

Capacitación para el manejo de riesgos en reasentamientos

EL ANÁLISIS DE RIESGOS Y EL MODELO DE RIESGOS Y RECONSTRUCCIÓN EN LA RELOCALIZACIÓN DE POBLACIONES*

Michael M. Cernea

Consultor del programa RETA 6091 del BAD: Capacitación para el manejo de riesgos en reasentamientos

Departamento De Desarrollo Regional Sustentable

Asian Development Bank, 2007

*Título original: **Capacity building for resettlement risk management: Risk analysis and the risks and reconstruction model in population resettlement – training course**

Índice de contenidos

Agradecimientos
Introducción: Objetivos y Estructura del Curso
Guía del Usuario
Currículo General

Primera Parte

Módulo I
Valoración Social y Análisis de Riesgos en Inversiones de
Proyectos para el Desarrollo
Nota Introductoria
Láminas gráficas

Módulo II
Tipologías de Desplazamientos y Reasentamientos como
Procesos en el Desarrollo: Causas, Tipos, Conceptos, Escala y Frecuencia
Nota Introductoria
Láminas gráficas

Módulo III

Mejorando la Administración de Riesgos: Opciones Alternativas
Para el Diseño de Proyectos de Reasentamientos

Nota Introductoria

Láminas gráficas

Módulo IV

Los Riesgos de Empobrecimiento y el Modelo de Reconstrucción

Parte I – Conceptos Básicos y Funciones: ¿Como concebir a los Riesgos?

Nota Introductoria

Láminas gráficas

Módulo V

Parte II – IRR – Las Múltiples Caras del Empobrecimiento

Riesgos: La Descapitalización de los Reasentados

Nota Introductoria

Láminas gráficas

Módulo VI

Parte III –IRR – Contrarrestando los Riesgos de Empobrecimiento por medio
De la Reconstrucción del Ingreso y Modo de Vida de los Reasentados

Nota Introductoria

Láminas gráficas

Tercera Parte

Módulo VII

Aspectos Económicos en la Administración de Riesgos

La Economía de la Valoración y el Derecho de Expropiación

Nota Introductoria

Láminas gráficas

Módulo VIII

Valoración, Compensación, Inversiones en el Desarrollo

De los Reasentados, y el compartir de los beneficios

Nota Introductoria

Láminas gráficas

Referencias

Agradecimientos

El autor agradece las estimulantes aportaciones ofrecidas por colegas socio-científicos al preparar este curso de capacitación. Ellos concibieron, administraron y pusieron en práctica el programa de Asistencia Técnica Regional (RETA) del Banco de Desarrollo de Asia (ADB) enfocado a la Capacitación para la Administración de Riesgos durante Relocalizaciones (RETA 6091). En particular me refiero a Susanna Price, Ruwani Jayewardene, Jayantha Perera, Scott Ferguson, Robert Barclay, Marla Huddleston, Susan Tamondong, Jocelyn Erlinda Munsayac, y otros más quienes han realizado investigaciones de campo en los países de RETA.

Hago un público y especial aprecio por antiguos y nuevos colegas y amigos del Centro Nacional para la Investigación de las Relocalizaciones (NRCR) de la República Popular de China, ubicado en la Universidad de Hohai, y en particular al Prof. Shi Guoqing, Prof. Chen Shaojun y Long Tongfei. Este curso en base al modelo de Riesgos y Reconstrucción fue puesto a prueba durante su realización inicial en la Universidad de

Hohai / NRCR en los meses de noviembre y diciembre de 2004. Después, durante 2006, algunas secciones del curso fueron puestas a prueba por el autor en el programa especial del posgrado en la Universidad de George Washington en la capital de los Estados Unidos, Washington, D.C.

La retroalimentación de estos “recorridos de prueba” y las discusiones con estudiantes y profesores, además de especialistas experimentados en el desarrollo y programas de resentamientos, han llevado el argumento a una mejoría y expansión significativa.

Finalmente, pero de manera muy importante, ofrezco un tributo personal a mi dedicado asistente de investigación, Maya Silver, una alumna en Oberlin College en Ohio, Estados Unidos. Ella ha prestado los conocimientos de su especialidad como estudiante de arte y diseño al contenido sobre las relocalizaciones de este curso, procesando y formateando mis pantallas cambiantes de PowerPoint de una forma que jamás hubiera

logrado yo solo. También, doy gracias a Julie Koppel, una alumna del posgrado en la Universidad Americana de Washington, D.C., quien me ha ayudado en la última etapa de la revisión y actualización de los módulos de capacitación.

*Michael M. Cernea
Consultor para RETA 6091 del ADB:
Capacitación para la Administración de los Riesgos
durante Relocalizaciones*

Michael M. Cernea es Profesor / Investigador en Antropología y Asuntos Internacionales en la Universidad de George Washington, Washington, D.C., y Profesor Honorario de Reasentamientos y Estudios Sociales en la Universidad de Hohai, Nanjing, China. Ingresó al Banco Mundial como su primer sociólogo en 1974, y trabajó como Asesor *Senior* para Políticas y Sociología hasta 1997. También, laboró como miembro del Consejo de Ciencia / TAC de Grupo Consultivo sobre Investigación Agropecuaria Internacional (CGIAR) en 1998-2003.

La estructura del Manual y el contenido de los módulos y los materiales de apoyo fueron elaborados por el autor, expresan su perspectiva, y no deben ser atribuidos necesariamente a las instituciones con quien él se encuentra asociado.
<mcernea@worldbank.org>

Introducción

Los objetivos y estructura del curso de capacitación

Este curso de capacitación es una de las herramientas para fomentar el conocimiento y su difusión como parte del programa de ASISTENCIA TÉCNICA REGIONAL del Banco de Desarrollo de Asia (ADB) enfocado a la Capacitación para la Administración de Riesgos durante Relocalizaciones (RETA 6091). El tema de este programa particular de RETA, así como este curso de entrenamiento, se dedica específicamente a “la construcción de capacidades para administrar los riesgos asociados con relocalizaciones de poblaciones”. Los países beneficiados por RETA 6091 son Cambodia, República Popular de China (PRC) e India, pero este instrumento de capacitación está diseñado para ser utilizado cuando necesario en otros países de Asia y el Pacífico.

Para preparar este curso de entrenamiento, se ofreció una versión inicial en el Centro

Nacional de la Investigación de las Relocalizaciones (NCRC), ubicado en la Universidad de Hohai en Nanjing, PRC. En base a esta prueba inicial, el curso fue revisado y enriquecido de modo considerable, incorporando un conjunto de dimensiones y problemáticas referentes a la administración de riesgos. Algunos de los mismos fueron sugeridos directamente por los equipos nacionales trabajando dentro del programa RETA.. Identificaron problemas emergentes y experiencias locales, positivas y negativas, relacionadas concretamente con la administración de riesgos de empobrecimiento de los afectados con vista a la resolución de problemas que surgen en los procesos de reasentamientos.

Objetivos de la capacitación

Este curso de capacitación, como el programa RETA 6091 entero, está diseñado para apoyar la puesta en práctica de la Política de Relocalizaciones Involuntarias del ADB (1995) y su Estrategia para Reducir la Pobreza. El

objetivo concreto de este curso de capacitación en el contexto del programa RETA 6091 es describir, explicar y facilitar el empleo de una herramienta específica e importante para el análisis de riesgos, el modelo de Riesgos de Empobrecimiento y la Reconstrucción (IRR) para el reasentamiento de poblaciones desalojadas. Se considera que el empleo de este modelo permite mejorar la capacidad para administrar los riesgos durante relocalizaciones, y también la calidad de los componentes de proyectos dedicados a los reasentamientos. El modelo de riesgos de empobrecimiento y reasentamientos es una herramienta analítica cognitiva: es decir, incorpora los conocimientos sobre el riesgo general en operaciones de desalojos y relocalizaciones, y permite un análisis enfocado para evaluar estos riesgos, priorizando su intensidad, comprendiendo los enlaces entre sí, y creando medidas para atenuar los riesgos, actividades claves para una reconstrucción exitosa del ingreso y bienestar de los relocalizados.

Este curso está diseñado y dirigido específicamente a los administradores de reasentamientos, los que deciden y oficiales que determinan políticas pertinentes, personas cuyas experiencias las han familiarizado con las problemáticas y dificultados de las relocalizaciones. De esta manera responde a sus necesidades de decisiones operativas inmediatas, y también, su interés en la exploración a fondo las problemáticas de riesgos y su mitigación, los enlaces para integrar proyectos de reasentamiento con el paradigma general para la reducción de la pobreza, además de las opciones para lograr que las políticas y reglamentos actuales sean más eficaces. Al mismo tiempo, un objetivo importante del curso de capacitación es la exploración de cómo los administradores en proyectos concretos de reasentamientos pueden mejorar su eficiencia al identificar, controlar, evitar o mitigar los riesgos asociados con su trabajo. De esta manera, la capacitación ofrece un cuerpo de conocimientos condensado de experiencias positivas en la reducción de los

riesgos inherentes a las relocalizaciones para los administradores de los mismos ubicado en la gama entre el diseño, planeación e implementación de estos proyectos.

En general, debido al hecho que el análisis de riesgos es parte de un arsenal de procedimientos analíticos empleados durante la preparación de proyectos, esta capacitación integra el análisis de los riesgos sociales por medio del modelo IRR hacia la metodología más amplia de evaluar los aspectos sociales de proyectos de desarrollo.

Estructura del curso de capacitación

El curso consiste de ocho módulos distintos. Cada módulo viene con una NOTA INTRODUCTORIA que subraya los temas principales del módulo particular, y su relación con los módulos previos o subsecuentes. El curso entero está estructurado en tres secciones. La primera parte (módulos I-III) explican el marco metodológico general para

el análisis de riesgos y evaluaciones de impactos sociales, describe y clasifica varios tipos de desplazamientos, y explora los aspectos institucionales y del comportamiento cultural de manejo de riesgos.

La segunda parte (módulos IV-VI) explica, en detalle, el modelo de IRR. Se encuentra organizada en tres presentaciones: el módulo IV se dedica a los conceptos básicos y a las funciones del modelo IRR: la predicción de riesgos; diagnóstico de riesgos; solución de problemas; la investigación de riesgos; y una discusión sobre las formas que administradores de proyectos contemplan a los riesgos, reconociendo o negando los mismos, siendo transparentes o actuando con miedo y silencio ante los riesgos. La siguiente presentación (módulo V) explica el contenido de la descapitalización de los relocalizados y procede a definir, uno por uno, los riesgos de empobrecimiento de los relocalizados durante el proceso de desalojos: quedar sin tierra, sin trabajo, sin vivienda, inseguridad alimenticia y demás. El tercer módulo de esta sección

(módulo VI) enfoca sobre dos posibles tácticas alternativas para el apoyo post-desplazamiento y en la explicación de un conjunto de estrategias dirigidas a contrarrestar el riesgo de empobrecimiento antes definido. Este módulo también plantea una incógnita sobre proyectos como vehículos para intervenciones de proyectos de desarrollo que conlleva desplazamientos: en efecto, ¿qué tipo de diseño de proyectos se adecuan mejor para “contener y administrar” exitosamente las actividades complejas involucradas en los desplazamientos y reasentamientos?, ¿Es esto un sólo “componente del proyecto”, o constituye en sí un proyecto especial de mayor escala diseñado para lograr un “reasentamiento con desarrollo”?

La tercera sección del curso de capacitación se dedica a la discusión de un conjunto de cuestiones económicas, financieras, de inversión y de compartir los beneficios, incluyendo la valoración, compensación, y el análisis costo-beneficio del proyecto – todos

elementos relevantes a la reconstrucción. La valoración, compensación, inversión y el compartir los beneficios están directamente relacionados al proceso de contrarrestar los efectos de los riesgos del desplazamiento y la expropiación; también, al logro del objetivo de la política de restaurar y mejorar el modo de vida y los niveles de ingreso de los reasentados.

Muchas de las problemáticas tratadas en esta tercera parte del curso son materia de debates intensos e investigaciones en curso entre investigadores y administradores de proyectos que implican desplazamientos. El curso de capacitación tiene el propósito de informar sobre estas problemáticas, para fomentar mayor conciencia y discusión durante el mismo curso, con miras a considerar alternativas en los respectivos acercamientos a las dificultades inherentes a los reasentamientos.

La presentación del modelo incorpora

ejemplos de prácticas positivas y negativas al enfrentar los riesgos. El curso argumenta, con vigor, para una identificación temprana de los riesgos y a favor de una transparencia, abarcando la participación de los mismos desplazados, para adaptarse con eficacia y vencer a los riesgos. Se comenta las alternativas en las estrategias de proyectos para aumentar los instrumentos disponibles para administrar los reasentamientos.

Versatilidad y adaptabilidad

La estructura del curso de capacitación y el contenido de cada módulo están diseñados para fomentar el empleo de distintos módulos en cursos de una manera versátil, adaptable a las circunstancias. Como se explica con mayor detalle en la “GUIA DEL USUARIO”, los módulos pueden ser utilizados de acuerdo a la secuencia presentada aquí, o en secuencias distintas, para ser decididos por los capacitadores en función de las necesidades del público destinatario y la disponibilidad del tiempo. Más aún, la flexibilidad inherente a

los módulos y las presentaciones (originalmente) en pantallas de POWER POINT permite a los entrenadores dividir un módulo en dos partes, según el público y de esta manera permitir más tiempo para las discusiones. La intención aquí es que este curso será utilizado para “capacitar a los capacitadores”, quienes, en cambio, utilizarán sus conocimientos y los módulos de entrenamiento para cursos con grupos más amplios de practicantes o responsables en proyectos.

Un objetivo importante perseguido al componer estos módulos es promover no sólo la entrega en un sentido de ideas e información del entrenador hacia su público, sino también estimular la discusión activa de los participantes, en base a sus propias experiencias. Cada módulo incluye preguntas y problemáticas que están indicadas explícitamente como puntos de arranque para discusiones de grupo durante la capacitación, y también para elucidar las problemáticas en base a las experiencias directas de los

mismos participantes.

Tenemos mucha esperanza que el empleo de este curso de capacitación puede, en su tiempo, provocar nuevas cuestiones y así ayudar en la identificación de experiencias originales, buenas prácticas, o dificultades concretas y locales que requieren formas alternativas de solucionar los desafíos. Se pide a los capacitadores y los participantes en el curso compartir sus preguntas y comentarios sobre las cuestiones tratadas, y cualesquiera otras propuestas que puedan tener, escribiendo al ADB o directamente al autor de este curso.

Michael M. Cernea
Consultor para RETA 6091, ADB

Guía del usuario

Esta guía del usuario contiene algunos “punteos” o consignas para apoyar a los instructores para usar los ocho módulos del curso de capacitación en maneras mejor acopladas a sus públicos, o a las cuestiones de mayor relieve en sus distintas locaciones. En primer lugar, se recomienda que los instructores se familiaricen con el conjunto de los módulos, y no sólo con la sesión o grupo de sesiones que piensan utilizar. La razón es sencilla: los módulos son a la vez distintos pero integralmente complementarios.

Es mejor ofrecer el curso íntegro, si el calendario de capacitación lo permite (una semana, por lo menos, al ritmo de uno a dos módulos por día; pero se recomienda 10 días para una capacitación cabal). Sin embargo, los módulos están concebidos de una forma que permite al capacitador o un sólo módulo, cuando el tema es de interés inmediato, o combinaciones varias de los módulos. Por ejemplo, los módulos IV, V y VI, el núcleo del curso, pueden

ofrecerse como conjunto, o en combinación con los módulos VII y VIII. También, módulo III sobre el tema de la administración de riesgos se presta para abordarse en una sola sesión de conferencia y presentación (junto con un curso general de administración de proyectos, por ejemplo), cuando el público tiene un interés particular, o puede combinarse con los módulos IV, V y VI, y así por el estilo. Además, todos los módulos poseen una riqueza de contenidos para ser divididos en dos partes para presentarse en dos sesiones consecutivas, fomentando mayor discusión del grupo sobre los contenidos. Esto es lo que recomendamos a cada capacitador.

La “Nota Introdutoria” al inicio de cada módulo, que resume los temas principales, puede ayudar al capacitador a presentar una introducción antes de la presentación de las pantallas gráficas de cada sesión. La lista de referencias al final del curso se mantuvo limitada, y se recomienda a los

capacitadores consultarlas como parte de su propia preparación para el curso y sus contenidos. Por cierto, algunas referencias adicionales están disponibles. El ADB prepara una publicación especial sobre el modelo IRR, sincronizado con este curso de capacitación. Los participantes del curso deben recibir las referencias desde el inicio, con el fin de permitirles absorber con mayor detalle los contenidos de los módulos y las discusiones en los talleres.

Los capacitadores están invitados a utilizar algunas de las preguntas explícitas incluidas en los módulos para estimular discusiones abiertas en el grupo, y al tiempo solicitar aportaciones de los mismos participantes en base a su propia experiencia en la consideración de las preguntas. Mientras los módulos refieren a algunos casos concretos de proyectos en distintos países, en particular los que reflejan una práctica meritoria, es importante que los capacitadores intenten

deliberadamente integrar a la dinámica del grupo ejemplos donde los participantes están directamente involucrados. Cuando los capacitadores lo consideran apropiado, pueden introducir, entre los módulos, discusiones de casos como sesiones adicionales, enfocando sobre una u otra experiencia de proyectos presentado en detalle para ilustrar los tipos de riesgos y las medidas para contrarrestarlos subrayadas durante el curso.

Currículo general

(Ocho módulos)

Primera Parte

Módulo I

Valoración Social y Análisis de Riesgos en Proyectos de Inversión para el Desarrollo

Módulo II

Tipologías de Desplazamientos y Reasentamientos como Procesos en el Desarrollo: Causas, Tipos, Conceptos, Escala y Frecuencia

Módulo III

Mejorando la Administración de Riesgos: Opciones Alternativas para el Diseño de Proyectos de Reasentamientos

Segunda Parte

Módulo IV

Los Riesgos de Empobrecimiento y el Modelo de Reconstrucción

Parte I – Conceptos Básicos y Funciones: ¿Cómo concebir a los Riesgos?

Módulo V

Parte II – IRR – Las Múltiples Caras del Empobrecimiento

Riesgos: La Descapitalización de los Reasentados

Módulo VI

Parte III – IRR – Contrarrestando los Riesgos de Empobrecimiento por medio de la Reconstrucción del Ingreso y Modo de Vida de los Reasentados

Tercera Parte

Módulo VII

Aspectos Económicos en la Administración de Riesgos

La Economía de la Valoración y el Derecho de Expropiación

Módulo VIII

Valoración, Compensación, Inversiones en el Desarrollo de los

Reasentados, y el compartir de los beneficios

Módulo I

Evaluación social y análisis de riesgos en proyectos de inversión para el desarrollo

Nota introductoria

La primera conferencia del curso de formación ubica el análisis de riesgo para la evaluación de los reasentamientos en el amplio contexto de los esfuerzos del Banco de Desarrollo de Asia para promover la metodología de la evaluación social (ES) para proyectos de desarrollo entre sus países miembros. Se explica el análisis del riesgo como parte integral de ES.

Mientras la identificación de riesgos es un componente general de las ES, el análisis del riesgo social adquiere una prominencia particular en los proyectos que provocan reasentamientos, debido al proceso extraordinario del desplazamiento, ausente en la mayoría de los proyectos de desarrollo. Sin embargo, el desplazamiento obligado por proyectos de desarrollo (cuyas siglas en inglés aquí, DFDR – Development-caused Forced Displacement and Resettlement) debe ser definido desde un principio, no como anomalía externa al desarrollo, ni como un accidente o un error ocasional, sino como una necesidad inevitable en algunas situaciones particulares, donde el desarrollo no puede evitar un cambio en los patrones existentes del uso del suelo, uso del agua, *habitat* humano, y la distribución de la población en el espacio. La implicación es que DFDR tiene que ser tratada como un proceso que acompaña al desarrollo, indeseable, pero aún sigue siendo un proceso que ocurre con cierta regularidad, particularmente en proyectos de infraestructura, proyectos hidráulicos, de desarrollo urbano, y otras categorías de proyectos.

Este hecho hace imprescindible la elaboración del diseño social para la reubicación de personas y poblaciones de manera que se pueda evitar, reducir y mitigar los riesgos al bienestar de los afectados y pueda incluir, no excluirlos, de los

beneficios que el mismo desarrollo arroja.

Para describir “cómo pensar” sobre la ES, este módulo presenta un modelo construido de forma concisa que capta, por medio de sólo tres láminas, la esencia de lo que consiste ES y lo que produce. El modelo responde a preguntas claves, como por ejemplo, “¿Qué hay que hacer en ES?”, “¿Quién realiza la ES?”, “¿Cuándo hay que realizar la Es?”, y “¿Cuáles deben ser los productos de la ES, entregados e incorporados al proyecto respectivo?”.

Se explica el proceso de ES como tres conjuntos de “tareas claves” para el especialista social durante ES, y tres conjuntos correspondientes de “productos” que resulten de estas tareas. Desde luego, los manuales dedicados a la ES como tema principal contienen descripciones mucho más detalladas, pero esta conferencia intenta ofrecer una mini-matriz concisa y atildada de la ES, como premisa y contexto de una posterior presentación del modelo y métodos específicos para el análisis social de riesgos y su administración durante relocalizaciones.

La transición hacia el análisis de riesgos se hace trazando cuatro tipos de impactos sociales adversos en proyectos de desarrollo, involucrando al público para nombrar otros impactos negativos que han encontrado o experimentado. La meta es obtener una discusión productiva y a la vez una perspectiva abierta sobre la identificación de riesgos intrínsecos, impactos adversos y la necesidad de lograr soluciones.

Las relaciones entre “riesgos”, un concepto empleado con mayor frecuencia, e “impactos”, un concepto tradicional, se examinan en detalle, junto con la necesidad de contar con análisis retrospectivos y prospectivos, para así ligar la percepción de riesgos potenciales al análisis de experiencias en el pasado. Esto lleva a la presentación sinóptica de una “ruta crítica” para el análisis social del riesgo y su administración.

Se presenta el perfil de la ruta crítica en la parte final del primer módulo o conferencia, como una ventana que conduce a la siguiente secuencia de módulos y conferencias. Se puede condensar en una sola lámina:

- Primero (mirada horizontal), la secuencia de pasos desde el perfil del contexto del proyecto, dentro del cual se requiere la administración de riesgos tipo DFDR, hasta la etapa final de acciones y correcciones para reducir riesgos.

- Segundo (mirada vertical), transmite la idea que cada paso debe ser catalogado como esfuerzos de cooperación entre los administradores del proyecto y las poblaciones afectadas, enfatizando la “identificación, consultas, comunicación, acciones y monitoreo” de los riesgos.

Estas ideas nos guiarán en las exploraciones detalladas que los siguientes módulos y conferencias están dedicados.

Conferencia 1

Evaluación social y análisis de riesgos en proyectos de inversión para el desarrollo

Conferencia de apertura

Conferencia I: Temas principales

- Porqué los proyectos de desarrollo necesitan una *diseño* social
- El diseño social es producido a través de una evaluación social o (ES): el “quien”, “qué” y “cuándo” de la ES.
- El papel del especialista social en la preparación del proyecto: tareas y productos.
- Beneficios sociales de impactos adversos.
- La identificación de riesgos y su análisis es parte de ES.
- Incluir en el diseño de los proyectos la planeación de medidas para contrarrestar los riesgos.

Diseño social de proyectos de desarrollo

- El diseño social es necesario en cada proyecto de inversión para el desarrollo, complementando el diseño técnico, económico, y ambiental de los proyectos.
- El trabajo profesional para producir el diseño social del proyecto debe seguir una metodología nítida, con herramientas específicas.
- La evaluación social (ES) es una herramienta para crear el diseño social.
- El análisis del riesgo social es parte de la ES.
- El desplazamiento y reasentamiento forzados por proyectos de desarrollo (DFDR):
¿Son una anomalía? ¿Una patología social? ¿Un proceso frecuente o infrecuente?
¿Siempre son evitables? ¿A veces inevitables? ¿Necesarios o innecesarios?
- DFDR requiere de un diseño social y un análisis de riesgos detallados en cada proyecto: el reasentamiento es a menudo más complejo que la ingeniería técnica de los proyectos.

Visión sinóptica 1

¿Cómo pensar acerca de la evaluación social?

Un modelo conciso para el trabajo de evaluación social (ES)

1. ¿Quién realiza la ES?

- el papel del analista social

2. ¿En qué consiste la ES?

- la ES tiene diversas tareas en cada etapa clave en el ciclo del proyecto (véanse los gráficos, preguntas para y respuestas desde la ES)

3. ¿Cuándo se aplica la ES?

