

Aplicación del Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP) en Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Panamá, Perú y República Dominicana

Informe iGOPP Regional

Banco Interamericano de Desarrollo

División de
Medioambiente,
Desarrollo Rural y
Administración de
Riesgos por Desastres

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-735

Aplicación del Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP) en Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Panamá, Perú y República Dominicana

Informe iGOPP Regional

Banco Interamericano de Desarrollo

Abril 2015

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Banco Interamericano de Desarrollo.

Aplicación del Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP) en Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Panamá, Perú y República Dominicana: Informe iGOPP Regional / Banco Interamericano de Desarrollo.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 735)

1. Natural disasters—Government policy. 2. Emergency management—Government policy. 3. Environmental risk assessment—Government policy—Case studies. I. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres. II. Título. III. Series. IDB-TN-735

JEL code: Q540

Palabras claves: iGOPP, índice de Gobernabilidad de Políticas Públicas, Cambio Climático, Gestión de Riesgo de Desastres, Desastres naturales, Políticas Públicas.

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contactos: Sergio Lacambra (slacambra@iadb.org); Tsuneki Hori (tsunekih@iadb.org);

Ginés Suarez (giness@iadb.org)

Este documento fue preparado por:

Los especialistas del BID en Gestión del Riesgo: Sergio Lacambra (Jefe de Equipo), Ginés Suárez, Tsuneki Hori y Cassandra Rogers.

La economista del BID: Lina P. Salazar.

La especialista del BID en Adaptación al Cambio Climático: Maricarmen Esquivel

Los consultores externos en Gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático: Lizardo Narváez (Compilador principal); Omar Darío Cardona, Rolando Durán, Ana María Torres, Haris Sanahuja, Claudio Osorio, Jorge Calvo y Gilberto Romero.

Para cuestiones normativas y de revisión de indicadores desde el punto de vista legal, se contó con la asesoría del abogado especializado en marcos legales para la Gestión del Riesgo: Ernesto Visconti.

Para el enfoque de Gobernabilidad, se contó con la asesoría de Xavier Ballart, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración del Instituto de Gobierno y Política Pública (Universidad Autónoma de Barcelona).

Para cuestiones metodológicas de cálculo del Índice se contó con la asesoría del economista Raúl Andrade, de la consultora Apoyo.

También se contó con valiosos aportes de Laura Gurza (Ex Coordinadora General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación de México) y Zoila Navarro (Directora de Política Fiscal de la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú).

Tabla de Contenidos

Resumen ejecutivo	11
I. Introducción:.....	17
II. Marco institucional:.....	23
III. Aplicación por componente:	33
a. Marco general de Gobernabilidad para la Gestión del Riesgo de Desastres (MG):.....	35
b. Identificación y conocimiento del riesgo (IR):	50
c. Reducción de riesgos (RR)	68
d. Preparación de la respuesta (PR):	87
e. Planificación de la recuperación (RC)	100
f. Protección financiera (PF):	113
IV. Conclusiones.....	128
V. Recomendaciones de reforma política:	135

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Aplicación general del iGOPP en 11 países	11
Gráfico 2: Componentes de la GRD según el iGOPP, promedio de aplicación en 11 países.....	12
Gráfico 3: Componentes de reforma de política pública del iGOPP (promedio 11 países).....	14
Gráfico 4: Componentes de la GRD según el iGOPP Regional (11 países).....	33
Gráfico 5: Fases de la política pública del iGOPP Regional (11 países).....	35
Gráfico 6: Marco General de Gobernabilidad para la GRD por fases de la Política Pública. IGOPP Regional.....	37
Gráfico 7: Marco General de Gobernabilidad para la GRD según coordinación y articulación central de la política. IGOPP Regional.	38
Gráfico 8: Marco General de Gobernabilidad para la GRD según definición de responsabilidades sectoriales. IGOPP Regional.....	41
Gráfico 9: Marco General de Gobernabilidad para la GRD según definición de responsabilidades territoriales. IGOPP Regional.	43
Gráfico 10: Marco General de gobernabilidad para la GRD según evidencias de progreso en la implementación. IGOPP Regional.	45
Gráfico 11: Marco General de gobernabilidad para la GRD según control, rendición de cuentas y participación. IGOPP Regional.	48
Gráfico 12: Identificación y conocimiento del riesgo, iGOPP Regional (11 países).....	51
Gráfico 13: Valores de IR-1A: Coordinación y articulación central de la política en IR. IGOPP Regional	52
Gráfico 14: Valores de IR-1B: Definición de responsabilidades sectoriales en IR. IGOPP Regional.....	55
Gráfico 15: Valores de IR-1C: Definición de responsabilidades territoriales en IR. IGOPP Regional	60
Gráfico 16: Valores de IR-2: Evidencias de progreso en la implementación en IR. IGOPP Regional.....	63
Gráfico 17: Valores de IR-3: Control, rendición de cuentas y participación en IR. IGOPP Regional	66
Gráfico 18: Reducción del riesgo por fases de la Política Pública. IGOPP Regional (11 países)	68
Gráfico 19: Valores de RR-1A: Coordinación y articulación central de la política en RR. IGOPP Regional.....	70
Gráfico 20: Valores de RR-1B: Definición de responsabilidades sectoriales en RR. IGOPP Regional	74
Gráfico 21: Valores de RR-1C: Definición de responsabilidades territoriales en RR. IGOPP Regional	78
Gráfico 22: Valores de RR-2: Evidencias de progreso en la implementación en RR. IGOPP Regional	82
Gráfico 23: Valores de RR-3: Control, rendición de cuentas y participación en RR. IGOPP Regional.....	85
Gráfico 24: Preparación para la respuesta por Fases de la Política Pública. IGOPP Regional (11 países).....	87
Gráfico 25: Preparación de la respuesta para la GRD según coordinación y articulación central de la política. IGOPP Regional.....	89
Gráfico 26: Preparación de la respuesta para la GRD según definición de responsabilidades sectoriales. IGOPP Regional.....	92
Gráfico 27: Preparación de la respuesta para la GRD según definición de responsabilidades territoriales. IGOPP Regional.....	94

Gráfico 28: Preparación de la respuesta para la GRD según evidencias de progreso en la implementación. iGOPP Regional.....	96
Gráfico 29: Preparación de la respuesta para la GRD según control, rendición de cuentas y participación. iGOPP Regional.....	98
Gráfico 30: Planificación de la recuperación por fases de la política pública.	101
Gráfico 31: Planificación de la recuperación según coordinación y articulación central de la política. iGOPP Regional (11 países)	103
Gráfico 32: Planificación de la recuperación según definición de responsabilidades sectoriales iGOPP Regional (11 países).....	105
Gráfico 33: Planificación de la recuperación según responsabilidades territoriales. iGOPP Regional (11 países) ...	107
Gráfico 34: Planificación de la recuperación según evidencias de progreso en la implementación. iGOPP Regional (11 países).....	109
Gráfico 35: Planificación de la recuperación según rendición de cuentas y participación. iGOPP Regional (11 países)	111
Gráfico 36: Protección Financiera por fases de la Política Pública. iGOPP Regional (11 países)	114
Gráfico 37: Fase de coordinación y articulación central de la política para el componente de PF. iGOPP Regional (11 países).....	115
Gráfico 38: Fase de definición de responsabilidades sectoriales para el componente de PF. iGOPP Regional (11 países).....	117
Gráfico 39 Fase de definición de responsabilidades territoriales para el componente de PF. iGOPP Regional (11 países).....	119
Gráfico 40: Fase de evidencias de progreso en la implementación para el componente de PF. iGOPP Regional (11 países).....	121
Gráfico 41: Fase de control, rendición de cuentas y participación para el componente de PF. iGOPP Regional (11 países).....	126

Índice de Tablas

Tabla 1: Clasificación y codificación del iGOPP	22
Tabla 2: Componentes de la GRD según el iGOPP Regional (11 países).....	33
Tabla 3: Fases de la política pública según el iGOPP Regional (11 países).....	34
Tabla 4: Marco General de gobernabilidad para la GRD según coordinación y articulación central de la política. IGOPP Regional	38
Tabla 5: Marco General de gobernabilidad para la GRD según definición de responsabilidades sectoriales. IGOPP Regional.....	40
Tabla 6: Marco General de gobernabilidad para la GRD según definición de responsabilidades territoriales. IGOPP Regional.....	42
Tabla 7: Marco General de gobernabilidad para la GRD según evidencias de progreso en la implementación iGOPP Regional.....	45
Tabla 8: Marco General de gobernabilidad para la GRD según control, rendición de cuentas y participación. IGOPP Regional.....	47
Tabla 9: Identificación del riesgo según la coordinación y articulación central de la política. iGOPP regional.	52
Tabla 10: Identificación del riesgo según la definición de responsabilidades sectoriales. iGOPP regional.	54
Tabla 11: Identificación del riesgo según la definición de responsabilidades territoriales. iGOPP regional.....	60
Tabla 12: Identificación del riesgo según las evidencias de progreso en la implementación. iGOPP regional.....	62
Tabla 13: Identificación del riesgo según el control, la rendición de cuentas y participación. iGOPP regional.....	65
Tabla 14: Reducción del riesgo según la coordinación y articulación central de la política. iGOPP regional.	69
Tabla 15: Reducción del riesgo según la definición de responsabilidades sectoriales. iGOPP regional.	73
Tabla 16: Reducción del riesgo según la definición de responsabilidades territoriales en RR. iGOPP regional.....	77
Tabla 17: Reducción del riesgo según las evidencias de progreso en la implementación. iGOPP regional.	81
Tabla 18: Reducción del Riesgo según el Control, la rendición de cuentas y la participación. iGOPP Regional	84
Tabla 19: Preparación de la respuesta según la coordinación y articulación central de la política. IGOPP Regional.	88
Tabla 20: Preparación de la respuesta según la definición de responsabilidades sectoriales. IGOPP Regional.	91
Tabla 21: Preparación de la respuesta según la definición de responsabilidades territoriales. IGOPP Regional.	94
Tabla 22: Preparación de la respuesta según evidencias de progreso en la implementación. IGOPP Regional.	96
Tabla 23: Preparación de la respuesta según control, rendición de cuentas y participación. IGOPP Regional.....	97
Tabla 24: Planificación de la recuperación según la coordinación y articulación central de la política. iGOPP Regional (11 países)	102
Tabla 25: Planificación de la recuperación según la definición de responsabilidades sectoriales. iGOPP Regional (11 países).....	104
Tabla 26: Planificación de la recuperación según la definición de responsabilidades territoriales. iGOPP Regional (11 países).....	106

Tabla 27: Planificación de la recuperación según evidencias de progreso en la implementación. iGOPP Regional (11 países).....	108
Tabla 28: Planificación de la recuperación según el control, la rendición de cuentas y la participación. iGOPP Regional (11 países)	110
Tabla 29: Protección Financiera según la coordinación y articulación central de la política. iGOPP Regional (11 países).....	115
Tabla30: Protección Financiera según la definición de responsabilidades sectoriales. iGOPP Regional (11 países).....	117
Tabla 31: Protección Financiera según la definición de responsabilidades territoriales. iGOPP Regional (11 países)	119
Tabla 32: Protección Financiera según las evidencias de progreso en la implementación. iGOPP Regional (11 países).....	121
Tabla 33: Protección Financiera según el control, la rendición de cuentas y la participación. iGOPP Regional (11 países).....	125

