un terremoto habrá:

- Reducción en la actividad de los proveedores sin mercados alternativos.
- Reducción en la compra de productos y servicios por parte de personas que han perdido sus trabajos.
- Reducción del ingreso nacional debido a la reducción de ingreso tributario.

Además, los efectos directos e indirectos resultan en **efectos secundarios** que pueden aparecer un tiempo después del desastre, pudiendo incluir:

- Epidemias
- Inflación
- Un aumento en la disparidad del ingreso individual y familiar y desbalance en el bienestar económico de diferentes regiones del país
- Pérdida de oportunidades económicas como resultado de la dirección diferente que toma la actividad económica
- Cambios ecológicos
- Cambios negativos en la balanza de pago

Con objeto de obtener una excelente discusión de los efectos económicos de un desastre, una revisión de asuntos teóricos actuales y una descripción de técnicas de estimación de costo/beneficio de mitigación, consulte la publicación de UNDRP cuya referencia aparece en la bibliografía.

*Muchos países en desarrollo se ven obligados a funcionar casi totalmente bajo administración de crisis, sin espacio para planificar más allá de un corto plazo.*

La figura 1 identifica algunas de las consecuencias de un desastre natural o provocado por el hombre, indicando cómo podrían medirse las consecuencias y cómo podrían estar implicadas algunas de las pérdidas tangibles e intangibles asociadas.

**P.** *Considere un desastre reciente natural o provocado por el hombre que usted conozca e identifique cinco de las consecuencias más costosas de ese desastre.*

**R.** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



En forma deliberada se ha limitado en este módulo la discusión sobre la teoría económica, porque es más probable que las decisiones sobre inversiones y políticas en los países en desarrollo sean afectadas por las preocupaciones de la vida diaria que por prescripciones teóricas. Los países en desarrollo tienen a menudo una deuda considerable; instituciones del sector público débiles que a pesar del frecuente exceso de personal son improductivas; y una mano de obra con capacidades limitadas y en consecuencia salarios bajos.

En consecuencia, los factores políticos y socioculturales son, en los países en desarrollo determinantes importantes de la respuesta ante situaciones de desastre. Además, muchos países en desarrollo se ven obligados a funcionar casi totalmente en estado de crisis, sin dejar espacio para hacer planes más allá de un corto plazo.

Dentro de este marco imperfecto, las autoridades encargadas de formular políticas en los países en desarrollo tienen que tratar de mejorar en lo posible el uso de los recursos humanos y otros factores de producción, con objeto de estimular el crecimiento y desarrollo económico. Los desastres, ya sean naturales o provocados por el hombre, perjudican el proceso ya debilitado que enfrentan estos países, en cuanto a que dañan o destruyen la capacidad de producción y paralizan temporalmente las actividades a nivel nacional, regional o sectorial.

La tarea del analista económico es la de trabajar con los encargados de formular políticas para identificar y revisar alternativas, analizar las ventajas y desventajas y asistir a quienes toman las decisiones para que seleccionen la mejor opción disponible.

Como primer ejemplo, considere el socorro en caso de desastre, como un factor donde las consideraciones humanitarias serán probablemente al principio de mayor importancia. En este caso, el análisis económico puede servir de ayuda para evaluar costos y beneficios de diversas opciones de socorro. Por ejemplo, podría ser más eficiente (es decir, en general más barato), que el gobierno otorgara subvenciones en efectivo de una sola vez a las familias e individuos afectados, en vez de comprar productos alimenticios que los beneficiarios venderían más tarde a precio descontado para

**RESPUESTA** (de la página 10)

¿Cuáles proyectos deberían y no deberían financiarse?  
¿Se usarán los fondos gubernamentales directamente o serán suficientes las políticas de autorización sin el financiamiento directo? ¿Qué convenios institucionales serán necesarios para lograr los objetivos de las políticas?  
¿Cuál es el balance óptimo de ingreso de impuestos, deuda y donativos?


**RESPUESTA** (de la página 11)

Oferta y demanda. Al mismo tiempo, el productor debe ser capaz de obtener ingresos y el consumidor debe estar en condiciones de comprar productos y servicios.

obtener dinero. De igual modo, aunque los productos alimenticios podrían servir de ayuda en los esfuerzos de socorro, podrían también servir como un factor desalentador a mediano plazo para los agricultores, ya que perderían el impulso competitivo si el precio local de los alimentos declina como resultado de la entrada de ayuda alimentaria. En realidad, ciertos donativos en productos pueden costar más que su valor nominal, si tomamos en cuenta los recursos usados para almacenamiento y distribución de la mercancía.

**P.** ¿Cuál es la misión del análisis económico?

**R.** \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_



**Figura 1**  
*Pérdidas potenciales en un desastre*

Consecuencias	Medida	Pérdidas	
		Tangible	Intangible
Muertes	Número de personas	Pérdida de individuos activos económicamente	Efectos sociales y psicológicos en el resto de la comunidad
Heridos	Cantidad y gravedad de los heridos	Tratamiento médico necesarios, pérdida temporal de actividad económica de parte de individuos productivos	Sufrimiento y recuperación social y psicológico
Daño físico	Inventario de elementos dañados según cantidad y nivel del daño	Costo de reemplazo y reparación	Pérdidas culturales
Operaciones de emergencia	Volumen de la mano de obra, hombres-días empleados, equipo y recursos dedicados al socorro	Costos de movilización, inversión en capacidad para estado de preparación	Fatiga y exceso de trabajo en los participantes en el socorro
Trastorno a la economía	Número de días de trabajo perdido, volumen de la producción perdida	Valor de la producción perdida	Oportunidades, espíritu competitivo y reputación
Trastorno social	Número de personas desplazadas, sin casa	Vivienda temporal, socorro, producción económica	Moral de la comunidad, contactos sociales, psicológicos, cohesión.
Impacto ambiental	Escala de la gravedad	Costo de limpieza, costo de reparación	Consecuencias de los entornos más pobres, riesgos de salud, riesgo de desastre futuro

Como segundo ejemplo consideremos la reconstrucción, la cual debe considerarse en forma paralela con los esfuerzos de socorro. En la planificación para reconstruir se deben considerar las alternativas de lo que se va a reconstruir, en qué orden hacer la reconstrucción y los acuerdos institucionales que deben crearse para asegurar una ejecución eficiente.

Sin embargo, la capacidad para conducir el análisis económico se ve impedida por varios factores. Los países en desarrollo tienen una capacidad limitada de instituciones dedicadas a la investigación, siendo sus datos cuestionables. Se requiere improvisar, poniendo énfasis en evaluaciones limitadas más bien que en análisis a mediano plazo basado en datos fidedignos, extenso análisis y la búsqueda de una solución ampliamente difundida.

Las limitaciones del mundo real en los países en desarrollo no permiten usualmente el lujo de un análisis pausado ya que el pueblo afectado tiende a organizar de nuevo su vida tan pronto como le sea posible. Si las autoridades responsables de las políticas reflexionan por mucho tiempo, no les será posible intervenir en alguna forma substancial.

Además, las circunstancias prevalecientes pueden imposibilitar que se tomen medidas para evitar lo que obviamente no es lo más deseado. En Bangladesh, por ejemplo, son evidentes los peligros de establecerse en islas del delta, pero las presiones de la población dejan pocas alternativas mejores. La persona responsable de las políticas entonces debe aplicar un enfoque práctico cuando trata de mejorar el uso de los recursos de reconstrucción disponibles. El asunto es generalmente determinar qué reconstrucción tiene la primera prioridad—por ejemplo, puentes arrastrados o fuentes de energía eléctrica y equipos de distribución dañados—y cuál es la solución con un costo general inferior para restaurar las estructuras dañadas a un nivel operacional aceptable.



*Salvamento de materiales de construcción después de un tifón en la ciudad de Suriagao, Filipinas*

UNDRO News, Septiembre/  
Octubre 1984  
NICEF/S.H. Umemototo

**P.** *¿Cuáles son algunas de las limitaciones que enfrentan los responsables de las políticas en los países en desarrollo cuando deben tomar decisiones sobre políticas relacionadas a desastres?*

**R.** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



***Como ahora todas las sociedades pueden recibir ayuda para pronosticar y prepararse en caso de desastres, cuando no se invierte en la prevención de desastres el resultado es ineficiente y antieconómico.***

***RESPUESTA (de la página 14)***

Para ayudar a los responsables de las políticas a identificar y revisar alternativas; analizar compensaciones y seleccionar la mejor opción disponible.

***RESPUESTA (de la página 15)***

Los países en desarrollo tienen a menudo una deuda considerable y limitados fondos disponibles; débiles instituciones del sector público; mano de obra con habilidades limitadas; un ambiente para la toma de decisiones que funciona bajo condiciones de crisis administrativa; capacidad limitada de investigación y datos no confiables; ciudadanos inventivos capaces de organizar nuevamente las cosas en forma rápida sin esperar las medidas del gobierno; y muchos proyectos diferentes que compiten por financiamiento.

Otra área en la cual puede ser útil el análisis económico es en la evaluación de los aspectos costo-beneficio que tendría la inversión en prevención o mitigación de desastres. Como ahora todas las sociedades pueden recibir ayuda para pronosticar y prepararse en caso de desastres, cuando no se invierte en la prevención de desastres el resultado es ineficiente y antieconómico. Sin embargo, no se pueden lograr resultados máximos ya que los residentes continuarán construyendo sus viviendas e infraestructura económica en sitios precarios, y los gobiernos seguirán reduciendo gastos en el mantenimiento de la infraestructura. Sin embargo, si se pudiese demostrar que se puede obtener altas utilidades provenientes de la mitigación y prevención, sería posible poner presión en los responsables de las políticas para lograr los cambios, siempre que exista una estrecha coordinación entre los donantes, prestatarios, gobiernos y el público.

En forma paralela a estos asuntos específicos de inversión, el análisis económico requiere:

- Evaluar el costo de los eventos relacionados a desastres y su impacto en los ingresos de divisa extranjera y requisitos de importación
- Discutir medios por los cuales se puede obtener ayuda a corto plazo para satisfacer las necesidades alimenticias y médicas y para cubrir las obligaciones de deuda pendiente
- Identificar cómo sería necesario modificar las políticas a mediano y largo plazo para acomodar la destrucción causada, en cuanto a las condiciones que deberían aplicarse a la reprogramación de la deuda o al uso de crédito concesionario.

Finalmente, mientras que los especialistas en desastre generalmente tratan la emergencia o la fase inmediata de un desastre sin el beneficio de un análisis económico substancial, ellos pueden utilizar el análisis económico en la evaluación del daño para determinar cómo puede financiarse el socorro a corto plazo y la reconstrucción y rehabilitación a mediano plazo. Es importante reconocer que las perspectivas a corto y largo plazo pueden resultar en conclusiones diferentes. Aunque la primera tiende a que el aspecto físico de las cosas funcionen nuevamente y lo más rápido posible, es más probable que la otra especifique cuáles actividades o estructuras son más valiosas de proteger y/o restablecer, y cuáles no tienen valor de ser reemplazadas—sin preocuparse mayormente de que las cosas se reanuden nuevamente **a cualquier costo**. La perspectiva a largo plazo centrará su atención en alternativas y en la evaluación del costo y de los beneficios asociados con cada una.

En práctica, el especialista en desastre debe establecer soluciones operacionales, viables y prácticas que puedan resolver los problemas en forma rápida, permanente y económica. Dichas soluciones generalmente requieren cambios porque una solución que se ha tratado y comprobado exitosamente en otro país deberá ser adaptada a las condiciones culturales y de desastres locales.

## ¿Es el aspecto económico del desastre diferente de la economía?

Después de haber considerado el tipo de preguntas económicas que el analista político probablemente enfrentará, ¿recibe esta persona alguna ayuda especial de la teoría económica cuando trata de asignar recursos en forma eficiente en un escenario de desastre? Aunque los principios económicos pueden ser muy útiles en la evaluación de opciones políticas, no existe un grupo de aspectos económicos especiales que sean únicos a situaciones de desastres. En otras palabras, la aplicación de principios económicos es la misma cuando se examinan remedios para lidiar con desastres nacionales que cuando se revisa (digamos) una operación fracasada del mercado de granos a nivel del estado auxiliar, la cual, dependiendo del nivel del fracaso puede tornarse, o puede ya ser percibida como un desastre. El desafío está en buscar las soluciones alternativas disponibles, y evaluar sus costos, beneficios y compensaciones. Al hacer esto, ¿se tendrá una solución “óptima”?

### Planificación óptima

Consideremos un desastre que incluye el colapso masivo de un área urbana a causa de una actividad sísmica, incluyendo gran parte de la infraestructura esencial de servicios públicos. Una decisión fundamental en el corto espacio en que deben planearse y tomarse las medidas se refiere a la secuencia en la cual el área urbana debe ser reconstruida. ¿Cuál es el curso crítico? ¿Dónde empezamos?

Sin duda, hay opciones y alternativas. Es necesario tomar decisiones para rechazar algunas y aceptar otras. Sin embargo, probablemente lo más importante es decidir si se reconstruye o no el área urbana. Si es así, ¿debería reconstruirse como era antes, o debería modificarse? Aunque este tipo de decisiones requiere inevitablemente de políticas que afectan la vida real, se deben también considerar los aspectos económicos de la situación.

Bajo dicho tipo de escenario, existe la oportunidad de considerar una planificación “óptima”; es decir, nueva planificación del uso de recursos más bien que recrear la misma estructura de consumo de recursos que existía antes de que sucediera el desastre. Sin embargo, dicha oportunidad sólo será breve, ya que usualmente no hay mucho tiempo para replanificar en forma **óptima**, cambiar el “antiguo orden”, o poner las cosas “en orden”.

### La estructura incentiva

La dinámica del socorro y reconstrucción del desastre plantea una interrogante para el analista político y para quien toma las decisiones. ¿Es adecuada la estructura de los incentivos actuales para estimular al pueblo a que participe en el proceso de reconstrucción? Si no, ¿por qué deberían los miembros de un grupo habitacional rural o urbano molestarse en participar en un nivel más allá que el de su subsistencia?

Si fuese necesario introducir incentivos para estimular la participación, ¿serán aquellas personas que elija el gobierno, la comunidad internacional o la población local los ganadores o perdedores potenciales resultantes de dichas intervenciones políticas? o, ¿se verá la situación general “empeorada”? En otras palabras, ¿se volverá el **rico** más rico y el **pobre** más pobre? ¿Se formará una **nueva clase media**, y de qué tamaño será?