Continuamente, sus etapas principales y elementos son:

- Estudio de las poblaciones del área de proyecto y preparación social del proyecto;
- Diseño social para la pre-precisión y precisión del proyecto;
- Estrategia social para la puesta en práctica del diseño acordado.

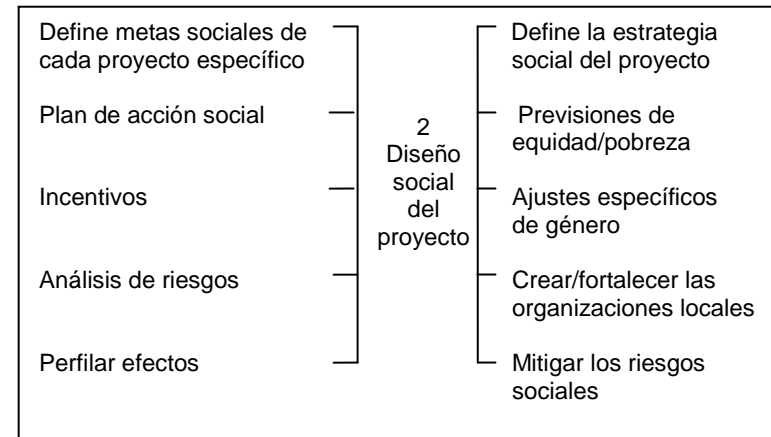
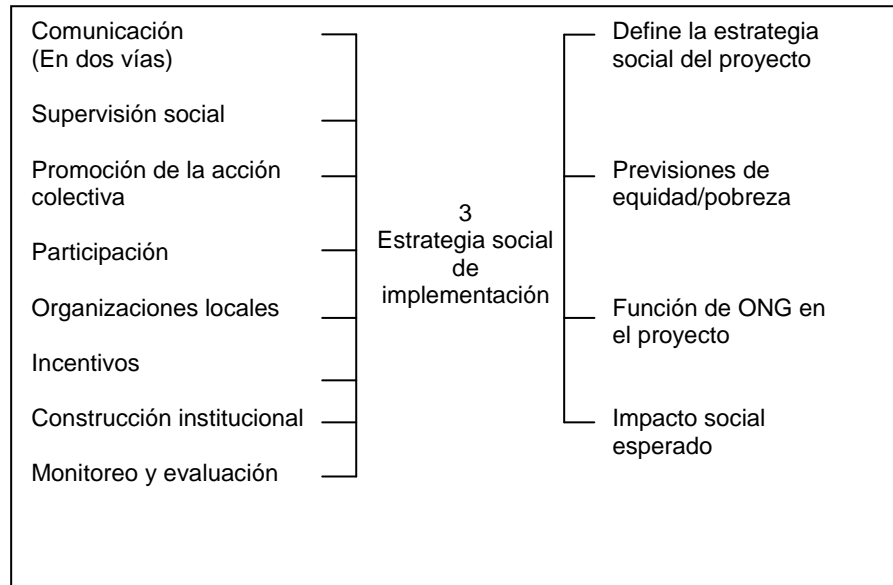
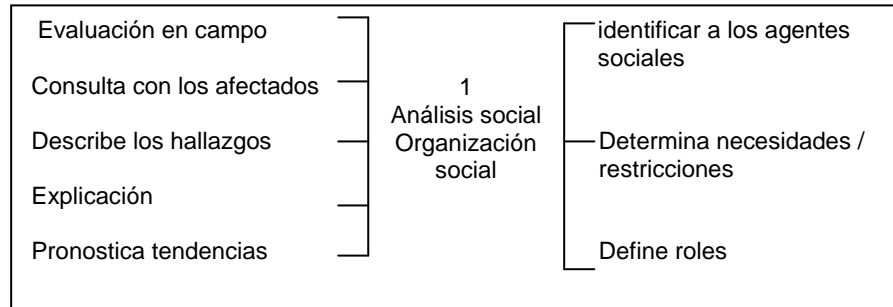
4. ¿Cuáles son los productos de la ES?

- Los resultados y productos de la ES son diferentes en cada etapa del proyecto (Véanse los gráficos).

Visión sinóptica 2

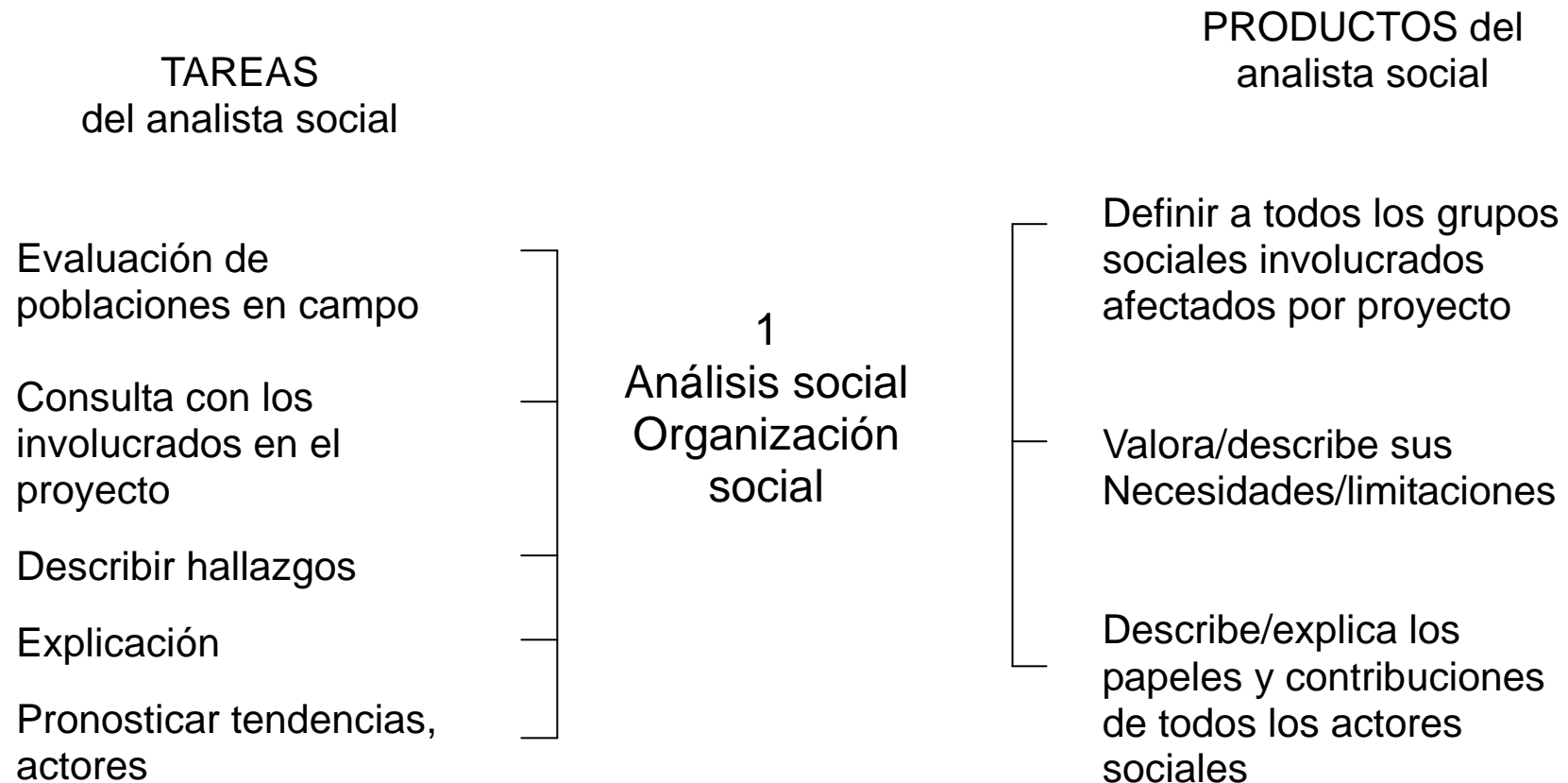
ES para proyectos de inversión

El rol del especialista social



Discusión detallada (1)

Es: Preparación social: análisis para las tareas del proyecto



Discusión detallada (2)
EE: el diseño social de proyectos

TAREAS
del analista social

Definir las metas sociales del proyecto

Plan de acción social

Incorporar incentivos en el diseño del proyecto

Analizar los riesgos a la población del área afectada

Perfilar resultados anticipados



2
Diseño social de proyectos

PRODUCTOS
del Analista Social

Perfilar/diseñar componentes sociales

Previsiones de reducción de la pobreza

Ajustes específicos de género

Previsiones para crear / consolidar la organización local

Mitigación de riesgos contrarrestándolos con medidas específicas

Discusión detallada (3)

Estrategia social de ES para ejecutar los proyectos

TAREAS del analista social

Comunicación (dos
vías)

Hacer supervisión
social

Acción colectiva

Participación

Organizaciones locales

Incentivos

Fortalecimiento
institucional

Supervisión/evaluación

3
Estrategia social
para
implementación

PRODUCTOS del analista social

Definir estrategia
social de los proyectos

Fomentar reducción de
la pobreza / mayor
equidad

Funciones de las ONG
en el proyecto

Impacto social

¿Por qué “lo social” es fundamental en proyectos de desarrollo?

Hoy en día, los impactos sociales constituyen la **cuestión central** en:

- La definición de las políticas de desarrollo de los proyectos.
- El crecimiento económico debido a los proyectos (¿quién se beneficia?)
- La reducción de la pobreza.
- El desarrollo sostenible (post-proyecto)

Los beneficios sociales = objetivo del desarrollo.

Nunca olvidar que las presas, minas, fábricas, hospitales = son sólo medios o instrumentos.

Los impactos sociales son también una problemática **política**, no sólo un problema "técnico".

¿Cuáles son las principales clases de impactos sociales adversos en proyectos?

Ejemplo: El sector hidroeléctrico

1. Relocalizaciones forzadas (incluyendo riesgo de empobrecimiento)
2. Pueblos de rapidísimo crecimiento (inmigración incontrolado, con impactos sociales negativos, crimen, VIH, etc.)
3. Cambios adversos río abajo en los sistemas de agro-producción
4. Pérdida de bienes del patrimonio cultural sumergidos por el embalse creado
5. *Pregunta para la discusión del grupo:* ¿Pueden nombrar otros impactos adversos de los proyectos de la hidroelectricidad?

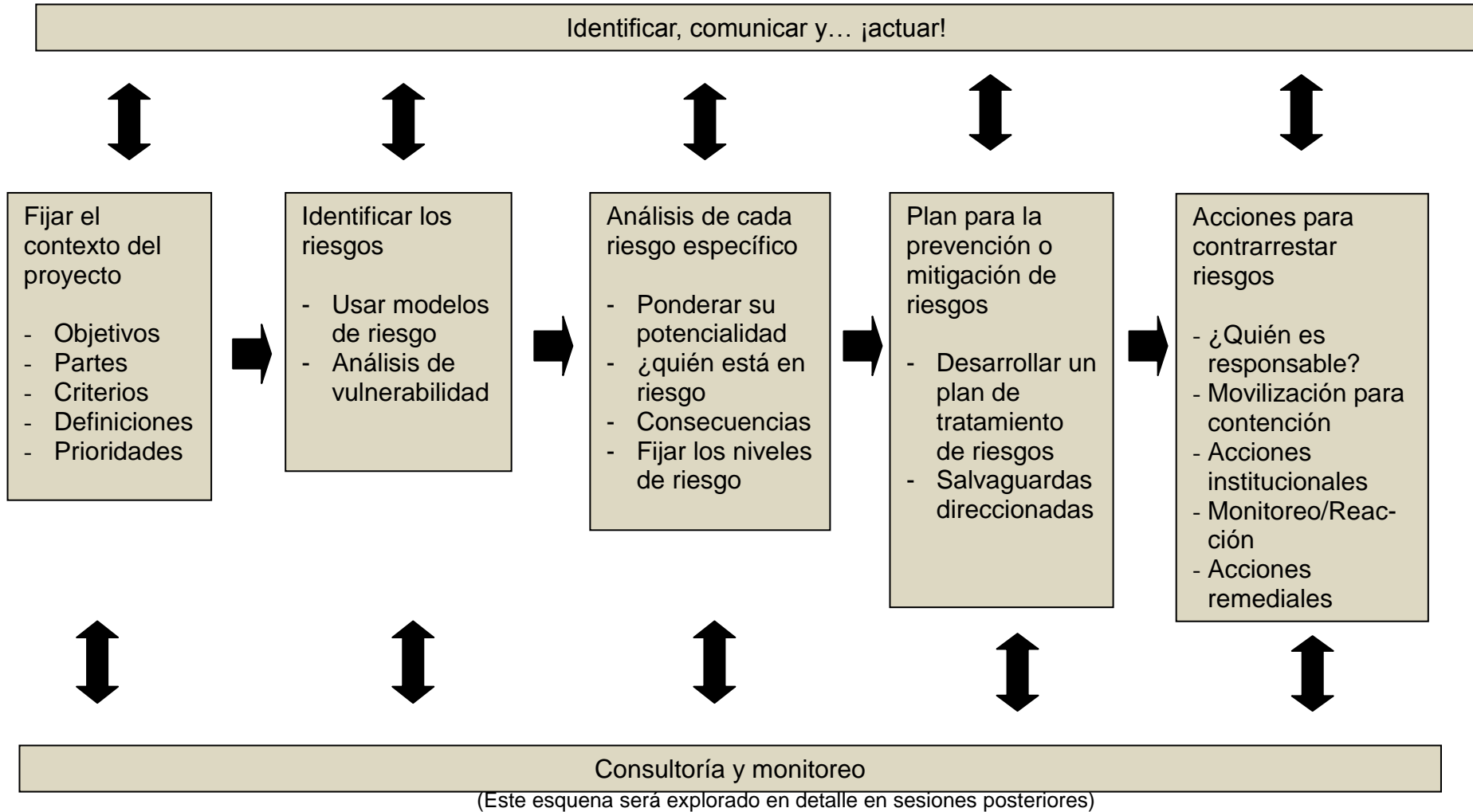
Es necesario distinguir entre las clases principales o generales de impactos y riesgos; impactos adversos e impactos específicos de la locación. Estos últimos pueden tener un amplio alcance (discutir los ejemplos).

Riesgos vs. Impactos: Ambos forman parte de la evaluación social

- Análisis retrospectivos y prospectivos: Aprender del pasado, prepararse para los riesgos recurrentes en el futuro
- La necesidad de estimar (de forma anticipada) los riesgos e impactos probables adversos es el primer paso del análisis de riesgos
- ¿Cuáles son las fuentes de datos para cada uno?
- Incorporar las evaluaciones de impactos sociales, y del análisis de riesgos, a principios del informe y el "diseño social" de proyectos
- El análisis de riesgo temprano ayuda a (1) identificar los riesgos durante la planeación del proyecto, y (2) preparar las medidas para contrarrestar riesgos.

Rápida visión general

La ruta crítica para el manejo y análisis de riesgos sociales



Módulo II

**Tipologías del desplazamiento y reasentamiento como procesos
en el desarrollo:
Causas, tipos, conceptos, medida y frecuencia**

Nota introductoria

El desplazamiento causado por el desarrollo es solo uno entre varios tipos de desplazamientos forzados de población. Para entender mejor la naturaleza considerablemente diferente de otros tipos de desplazamiento debidos al desarrollo, sus características, sus riesgos específicos, y la necesidad resultante de la administración de dichos riesgos, es importante ubicar el DFDR dentro de una topología general de desplazamientos de poblaciones.

Este módulo está dedicado a la explicación de las tipologías de desplazamientos forzados de poblaciones: primero, la tipología general; varias formas tipologías aptas para clasificar y organizar lo que pensamos respecto a los variados tipos de desplazamiento que ocurren específicamente en proyectos de desarrollo. El módulo nos permite entender las diferencias relevantes del desplazamiento entre proyectos de desarrollo cuyo desplazamiento es causado por situaciones de guerra civil, y otros conflictos, o por desastres naturales (p.ej., inundaciones, maremotos, erupciones volcánicas, etc.) o por proyectos ambientales y de otros tipos. Los directivos que trabajaron sobre situaciones de refugiados frecuentemente son llamados a trabajar también en proyectos de desarrollo que implican desplazamiento, y

ellos necesitan entender las diferencias, los nuevos problemas que ellos confrontan, así como las nuevas oportunidades que ellos encuentran en el contexto de un proyecto de desarrollo.

El módulo explica la tipología primero con respecto a dos criterios fundamentales:

- (i) La causa del desplazamiento, y
- (ii) La ubicación en donde y la manera en que la gente desplazada han sido reasentada.

La correlación cruzada de estos criterios produce una topología básica de siete tipos de desplazamientos y reasentamientos.

Además, la conferencia presenta en forma abreviada el aparato conceptual básico, indica posibles confusiones léxicas, y hace hincapié sobre lo indispensable de conceptos transparentes y correctos para las operaciones prácticas en proyectos. El módulo/conferencia también presenta el ejemplo de diferencias en la terminología básica entre países para el desplazamiento y reasentamiento obligado por causas de desarrollo (DFDR). La terminología hindú de reasentamiento y rehabilitación (R&R) es explicada y puesta en cuestión.

Pero no todos los procesos de desplazamiento y reasentamiento son lo mismo. Por lo tanto, al pasar hacia la tipología interna del propio DFDR, la conferencia especifica los criterios y las opciones para distinguir tipos y subtipos del proceso de DFDR, por el agente

responsable del desplazamiento (en proyectos del sector público o privado), por macrosectores de la economía nacional (urbano, agricultura, transporte, etc.) y otros criterios, incluyendo la discusión del “criterio de dominio eminente” (*eminent domain** en inglés), principalmente en proyectos del sector público o privado. También se identifican a los subtipos de DFDR patrocinados por el estado. Una tipología de resultados del DFDR se deriva de utilizar el sitio de ubicación del proyecto como criterio para la clasificación.

Cada una de estas clasificaciones puede verse como otra lente que ilumina la misma gama de procesos de desplazamiento y reasentamiento cada vez que ocurre desde otro ángulo y perspectiva. Por lo tanto, cada tipología contribuye a la construcción de un cuerpo más diferenciado y matizado del conocimiento, superior a una representación que pudiera pretender generalizarse. Asimismo, esto es muy productivo en la práctica, a medida de que la solución de problemas hecha a la medida resulta siempre superior a los enfoques estándar.

En todo este módulo, se destacan las implicaciones de las distinciones subtipológicas para el manejo de riesgo. Las conclusiones se centran en porqué las tipologías son importantes para la administración de riesgos en el terreno de las operaciones, para quienes toman decisiones, y para los directores del proyecto. El conocimiento diferenciado es esencial para la adopción de diferentes enfoques. Las oportunidades pueden ser identificadas en cada escenario para transferir enfoques para contrarrestar riesgos entre diferentes tipos/subtipos de DFDR.

*Se refiere al principio basado en el “bien común” que permite al Estado tomar posesión a través de la expropiación, de bienes privados. El principio se traduce en leyes y procedimientos diferentes en cada país. Nota del traductor

Conferencia II

Tipologías del desplazamiento y reasentamiento como procesos dentro del desarrollo

Causas, tipos, conceptos, medida y frecuencia

Tipología del Desplazamiento

Conferencia II: Temas principales

- El desplazamiento y el reasentamiento forzados por el desarrollo (DFDR) son sólo UNA de las múltiples formas del desplazamiento obligado.
- Definición de conceptos básicos
- Ubicar el DFDR dentro de una tipología general de desplazamientos
- Criterios para definir tipos de desplazamientos
- Diferencias fundamentales entre el DFDR y otros tipos de desplazamiento forzados.
- Estadios de los procesos de DFDR

Definición de conceptos clave

“Desplazamientos forzados”

“Reasentamientos involuntarios”

¿Proliferación conceptual o confusión léxica?

- “reasentados involuntarios”
- “reasentados forzados”
- “personas desplazadas internamente”
- “refugiados”
- “refugiados ambientales”
- “refugiados de la conservación”
- “personas afectadas por el proyecto”
- “refugiados por desastre”

- “el desalojo y los desalojados”
- “despojados”
- “exiliados”
- “trasladados”
- “migrantes forzados”
- “solicitantes de asilo”
- “desplazados internos”
- “diáspora y dispersados”

Aferrarse a los conceptos efectivos, bien definidos y fundamentales

Emplear conceptos claros y correctos

Primer teorema de comunicación de Kaplan

Postulados del primer teorema:

“El 50% de los problemas en el mundo (por parte de investigadores) resultan de que la gente usa las mismas palabras con diferentes significados”

Pero entonces, ¿De dónde viene el otro 50% de nuestros problemas?

¡Emplear conceptos claros y correctos!

Segundo teorema de comunicación de Kaplan:

“El otro 50% de los problemas vienen de que la gente usa palabras diferentes con el mismo significado”

Dos criterios de la tipología general de las poblaciones desplazadas

Los criterios deben tener en cuenta los dos extremos del proceso de reubicación de desplazamiento y emplear los indicadores generalmente aceptados.

1. La causa (es un nombre para):

Motivo del desplazamiento; factor, naturaleza de la coerción

2. Lugar: ¿Dónde van a parar las personas desplazadas?

- ¿Dentro de país, o fuera de sus fronteras?
- ¿En sitios previamente planeados, o al azar, en lugares no planeados?

Figura 1 - tipología de causales de reubicación

#	Ubicación en el primer sitio de Reasentamiento	<u>En el país de origen</u>	<u>Cruzando la frontera</u>
	Causa y naturaleza del desplazamiento forzado /	IDPs	Refugiados
1	Desplazamiento causado por proyectos de desarrollo	+ +	0
2	Guerra + desplazamiento de la guerra civil	+	+
3	Desplazamiento por persecución étnica / religiosa	+	+
4	Desplazamiento causado por desastres	+ +	0
5	Desplazamiento por conservación del medio ambiente	+ +	0 +
6	Desplazamiento por instalaciones militares	+ +	0 (+)
7	Desplazamiento por cambio de fronteras (traslados de población)	+ -	+

Tipología general: Implicaciones conceptuales

Los conceptos paraguas (como se emplea en inglés) son:

Población desplazada vs. “Migrantes forzados” (?)

“Migración forzada” no es un concepto adecuado para el desplazamiento por proyectos de desarrollo.

Principales subcategorías “legales”: refugiados y IDPs

IDPs = Poblaciones de desplazados internos

IDPs = Es una categoría no-homogénea

“Refugiados” como concepto no debería utilizarse para las personas desplazadas al interior de un país.

La magnitud del desplazamiento por desarrollo

De 14 a 15 millones nuevas DDPs (personas desplazadas por desarrollo) cada año, en comparación con unos 10 millones cada año entre 1991-2000.

(Esto equivale a unos 100 millones durante 1991-2000 y unos 140 a 150 millones en la década 2001-2010)

Solamente las presas desplazaron entre 40 a 80 millones (dato de la CMR*)

India: 60 millones en 50 años (1950-2000)

PRChina: 70 millones en 55 años (1950-2005)

DDPs = La categoría más grande entre todas las poblaciones de desplazados internos (IDPs)

*Comisión Mundial de Represas

Problemas en la cuantificación

- Estadísticas incompletas. Censo impreciso: la necesidad de un censo tipo censo
- Omisión de la tasa de crecimiento de la población (entre fecha del cálculo y la reubicación efectiva)
- Subestimación intencional del tamaño del desplazamiento por algunos dueños de proyectos, para facilitar la aprobación del proyecto
- Contar individuos, no solo familias u hogares (es más exacto)
- Algunos tipos de proyectos tienden a desplazar grandes poblaciones
- Varios proyectos implican un desplazamiento de “pequeña escala” – importante para muchos proyectos
- Los riesgos para las personas (en general) son los mismos incluso en los proyectos que causan desplazamientos menores.

Discrepancias: subestimaciones del gobierno y los datos reales en el desplazamiento por desarrollo

País	Nombre del proyecto	Estimación de la evaluación del proyecto(datos del gobierno)	Revisado por el Banco Mundial durante la ejecución (# personas)	Tasa de subestimación %
Congo	Ruzizi II proyecto de energía	135	15,000	99
India	Singrauli I y II proyectos mineros	0	49,000	100
India	Farakka	0	53,500	100
Turquía	Izmir abastecimiento de agua	3,700	13,000	71
Colombia	Presa hidroeléctrica de Guavio	1,000	5,500	99
Camerún	Segundo proyecto urbano	12,500	24,000	48
India	Riego II Andhra Pradesh	63,000	150,000	58
India	Riego de tipo medio Madhya Pradesh	8,000	19,000	59

Fuente: Banco Mundial, Reasentamiento y Desarrollo (1996)

Subestimación oficial (y académica) de la escala del DFDR

“¿A qué se debe que los académicos quienes escriben sobre los refugiados, incluso cuando están felices de describirlos como un subgrupo de migrantes forzados, muestran tan poco interés en la literatura substancial que hoy existe sobre los más numerosos y “forzados” migrantes, las personas desplazadas por proyectos de desarrollo?”