Siglas

ACC	Adaptación al Cambio Climático
AGN	Auditoría General de la Nación
CAF	Banco de Apoyo de Desarrollo de América Latina
CARICOM	Comunidad del Caribe
CC	Cambio Climático
CCRIF	Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility
CDEMA	Agencia de Manejo de Emergencias y Desastres en El Caribe
CENAPRED	Centro Nacional de Prevención de Desastres
CENEPRED	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CGR	Contraloría General de la República
CONE	Comisión Nacional de Emergencias
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
DICRE	Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgos del Estado
DNPC	Dirección Nacional de Protección Civil
FADE	Fondo de Atención a Desastres y Emergencias
FIPDE	Fideicomiso Preventivo de Desastres
FNGRD	Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
FONDEN	Fondo Nacional para el Desarrollo Nacional
FOPDE	Fondo de Prevención de Desastres
GADE	Gabinete de Emergencias
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GRD	Gestión de Riesgo de Desastres
iGOPP	Índice de Gobernabilidad de Políticas Públicas
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
IR	Identificación del Riesgo
LGPC	Ley General de Protección Civil
MG	Marco General de Gobernabilidad
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público

MNDGRRD	Mesa Nacional de Diálogo sobre Gestión para la Reducción de Riesgo a los Desastres
NDC	Consejo Nacional de Manejo de Desastres
ODPEM	Oficina de Preparación de Desastres y Manejo de Emergencias
OFDA	Office of U.S. Foreign Disaster Assistance
ONEMI	Oficina Nacional de Emergencias
OPDES	Organización para desastres y de socorros
PCGIR	Política Centroamericana para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres
PF	Protección Financiera
PNRRD	Política Nacional para la reducción de Riesgo a los desastres
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PR	Preparativos de la Respuesta
PREDECAN	Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina
RC	Planificación de la Recuperación
RR	Reducción de Riesgos
SIFEM	Sistema Federal de Gestión de Riesgo de Desastres
SINAGERD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
SINAPROC	Sistema Nacional de Protección Civil
SNPAD	Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
UNISDR	Oficina de las Naciones Unidas para la reducción del Riesgo de Desastres
ZEE	Reglamento de Zonificación Ecológica Económica

Resumen ejecutivo

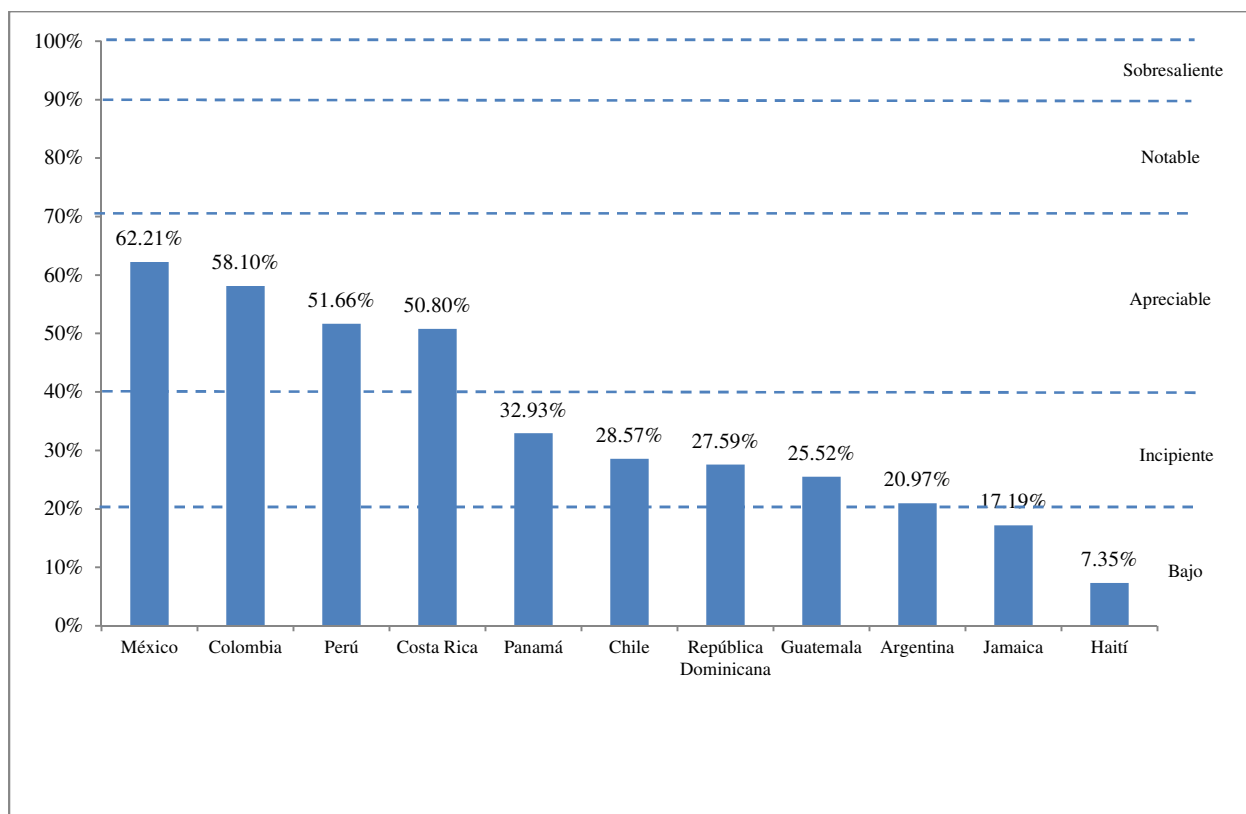
El presente documento sintetiza los resultados de la aplicación del Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP)² para el 2013 en 11 países seleccionados: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Panamá, Perú y República Dominicana.

En promedio, el resultado de la aplicación del iGOPP en los 11 países revela un cumplimiento del 34,81% de las condiciones de gobernabilidad, considerado dentro del rango “*incipiente*” dentro la clasificación propuesta por este índice. El valor obtenido, indica que en general, los países analizados cuentan con algunos avances importantes en el establecimiento de condiciones normativas y presupuestales para implementar procesos de gestión del riesgo de desastres, sobre los cuales sin embargo existen opciones de mejora, de consolidación y de fortalecimiento que varían entre países, dependiendo de los logros alcanzados.

Cuatro países se ubican en el rango *apreciable*: México (62,21%), Colombia (58,10%), Perú (51,66%) y Costa Rica (50,10%); por su parte 5 países se ubican en el rango *incipiente*: Panamá (32,93%), Chile, (28,57%) República Dominicana (27,59%), Guatemala (25,52%) y Argentina (20,97%). Finalmente, en el rango *bajo*, se ubican Jamaica (17,19%) y Haití (7,35%). Ver gráfico número 1.

² La metodología empleada para el cálculo del iGOPP se describe en http://publications.iadb.org/handle/11319/6717?scope=123456789/11&thumbnail=true&rpp=5&page=2&group_by=none&etal=0

Gráfico 1: Aplicación general del iGOPP en 11 países



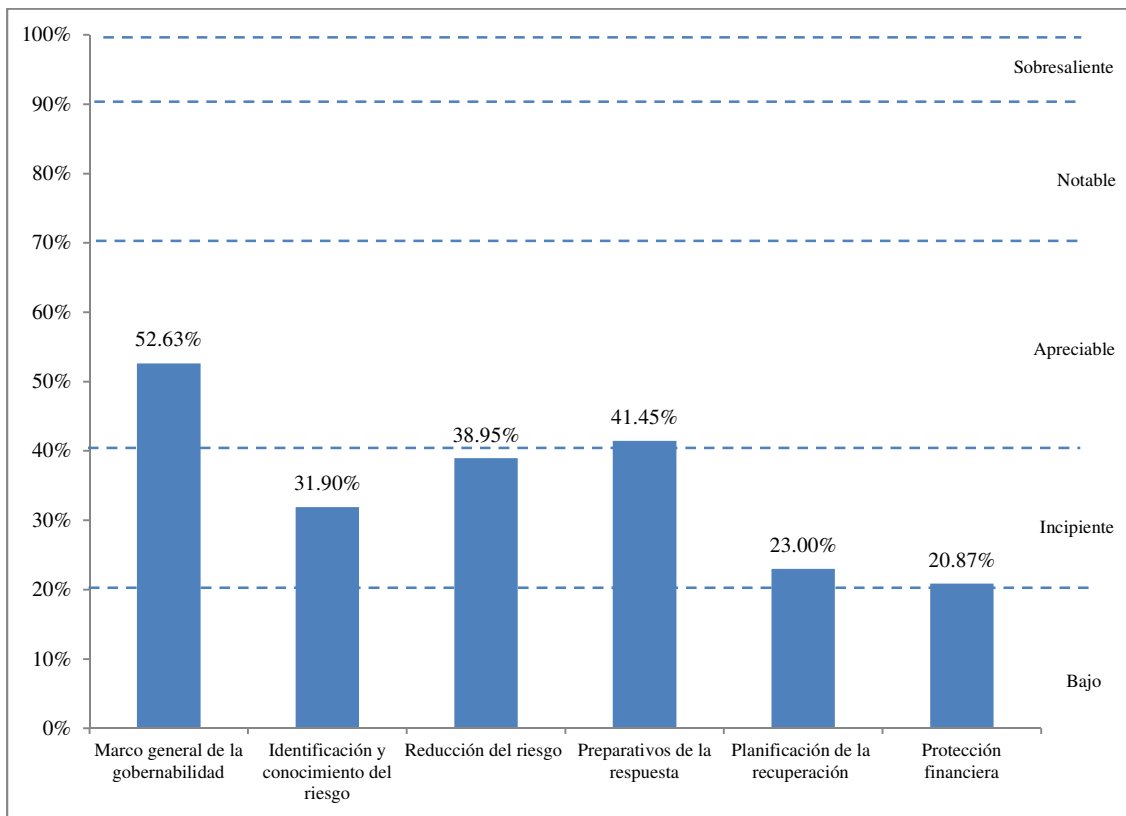
Los 4 países ubicados en el rango *apreciable*, se caracterizan por tener un marco normativo específico para la gestión del riesgo de desastres acompañado de una serie de normatividad *habilitadora*, tanto a nivel sectorial como territorial que facilitan la implementación de las acciones previstas en gestión del riesgo de desastres. Adicionalmente, estos 4 países, cuentan con evidencias en la implementación de las actividades de GRD tanto en lo sectorial como en lo territorial. Este grupo de países presenta condiciones favorables para la consolidación del marco normativo y para la implementación de programas y proyectos de inversión tendientes a la reducción del riesgo que puedan aprovechar las condiciones de gobernabilidad existentes.