¿Habrá una ganancia neta para la sociedad? Mientras que muchos actores en la esfera del desarrollo, particularmente las organizaciones no gubernamentales (ONGs), están especialmente preocupadas de que los comerciantes y empresarios locales “usufructúan” de los desastres, ¿importa esto en realidad si después del desastre la actividad económica se reanuda nuevamente y en forma rápida?

### El cuadro global

El ejercicio 1 contiene una hoja de trabajo que le ayudará a conceptualizar los aspectos implicados cuando la economía se vincula a los desastres. Aunque es cierto que habrán otros grupos y casos especiales no cubiertos por el Ejercicio 1, este se acerca bastante a la realidad y divide a los desastres en tres amplias categorías:

- Las inundaciones, tormentas tropicales, terremotos y otras amenazas, que ocurren en forma natural, son inevitables en un plazo corto, y tendrán probablemente un inicio bastante rápido.
- Las inundaciones, guerra, sequía y daño al medio ambiente provocado por el hombre, ocurren lentamente, se pueden evitar en un mediano plazo y tendrán un efecto perjudicial acumulativo.
- Un grave mal manejo económico, provocado por el hombre, tiende a ocurrir lentamente, se puede evitar y tiene un efecto perjudicial acumulativo.

Es importante distinguir entre los desastres naturales y los provocados por el hombre, ya que sus soluciones pueden ser diferentes. Por otro lado, es posible que los desastres naturales atraigan la atención nacional y sean tratados a nivel nacional; por ejemplo, la erupción volcánica del Monte Pinatubo en 1991, en las Filipinas. También es cierto que en el caso de algunos desastres naturales, como los huracanes, pueden abarcar más de un país, por ejemplo aquellos del Caribe o América Central, la responsabilidad de la recuperación es a menudo a nivel nacional. Por otro lado, los desastres provocados por el hombre; como por ejemplo la inundación aguas abajo en Bangladesh, causada por políticas forestales aguas arriba; la guerra del Cuerno de Africa; y la sequía y hambruna del cinturón del Sahel, suelen requerir tanto de resoluciones nacionales como internacionales.

Aunque los problemas que surgen de los desastres naturales y provocados por el hombre a menudo pueden resolverse mediante inversiones y políticas de mitigación/prevención o rehabilitación/recuperación, el Ejercicio 1 indica un caso especial de desastre provocado por el hombre—mal manejo económico doméstico—que sólo puede solucionarse mediante alguna estrategia global de reforma, generalmente llamada ajuste estructural.

Las intervenciones de **ajuste estructural** se concentran en la reforma de políticas, más bien que en simples inversiones físicas. En la Figura 2 se resumen alternativas de políticas fundamentales que se tratarán bajo ajustes estructurales y se discuten en mayor detalle en la Segunda Parte de este módulo. La Figura 2 señale que después de elegir las intervenciones se les debe dar prioridad y llevar a cabo durante un período de años.

#### AJUSTE ESTRUCTURAL



### Ejercicio 1

Instrucciones: Revise las medidas apropiadas para responder al tipo de desastre particular de la lista.

## RELACIÓN ENTRE DESASTRES E INTERVENCIONES

1. ESCENARIO: TIPO DE DESASTRE		Natural			Provocado por hombre			Económico
		Inundación	Tormentas tropicales	Terremoto	Guerra	Degradación ambiental	Sequía	Mal manejo grave
2. SOLUCIONES POSIBLES		Enfoque en mitigación o recuperación						Ajuste estructural
(A) Instrumentos de políticas alternativas		Doméstico			Internacional o regional			
Instrumentos de política doméstica que afectan en la toma de decisiones de la producción, ingreso, consumo ahorro e inversiones del sector privado	Impuestos directos							
	Impuestos indirectos							
	Subsidios							
	Crédito							
	Tasa de interés							
	Tipo de cambio							
(B) Alternativas inversionistas								
Inversión doméstica en infraestructura pública	Económica							
	Urbana/rural							
	Servicios							
(C) Alternativas financieras								
Mecanismos de financiamiento externos e internos	Préstamo de concesión							
	Préstamo comercial							
	Ayuda de subvención							
	Ayuda de socorro							
	Financiamiento creativo							
	Pago de seguro							
	Replanificación de la deuda							

### Ejercicio 1

*Relación entre desastres e intervenciones*

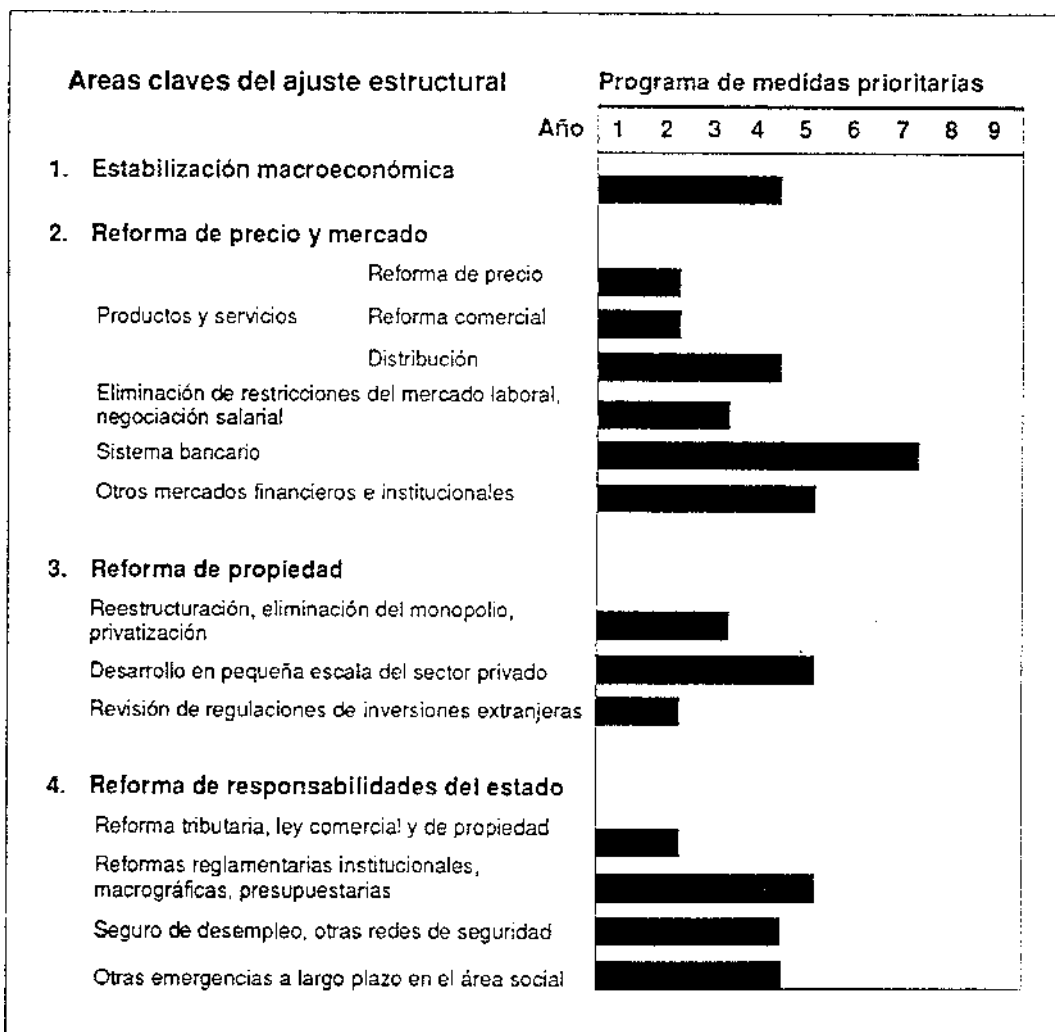
Cuando se decide cuál es la solución correcta para resolver un desastre actual o potencial, los responsables de las decisiones deben considerar el uso de las tres categorías de intervenciones económicas a que se refiere el Ejercicio 1. Estas son:

- Instrumentos de política doméstica, con los cuales influenciar las decisiones del sector privado respecto a producción, ingreso, consumo, ahorro e inversiones. Estos instrumentos usualmente cubren la fijación de precio, tributación directa e indirecta, subsidios, existencia de crédito, tasa de interés y el tipo de interés
- Inversión doméstica en infraestructura pública para los sectores de servicio económico rural y urbano.
- Mecanismos de financiamiento externo y doméstico con los cuales financiar los gastos propuestos.

Aunque no es tan fácil aplicar los instrumentos de política doméstica cuando se trata de solucionar desastres naturales, es probable que estos sean apropiados cuando se trata de resolver desastres provocados por el hombre de mediano plazo, particularmente en el caso en que se podría usar fijación de precio de productos/incentivos para prevenir, detener o invertir el daño debido a inundación, sequía u otros tipos de daños ambientales. Sin embargo, en el caso de ajuste estructural, se requieren los tres tipos de intervención.

Figura 2

Guía de planificación de ajuste estructural



**P.** *¿Cuáles son los principales tipos de herramientas económicas disponibles que tienen los responsables de las políticas cuando intervienen en una situación de desastre?*

**R.** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



### Requisitos de rehabilitación general y sectorial

Es importante obtener una indicación temprana de todos los requisitos de recursos implicados a causa de un desastre. Los responsables de las decisiones requieren información cuantitativa para decidir, **primero**, a cuáles sectores y áreas geográficas se les dará prioridad en la rehabilitación y reconstrucción, y **segundo**, cuáles son los requisitos y posibilidades de financiamiento.

Es importante desarrollar durante la fase de preparativos una información a base sectorial en áreas claves donde podría requerirse rehabilitación. Después de un desastre, debe obtenerse una estimación de la necesidad del sector, lo cual casi siempre requerirá que se ejecute una valoración rápida del sector urbano y rural. Estas necesidades deben analizarse a la luz de los requisitos de divisa extranjera.

Naturalmente existen variantes en las formas en que se describen los sectores. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), utiliza catorce sectores diferentes en sus programas. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha desarrollado una vasta metodología para evaluar el daño que permite una estimación precisa del daño en todos los sectores económicos y sociales. Usa clasificaciones de sectores que son consistentes con las economías de América Latina y divide el daño total entre sectores públicos y privados. La CEPAL hace una distinción entre daño **directo** al capital social, edificios y existencias, y daño **indirecto** que incluye pérdida de producción, costos más altos y disminución de ingresos en el sector de servicios. Una evaluación secundaria del impacto de un desastre muestra sus efectos en el desarrollo macroeconómico futuro del país, así como su capacidad (incapacidad) para financiar los requisitos necesarios de rehabilitación.

Cualquiera sea el enfoque usado, incluirá ampliamente un estimado en fase de la necesidad financiera y física, identificando los costos locales y de divisa extranjera. Después de haber estimado la pérdida y el daño global, el planificador y el analista en políticas deben enseñada identificar los recursos necesarios para alcanzar con éxito el socorro y la rehabilitación. Los requisitos de recursos deben cubrir:

- Edificios, plantas, maquinaria y otros requisitos de infraestructura, cubriendo instituciones del gobierno, gobierno local, corporaciones gubernamentales y semigubernamentales.
- Requisitos comerciales y residenciales (urbano y rural), incluyendo bienes muebles tales como vehículos.
- Los requisitos de subvención, alimentación y abastecimiento médico de las familias afectadas, niños, heridos y minusválidos.

Como una parte de este análisis y previo a la puesta en marcha de cualquier programa de rehabilitación, cada decisión debe ser seleccionada para evaluar si vale la pena o no llevar a cabo la inversión propuesta porque:

1. No es esencial reemplazar los bienes dañados o destruidos en un nivel equivalente.
2. Cuando los bienes son reemplazados, la rehabilitación debe ser eficaz en función del costo.
3. El bien reemplazado debe contribuir (directa o indirectamente) a su mantenimiento y otros costos periódicos.
4. La mayor prioridad de rehabilitación debe efectuarse primero, dejando las prioridades más bajas para más tarde.
5. El inicio de la construcción no debe permitirse hasta no tener en claro que la infraestructura rehabilitada, una vez completa, será capaz de ofrecer todas las exigencias y servicios en los cuales se basó la apreciación del gasto.

**P.** *¿Por qué es importante seleccionar cada inversión del sector público?*

**R.** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



RESPUESTA (de la página 21)  
Los instrumentos de política doméstica tales como impuestos, subsidios, manipulación de precio y tasa de interés; inversión doméstica en infraestructura doméstica; mecanismos de financiamiento como préstamos y subvenciones.

## Resumen

En la Primera Parte se han destacado los siguientes puntos principales.

- ▣ Como todas las sociedades pueden recibir ayuda para pronosticar y prepararse para los desastres, es tanto ineficiente y antieconómico el hecho de que las sociedades no inviertan en prevención de desastres.
- ▣ Como el impacto de un desastre, frecuentemente, quien más lo siente son los individuos del sector privado, sus grupos familiares y las empresas privadas para las cuales trabajan, todo plan de rehabilitación del gobierno debe, por lo tanto, tener el apoyo del sector privado.
- ▣ No existe un grupo especial de principios económicos disponibles a los especialistas en desastre que sea diferente de aquellos usados para examinar opciones en otras áreas del desarrollo de la economía.
- ▣ Existe una tensión inherente en el proceso de recuperación entre los objetivos a veces opuestos para que las cosas vuelvan nuevamente a lo normal lo más rápido posible y en la determinación de cuáles son las actividades y bienes que vale la pena proteger y restaurar y aquellas que no vale la pena reemplazar.
- ▣ El objetivo del análisis económico del desastre es el de crear soluciones durables, novedosas, prácticas y que funcionen dentro del proceso global de desarrollo capaces de resolver los problemas en forma rápida y económica.
- ▣ La estructura de incentivo bajo la cual el pueblo trabaja y produce debe ser adecuada para estimular a la gente a participar plenamente en el proceso de recuperación.
- ▣ Los desastres naturales probablemente atraen la atención nacional mientras que aquellos causados por el hombre suelen requerir de intervención regional o global.
- ▣ Hay un caso especial de desastre provocado por el hombre, el mal manejo económico doméstico, el cual sólo puede solucionarse a nivel nacional mediante alguna estrategia global de reformas políticas y legislativas, generalmente llamado ajuste estructural.
- ▣ Aunque a menudo se requiere un análisis extenso para considerar las ventajas y desventajas (compensaciones) económicas, las situaciones de desastre requieren evaluaciones rápidas de la necesidad total de recursos y calcular las necesidades del sector casi con certeza requerirá que se lleve a cabo rápidas evaluaciones urbanas y rurales.
- ▣ Es esencial tener a mano una lista de verificación aplicable de las condiciones necesarios previas al desastre, la cual satisfaga al gobierno de que: a) se han examinado todas las alternativas practicables en una base consistente; b) de que la rehabilitación propuesta al sector público sea justificada en vista de las prioridades; y c) de que la rehabilitación propuesta sea integrada con las políticas gubernamentales para controlar el gasto público.
- ▣ Cuando se prepara un programa de rehabilitación, es importante asegurar que se incluya en el presupuesto nacional el costo para mantener la infraestructura reconstruida ya que no tendría sentido volver a invertir capital nacional si el trabajo no se va a conservar.
- ▣ Se debe estar de acuerdo de antemano en los principios de asignación de recursos posteriores al desastre y deben ser usados para guiar (más bien que para dictar) la rehabilitación económica.
- ▣ El diseño del programa de recuperación debe, en cuanto sea posible, incorporar acuerdos para su ejecución flexible a nivel local.