David Thurton

Discutir esta afirmación / cuestión en clase

¿Se han encontrado otros casos en que las cuestiones vinculadas con el DFDR han sido/son subestimadas?

La “anatomía” de los procesos DFDR

Tres etapas

1. El **desplazamiento** [= expropiación y desmantelamiento gradual de los patrones socioeconómicos]
2. El proceso de **transferencia física** a un sitio diferente
3. La **reconstrucción de los medios de subsistencia y redes sociales.**

Implicaciones

Variación entre países de la terminología relevante para la gestión de riesgos

- **India: conceptualización DFDR como R&R (reasantamiento y rehabilitación)**
 - Diferencia en la terminología, mientras el contenido es similar
 - ¿Por qué los conceptos adecuados son operacionalmente importantes?
- **Critica de la terminología R&R**
 - Omite la mención explícita del “desplazamiento” visto como un término “incómodo”
 - Separa reasantamiento y rehabilitación
 - La investigación en la india encontró que el “desplazamiento” a menudo no es seguido por reasantamiento, y “reasantamiento” no es seguido por “rehabilitación”
- **Implicaciones para el manejo de riesgo en cada una de las tres etapas**
- **¿Puede una terminología más transparente ayudar a mejorar la práctica?**

Implicaciones en la estructura y proceso del DFDR para el manejo de riesgos

Si el DFDR tiene una estructura de tres etapas, ¿Cuáles son las tareas de manejo de riesgos en cada etapa?

- Gestiones preventivas de riesgo durante la expropiación y antes del desplazamiento
- Manejo de riesgos durante el traslado
- Riesgo de reversión durante el reasentamiento con reconstrucción

Subcategorías dentro del DFDR: Desplazamientos y sector público y privado

[No todos los casos de desplazamiento inducidos por desarrollo tiene las mismas características. Es necesario identificar subtipos dentro del DFDR]

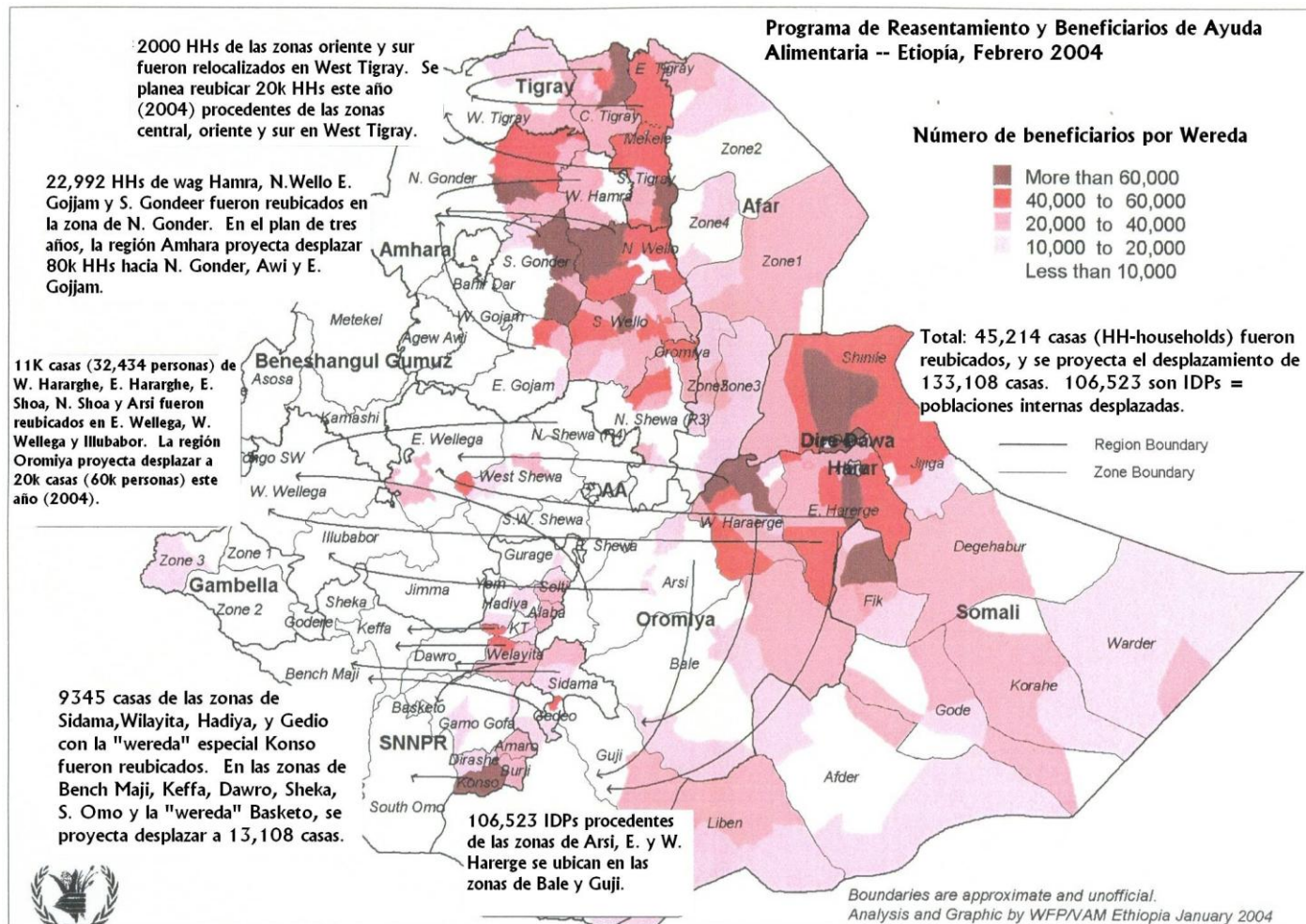
- Criterios para distinguir subtipos (por el representante, por sector, por patrón de reubicación, etc.)
- Clasificación por el agente responsable del desplazamiento
 - El rol del Estado: agencias públicas e interés público
La herramienta de “dominio eminente” o la expropiación en el desplazamiento DFDR
 - El sector privado como agente de desplazamiento
 - El sentido de “uso público” vs. “interés público”
 - ¿Debe ser usado el poder del “dominio eminente” por el estado para el beneficio de los proyectos del sector privado?

Discusión de clase: Explicar ¿Por qué los proyectos del sector privado deben adquirir tierras a través de mecanismos de mercado y no por la expropiación por el estado?

Subtipos de DFDR en el sector público

1. Programas de inversión al desarrollo patrocinados por el estado [infraestructura, servicios públicos, carreteras, etc.]
2. Programas con fines de conservación patrocinados por el estado
3. Programas para la construcción de complejos militares patrocinados por el estado
4. Programas de traslado de grandes poblaciones patrocinados por el estado: ¿Lógica de desarrollo o lógica de prevención del desastre? p.ej., Tanzania, Indonesia, Etiopia, o con motivos mixtos.

DFDR Etiopia: ¿Desarrollo? ¿Evitación del desastre? ¿Control político?



Subtipologías sectoriales del DFDR

¿Son las diferencias sectoriales en el desplazamiento relevantes para la gestión de riesgos?

Considerar y comparar:

1. Desplazamientos del sector urbano;
2. Desplazamientos de agricultura y del sector forestal;
3. Desplazamientos por desarrollo industrial;
4. Desplazamientos del sector de transporte (construcción de caminos);
5. ¿La clase puede sugerir otros subtipos sectoriales?

Criterio alternativo para la identificación de subtipos: Patrones de localización de la reubicación en el sitio de llegada

1. La creación de “*nuevos asentamientos*” completamente
2. “Reasentamiento de relleno” dentro de comunidades receptoras ya existentes
3. “Reasentamiento lineal” ó “corredor de reasentamiento [vías de ferrocarril]
4. “Reasentamiento vertical” (donde habitantes una población rural con un sólo piso pasan a construcciones urbanas y peri-urbanas de varios pisos, ej., Rep. Popular China).

Conclusiones: ¿Porqué los subtipos son importantes para la administración de riesgos?

- “No todos los gatos son negros”: no todos los tipos y subtipos de DFDR son idénticos
- Las diferencias poseen enormes consecuencias para la administración de riesgos en la práctica
 - El conocimiento es fundamental para estrategias diferenciadas
 - Existe relevancia operativa para cada clasificación
 - Subtipos distintos pueden provocar impactos y requerimientos sociales diferentes
- Las poblaciones receptoras reaccionan de forma distinta
- Los riesgos generales tienden a ser semejantes en la mayoría de los tipos, pero hay riesgos específicos según tipo
- ¿Existen “buenas soluciones para el riesgo” transferibles entre “subtipos” de desplazamientos?

Módulo III

Mejorando el manejo de riesgos: opciones alternativas para el diseño de proyectos de reasentamientos

Nota introductoria

El módulo III está dedicado a un tema principal, que surgió – al parecer -- por primera vez como tema central dentro de los programas de asistencia técnica del Banco de Desarrollo Asiático (ADB) para el reasentamiento: el tema es el manejo de riesgos. Su consideración ciertamente resalta las dificultades complejas enfrentadas por directores a cargo de trabajos tan “fuera de lo ordinario”, y permite esbozar algunas opciones disponibles para mejor realizar el trabajo.

El manejo de riesgos es, por definición, un *ex antes* esfuerzo, necesario para reducir el alcance y disminuir la intensidad de riesgos. Por lo tanto, si los riesgos son atendidos a tiempo, muchos impactos adversos actuales no ocurrirán. Un impacto negativo actual puede ser definido como un riesgo que no fue “frenado” desde el principio, desde su inicio y se ha materializado luego como un acontecimiento negativo.

El manejo de riesgos es un proceso continuo. El módulo resalta cuatro niveles diferentes de la administración de reasentamientos, ubicados a lo largo del proceso continuo que empieza con la definición de política del proyecto y termina con la implementación del proyecto. En cada uno de estos niveles, el manejo de riesgo tiene diferentes tareas. Pero en todos los niveles, el manejo de riesgo debería ser una orientación central de los ejecutivos, una característica de su enfoque mental.

El vehículo principal para que los directores atiendan los riesgos, es el proyecto como vehículo mismo. Sin embargo, las cuestiones surgen durante la práctica en cuanto a cómo estructurar mejor el trabajo social enfocado al desplazamiento forzado en un proyecto de desarrollo cuyo objetivo principal es de una naturaleza técnica y no social. La construcción de una presa hidroeléctrica, la construcción de una mina de carbón, o el diseño de una red de caminos, etc., son todos proyectos de ingeniería primaria, los cuales inevitablemente deben resolver los formidables problemas sociales que surgen cuando enormes poblaciones deben ser desplazadas y reasentadas de forma sustentable. De hecho, los problemas sociales poseen una mayor complejidad debido a que sus dimensiones culturales, psicológicas, económicas, financieras e institucionales son más complejas que la ingeniería técnica. Por lo tanto, la cuestión de cómo “proyectar” el reasentamiento es crucial.

El módulo analiza las opciones empleadas con mayor frecuencia, las cuales incorporan el desplazamiento y proceso de reasentamiento como un “componente” de todo un proyecto de infraestructura. Por otra parte, el módulo explora la política previsorá del ADB para estructurar actividades de reasentamiento como proyectos únicos, distintos pero cercanos e interconectados con sus proyectos de infraestructura. La discusión incluida en el módulo sobre las ventajas y restricciones involucradas en estas opciones, se intenta ampliar la conciencia hacia formas para mejorar los proyectos. Si se comprenden y ponen en juego las experiencias de los participantes y sus ideas de cómo las estructuras del proyecto pueden ajustarse mejor a los requerimientos sociales del “reasentamiento con desarrollo” se puede tener un gran potencial para resolver problemas.

Conferencia III

Mejorando el manejo de riesgos

Opciones alternativas para el diseño de proyectos de reasentamiento

Conferencia II: Temas Principales

- La importancia decisiva de corregir riesgos
- El manejo de riesgos como prevención de impactos actuales o mitigación de impactos no previstos
- Cuatro niveles del manejo de riesgos
- Formas alternativas de proyectos como opciones para dirigir el reasentamiento
- Sopesando las limitaciones y ventajas: ¿Abordar como “componentes” separados o a escala completa de proyectos de “reasentamiento con desarrollo”?
- La política y legislación nacional: la necesidad de enfocar de manera ineludible sobre riesgos y derechos

La importancia del manejo correcto de riesgos

- Administrar DFDR es, en el fondo, el manejo de sus riesgos, desde su identificación inicial a la resolución final: la prevención es superior a la reparación de daños
- La diferencia ente “riesgos” e “impactos”
 - Los riesgos son potenciales; indican posibles efectos negativos
 - Los impactos son efectos que han sucedido; son hechos reales
 - Identificar tempranamente los riesgos intrínsecos para anticipar los impactos negativo
- La esencia del manejo de riesgos: para “detener” los riesgos antes de que se vuelvan impactos; ejemplo, para prevenir y mitigar riesgos para anticiparse a los impactos adversos (comentar los ejemplos).

¿Cuál es el “enfoque” en el manejo de riesgos?

- El manejo de riesgo no es solamente un tema de implementación de proyecto: se extiende al espectro entero, comenzando con la formulación de políticas y la toma de decisiones, y termina al concluir el proyecto, o hasta más allá
- Con frecuencia se necesitan la reversión de riesgos y un trabajo remedial después de concluir el proyecto
- Comentar el manejo de riesgos en diferentes etapas de planeación e implementación de proyectos
- ADB (por sus siglas en inglés): Política de Desplazamientos Involuntarios

*“La política trata el desplazamiento involuntario como una oportunidad de desarrollo y permite a los **planeadores manejar riesgos de empobrecimiento y convertir a la gente desposeída** o desplazada en **beneficiarios del proyecto**, particularmente a los pobres y vulnerables quienes podrían ser desproporcionalmente afectados por las pérdidas durante relocalizaciones.”*

(ADB OM F2/BP, Párrafo 3, 2006)

Cuatro Etapas o Niveles para el Manejo de Riesgos

1. El nivel de diseño: los planificadores y diseñadores de los componentes del proyecto referentes a la relocalización deben minimizar los riesgos (ejemplos)
2. El nivel operativo: el director que implementa un componente de proyecto de relocalización (ejemplos).
3. El nivel estratégico del proyecto: el director general del proyecto quien balancea/ integra todos los componentes internacionales y sociales del proyecto
4. El nivel macro: la toma de decisiones políticas sobre el desarrollo al nivel del país (donde se deciden las magnitudes de los proyectos y la asignación financiera para el DFDR).

Tipos de Desplazamiento y Opciones para Manejo de Riesgos

Comparar: ¿Por qué el manejo de riesgos en DFDR son más probable de tener éxito comparado con otros tipos de desplazamientos?

El marco de los proyectos tipo DFDR conduce a:

- Tener ventajas de una planeación previa
 - Realizar consulta / participación de reasentados
 - Tener una valuación organizada de pérdidas y obligaciones para compensar
 - Lograr una asignación anticipada de los recursos financieros
 - Reubicación ordenada
 - Evaluación *ex post*
-
- Las ventajas de arriba no existen cuando hay conflictos de desplazamiento
 - Pregunta: ¿Las oportunidades de DFDR son completamente explotadas en los proyectos que conoces?

El proyecto de desarrollo como “vehículo” para DFDR

Dos Opciones:

Opción 1. Diseñar e implementar la relocalización como un “componente” subordinado del proyecto de inversión en infraestructura

Opción 2. Diseñar e implementar la relocalización como un proyecto de desarrollo de gran escala, distinto pero estrechamente vinculado con el proyecto de infraestructura

- Las políticas de relocalizaciones del Banco Mundial y del ADB permiten ambas opciones para DFDR
- La práctica del ADB hasta la fecha ha utilizado solamente la opción del “componente” de todos sus proyectos

La Evolución de las Operaciones de Relocalización dentro de las Estructuras de Proyectos

El tratamiento de relocalizaciones ha evolucionado históricamente en proyectos.

1. El tratamiento inicial (1950 a principios de los 80's): Subestimados y definidos como “efectos colaterales”, normalmente se dejaban fuera del proyecto principal y “delegados” a las autoridades locales (con poca planeación y financiamiento mínimo).

Consecuencia: Los riesgos también se subestimaron o no se trataron

2. A principios de 1980- hasta aproximadamente 1990-1992: el reasentamiento es incluido como un componente subordinado, con una planeación limitada
3. Después de 1991, la introducción de “planes de acción para el reasentamiento” se incluye como anexo obligatorio al proyecto; el reasentamiento vuelve un “proyecto en un proyecto”, pero le faltan los análisis económicos y de riesgo
4. El reasentamiento puede ser un proyecto distinto: esta opción virtualmente no se emplea

Patrón General: Crecimiento del “peso” del reasentamiento como componente

Comparación de Opciones de Proyectos desde un Ángulo del Manejo de Riesgos: dos preguntas

1. ¿Cuál de entre estas dos opciones- componente o proyecto en sí mismo- es más propicia para construir una capacidad institucional del manejo de riesgos?

(Conviene discutir: “pros” y “contras” de cada opción)

2. ¿Cuál debería ser el criterio para decidir cuándo cada una de estas opciones puede ser más efectiva para el manejo? (ejemplo., ¿De qué tamaño será el desplazamiento? U otras.

(Animar la discusión de clase sobre toma de decisiones)

Restricciones de Dirección en Situaciones de un “Proyecto dentro de otro Proyecto”

- Comentar un ejemplo: una presa hidroeléctrica grande que desplaza 8,000 personas (ó 18.000 ó 25,000 personas)
- Analizar las diferencias de tareas bajo un proyecto paraguas: tareas de bienestar social contra grandes tareas de ingeniería
- Menos personal y status menor para tareas sociales
- Sobrecarga de trabajo sobre equipo ejecutivo cuando maneja dos proyectos en uno

¿Puede el estatus de “componente” llevar al Reasentamiento con resultados de desarrollo?

- El problema principal para los “componentes” es que no son “proyectos de inversión”
- El financiamiento de los componentes de reasentamiento proviene de tres fuentes:
 - Costos administrativos (financiado por el proyecto, de bajo costo)
 - Compensación de costos (costo principal: pero no es “inversión”, es la restitución de activos condenados)
 - Los mismos desplazados (muy limitados, dada su pobreza y crisis del desplazamiento)

Conclusión: Los componentes de reasentamiento que no son financiados como inversiones para el desarrollo reciben recursos limitados y son condenados desde el principio a no lograr resultados significativos de desarrollo.

Diversidad en Proyectos Vehículo: Proyectos Gemelos como Mejores Prácticas en Experiencia del Banco Mundial

- El estudio del Banco Mundial sobre 192 proyectos con desplazamientos concluye que operaciones de reasentamiento de gran tamaño tienen mejores oportunidades de éxito si son un proyecto distinto, “enlazado” con un proyecto de infraestructura.
- La implementación del reasentamiento como proyecto con un objetivo de desarrollo es un cambio profundo en:
 - El escenario organizacional: insta una mayor capacidad del personal
 - La orientación y el diseño son para un proyecto de desarrollo, no para un operación que sea una forma de trapear/limpiar un derecho de vía
 - Emplea un batería completa de análisis económico y financiero del proyecto
 - Incita un cambio profundo en la mentalidad y actitud de los ejecutivos
 - Los donantes aumentan su personal y asignaciones de recursos

Banco Mundial/ADB: Opciones de políticas para proyectos gemelos

Banco Mundial: amplia recomendación para diversificar los instrumentos legales del proyecto

1. *“El Banco Mundial considerará el enfoque de proyectos gemelos para obras civiles de gran escala que causan reasentamientos. Futuras operaciones infraestructurales que desplazan un gran número de gente normalmente serán procesadas como proyectos gemelos, con el umbral efectivo de un proyecto distinto determinado en base al país y la capacidad local...”*
2. El Tratamiento de grandes operaciones de relocalización como proyectos hechos con respetando todos los criterios de escala movilizará mejor los marcos administrativos apropiados y destrezas respectivas... ”
3. Una opción adicional es emplear secuencias de dos proyectos, con un proyecto de desarrollo rural ó urbano, implementado inmediatamente en el área de reasentamiento la operación del proyecto de infraestructura que involucra el desplazamiento.

(Fuente: Banco Mundial, Relocalización y Desarrollo, nota a pie No 7 1996)

OM F2 de ADB también provee la opción de reemplazar componentes con proyectos de reasentamiento de escala completa.

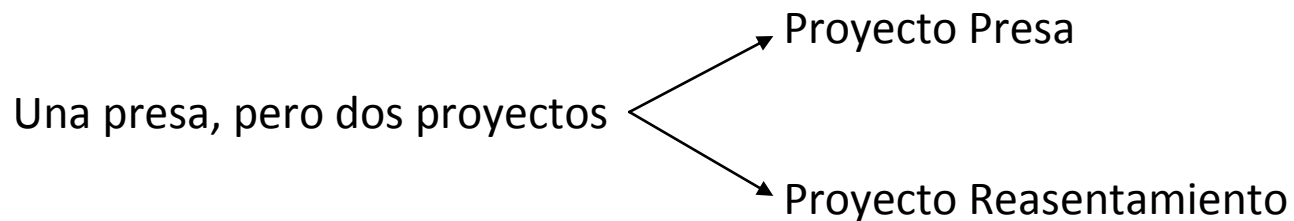
“El ADB podría tratar el reasentamiento ya sea como parte de la inversión principal o como un proyecto de reasentamiento libre y aparte, que está preparado, financiado, e implementado en asociación con la inversión”

ADB OM F2/BP, Nota 7

Ejemplo: Los Proyectos Gemelos en el Banco Mundial – La mejor Opción de Practica para el Manejo de Riesgos

{ PRC: Xiaolangdi: Proyecto de Presa Hidroeléctrica
{ PRC: Xiaolangdi: Proyecto de Reasentamiento: 180,000 personas

El Banco Mundial y el PRC diseñaron dos marcos distintos de proyecto:



- Dos reportes de valoración; dos equipos para cada misión de supervisión
- Experiencias exitosas de proyecto gemelos: Entre los mejores en el PRC, donde en la práctica, aún si no es de manera formal, el reasentamiento es dirigido como un proyecto distinto, a escala completa

Discusión en clase: ¿Cuál Criterio podría Guiar la Toma de Decisiones para Proyectos Gemelos?

(Fomentar la discusión en clase de criterios posibles)

1. ¿Cuál es el tamaño del reasentamiento? , ¿3,000 personas?, ¿8,000 personas?, ¿12,000 personas? (¿Hasta qué medida debería llegar el umbral?)
2. Sectores de la economía: ¿Agricultura?, ¿Transporte urbano?, ¿Hidroenergía? ¿Industrias Extractivas?, ¿Camino? ¿Cuál sector hace más necesaria la opción de proyectos gemelos?
3. ¿La diversidad e intensidad de los riesgos para los desplazados?
¿Cuál es la naturaleza del grupo afectado?