Por su parte, de los 5 países ubicados en el rango *incipiente*, 3 cuentan con normatividad que aborda procesos de la gestión del riesgo (Panamá, República Dominicana y Guatemala), pero presentan ausencias en materia de normatividad *habilitadora*, especialmente a nivel de definición de responsabilidades sectoriales y territoriales en materia de gestión del riesgo de desastres. Los otros dos países de este grupo (Chile y Argentina) cuentan con una normatividad centrada fundamentalmente en las acciones de manejo de emergencias y protección civil. Este grupo de 5 países, junto con Jamaica, presentan condiciones favorables para implementar procesos de modernización o consolidación de la gobernabilidad en materia de gestión del riesgo de desastres y fortalecimiento de la organización y la coordinación interinstitucional.

Finalmente, en el caso de Haití, el iGOPP revela la necesidad de acompañar el desarrollo de la gobernabilidad y políticas públicas para la gestión del riesgo de desastres en el contexto de la reconstrucción física y social que aún enfrenta el país, con el fin de establecer condiciones mínimas para la sostenibilidad de los proyectos y las inversiones en esta materia.

Por otro lado, el análisis general del iGOPP en términos de los componentes de la GRD, demuestra que el “Marco general de la gobernabilidad” presenta en promedio el nivel más alto (52,63%), seguido por “preparativos de la respuesta” (41,45%) y “reducción del riesgo” (38,95%), todos ubicados dentro del rango *apreciable*. Los otros tres componentes que se encuentran dentro del rango *incipiente*, son: “identificación y conocimiento del riesgo” (31,90%), “planificación de la recuperación” (23,00%) y “protección financiera” (20,87%). Ver gráfico número 2.

Gráfico 2: Componentes de la GRD según el iGOPP, promedio de aplicación en 11 países.



El “Marco General de la Gobernabilidad” (MG), ostenta el valor más alto de condiciones cumplidas debido a que en la mayoría de los países se cuenta con alguna normatividad nacional que aborda la problemática de riesgos y desastres y define responsabilidades del nivel central. Las diferencias entre países se deben a los alcances y contenidos de ese marco normativo (por ejemplo si la normatividad establece un enfoque multi-institucional, o si define instrumentos de política asociados o informados dentro de los procesos del desarrollo territorial, entre otros aspectos clave).

Por su parte, la normatividad sobre “Preparativos de la Respuesta” (PR), que ocupa el segundo lugar dentro de la verificación de condiciones del iGOPP, está directamente relacionada con la tradición normativa que la mayoría de los países tiene frente al manejo de desastres, ya que inicialmente la primera respuesta gubernamental ante esta problemática fue precisamente la de definir esquemas organizacionales y presupuestarios para hacer frente a los desastres una vez éstos se han verificado en el territorio.

La “Reducción del Riesgo” (RR), que ocupa el tercer lugar en materia de desarrollo normativo entre los países analizados, revela la preocupación por establecer responsabilidades frente a los procesos de intervención “ex ante”. Los principales avances comunes se relacionan con el establecimiento de códigos de construcción que consideran amenazas naturales para evitar la generación de riesgos a futuro.

El proceso de “Identificación y Conocimiento del Riesgo” (IR), el cual es indispensable para poder implementar todos los demás procesos de la gestión del riesgo de desastres, presenta un avance general *incipiente*, ubicándose por debajo de la reducción del riesgo y de los preparativos de la respuesta. Esta situación se debe a que en la mayoría de los países no se han designado responsabilidades específicas frente al análisis del riesgo como tal (aunque sí se han designado frente a la generación de información sobre peligros o amenazas, normalmente a entidades técnico-científicas que juegan un papel fundamental en la provisión de información básica dentro de este proceso). La situación es aún más crítica cuando se analiza la definición de responsabilidades sectoriales y territoriales: son pocos los países donde esta normatividad establece que cada sector (o ministerio) y cada unidad territorial (región, departamento, municipio o localidad, o equivalente) debe ser responsable de analizar el riesgo de desastre en el ámbito de sus respectivas competencias sectoriales o territoriales.

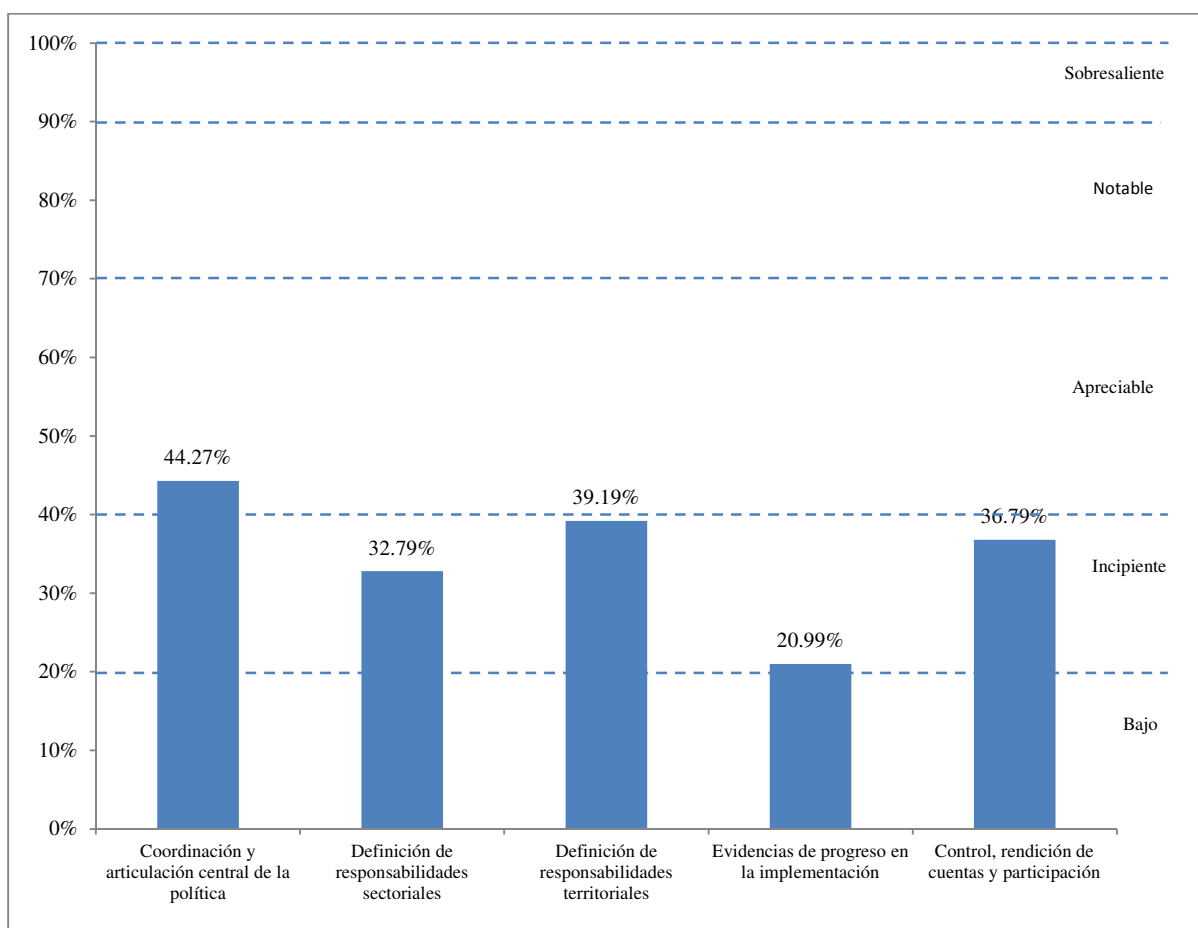
Finalmente, los procesos de “Planificación de la Recuperación” (RC) y de “Protección Financiera” (PF), presentan en promedio, los niveles más bajos en el grupo de países analizados (ambos en niveles *incipientes*, justo por encima del nivel considerado “bajo”).

En la mayoría de los países, los avances son muy discretos en materia de planificación de la recuperación, en el sentido de contar con normatividad que defina de forma “ex ante” mecanismos y procedimientos para asegurar que luego de presentarse un desastre se logren transformar las condiciones de riesgo preexistentes en condiciones de sostenibilidad, es decir que durante la recuperación se avance efectivamente en la reducción del riesgo de desastres.

Por su parte, los avances relativamente bajos en normatividad para impulsar en los países los procesos de protección financiera, reflejan por un lado lo novedoso del tema, y por otro lado, la ausencia de la información requerida para establecerlos, por ejemplo en muchos países aún no se cuenta con la información necesaria para determinar el “perfil de riesgo catastrófico” que permita asimismo establecer los esquemas de protección financiera. Asimismo, el sector de hacienda, economía o finanzas recién en los últimos 5 años está empezando a involucrarse más activamente en la gestión del riesgo de desastres en varios de los países analizados.

El análisis desde la dimensión de las fases de la política pública muestra en promedio para los 11 países, un avance *apreciable* para la fase “coordinación y articulación central de la política” (44,27%), e *incipientes* para las fases de “definición de responsabilidades territoriales” (39,19%); “control, rendición de cuentas y participación” (36,79%), “definición de responsabilidades sectoriales” (32,79%) y “evidencias de progreso en la implementación” (20,99%). Ver gráfico número 3.

Gráfico 3: Componentes de reforma de política pública del iGOPP (promedio 11 países)



Del análisis por fases de la política pública, se deduce que en general los países han avanzado más en la definición de responsabilidades (centrales, sectoriales y territoriales) que en las fases subsiguientes de implementación y de control. De esta dos últimas, la fase de implementación, es que presenta el menor porcentaje de condiciones cumplidas en el iGOPP.

Lo anterior se explica, en parte, porque en la mayoría de los países la normatividad en gestión del riesgo de desastres todavía no se aplica de forma generalizada; esto puede reflejar tanto limitaciones técnicas (cuando no se cuenta con instrumentos técnicos ni personal calificado, especialmente en los niveles locales), como presupuestarias, especialmente en aquellos países donde persiste la visión de la gestión del riesgo como un sector, (y que como tal compite con otras prioridades del desarrollo por los escasos recursos disponibles) y no como una estrategia transversal del desarrollo.

Finalmente, la fase de la política pública del “control rendición de cuentas y participación”, refleja que en la mayoría de los países todavía el involucramiento de las entidades de control es discreto en materia de procesos ex ante de la gestión del riesgo de desastres (por ejemplo en verificar el cumplimiento de la normatividad sobre conocimiento y reducción del riesgo).