## 2

# ESCENARIOS ALTERNATIVOS DE DESASTRES

*Después de leer esta sección y completar estos ejercicios usted:*

- *Entenderá cómo aplicar el análisis económico en una situación de desastre para identificar opciones de política caso por caso*
- *Entenderá algunas de las diferencias económicas entre distintos tipos de desastres*
- *Aumentará su habilidad para planear intervenciones en diversos tipos de desastres*

La segunda parte resume cinco escenarios de desastres: el desastre general multisectorial, el desastre causado por mal manejo económico, desastres que involucran poblaciones desplazadas y refugiados, desastres que conducen a inseguridad en abastecimiento de alimentos, y desastres que involucran daño al medio ambiente. Cada escenario proporcionará:

- Antecedentes breves y generales del escenario
- Una reseña de algunas alternativas y compensaciones que deben considerarse en determinar como los gobiernos deberían responder a los desastres

## **El desastre general multisectorial**

### *Antecedentes*

Desastres generales multisectoriales pueden ser causados, por ejemplo, por inundaciones, tormentas tropicales, terremotos, o tornados. Cuando el desastre ataca una amplia área geográfica, los problemas pueden ser especialmente serios para los agricultores afectados y pequeños comerciantes.

El daño puede incluir:

- Muerte o daño a propietarios de negocios, sus familias y empleados
- Daño o pérdida de bienes productivos
- Abastecimiento inadecuado de materia primas necesarias, productos alimenticios, servicios, fondos en moneda dura insuficientes para importar estos bienes y servicios.
- Daños a infraestructura física y del mercado, incluyendo procesamiento de datos, bodegas, transporte
- Perturbación de actividades de mercadeo y entrega
- Incapacidad de pago de préstamos, así como falta de ingresos y ahorros para consumos inmediatos e inversiones

OBJETIVOS  
DEL ESTUDIOS



*Funcionarios  
inspeccionando las  
ruinas de una escuela  
en la provincia de  
Cangyuan, China*

UNDRO News,  
Nov/Dec 1988

Para solucionar estos problemas se necesitarán muchos tipos de intervenciones, incluyendo recursos para financiar: a) líneas de crédito a agricultores y pequeños negocios que permitirá la restauración de inmuebles dañados o destruidos, y de otros bienes de capital; y b) necesaria rehabilitación de la infraestructura dañada del sector público para mantener la producción, el consumo y la provisión de necesidades básicas. Además, se necesitarán subvenciones de plazo limitado para proporcionar las necesidades de vivienda de poblaciones desplazadas.

Dados estos antecedentes, es posible identificar cuatro razones para justificar la participación del gobierno en la rehabilitación económica de una situación posterior a un desastre:

1. Una gran proporción de las fueras productivas estará desempleada, lo que causará pérdida productiva y de ingresos. Quienes, además, dependerán de asistencia monetaria y semejante para alimentos, vestuario, y suministros médico/sanitarios.
2. Daño a la balanza de pagos, por pérdida de ganancias de las exportaciones y aumento de las importaciones de productos alimenticios.
3. Reducción de ingresos del gobierno como resultado de pérdida de impuestos por menores ingresos.
4. El personal del gobierno continuará, a menudo, recibiendo salario a pesar de imposibilidad de trabajar, lo que causará un drenaje improductivo de los recursos del gobierno.

### ***Alternativas***

El gobierno necesitará considerar alternativas políticas y de inversión para poder desarrollar un programa de rehabilitación del sector público. Al revisar estas alternativas, es probable que la atención se enfoque en ciertos problemas, algunos de los cuales están resumidos abajo. En particular, el analista deseará comparar los beneficios cuantificables y no cuantificables, y el costo de las varias alternativas identificadas.

1. ¿Está el sector privado suministrando insumos y asesoría técnica adecuada a los consumidores rurales y urbanos? ¿Deberán terminarse la entrega de insumos o servicios del sector público, quizás porque competirán con el sector privado? ¿Deseará el gobierno retener control sobre bienes estratégicos o de seguridad, o servicios que requieren rehabilitación y reconstrucción?
2. Donde existen propuestas para reemplazar o reparar bienes dañados, tales como centros regionales de investigación y entrenamiento: ¿existen demandas para sus servicios que claramente no se han cumplido? ¿Se requerirá intervención habilitadora del gobierno si esto es así?
3. Donde está involucrada la infraestructura del sector público en proporcionar un servicio que puede, en principio, ser ofrecido por el sector privado tales como criaderos regionales, centros avícolas/

ganaderos o pequeñas granjas de sementales de rumiantes: ¿puede transferirse esta actividad al sector privado? Debería esto ser financiado por una estrategia de crédito asociada al programa de rehabilitación? Si es así ¿bajo qué condiciones de interés y pago de la deuda se dispondrá de crédito al prestatario?

4. ¿Será seguro que la rehabilitación o reparación de infraestructuras locales, como por ejemplo un hospital regional, va a garantizar la inmediata entrega de servicios necesarios? Si esto no es así ¿cómo van a ser proporcionados estos servicios, por quién, por cuánto tiempo, y cuál es el papel del gobierno en asegurar que estos servicios están disponibles?
5. ¿Es la rehabilitación de infraestructuras, por ejemplo, un puente, condicionada a la implementación de un programa general para rehabilitar todas las infraestructuras públicas dañadas, o se justifica la reparación sólo del puente?
6. ¿Es necesario reparar totalmente la infraestructura, o es posible una reparación parcial dadas las prioridades y restricciones presupuestarias existentes?
7. ¿Es probable que el desastre vuelva a ocurrir? Si es así ¿qué incentivos financieros o requerimientos legales necesitan ser creados para asegurar que las estructuras reconstruidas tolerarán otro evento?
8. ¿Serán suficientes los recursos de seguros, y otros, para financiar la reconstrucción del sector comercial? ¿Serán necesarios subsidios y otros planes?

**P.** *Considere un gran desastre multisectorial que usted conozca. Identifique una decisión del gobierno importante en cuanto a política para restaurar, o no, los bienes destruidos por el desastre a su condición previa al evento.*

**R.** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_





*Distribución de  
alimentos en Níger*

UNDRO News  
Julio/Agosto 1984  
CWS/Jon Otto

## Desastres causados por mal manejo económico

### *Antecedentes*

Muchos países Africanos—por ejemplo, Benin, Madagascar, Mali, Mauritania, Níger y Togo—se han caracterizado desde su independencia por tener una moneda sobre valorada lo que ha conducido a importaciones baratas y dificultad de exportación de productos agrícolas, gastos gubernamentales excesivos, demasiado control estatal sobre precios de productores y mercado de mercancías. Esto ha conducido a un “desastre” económico acumulativo caracterizado por 30-40 años de aumento de la pobreza urbana y rural, con menos y menos incentivos para que los agricultores produzcan para el mercado urbano. Esto ha conducido a escasez urbana, donde las mercancías están disponibles sólo a precios muy altos, parcialmente como resultado de acaparamiento estacionales del sector privado y estatal auxiliar. Es ahora evidente que una situación similar se ha ido desarrollando en los Estados Centro Europeo (ECE) desde 1945. Tanto en Africa como en Europa, se ha sumado al mal manejo económico, un serio mal manejo ambiental.

La solución principal para este tipo de desastres actuales es alguna forma de **ajuste estructural** que se centralice en:

- promover una economía de mercado
- rehabilitar el potencial de crecimiento en sectores claves
- remover los “cuellos de botella” en las infraestructuras
- reforzar el manejo de la economía nacional
- aumentar las entradas de gobierno y control de los gastos gubernamentales
- implementar políticas sociales comprensivas para ayudar a los hogares vulnerables urbanos y rurales, especialmente aquellos cuya vulnerabilidad aumentó por convenio de reformas estructurales

Una representación esquemática de algunos puntos claves enfatizados en ajustes estructurales se muestran en la Figura 2 en la página 20.

### *Alternativas*

El gobierno necesitará considerar políticas alternativas e iniciativas de inversión, y sus ventajas/desventajas (compensaciones), durante el proceso de formulación de un paquete de ajustes estructurales que es apoyado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Los ajustes estructurales requieren que se establezcan finalidades específicas. La siguiente discusión identifica alguna de estas finalidades.

1. Se debe mantener una tasa de intercambio monetario flexible y realista. Esto requiere decisiones en cuanto al nivel de la tasa de intercambio y por cuanto tiempo debe ser controlado. Si se controla la tasa de intercambio, esto puede requerir:
  - Mantener la diferencia entre la tasa de intercambio oficial y del mercado paralelo en un nivel menor que un cierto porcentaje. Esto requiere determinar qué porcentaje y qué tasa del mercado paralelo deben aplicarse.
  - Asegurar un acceso irrestricto del sector privado a divisas extranjeras por medio de remates semanales de moneda dura, con la consiguiente decisión sobre quién organizará los remates y bajo qué condiciones.

2. Las tasas de interés deben ser lo suficientemente altas para reducir los préstamos no productivos y no esenciales, mantener la inflación bajo control, y movilizar los recursos financieros domésticos. Esto requiere decisión respecto a cuán alto debe ser el interés y cómo debe modificarse.
3. Se deben ajustar los impuestos de los productos importados y domésticos para eliminar cualquiera preferencia en favor de las importaciones. Esto requiere decisión respecto al nivel de estos impuestos.
4. Se deben simplificar y reducir los impuestos sobre las exportaciones, así como eliminarlos cuando ellos afectan significativamente la demanda de exportaciones. Reconociendo esto, el analista debe decidir sobre qué mercancías de exportación debe concentrarse, cuál debe ser el nivel de impuestos, y en qué orden y por cuanto tiempo debe hacerse el período de ajuste.
5. Deben procurarse medidas para promover servicios, como el turismo, y una eficiente exportación de productos. Esto puede tomar la forma de centros de gobierno o privados sobre exportaciones y turismo.
6. ¿Incluye el precio de todos los bienes y ayuda alimentaria importada el costo total de transporte, márgenes de ganancia, seguros, pérdida y tasas de importación? A medida que aumenta el costo de alimentos importados ¿es la agricultura doméstica capaz de competir con los alimentos importados? ¿Va el gobierno a implantar un estrategia de **auto dependencia**, esto es, la capacidad para pagar por las importaciones necesarias con ganancias de la exportaciones, o de **auto suficiencia**, esto es, aceptando una producción doméstica ineficiente como el precio a pagar para obtener una seguridad doméstica sobre provisiones de seleccionados alimentos y mercancías?
7. ¿A qué nivel se deben establecer los precios de los servicios de utilidad pública para asegurar que la operación a corto plazo, mantenimiento, costos de reemplazo, no requieren aportes del sector público substanciales? ¿Pueden transferirse al sector privado estas empresas de servicios públicos? ¿En qué condiciones sería esto posible? ¿Será necesario terminar con algunas de las actividades existentes?
8. ¿De qué magnitud deben ser los servicios públicos para dar la requerida entrega de servicios en una manera eficiente? ¿Pueden eliminarse cargos y cortar gastos del gobierno? ¿Qué aumento de salarios deben ofrecerse a aquellos empleados públicos que mantienen sus posiciones?
9. ¿A qué nivel deben aumentarse impuestos importantes; por ejemplo, sobre el petróleo, tabaco y alcohol? ¿Qué tipo de refuerzos institucionales se requieren para mejorar los niveles de recaudación de impuestos?
10. ¿Que proyectos deben incluirse en nuevos programas de inversión pública? ¿Son estos proyectos consistentes con los objetivos del gobierno, así como con sus estrategias sectoriales, proyecciones macroeconómicas, programa para pago de la deuda, e iniciativas generales de política?
11. ¿Qué empresas públicas y paraestatales pueden liquidarse? ¿Cuáles pueden ser reestructuradas y privatizadas? ¿Cuáles pueden ser vendidas a inversionistas nacionales y extranjeros? ¿Bajo qué condiciones debe esto ocurrir?



12. ¿Qué tipo de políticas sociales, incluyendo programas para crear empleos, programas alimentarios, y planes de transferencia de ganancias serán más efectivos en proteger los grupos pobres vulnerables afectados seriamente durante la fase de transición de los ajustes estructurales?
13. ¿Qué programas de reformas legislativas y democráticas se requerirán para complementar las iniciativas económicas ejecutadas durante los ajustes estructurales?

**P.** *Considere un país que usted conozca que haya experimentado mal manejo económico durante un largo tiempo. Identifique políticas de intervención que el gobierno puede verse forzado a implementar para modificar la situación. Identifique las consecuencias positivas y negativas de tal decisión, y describa una intervención que disminuya el impacto sobre la población afectada del país.*

**R.** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



## **Desastres que incluyen poblaciones desplazadas y refugiados**

### ***Antecedentes***

Muchas situaciones inestables resultan en gran migración de poblaciones. Algunas veces estas migraciones son el resultado de desastres naturales, como inundaciones o terremotos, y otras veces son el resultado de desastres causados por el hombre, como la desertización y guerras. En algunas situaciones, particularmente cuando se combinan la guerra y falta de alimentos, muchos de estos migrantes cruzan límites nacionales y se transforman en refugiados. En todos estos casos hay graves consecuencias económicas para los individuos forzados a desplazarse como para las comunidades o países desde donde y a donde se desplazaron. En el caso especial de refugiados, hay tres soluciones “duraderas” recomendadas por ACNUR para reintegrar refugiados en comunidades viables.