Manejos de Riesgos a través del Fomento de Políticas

- Los riesgos no pueden ser bien manejados solamente al nivel del diseño del proyecto ó su ejecución. Lo que se necesita: Manejo de riesgos por medio de la definición de políticas pertinentes
- Las políticas y la legislación institucionalizan salvaguardas, definen los derechos de las personas afectadas, y asignan fuentes financieras:
Un vacío en la política entorpece el manejo eficaz de riesgos efectivo al nivel proyecto
(discutir el caso dado de un país)
- ¿Qué hacemos cuando no existen políticas de reasentamiento, aún proyectos que suponen riesgos por desplazamientos?(Discusión: Como hacer frente a estos desafíos- ver las siguientes diapositivas)

Políticas Nacionales de Reasentamiento

1. **Vacío político.** La mayoría de los países en desarrollo aún no han adoptado políticas nacionales y leyes para regular los reasentamientos para el desarrollo. Las actas de adquisición de tierra expropián, pero no implican al reasentamiento y la reconstrucción
2. **Raíz del fracaso.** La falta de una política (o la aplicación de una mala política) generan la arbitrariedad, normas débiles, improvisaciones y una falta de rendición de cuentas. Esto constituye la raíz de las disfuncionalidades en materia de reasentamientos, y provoca una pobreza que podría haber sido evitable. Aún así, no es la única causa de todos los fracasos.
3. **Reparto de desplazamientos.** Los proyectos financiados con recursos domésticos causan la mayor proporción de desplazamientos y el mayor porcentaje de reasentados empobrecidos.
4. El PRChina: **Hay una correlación positiva entre una buena política y el desempeño en el manejo de riesgos.** El PRC ha promulgado un amplio rango de regulaciones sobre reasentamientos: demuestra las mejoras sustanciales producidas con políticas nacionales (ver la siguiente diapositiva)

El PRC: Las Políticas Nacionales – un Caso Exitoso

- El proceso de ajustar las políticas en el PRC es continuo: las políticas han sido revisadas, mejoradas y traducidas en legislación repetidamente
- El objeto de la política básica: el reasentamiento con desarrollo. Restaurar + superar el nivel del ingreso y los estándares de vivienda original
- El PRC adoptó más de 50 leyes/regulaciones sobre la tierra, el reasentamientos y la reconstrucción (R&R) desde 1980
 - Leyes aplicadas a nivel nacional
 - Regulación del sector hidráulico
 - Leyes sobre terrenos urbanos (bajo revisión actual)
 - Regulación de tierras rurales
 - Leyes especiales (sectoriales) sobre la tierra y R&R
 - Adquisición de tierras y reasentamientos en proyectos hidráulicos grandes y medianos
 - Leyes forestales del PRC, etc.
 - Lecciones para ser derivadas de la política y experiencias legislativas del PRC

El PRC: Capacitación Sistemática constructora para la Administración de Reasentamientos

- Un cuadro organizacional robusto
- Un sistema institucional de tres niveles para el manejo de los riesgos del reasentamientos
 - Responsabilidades de ministros del gobierno central en materia de agua, transporte; etc.
 - Administración local de todos los niveles (provincia, condado)
 - Organizaciones públicas y agencias del servicio implementan
- Capacidad nacional: Centro Nacional de Investigación sobre Reasentamientos Universidad Hohai (ningún otro país ha creado un centro, tipo NRCR)
- Se requieren mejoras, porque:
 - Aún no hay una ley comprehensiva de reasentamientos para todos los sectores
 - Se necesita revisar la ley administrativa de la tierra - (capítulo 5)
 - Se necesita una mejor protección de derechos de reasentados
 - Provisiones económicas desiguales para reasentados en diferentes sectores para compensación, inversiones, reparto de beneficios, fondos de desarrollo, seguros, vencer la pobreza
- Discutir: ¿Qué lecciones obtenemos de la experiencia institucional del PRC?

Conclusiones: Manejo de los riesgos de Reasentamientos

1. El manejo de riesgos debe comenzar bajo un criterio *ex antes*, desde la planeación del desplazamiento y relocalización
2. El manejo de riesgos nunca se detiene durante todo el ciclo del proyecto.
3. Cuatro niveles del manejo de riesgos -- cada uno con roles específicos.
4. Pros y contras al administrar el reasentamiento como componente.
5. Proyectos gemelos amplían las opciones para el manejo de riesgos
6. “El reasentamiento con desarrollo” es la forma más efectiva de contrarrestar riesgos de posteriores a la relocalización.
7. Los vacíos en políticas pertinentes aumentan los riesgos de empobrecimiento
8. El PRC: Demostró una correlación positiva entre el mejoramiento de las políticas y el mejoramiento del desempeño

Módulo IV

Modelo de riesgos de empobrecimiento y
reconstrucción (IRR),

Parte I: Conceptos básicos y funciones

Nota Introductoria

Este módulo, el primero en un conjunto de tres, presenta y analiza el modelo de riesgos de empobrecimiento y reconstrucción (IRR *por sus siglas en inglés*).

El modelo describe las funciones y conceptos básicos del IRR como un instrumento cognitivo y analítico. Se relaciona con el punto concluyente de la conferencia de apertura de este curso de entrenamiento, dedicado al análisis de la evaluación social (Es) y de riesgos como una de las metodologías de ES.

El modelo IRR es tanto una representación conceptual, que concentra el conocimiento sobre la estructura y anatomía del empobrecimiento durante la reconstrucción y es también una herramienta metodológica para la preparación del proyecto y para el manejo de la identificación de riesgos, su prevención y mitigación.

La necesidad de una herramienta especial para analizar los riesgos del empobrecimiento resulta del consenso general de que el empobrecimiento es el principal impacto negativo de los procesos del DFDR. La preocupación sobre el empobrecimiento causado por desplazamientos forzosos ha crecido globalmente y también, en el Banco de Desarrollo Asiático (ADB, por sus siglas en inglés). Mientras no todas estas operaciones en proyectos concluyen en un fracaso, sí sucede con muchos. El fracaso es definido por el gran número de personas reasentadas dejadas en peores condiciones después del reasentamiento que como vivían antes del proyecto. Un estudio especial de evaluación del ADB sobre el impacto de las políticas de reasentamiento, encontró que en la muestra de proyectos implementados en Bangladesh, Indonesia y las Filipinas, “los ingresos de cerca de un tercio de aquellos afectados por proyectos ADB no fueron restablecidos después del reasentamiento,” dejándolos en un estado de empobrecimiento. Tales resultados son insatisfactorios y contrarios a los objetivos del desarrollo.

Es por esto que las políticas de protección fueron adoptadas durante las últimas dos décadas por todas las grandes agencias de desarrollo multilaterales y bilaterales, y éstas suministran el marco de trabajo para la prevención de riesgos, evitando o mitigando a los mismos. Estas políticas y sus herramientas analíticas

requieren de una continua refinación y reforzamiento. El modelo IRR es una de estas herramientas que enfoca específicamente sobre los mecanismos y la substancia del empobrecimiento y en las estrategias para contrarrestar riesgos.

Después de una breve explicación histórica de cómo el modelo IRR se fue desarrollando por la identificación de regularidades, y generalizando el descubrimiento de casos de núcleos empíricos, este módulo se concentra en tres temas:

Primero, explora los conceptos clave empleados en el modelo IRR, principalmente “empobrecimiento”, “descapitalización”, y “riesgo”. La familia de los conceptos relacionados con el riesgo es revisada, porque ha comenzado a ser utilizada con frecuencia. El concepto de riesgo es discutido en términos de su habilidad para reorientar mentalidades hacia la acción preventiva o mitigante.

Segundo, el módulo explica las cuatro funciones básicas del modelo IRR: predictiva, diagnóstica, la resolución de problemas, y funciones investigativas. La habilidad del modelo para llevar a cabo una u otra de estas funciones lo hace ampliamente utilizable en el trabajo operativo en proyectos - preparación del proyecto, valoración, e implementación. Traslada el descubrimiento del riesgo hacia una etapa anterior, más temprana en la preparación de proyecto, guía el diseño de acciones para contrarrestar los riesgos, y ayuda a fijar como objetivo su manejo durante la implementación y supervisión de cualquier proyecto.

Tercero, el módulo pone considerable atención a las actitudes de los ejecutivos de cara a los riesgos, a su mentalidad o perspectiva que influye sobre su comportamiento administrativo. La identificación de riesgos y su divulgación oportuna, es contrastada con actitudes no transparentes de silencio sobre riesgos, la negación de riesgos, y la ocultación, o una consideración exageradamente modesta de los datos y la subestimación de los riesgos. En contraste, el módulo enfatiza los riesgos como un concepto constructivo que expresa una perspectiva confiable y “optimista”, una acción orientada a las conciencias de los responsables, una mirada que intrínsecamente moviliza para la iniciar medidas preventivas y actividades de protección durante los proyectos.

Conferencia Módulo IV: El Modelo de Riesgos de
Empobrecimiento y Reconstrucción (IRR*) Parte I

Conceptos Básicos y Funciones

¿Cómo pensar sobre los riesgos?

* IRR = Impoverishment Risks and Reconstruction Model

Modelo de Riesgos de Empobrecimiento y Reconstrucción (IRR): Una Herramienta para el Análisis y Manejo de Riesgos

La presentación de IRR está dividida en 3 partes:

Parte I

Conceptos básicos y funciones del modelo IRR: ¿Cómo pensar sobre los riesgos?

Parte II

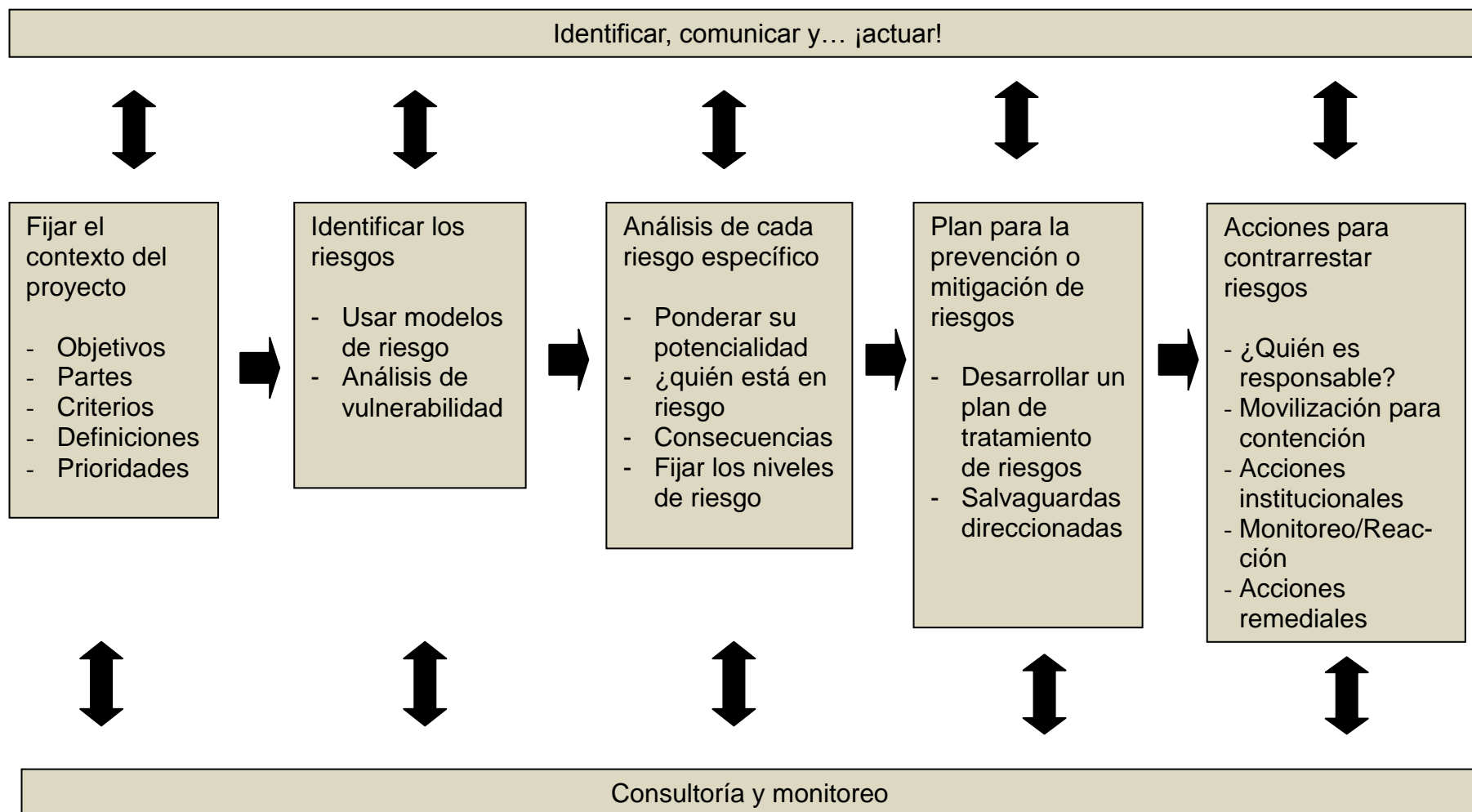
Las múltiples facetas de los riesgos de empobrecimiento: La descapitalización de los reasentados

Parte III

Contrarrestando los riesgos de la pobreza a través de la reconstrucción de los ingresos y medios de subsistencia de los reasentados

La ruta crítica para el manejo y análisis de riesgos sociales

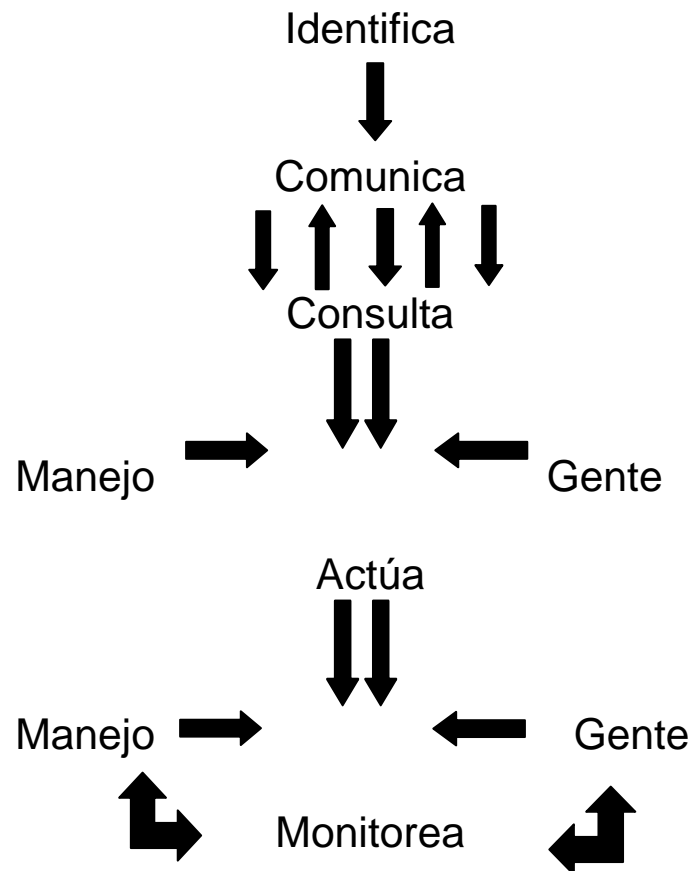
Leer este diagrama tanto en sentido horizontal como vertical



Nota: El instructor puede recordar brevemente a los participantes el material sobre "valoración social" presentado en la lección 1 de este curso

Otra mirada la ruta crítica del análisis social: proceso y contenido del análisis y manejo del riesgo social

Proceso de manejo



Contenido del análisis de riesgos

- Examinar el contexto de riesgos de empobrecimiento en el proyecto
- Establecer y analizar los riesgos y vulnerabilidades
- Establecer los rangos de intensidad de riesgos y definir los recursos necesarios para contrarrestar riesgos
- Plan de mitigación
- Organizar e implementar acciones para contrarrestar

Breve historia del modelo IRR

- El modelo IRR Se desarrolló entre inicios y mediados de los '90 como un destilado de investigación empírica a nivel mundial y evaluaciones de reasentamiento
- El modelo IRR ayuda a distinguir los procesos principales y más generalizados que forman el contenido de los desplazamientos y reasentamientos
- Su primer aplicación de importancia: 1993 - 1994, en un análisis del Banco Mundial/en un paquete global de 192 proyectos
- Entre 1994 y el 2006 el IRR fue utilizado para la difusión de políticas de reasentamiento, la preparación de proyectos, e investigación académica
- El modelo IRR ahora encabeza el modelo mundial en el análisis de reasentamientos
- Es empleado en políticas de reasentamiento, manuales, libros de consulta, etc. del ADB, el Banco Mundial, AFDB, EBRD, IDB, IFC, y en muchos países

Fuentes del IRR: Dónde buscar para saber más sobre reasentamientos y riesgos

El estado del arte en la investigación en:

- Sociología
- Antropología
- Economía
- Ética
- Geografía y otras disciplinas
- Investigación y formulación de políticas públicas
- UN y poblaciones desplazadas: Los principios rectores
- El estudio del Instituto Brookings*: “Riesgos y Derechos” (2003)

IRR como “Modelo” y “Método” (I)

- ¿Qué es un “modelo”?
- Como modelo, IRR es una representación conceptual generalizada de:
 - *La estructura de procesos de empobrecimiento en desplazamientos*
 - *La estructura de procesos de reconstrucción en post-desplazamientos*
- El modelo IRR deconstruye el proceso multidimensional de empobrecimiento y el proceso de reconstrucción de los medios de subsistencia en componentes.
- El modelo IRR identifica 8 variables comunes del empobrecimiento causado por desplazamientos forzados: por ejemplo, pérdida de tierra, pérdida de vivienda, pérdida de empleo, desarticulación social, etc. (ver más adelante)
- Se mezclan las ligas entre los procesos de pauperización: su fusión y composición
- El modelo de reconstrucción usa las mismas variables, pero con un vector a la inversa. Captura las principales dimensiones socioeconómicas de la restauración y mejora de los medios de subsistencia de los afectados

IRR como “Modelo” (II)

- IRR ofrece una representación conceptualizada sobre qué esperar en procesos de desplazamiento y así, informa a los preparativos de proyectos
- Flexibilidad del modelo IRR
 - Absorbe investigaciones empíricas estudios de casos/ proyectos
 - Guía el análisis de segundo nivel de conclusiones empíricas
 - Distingue aspectos comunes que cruzan distintos proyectos
 - Permite generalizaciones
- Validez y advertencias
 - La dialéctica de lo general-particular-individual: los casos reales tienen más variables y riesgos locales que el modelo

El IRR como método

- Como método, el IRR es un compás para el análisis de riesgos hecho a la medida para los riesgos intrínsecos a la naturaleza del desplaza y reasentamiento
- Porque el IRR incorpora (como modelo teórico) conocimientos derivados de investigaciones empíricas previas, no es un “tiro a la oscuridad”. Puntualmente guía la medición de riesgos en nuevos proyectos hacia riesgos recurrentes
- De esta manera, el IRR como método:
 - Orienta y facilita el análisis de riesgos;
 - Permite visualizar los riesgos
 - Previene que se pasen por alto riesgos importantes
- El IRR como método puede revelar, en algunos casos, que algunos riesgos son menos severos o están ausentes en un proyecto específico, o que, a la inversa, algunas poblaciones vulnerables (por ejemplo, mujeres y niños) están expuestos a riesgos adicionales y que experimentan los riesgos comunes con mayor severidad.

La extensión del empobrecimiento por los DFDR tiene consecuencias políticas

- Los problemas por el desplazamiento forzado ascienden en la agenda del desarrollo por su creciente tamaño y efectos negativos
- La ejecución de desplazamientos frecuentemente viola derechos humanos
- El propósito del desarrollo es socavado por la generación de nueva pobreza
- Las protestas políticas en contra de los desplazamientos se están incrementando
- Oposición a la desposesión económica
- Resistencia de la población indígena: perpetuación de la pobreza y problemas de identidad
- Crece la inestabilidad política por la insatisfacción persistente de las personas afectadas

Situación global: DFDR Magnitud- Recapitular

- En el mundo, 10 millones de personas fueron desplazadas por proyectos de desarrollo cada año durante las décadas de 1980 y 1990

Recientemente se estima para la década del 2001: 14 a 15 millones anualmente

- Principales sectores causantes de desplazamientos:
 - Desarrollo urbano y proyectos de transporte (¡La categoría más masiva de DFDR actualmente!)
 - Construcción de presas hidroeléctricas
 - Industrias mineras/extractivas

Reasentamientos en Asia: Algunos proyectos del ABD

País	Número de préstamos/proyectos	Cantidad de personas afectadas
Bangladesh	5	88,653
Cambodia	3	17,474
República Popular China	34	425,433
Indonesia	9	50,793
República democrática de Laos	3	1,819
Malasia	1	3,840
Nepal	2	3,717
Pakistán	3	1,850
Filipinas	6	8,268
Sri Lanka	2	12,100
Vietnam	10	98,483
Total	78	712,430

Fuente: ADB, 2000. Estudio de evaluación sobre el impacto político de reasentamientos involuntarios

Resumen de países: ADB préstamos con reasentamientos

grafica pastel actual de paises en Asia – se propone sustituir con gráfica de países de América Latina

Concepto Central del IRR: Riesgo

- El concepto de “riesgo” es central en:
 - Ciencias sociales
 - Teoría del desarrollo
 - Práctica del desarrollo
- Se define como el advenimiento de efectos adversos para la personas o para lo que ellos consideran de valor, con la probabilidad de daño o pérdida
 - “Riesgo” indica potencialidad, algo que no ha ocurrido aún
 - Puede tener alta o baja probabilidad
 - Puede tener grados variables de intensidad (alta; baja; media)
- Usar el concepto de “riesgo” facilita el cambio (en pensamiento y práctica) de una tardía ex-post corrección de malos resultados e impactos, a una temprana ex-ante planeación para prevenirlos.

¿Reconocer o negar los Riesgos?

- Las actitudes hacia los riesgos varían: ¿Divulgación u ocultamiento?
- ¿Reconocimiento o negación?
- ¿Qué es preferible: una actividad a favor de analizar e identificar los riesgos o “mirar hacia el otro lado”?

Silencio sobre los riesgos del reasentamiento

Algunos ejecutivos racionalizan el silencio sobre los riesgos sociales por desplazamiento con excusas espurias. A continuación, las declaraciones de dos dirigentes de proyectos:

“Si, como dirigente de proyecto se lo que son los riesgos sociales. Pero, ¿por qué debería asustar a la gente hablando sobre ellos? Públicamente, prefiero hablar solo sobre riesgos técnicos, porque como ingeniero puedo decir cómo afrontaré esos riesgos técnicos y restricciones. Pero los riesgos sociales son un asunto diferente.”

Otro dirigente considera que es su

“... deber ser positivo y optimista cuando hablamos de proyectos de desarrollo que tienen altos costos, en vez de parecer preocupado por los riesgos.”

- Tales ejecutivos pudieron omitir los riesgos de su plática, pero no pueden “desear que se esfumen” los riesgos de la realidad.
- Estarán pobremente preparados cuando necesiten lidiar con riesgos en la práctica y no tendrán apoyo proveniente de la participación de sus grupos.

Cómo algunos gerentes de proyecto hacen frente al riesgo:



¿De quién son los riesgos? La mirada parcial de ejecutivos

Algunos consultores están preocupados tomando partido con los riesgos asumidos por los dueños de proyectos, pero pasan por alto los riesgos del proyecto para las personas afectadas. Un ejemplo: una lista unilateral de riesgos, tomada del artículo “La Gestión de Riesgos de Desarrollo Hidráulico Privado.”

(por Shersta)

“Riesgos del país” para los inversionistas extranjeros;

“Riesgos en solvencia de crédito”;

“Riesgos de nacionalización de la planta de energía”;

“Riesgos monetarios” [como riesgos de inflación para los inversionistas internacionales];

“Riesgos en la repatriación de las utilidades de los desarrolladores”;

“Riesgos de impuestos”;

“Riesgos de mercado e ingresos [riesgos de la baja demanda”, “baja capacidad generativa”];

“Riesgos del proyecto en sí”

Discutir y comentar: **¿Por qué están ausentes de esta lista los riesgos para las personas?**

¿Cómo pensar sobre el concepto de riesgo?

NO HAY QUE TENER MIEDO DE pensar en los riesgos

Perspectiva del riesgo= La ventaja de anticipar efectos adversos no deseados, para abordarlos de mejor manera

Algunos se sienten nerviosos identificando y divulgando los riesgos: ¿Por qué?

La admisión del riesgo es indispensable en proyectos de desarrollo.

¡Los riesgos son normales!

Riesgos como un concepto que estimula la acción

Es necesario cambiar mentalidades: desde la evaluación *EX- POST* de impactos y su mitigación a la identificación *EX-ANTE* de riesgos

¡Pensar en la prevención de riesgos! ¡Ponerlos en la mira desde temprano!

- ¿Cuáles son los riesgos sociales en DFDR?
- ¿Cuándo pensar en ellos? ¡Temprano!
- Quién debe pensar en los riesgos?