Sobre la base de lo observado se presentan las siguientes recomendaciones:

En el corto plazo

1. Apoyar los procesos de reforma normativa en países en los que no existe una clara definición de responsabilidades para todos niveles de gobierno y las unidades de gestión territorial, incluyendo responsabilidades para las entidades nacionales de control.
2. Promover normatividad que establezca claras responsabilidades frente al proceso de conocimiento del riesgo de desastres, tanto a nivel sectorial (ministerial) como territorial.
3. Se recomienda desarrollar sistemas de información para la gestión del riesgo de desastres que estén asociados o integrados en sistemas de información para la gestión territorial o del desarrollo, considerando estándares de interoperabilidad en el marco de las Infraestructuras de Datos Espaciales (o iniciativa similar) en cada país.
4. Promover normatividad que permita el desarrollo de bases de datos sobre efectos de fenómenos naturales asociados a sistemas de información para la gestión del riesgo de desastres.
5. Promover la articulación entre reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, como temáticas complementarias y asociadas al desarrollo sostenible.
6. Se recomienda establecer normatividad que designe responsabilidades de todos los sectores, niveles territoriales y entidades prestadoras de servicios para la reducción del riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias sectoriales o territoriales.
7. Promover la adopción o reforma de normatividad sobre preparativos para la respuesta, para incluir criterios específicos de asistencia subsidiaria entre diferentes niveles de gobierno.
8. Se recomienda promover y fortalecer la normatividad de GRD de los países en materia de planificación de la recuperación, específicamente en los temas: (i) la formulación ex ante de planes de recuperación post desastre; (ii) la definición de la duración de las diferentes fases del proceso de recuperación y (iii) las responsabilidades sectoriales y territoriales en estos temas.
9. Se recomienda fortalecer la normatividad de GRD en el sentido de hacer explícita la responsabilidad de establecer mecanismos de participación comunitaria específicamente en los procesos de recuperación post desastre.
10. Promover la adopción de políticas o estrategias financieras para la gestión del riesgo.
11. Promover el establecimiento de incentivos presupuestales para que los sectores, ministerios y las unidades de gestión territorial implementen acciones de gestión de riesgo.
12. Se recomienda diseñar estándares para fortalecer el aseguramiento de los activos públicos y de las concesiones.
13. Se recomienda fortalecer los fondos de GRD habilitados para financiar gastos emergentes en situaciones de desastres, de forma que puedan acumular recursos en el tiempo y que reciban un porcentaje anual de recursos, estimado de acuerdo a estudios técnicos.
14. Se recomienda fortalecer la generación de información para apoyar los procesos de toma de decisiones respecto de instrumentos de protección financiera.

En el mediano plazo

15. Promover la adopción o reforma de normatividad en adaptación al cambio climático que incluya la GRD de forma integral en su estructura de fines, objetivos, metas e indicadores.
16. Promover la adopción o reforma de normatividad en gestión integrada de recursos hídricos para que incluya de forma integral fines, objetivos, metas e indicadores de adaptación al cambio climático que integre la GRD en su estructura de fines, objetivos y metas.
17. Promover la adopción o reforma de normatividad sectorial de forma que esta incluya responsabilidades específicas para la elaboración de estrategias y planes de preparación, respuesta y contingencia.

18. Promover la adopción de procedimientos y procesos para que las entidades nacionales de control realicen acciones de evaluación ex-post sobre desastres de gran magnitud.
19. A partir del fortalecimiento de la planificación de la recuperación en la normatividad de GRD, se recomienda estimular la formulación ex ante de planes de recuperación en los principales sectores de desarrollo del país
20. Se recomienda promover el desarrollo de normatividad que establezca la revisión de planes de OT o de Desarrollo luego de ocurrido un desastres con el fin de evitar la restitución del riesgo preexistente.
21. Se recomienda promover mecanismos de protección financiera a nivel territorial, particularmente para las ciudades capitales, las cuales usualmente concentran el mayor porcentaje de activos expuestos en los países.
22. Se recomienda definir la responsabilidad fiscal del estado ante la ocurrencia de desastres con el fin que los países puedan dimensionar el pasivo contingente a gestionar.

En el largo plazo

23. Promover la adopción o reforma de normatividad sectorial de forma que ésta incluya responsabilidades específicas para la elaboración planes de continuidad de negocios o continuidad de servicios en empresas del estado y empresas concesionarias de servicios públicos.
24. Promover la adopción o reforma de normatividad sobre descentralización o gestión territorial/municipal para que se incluyan responsabilidades en todos los procesos de la gestión del riesgo a las unidades de gestión territorial.
25. Se recomienda generar normatividad sobre incentivos para el aseguramiento de la vivienda de los privados por riesgo de desastres de forma que ante la ocurrencia de un desastre el Estado pueda destinar mayores recursos a la población más vulnerable y a la recuperación de servicios e infraestructura básica.

I. Introducción:

El Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en gestión del riesgo de desastres (iGOPP) ha sido diseñado para evaluar la existencia y vigencia de una serie de condiciones legales, institucionales y presupuestarias que se consideran fundamentales para que los procesos de la gestión del riesgo de desastres puedan ser implementados en un país determinado.

El iGOPP no reemplaza o sustituye otros indicadores relacionados con el tema, por el contrario complementa las diferentes metodologías existentes para la evaluación holística del riesgo y de la gestión del riesgo de desastres.

La utilidad práctica del iGOPP consiste en identificar vacíos en el marco jurídico, institucional y presupuestal que pueden existir en un país determinado y ayudar a focalizar los esfuerzos del BID y del propio país en los aspectos relevantes de reforma de la gobernabilidad encaminados en mejorar la calidad de la política pública de gestión del riesgo de desastres en los países de América Latina y El Caribe.

El iGOPP es un indicador compuesto o sintético que permite verificar si en un determinado país se dan las condiciones de gobernabilidad adecuadas para poder implementar una política pública para la gestión integral del riesgo de desastres. En ese sentido, permite comparar las condiciones y elementos presentes en el conjunto de políticas públicas nacionales con las que son consideradas ideales para el concepto de gestión de riesgo de desastres utilizado en el índice.

El diseño del iGOPP se fundamenta en dos pilares conceptuales:

- el marco conceptual de la Gestión del Riesgo de Desastres y sus principales procesos
- el marco conceptual de la Gobernabilidad y las fases de política pública

La **Gestión del Riesgo de Desastres (GRD)** se refiere a todos los procesos para diseñar, aplicar y evaluar estrategias, políticas y medidas destinadas a mejorar la comprensión de los riesgos de desastre, fomentar la reducción y la retención y transferencia de riesgos de desastre, y promover la mejora continua en las prácticas de preparación, respuesta y recuperación para los casos de desastre, con el objeto explícito de aumentar la seguridad humana, el bienestar, la calidad de vida, la resiliencia y el desarrollo sostenible. Incluye las gestiones prospectiva, correctiva y reactiva del riesgo. La GRD se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad y la seguridad territorial y los derechos e

intereses colectivos, y por lo tanto está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro y con la gestión ambiental territorial sostenible en todos los niveles de gobierno.

En el marco conceptual del iGOPP la GRD se aborda como el conjunto de procesos orientados a adoptar e implementar políticas, estrategias y prácticas para reducir los riesgos y sus potenciales efectos, y se analiza en base a 6 componentes que son necesarios para su implementación efectiva. La selección de estos componentes se basa en la experiencia de los procesos de reforma política desarrollados por el Banco:

1. Marco general de Gobernabilidad para la GRD (MG): Se refiere a la existencia de una base normativa adecuada para la definición de atribuciones y responsabilidades, la organización y coordinación, implementación y control de la GRD en cada país. Esta base incluye tanto la normativa específica en GRD como las normas habilitadoras territoriales y sectoriales que garanticen su viabilidad. Así mismo la disponibilidad de recursos para la implementación de los procesos de la GRD, y el establecimiento de mecanismos adecuados de información y participación ciudadana, y de monitoreo, evaluación y seguimiento de dichos procesos.
2. Identificación y conocimiento del riesgo (IR): Es el proceso de la GRD enfocado en el conocimiento sobre orígenes, causas, alcance, frecuencia y posible evolución, entre otros aspectos, de los fenómenos potencialmente peligrosos, así como la ubicación, causas, evolución y capacidad de resistencia y de recuperación de elementos socioeconómicos expuestos. Este proceso incluye el análisis anticipado de las consecuencias y admite tanto interpretaciones objetivas y científicas como de percepción social e individual. El marco conceptual del iGOPP hace referencia a la existencia de un marco normativo, institucional y presupuestal que permita el desarrollo continuo del análisis de riesgos, herramienta que permite la identificación y evaluación de los probables daños y pérdidas ocasionadas por eventos naturales.
3. Reducción del riesgo (RR): Proceso de la GRD enfocado en minimizar vulnerabilidades y riesgos en una sociedad, para evitar (prevención) o limitar (mitigación) el impacto adverso de amenazas, dentro del amplio contexto del desarrollo sostenible. Este proceso comprende las intervenciones prospectiva y correctiva del riesgo de desastres, y para su implementación adecuada requiere contar con una buena base de información sobre las condiciones de riesgo. En el marco conceptual del iGOPP hace referencia a la existencia de un marco normativo, institucional y

presupuestal que permita la intervención oportuna y adecuada de las causas que generan las condiciones de vulnerabilidad actual.

4. Preparativos para la respuesta (PR): Es el proceso de la GRD cuyo objetivo es planificar, organizar y poner a prueba los procedimientos y protocolos de respuesta de la sociedad en caso de desastre, garantizando una adecuada y oportuna atención de personas afectadas, permitiendo normalizar las actividades esenciales en la zona afectada por el desastre. La preparación se lleva a cabo mediante el monitoreo de eventos y la definición de escenarios de impacto de desastres, la planificación, organización, entrenamiento, dotación de recursos y simulación para las acciones de alerta, evacuación, búsqueda, rescate, socorro, y asistencia humanitaria que deben realizarse en caso de emergencia. En el marco conceptual del iGOPP hace referencia a la existencia de un marco normativo, institucional y presupuestal que permita la implementación de mecanismos para una rápida y adecuada respuesta ante la ocurrencia o inminencia de una situación de emergencia.

5. Planificación de la recuperación post-desastre (RC): Proceso ex ante que se focaliza en la preparación para el rápido y adecuado restablecimiento de condiciones aceptables y sostenibles de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción de la infraestructura, bienes y servicios destruidos, interrumpidos o deteriorados en el área afectada, y la reactivación o impulso del desarrollo económico y social de la comunidad bajo condiciones de menor riesgo que lo que existía antes del desastre. El marco conceptual del iGOPP hace referencia a la existencia de un marco normativo, institucional y presupuestal que permita la implementación de mecanismos para un restablecimiento de medios de vida, de servicios básicos e infraestructura de forma tal que se reduzca la improvisación, la ineficiencia y la ineficacia en los procesos de recuperación post-desastre.

6. Protección financiera (PF): Es el proceso de la GRD que busca la combinación óptima de mecanismos o instrumentos financieros de retención y transferencia del riesgo para poder acceder de manera ex post a recursos económicos oportunos, lo cual mejora la capacidad de respuesta ante la ocurrencia de desastres (eventos menores y recurrentes y grandes desastres de baja recurrencia) y protege el balance fiscal del Estado³. En el marco conceptual del iGOPP hace referencia a la

³ Ghesquiere y Mahul, (2010). Financial Protection of the State against Natural Disasters, A Primer, The World Bank, Latin American and the Caribbean Region, Finance and Private Sector Development, Sustainable Development Network, September 2010

existencia de un marco normativo, institucional y presupuestal que permita el diseño e implementación de una estructura adecuada de retención y transferencia del riesgo de desastres.

Por otro lado, la **Gobernabilidad** se refiere a la capacidad de gobierno de un problema público. Esta capacidad se manifiesta en la gestión continuada y estable por parte del conjunto de los gobiernos y administraciones pero también de los actores sectoriales y privados de un país. En la medida que se incrementa la capacidad de gobierno del problema debería observarse una mayor efectividad de las decisiones adoptadas y de las políticas implementadas con el resultado de evitar un mayor número de consecuencias negativas en el caso de los desastres.