**Repatriación voluntaria**, o la reintegración de refugiados dentro de una comunidad de su propio país, es considerada la solución más deseable. Donde la repatriación voluntaria es imposible, el **asentamiento local**, en el primer país de asilo es la siguiente solución más apropiada para promover

autodependencia e integración viable de refugiados. La mayoría de los asentamientos locales se dirigen a áreas rurales, ya sea en asentamientos espontáneos o planificados. Los criterios para buscar restablecimiento en un tercer país derivan no sólo de las condiciones en el país de origen sino además del primer país de asilo. Algunos países permiten asilo temporal, con la condición de que el **restablecimiento en un tercer país** se haga tan pronto como sea prácticamente posible. Factores étnicos, políticos o económicos pueden hacer imposible la integración local, requiriéndose la necesidad de encontrar un tercer país.

Varias de esta mismas soluciones pueden aplicarse a poblaciones que se desplazan internamente en un país. Estas poblaciones pueden encontrar una comunidad local para restablecerse y restaurar sus vidas; o pueden establecerse en una área previamente no habitada creando una nueva comunidad; o pueden retornar a su antiguo lugar; o pueden obtener permiso para trasladarse a otro país.

### Alternativas

Cada una de las posibles soluciones identificadas tiene consecuencias económicas y ventajas y desventajas. Cuando los gobiernos acomodan migrantes en asentamientos locales espontáneos o planeados (permanente o semi-permanente), invariablemente incurren en gastos para cubrir la infraestructura, alimentos adicionales y necesidades básicas.

A menudo, los mismos migrantes son sometidos a explotación por el país huésped y comunidades locales. Sin embargo, también los migrantes aportan ciertos beneficios. Por ejemplo, una vez que los refugiados se establecen localmente, ellos proporcionan una fuente de poder de compra local, así como trabajo especializado y no calificado.

Si los gobiernos desean integrar a los migrantes, ellos pueden incurrir en gastos adicionales de entrenamiento, salud, educación, vivienda, seguridad social, lo que será parcialmente retribuido por aumentos en el poder de compra y trabajo hábil.

Donde poblaciones expatriadas son súbitamente expulsadas de un país huésped y tienen que retornar a su país, o a un tercer país (por ejemplo, Palestinos, Filipinos, Bangladeses, o Yemeneses que trabajaban en los Estados del Golfo), ellos pierden sus fuentes de ingreso. La reducción en las remesas de dinero va a tener efectos serios en dependientes familiares y en la balanza de pago del país de los trabajadores expatriados. Tales personas pueden ser forzadas a huir sin llevar sus bienes personales y otras pertenencias. Por otro lado, si ellos traen ahorros, habrá un aumento de bienes en sus nuevos países o en sus países de origen. En total, el costo de reintegrar personas en retorno puede ser muy alto, lo que va a mermar notablemente los sistemas existentes de servicios.

Los movimientos de poblaciones, especialmente cuando involucra refugiados, constituyen problemas políticos delicados y una gran preocupación humanitaria. De tal manera que es difícil estar seguro de los beneficios y costos asociados con una opción a aplicar en particular. Con seguridad las compensaciones van a ser influenciadas en gran medida por consideraciones políticas, aún cuando se pueda cuantificar el costo y los beneficios.



*Campamento Silopi*

ACNUR/A. Hollman  
*Refugees*, Junio 1991

**P.** *Escoja un desplazamiento reciente de poblaciones que usted conozca. Identifique las consecuencias económicas para las personas desplazadas y para sus nuevas comunidades.*

**R.** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



*Esperando ayuda alimentaria en la Provincia de Guerra, Chad*

LSCR/Liliane de Toledo  
UNDRO News, Nov/Dec 1984

## **Desastres conducentes a inseguridad de alimentos**

### ***Antecedentes***

Desastres relacionados a seguridad de alimentos han ocurrido en varios países, especialmente en Africa, pero ahora también en algunos países centro europeo. El logro de la seguridad nacional de alimentos requiere que la población tenga acceso a cantidades suficientes de alimentos, cuando se necesite y a precios que puedan pagar. Para alcanzar seguridad nacional de alimentos se deben satisfacer tres condiciones principales (establecidas por la FAO):

1. La producción total de productos alimenticios (producción doméstica más importaciones) debe ser adecuada para satisfacer la demanda nacional.
2. Las fluctuaciones estacionales de la provisión de alimentos deben reducirse a un mínimo, lo que debe reflejarse en precios estacionales relativamente estables.
3. La población debe tener acceso a los productos alimenticios ya sea con ingresos adecuados, o si éstos son insuficientes, a través de programas de alimentación.

En muchos países no se satisfacen a nivel nacional estas tres condiciones para alcanzar seguridad de alimentos porque no se han establecido regímenes de precios y mercadeo que asegure una adecuada provisión de alimentos para satisfacer la demanda nacional.

Cuando la producción doméstica de alimentos es inadecuada, o no hay suficientes divisas extranjeras para comprar productos alimenticios importados, no se alcanza un balance total de alimentos. Debido a que la ayuda con alimentos no puede ser mantenida por un largo tiempo, las provisiones disponibles por esta fuente no constituyen una solución permanente. En países con inseguridad de alimentos, los precios fluctúan estacionalmente debido a acaparamiento del sector privado. Además los niveles de ingresos locales son generalmente inadecuados para la compra de alimentos disponibles a los precios prevalentes.

Sin embargo, aún en países donde se satisfacen las tres condiciones para seguridad de alimentos a nivel nacional, pueden existir problemas nutricionales a nivel microeconómico, **en los grupos familiares**, especialmente en aquellos más vulnerables, esto es, mujeres embarazadas y lactando, así como niños menores de cinco años. En esta situación, además de la pobreza, pueden existir problemas nutricionales debido a conocimiento inadecuado de buenas prácticas de nutrición y destete.

### *Alternativas*

Los gobiernos deben considerar medios alternativos de intervenir en el **sistema de alimentos**, cubriendo cosechas, almacenamiento, procesamiento, transporte, y venta al por mayor y menor. Para hacer una evaluación total de las alternativas disponibles, incluyendo los ventajas y desventajas, el gobierno debe emprender sistemáticamente los siguientes procedimientos:

1. Analizar la base física de recursos del país, para evaluar las posibilidades de producción de alimentos y otros cultivos de exportación.
2. Preparar cálculos de costo de recursos domésticos para mostrar las ventajas comparativas entre producción o exportación de productos alimenticios, y otras tecnologías productivas.
3. Usar ambos grupos de información, así como estimaciones de crecimiento de la población, para determinar niveles de producción y objetivos de producción, así como objetivos comerciales y concesionales de importación de alimentos.
4. Preparar presupuestos sobre las diferentes cosechas y otras tecnologías de las granjas para identificar precios que son provechosos para la producción e inversión de los agricultores.
5. Preparar un análisis de costo del sistema de alimentos, incluyendo producción, almacenamiento, mercadeo, procesamiento, y distribución de cosechas alternativas de alimentos, especialmente en aquellas áreas del país donde la seguridad de alimentos es más débil, y donde el comercio fronterizo es más importante.
6. Definir los objetivos del gobierno sobre seguridad de alimentos, así como los objetivos de políticas estratégicas para aumentar la producción doméstica de alimentos, estabilización del flujo de alimentos y aumento al acceso de alimentos.

Después de seguir el procedimiento, el gobierno puede entonces evaluar inversiones alternativas, instrumentos de políticas y medidas reglamentarias para determinar su impacto esperado en los objetivos de seguridad alimentaria del gobierno.

Las alternativas que serán revisadas durante este proceso podrían centrarse en:

- ¿Desea el gobierno seguir una política de independencia o autosuficiencia (vea definición número seis en la página 29)?
- Si el gobierno opta por la independencia, ¿puede competir en el mercado mundial con otros exportadores que ya han establecido mercados en los países en desarrollo?
- ¿Es más eficiente del punto de vista financiero y económico la producción de alimentos en gran escala que la producción del pequeño agricultor?
- Con objeto de lograr seguridad de alimentos, ¿qué balance de las existencias internacionales, nacionales y locales es más eficiente en cuanto a la eficacia de costos?
- ¿Cuál sería una fecha factible en la cual se podría eliminar toda la ayuda de alimentos?

Después de revisar preguntas como estas, y de revisar cuál sería su opción preferida, el gobierno podría entonces formular un programa de inversión, identificar ideas de proyectos y confirmar sus requisitos de moneda local y divisa extranjera. El gobierno puede entonces discutir el programa de inversión propuesto con los donantes multilaterales y bilaterales, y también con las ONGs.

***P.*** *Identifique una situación reciente que usted conozca donde hubo un problema de seguridad de alimentos. ¿Qué medidas tomó el gobierno? ¿Cuáles fueron las consecuencias económicas de las medidas?*

***R.*** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



## Desastres que incluyen desafíos ambientales

### *Antecedentes*

Al revisar los desastres que traen consigo desafíos ambientales, es importante considerar un ejemplo específico, tomado de Maldivas. Esta pequeña nación isleña consiste de 19 atolones, formados por unas 1.200 islas de coral diseminadas en un gran espacio de la región centro norte del Océano Indico. La mayoría de las islas son pequeñas, con un diámetro de menos de 1.6 km. Las islas son planas y generalmente tienen una altura de menos de 2.5 metros. Aproximadamente 55.000 personas (ó el 25% de la población total) viven en Male, la capital. Esta gran población se produjo a causa de la alta tasa de nacimientos a nivel nacional de unos 3.5% al año. También ha habido inmigración hacia Male a causa de (a) fracaso en el pasado de descentralizar el crecimiento económico en los atolones exteriores, y (b) la concentración de asignación de recursos y toma de decisiones en la capital. El crecimiento de la población ha generado una gran demanda de viviendas e infraestructura del sector público, las cuales se han situado en tierra recién saneada.

Dada la altitud promedio de las islas, Maldivas enfrenta el potencial de que se eleve el nivel de la marea, a causa del calentamiento terrestre. Entre el 10 y el 15 de abril de 1987 ocurrió en toda la nación una marea excepcionalmente alta. La mayor parte del daño ocurrió en Male, llevándose el agua las murallas de retención y erosionando aproximadamente un tercio de la tierra recién saneada. Las casas privadas y el terminal del aeropuerto también fueron dañados. La pérdida nacional total causada por esta marea alta se estimó en alrededor de US\$ 10 millones (precio de 1991). El país sufrió otro daño de marea alta en junio de 1988 y se vio afectado por graves daños de tormenta en mayo de 1991.

Bajo estas circunstancias, el gobierno ha tenido que considerar unas inversiones en mitigación con objeto de prevenir desastres catastróficos en el futuro. En 1987, el gobierno de las Maldivas solicitó a Japón ayuda para identificar el daño causado por la marea alta de ese año.

Basándose en las recomendaciones de Japón, se construyó un rompeolas en el sur de Male. En 1992 se propuso reforzar esta inversión construyendo un malecón en sitios seleccionados. Esto requeriría 3.000 metros cúbicos de hormigón en masa, armado con bloques de concreto para disipar las olas. Se estimó que el costo del proyecto para el malecón sería de alrededor de US\$ 28 millones (precio de 1991).

La construcción de esta muralla tendría que ser coordinada estrechamente con los proyectos propuestos y con los anteriores para asegurar su consistencia y economía de escala. Esto es especialmente cierto en el caso del proyecto de bonificación de tierra de Male, iniciado en 1979 y completado a mediados de 1986. El proyecto bonificó 59.7 hectáreas de tierra en la planicie del arrecife de las regiones sur y occidente de Male y se usó para ofrecer terrenos a las familias sin hogar, escuelas, un nuevo hospital, una planta de energía, un puerto de embarque entre las islas y buques pesqueros, un complejo para deportes y otros servicios públicos.

El costo total de las inversiones del sector público que podrían destruirse si no se construye el rompeolas para mitigar las mareas altas es de unos US\$ 70 millones (precio de 1991). Además, las viviendas y las empresas del sector público sufrirían daño.



*Isla Vilingili, suburbio de la cercana isla Male*

Michael Friedel, "Desarrollo mantenido y el ambiente", PNUD

### *Alternativas*

Sin duda, el gobierno debe considerar y evaluar las compensaciones (ventajas y desventajas) entre un número de opciones, algunas de las cuales se resumen a continuación:

1. ¿Debe ser Male la única isla que se protegerá?
2. ¿Debe apresurarse la descentralización del gobierno y de la infraestructura (y así también la población)?
3. Si se realiza la descentralización, ¿habrá suficientes fondos disponibles para proteger todas las islas donde se establezca nueva infraestructura?
4. ¿Es, en efecto, mejor aumentar la concentración de recursos en Male, más bien que descentralizar, protegiendo completamente a Male al mismo tiempo?
5. Si el desarrollo se concentra en Male, y dado que el agua potable local en Male está escaseando, ¿qué opciones de purificación de agua tiene la capital?
6. ¿Sería mejor gastar en inversiones costosas de mitigación, o correr el riesgo de que ocurra el calentamiento terrestre?
7. Si las inversiones de mitigación fuesen financiadas, ¿deberían las Maldivas depender de subvenciones de un solo país?
8. ¿Superan las ventajas de rodear Male con un malecón a aquellas de poner murallas en sitios seleccionados?
9. Aunque no existe impuesto sobre la renta de sociedades anónimas en Maldivas, ¿Deberían los habitantes de Male pagar un impuesto especial o una prima de seguro para contribuir al costo de las inversiones de mitigación?
10. Como el turismo es ahora la principal entrada de divisas extranjeras, (substituyendo la pesca y exportación del atún), ¿deberían gastarse los fondos en proteger las islas de turismo contra el calentamiento terrestre, posiblemente financiado por un impuesto sobre el turismo?
11. Dado que las Maldivas experimentan cada vez con más frecuencia la descarga ilegal de basura que produce daño al ambiente, ¿conduciría la imposición de una política en las islas de turismo que las obligue a comprimir y quemar su propia basura, a gastos de vacaciones prohibitivos, obligando a que los turistas se dirijan a otros lugares?