El concepto de riesgo

ACTITUD REALISTA: un riesgo no abordado desde el inicio inevitablemente se vuelve después un **impacto social negativo**

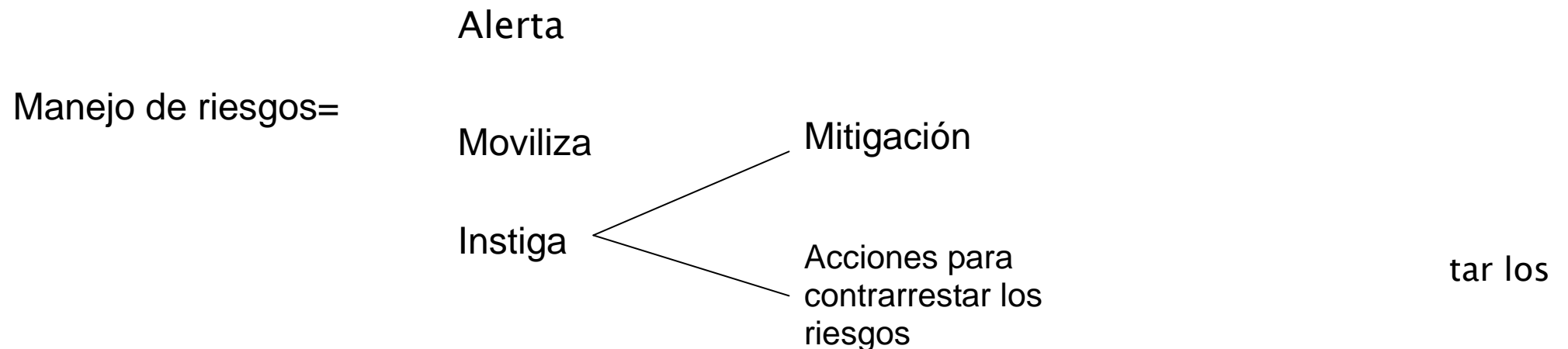
Los riesgos son de esperarse en todas las actividades humanas

Riesgo → como concepto constructivo, solidario

Riesgo → como un concepto que cataliza (el manejo de riesgo)

Riesgo → como concepto de acción convincente

Riesgo → como concepto que informa y advierte



Cuatro funciones básicas del modelo IRR

1. La función predictiva

- La capacidad predictiva del modelo es resultado del conocimiento de procesos pasados almacenados y sintetizados, lo que ayuda a anticipar riesgos que pueden repetirse, problemas “escondidos” en nuevas situaciones
- Las predicciones son alertas tempranas emitidas mucho antes de que se adopte la decisión de desplazar a personas
- Así, el modelo equipa a los planificadores con un poder de anticipar lo que es esencial en la planificación para evitar el riesgo o la reducción de los mismos;
- Utilidad práctica: permite a los planificadores y a los que serán desplazados la búsqueda de alternativas para evitar el desplazamiento, y/o responder con medidas mitigantes, estrategias de negociación, y arreglo de propuestas.

Cuatro funciones básicas del modelo IRR

2. La función diagnóstica

- El modelo tiene la capacidad para explicar y evaluar. Funciona como herramienta cognitiva para orientar el trabajo de campo y para medir el “peso de la intensidad” de lo probable (¿Alto? ¿Moderado? ¿Bajo?) de varios riesgos de empobrecimiento en un contexto dado
- Utilidad práctica: revela – a los operadores políticos y a las poblaciones afectadas- los riesgos socioeconómicos y los posibles resultados de los desplazamientos inminentes

Cuatro funciones básicas del modelo IRR

3. La función de la resolución de problemas

- El modelo y su capacidad de resolver problemas resulta de su poder analítico y la orientación a la acción explícita
- Para lograr la resolución de problemas, la parte del modelo que identifica los riesgos de pobreza deben ser revertidos, “debe quedar de cabeza”
- Utilidad práctica: el modelo se convierte en una brújula para las estrategias para conservar medios de subsistencia de los afectados y guiar su desarrollo

Cuatro funciones básicas del modelo IRR

4. La función de investigar

- El modelo IRR equipa investigadores sociales con un andamiaje conceptual para construir y organizar el trabajo de campo orientado teóricamente
- El modelo estimula la generación de hipótesis sobre las relaciones entre variables claves en situaciones específicas
- Utilidad de la investigación: Es capaz de orientar la recopilación de datos en el campo, para agregar los resultados empíricos dispares entre las variables claves del modelo, y facilita comparaciones, síntesis, y acción

Recapitulación: cuatro funciones básicas del modelo IRR

1. Función predictiva
2. Función diagnóstica
3. Función de resolución de problemas
4. La función de investigar

**Avance de la siguiente conferencia:
Los riesgos de empobrecimiento pueden afectar los derechos
humanos fundamentales**

1. Falta de tierra
2. Falta de trabajo
3. Falta de hogar
4. Marginalización
5. Incremento en la morbilidad y mortalidad
6. Falta de alimentos
7. Pérdida de acceso a los servicios básicos
8. Desarticulación social

Módulo V

Modelo IRR

Parte II

**Las muchas caras de los riesgos del
empobrecimiento**

La descapitalización de los reasentados

Nota Introdutoria

Este módulo presente en detalle los riesgos fundamentales del empobrecimiento inherentes al proceso de desplazamientos forzados y el reasentamiento posterior.

Riesgos Principales

Generalmente, los esfuerzos para reducir la pobreza en programas de desarrollo enfocan sobre la reducción de lo se llama “la pobreza vieja”, o sea, la pobreza crónica preexistente. Sin embargo, el desplazamiento forzado socava – y es un elemento de antítesis – la reducción de la pobreza conforme genera “pobreza nueva”. Esto significa que personas quienes no eran pobres antes del proyecto, pueden caer abajo de la línea de pobreza después del reasentamiento, o aquellos aún pobres pueden quedar peor, más pobres. Esto es inaceptable en proyectos para el desarrollo. Esto constituye una de las razones principales que motiva contrarrestar, mitigar y controlar los riesgos del empobrecimiento de manera sistemática en casos de desplazamientos forzados, antes de que se transformen en hechos.

Descapitalización de los reasentados

El empobrecimiento se expresa en la descapitalización de los reasentados, quienes pierden su base productiva y fuentes de ingreso anterior. Una premisa del desarrollo es la acumulación de capital e inversiones, aún en una pequeña escala: pero el desplazamiento obligado provoca lo opuesto. Logra descapitalizar a la población afectada.

El concepto de descapitalización, tal como se explica en este módulo, reúne los varios elementos de la pérdida de su (1) capital natural, (2) capital físico creado por los hombres y mujeres, (3) capital humano, y (4) capital social.

Además, este módulo examina, riesgo por riesgo, el conjunto de los ocho riesgos fundamentales del empobrecimiento tales como están reflejado en el modelo de riesgos de empobrecimiento y la reconstrucción (IRR): carencia de tierras, ausencia de trabajo, falta de vivienda, marginalización, inseguridad alimenticia, mayor morbilidad y mortandad, pérdida de acceso a recursos de propiedad comunal y desarticulación social.

Esta discusión se presta muy bien a ilustraciones de ejemplos en la clase. Pueden ser ofrecidas por el instructor y, con un grado de compromiso, por los inscritos. Problemáticas nuevas surgen en varios países, como por ejemplo, la interpretación de la legislación expropiatoria, y otras más, pueden relacionarse con el riesgo fundamental relevante. Se puede apreciar cómo se logra esto en este módulo.

El instructor / capacitador puede enfatizar que suele haber otros riesgos de carácter específico en coyunturas locales, adicionales a los riesgos generales anotados en el modelo IRR. El manejo de riesgos en casos de desplazamientos también tiene que identificar y responder a estos riesgos a la vez.

Conferencia V

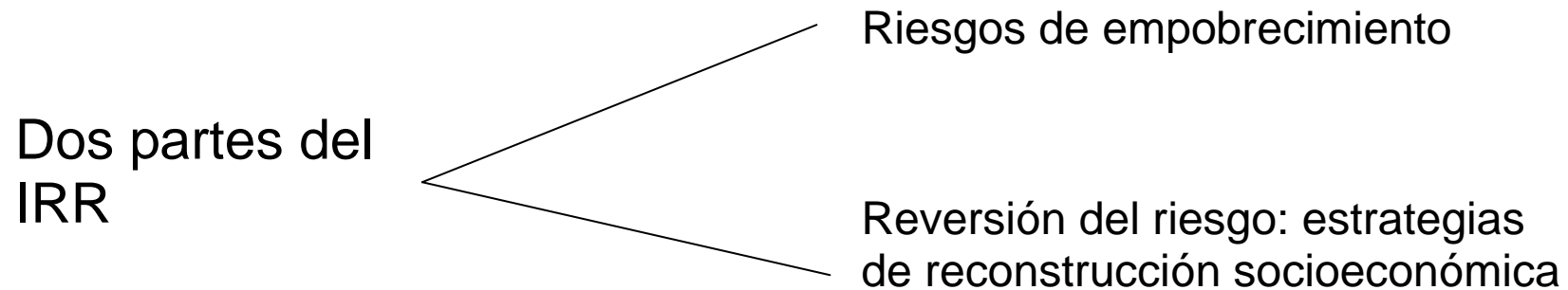
Modelo IRR

Parte II

Las muchas caras de los riesgos de empobrecimiento.

La Descapitalización de los reasentados

Estructura de los riesgos de empobrecimiento y el modelo de la reconstrucción (IRR)



La parte de reconstrucción del modelo IRR voltea de cabeza la parte correspondiente al riesgo.

Cuatro pasos en el empleo del modelo IRR:

Para considerar los riesgos en el transcurso de proyectos, el modelo IRR nos lleva a través de 4 pasos:

1. Identificación de riesgos
2. Medición de la intensidad de riesgos y la consulta sobre cómo hacer frente a los mismos
3. Planificación y financiamiento del control de riesgos
4. Implementación: las actividades de reducción de riesgos

Perspectiva general: Principales riesgos de pobreza en los desplazamientos y reasentamientos

1. Despojo de tierras
2. Desempleo
3. Carencia de hogar
4. Marginación
5. Inseguridad alimentaria
6. Pérdida de la salud - morbilidad
7. Pérdida de acceso a la propiedad común
8. Desarticulación social

Perspectiva general: principales estrategias de reconstrucción.

- De la pérdida de tierras hacia el reasentamiento en tierras de restitución
- De la falta de empleos hacia la reinserción laboral
- De la carencia de vivienda hacia la reconstrucción de casas.
- De la marginación hacia la inclusión social.
- De la inseguridad alimentaria hacia la nutrición adecuada.
- De mayor morbilidad hacia mejor atención médica.
- De la pérdida de propiedades comunes a la restauración de los bienes y servicios comunes.
- De la desarticulación social a la reconstrucción de las redes y de la vida comunitaria.

Empobrecimiento como descapitalización

Riesgo

El empobrecimiento es des-capitalización

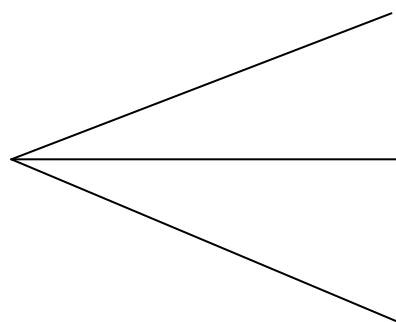


Pérdida de



Capital natural
Capital logrado por
hombres/mujeres
Capital humano
Capital social

Se requiere la
reconstrucción de



activos

sistemas productivos
generación de ingresos

servicios sociales y
redes de comunicación

La carencia de tierra

- La pérdida de tierras elimina la base principal sobre la que mucha gente construye sus sistemas productivos agropecuarios, talleres, empresas comerciales, entre otros. La tierra perdida es rara vez sustituida en su totalidad y, a menudo sólo parcialmente sustituida o incluso no reemplazada.
- La sustitución con tierra de menor calidad también significa una pérdida de tierra.
- La compensación en efectivo por lo general no es suficiente para volver a comprar tierra de la misma cantidad y calidad.
- La pérdida de tierras, en todo o en parte, es la principal forma de descapitalización y del empobrecimiento de las familias rurales desplazadas
- La pérdida de tierras representa la pérdida de
 - Capital natural, y
 - Capital físico creado por hombres y mujeres.

Los riesgos de la carencia de tierras y la expropiación con fines públicos

- El principio de dominio eminente justifica la expropiación (*eminent domain* en inglés) Contiene limitaciones estructurales en el *desplazamiento y reasentamiento forzados causados por el desarrollo* a nivel masivo (DFDR por sus siglas en inglés).
- La expropiación aumenta los riesgos de la pérdida de tierras y daños innecesarios. Cuando la compensación es baja, la expropiación socava opciones de la reconstrucción posteriores.
- El principio de dominio eminente no fue "diseñado" inicialmente para la expropiación masiva. El notable aumento (en el siglo 20) del papel del Estado como agente de las inversiones para el desarrollo ha resultado en la aplicación de expropiaciones más allá de su mandato inicial y sin el contrapeso necesario (véase también el Módulo VII)
- La aplicación del principio de dominio eminente en obras del sector privado confronta con los derechos fundamentales a la propiedad, y muchas veces es abusiva y explotadora, aún cuando algunos reglamentos lo permiten.

Los riesgos de carencia de tierras y la valoración de la pérdida de tierra

- La ley de domino eminente prevé una "compensación justa", pero no prescribe los procesos democráticos y equitativos para la valuación de las pérdidas.
- Los métodos de valoración de los costos de reposición son toscos y complican los principales riesgos de pérdida de tierras y otros activos.
- Los procedimientos de valuación no son democráticos cuando la expoliación es para proyectos patrocinados por el estado, porque los valores no están determinados por una entidad neutral, más bien por la parte interesada - el agente estatal expropiador mismo
- La disposición a aceptar (WTA en inglés) pagos de compensación para activos perdidos no se construye de antemano.
- Los riesgos de empobrecimiento, anidados en el principio de dominio eminente y agravados por valuaciones sesgadas, hace que una administración competente de los riesgos sea vitalmente esencial para corregir distorsiones.

La carencia de tierras se presenta de varias maneras

- La tierra simplemente se pierde
- Disminuye el tamaño de las parcelas de restitución
- Se reduce la calidad de la tierra
- Se disminuye el tamaño de los hatos ganaderos
- Se pierden las mejoras a la tierra (pozos, canales, viveros, etc.)
- La ley de derecho de dominio eminente y los procedimientos de valoración aumentan los riesgos del empobrecimiento

Riesgo del desempleo

- La pérdida de empleos remunerados se produce tanto en los desplazamientos rurales y urbanos.
- Los que pierden sus puestos de trabajo pueden ser empleados, obreros, campesinos sin tierra, trabajadores de servicios, o artesanos.
- El desempleo o el subempleo entre los reasentados puede durar mucho tiempo después de la reubicación física.
- Reubicación de puestos de trabajo anteriores demasiado alejados puede añadir costos insostenibles (en tiempo y dinero) para los reasentados.
- La creación de nuevos empleos para los reasentados requiere una inversión substancial y un desarrollo local en general para absorber a los que perdieron puestos de trabajo anteriores.

Riesgo de falta de vivienda

- La pérdida de la casa puede ser temporal para mucha gente, pero en algunas situaciones, sigue siendo una condición a largo plazo.
- La pérdida de la casa a menudo se percibe también como la pérdida de la identidad.
- La pérdida de la casa tiende a provocar consecuencias negativas en la cohesión familiar y en las redes de ayuda mutua, cuando la vecindad se fractura.
- La reubicación de parientes y vecinos como grupos es preferible a relocalizaciones dispersas.
- La compensación de viviendas perdidas al costo de su reemplazo puede reducir o mitigar este riesgo de empobrecimiento de manera más eficazmente en tanto reduce otros riesgos (p.e. quedarse sin tierra o empleo).

Riesgo de falta de vivienda (continúa y resumen)

- La reubicación provisional en colonias de reubicación o centros intermedios es una mala “solución”; por lo general lo “temporal” se extiende por mucho tiempo, o nunca se proporciona una vivienda permanente.
- La privación de vivienda y albergue, sin sustitución, es también una violación a los derechos humanos.
- La pérdida del espacio cultural – “deslocalización”.
- Pese a las indemnizaciones, el patrón de los sin techo crónicos puede seguir.
- La vivienda provisional (mala) se convierte en permanente.

Marginación

- La marginación se produce cuando las familias reubicadas pierden su poder económico y se deslizan hacia un estrato socioeconómico inferior: los hogares campesinos de ingresos medios se vuelven minifundistas; los pequeños comerciantes y artesanos pierden sus negocios y caen por abajo del umbral de la pobreza.
- El capital humano (oficios) puede volverse obsoleto, sin uso; los afectados se deslizan hacia trabajos de menor categoría.
- Es común que la marginación económica se acompaña de una marginación social y psicológica: una merma del status social, una pérdida de confianza en la sociedad y de su autoestima, una sensación de injusticia y vulnerabilidad.

Marginación (continúa y resumen)

- De hecho, la exclusión social; pérdida de la condición social anterior.
- La pérdida de poder económico; la exclusión de proceso de desarrollo.
 - Deslizamiento en una espiral de "movilidad hacia abajo".
- El Capital humano se pierde o se vuelve inactivo.
- Disposición psicológica a la baja en la confianza hacia lo social y hacia sí mismo.
- Un sentimiento apabullante de injusticia

Aumento de la morbilidad y mortalidad

- La exposición de las personas más pobres a las enfermedades se incrementa en los traslados forzosos, porque aumenta estrés, traumas psicológicos, y a menudo más parasitosis o enfermedades contagiosas.
- La reducción de los niveles de salud puede resultar de abastecimientos insalubres de agua y de sistemas de alcantarillado en mal estado que provocan infecciones epidémicas, diarrea, disentería, etc.
- La inseguridad alimentaria y la desnutrición (ver la siguiente diapositiva) tienden a impactar a la salud, primordialmente entre los niños.

Aumento de la morbilidad y mortalidad (continuación)

- Aumento de la incidencia de enfermedades parasitarias y otras, transmitidas por vectores (especialmente en el caso de los depósitos de agua potabilizada incluidos en el proyecto).
- Los grupos de población vulnerables (niños y ancianos) son los más afectados.
- Perturbación de los sistemas de salud tradicionales.
- El aumento de las tasas de mortalidad.

Riesgo de inseguridad alimentaria

- La inseguridad alimentaria se define como los niveles de consumo de calorías y proteínas por debajo del mínimo necesario para el crecimiento normal y saludable y el trabajo.
- El desplazamiento perturba los ciclos de producción agrícola, o de empleo, y reduce la disponibilidad de alimentos
- Los desplazamientos forzados disminuyen la autosuficiencia en alimentos, y a menudo desmantela la organización local para el suministro de alimentos. Aumenta el riesgo de que los niños sufran de una desnutrición crónica.

Riesgo de inseguridad alimentaria (continuación y resumen)

- Menor consumo calórico
- Introduce o agrava la desnutrición crónica.
- La asistencia alimentaria prolongada puede estimular un perfil de conducta dependiente.

La pérdida de acceso a los recursos naturales de propiedad comunal

- Los agricultores pobres sufren una pérdida de acceso a los bienes de propiedad comunal pertenecientes a comunidades desplazadas (por ejemplo, la pérdida de acceso a los bosques y productos forestales, a los lechos de agua, las tierras de pastoreo, etc.), así como a algunos servicios comunales.
- Los pueblos indígenas se ven afectados más severamente que otros grupos por la pérdida de la tenencia consuetudinaria de la tierra.
- La pérdida de los bienes de propiedad comunal es una forma de pérdida de ingresos y de reducción en su bienestar, muchas veces pasada por alto por los planificadores (excepto en la República Popular China, donde las comunidades son compensadas en bloque); y es común que no haya compensación.

La pérdida de acceso a los recursos de propiedad comunal (continuación y resumen)

- Hay disminución de los ingresos y alimentos disponibles (bosques, productos forestales, tierras de pastoreo, el agua).
- Normalmente, no hay una indemnización.
- Las privaciones de los reubicados aumenta la presión sobre los recursos de propiedad comunal en los sitios de relocalización y tiende a provocar conflictos con la población receptora de los desplazados.

Desarticulación social

(Desorganización de la comunidad)

- El desmantelamiento de las estructuras sociales de la comunidad, la dispersión de las redes informales y formales, además de asociaciones locales, etc. representa una pérdida masiva de capital social.

[Discutir el ejemplo de redes de ayuda mutua entre mujeres vecinas cuando se pierde la proximidad como resultado de la dispersión causada por el desplazamiento]

- Se reduce la capacidad de la acción colectiva.
- Tal desarticulación socava los medios de vida de manera general, algo que no se reconoce y no se mide por los planificadores, y es una causa importante de la pérdida de poder y del empobrecimiento.

Desarticulación social

- La desestabilización de los patrones de organización social y de las relaciones interpersonales.
- Pérdida de capital social y la capacidad de acción colectiva.
- Mayor vulnerabilidad de los pobres que dependen en gran medida de los vínculos sociales.
- Aumento de la discordia social, tanto dentro como entre las comunidades.
- Apabullante carencia de poder.

Riesgos adicionales del IRR relacionados con las circunstancias locales

El contexto local puede causar otros riesgos específicos. Por ejemplo:

- cambios geográficos, con efectos adversos, tales como:
 - El aislamiento físico por el embalse, la pérdida de caminos de acceso (riesgos de "separación").
 - La construcción de carreteras que separan a los pueblos de sus campos de cultivo, las fuentes de agua, y otras comunidades.
 - La pérdida de los accesos a las escuelas
 - Interrupción escolar: los niños no vuelven a la escuela
 - La pérdida de otros servicios, etc.
 - Riesgos para las poblaciones aguas abajo (en proyectos de presas/embalses).
 - La liberación de agua del embalse provoca peligros aguas abajo de la presa.
 - Reducción en el potencial de pesca aguas abajo.

Diferencias en la intensidad de los riesgos

- Los riesgos generales de empobrecimiento se manifiestan de manera diferente en diferentes países y contextos. Se requiere comprender cómo algunos riesgos afectan de forma diferente a cada categoría de personas: poblaciones rurales y urbanas, mujeres, niños, ancianos.
- La investigación muestra que las mujeres sufren mayores impactos causados por el *desplazamiento y reasentamiento forzados causados por el desarrollo* (DFDR) que los hombres, y son vulnerables a riesgos específicos adicionales.
- Los mismos riesgos generales pueden tener intensidades diferentes (alto, moderado o bajo) en los distintos proyectos.

[Concluir conferencia con la discusión de ejemplos locales]

Módulo VI

IRR PARTE III: Contrarrestando los riesgos de empobrecimiento vía la reconstrucción de los ingresos y el modo de sustento de los reasentados

Nota introductoria

El módulo VI está dedicado a la exploración de estrategias para combatir los riesgos de pobreza (definidos en el módulo anterior) a través de la reconstrucción de los ingresos y medios de sustento de los reasentados.

Al alertar a los administradores de proyectos acerca de los riesgos inminentes y al equiparlos formas de anticipar, prevenir y mitigar riesgos, el modelo de los mismos riesgos de empobrecimiento y de reconstrucción "obra" en contra de sus propias predicciones del empobrecimiento inminente. De tener éxito el administrador, el empobrecimiento no ocurrirá o lo hará en mucho menor escala y nivel: de esta manera el modelo *IRR* habrá tenido éxito en ofrecer a estos profesionales, lo que se puede llamar una "profecía auto-destructiva".

Los temas principales de este módulo se enfocan primero, en dos grandes "filosofías" sobre como acercarse a los reasentamientos, como demuestra la práctica actual; segundo, en una discusión del objetivo de la política la cual deben lograr los administradores en relocalizaciones; y tercero, en el análisis de el rumbo de las principales estrategias para neutralizar riesgos y reconstruir los medios de subsistencia de los reasentados.

Las prácticas actuales muestran, a grandes rasgos, dos distintas "filosofías" o aproximaciones: una enfocada a la compensación de la propiedad como prioridad nuclear, preocupada en obtener "el derecho de vía", y así hacer posible la reubicación física de aquellos desplazados. Este enfoque se concentra en los principales "medios de reasentamiento," busca comprobaciones de propiedad, y es frecuentemente contencioso en su intento de minimizar la compensación, compromisos de reconstrucción, y pagos para el desarrollo. La segunda filosofía es una aproximación al desarrollo centrado en las personas. Este enfoque prioriza la meta definitiva y multifacética de la reconstrucción y el desarrollo, y no sólo en los instrumentos de corto plazo.

Más adelante, el módulo examina cómo la política institucional define el objetivo que los administradores de proyectos deben alcanzar. Provee la historia sucinta de la evolución de los objetivos: desde la reubicación física sin más, enfatizando el "despejar del camino" del proyecto, hasta el objetivo de "restaurar" la existencia de las personas y, subsecuentemente, proveer medios de sustento de largo alcance.

Dada la importancia de este máximo objetivo político, y tomando en cuenta las muchas, y en ocasiones imprecisas, interpretaciones de estos objetivos, el módulo anima una detallada discusión de los mismos. También introduce la pregunta de si es ahora pertinente vincular mejor la definición de objetivos en reasentamientos hacia un paradigma general de reducción de la pobreza en proyectos de desarrollo.

El módulo va más allá, esbozando la dirección estratégica en la reconstrucción. Mientras que para cada uno de los riesgos específicos de empobrecimiento, hay una serie de distintas neutralizaciones a ser realizadas, en la práctica muchas de estas actividades pueden limitar simultáneamente el ámbito o la gravedad de más de uno u otro riesgo. Por lo tanto, se consolidan las estrategias para contrarrestar los riesgos dentro de tres orientaciones principales: la reconstrucción de la base productiva económica; la reconfiguración de la comunidad social; y la restauración y mejora de los servicios sociales, para una mayor calidad de los medios de sustento.