En el marco conceptual del iGOPP la Gobernabilidad se aborda desde la perspectiva de las fases del proceso de políticas públicas, que incluyen las siguientes:

A. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política

La inclusión en la agenda responde en buena medida al grado de madurez del problema público y al nivel de presión política y social que reciben las instituciones. Para que el liderazgo político y la presión social y económica den lugar a la acción substantiva puede ser necesario que el nivel político avance significativamente en la línea de definir las responsabilidades de los distintos actores involucrados en el proceso de análisis. El iGOPP analiza la inclusión en la agenda a través de la verificación de la existencia de marcos legales apropiados para la GRD, y de la integración explícita del tema en normas trans-sectoriales, sectoriales y territoriales. El iGOPP analiza esta inclusión en la agenda y formulación de la política pública a tres niveles: (i) Coordinación y articulación central de la política; (ii) Definición de responsabilidades sectoriales; y (iii) Definición de responsabilidades territoriales.

B. Implementación de la política

El iGOPP analiza las evidencias de implementación a través de la verificación de acciones ejecutadas y/o de la disponibilidad de recursos asignados a los actores responsables de implementar la política de GRD, en sus distintos componentes y niveles de gobierno.

C. Evaluación de la política

El iGOPP analiza la evaluación y control de la política pública desde la perspectiva de la existencia de mecanismos de control y rendición de cuentas, por un parte, y de información y participación ciudadana, por otra parte.

Ambas dimensiones (GRD y Gobernabilidad/Política Pública) se evidencian en la estructura matricial del iGOPP (ver Tabla 1), definida por 5 columnas que analizan las fases de la política pública, y 6 filas que analizan los componentes de los procesos de reforma de política pública en GRD. Esta estructura matricial se expresa en 30 celdas, que integran un número variable de indicadores binarios.

El puntaje del índice va de 0 a 100 y se establece el siguiente sistema de clasificación:

%	Valoración
91 - 100%	Sobresaliente
71 - 90%	Notable
41 - 70%	Apreciable
21 - 40%	Incipiente
0 - 20%	Bajo

Tabla 1: Clasificación y codificación del iGOPP

Fases de Política Pública Componentes de reforma de política pública en GRD	1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política			2. Implementación de la política	3. Evaluación de la política:
	Coordinación y articulación central de la política	Definición de responsabilidades sectoriales	Definición de responsabilidades territoriales	Evidencias de progreso en la implementación	Control, rendición de cuentas y participación
Marco general de la Gobernabilidad para la GRD (MG)	MG-1A	MG-1B	MG-1C	MG-2	MG-3
Identificación del riesgo (IR)	IR-1A	IR-1B	IR-1C	IR-2	IR-3
Reducción del riesgo (RR)	RR-1A	RR-1B	RR-1C	RR-2	RR-3
Preparación de la respuesta (PR)	PR-1A	PR-1B	PR-1C	PR-2	PR-3
Planificación de la recuperación post-desastre (RC)	RC-1A	RC-1B	RC-1C	RC-2	RC-3
Protección financiera (PF)	PF-1A	PF-1B	PF-1C	PF-2	PF-3

II. Marco general de las políticas públicas en la región:

Los primeros desarrollos normativos en materia de riesgos y desastres en la región estuvieron avocados a la definición de responsabilidades centrales (o nacionales) para ordenar y hacer eficiente la respuesta ante situaciones de desastre, crisis o calamidad pública. Los desastres se entendían, en principio, como situaciones externas que afectaban de forma aleatoria a la sociedad. Bajo este esquema surgieron los marcos normativos basados en la respuesta, donde el accionar de las entidades (muchas de ellas con una vocación esencialmente humanitaria) y en general del gobierno, se fundamentaba en las acciones “ex post”, es decir aquellas que se activan luego de verificarse una situación de emergencia o de “inminencia” de la misma.

Casi simultáneamente, en la mayoría de los países de la región, surgieron los enfoques normativos que integraron –además de los procesos de respuesta–, las actividades y procedimientos de preparativos, integrando las primeras acciones “ex ante” pero bajo un paradigma esencialmente reactivo. Bajo este enfoque surgieron los conceptos aún presentes en muchos marcos normativos que se asocian con el llamado “ciclo de los desastres” o con la “administración o manejo de desastres”. Este enfoque se caracteriza por otorgar un papel preponderante a los eventos físicos detonantes.

Posteriormente, y al tiempo que evolucionó el concepto de los desastres como “problemas no resueltos del desarrollo”, los enfoques normativos en varios países también fueron evolucionando. En este nuevo paradigma, los desastres se entienden como situaciones que no son en absoluto externas a la sociedad, en el sentido que no surgen de forma aleatoria o casual, sino que por el contrario, presentan unas causas subyacentes, unos antecedentes que los determinan y que pueden y deben ser analizados e intervenidos de forma ex ante. El concepto del riesgo aparece entonces para referirse a una situación potencial, caracterizada por la probable verificación de pérdidas y daños en un lugar y tiempo determinado como resultado de la ocurrencia de un evento físico detonante en un territorio con condiciones particulares de exposición y de vulnerabilidad ante el mismo.

En este sentido, la gestión del riesgo de desastres surge como un concepto central en los marcos normativos más modernos, donde se otorga una particular importancia a la intervención sobre los *procesos* que crean el riesgo en la sociedad, y en consecuencia involucra los actores del desarrollo, tanto a nivel sectorial como territorial y establece sinergias con la problemática del uso, ocupación y transformación del territorio y en general con los procesos del desarrollo y de las inversiones públicas, ya

que se establece que son precisamente en el marco de estos procesos del desarrollo donde se crean las condiciones del riesgo de desastres.

A continuación se presenta una síntesis del desarrollo normativo en materia riesgos y desastres en los países analizados en este documento:

Argentina:

Argentina aún no cuenta con normatividad que aborde específicamente la gestión integral del riesgo de desastres en el sentido de definir responsabilidades para todos los procesos que conforman esta gestión, es decir conocimiento, prevención y reducción del riesgo, manejo de desastres, recuperación y protección financiera de forma articulada entre los distintos niveles de gobierno.

No obstante lo anterior, el país cuenta con el Decreto N° 1250 de 1999, el cual establece el Sistema Federal de Emergencias (SIFEM), creado con el objetivo de “Coordinar la acción de gobierno a nivel nacional, provincial y local de todos los sectores que tengan competencia en la materia, mediante la formulación de políticas y la definición de cursos de acción coordinados e integrales para prevenir, mitigar y asistir desde el Estado Nacional a los afectados por emergencias, optimizando la asignación de los recursos”. Este decreto establece como unidad ejecutiva del SIFEM al Gabinete de Emergencias (GADE); consigna además funciones y responsabilidades jerárquicas en su funcionamiento.

El SIFEM sin embargo, no constituye un mecanismo institucional activo y la normativa que lo crea está más inclinada hacia la respuesta a los desastres y no en la gestión integral del riesgo de desastres desde la perspectiva del desarrollo seguro. Por otro lado, la expresión institucional tradicional –y más consolidada– en el plano de la atención frente a desastres es la Dirección Nacional de Protección Civil (DNPC). Esta institución hizo parte hasta año 2013 de la Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior. Actualmente se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Seguridad.

Chile:

La Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) fue creada por el Decreto Ley 369 del 18 de marzo de 1974, dependiente del Ministerio del Interior, con la responsabilidad original de “*planificar, coordinar y ejecutar las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de sismos o*

catástrofes” (Art. 1.). El 12 de marzo de 2002, fue aprobado el Decreto 156 que “aprueba el Plan Nacional de Protección Civil...”.

Este decreto derogó el Plan Nacional de Emergencia existente y constituyó una primera norma con objetivos de gestión del riesgo. Particularmente, el objetivo general de este Plan es: “*Disponer de una planificación multisectorial en materia de Protección Civil, de carácter indicativo, destinada al desarrollo de acciones permanentes para la prevención y atención de emergencias y/o desastres en el país, a partir de una visión integral de manejo de riesgos*”.

Después del terremoto del 27 de febrero de 2010, se llegó a un nivel de consenso sobre la necesidad de cambiar la estructura institucional ligada con el riesgo y los desastres y se elaboró un Anteproyecto de Ley. Sin embargo, hasta la fecha no se ha aprobado ningún instrumento jurídico que reemplace la normatividad existente.

Colombia:

Desde la creación del denominado “Socorro Nacional” (Ley 49 de 1948) y de la Defensa Civil Colombiana (Decreto Legislativo 3398 de 1965), como instancias esencialmente de ayuda humanitaria en casos de “calamidad pública”, el país fue avanzando hacia modelos más complejos y modernos de intervención que progresivamente fueron acercándose a las causas de los desastres y no solamente al manejo de sus efectos.

En este desarrollo normativo, destaca la promulgación del Código Sanitario Nacional, (Ley 09 de 1979), donde se introduce por primera vez el reconocimiento de las responsabilidades del Estado frente al “manejo de desastres”, incluyendo elementos para la época muy avanzados como el “análisis de la vulnerabilidad” y los “sistemas de información”. Posteriormente, el enfoque de prevención y atención de desastres sería estipulado a través la Ley 46 de 1988, mediante la cual se creó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) considerado pionero y referente a nivel regional.

Con la creación del SNPAD hace 25 años, se dio inicio a una serie de desarrollos normativos que progresivamente buscaron la adopción de la *gestión del riesgo de desastres* como una política pública en Colombia. Este desarrollo normativo incluyó el Decreto Ley 919 de 1989, por el cual se organiza SNPAD y se definen competencias territoriales y sectoriales en la temática; asimismo el Decreto 93 de 1998 por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres PNPAD – el primer

documento normativo que introduce taxativamente el concepto de “riesgo” y define acciones concretas en materia de conocimiento, reducción y articulación de la temática con la planificación del desarrollo. Finalmente el Documento CONPES 3146 “Estrategia para consolidar la ejecución - PNPAD - en el corto y mediano plazo”, constituye el primer esfuerzo del país por *evaluar* hasta qué punto se estaba cumpliendo o no la política pública en este tema en el país.

Todos estos antecedentes normativos permitieron reconocer la necesidad de transitar de un arreglo institucional centrado en el desastre hacia una actuación dirigida a sus causas, es decir el “riesgo de desastres”, entendido como concepto central de la política pública y como proceso que puede y debe ser intervenido de forma preferiblemente anticipada, sin desconocer con ello la importancia que revisten los procesos de ayuda humanitaria y de recuperación posterior.