**P.** *Considere un país propenso a desastres que usted conozca. Identifique un bien de importancia que sea vulnerable al daño de un desastre. Describa una inversión de mitigación que podría reducir las consecuencias relacionadas al desastre. Estime su costo y lo que se podría ahorrar.*

**R.** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



### **Conclusión**

La Segunda Parte ha ofrecido varios escenarios de desastre específicos. Cada uno de estos escenarios es realista y se han tomado de la experiencia mundial real del autor. Cada escenario tiene sus propias dinámicas internas y soluciones potenciales. Esto sugiere que cada desastre enfrentado por el analista político es un evento único que requiere soluciones únicas.

El punto importante, sin embargo, es que cada escenario, cuando se analiza desde un punto de vista económico, tiene soluciones alternativas y cada una de estas soluciones tiene ventajas y desventajas. Cuando no se identifican las alternativas y sus consecuencias económicas intencionadas y no intencionadas, se deja al analista político y al responsable de tomar decisiones en una posición poco envidiable ya que tienen pocas elecciones y un entendimiento relativamente limitado de los posibles resultados de las intervenciones propuestas.

La importancia del análisis económico es el marco analítico, es decir, la pregunta formulada por el analista. Qué debe hacerse inmediatamente, qué puede esperar, y qué no debe hacerse—estas son las preguntas claves.

*Cuando no se identifican las alternativas y sus consecuencias económicas intencionadas y no intencionadas, se deja al analista político y al responsable de tomar decisiones en una posición poco envidiable ya que tienen pocas elecciones y un entendimiento relativamente limitado de los posibles resultados de las intervenciones propuestas.*



# 3

## OPCIONES DE FINANCIAMIENTO

*Después de leer esta sección y completar los ejercicios usted podrá:*

- *Describir ocho tipos diferentes de herramientas financieras creativas que pueden usarse para destacar la recuperación del desastre y pagar el financiamiento de proyectos de recuperación.*
- *Identificar algunos de los aspectos contraproducentes de varias herramientas productivas de financiamiento.*

Aunque el socorro, la rehabilitación y la mitigación de desastres puede ser valiosa del punto de vista económico, social y moral, es necesario tener dinero en efectivo que permita su ejecución. Como es muy probable que el dinero sea limitado, los responsables de las políticas deben identificar y dar prioridad a los proyectos. Una vez que se tiene una idea del monto del financiamiento requerido para poner en marcha el plan de socorro, rehabilitación o mitigación, se podrá entonces revisar las opciones de financiamiento para determinar la balanza de divisas extranjeras y el costo de moneda local con que se deberá contar.

A continuación se revisan ocho alternativas y posibilidades complementarias para crear un financiamiento relacionado a desastres. Primero, se discute la vía financiera tradicional seguida en los países en desarrollo. Esto incluye típicamente ayuda de socorro de ONGs, seguida de ayuda bilateral y multilateral. Después de esta discusión se revisan siete tipos separados de posibilidades de “financiamiento creativo”:

- Intercambio de deuda
- Fondos congelados
- Ayuda alimentaria triangular
- Fondos fiduciarios
- Seguro en caso de desastre
- Fondos rotativos
- Ayuda del Banco Central

### **La vía tradicional**

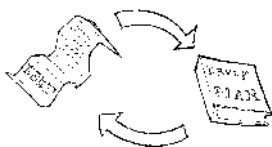
En casos en que el desastre requiere de ayuda de socorro inmediata, a menudo esta ayuda será financiada a través de la ONU, la Comisión Europea, socios comerciales bilaterales del país y ONGs tales como OXFAM o el Fondo para la Infancia. Sin embargo, es casi inevitable que el financiamiento a mediano plazo de un programa de recuperación de desastre tenga que ser parte de un programa de rehabilitación o plan de desarrollo nacional.

OBJETIVOS  
DEL ESTUDIOS

Dicho plan o programa detallará los objetivos globales del país, su base de recursos, las limitaciones principales de desarrollo, su estrategia de desarrollo general, estrategias del sector individual, un programa propuesto de inversión pública (PIP), propuestas de un plan de ejecución y propuestas de monitoría y evaluación subsecuentes.

Las discusiones para documentar un plan o programa a menudo tendrán lugar en reuniones de los principales donantes multilaterales o bilaterales. En dichas reuniones es probable que el Banco Mundial tenga preparado un “memorándum económico del país”, estableciendo los asuntos prioritarios que deberán ser abordados. Al mismo tiempo, es probable contar con estudios de los sectores con los cuales poder concentrarse en el sector financiero. Es también probable que el PNUD haya formulado una **cifra de planificación indicativa del país (IPF)**.

Suponiendo que se estima que los proyectos PIP propuestos son factibles, (bajo un marco aceptable de políticas macroeconómicas), se requerirá de fondos de subvención y préstamos de concesión para iniciar la ejecución del proyecto, aunque algunos asuntos deberán resolverse antes de que entre en vigencia el financiamiento de subvención o préstamo. En casos que requieren proyectos pilotos, antes del inicio del proyecto total los fondos estarán disponibles a través del **servicio de preparación de proyectos (PPF)** del Banco Mundial. También existen posibilidades con el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo Interamericano y el Banco de Desarrollo de Asia para darle un nuevo enfoque a los préstamos existentes que tienen como propósito la rehabilitación y reconstrucción.



*El intercambio de deuda ofrece un mecanismo por el cual el banco recibe una pequeña restitución sobre su desembolso de inversión inicial.*

### Intercambio de deudas

La mayoría de los principales bancos comerciales de los países desarrollados han tenido o tiene deudas en moneda dura de países del tercer mundo, especialmente América Latina. Es poco probable que estas deudas sean alguna vez pagadas en su totalidad. Algunos bancos han declarado como pérdidas irrecuperables un gran porcentaje de la deuda comercial pendiente. Otros, sin embargo, no pueden darse el lujo de hacer lo mismo debido al efecto que tendría en el estado de situación del banco. Aquellos que han suprimido la deuda, pero que todavía la mantienen en los libros, todavía tienen que enfrentar en el futuro el asunto de qué hacer con dicha deuda. El intercambio de deuda ofrece un mecanismo por el cual el banco recibe una pequeña restitución sobre su desembolso de inversión inicial.

En principio, si una organización no gubernamental (ONG), o una agencia internacional (digamos, ACNUR o UNICEF), pueden comprar la deuda comercial pendiente de un país específico a un descuento substancial, es decir, por una cantidad considerablemente inferior a su valor nominal, esta deuda puede enseguida ser pagada en moneda local con un tasa de conversión favorable para proporcionar financiamiento para operaciones de programa de parte de una ONG o una agencia internacional en un país afectado por un desastre.

El intercambio más frecuente a la fecha se ha relacionado al traspaso de patrimonio de tierra, como parte de políticas de alta prioridad encaminadas a (a) privatización, (b) expansión de infraestructura productiva o de la base de capital nacional, y (c) desarrollo del turismo. Dichas políticas tienden a ser

menos inflacionarias pero requieren nuevo dinero y socios con moneda dura local. Además, la deuda actual puede cambiarse por divisa extranjera incremental ganada o ahorrada a través de una producción doméstica aumentada en el futuro. Existe también un marcado interés en cambio de deuda para satisfacer necesidades básicas, entrenamiento local, aumentar la autosuficiencia, mejoramiento ambiental, abastecimiento de agua, salud infantil, desarrollo de la educación, reforestación y desarrollo del patrimonio.

El intercambio de deuda incluye cuatro pasos:

1. La aprobación se obtiene en principio del país deudor para efectuar el intercambio de deuda. Esto involucrará negociaciones con el Banco Central y Ministerio de Hacienda del país deudor. Estas dos instituciones deben estar de acuerdo en el tipo de cambio que se aplicará al convertir la deuda en moneda local, las condiciones de pago y el método y plazo para la utilización de los ingresos.

Las negociaciones también incluirán una ONG local o agencia internacional. Esta tercera institución recibirá fondos y administrará y acordará el programa y deberá ser de confianza desde el punto de vista de los donantes y autoridades tributarias en el país acreedor.

2. Se deberá identificar el instrumento de crédito y su plazo. El precio de mercado de la deuda pendiente se determinará ya sea mediante subasta o mediante el uso de mercados actuales donde la deuda del tercer mundo se compre y venda. En estos mercados, las deudas se venden bajo su valor nominal y existe la oportunidad de negociar reducciones adicionales de precio.

Los fondos para la adquisición de una deuda de parte de una ONG o agencia internacional pueden provenir de donación de un banco crediticio, venta a precio preferencial, donación de efectivo para compra de deuda o alguna combinación de los tres sistemas. La solución final deberá considerar las posiciones contables e impuestos de las diversas partes en los países acreedores y deudores. Aunque los bancos comerciales desean obtener ingresos aceptables sobre los préstamos pendientes, también pueden acordar a recibir ingresos indirectos en forma de relaciones públicas positivas más bien que ganancias financieras directas.

Como parte de la conversión de la deuda tal vez se emitan bonos pagaderos en moneda local o pagos en efectivo, o una combinación de ambos. La emisión de bonos sirve para asegurar que se disminuya a un máximo el efecto inflacionario del cambio de deuda.

3. El título de la deuda debe ser traspasado:
  - El título debe pasarse a la ONG en el país acreedor el cual puede enseguida donarlo a su ONG homóloga en el país deudor.
  - La ONG del país acreedor puede donar fondos a la ONG del país deudor para adquirir la deuda.
  - La deuda puede ser donada directamente a la ONG del país deudor con objeto de retenerla a nombre de la ONG homóloga en el país acreedor.
  - El título puede traspasarse a una agencia internacional.

4. Es importante atender que el programa de acción de la ONG/agencia internacional sea puesto en práctica según un programa aceptado de ejecución.

Como ejemplo, consideremos el primer **cambio de deuda por preocupación ambiental**, que se puso en práctica en Bolivia en 1987. El grupo Conservación Internacional compró la deuda del banco comercial de Bolivia de US\$ 65.000, usando el Citibank como su agente. La deuda se compró a un descuento de aproximadamente el 85% de su valor nominal, es decir, a 15 centavos de dólar. Conservación Internacional acordó cancelar la obligación de Bolivia para pagar la deuda de US\$ 65.000 a cambio de un acuerdo del gobierno boliviano de:

- Otorgar protección legal máxima a más de 4 millones de hectáreas de bosque tropical y prados.
- Crear un fondo operacional, en moneda local, para manejar esta área, de un valor de US\$ 250.000, compuesto de una contribución directa de US\$ 100.000 del gobierno boliviano y US\$ 150.000 de USAID, de sus fondos de moneda local PL480.
- Establecer una comisión nacional responsable de poner en práctica el programa ambiental.
- Administrar el fondo operacional a través del Ministerio de Agricultura boliviano y una ONG, nombrada por Conservación Internacional.

Hay **desventajas** específicas asociadas con el **intercambio de deuda**. Lo ideal sería que (a) generaran fondos adicionales nuevos que de otra manera no estarían disponibles, y/o (b) aumentaran la eficiencia en el uso de los fondos existentes que ya se han programado. Los intercambios de deuda no son útiles si no existe una ONG en un país deudor, si la agencia internacional involucrada no funciona eficientemente en el país, o si el intercambio no cumple con los objetivos del gobierno del país deudor y las ONGs/agencias internacionales participantes.

El valor de los intercambios dependerá también de los costos de oportunidad asociados con las inversiones alternativas, posibles fluctuaciones en el tipo de cambio y los efectos inflacionarios de dichos intercambios en el país deudor. Las ventajas y desventajas de intercambio de deuda las discute Greene, particularmente cuando afectan a las ONGs.

Ningún intercambio de deuda como solución es capaz de duplicarse en todos los países. Aunque todos los intercambios son especiales y dependen de negociaciones creativas y flexibles, existe una variedad de problemas comunes:

1. Todas las partes deben estar convencidas de que dichas transacciones sean consistentes con las prioridades de gastos existentes a corto y largo plazo.
2. Existirá la necesidad de evitar costos adicionales en marcha o periódicos asociados con el programa de gastos.
3. Los intercambios deben ser compatibles con las regulaciones que cubren la operación de las ONGs y agencias internacionales tanto en el país deudor como en el acreedor.
4. Los intercambios deben generar recursos adicionales substanciales para justificar la distribución del tiempo del escaso personal fuera de los programas actuales.

*Ningún intercambio de deuda como solución es capaz de duplicarse en todos los países. Todos los intercambios son especiales y dependen de negociaciones creativas y flexibles.*

5. Los intercambios complejos requieren de personal económicamente sofisticado en el país deudor durante varias de las diferentes etapas.
6. Podría ser necesario esclarecer asuntos relacionados a obligaciones tributarias de los bancos participantes, ONGs y agencias internacionales.
7. El intercambio puede ser inflacionario.
8. Es posible que el banco comercial en el país acreedor desee estructurar el cambio de tal manera que no se vea enredado en asuntos administrativos costosos.
9. Es probable que el uso de corredores de bolsa, comerciantes en volumen y abogados comerciales experimentados como intermediarios en la negociación del intercambio sea costoso, aunque hay ejemplos en que servicios pertinentes ofrecidos por estos profesionales han sido prestados gratuitamente, o a un costo nominal.

**P.** *Escoja un país que usted conozca. ¿Tiene este país una deuda comercial pendiente que no pueda pagarse y que probablemente nunca la podrá pagar en su totalidad? Identifique un proyecto que podría ser apropiado para un “intercambio de deuda”?*

**R.** \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_



### **Fondos congelados**

Como en Africa no existe una gran exposición a deuda de banco comercial, la atención para usar intercambios de deuda en esa región es inferior que en América Latina. Una alternativa de intercambio de deuda más apropiada para Africa se refiere a los “fondos congelados”. Los fondos congelados generalmente pertenecen a inversionistas privados, (por ejemplo, quienes han dado garantías de crédito de exportación), quienes inevitablemente deberán estar a la espera hasta tener disponibilidad de divisa extranjera. El intercambio de fondos congelados es posible cuando un gobierno de un país deudor aprueba la repatriación de dividendos o patrimonio, pero en la práctica no es capaz de facilitar dicha decisión ya que no hay disponibilidad de la divisa extranjera necesaria.

Estos fondos congelados, por lo tanto, sólo útiles en el país deudor como medio de financiar gastos en moneda local. Los principios para “liberar” dichos fondos son similares a aquellos relacionados al “intercambio” de una deuda comercial pendiente, pudiendo adquirirse mediante donaciones, venta secundaria o subasta. Se estima que actualmente los fondos congelados ascienden a varios miles de millones de dólares de los Estados Unidos en todo el mundo.