La discusión de estas estrategias será enriquecida si los participantes del curso comparten sus propias experiencias en llevar a cabo tales actividades. En el módulo, hay una énfasis primordial en revertir los riesgos de la falta de tierras. Esto incluye comentar las implicaciones de aplicar la ley de expropiaciones y una valoración adecuada de las parcelas perdidas.

Mientras que los riesgos relacionados con la tierra son relevantes principalmente a las poblaciones agrarias, los riesgos que resultan de la pérdida de empleos pueden afectar mayormente poblaciones urbanas, y también algunos segmentos de las poblaciones rurales.

Al proponer cómo mejor neutralizar las consecuencias de la pérdida de empleo, el módulo enfatiza la necesidad de explotar cada oportunidad, particularmente las oportunidades subutilizadas creadas en el propio proyecto de infraestructura que desplaza la población. Con base en ejemplos de buenas prácticas, el módulo sugiere "orientar la contratación del proyecto" a las personas desplazadas, combinando la contratación específica con la promoción estructurada de trabajadores asalariados y de la formación profesional.

Las estrategias de reconstrucción tienen numerosas otras dimensiones económicas y financieras, y estas se enfocan en el siguiente módulo. El módulo VII continuará el análisis de los mecanismos de reconstrucción para mejorar los medios de subsistencia, y bosquejará una serie de innovadoras aproximaciones a la evaluación, compensación y la distribución de beneficios en estos proyectos.

Conferencia VII: IRR PARTE III

Contrarrestar los riesgos de empobrecimiento vía la reconstrucción de los ingresos y el modo de sustento de los reasentados

Reconstrucción: ¿Podría el modelo *IRR* convertirse en una “profecía auto-destructiva”?

- El conocimiento anticipado de los riesgos de empobrecimiento puede desencadenar acciones preventivas más efectivas.
- El conocimiento del riesgo hace posible:
 - la lucha planeada, dirigida, enfocada a los riesgos específicos y protegiendo grupos específicos
 - una asignación financiera dirigida e incrementada para estimular el re-desarrollo económico
- Resultado ideal: los riesgos son impedidos o minimizados
- De este modo, el uso del modelo *IRR* ayuda a “anunciar” e impide algunos riesgos: de esta manera, el modelo genera una “profecía” de la aparición de riesgos que destruye o cancela algunos riesgos antes de que aparezcan.

Empobrecimiento como descapitalización

Riesgo

El empobrecimiento es des-capitalización

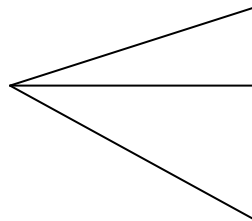


Pérdida de



Capital natural
Capital logrado por hombres/mujeres
Capital humano
Capital social

Se requiere la reconstrucción de



activos

sistemas productivos
generación de ingresos

servicios sociales y
redes de comunicación

Revirtiendo Riesgos: Orientaciones Estratégicas en la Reconstrucción

1. De la falta de tierras a reasentamientos con base en terreno
2. Del desempleo al reempleo
3. De no tener casa a la reconstrucción de casas
4. De una comunidad desarticulada a una reconstruida
5. De la marginación social a la inclusión
6. De expropiación a la restauración de los bienes y servicios de la comunidad
7. De la inseguridad alimenticia a una nutrición adecuada
8. De morbilidad en aumento a mejor cuidado de la salud

Dos posibles filosofías en Reasentamientos

¿Por qué la reconstrucción es la parte más compleja de *DFDR*?

Dos filosofías, las cuales resultan en dos diferentes estrategias:

Enfocarse en programas de compensación de propiedades perdidas

o

Enfocarse en el desarrollo centrado en las personas

Discusión de las dos filosofías (perspectivas sobre el tema)

Enfocarse sólo en la compensación es enfocarse en la herramienta, no en la meta: en la práctica, algunos administradores de proyectos tienden a perder de vista la verdadera meta y considerar la compensación como si ella fuese en sí misma la meta principal.

Enfocarse en el desarrollo de las personas es enfocarse en la meta final, para ser alcanzada en la administración del riesgo por todas las herramientas. Requiere una meta orientada al manejo de los riesgos en la administración del proyecto.

La meta final en reasentamientos es la reconstrucción sostenible y la mejora de la economía y los medios de subsistencia de los reasentados. Esto es mucho más que la re-compra de activos perdidos. Requiere emplear todos los instrumentos disponibles, no sólo la compensación.

Características del enfoque de compensación de la propiedad

- Se enfoca sólo en la propiedad afectada, para inventariarlo y su valuación
- Condiciona la compensación a la comprobación formal de propiedad
- Excluye dueños no propietarios
- Es propenso a distorsiones de valuación y dificultades, realizado sin la participación de los afectados
- Es adverso, intenta minimizar el pago a aquellos expropiados, y es inherentemente antidemocrático
- Incrementa los litigios

Un enfoque pro desarrollo centrado en las personas

- Este enfoque deriva de los **objetivos** de las políticas de reasentamiento. Estos objetivos se han evolucionado y seguirán haciéndolo en los debates actuales (ver siguiente diapositiva).
- Reconoce que el riesgo de empobrecimiento de la gente **no puede ser neutralizado únicamente con la compensación.**
- Incluye una compensación obligatoria pero:
 - a) Intenta mejorar los niveles de compensación y el modo de entrega;
 - b) Complementa la compensación con bienes y acciones adicionales catalizando el desarrollo.

Objetivos de la política del reasentamiento

Una visión histórica que resume las definiciones de los objetivos del reasentamiento y cómo se han evolucionado en el contexto internacional:

1. Primero: **Ninguna política** para regular el reasentamiento, ningún objetivo de reconstrucción; solamente la reubicación física de los desplazados (en esencia, lo sucedido antes de 1980) [Resultado: pura destrucción, nada de mitigación de daños]
2. Seguida de: una política de **restauración monetaria momento pre-desplazamiento** (después de 1980) [Falacia: ¿es suficiente la restauración si mantiene la pobreza anterior?]
3. Posteriormente: Restauración y si es posible un mejoramiento (después de 1990) [Se introduce la demanda para mejoramiento del bienestar, pero se mantiene débil, un asunto secundario]
4. Después: **Mejoramiento**, o al menos una restauración en los niveles previos al proyecto (años 2000)
5. Actualmente la tendencia es revisar las metas políticas: Crece el énfasis en “mejoramiento”, porque mayor empobrecimiento ni la “restauración” en los niveles previos de pobreza constituyen desarrollo.

Discusión crítica de varias definiciones del “objetivo político” en *DFDR*

[Nota: Las siguientes cuatro diapositivas contienen cuestiones enfocadas en el problema, designadas a simular debates grupales con participantes, quienes están invitados a comprometerse en comentar, desde su experiencia, cuándo las declaraciones son verdaderas o falsas, y para proponer correcciones y remedios.]

1. “Restaurar” los ingresos al nivel anterior al proyecto priva a los reasentados del crecimiento normal, dejándolos peor (el problema del intervalo transcurrido)
Pregunta para discusión: ¿Es verdad?
2. “La restauración”, incluso a nivel de crecimiento real (antes del proyecto más una diferencia de crecimiento anual) casi nunca es planeada. **Pregunta para discusión: ¿Es verdad?**
3. “Proponiendo dos niveles distintos de actuación aceptable (“restaurar, o si es posible mejorar”) es una política inadecuada, porque en la práctica el nivel mínimo cancela la meta mayor” **Pregunta para discusión: ¿Es verdad?**

Otras críticas contemporáneas de las definiciones de los objetivos de la política

4. "Restaurar" no es un nivel preciso medible, porque "calcular el valor del reasentamiento es demasiado tosco" **Pregunta para discusión: ¿es verdad?**
5. Dado que los grados de "mejoramiento" no han sido cuantificados, incluso un aumento del 1% es "mejor": ¿esto tiene sentido político? (S. Ferguson) **Pregunta para discusión: ¿Es verdad? Si lo es, ¿Cómo puede ser corregido, específicamente?**
6. El cambio de "restaurar" a "mejorar" (si la mejora es significativa, no sólo el 1%) sí es un cambio mayor en los objetivos políticos internacionales en este tema. Sin embargo, las políticas en reasentamientos no han implicado agregar nuevas fuentes financieras (medios) cuando la meta política se fija más alto. Esto crea un mandato sin fondos: una discrepancia entre metas y medios; condena a la política a permanecer inalcanzable. **Pregunta: para discusión: ¿Es verdad? ¿Esto puede ser corregido?**

Otras críticas contemporáneas de las definiciones de los objetivos de la política

7. La definición de metas no establece plazos para su cumplimiento: Cuándo, qué tanto después del desplazamiento deberían la restauración o la mejora ser alcanzados? ¿Qué tanto tiempo es el umbral entre éxito o fracaso en la restauración? **Pregunta para discusión: ¿Es posible definir un plazo objetivo?**
8. ¿Las políticas esperan que se alcancen sus objetivos en la colectividad o en el caso de cada reubicado? El principio de optimización de Pareto.
9. Muchos países aún no expiden políticas nacionales en el tema de reasentamientos. Ante la ausencia de estos estatutos a nivel nacional, ¿qué objetivos deben ser perseguidos en los proyectos cuyas operaciones generan reasentamientos? **Pregunta para discusión: ¿Cómo afecta la ausencia de políticas concretas a la ejecución de buenos reasentamientos?**

¿Es necesario redefinir los objetivos políticos?

- Otra debilidad en la estructuración de objetivos políticos en materia de reasentamientos, es la falta de referencia en los niveles de pobreza de los países. Seguido, incluso si se logra una “mejora” sobre el nivel anterior al proyecto, los reasentados podrían permanecer bajo el nivel de pobreza del país.
- Una propuesta para redefinir los objetivos políticos puede ser que:

“La gente desplazada a la fuerza y reasentada debe poder mejorar sus ingresos/medios de subsistencia por encima del nivel anterior al proyecto en términos reales, o por encima del umbral del nivel de pobreza del país, el que sea más alto.”

Discusión: ¿Es demasiado ambicioso este objetivo? ¿O debería convertirse en el objetivo en “reasentamiento con desarrollo”?

El modelo *IRR* traza tres direcciones estratégicas para la reconstrucción

1. Reconstrucción de las bases económico/productivas de los reasentados
2. Reconstrucción social / comunitaria
3. Reconstrucción de servicios en los sitios de reubicación

Examinemos cada uno de los tres.

Direcciones estratégicas en la reconstrucción. Reconstrucción de las bases económico/productivas de los reasentados: tierra y empleo

- De la carencia de tierra a los reasentamientos con base en terrenos
 - Los métodos de valuación necesitan mejorarse (ver también la siguiente lección)
 - Buenas prácticas para identificar tierras de restitución para reasentados
 - Compra de tierras y tierras compartidas por el Estado, para relocalaciones con base en tierra.
 - Leyes que fijan un techo para la cantidad de tierras recién irrigadas en áreas comandadas
 - "Tierra por tierra": (argumento pro y contra: "¿pago de efectivo por tierra?")
- Del desempleo al reempleo
 - Facilitar el acceso al trabajo para las personas desplazadas debe ser una prioridad estratégica en todos los proyectos. Discutir las buenas experiencias del ASB Kalí Gandaki Dam en Nepal (ver las tres siguientes diapositivas)

Explotar oportunidades para ingreso salarial, combinadas con ahorro y entrenamiento del capital humano

- La pérdida del empleo puede ser en parte mitigada por un uso oportuno e intensivo de las oportunidades creadas por el proyecto mismo que genera desplazamientos. Los empleos temporales son una opción enormemente subutilizada.
- El empleo por proyecto es subestimado porque es temporal. Es un error, porque no obstante su carácter temporal, el empleo por proyecto en obras civiles puede funcionar por varios años. Asegurar la prioridad de contratación para los reasentados significa rendimientos y beneficios continuos (ver la tabla de trabajo de Kali Gandaki)
- Entrenamiento vocacional y ahorro. Los trabajos temporales por sí solos, aunque rentables, no son suficientes. Combinar contratación dirigida con otras dos iniciativas de lucha contra los riesgos.
 - Primero: **Entrenamiento vocacional** para los reasentados. Adquirir nuevas habilidades mientras trabajan en el proyecto es esencial para remuneración salarial después del proyecto.
 - Segundo: **Ahorros organizados**. Los salarios regulares para empleos por encima de los 12 a 36 meses son frecuentemente un flujo de efectivo incomparable con cualquier otra fuente de ingreso. Alentar al ahorro de excedentes disponible construye un colchón cuando los trabajos temporales terminan, y permite a los reasentados invertir en actividades productivas alternativas.

Contratación dirigida en Nepal: Los niveles de empleo y su composición del proyecto hidroeléctrico Kali Gandaki de Nepal (1997-2000)

De orden prioritario	Agosto 1997	Junio 1998	Junio 1999	Junio 2000
1. SPAFs	9	106	105	90
2. PAF	79	236	274	236
3. VDC local	11	356	690	513
4. SNG & Gul	23	175	270	245
5. KG basin	0	353	350	284
6. Otros	166	213	893	813
Total	288	1,439	2,582	2,181

Nota: A los contratistas del proyecto les fue requerido contratar a sus trabajadores en el orden de prioridad de arriba

Local VDC (por siglas en inglés): pueblos en el área del impacto del proyecto

SNG & Gul: pueblos vecinos

SPAF: Familias seriamente afectadas por el proyecto

PAF: familias afectadas por proyecto

Lecciones de la experiencia de empleo de Kali Gandaki (KG) - Nepal

- La contratación dirigida tiene éxito sólo si se implementa sistemáticamente. La administración del proyecto KG persiguió tenazmente la contratación de los desplazados mediante contratistas internacionales y locales.
- Muy importante: el proyecto KG creó la base para hacer cumplir el sistema de contratación dirigida muy temprano (durante la preparación del proyecto) al incluir en las ofertas de licitación obligaciones de los contratistas y criterios para la contratación prioritaria.
- Cuatro lecciones esenciales para aprender del caso KG
 - Incluir obligaciones de los contratistas para contratación preferencial en las ofertas iniciales para licitaciones locales e internacionales;
 - Mantener y monitorear constantemente las estadísticas de contratación de PAF;
 - Informar a los reasentados de sus derechos
 - Estimular su participación en la búsqueda de empleos, en la capacitación durante el empleo, y en el ahorros.

Directrices estratégicas en la reconstrucción

2.- Reconstrucción social /comunitaria

- De la desarticulación social a la reconstrucción de los lazos comunitario (discutir ejemplos)
- De la marginación social a la re-inclusión
- De la expropiación a la restitución de los bienes de la comunidad

(Discutir las implicaciones sobre los derechos de propiedad natural y recursos locales de la comunidad receptor de desplazados) ante su propiedad comunal de natural / recursos locales

Directrices estratégicas en la reconstrucción

3. Reconstrucción de servicios en los sitios de reasentamientos

- De incrementar la morbilidad a mejorar el cuidado de la salud (**discutir los impactos específicos en niños, mujeres y ancianos**)
- De inseguridad alimenticia a una adecuada alimentación (**discutir los impactos específicos en niños, mujeres y ancianos**)

[Discutir acerca de las escuelas (¿deben ser reconstruidas?) y el impacto de los reasentamientos en la educación, en el agua y en los sistemas de suministro de energía, etc.]

Módulo VII

Las cuestiones económicas en el Manejo de Riesgos:

El aspecto económico de la valuación y el proceso expropiatorio

Nota introductoria

La parte III de este curso de capacitación consta de dos conferencias-módulos estrechamente interconectadas. Habiendo explorado en las sesiones previas los "bloques de la construcción" del modelo IRR, es preciso considerar ahora algunas de las cuestiones económicas, financieras y legales que están surgiendo con el aumento de la agudeza de la práctica y la investigación científica, iluminando cómo los riesgos del reasentamiento se pueden manejar mejor en la práctica.

Los conocimientos sobre el desarrollo inducido por los reasentamientos está evolucionando rápidamente, alimentados por la búsqueda constante para encontrar, en lo posible, soluciones efectivas a las adversidades que impone el desplazamiento forzado de personas. Los fracasos han sido frecuentes, y ellos también hacen imprescindible la elaboración y adopción de enfoques alternativos.

Hay un consenso que es cada vez más necesario reformar muchos de los principios actualmente aceptados, métodos, y normas en el reasentamiento, teniendo en cuenta la realimentación en base a la práctica. Los cambios son necesarios no sólo en la práctica, sino también en las mentalidades de los ejecutivos responsables: en realidad, el primero no puede ocurrir sin la segunda.

En este espíritu, las sesiones VII y VIII de este curso enfocan sobre varias cuestiones clave que están actualmente en vías de exploración y revisión en diversos países. Estos incluyen algunos enfoques innovadores e ideas desafiantes, con base en la retroalimentación y la información que fluye, desde la investigación y la práctica del proyecto. En algunos de estos temas, "el jurado aún está deliberando", y se requiere la realización de nuevas comprobaciones.

El Módulo VII examina en particular los aspectos clave de los procedimientos de la valoración en el reasentamiento, y de la aplicación de la ley de expropiación (*eminent domain* en inglés) y su interpretación. La conferencia VIII ampliará esta discusión, enfocando primero sobre el principio de la compensación, y luego sobre otros aspectos financieros en cada proceso de reasentamiento. Se trata de la necesidad de financiación adicional para invertir en la reconstrucción de las bases productivas para los reasentados, y también, la necesidad de legislar los mecanismos para la distribución de mecanismos para canalizar parte de los beneficios de los proyectos a los reasentados. Al financiar esta inversión se crea el instrumento para lograr "el reasentamiento con el desarrollo."

Los proyectos del sector público se basan en el principio jurídico del derecho del estado para ejecutar la condena y la posterior expropiación de tierras y bienes privados. Sin embargo, el principio de la expropiación requiere también que se lleve a cabo una correcta valoración de los activos condenados, y el pago de una "compensación justa". Resulta en la práctica, sin embargo, que los métodos de valoración a menudo son demasiado rústicos. Aún cuando los costos de restitución se toman en cuenta, muy a menudo los valores estimados no reflejan las pérdidas reales sufridas por los desplazados.

Además, cuando la valoración en sí se realiza sólo por la parte que decide la expropiación y tiene el poder para hacerla cumplir, es decir, por el Estado - las valoraciones resultantes son a menudo muy sesgadas a la baja. Los procedimientos democráticos que exigen valoraciones realizadas por un tercero, que sería una parte neutral, o con la participación de los expropiados, rara vez, si acaso, son puestos en práctica.

Las dificultades que aparecen en la práctica del reasentamiento demuestran que es necesario mejorar los métodos que se aplican actualmente para la valoración y el cálculo de los costos de la restitución; en un primer lugar, desde un punto de vista técnico y económico, pero también en los términos para juzgar sobre quien debe realizar la valoración. La reglamentación vigente de la expropiación deja suficiente espacio para la participación de especialistas neutrales para llevar a cabo dichas valoraciones. ¿Pero se ocupa este "espacio"? Esta es una cuestión a explorar colectivamente durante estas sesiones de formación.

Además, los valores estimados, deben estar sujetas a consultas y negociaciones entre el proyecto que requiere el "derecho de paso" y las personas que pierden sus tierras y casas. Vías de reclamación adecuada para situaciones en las que no se logra un acuerdo deben permanecer abiertas en todo momento. En este sentido la conferencia y también las recientes señales desde la investigación en economía que intenta afinar las técnicas de valoración, al proponer un cambio de valoración en base a la "voluntad de pagar" (VDP) a la valoración en base a la "voluntad de aceptar" (VDA). El entrenador tiene una buena oportunidad para explicar cómo el manejo responsable de los riesgos de reasentamiento puede crear un entorno propicio para la valoración correcta, aceptable también para los que están siendo expropiados.

Debido a los diferentes métodos de valoración de activos que se registran, hay como resultado de diferentes niveles de compensación.

Como consecuencia, es esencial mejorar estos métodos en todas las formas posibles a fin de garantizar una indemnización justa y evitar la internalización del costo del proyecto por los reasentados. Una valoración e indemnización mayor, aumenta la capacidad de las personas reubicadas a reconstruir la pérdida de sus bienes y su base económica.

Otra cuestión importante abordada en este módulo refiere a la aplicabilidad del principio de la expropiación para proyectos del sector privado. Las leyes y las prácticas difieren considerablemente de un país a otro. Esto sugiere que hay espacio para el cambio: los actuales procedimientos y prácticas jurídicas que no han dado resultados satisfactorios, tanto en las leyes y las prácticas arraigadas, pueden ser y deben ser cambiados.

Por ejemplo, en la mayoría de los países, el principio del derecho de la expropiación puede ser utilizado legalmente – cuando hay desplazamientos – en proyectos del sector público. En tales casos, las tierras privadas son expropiadas para ser utilizadas como bienes públicos.

En los proyectos del sector privado, que por definición son "para beneficio" de otros actores privados, la adquisición de terrenos se lleva a cabo como una operación de mercado, entre el proyecto privado y los dueños de la tierra. El proceso de mercado que debe seguirse para la adquisición en virtud de esos proyectos es la valoración y la compra a través del mecanismo de una transacción del comprador "dispuesto a comprar y el vendedor dispuesto a vender".

En algunos países, sin embargo, la aplicación de la ley de expropiación se ha extendido a proyectos del sector privado (que por definición son "proyectos con fines de lucro") en lugar de aplicarse sólo en los proyectos de "propiedad pública" o de "uso público". Esta extensión elimina el papel del mercado y la sustituye por la fuerza administrativa del Estado para imponer la expropiación, en lugar de permitir la valoración a través del "comprador dispuesto-vendedor dispuesto en una transacción." Este cambio en la aplicación de la ley expone a los reasentados a nuevos riesgos o el aumento de su descapitalización, porque su capacidad anterior de negociar los precios con un empresario privado es sobreesido por el Estado. Lo que hubiera sido de otra manera una operación de libre mercado se convierte ahora en una transacción sujeta a la coerción cuando la expropiación es conducida por el Estado. El bienestar de los desplazados y las personas reasentadas sufren. A fin de evitar los procesos de empobrecimiento, son indispensables los cambios en la disposición legal que gobierna estos procesos.

La discusión de las disfunciones y riesgos intrínsecos en las valoraciones parciales será continuada en la conferencia posterior (VIII), dedicada a mejorar las prácticas de compensación. La financiación del restablecimiento de los desplazados y descapitalizados por medio de aumentar la indemnización, apoyados con inversiones en el desarrollo y distribución de los beneficios del proyecto se mostrará en la próxima conferencia como una necesidad práctica.

VII Conferencia

Las cuestiones económicas en el manejo de riesgos de reasentamientos

*Valuación para compensación y los
procedimientos de expropiación*

Conferencia VII: Temas principales

- Debido al hecho que los objetivos básicos en el reasentamiento son económicos (ingresos y mejora de los medios de vida), las herramientas básicas para lograr dichos objetivos deben ser también económicas y financieras.
- El análisis económico de los Planes de Acción de Reasentamiento (RAP) debe enfrentarse a problemas específicos, distintos de los análisis económicos del proyecto general
- Los principales cuestiones económicas en DFDR son:
 - las pérdidas causadas por el desplazamiento y la expropiación;
 - la valoración de las pérdidas;
 - evitar la externalización de costos;
 - restitución a través de la compensación (cálculo, entrega, etc.);
 - las inversiones para completar la indemnización, y
 - la distribución de beneficios entre los reasentados.
- El principio legal de la expropiación: justificación y limitaciones
- La expropiación en el sector público.
- ¿La expropiación es aplicable también a proyectos del sector privado?

Conferencia VII: Temas centrales (continuación)

- La economía de la desposesión y pérdida a través de la expropiación
- La importancia de los inventarios correctos de la propiedad y los activos de los afectados
- Las diferencias en la valuación de los activos tangibles, de oportunidades perdidas, y de los bienes y valores intangibles
- Los procedimientos de valoración y la forma de medir pueden distorsionar los resultados
- La participación de los desplazados en la valuación y las negociaciones
- ¿Cómo se puede hacer que los métodos de valoración sean más precisos?