En este contexto, el país implementa el Programa para la Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado (2004-2010), en el marco del cual, se establecen las condiciones para la modernización del marco legal e institucional en el país, lo cual conlleva posteriormente a la expedición de la Ley 1523 de 2012, por medio de la cual se estableció la *Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres* y se creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD). Mediante dicha ley las entidades públicas, privadas y comunitarias del país, tanto a nivel nacional, como sectorial y territorial, establecieron responsabilidades concretas en relación con los procesos de la GRD, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

Costa Rica:

A lo largo de al menos los últimos 70 años Costa Rica ha venido generando políticas e instrumentos orientados a la reducción de las condiciones de vulnerabilidad y al mejoramiento de las capacidades institucionales de respuesta. La adopción temprana de normas sismo resistentes, el fortalecimiento de instituciones de respuesta como la Cruz Roja Costarricense y el cuerpo de bomberos, la actualización normativa y organizacional del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias han permitido una serie de condiciones para enfrentar el riesgo de desastres. Estos mismos procesos de desastres, y de decisiones para su manejo, son visibles en diferentes sectores e instituciones públicas, las cuales han venido generando instrumentos propios de gestión prospectiva y correctiva a lo largo de los años.

Además de los factores históricos mencionados, el sector académico costarricense y actores regionales internacionales como CEPREDENAC, la Red Latinoamérica de Estudios Sociales para la Prevención de Desastres y la UNISDR, generaron procesos de incidencia en tomadores de decisiones nacionales, para la adopción de visiones modernas de GRD. En especial, la acción del Sistema Nacional de Control (Contraloría General de la República) ha sido un impulsor determinante para los procesos de reforma institucional, al generar resoluciones que obligaron al gobierno central a alinear sus procesos y estructura con criterios generales de la gestión pública.

Guatemala:

La institucionalidad ligada a la gestión de riesgos en Guatemala tiene su primera expresión en la creación del Comité Nacional de Emergencia, CONE, en 1969, adscrito a la Presidencia de la República y creado con la finalidad de atender las emergencias y brindar asistencia a la población en caso de desastres. En 1996 se crea por Ley la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, CONRED, constituyéndose en la entidad encargada de prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción de los daños asociados a desastres. Actualmente Guatemala muestra un proceso de transición en sus políticas públicas relacionadas con la GRD, marcado por dos procesos normativos recientes: (i) la aprobación de la Política Nacional para la Reducción de Riesgo de Desastres (2011), con la cual se adopta un abordaje conceptual más actualizado de gestión integral del riesgo de desastres, y (ii) la reglamentación de la Ley que crea la Coordinadora Nacional de Reducción de Desastres en 2012, con la que se introducen definiciones de roles y responsabilidades más concretas para el funcionamiento de la CONRED. No obstante estos avances, la base normativa de la GRD sigue descansado en la Ley de 1996, la cual privilegia un enfoque de gestión centralizada y con un sesgo importante hacia los preparativos y respuesta a emergencias.

Cabe destacar el rol de la Mesa Nacional de Diálogo sobre Gestión para la Reducción de Riesgo a los Desastres (MNDGRRD), creada en 2009, con el respaldo político de la Vicepresidencia de la República de Guatemala y el Consejo Nacional de CONRED, como la instancia de construcción del marco normativo definido y concretado en la Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres – PNRD, así como en su Estrategia de Implementación. Por otro lado, al igual que en otros países centroamericanos, actores regionales como CEPREDENAC y multilaterales como la UNISDR, el Banco Mundial y el BID han tenido una influencia importante a través de sus marcos políticos y cooperaciones técnicas, en propiciar e informar estos cambios normativos recientes.

Haití:

Haití presenta una situación particular con respecto a su estructura institucional para la gestión del riesgo. Si bien en términos de la evolución histórica de su enfoque se puede decir que presenta patrones similares al resto de la región, con una estructura y normativa inicialmente enfocada en la respuesta que evolucionó luego hacia un enfoque sistémico y preventivo, Haití no ha logrado dotar su nueva estructura de un marco normativo mínimo. De hecho, la estructura actual opera sin el respaldo de una Ley constitutiva.

En 2001, el Consejo de Ministros aprobó el Plan Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres. El Plan Nacional estableció la estructura organizativa y estratégica para la GRD en el país.

Luego del sismo del 12 de enero de 2010, el organismo originalmente creado para la coordinación de las acciones, llamado “OPDES” (Organización para Desastres y de Socorros) – fue formalmente cerrado, aunque su norma de creación sigue vigente. Por otro lado, la Dirección de Protección Civil existe como una dirección técnica del Ministerio del Interior.

Jamaica:

Jamaica cuenta con una estructura normativa e institucional focalizada en los aspectos de preparación y respuesta (“Disaster Preparedness Act” de 1995). Si bien se ha venido avanzando en aspectos más comprensivos de la GRD, estos avances aún no han llegado a nivel de norma. Una excepción de gran relevancia en este sentido es el hecho de que el país incluyó dentro de su Plan Nacional de Desarrollo (Visión 2030) objetivos y metas específicas en el tema.

El Sistema Nacional para el Manejo de Desastres en Jamaica incluye los niveles nacional, parroquial y comunitario, con responsabilidades y funciones específicas. Este marco institucional también observa la responsabilidad regional establecida en el marco de CARICOM y específicamente del CDEMA. El Consejo Nacional de Manejo de Desastres (NDC) tiene la responsabilidad primaria a nivel central y es encabezado por el Primer Ministro de Jamaica. La Oficina de Preparación de Desastres y Manejo de Emergencias (ODPEM) es la agencia ejecutiva del NDC.

Los comités regionales y parroquiales representan el segundo nivel de la estructura. Las parroquias se encuentran organizadas dentro de cuatro regiones y estas son manejadas por coordinadores regionales, quienes actúan como enlace con los comités parroquiales de desastres. El tercer nivel es el comunitario,

que se organiza por agrupaciones zonales. Esto son comités comunitarios de manejo de desastres, y se ligan a OPDEM a través de los comités parroquiales.

México:

La nueva Ley General de Protección Civil (LGPC), publicada en junio de 2012, introduce el concepto de “gestión integral del riesgo” en los tres niveles de gestión territorial, estableciéndolo como un aspecto fundamental en la planeación y programación del desarrollo y ordenamiento del país. No obstante, algunos aspectos operativos relacionados con la coordinación y articulación general de sus instrumentos de política, requieren de la reglamentación de la ley (en desarrollo).

Uno de los avances más destacados en la agenda pública de GDR en México lo constituye el desarrollo de un sólido marco normativo para el proceso de *identificación del riesgo de desastres*. En este ámbito, se destaca la existencia de un actor central con responsabilidades concretas para impulsar y guiar este proceso (CENAPRED), y la consolidación de la figura de los “Atlas de Riesgo”, que apoyados en lineamientos normativos y metodológicos, integran y promueven la instrumentación de un sistema de información sobre riesgos, amenazas y vulnerabilidades para el apoyo a la planificación y la toma de decisiones a todos los niveles territoriales. También se identifican avances en la definición de responsabilidades para la reducción del riesgo en la normatividad sectorial de varios sectores. A nivel de definición de responsabilidades territoriales, se destaca el establecimiento de la zonificación de áreas en riesgo como determinante en la definición del uso y ocupación del suelo.

En el ámbito de los preparativos para la respuesta, se evidencian avances en la asignación de responsabilidades a nivel sectorial. La normatividad relacionada con la planificación de la recuperación post-desastre muestra un desarrollo relativo importante a nivel de la coordinación y articulación central de la política de GRD, donde se abordan aspectos claves como el enfoque de reducción de la vulnerabilidad pre-existente y la responsabilidad de la formulación de planes de continuidad de negocios.

En cuanto a los aspectos financieros, México muestra un sólido marco legal e institucional que asigna roles y responsabilidades respecto de la gestión financiera del riesgo de desastres. El país cuenta con mecanismos que le permiten asignar recursos a actividades ex ante y ex post de GRD, así como para incentivar inversiones de GRD a nivel de los estados, municipios o delegaciones, como a nivel de las entidades de la administración pública federal.

Panamá:

La República de Panamá cuenta con una estructura para la gestión del riesgo que está basada en el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), creado 1982, con una orientación fundamentalmente hacia la preparación y la respuesta. Esta visión inicial ha ido evolucionando hacia esquemas más participativos y desconcentrados, que propiciaron la reforma en 2005 de la Ley de Protección Civil, introduciendo una visión más preventiva y el concepto de gestión de riesgo. En 2010, con la inspiración de la Política Centroamericana para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (PCGIR), el país aprobó, por decreto ejecutivo, una Política Nacional en la cual se integraron elementos novedosos, más participativos y con una visión de responsabilidades extendida a todos los actores públicos, incluyendo la consolidación de un mecanismo participativo y de seguimiento amplio como la Plataforma Nacional de Gestión de Riesgo de Panamá.

Cabe destacar que, a diferencia de otros países, donde el impacto de grandes desastres ha sido uno de los principales detonantes para los procesos de reforma pública relacionados con el tema, en Panamá estos procesos recientes de fortalecimiento del marco normativo e institucional han tenido una fuerte influencia de actores regionales, como CEPREDENAC, e internacionales, como el BID, la UNISDR y el Banco Mundial. En particular, es interesante en el caso panameño la influencia que han tenido los préstamos programáticos de política y la adquisición de instrumentos de protección financiera negociados por el país con bancos multilaterales como el BID, en la gradual implementación y continuidad de los lineamientos de la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastre. En ese sentido, el empoderamiento de un actor como el Ministerio de Economía y Finanzas ha sido clave para imprimirle dinamismo a estos procesos de reforma.

Perú:

El Perú es uno de los países de la región que ha experimentado recientemente uno de los más significativos y profundos procesos de modernización del marco normativo e institucional en materia de gestión del riesgo de desastres, y donde las inversiones públicas explícitas en esta materia han tenido mayor dinamismo.

Como consecuencia de una maduración conceptual donde el riesgo de desastres es entendido como un problema *esencialmente del desarrollo*, impulsado en una primera instancia por proyectos de alcance regional como el programa PREANDINO (financiamiento CAF) y el proyecto PREDECAN (Comisión

Europea), y por actores e iniciativas fundamentales como las lideradas por la GIZ y el PNUD, entre otras organizaciones, y más recientemente en el marco del Programa para la Reducción de la Vulnerabilidad del Estado, apoyado por el BID, el país logró la convergencia de actores clave del más alto nivel político, especialmente del Ministerio de Economía y Finanzas, que permitieron en 2011 la creación del *Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres* (SINAGERD) a través de la Ley N°. 29664 y de su Reglamento. Actualmente el país enfrenta el desafío histórico de fortalecer y consolidar la institucionalidad recién creada para estos fines.

Otro avance significativo del Perú, tiene que ver con el establecimiento del enfoque de *Presupuesto por Resultados* en el marco del Sistema Nacional de Presupuesto, con el cual se prevé mejorar la calidad de las inversiones públicas en el país al procurar la obtención de las metas y los objetivos concretos y medibles del gasto público. En este contexto, el país ha diseñado e implementado el Programa Presupuestal Estratégico PP 0068 denominado "Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres", con el cual se han venido asignando progresivamente mayores recursos a diferentes actividades *ex ante* de gestión del riesgo de desastres, aportando de esta forma a la implementación de la Ley del SINAGERD.