*En las transacciones triangulares se combinan dos formas de ayuda y comercio: la divisa extranjera se ofrece al país abastecedor mientras que la ayuda se entrega al país beneficiario*

Los fondos congelados pueden también ser el resultado de restricciones impuestas por los países donantes en el uso de las utilidades que resultan de ventas concesionales u otros programas de ayuda. Por ejemplo, después de un terremoto en Dhamar, Yemen en 1982, Estados Unidos se comprometió a una venta de granos PL 480 al gobierno de Yemen. Estados Unidos vendió grano al gobierno de Yemen quien a su vez lo vendió a los consumidores. La agencia USAID exigía que todas las ganancias de la venta del grano fuesen depositadas en una cuenta del Banco Central de Yemen y que estos fondos fuesen usados para financiar la reconstrucción de viviendas después del terremoto.

### **Ayuda alimentaria triangular**

Los países donantes y beneficiados y las agencias de ayuda alimentaria muestran cada vez mayor interés en la creación de medios para utilizar el alimento producido en un país en desarrollo con objeto de ofrecer ayuda a otro país en desarrollo.

Entre 1983 y 1988, las transacciones de este tipo aumentaron desde 443.000 toneladas a casi 1.2 millones de toneladas equivalentes en grano. Estas transacciones crecieron desde un 4.5% a 8.9% del total de la ayuda alimentaria en cereales durante el mismo período. En la región sub Sahara africano, durante el mismo período, dichas transacciones aumentaron de un 9.4% al 24.6% de toda la ayuda alimentaria de esa región, y de un 64% a un 77.4% de todas las transacciones mundiales. La forma de transacción más generalizada ha sido la **transacción de ayuda alimentaria triangular** o TFAT. La TFAT puede, en principio, generalizarse a cualquier producto que sea apropiado; por ejemplo, forraje animal, cemento o carbón.

En las transacciones triangulares, una agencia donante compra alimento con dinero efectivo de su presupuesto para ayuda alimentaria en un país en desarrollo para ser embarcado a otro país en desarrollo donde se use como ayuda alimentaria. Esto difiere de la ayuda alimentaria brindada por un donante de sus propias reservas de alimentos o de su compra de un país exportador desarrollado o del mercado internacional libre. En las transacciones triangulares se combinan dos formas de ayuda y comercio: la divisa extranjera se ofrece al país abastecedor mientras que la ayuda se entrega al país beneficiario.

En caso de operaciones trilaterales (o trueque), en vez de comprar alimentos con dinero efectivo, un donante ofrece un producto alimentario el cual se intercambia en un país en desarrollo por un producto alimentario diferente el cual es embarcado, usualmente a costas del donante, a otro país en desarrollo donde se usa como ayuda alimentaria.

Dicha transacción combina dos formas de ayuda: el país de origen tiene beneficios de divisa extranjera por no tener que comprar comercialmente los productos alimentarios brindados con el intercambio, menos el valor del producto intercambiado, mientras que el país beneficiario recibe la ayuda alimentaria. Este tipo de transacción tiende a ser usado especialmente por los donantes exportadores de grano con limitada flexibilidad para usar sus presupuestos de ayuda alimentaria para comprar productos en los países en desarrollo.

Los donantes usan las operaciones triangulares para fortalecer los programas de ayuda alimentaria ya que dichos programas aumentan la eficacia en función de los costos, aceleran la entrega y brindan productos

alimentarios que están más de acuerdo con los hábitos y costumbres alimenticias de los beneficiarios. Los donantes también utilizan dichas operaciones alimentarias para intensificar el desarrollo económico. La demanda adicional estimula el aumento en la producción de alimentos y estimula el comercio interior y entre otros países.

La ayuda alimentaria de este tipo puede involucrar transacciones triangulares, operaciones trilaterales, compras locales, intercambio de alimentos o acuerdos de intercambio o trueque, operaciones que tienen dos características comunes: Primero, usan el alimento de un país en desarrollo en operaciones de ayuda alimentaria y segundo, en muchos casos, usan los productos o recursos financieros presupuestados de los donantes específicamente destinados para operaciones de ayuda alimentaria.

También existen otros tipos de transacciones. La compra local de productos alimentarios se efectúa con dinero efectivo del presupuesto para ayuda alimentaria de las agencias donantes y los productos comprados se utilizan como ayuda alimentaria en el mismo país. Bajo **intercambios/trueques locales**, un producto (digamos, trigo) ofrecido por un donante a un país beneficiario se intercambia por otro productos (digamos, maíz) disponible en ese país, el cual enseguida se usa en un proyecto o programa de desarrollo de ayuda alimentaria en el mismo país. Las transacciones locales siguen siendo pequeñas en comparación con las transacciones triangulares.

Entre los beneficios de las transacciones triangulares y trilaterales se cuenta:

- Estimulación de un aumento en la producción alimentaria al crear mayor demanda.
- Promoción de exportación y aumento de entrada de divisa extranjera.
- Fomento del comercio interno y entre países y seguridad de alimentos.
- Apoyo de estrategias alimentarias y planes y programas para asegurar alimentos ayudando a los países a manejar excedentes ocasionales de alimentos.
- Estimula el mejoramiento del transporte, almacenamiento y logística.
- Fortalece el manejo y administración de alimentos.
- Ayuda en la reestructuración y liberalización de mercados.

Entre las desventajas en el uso de TFATs se incluye:

- Grandes fluctuaciones en producción y falta de información fidedigna, lo cual dificulta la planificación anticipada.
- Transporte, almacenamiento y otro tipo de logística inadecuados, así como control, manejo y administración de calidad deficiente, lo cual dificulta el establecimiento de programas de ejecución responsables.
- La disposición inmediata de excedentes que sobrepasen el nivel actual de demanda efectiva puede inducir a los países a invertir en forma inadecuada e ineficiente el almacenaje y reservas.

Experiencia anterior ha indicado que las operaciones TFAT son complejas y que su puesta en práctica debe ser monitoreada cuidadosamente. Es necesario distinguir entre sus efectos en los países que abastecen y los que reciben y entre las operaciones de emergencia y las actividades de desarrollo. Se le debe prestar más atención al comercio de productos fuera de la categoría de granos, especialmente legumbres y otros alimentos comerciables secundarios para complementar los cereales en la canasta de ayuda alimentaria.

*Las transacciones deberían, con mayor frecuencia, ser conducidas directamente con pequeños productores a través de organizaciones agrícolas, transfiriéndoles así los beneficios a ellos, y de ese modo estimulando una mayor producción.*

Los precios de las TFAT deben tener relación con los precios del mercado y operar dentro de una franja de precios de paridad de importación/exportación, considerando fluctuaciones en el mercado mundial de productos y divisa extranjera. Se debe encontrar una fórmula de fijación de precios para disminuir los efectos de movimientos de precio volátiles a corto plazo para contratos que deberían demorar 6 a 12 meses en completarse. Cuando se hace un compromiso a futuro para comprar productos alimentarios durante un número de años en un país de origen, se debe incluir una cláusula de negociación en el contrato, el cual, mientras confirma la intención de compra, debería contener una cláusula para revisar periódicamente los precios de compra.

Se debe prestar especial atención a los costos de administración de las transacciones triangulares. Esto asegurará que no se pierda un tiempo innecesario en obtener cantidades relativamente pequeñas de alimentos de exportadores no habituales a través de rutas de entrega que no son normalmente parte del comercio oficial.

Aunque las transacciones de ayuda alimentaria han tenido éxito en transferir recursos a los países abastecedores en desarrollo, estas se han efectuado principalmente a través de canales de mercados estatales auxiliares que a menudo incurren en altos costos debido a operaciones ineficientes. Las transacciones deberían, con mayor frecuencia, ser conducidas directamente con pequeños productores a través de organizaciones agrícolas, transfiriéndoles así los beneficios a ellos, y de ese modo estimulando una mayor producción. Se pueden lograr mayores beneficios de desarrollo al combinar la asistencia financiera y técnica con la ayuda alimentaria.

Desafortunadamente, el financiamiento de compra adicional de alimentos en los países abastecedores en desarrollo puede experimentar políticas agrícolas inapropiadas conducentes a una dependencia en los programas de ayuda alimentaria triangular para estimular un aumento en la producción y comercio de alimentos. La fijación de precios inapropiada de las transacciones de ayuda alimentaria y de compras locales puede crear distorsiones en la protección y asignación de recursos que no son consistentes una vez que termina la ayuda alimentaria. La estimulación del comercio regional subvencionado por operaciones de compra de ayuda alimentaria puede resultar en una desviación del comercio que opera contra una ventaja comparativa. Una sustitución de ayuda alimentaria por ayuda financiera podría, por lo tanto, tener lugar sin darle mayor consideración dado el costo de oportunidad de dicha sustitución.

**P.** *¿Cuáles son algunos de los beneficios de la intervención triangular de ayuda alimentaria?*

**R.** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



## Fondos fiduciarios

La propuesta de Brady de 1990 para reducir la deuda en los países en desarrollo fue consolidada por una iniciativa del Presidente Bush en junio de 1990. Su estrategia “Empresa para las Américas” destinada a perdonar la deuda se prestó para darle gran apoyo al uso de intercambios de deudas comerciales. Además, el acuerdo para reducir el volumen de la deuda pendiente garantizada por el estado tenía como condición la introducción de reformas políticas, tales como acuerdos estructurales, tendencia hacia precios del mercado libre, privatización y escasa importancia del estado auxiliar. La iniciativa de Bush también propuso la creación de fondos fiduciarios con preocupación en el medio ambiente, los cuales podrían financiarse con interés pagado en moneda local sobre préstamos reestructurados de instituciones de crédito de los Estados Unidos.



Los fondos fiduciarios que se han establecido hasta la fecha generalmente han estado bajo la administración de la ONU, y la CE los está considerando con gran interés. Algunos donantes no están en condiciones de establecer programas bilaterales propios, ya sea porque no conocen el país suficientemente o porque el tamaño del programa donante sería demasiado pequeño para justificar el costo involucrado en su desarrollo y administración. El fondo fiduciario establece un mecanismo de financiamiento al cual dichos países pueden contribuir sin la necesidad de crear un programa de desarrollo local.

En tales casos, el fondo servirá para asegurar un aumento en el volumen global y calidad de la ayuda.

Los fondos fiduciarios tienen varias características:

1. Ofrecen una fuente flexible de financiamiento para desarrollo, la cual puede usarse para el diseño de proyectos y también para la preparación de documentos del programa y políticas.
2. Representan un mecanismo nuevo para compartir costos, ya que los programas de muchos donantes son relativamente limitados y suficientes para permitir sólo el financiamiento de proyectos pequeños, a menudo con un limitado impacto y a nivel local.
3. Ofrecen un medio alternativo para promover formas multilaterales y bilaterales de cooperación de desarrollo.
4. Mejoran la calidad de la ayuda recibida, ya que se le da mayor importancia a los programas orientados a favorecer las relaciones con los donantes, extendiendo el apoyo de los donantes a programas de actividad del sector o de sectores múltiples, y se alejan del financiamiento de proyectos.
5. Actúan como centro para propósitos específicos, resultantes del llamado internacional, particularmente después de un desastre nacional o del sector.

## Seguro en caso de desastre



Los programas de seguro pueden ser herramientas eficientes para brindar ayuda en las secuelas de un desastre y para promover actividades de mitigación.

Aunque muchos países en desarrollo no tienen planes integrados de seguro contra desastres, el seguro ha sido una estrategia para la recuperación y mitigación de desastres por más de un siglo. Hay un marcado interés en el seguro como medio de restringir las responsabilidades del gobierno en caso

de un desastre y como una herramienta para asegurar el cumplimiento de los códigos de construcción y otras medidas de mitigación.

Cuando existen programas de seguro, el daño material puede reemplazarse con mayor rapidez; los sobrevivientes del desastre tienen mayores perspectivas de reconstruir sus hogares y negocios ya que tendrán dinero efectivo de sus pólizas de seguro y no tendrán que esperar otros tipos de ayuda.

El seguro permite que el riesgo se disemine en una comunidad más grande. La carga de los más afectados es reducida por aquellos que han sido afectados con menor gravedad y que toleran parte del costo (mediante el pago de primas). También permite que el costo se distribuya durante un período más largo de tiempo. El seguro, por supuesto, no reduce el impacto físico, sino más bien reduce el impacto psicológico de un desastre al aliviar la incertidumbre que significa la recuperación financiera.

Es necesario recordar varios puntos importantes respecto al seguro. Primero, se puede tomar seguro de casi todas las cosas, siempre que la prima sea proporcional al riesgo involucrado. Segundo, aunque el seguro se puede tomar para cubrir la pérdida total de un bien—ya sea un bien estructural, una cosecha anual, una población ganadera o de peces, o una plantación—la indemnización generalmente es por una pérdida parcial, más bien que por el valor total de la pérdida. Tercero, el seguro es un negocio comercial, es decir, su intención es recibir ganancias y, por lo tanto, una compañía aseguradora no está obligada a ofrecer seguro.

Se ha comprobado que las pólizas de seguro contra desastres son factibles para varias amenazas incluyendo, inundaciones, tormentas tropicales y terremotos. Sin embargo, los desastres mayores pueden ser extremadamente costosos para compañías de seguro individuales. Por esta razón, se ha comprobado recientemente que los programas de reaseguro, que permiten una extensión aún mayor de los riesgos, son esenciales.

La siguiente discusión se centra en un tipo de seguro específico—seguro de cosecha—como medio para entender los asuntos generales implicados en el seguro de desastres.

El seguro de cosechas puede ser una fuente de financiamiento con la cual financiar la rehabilitación posterior al desastre. El potencial para usar este tipo de financiamiento es notable, ya que el seguro todavía no es muy usado en los países en desarrollo. Por ejemplo, en los 54 países de África y del Cercano Oriente, sólo 12 han introducido planes de seguro de cosechas.

Existen dos niveles de “desastres” en la seguridad de alimentos en la agricultura de los países en desarrollo donde el seguro podría usarse en forma más amplia.

### RESPUESTA (de la página 46)

Las transacciones de ayuda alimentaria triangular pueden estimular la producción de alimentos; promover la exportación; ayudan a manejar un ocasional exceso de alimentos; mejoran los sistemas de control de alimentos; promueven la seguridad de alimentos del país y entre países.