De la Valoración a la Indemnización

[El examen de la valoración continuará en la próxima conferencia (VIII), referente a la indemnización, las inversiones y la distribución de beneficios para la recuperación económica]

Avance de los temas principales en las siguientes sesiones:

- La compensación como instrumento para volver a capitalizar a los reasentados:
¿Cumple con su función?
- Las distorsiones típicas en los procedimientos de indemnización
- Límites estructurales de la indemnización como principal recurso para la mejora de los medios de subsistencia
- Distinción entre "la indemnización y la inversión." ¿Cuáles son las inversiones en los actuales componentes de reasentamiento?
- Los recursos financieros son requeridos para alcanzar el nivel de "reasentamiento con el desarrollo"
- Compartiendo beneficios como fuente financiera para un reasentamiento seguro

Lo "económico" y lo "social" en la reconstrucción

- La restauración económica y las mejoras son el núcleo y la premisa para una reconstrucción social más amplia.
- Los fracasos reiterados y el empobrecimiento son lo que provoca una intensa búsqueda de nuevas soluciones, nuevos instrumentos.
- Los enfoques innovadores y de buenas prácticas surgen aquí y allá: la necesidad de identificar, analizar, replicar y generalizar los mismos.
- ¿Cuál es nuestro criterio fundamental de éxito en los proyectos de reasentamiento?
Los objetivos de política
- La consistencia y las discrepancias entre los objetivos mandados por la política y los medios dispuestos por las mismas políticas en el reasentamiento. ¿Los medios se definen en consonancia con los objetivos de la política?
- ¿Cómo superar las contradicciones internas y superar los riesgos?

La necesidad de Análisis Económico Especializado para DFDR

- La naturaleza específica del desplazamiento forzado, la expropiación, y el reasentamiento plantea cuestiones económicas inusuales, actividades distintas del proyecto general.
- Por lo tanto el DFDR requiere un análisis económico y financiero propio, y un presupuesto acorde. Tal análisis económico y el presupuesto son una base para el Plan de Acción de Reasentamiento (PAR).
- Este análisis especial debe incluir:
 - Valuación de las pérdidas sufridas por la población desplazada
 - Evaluación de los costos del reemplazo
 - Cálculo de la indemnización
 - Inversiones necesarias para todos los otros costos de la reconstrucción y
 - Elaboración de presupuestos.
- En la práctica, sin embargo, aunque el reasentamiento sea estructurado como un componente específico del "proyecto" o "un proyecto dentro de un proyecto," a menudo no está sometido ni al análisis económico y financiero a detalle, o para un análisis especialmente ajustado como "componente económico".
- Muchos PAR carecen de un análisis económico distinto presupuesto específico, lo que debilita los proyectos.

La Necesidad de Análisis Económico Especializado para DFDR (continuación)

- Con mucha frecuencia falta el análisis económico de la reconstrucción de la base productiva de los reasentados en el nuevo sitio de reubicación. Esto deja el presupuesto de reasentamiento con menos recursos de lo necesario.
- El ACB (Análisis Costo-Beneficio) se aplica al proyecto en general para justificar la inversión total. Sin embargo, la distribución de ACB, por definición, es insensible al reparto de los costos y beneficios entre los socios en el proyecto.
- Tema de debate: ¿por qué es importante analizar la distribución, y determinar quién se beneficia y quién pierde de un proyecto determinado?
- Externalización de costos: ¿Qué es? ¿Cómo ocurre? ¿Por qué es inaceptable en proyectos de desarrollo?
- Conclusión: Bajo las actuales directrices internacionales, las operaciones de reasentamiento no reciben el control de un conjunto íntegro de técnicas del análisis económico.

El derecho de dominio eminente como eliminación legal de la posesión: Justificación y Limitación

- Cuestiones del derecho expropiatorio (DE), y oposición al mismo están surgiendo en todos los países (desarrollados y en desarrollo) sobre el grado de aplicabilidad de procesos expropiatorios y sus efectos sobre las poblaciones afectadas.
- Ejemplos:
 - India: La versión revisada de la Ley de Adquisición de Tierras (1994) amplía el uso de la expropiación para proyectos del sector privado
 - EEUU: Una decisión de la Corte Suprema (2005) la sobre el caso de New London, Connecticut, y la polémica nacional que surgió en los EE.UU. limitó el poder expropiatorio al sector público.
- La justificación legal del derecho de domino eminente, (expropiatorio): el Estado persigue el "mayor bien para el mayor número"
- En los límites inherentes a la ley de expropiación en el sector público: se impone sin obligar el reasentamiento, solamente la compensación. Las leyes expropiatorias no contienen disposiciones explícitas para el reasentamiento de los desplazados, con lo que actualmente están a la zaga o por abajo de las normas internacionales aceptadas.

Riesgos y Pérdidas Financieras Resultadas de la Extensión de la Expropiación

- Las prácticas y tendencias en algunos países (por ejemplo, la India), para ampliar la aplicación de la ley de expropiación para la adquisición de tierras por el Estado, en nombre de los proyectos del sector privado.
- El DE como se supone, en su definición original es invocado para "el empleo público ", en proyectos del Estado (del sector público).
- Los proyectos del sector privado (algunos financiados por instituciones financieras internacionales, entre ellas el ADB) también necesitan la tierra para poner su huella, pero la adquisición de tierras en proyectos del sector privado (con fines de lucro) históricamente ha desarrollado reglas bien probadas de mercado para la negociación libre de precios aceptables.

La Norma "comprador dispuesto-vendedor dispuesto"

- La norma de "comprador dispuesto-vendedor dispuesto" (CD-VD) tiene menos riesgos y le da mayor protección a los pequeños propietarios de tierras que la ley de expropiación, al evitar: (i) la expropiación, (ii) la valuación unilateral, y (iii) una baja indemnización. Permite el seguimiento de las transacciones.
- La ley de Adquisición de Tierras de la India (1994) sustituye el principio del mercado de "comprador dispuesto-vendedor dispuesto" mediante la ampliación del DE desde proyectos de "propiedad y uso públicos" hacia proyectos de "interés público", un criterio vago. Los críticos argumentan que el "interés público" es una justificación muy blanda y difusa, en conflicto con las garantías constitucionales para la seguridad de la propiedad.
- La capacidad del sector privado para adquirir tierras mediante el uso del DE (el poder del Estado) expone los reasentados a nuevos riesgos y el aumento de descapitalización. Se perderá el derecho a negociar directamente con empresas privadas.
- La compra a precios de mercado e incentivos pueden asegurar tierra para los proyectos del sector privado y al mismo tiempo mejorar la protección de los intereses de los pequeños propietarios. Los casos aislados de renuencia a pueden ser resueltos sin prejuicios.

Derecho Expropiatorio y Nuevas Pérdidas Financieras

- La evidencia empírica de los estudios de los países RETA indica:
 - Casos crecientes de la adquisición de tierras mediante DE para la transferencia de la propiedad de los pequeños propietarios privados a otros (grandes) propietarios privados.
 - Existe una diferencia significativa entre un bajo "precio pagado" por el estado (como compensación a las personas desplazadas) y el alto "precio de transferencia" (el precio recibido por el Estado de empresas privadas)

La diferencia entre los "precios pagados" y "precios de transferencia" representa la cantidad de extracción económica de lo que se debe a los propietarios, una "medida" de una forma de externalización de costos y el consecuente empobrecimiento de las personas desplazadas

Derecho Expropiatorio y los casos de renuencia a vender

- Alguna justificación para el uso del DE, el poder del Estado puede existir en el caso de una situación límite de resistencia a vender. Esto es cuando los individuos aislados o pequeños grupos mantienen como "rehén" a los proyectos, mientras que la mayoría de los casos se resuelve a través de la adquisición de arreglos "comprador dispuesto-vendedor dispuesto" (CD-VD).
- CD-VD suelen generar precios mucho más altos para las tierras necesarias y bienes inmóviles que el proyecto requiere comparado con una adquisición por medio del DE.
- CD-VD puede acercarse, si se realiza con justicia, a tornar desplazamiento forzado en un reasentamiento voluntario. Las personas afectadas pueden estar interesados en intercambiar su "ubicación" para otros lugares con los medios de subsistencia de mayores ventajas.

Deficiencias corregibles en la valuación de los activos perdidos

- La valuación de los bienes perdidos es una de las actividades cruciales previas a los desplazamientos; decisiva para una justa indemnización.
- La información asimétrica que fluye entre expropiadores y personas desplazadas coloca en desventaja a los desplazados, que necesitan información fidedigna, transparencia participación.
- La gente a menudo se resiste a causa de bajas valoraciones y precios por debajo del mercado. Esto a menudo termina siendo más costoso en el largo plazo para los desarrolladores del proyecto, en vez de pagar por adelantado un precio justo al "vendedor proclive".
- Los activos materiales deben ser valuados en sus costos de reemplazo, no a valor del mercado. Comentar y explicar por qué el valor de mercado de las casas no es suficiente para la sustitución de las pérdidas, y por qué su depreciación debe estar cubierta por el agente expropiatorio del proyecto.

Eliminar Sesgos en la Valuación

La valuación es un proceso dual: técnico y social

- La parte técnica de la valuación consiste en un inventario completo de todos los activos que se pierden (su cantidad y su calidad), y la recopilación de información sobre los precios. Los inventarios deben ser objeto de verificación e inspección de los grupos / organizaciones de los reasentados.
- Socialmente, el conflicto de intereses que suele haber en la valoración debe ser reconocido y los sesgos deben ser eliminados. Si el expropiador (el Estado) es también la parte que decide sobre los precios, el riesgo es que los valores asignados se mantendrán bajos.
- Las garantías sociales y democráticas para una valoración justa son mayores cuando un actor neutral las realice, o esté implicado en las negociaciones y el seguimiento. Los grupos de desplazados deben tener voz en la aplicación y la negociación de las medidas técnicas para la valoración de sus bienes.

Innovaciones en la Metodología de Valoración

- La investigación reciente en la economía ha comparado dos modalidades de valoración de bienes ambientales: la disposición a pagar (DAP) y la disposición a aceptar (DAA). En experimentos se llegó a la conclusión de que los niveles de la DAA tienden a ser más altos que los niveles de disposición a pagar, pero bajo criterios justos la brecha se hace más fácil de negociar.
- Los investigadores ahora están explorando si el mismo argumento puede ser desarrollado para la valoración de los activos perdidos en desplazamientos de poblaciones. El economista **David Pearce**, fundador de la economía ambiental, dice
"Avanzar en el argumento de que la medida correcta de la pérdida económica de la relocalización en uno basado en la DAA, no DAP. Suponemos que el uso de la DAA proporcionará valores significativamente mayores debido a la falta de la sustituibilidad de nuevas ubicaciones para los ya existentes." (En el vol. Economía de Reasentamientos Involuntarios, 2004).
- Esta es una nueva hipótesis investigable, muy promisorio para la práctica, si se llega a verificar.

Módulo VIII

Compensación, inversiones para el desarrollo y prácticas avanzadas en la distribución de los beneficios de los proyectos

Nota Introductoria

La compensación monetaria por la pérdida de los activos y el tiempo de producción es actualmente el principal – y a menudo el único – tipo de financiamiento empleado para contrarrestar los riesgos del empobrecimiento de los afectados, con el fin de restaurar/mejorar los fondos y capacidades económicas de los desplazados y descapitalizados. Por lo tanto, los muchos problemas enfrentados en la práctica durante el cálculo, la entrega, y la reinversión productiva del dinero de la remuneración obligan a examinar a fondo varias cuestiones: la anatomía de las medidas compensatorias; independientemente de si el proceso de pago de la remuneración está administrado correctamente; los efectos de programas actuales de remuneración. Las repetidas faltas en la restauración de los ingresos de los

reasentados, incluso después del pago de la compensación, hacen que el reexamen del tema sea urgente, y potencialmente, capaz de promover mejoras significativas.

Se considera la compensación monetaria en muchas políticas de reasentamiento como un medio suficiente para la recapitalización de los desplazados. Las preguntas prácticas a tratar en la discusión de este módulo en la clase pueden ser:

- ¿La compensación ofrecida guarda relación con las metas de la política de reasentamientos?
- ¿Hay distorsiones en el cálculo y la entrega de la compensación divulgados desde la práctica de los reasentamientos que socava la efectividad real de la remuneración?
- ¿O existen límites estructurales en la remuneración que inhiben la realización de las metas de los reasentamientos?

Una nueva pregunta se puede también plantear para la discusión abierta en la clase: ¿si (por algún milagro de un cálculo perfecto y de la entrega óptima) la remuneración reflejara integralmente el valor del reemplazo de los activos perdidos, esta remuneración “perfecta” o ideal alcanzaría la meta mayor de mejorar la sostenibilidad de los afectados superior a niveles existentes previo al desplazamiento?

La investigación social reciente, sobre la cual el responsable o capacitador de este curso debe hacer conocer a los participantes, indica que hay límites estructurales no sólo en la forma de calcular la compensación, sino también en la capacidad de la remuneración completa (es decir, en el sentido óptimo) de suministrar el capital requerido no sólo para restaurar el nivel de vida previo al proyecto, sino también para lograr mucho más, mejorándolo.

Hoy se defienden argumentos fundamentados a favor de complementar la remuneración pagada a los afectados por proyectos de desarrollo con incrementos de inversiones enfocadas al apoyo de programas de desarrollo que beneficien a los desplazados. Estos esfuerzos e inversiones adicionales, si son acertados, permitirán a los afectados sobrepasar sus niveles de ingresos y sustentos previos al proyecto.

Las pautas de las políticas públicas internacionales están recomendando cada vez más que la ayuda a los desplazados, debe apuntar con precisión a la meta más alta de mejorar su sustento, más allá del nivel mínimo que

resultaría si simplemente se restaura lo perdido. De hecho, el capacitador puede aclarar fácilmente que, si el nivel anterior estuviera debajo del umbral de pobreza, no sería un gran logro restaurarles su condición de pobreza previa al proyecto, y por ello las ventajas del desarrollo necesitan ser extendidas a los desplazados también.

Finalmente, en la parte final de esta conferencia dedicada a la distribución de beneficios, las políticas internacionales del Banco de Desarrollo de Asia, el Banco Mundial, y otras organizaciones recomiendan explícitamente la ventaja de compartir los beneficios como el más adecuado para superar estos dilemas. Los gobiernos de algunos países en vías de desarrollo - pero de ninguna manera todos - han adoptado y continúan decretando medidas legales para permitir a los desplazados recibir una parte del flujo de beneficios producidos por los proyectos que los han desplazado. Las ventajas de distribuir los beneficios se consideran cada vez con más frecuencia como la mejor práctica al respecto, una medida capaz de proporcionar la ayuda financiera para el “reasantamiento con desarrollo”.

Distintas opciones y mecanismos eficaces para compartir los beneficios del desarrollo de los desplazados han emergido recientemente en la práctica internacional. Esta conferencia contiene pantallas detalladas, describiendo los siguientes patrones principales:

- (i) Transferencias directas de ingresos;
- (ii) Creación de fondos de desarrollo;
- (iii) Compartir el patrimonio creado con la inversión de infraestructura (por ejemplo, centrales hidroeléctricas) en varias formas de copropiedad;
- (iv) Impuestos pagados a los gobiernos regionales y locales destinados al desarrollo del área afectada;
- (v) Asignación regular (decretada por ley) de una fracción de los beneficios de la energía generada para el desarrollo local (o directamente a los grupos de los reasentados, sus empresas, etc.): y
- (vi) Tarifas preferenciales de la electricidad o descuentos sobre el costo del agua.

Los reasentados entenderían mejor la necesidad de la relocalización y lo apoyarían si logran participar en las negociaciones para compartir los beneficios y en el manejo de la redistribución de los mismos.

Prácticas innovadoras en materia de remuneraciones en Japón y la República Popular de China (RPC) se perfilan en este módulo. Japón ha sustituido expropiaciones en varias presas por el arriendo de la tierra afectada, mientras que la RPC ha aumentado, en serie y por mucho, las tarifas de compensación asignadas por mandato de ley, por las unidades de tierra. La conferencia proporciona ejemplos y referencias a la legislación importante adoptada nuevamente para el sector hidroeléctrico en Brasil durante la década pasada, y también, información pertinente de la RPC, demostrando que tales soluciones son no sólo deseables, sino también factibles.

El material contenido en la conferencia VIII no sólo es el más importante, es uno de los más ricos en ideas y ejemplos. Las conferencias y los "capacitadores de otros capacitadores" pueden considerar dedicar dos sesiones en vez de una a este amplio conjunto de láminas informativas.

Recapitulación

Este módulo concluye el perfil del modelo de los riesgos del empobrecimiento y de la reconstrucción. En este punto, se aconseja a los capacitadores visitar y resumir brevemente los temas principales del curso entero.

Si se conserva a una sola idea clave del curso completo, es la idea que los riesgos intrínsecos del empobrecimiento durante desplazamientos y reasentamientos se deben superar con la movilización del arsenal institucional, económico, financiero y legal disponible, incluyendo las energías de los mismos desplazados.

En general, esto se puede alcanzar solamente si la política de los reasentamientos se orienta firmemente, desde el principio del proyecto, a aprovechar "la relocalización con desarrollo".

Conferencia VIII

Financiar el reasentamiento con perspectiva de desarrollo

***Niveles de compensación, inversiones y prácticas
avanzadas en la distribución de los beneficios del
reasentamiento de la población***

Conferencia VIII: Temas principales

- La compensación como un instrumento para la recapitalización de los desplazados: ¿Cumple realmente con esta función?
- ¿Cuáles son las distorsiones típicas en los procesos de compensación?
- Limitantes de la compensación como recurso para mejorar el nivel de vida: la compensación (indemnización) es sólo una restitución, no una inversión.
- Hay que distinguir entre “compensación e inversión”. Habitualmente, no hay un componente de inversión en los fondos asignados para el reasentamiento, únicamente la indemnización.
- Se requieren recursos financieros para lograr el nivel de “reasentamiento con desarrollo”
- Al compartir los beneficios del proyecto se generan recursos financieros para alcanzar un nivel firme del reasentamiento.

La compensación: ¿es factible contrarrestar los riesgos del empobrecimiento?

• **La respuesta** a esta pregunta medular tiene los siguientes elementos:

1. La compensación es necesaria e indispensable, y debe pagar por las todas pérdidas incurridas en los desplazados.
 2. La compensación aún vista como “restitución equivalente al costo del reemplazamiento” es vulnerable a muchas disfuncionalidades, que disminuyen su capacidad para evitar los riesgos de empobrecimiento:
 - Errores de avalúo, discutidos ya antes
 - Disfunciones en la entrega de las indemnizaciones [muy conocidas: corrupción, malversación de fondos, “dar largas”, etc.]
 - Disfunciones como resultado de la condición y cultura de los desplazados [p. ej., desvío de la compensación monetaria, para saldar viejas deudas, pagar obligaciones; muchos sin experiencia en el manejo de dinero en efectivo, etc.]
 - Inesperados cambios en los precios del mercado.
- **El resultado:** los pagos de la indemnización tienden regularmente a NO devolver a los desplazados el valor real y total de sus bienes. Puede acabar empeorando todo.
 - **Conclusión:** Los gobiernos y ejecutivos de proyectos tienen que reformar y mejorar el sistema de compensaciones; éstas solas no pueden evitar el empobrecimiento.

La Evidencia Empírica sobre la Compensación

- La investigación ha generado abrumadoras evidencias que prueban que la herramienta clave de la DFDR-la compensación monetaria- es incapaz de recapitalizar a los desplazados.
- Muchos activos tangibles permanecen sin contabilizar, sin valorar, y por lo tanto no son compensados.
- Las tierras y otros activos son frecuentemente subvaluados y por lo tanto pagados con indemnizaciones bajas.
- Las pérdidas intangibles no pueden ser valuadas apropiadamente y un subsidio o subvención (por ejemplo, las “becas solatium” en la India) son un remedio débil y parcial.
- Los desplazamientos extraen la riqueza de los afectados, mientras la reconstrucción exige inversiones; la compensación no provee una restitución completa. Conclusión: la compensación sola no puede lograr la reconstrucción.
- Debemos examinar cómo los reubicados perciben a la compensación, cómo la describen, y cuáles son las formas más agudas de la sub-compensación reportada por la investigación social (próximas 3 láminas).

“Me dijeron que debería tomar lo que me dieran”

Voces de los desplazados sobre la indemnización

Chea Sarin, un investigador social, en noviembre de 2004 convocó a un grupo focal en la comunidad Chi Po, Camboya, con mujeres de familias afectadas por desplazamientos causados por el proyecto de la autopista Phnom Penh a la ciudad Ho Chi Minh, Vietnam.

La discusión era acerca de la compensación. El analista reportó: las mujeres “se quejan de que la práctica de la compensación no fue de ninguna manera justa,... que no es adecuada y que agravó su pobreza”.

Él cita literalmente algunas respuestas:

“...Nosotros estamos esperando y esperando la compensación, pero cada vez que ellos vienen, nunca escuchamos nuestros nombres. Nosotros preguntamos por qué algunos reciben y otros no...”

...Algunos de nuestros establos no fueron compensados, y algunos árboles cortados sin compensar. Perdimos nuestros negocios y los beneficios de los árboles...

...Si hubiéramos sido compensados por los bienes perdidos, habríamos comprado tierras, pero hoy la tierra es más costosa, y no podemos comprar algo con la compensación ofrecida...”

(Continua en la próxima lámina)

“Me dijeron que debería tomar lo que me dieran”

Voces de los desplazados sobre la indemnización

“... Nosotros estamos disgustados, y no sabemos qué hacer. Les dimos a ellos nuestras huellas digitales, ellos demolieron nuestros hogares y puestos del mercado, pero nosotros no hemos recibido una compensación aún...”

...Algunas personas discutieron con ellos, pidiendo más remuneración y tuvieron éxito. Pero nosotros no nos hemos atrevido a quejarnos, así que nosotros estamos esperando qué es lo que acordaron darnos. ¿Pero porqué es que aún ahora nosotros no hemos recibido siquiera una pequeña remuneración?

...No tenemos idea de qué debemos hacer si no estamos satisfechos con el proyecto o con la compensación. No nos dijeron qué hacer si no estábamos conformes...

...Escuchamos que si estábamos inconformes, tendríamos riesgo de no recibir ninguna una compensación.

...A mí, también, me dijeron que debería aceptar lo que nos dieran.

...Simplemente no pudimos estar en desacuerdo con ellos. Nos mandaron a mover nuestros bienes, y los obedecimos sin atrevernos a expresar nuestro desacuerdo.”

La conclusión de Chea Sarin: “Nadie en el grupo parecía saber cómo solicitar asesoría cuando no quedaron satisfechos con la compensación...Y manifestar temor hacia los oficiales del proyecto, miedo de que no recibir nada si se quejaban.”

Hallazgos sobre la compensación desde el ámbito de la investigación académica internacional

Las formas más frecuentes formas de sub-compensación (y la externalización de costos) reportado por analistas sociales internacionales son:

- Una subjetividad que desafía al mercado en el avalúo de los bienes; una restitución sólo parcial de los activos perdidos. (Nayak, 2000; Ota y Agnihotri, 1996);
- Un conteo físico deficiente de los bienes condenados a la expropiación por los que se espera la compensación, pero no se paga (Parasuraman 1999, Mahapatra 1999);
- Las pérdidas no físicas, difíciles de medir, casi siempre son ignoradas; no hay reconocimiento de los ingresos que no dependen del mercado (Koenig and Diarra, 2000; Pandey, 1998);
- La sub-compensación también resulta de tardanzas en el pago o entrega, a los que permanecen sin bienes y sin dinero por un tiempo largo (Mahapatra, 1999; Guha, 2001);
- La sustracción por oficiales corruptos sustraen de una parte de los pagos de compensación antes de su entrega a los derechohabientes (Maybury-Lewis, 2003; Parasuraman, 1999).

(Continúa en la próxima lámina)

Hallazgos sobre la compensación desde el ámbito de la investigación académica internacional

- Compensación insuficiente debido a pérdida del superávit del consumidor obtenido de los bienes existentes (Pearce, 1999);
- Exclusión preventiva de algunos bienes comunes en el avalúo (Schmidt-Soltau, 2002; Kibread, 2000; Koenig y Diarra, 2000);
- Cuando ocurren alzas del precio de la tierra después del cálculo de la remuneración, disminuyen el poder adquisitivo de receptores (Downing y García, 2002);
- Receptores desacostumbrados a manejar efectivo tienden a dirigir mal su remuneración y se quedan sin bienes y sin efectivo (Mahapatra, 1999; Nayak, 2000; Hakim, 2000);
- Conclusión: si una herramienta - la compensación - que parece efectiva como principio resulta ineficaz en la práctica, sujeto a fallas crónicas, las políticas respectivas no pueden mantenerse indiferentes, ignorando los resultados empíricos.
- Las políticas no pueden seguir justificándose cuando se falsifican en los hechos.
- La conclusión ineludible: la ética y la política piden una reforma de las fallidas legislación y práctica de la compensación.

Insuficiencias Estructurales de la Compensación

Asumamos que, por un milagro repentino, la valoración de las pérdidas llegó a ser perfecta y la remuneración ideal sería entregada sin fallas.