República Dominicana

Los primeros marcos normativos e institucionales en la República Dominicana se originan en la década de 1960s, bajo la órbita de la Defensa Civil, a partir de un modelo de gestión orientado exclusivamente hacia la respuesta. En la década de los 1990s, bajo el impulso de los marcos internacionales en el tema, se hicieron intentos para avanzar en enfoques sistémicos más integrales, pero no se materializaron. Fue hasta principios de la década del 2000, que el contexto de la respuesta a los impactos asociados al Huracán George, que el país emprende un proceso de reforma mayor con la formulación y aprobación de un marco normativo para la GRD, a partir del cual se introduce en forma explícita un enfoque integral de gestión de riesgo de desastres en el país. No obstante este progreso, la demora de casi una década para la aprobación del marco reglamentario de esta Ley (se aprobó en 2009), limitó en la práctica los alcances de la reforma en términos de implementación de roles y responsabilidades concretas para las instancias de coordinación y para la aplicación de los instrumentos de política introducidos por la Ley.

De la misma manera, todavía persisten vacíos importantes en políticas transversales relevantes para la gestión del riesgo, y procesos claves para la definición de responsabilidades de GRD a nivel territorial, en un contexto en que no se ha consolidado todavía un marco normativo y regulador de los procesos de

ordenamiento territorial. Cabe destacar que con la aprobación mediante Decreto Presidencial en septiembre de 2013 del *Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres*, se sientan nuevas bases programáticas para la implementación de las políticas de gestión de riesgo en el país. Por otro lado, la participación activa de nuevos actores institucionales, como el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, ha permitido impulsar la implementación del marco normativo de GRD en el país.

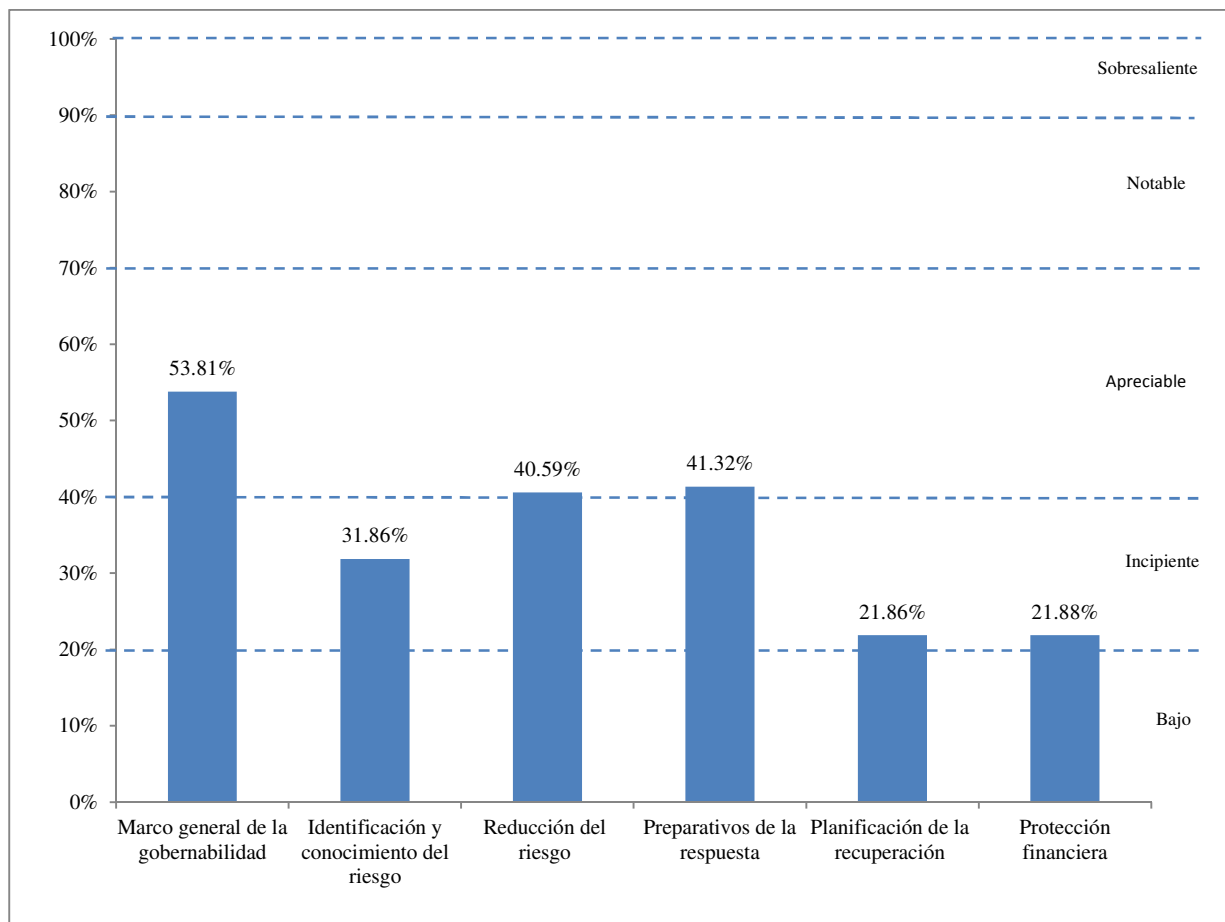
III. Aplicación por componente iGOPP Regional (11 países):

En las tablas y gráficos siguientes se puede observar los niveles generales de cumplimiento de los indicadores del iGOPP por componentes en GRD (Tabla 2, Gráfico 4) y por fases de la política pública (Tabla 3, Gráfico 5).

Tabla 2: Componentes de la GRD según el iGOPP Regional (11 países)

1	Marco general de la Gobernabilidad	53,81%
2	Identificación y conocimiento del riesgo	31,86%
3	Reducción de riesgo	40,59%
4	Preparativos de la respuesta	41,32%
5	Planificación de la recuperación post - desastre	21,86%
6	Protección financiera	21,88%

Gráfico 4: Componentes de la GRD según el iGOPP Regional (11 países)



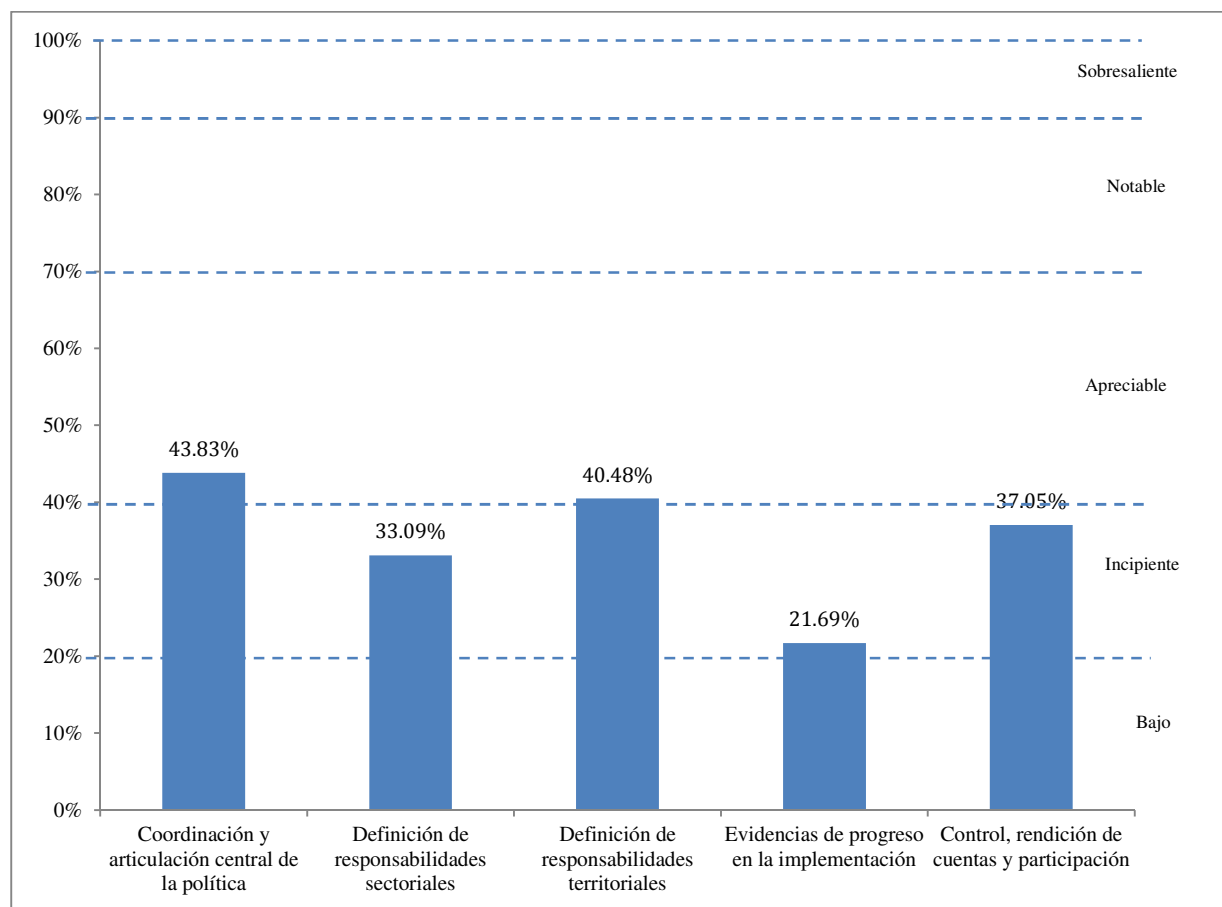
El análisis general del iGOPP en términos de los componentes de la GRD, demuestra que el “Marco general de la gobernabilidad” presenta en promedio el nivel más alto (53,81%), seguido por “preparativos de la respuesta” (41,32%) y “reducción del riesgo” (40,59%), todos ubicados dentro del rango *apreciable*. Los otros tres componentes que se encuentran dentro del rango *incipiente*, son: “identificación y conocimiento del riesgo” (31,86%), “protección financiera” (21,88%) y “planificación de la recuperación” (21,86%).

El análisis de las fases de la política pública muestra en promedio para los 11 países, avances *apreciables* para las fases de “coordinación y articulación central de la política” (43,83%), y “definición de responsabilidades territoriales” (40,48%); e *incipientes* para las fases de “control, rendición de cuentas y participación” (37,05%), “definición de responsabilidades sectoriales” (33,09%) y “evidencias de progreso en la implementación” (21,69%). Ver tabla 2 y gráfico número 5.

Tabla 3: Fases de la política pública según el iGOPP Regional (11 países)

1	Coordinación y articulación central de la política	43,83%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	33,09%
3	Definición de responsabilidades territoriales	40,48%
4	Evidencias de progreso en la implementación	21,69%
5	Control, rendición de cuentas y participación	37,05%

Gráfico 5: Fases de la política pública del iGOPP Regional (11 países)



A continuación se presenta, para cada componente de la GRD, un *análisis cualitativo de los indicadores*, organizado por cada una de las fases de la política pública: 1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política: 1.1 Coordinación y articulación central de la política, 1.2 Definición de responsabilidades sectoriales, 1.3 Definición de responsabilidades territoriales; 2. Implementación de la política: 2.1 Evidencias de progreso en la implementación y 3. Evaluación de la política: 3.1. Control, rendición de cuentas y participación).