**Primero**, debería haber un déficit en la producción nacional de cultivos de alimentos que requiera que el gobierno use las escasas divisas extranjeras para mantener la seguridad nacional de alimentos. Aunque los países en desarrollo pueden superar esta inseguridad en la fuente de alimentos aumentando su gasto de divisas extranjeras en la importación de alimentos, esto puede afectar al desarrollo económico global. Los proyectos de seguridad de alimentos deben, por lo tanto, enfrentar las fluctuaciones en gastos de importación de alimentos. Los objetivos de los proyectos de seguridad/seguro de alimentos creados por Konandreas, Huddleston y Ramangkura son permitir que los países en desarrollo establezcan su consumo alimenticio e importación de alimentos.

**Segundo**, se puede usar el seguro para apoyar el ingreso del pequeño agricultor que ha sido reducido como resultado de una producción deficiente causada por un desarrollo natural o provocado por el hombre. Información adicional sobre las posibilidades de usar seguro para compensar las implicaciones financieras del desastre se puede encontrar en el Compendio de Seguro de Cosechas para 1991 de la FAO, el cual contiene:

- Un resumen mundial de seguros de cosechas disponibles, con análisis de riesgos asegurados, cantidad asegurada, deducibles, reaseguro, evaluación de la pérdida, cosecha asegurada y participación obligatoria o voluntaria. (Un ejemplo de países seleccionados aparece en la Figura 3).
- Informes regionales que resumen la naturaleza del seguro de cosechas disponibles en cada región con estadísticas regionales de resultados de seguro de cosechas.
- Informes de países detallando estructuras de seguro de cosechas y planes representativos de seguro de cosecha. (Resumido para Bangladesh en la Fig. 4).

Con objeto de que las compañías aseguradoras puedan ofrecer cobertura contra riesgos a los agricultores y todavía puedan seguir establecidos comercialmente, es necesario considerar una serie de asuntos de las pólizas, entre los que se cuenta:

1. La elección y número de riesgos contra los que se asegurará así como el número y tipo de cultivos
2. Si la cobertura será individual, por área o grupo
3. El período de la cobertura, es decir, toda la estación de cultivo o una etapa específica de crecimiento
4. Si el seguro debe ser controlado por el estado, con fondos privados y económicamente independiente; o una mezcla de público y privado.

Recientemente, se ha visto que el seguro de cultivo contra riesgo múltiple controlado por el sector público ha sido un costoso fracaso. Esto se debe al alto costo administrativo y a la inhabilidad de tendencia política de parte del gobierno para cobrar primas justas y aplicar ajustes de pérdida imparcial. Las conclusiones de la FAO respecto al seguro de cultivos sugiere lo siguiente:

- Muchos gobiernos no están en posición de ofrecer subsidios abundantes al seguro de cultivos. Muchos planes de seguro deberían, por lo tanto, ser privados. El organismo alternativo de gobierno auxiliar sólo puede tener éxito si tiene independencia completa de la influencia política respecto a la fijación de primas e indemnizaciones y ajuste de pérdidas.

**Figura 3**

*Proyectos de seguro de riesgo múltiple*

País	Cosecha asegurada	Cobertura de riesgos múltiples	Voluntario	Índice de pérdida en % de cinco años				
ALBANIA	trigo, maíz, arroz	granizo, tormenta, lluvia torrencial, tormenta de viento, inundación, ciclón, nieve, hielo	voluntario pero obligatorio para empresas estatales	90	81	174	86	
AUSTRALIA	bananas	ciclón, tormenta, inundación, plagas, enfermedades, otros eventos naturales	automático					
AUSTRALIA	manzanas, peras	congelamiento, incendio, granizo, viento, inundación, tormenta, quemadura de sol, sequía	obligatorio	211	116	89	151	37
BANGLADESH	trigo, arroz, caña de azúcar, yute	inundación, sequía, ciclón, granizo, plaga, enfermedades	voluntario	441	596	61	879	321
BARBADOS	caña de azúcar	incendio, huracán, terremoto, inundación, disturbios, huelgas, vandalismo	voluntario	197	54	4	13	4
BRASIL	cereales, raíces y tubérculos, legumbres, caña de azúcar, frutas, vegetales, uva de vino, planta textil	incendio, inundación, tormenta de viento, granizo, exceso de lluvia, sequía, congelamiento, plaga, enfermedades, cambio dramático en temperatura	voluntario	172	81	81	13	
CANADA	programa colectivo para forraje, cereales, miel	congelamiento, granizo, exceso de viento, huracán, exceso de humedad, calor, congelamiento del terreno, inundación, sequía, nieve, plagas, enfermedades	voluntario	33	23	164	18	151
CANADA	38 cosechas incluyendo: girasol, semilla de naba, mostaza, remolacha, leguminosas, alfalfa	congelamiento, granizo, viento, inundación, exceso de lluvia, sequía, plagas, enfermedades, exceso de calor	voluntario	22	162	369	91	78
COSTA RICA	cereales, legumbres, vegetales y melones, frutas, raíces y tubérculos, planta textil	sequía, exceso de lluvia, inundación, viento, ceniza volcánica, plagas, enfermedades, granizo	semiobligatorio	79	37	80	692	247
CHIPRE	deciduos, uvas, cereales, papas, cítricos, planta forrajera	sequía, congelamiento, inundación, moho (cereales)	obligatorio	135	90	10	61	
REPUBLICA DOMINICANA	arroz, frijoles, maíz, cacahuetes, yuca, sorgo	ciclón, sequía, terremoto, inundación, exceso de lluvia, granizo, tornado, incendio, plagas, enfermedades	voluntario, pero obligatorio para aquellos con préstamos					
HUNGRÍA	todas las cosechas sin recoger, viñas, frutales	incendio, granizo, inundación, daño congelamiento	voluntario	92	125	82	191	
INDIA	trigo, maíz, arroz, mijo, legumbres	todo tipo de riesgos	voluntario; obligatorio con crédito	216	261	1.034	896	826
ISRAEL	vegetales, frutas, cacahuetes, algodón, aves, lechería, acuicultura	granizo, congelamiento, tormenta, calor, inundación, pájaros, lluvia, frío	principalmente obligatorio	52	148	72	60	
JAPÓN	arrozales, trigo, papas, té, soya, frijoles, frijol colorado, caña de azúcar, betarraga, frutos desecados	incendio, granizo, viento, inundación, exceso de lluvia, sequía, nieve, plagas, enfermedades, terremoto, erupciones volcánicas, plagas	obligatorio para el arroz, trigo y cebada, voluntario para los otros	15	152	28		

Informe de proyecto representativo de seguro						
PAÍS	BANGLADESH	Nombre compañía	Sadharan Bima Corp.	Hoja N°	1	
Cultivo(s) en terreno asegurado	Trigo, arroz, caña de azúcar, yute					
Riesgos cubiertos para estos cultivos	Riesgo múltiple: inundación, sequía, ciclón, granizo, plaga, enfermedad, insectos					
Asegurado	Individual	Voluntario u obligatorio	Voluntario	N° de asegurado		
Base de cantidad asegurada	Estimación de producción potencial del cultivo					
Detalles de deducible o exceso	Deducible, 10% de cantidad asegurada					
Base cálculo de prima	Interés específico cobrado sobre 80% del valor del cultivo					
Apreciación automática	Ninguna					
Tipo de vinculación	Bancos y organizaciones de crédito, Ministerio de Agricultura, B.R.D.B. y bancos comerciales nacionalizados					
Medios de reaseguro	Ninguno					
Tipo de reaseguro	N/A					
Tasador de pérdida	El comité tasador de pérdida del funcionario de extensión agrícola local, representante de agencia crediticia, más la persona de la Sadharan Bima Corporation					
Procedimiento para tasar la pérdida	Estimación visual y corte del cultivo según las necesidades					
Año	Prima	Suma total	Total	Prima	Pérdida	Pérdida
1990	330.275	9.735.308	1.455.456	3.39	15.0	440.7
1989	228.212	6.348.384	1.364.965	3.59	21.5	598.1
1988	1.021.132	2.948.536	620.373	34.63	21.0	60.8
1987	42.074	1.686.481	285.805	2.49	16.9	679.3
1986	41.109	1.108.400	131.874	3.71	11.9	320.8
1985	103.582	2.599.909	482.683	3.98	18.6	466.0
Notas: Unidad monetaria = Taka de Bangladesh						

**Figura 4**
*Informe de proyecto representativo de seguro*

- A pesar de lo atractivo de ofrecer cobertura contra todo riesgo, el seguro de cultivo es más factible en una base de riesgo limitado, siempre que aborde las preocupaciones principales de los agricultores.
- Un plan que incluya al pequeño agricultor debe ser obligatorio. Es posible diseñar un programa voluntario para agricultores mayores, pero las economías de escala deben ser tales que el asegurador pueda afrontar el nivel de supervisión de terreno necesaria para evitar que la selección sea negativa.
- Los cultivos comerciales se prestan con mayor facilidad al seguro. Es extremadamente difícil asegurar los cultivos de alimentos plantados a niveles de subsistencia o no comerciales. El pago por cultivos perennes debe basarse en la pérdida de la producción de sólo una estación.
- Las transacciones financieras entre el asegurador y los agricultores asegurados no son de ninguna manera frecuentes. Esto significa que los aseguradores deben tratar de establecer vínculos, cuando sea posible, con organizaciones o empresas que actualmente ya tienen relaciones financieras con agricultores, de modo que las transacciones pueden efectuarse a un costo mínimo.
- No hay atajos en un ajuste de pérdida solvente. Es necesario tener una presencia adecuada en el terreno, de preferencia en forma de agrónomos expertos que asuman un papel supervisor junto a personas menos calificadas que efectúen las evaluaciones de terreno.
- Debe mantenerse un estrecho contacto con los reaseguradores con objeto de asistir en programas de acomodación de modo que el reaseguro (que normalmente es esencial a medida que crece la cartera de valores) pueda ser arreglado con facilidad.
- La educación pública es importante en un programa de seguro. Los aseguradores deben usar programas de educación y el material de publicidad con objeto de asegurar que su clientela obtenga una ventaja total del servicio de seguro ofrecido. Esto también servirá para evitar situaciones donde los agricultores creen expectativas irreales respecto a los beneficios que los programas de seguro puedan brindar.

**P.** *¿Por qué son los programas de seguro parte de un programa de manejo de desastre potencialmente importante?*

**R.** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



## Fondos rotativos

Aunque habrá disponibilidad de fondos a nivel nacional de parte de agencias de socorro, multilaterales y bilaterales cuando ocurra un desastre, algunos de estos fondos deberán canalizarse a grupos familiares afectados por el desastre a nivel local, para ayudarles a reconstruir sus casas, reemplazar sus bienes domésticos y volver rápidamente a un trabajo que produzca ingreso. Es probable que el capital inicial de este tipo provenga de la creación de un programa de crédito de fondos rotativos, operados a través del gobierno, del sistema bancario formal o a través de ONGs locales o internacionales.

Cuando fuese posible, es preferible usar clubes de ahorro existentes a nivel comunal, por ejemplo los “tontines” que existen en Togo y Camerún. La creación de un fondo rotativo también puede contar con la creación de un movimiento cooperativo de ahorro y crédito a nivel local el cual, con el tiempo, se podría replicar nacionalmente. Las cooperativas de ahorro y crédito ofrecen una función de préstamo en el sitio mismo, que a menudo faltan en los programas existentes de crédito formal de gobierno ubicados fuera de las aldeas.

Las cooperativas de ahorro y crédito comunales tienen una ventaja adicional sobre el gobierno o los programas de crédito relacionados a proyectos. Por ejemplo, se reduce el costo y tiempo requerido para procesar un préstamo, porque las cooperativas de ahorro y crédito están centralmente ubicadas. La lealtad del prestatario cooperativo de ahorro y crédito a sus colegas socios y ahorristas promueve una alta circulación y un bajo nivel de morosidad. Otra ventaja que tiene este tipo de financiamiento a nivel local es que generalmente está dirigido a pequeños agricultores y empresarios, que son quienes tienen la mayor probabilidad de ser más afectados en un escenario de desastre. También, la participación en dichos proyectos generalmente depende de individuos que participan en una forma muy simplificada de entrenamiento de contabilidad/comercial, lo cual aumenta en general las pericias administrativas comerciales.

Los programas de préstamo rotativo pueden ofrecer el capital necesario para la expansión y crecimiento del pequeño comerciante. Estos fondos sirven para capturar “dólares de socorro” que pueden usarse en forma continua para promover el desarrollo. Con subsidios por debajo del valor del mercado, las tasas de interés de dichos préstamos pueden ofrecer incentivos para la formación de nuevos negocios o para la expansión de negocios existentes.

## Ayuda del banco central

Es posible la cooperación regional y subregional como medio para obtener financiamiento externo. Por ejemplo, en América Latina y el Caribe, existen acuerdos entre el Banco Central, bajo el Convenio de Santo Domingo, que permite que el Banco Central de un país afectado reciba depósitos a corto plazo de otros Bancos Centrales para ayudar a aliviar la escasez temporal de dinero efectivo resultante del desastre.

*Otra ventaja que tiene este tipo de financiamiento a nivel local es que generalmente está dirigido a pequeños agricultores y empresarios, que son quienes tienen la mayor probabilidad de ser más afectados en un escenario de desastre.*



## Coordinación de la ayuda extranjera en un desastre

Después de haber identificado los requisitos de inversión para rehabilitación y socorro en caso de desastre, la ayuda extranjera debe ser coordinada antes y después de su llegada. Para esto se necesita que el gobierno establezca una base de datos de toda la ayuda que entra, la prometida y la existente. Una importante actividad para los preparativos son los protocolos para manejar el influjo de ayuda. Dicha unidad es necesaria si se quiere evitar algunas de las siguientes consecuencias contraproductivas de la ayuda y la asistencia concesional:

- La utilización y desembolso de la ayuda es a menudo mucho menor que la ayuda total comprometida, de modo que la ayuda tiende a acumularse.
- Frecuentemente llega demasiada ayuda, de tipo equivocado, en el momento equivocado, al lugar equivocado, del sector equivocado.
- Si la ayuda es en dinero efectivo, puede afectar negativamente la balanza de pago ya que se puede sobreestimar la posición verdadera de las reservas de divisa extranjera y tasa de cambio del país.
- Aunque la ayuda se acepta usualmente cuando es gratis, esta pueda desestabilizar seriamente: por ejemplo, la ayuda alimentaria puede cambiar los patrones de consumo, conducir a producción doméstica ineficiente y crear dependencia. También, es difícil monitorear el gasto del gobierno que ha sido financiado a través de fondos homólogos recaudados con la venta de la ayuda de alimentos.