Debemos entonces hacer dos preguntas:

(A) ¿La compensación será suficiente para restaurar el nivel de vida anterior?

[Respuesta: Difícilmente. La remuneración, incluso a un costo de reemplazo, todavía sigue siendo (por diseño) insensible al tiempo: no abarca y no recupera el desarrollo “ajeno al proyecto”].

(B) ¿La remuneración podrá asegurar una mejora significativa del nivel de vida previo al desplazamiento?

[Respuesta: No. Esto requiere inversiones para el desarrollo, mientras la compensación es solamente una restitución parcial.]

Insuficiencias Estructurales de la Compensación (continuación)

- **Conclusión:** por lo tanto, incluso en condiciones ideales y milagrosas, depender solamente en la compensación monetaria no alcanzará la meta prescrita en políticas de reasentamiento.
- El cambio gradual, que avanza los objetivos de la política desde la "**restauración**" hacia el "**mejoramiento**" no ha ocurrido a la par con un cambio que aumentara los "**recursos**" disponibles para los proyectos.
- Una llave (la compensación) no puede abrir dos cerraduras a la vez: restauración y mejoramiento de los ingresos. La segunda "cerradura" (una sustentabilidad mejor) es más compleja que la primera (restauración) y requiere más inversiones.
- Por "mejoramientos" debemos tener en mente no una mejoría del 1% sobre el nivel previo al proyecto (siempre difícil de medir aún en el marco del proyecto), pero sino un incremento significativo, más allá del nivel previsible de crecimiento natural "sin el proyecto".

Es indispensable invertir para mejorar los niveles de vida de los desplazados

Tomando para análisis la inundación causada por una presa para riego. El Estado invierte en el costo de la presa y en el sistema de irrigación para los agricultores río abajo.

Los agricultores de río abajo son beneficiarios de inversiones financieras hechas por el Estado para mejorar sus condiciones de vida (el Estado paga todo el costo del sistema de irrigación, además de las presas).

No obstante, no hay inversión en el mismo proyecto que apoye a los desplazados por el embalse río arriba: ellos reciben parcial restitución parcial por lo que les fue quitado. Esto no es ni un incremento en su bienestar, ni una inversión adicional.

¿Constituye una justicia social este trato diferenciado entre los agricultores río arriba y los de río abajo de la presa? Si no es el caso, ¿cómo se puede corregir esto?

La Falta del Análisis Económico en los Componentes de Proyectos de Desplazamientos

- En la práctica de los proyectos, el desplazamiento estructurado como un “componente del proyecto” no está sujeto ni un análisis económico y financiero a detalle, ni a uno especialmente ajustado al “análisis del componente económico”.
- Muchos Planes de Reasentamientos (RAP, siglas en inglés) no incluyen un análisis económico y presupuesto específico.
- Es más frecuente la falta del análisis económico de la reconstrucción de las bases productivas de los desplazados en el nuevo poblado. Esto deja al presupuesto correspondiente sin fondos suficientes.
- El CBA (Análisis de Costo-Beneficio) es aplicado al proyecto a grandes rasgos, para justificar la inversión; pero el CBA, por definición, es insensible a la distribución de los costos y beneficios entre la población desplazada.
[Tópico para discusión: ¿por qué es importante analizar la distribución y determinar a quién le toca ganar y a quién perder en un proyecto?]
- Externalización de los costos: ¿Cómo ocurre? ¿y por qué es inaceptable?
- El análisis económico sensible no se aplica a los reasentamientos.
- Conclusión: según parámetros actuales, las operaciones de los reasentamientos no se someten a la revisión crítica bajo el conjunto de herramientas analíticas económicas disponibles.

Rep. Popular China: Innovaciones en la economía de reasentamientos: Un refinamiento de los criterios de valoración en apoyo al crecimiento de las normas de las compensaciones

- Las deficiencias de los procedimientos de valoración y de los reducidos niveles de compensación fueron identificadas en una etapa temprana en la RPC (particularmente, en cuanto a la compensación por la tierra en proyectos de conservación del agua).
- Debido al hecho que la baja compensación no puede lograr los objetivos de las políticas públicas de PRC en materia de los reasentamientos, el gobierno autorizó varios aumentos, paso por paso, en el rango del valor de la compensación de las tierras.
- Se ha animado la discusión sobre la compensación por las tierras en la RPC (siguiente lámina).

RPC – Innovaciones en la Economía de Reasentamientos (continuación)

- En esencia, por ejemplo, la compensación fue incrementándose, sorprendentemente, en equivalentes desde 3 veces del rendimiento anual del valor (AOV), a 40 veces AOV.
- (La voluntad política y el “mensaje de la política pública” al incrementar [más que 10 veces] los niveles de la compensación son inconfundiblemente claros.)
- Los incrementos de la RPC en los niveles de compensación son una forma de canalizar hacia los desplazados una mezcla de “compensación por pérdidas” con “inversiones” para el desarrollo.
- (Hay que considerar, además, el programa de la RPC que canaliza los recursos de la compensación en parte hacia la comunidad, y no sólo a los individuos).
- Conclusiones:
 - Existe la voluntad política para evitar el empobrecimiento vía desplazamientos.
 - Son necesarios insumos financieros para aumentar los resultados de reasentamientos, y se han hecho asequibles en la RPC.
- Análisis comparativos del Banco Mundial han concluido que, en proyectos semejantes, los beneficios en el modo de vida posteriores a los reasentamientos en la PRC son mayores, en promedio, que los registrados en otros países de Asia.

La innovación en Japón: Derecho de dominio eminente, la expropiación y la compensación

Uso de “contratos de tierras” y pago de arrendamientos

- Japón ha experimentado con variantes para evitar la expropiación y la compensación de un sólo pago.
- El factor innovador en las tres presas Jintsu-gawa de Japón (W1, W2, W3), de una escala pequeña y mediana, consistió en un enfoque de **arrendamiento de tierras**, sin aplicar la ley de Derecho de Dominio Eminente, aún en estos proyectos del sector público.

La Innovación en Japón: reemplazar la compensación y la expropiación basada en el derecho de dominio eminente por el arrendamiento de tierras y pago de rentas

(continuación)

- Los “contribuyentes” con tierras cultivables al proyecto de la presa Jintsu-gawa recibieron un pago inicial en efectivo, más una “renta” anual (pagada con beneficios de las plantas hidroeléctricas, como anualidades). Esto redujo la resistencia hacia la presa, proveyó opciones para la inversión en medios de sustento alternativos, además de seguridad en los pagos (renta continua). ¡La renta se ha seguido pagando por las compañías hidroeléctricas durante los últimos 50 años asta ahora!.
- El mismo método utilizado en Jintsu-gawa del arrendamiento se planeó la presa Numata, la más grande de Japón (que finalmente no se construyó).
- Los investigadores japoneses del tema consideran que el precedente del proyecto Jintsu-gawa y el plan de Numata “aún son innovadores hoy”.

Discusión sobre el nuevo argumento de cómo financiar los reasentamientos para lograr desarrollo

- Un nuevo argumento está emergiendo desde el análisis de los riesgos de empobrecimiento y los impactos actuales de los proyectos de desarrollo con desplazamientos, elaborado en unas cuantas publicaciones enfocando las economías de las relocalizaciones.
- Comenta los pros y las contras de lo que, en esencia, este argumento plantea (vea el siguiente lámina)

Sumario racional para un argumento nuevo

Para lograr la “reubicación con desarrollo”, es necesario reformar los niveles de compensación y la compensación suplementaria (que normalmente es aún menor que la restitución) con inversiones que financien la aceleración del desarrollo de los relocalizados.

Hoy las inversiones en los proyectos son canalizadas solamente a los beneficiarios no reubicados, pero no a los desplazados en sí.

No hay justificación moral ni de desarrollo para desacoplar financieramente el desplazamiento como tal, de inversiones para el desarrollo.

En cambio, el nuevo argumento es: los desplazados y reasentados se encuentran entre los participantes y accionistas principales del proyecto. Ellos hacen posible el proyecto cediendo sus tierras y sus casas para el “derecho de vía” del proyecto. Por lo tanto, los proyectos debe ser estructurados y financiados, tanto para contener programas de desarrollo explícitos, e inversiones enfocadas al desarrollo para reubicados, más allá de las compensaciones.

Esto lograría el objetivo del “mejoramiento” de la política de reasentamiento, y reducirá la pobreza, en lugar de crear una mayor o nueva pobreza.

Sumario racional para un argumento nuevo

Sugerencias para la discusión:

Primero: someter al escrutinio el argumento que el empobrecimiento de los reasentados es inevitable y que debería ser tolerado. ¿Es éste un argumento convincente?

Segundo: preguntar: (y seguramente esta es la primera pregunta que surja): ¿Cómo asegurar recursos para la inversión? ¿De dónde provendría el dinero?

La dimensión financiera de la creación de capacidades

- En las primeras etapas del curso de entrenamiento se concluyó que el fortalecimiento de “la creación de capacidades” para el manejo del riesgo conlleva dos aspectos principales:

CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Ambas capacidades
son esenciales

y

CAPACIDAD FINANCIERA

- El único modo efectivo para “manejar los riesgos del reasentamiento” y evitar mayor empobrecimiento es una política de “reasentamiento con desarrollo”, a través de las estrategias recomendadas (véase modelo IRR). El desarrollo requiere inversiones, la sola compensación monetaria no financia ni produce desarrollo.

¿De dónde provendrá el dinero?

Tres fuentes principales de inversión en el “reasantamiento con desarrollo”

- Ni el mejor administrador es capaz de administrar severos riesgos económicos y financieros sin medios financieros adecuados.
- El financiamiento limitado – (1) compensación insuficiente y (2) escasez de inversiones han provocado incontables problemas crónicos en la administración de proyectos de reasantamiento
- Por lo tanto, tres principales fuentes de financiamiento deben ser movilizadas:
 - Inicialmente, la asignación anticipada de un presupuesto efectivo para compensar el desplazamiento
 - Abrir acceso para los reubicados (con prioridad) a oportunidades de empleo en obras de construcción del mismo proyecto
 - Después de la conclusión del proyecto, implementar mecanismos para compartir beneficios del mismo.

Compartiendo beneficios: Políticas de apoyo

- Las políticas internacionales explícitamente incluyen el principio de “permitir a los reubicados compartir los beneficios de un proyecto”.
 - Política de Reasentamiento de 1990 del Banco Mundial (OD 4.30) y del 2001 (OP/BP 4.12)
 - ADB Política de Reasentamientos Involuntarios de 1995 y OMF2 de 2006
- La política de reasentamientos involuntarios del ADB “enfoca a la reubicación involuntaria como una oportunidad de desarrollo y permite a los planificadores manejar los riesgos de empobrecimiento y transformar a la gente desposeída o desplazada en beneficiarios de los proyectos” (OMF2 2003, Pág. 3).
- En la práctica, sin embargo, las medidas para compartir y canalizar a los reubicados una fracción de los beneficios financieros de los proyectos siguen siendo excepciones: las buenas prácticas en el RPC, Brasil y unas pocas otras naciones (ver láminas más adelante). Hace falta que éstas lleguen a ser la norma en las prácticas de los proyectos.

La razón para compartir beneficios: proyectos hidroeléctricos

- Justificación para compartir los beneficios
 - Largo alcance en la prevención del empobrecimiento, ayuda a la reducción de la pobreza
 - Es económicamente criterio racional para el proyecto en sí mismo y la región que impacta
 - Hay un fundamento de equidad / moral
 - Existe un fundamento político
- Los proyectos de presas son el sector más avanzado en la evolución de mecanismos para compartir beneficios.
- La renta económica derivada de proyectos de presas, es una fuente significativa para apoyar financieramente más allá de la compensación. Debe ser utilizado también para invertir en el desarrollo local. El potencial para compartir beneficios también existe en otros sectores (con mecanismos modificados).

Opciones para beneficios compartidos y equidad compartida en proyectos del sector minero

- Considerando los proyectos del sector minero: desarrolla y discute la racionalidad de compartir beneficios o compartir capitales
- Los dueños de acciones en empresas del sector minero privado (extractivo) participan en los beneficios (el cúmulo de dividendos), porque invierten su dinero comprando acciones en el mercado. Los desplazados por “el derecho de vía” ven sus tierras “invertidas”, pero están siendo compradas antes de la construcción a precios que no reflejan el desarrollo potencial de la tierra adquirida. Sus tierras son indispensables para las industrias extractivas.
- ¿No es razonable considerar a los reubicados como accionistas también, e instituir arreglos legales para compartir los beneficios con aquellos quienes cedieran sus tierras a los proyectos?

Opciones y mecanismos para compartir beneficios en pro del desarrollo de los reubicados

1. Aumentar los niveles de compensaciones con un porcentaje predefinido por encima de los costos de reubicación (esta aproximación, sin embargo, es arriesgada y pocas veces deseable)
2. Transferencias directas de una fracción de las ganancias como regalías.
3. Crear fondos de desarrollo revolventes
4. Compartir capital en productos de nuevos proyectos, como co-propietarios
5. Impuestos pagados a gobiernos regionales y locales (esto no es sólo un mecanismo “especifico para reasentamientos” sino que es una forma de compartir beneficios)
6. Regular la asignación (promulgado por la ley) de una fracción de los beneficios por la venta de energía para el desarrollo del área local (o directamente para grupos de repobladores, empresas, etc.)
7. Niveles preferenciales de tarifas para la electricidad o pagos reducidos en agua

La participación de reubicados en negociaciones para beneficios compartidos y en la administración de la distribución de los mismos puede mejorar las soluciones.

Experiencias nacionales: beneficios compartidos en Colombia

Mecanismos para la transferencia de regalías

- Promulgación del marco legal para transferencias de beneficios
 - 1993: Ley nacional No. 99
 - 1994: Decreto 1933
 - 1996: Ley nacional 344 Fondo de Compensación del Medio Ambiente
- Las plantas hidroeléctricas tienen la obligación legal (1993-1994) de transferir:
 - 3.8% de sus ganancias a las agencias de la región inundada
 - 1.5% de sus ganancias a las municipios colindantes con el embalse
 - 1.5% de las ganancias para los municipios aguas arriba del embalse
- Ley de 1996: 20% de las ganancias del proyecto para el Fondo de Compensación del Medio Ambiente
- El empleo de las ganancias es mandato de ley (por ejemplo para la protección de acuíferos)

Experiencias nacionales: beneficios compartidos en Brasil

Distribución de regalías

- Brasil es uno de los tres más grandes inversionistas mundiales en presas de gran tamaño con severos problemas de post-reubicación y la integración de los reasentados.
- El pago único de una compensación en efectivo probó ser desastrosamente insuficiente (p. ej., el empobrecimiento en las presas Tucuruí, Balbina).
- La constitución brasileña de 1988 incluye el principio del pago de regalías en áreas de reasentamiento.
- Se adoptaron varias leyes para adaptar la compartición de beneficios a través del pago de regalías: Leyes 7990 (1989), Ley 8001 (1990), Ley 9433 (1997), Ley 9984 (2000) (véanse próximas láminas)
- Marco jurídico de derechos a regalías, 1990, Ley 8001 define los procedimientos: cuotas financieras mensuales
- Las regalías se pagan durante el tiempo de vida de las plantas de energía para ayudar por un largo período la “sustentabilidad económica de las comunidades afectadas”.
- [Egré, Roquit, Durocher, 2002; Gomide, 2004]

Brasil: buena práctica de compartición de beneficios

Leyes nuevas (y mejoradas) en Brasil para compartir / utilizar ingresos de las presas

- Ley 9433 (1997)
 - Delinea las políticas y guías de los recursos acuíferos, introduciendo el concepto de pago por el uso de agua.
- Ley 9984 (2000)
 - Crea la agencia nacional reguladora de agua e incrementa de 6% a 6.75% la cantidad a ser pagada por las empresas generadoras de energía. El 0.75% adicional es el pago de apoyo para el uso de agua.

Brasil: buena práctica de beneficios compartidos

Leyes para la transferencia de regalías

- **Primeros Pasos: Ley 7990 (1989) y Ley 8001 (1990)**
- Las leyes han introducido una compensación financiera (6% de la “tarifa de referencia”) a ser pagada por compañías generadoras de energía (>10 Mw) para estados y municipios afectados por los embalses (incluyendo los embalses de regularización locales y aguas arriba).
- Distribución de regalías (Ley 8001)
 - 45% para estados afectados
 - 45% para municipios afectados
 - 8% para la agencia federal reguladora elegida
 - 2% para el Ministerio de Ciencia y Tecnología

Brasil: ¿cuánto de los beneficios fue compartidos en 2004?

Cantidad de regalías canalizadas a las comunidades locales

- En 2004, 137 plantas de energía hidroeléctrica con 145 embalses, estaban programadas para pagar alrededor de usd \$400 millones en compensación financiera o como regalías, a 22 de estados brasileños y 593 municipios como sigue:

2004: Comunidades Receptoras de Regalías (R) Compensación Financiera (CF)		
16 municipios (R solamente)	325 municipios (ambos R y CF)	252 municipios (CF solamente)

Brasil: Pagos anuales para áreas inundadas por embalses

- Las empresas generadoras pagan 0.75% de Reales (R \$) 44.20 por MWh por uso del agua
 - Cómo son usados estos ingresos es responsabilidad de la agencia nacional reguladora del agua, la cual asesora y mide las necesidades locales.
- Compensación para áreas inundadas: Las empresas generadoras pagan el 6% de R\$ 44.20 por MWh (US\$ 0.93/mwh). Itaipu, la presa más grande de Brasil, paga más: US\$ 1.99/MWh).
 - La distribución de los ingresos es 45% para estados, 45% para municipios, y el 10% para el gobierno federal.
 - La continuidad de ingresos con el tiempo sostiene el crecimiento más rápido de áreas de reasentamiento.

Experiencias nacionales: Rpc compartición de beneficios en la creación de fondos de desarrollo

El fondo de desarrollo de embalses

- Antes de los 1980s, financiamiento inadecuado de reasentamientos.
- Post-1980, Promulgación de varios marcos legales:
 - 1981: Decreto de Ministerios de Finanzas y de Energía Eléctrica, 0.1 fen/KWH durante vida de la planta generadora de energía
 - 1985: Decreto del Consejo del Estado – Fondo de Desarrollo para post-relocalización en apoyo a proyectos de riego
 - 1986: Ley de Administración de Tierras – regula reasentamientos
 - 1991: reformado 1996: Regulación por Consejo del Estado
 - 1996: Comisión de Planeación del Estado, Ministerios de Finanzas, Hidroenergía, y Agua; Fondo de Rehabilitación post reasentamiento.

RPC: ¿Cómo se emplean los fondos de Rehabilitación Post-reasentamiento?

- Fondo del Embalse (1981): 0.1 Fen/kWh de venta de electricidad asignadas para:
 - Para mantenimiento del embalse: irrigación, agua potable y medios de transporte
 - Para apoyo económico para la población desplazada por el embalse
- Fondo de Rehabilitación Post-reasentamiento:
 - Financiado por uno a cinco FEN/kWh, durante 10 años, introducido en todos los proyectos desde 1986 a la fecha
 - Ayuda al desarrollo de nuevos sistemas de producción de los reasentados
 - Tarifa calculada para otorgar 250 – 500 yen por año por reasentado
- La institución administradora del Fondo del Embalse, es el Buró Provincial de Reasentamiento.

Experiencias nacionales: Compartición de beneficios Canadá

Inversión en participaciones y comparticiones en Canadá

- Hydro-Quebec (empresa pública de energía) desarrolló una estrategia de sociedad colectiva con opción para compartir participaciones.
- Las comunidades indígenas locales (y otros) pueden “invertir directamente” en proyectos hidráulicos al contribuir con una parte de sus tierras.
- Los beneficios del proyecto son distribuidos proporcionalmente entre los socios.

Experiencias nacionales: Compartición de beneficios en Noruega

Impuestos con mecanismo de redistribución

1977: Adopción de nueva ley: ley del impuesto de “energía eléctrica”

- Impuesto sobre proyecto: 28% de los beneficios de todas las compañías generadoras de energía (privada o pública)
Distribución: Estado: 20.75%
Región: 2.50%
Municipio: 4.75%
- Impuesto sobre explotación de recursos naturales: 27% de ganancia neta (menos costos de operación, impuesto, depreciación).
- Beneficios compartidos en especie: las plantas de energía entregarían hasta el 10% de su producción a precio del costo para la administración local.

Experiencias nacionales: Japón

Eliminando la expropiación, arrendamiento de tierra y pago de renta

- Las presas Jintsu-agwa: números 1, 2 y 3 (pequeñas presas, requerimientos limitados de tierra, construidas en años '50)
- Para evitar la expropiación de tierras, el gobierno de Japón acordó arrendar la tierra de sus dueños en vez de expropiarla y reubicarlos.
- El pago de la tierra arrendada fue estructurada de esta manera:
 - Un pago inmediato para permitir a los granjeros afectados buscar modos de vida alternativos e invertir en actividades que generen ingresos.
 - Pagos periódicos de renta para el arrendamiento a perpetuidad. De esta manera, la tierra arrendada permanece como una fuente de ingresos para los granjeros y sus hijos, asegurando su nivel de vida, aún si las actividades económicas alternativas no son exitosas desde el principio.
 - Investigaciones recientes han confirmado que las rentas se pagan aún hoy, 50 años después de la construcción de las presas, y son recibidas por una nueva generación en las familias de los dueños iniciales.

(Fuente: Nakayama, Furuyashiki)

Japón: el gobierno invierte en bases económico-productivas alternativas para reasentados

- La presa Numata (planeada en años '60s)
 - El embalse iba a desplazar a cerca de 10 mil personas.
 - El gobierno planeó el reasentamiento con desarrollo: cada reasentado recibiría el doble de la tierra que poseía antes.
 - Para procurar la nueva tierra, el gobierno planeó la conversión de 1500 hectáreas de tierra seca en las faldas de Monte Akagi, en los campos de arroz con riego a costa del gobierno.
 - Cuando no toda la tierra de una familia iba ser anegada, el gobierno programó pagar renta a perpetuidad por la porción sumergida, en vez de un sólo pago de compensación, como si la tierra sumergida fuera arrendada a los granjeros por el Estado.
 - Por otras razones macroeconómicas, la decisión de construir la presa Numata fue abolida en 1972.

(Fuentes: Nakayama, Furuyashiki)

Conclusión: ¡Compartir los beneficios es factible!

¿Qué es lo que lo podemos aprender de estas buenas prácticas mostradas en las láminas anteriores?

Siete mecanismos distintos, pero con el mismo propósito: la transferencia de recursos adicionales al pago de una compensación:

- Las diferencias reflejan particularidades y preferencias en cada país
- La voluntad política es indispensable: tales mecanismos no pueden ser promulgados por administradores de proyecto, se requiere una decisión política
- Una legislación es indispensable para asegurar el cumplimiento en la asignación de beneficios
- Muy útil: la legislación debería especificar la *proporción de los beneficios distribuibles* entre accionistas y afectados, enmarcando explícitamente a los grupos desplazados
- Prescribir jurídicamente los usos específicos de los recursos transferidos, previniendo distorsiones en su aplicación con el tiempo.
- El monitoreo desde abajo es indispensable: es conveniente mantener la auto-organización de reasentados como un grupo de interés común
- Por lo tanto, complementar la compensación es factible

Conclusiones

- Esta conferencia concluye este curso de entrenamiento en el análisis de riesgos y su manejo. Incluyó la identificación de los principales riesgos de empobrecimiento y las estrategias básicas y nuevas opciones para manejar riesgos y fomentar reasentamientos con desarrollo.
- Los riesgos a causa del desplazamiento y el reasentamiento, permanecerán como uno de las actividades más espinosas y complejas en proyectos de infraestructura.
- El reconocimiento de los riesgos de empobrecimiento y fracasos recurrentes, atrajo cuestiones cruciales a las discusiones contemporáneas. Mejoras en las políticas y sus soluciones operativas son incesantemente investigadas, buscadas, puestas en operación y a prueba.

Conclusiones

(continuación)

- Se necesita énfasis en la identificación y el análisis explícito de riesgos aguas arriba de la obra, para todas las operaciones de reasentamiento y en los planes dirigidos estratégicamente para contrarrestar los riesgos.
- Más allá de los métodos económicos y de análisis financiero, las medidas de reforma presentadas en estos módulos tienen un gran potencial para traer mejores estándares y éxito sustancial en la ejecución de reasentamientos. El beneficio compartido requiere mayor experimentación y respaldo legal.
- Si las operaciones de desplazamiento y reasentamiento son transformadas hacia un paradigma de “reasentamiento con desarrollo”, se beneficiarán no sólo los reasentados en sí, sino también el proceso nacional de desarrollo.