**P.** Verdadero o falso: Es aceptable esperar hasta después de que ocurra el desastre para diseñar protocolos con objeto de manejar y coordinar la ayuda extranjera en caso de desastre.

**R.** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



### RESPUESTA (de la página 52)

Los planes de seguro contra desastre ofrecen una respuesta rápida a los mecanismos de financiamiento del sector privado para promover la recuperación y pueden usarse para inspirar esfuerzos de mitigación previos al desastre.

### RESPUESTA (de la página 54)

Falso. Los protocolos para coordinar la ayuda extranjera en caso de desastre deben formar parte de las actividades de preparación.

## RESUMEN

### *Puntos claves planteados en el módulo*

Desde el punto de vista del Banco Mundial, un desastre se identifica como un evento que trastorna gravemente la economía de un país, causando que este modifique substancialmente sus programas de inversión, (lo cual tendrá un impacto a largo plazo), y sus políticas económicas, (que probablemente tendrán un efecto sólo a corto y mediano plazo). Con objeto de disminuir al máximo dicho trastorno, es necesario evaluar opciones de políticas y alternativas de inversión, identificando también las prioridades.

Anderson sugiere que existen tres razones por las cuales la variable del “desastre” debería incluirse en forma más completa en el proceso de planificación de desarrollo. Primero, los desastres están vinculados a la pobreza, la cual aumenta la posibilidad de que una crisis se transforme en un desastre. Segundo, el desarrollo puede aumentar la tendencia al desastre: por ejemplo, (a) la industrialización puede conducir al desastre (p.ej., las emisiones tóxicas de Bhopal, la necesidad de encontrar terrenos para la descarga de desperdicios peligrosos y el uso de la contaminación de petróleo como método de negociación en tiempos de conflicto, (b) la rápida urbanización y los asentamientos humanos tal vez no estén totalmente protegidos contra actividad sísmica o inundación, y (c) el exceso de población puede conducir al deterioro ambiental y crisis. Tercero, los recursos para desarrollo a menudo se desperdician al no considerar la tendencia al desastre.

Sin embargo, aunque es correcto afirmar que la planificación del desarrollo debe tomar en cuenta en forma más completa la variable “desastre”, en práctica es extremadamente difícil establecer el balance más apropiado entre la inversión para la mitigación o la recuperación del desastre. Esto plantea dos puntos importantes para la planificación del desarrollo. Primero, el balance entre inversión para mitigación y recuperación será una función de prioridades, la cual, a su vez, variará entre los partidos políticos, los departamentos gubernamentales y los individuos. Segundo, da por sentado la duda de si los planificadores del desarrollo deberían intentar el “perfeccionamiento” después de que ha ocurrido un desastre. Es decir:

- ¿Debería usarse el desastre como una oportunidad para racionalizar la asignación de recursos entre y dentro de los sectores, con el criterio de cambiar el balance de consumo y producción de la economía?

o de otro modo,

- ¿Se debería permitir que la economía vuelva a sus funciones lo más pronto posible, dejando para más tarde el examen de las interrogantes de políticas claves sobre cual sería la mejor forma de remover cualquier distorsión de precio y abastecimiento?

Finalmente, se indican algunos puntos claves que probablemente quedarán sin resolver en el análisis económico, pero que son críticos para la ejecución exitosa de programas:

- ▣ El interesante proceso para determinar los derechos que identifiquen las familias que deberían ser elegibles para recibir subvenciones, alimentos y ayuda crediticia bajo un programa de rehabilitación y recuperación (basado en qué términos, y usando qué criterios).
- ▣ Decidir cómo las instituciones crediticias y el gobierno deben tratar la deuda pendiente al momento del desastre y si se debería aplicar un moratorio (por cuánto tiempo, y a quién se aplicaría).
- ▣ Establecer qué tipo de mecanismo debería establecerse para permitir que la gente a nivel local participara en la planificación y establecimiento de las prioridades.
- ▣ Determinar cómo debe monitorearse el proceso de rehabilitación y recuperación con objeto de disminuir al máximo las divergencias entre programas de trabajo físico y financieros aprobados y actuales.
- ▣ Decidir cuál es la mejor manera de coordinar la ayuda de donantes concesionales, incluyendo financiamiento retroactivo, para asegurar que los proyectos financiados internacionalmente se complementen más bien que compitan entre ellos.



## GLOSARIO

### **Ajuste estructural**

Un ajuste estructural se define como la intención para efectuar un cambio mayor en una economía. Su propósito es volver la economía a su estado saludable, mejorando su balanza de pago durante un plazo mediano, es decir, unos cinco años. Los principales instrumentos de política usados son incentivos para aumentar la producción, el ahorro y la inversión en los sectores público y privado, a la vez que se respaldan las políticas presupuestarias y monetarias.

### **Cifra indicativa de planificación**

Los programas regionales del PNUD son usualmente costeados durante un ciclo de cinco años. El nivel de financiamiento se define como la cifra indicativa de planificación (IPF). Le da al gobierno una visión amplia de los recursos disponibles del PNUD para propósitos de desarrollo.

### **Corporaciones auxiliares del estado**

En el período post guerra/post colonial, muchos gobiernos decidieron que ellos, más bien que el sector privado, deberían controlar áreas críticas de producción, distribución y fijación de precios estratégicas. Durante los años, las compañías controladas por el estado han evolucionado, (con un mínimo del 51% de sus acciones de propiedad), para producir energía, almacenar granos y distribuir el excedente alimentario. Dichas organizaciones son corporaciones auxiliares del estado.

### **Costo directo**

Costo directo es aquel costo inmediatamente adjunto para la adquisición de servicios y productos; p.ej., el precio de compra. El costo directo para la reconstrucción de un edificio, por ejemplo, representa el total de todo el material y costo de mano de obra para el proyecto.

### **Costo indirecto**

El costo indirecto se refiere a todo el costo asociado con cualquier producto o servicio más allá del valor intrínseco de la cosa misma. El costo indirecto para la reconstrucción de un edificio destruido por un desastre puede ser la pérdida de ingreso de los trabajadores del edificio que no han podido presentarse al trabajo o el personal de servicio encargado del cuidado del edificio.

### **Costo de oportunidad**

Costo de oportunidad es un término usado para capturar la idea de que si los fondos son gastados en una actividad, (p.ej., reparación de un edificio) aquellos mismos recursos no están disponibles para otro proyecto (p.ej., construcción de una escuela o clínica). La oportunidad de construir la escuela o la clínica se pierde cuando los fondos se usan en reconstrucción o reparación. Si se han tomado medidas de mitigación en la construcción del edificio, se reduce la posibilidad de tener que gastar el dinero en reparación o reconstrucción.

### **Costo de recurso doméstico**

Otro método a que se refiere Gittinger para evaluar entre las alternativas es examinar el costo de recurso doméstico (DRC) asociado con una inversión u operación. Los cálculos DRC requieren una estimación de recursos domésticos usados en ganar o ahorrar una unidad de divisa extranjera. Desde el punto de vista político, los recursos deben ser asignados sólo a aquellos productos o sistemas de producción donde existe una ventaja internacional comparativa.

### **Cuota de retribución interna**

La cuota de retribución interna (IRR) de una inversión es la segunda forma común de técnica DCF. La IRR muestra la retribución sobre el capital usado en una inversión. Suponiendo que no hay limitaciones presupuestarias, una inversión es aceptable cuando la IRR es mayor que o igual a la tasa de descuento escogida.

### **Modelos de consistencia económica**

Teóricamente, un precio se determina cuando la oferta es igual a la demanda. Los modelos de consistencia económica intentan de manera amplia romper la fuente de cualquier producto y muestra los grupos de la sociedad responsables de demandar ese producto. Generalmente se discuten dos categorías de modelos de consistencia: (a) los modelos de contabilidad nacional (SAM), muestran de donde proviene la producción y el ingreso, y cómo ha sido usado y gastado; y (b) los modelos de contabilidad de productos (CAM), que hacen lo mismo, normalmente para artículos alimenticios, pero expresados en términos de volumen y producto.

### **Modelo de estándar mínimo revisado**

El Banco Mundial ha producido un modelo de consistencia llamado modelo de estándar mínimo revisado (RMSM), cuyas suposiciones detrás de éste pueden adaptarse para satisfacer las circunstancias de los países individuales. Este modelo está usualmente disponible a cualquier país que desee usarlo. El modelo se basa en principios de contabilidad estándares y permite proyecciones de, por ejemplo, importaciones cuya consistencia debe ser verificada contra los cambios esperados en salida, consumo y ahorro.

### **Préstamos de concesión**

Todos los países requieren dinero para efectuar inversiones y cumplir con sus compromisos financieros. Este dinero se genera ya sea internamente, a través de ahorros, o se pide prestado externamente. Generalmente es imposible del punto de vista financiero que la mayoría de los países en desarrollo pidan prestado en mercados de capital internacional. Los

préstamos internacionales se hacen usualmente a tasas de concesión, es decir, por debajo de la tasa de interés del mercado, ofrecidos por instituciones multilaterales de préstamos tales como el Banco Mundial.

### **Programa de inversión pública**

Hay muchas actividades por las cuales el gobierno debe ser o decide ser responsable. Esto es especialmente cierto en los países más pobres, donde es probable que el sector privado carezca de recursos y capacidad de inversión adecuados. Estas actividades suelen incluir entrega de servicios del sector público tales como gas, electricidad, agua, transporte, salud y educación. Con el fin de asegurar que no se inicie ningún proyecto de inversión pública en estos sectores hasta no haberlo evaluado adecuadamente, es normal que se prepare un programa de inversión pública (PIP) de proyectos que han aprobado los criterios establecidos por el gobierno. Este procedimiento debe asegurar que sólo se inicien los proyectos de la más alta prioridad y, aún entonces, sólo cuando lo permitan los recursos presupuestarios.

### **Remesa de ingresos**

Las oportunidades de empleo en los países más pobres son generalmente limitadas. Las oportunidades de trabajo suelen estar en el extranjero, en países que son deficientes en mano de obra o suficientemente ricos para emplear mano de obra extranjera para que ejecute la producción básica y las actividades de servicio. Estos empleados extranjeros envían sus ingresos a sus familias que viven en sus países de origen. En muchos países, este tipo de remesa de ingresos puede sumar un porcentaje bastante substancial del ingreso total ganado por empleados nacionales.

### **Servicio para la preparación de proyectos**

Muchos proyectos del sector público pasan por un ciclo del proyecto, el cual tradicionalmente incluye la identificación, preparación, tasación, puesta en práctica, monitoría y evaluación. Aunque el gobierno podría identificar buenas ideas de proyectos, es a menudo un ejercicio costoso pasar a la segunda etapa, aquella de la preparación del proyecto. Sin este nivel de detalles, será difícil para la agencia financiera seleccionada decidir si presta el dinero para permitir que se ejecute el proyecto. El Banco Mundial tiene un servicio para la preparación de proyectos (PPF) que ayuda a los países a preparar los planes de sus proyectos. El PPF también puede estar disponible para permitir que el proyecto sea preparado como proyecto piloto, antes de preparar el proyecto en gran escala.

### **Técnicas de actualización de flujo de fondos**

Las técnicas de actualización de flujo de fondos (DCF) permiten que el valor de los beneficios y costos futuros sean convertidos a un valor único representado en dólar corriente. Las técnicas DCF son necesarias para (a) asegurar que la corriente de beneficios futuros asociados con una inversión serán suficientes para pagar el capital y los costos operacionales para establecerlo y mantenerlo, y (b) ayudar a seleccionar entre las inversiones alternativas que pueden tener costos y beneficios diferentes. Dichas técnicas usan una tasa de descuento. Las opciones de tipo incluyen la tasa de interés del mercado monetario, el costo de capital de oportunidad y la tasa de preferencia de tiempo social. (Vea Gittinger).

### **Tipos de cambio**

Todos los países necesitan importar productos. Con objeto de pagar estas importaciones, los países deben usar divisa extranjera, ganada mediante la exportación de productos o generando un ingreso neto de servicio a través de actividades tales como embarque, seguro o turismo. Aunque existen operaciones de compensación, el mecanismo general para pagar las exportaciones e importaciones es mediante el uso de divisa extranjera. Se usa un tipo de cambio que refleja el valor de la moneda de un país comparado con otro. Mientras más fuerte es la moneda del país, mayor será el tipo de cambio a favor de ese país.

### **Valor neto actual**

El valor neto actual (NPV) de una inversión es una forma de técnica DCF. Suponiendo que hay limitaciones presupuestarias, las inversiones son aceptables cuando el NPV es mayor que o igual a cero; es decir, cuando la actualización de flujo de beneficios es mayor que o igual a la actualización de flujo de costos.



## BIBLIOGRAFÍA

Anderson, Mary, "Which costs more: prevention or recovery?" in *Managing Natural Disasters and the Environment*, Alcira Kreimer and Mohan Munasinghe, eds. World Bank, 1991.

"Crop Insurance Compendium", Agriculture Services Division, FAO, 1991

"Crop insurance support to primary industry investment", Second expert consultation on crop insurance, FAO, 18-20 April, 1989.

*Disaster Prevention and Mitigation, A Compendium of Current Knowledge, Vol. 7, Economic Aspects*, Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator, New York, 1987.

Edward Clay and Charlotte Benson, "Aid for food: acquisition of commodities in developing countries for food aid in the 1980s", *Food Policy*, Vol. 15, No. 1, 1990.

Gittinger, J. Price, "Project analysis for economic development", EDI, World Bank, 1991.

Greene, Stephen G. "Second thoughts about debt swaps", *The Chronicle of Philanthropy*, Vol. IV, No. 2, November, 1991.

Konandreas, Panos, Barbara Huddleston and Virabongsa Ramangkura, "Food security: an insurance approach", IFPRI Research Report 4, 1991.

Oliver, J., "Insurance and Natural Disaster Management: Views and Findings of a Seminar in Townsville", *Disasters*, Vol. 7, No. 3, 1983.

"Strategies for crop insurance planning", Agricultural Services Bulletin 86, FAO, 1991.