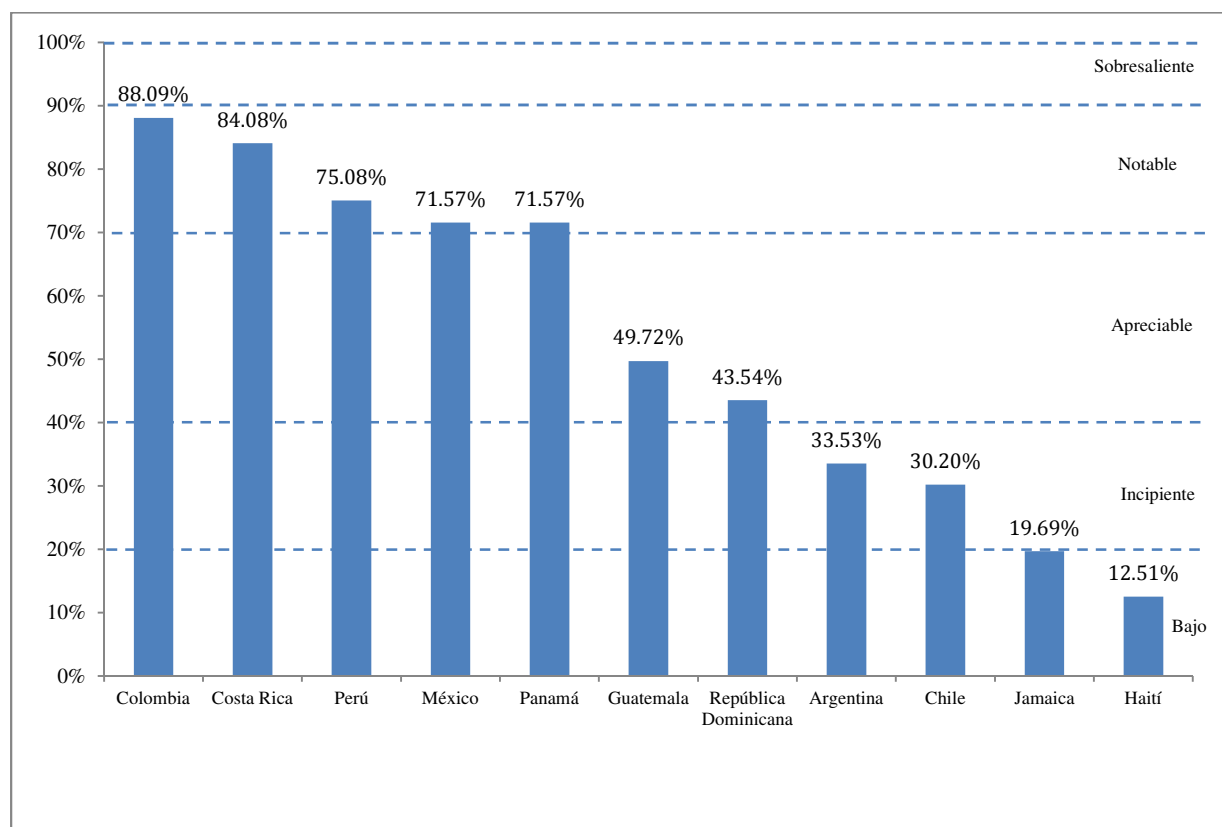
a. Marco General de Gobernabilidad para la Gestión del Riesgo de Desastres (MG):

El componente MG en los países estudiados muestra un nivel de avance “apreciable” con un 53,81% de indicadores alcanzados.

Los países con niveles más altos, superiores al 80% (nivel “notable”), son Colombia (88,09%) y Costa Rica (84,08%). Ambos países muestran un contexto normativo muy similar, si bien sus marcos normativos son de fechas distantes: Colombia aprobó una nueva legislación en abril de 2012, mientras que la ley de Costa Rica data de 2005. Perú (75,08%), México (71,57%) y Panamá (71,57%) también están dentro de este rango, y, al igual que en Colombia, han adoptado normas en años recientes, con una mayor correspondencia con los elementos característicos del enfoque de Gestión de Riesgo de Desastres.

En el rango “Apreciable” se encuentran Guatemala (49,72%) y República Dominicana (43,54%). Argentina (33,53%) y Chile (30,20%) se encuentran en el rango “Incipiente”, mientras que Jamaica (19,69%) y Haití se encuentran en el rango “Bajo” (ver gráfico 6).

Gráfico 6: Marco General de Gobernabilidad para la GRD. IGOPP Regional



A continuación, se describen los hallazgos más destacables del análisis del iGOPP para este componente según las tres grandes fases de política pública: 1) Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política; 2) Implementación de la política y 3) Evaluación de la política; en los diferentes niveles contemplados en el iGOPP.

1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política:

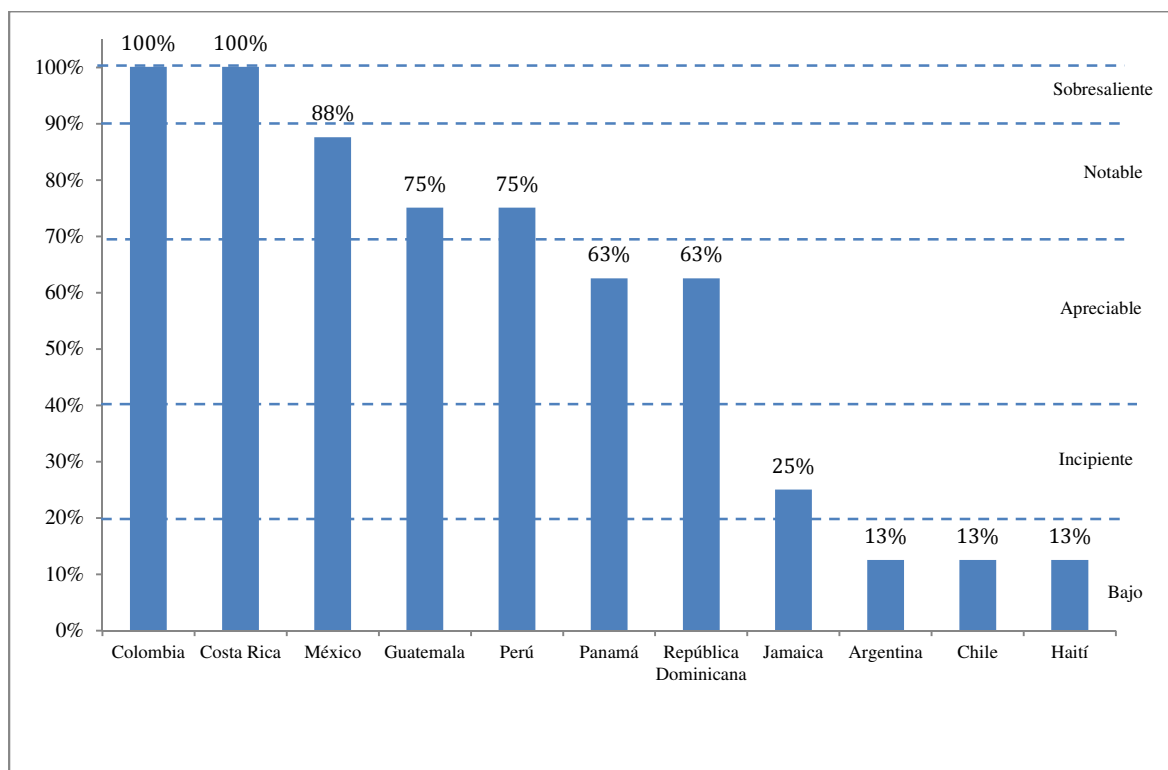
1.1. Coordinación y articulación central de la política (MG-1A):

En promedio, la fase de política pública de coordinación y articulación central de la política en el componente de marco general de gobernabilidad (MG-1A), presenta un cumplimiento del 57% de los indicadores analizados, lo cual lo ubica en el rango “apreciable” según la clasificación del iGOPP. La tabla número 4 y el gráfico 7, presentan los valores de cumplimiento para los 11 países estudiados en relación con el componente de MG y la coordinación y articulación de central de la política.

Tabla 4: Marco General de gobernabilidad para la GRD según coordinación y articulación central de la política. IGOPP Regional

Colombia	100%
Costa Rica	100%
México	88%
Guatemala	75%
Perú	75%
Panamá	63%
República Dominicana	63%
Jamaica	25%
Argentina	13%
Chile	13%
Haití	13%

Gráfico 7: Marco General de Gobernabilidad para la GRD según coordinación y articulación central de la política. IGOPP Regional.



Como se puede observar en el gráfico 7, Colombia y Costa Rica alcanzan un 100% de los indicadores relativos a esta fase de política pública, ambos países tienen el rango de “Sobresaliente”. En Colombia la Ley 1523 del 2012 define responsabilidades de todos los niveles sectoriales y territoriales y frente a todos los procesos de la GRD, a la vez que aborda la gestión del riesgo como un tema esencialmente relacionado con el desarrollo sostenible, y establece la coordinación en el más alto nivel político en cada nivel de gobierno. En el caso de Costa Rica, la Ley 8488 de 2005, estableció un marco general para la gobernanza del riesgo caracterizado por una visión comprehensiva e integral.

México, con un 88% se encuentra en el rango “Notable”, sin embargo es importante mencionar que el único indicador no cumplido, con el cual hubiese alcanzado el 100%, es el relacionado con el establecimiento expreso de un nivel jerárquico superior o igual al ministerial. En términos de los elementos característicos de la normatividad expresa de gestión de riesgo, así como de su inclusión en las políticas de desarrollo, los tres países tienen un alto nivel de cumplimiento.

Guatemala y Perú se encuentran en un rango “Notable”, ambos con un 75%. Es destacable que, si bien los países cuentan con una serie de indicadores cumplidos en cuanto a elementos característicos de la gestión del riesgo, no han logrado colocar la GRD como un objetivo, meta o indicador de sus respectivos planes de desarrollo.

Como un factor de especial atención destacan las situaciones de Argentina, Chile, Haití y Jamaica, por ser países que no cuentan, a la fecha del estudio (2013), con normativas específicas de gestión de riesgo. En estos casos, una cantidad elevada de indicadores son dados por no cumplidos, puesto que dependen de la existencia de esta normatividad. En general, son países que cuentan con normativas centradas en la preparación y la respuesta o bien en los enfoques de Defensa o Protección Civil.

Un caso de especial atención es el de Haití, un país que desde hace más de 15 años cuenta con un enfoque hacia la gestión del riesgo, pero que no ha logrado respaldar su política nacional con algún tipo de respaldo jurídico. Actualmente, la Dirección de Protección Civil se encuentra incluida dentro del Ministerio del Interior y Colectividades Territoriales, pero su estructura de coordinación intersectorial y su Plan Nacional de Gestión de Riesgo y Desastres fueron aprobados mediante un acuerdo del Consejo de Gobierno. Por la situación política de este país – sin parlamento durante varios años y con pérdida de documentos clave, como la aprobación del Plan – la coordinación e implementación de las acciones se hace por acuerdos de hecho. De igual forma, es importante mencionar que en Haití y Jamaica, dos países

con una tradición jurídica muy diferente a la Latinoamérica, el documento escrito, aprobado y publicado no es siempre una condición para considerarlo vinculante.

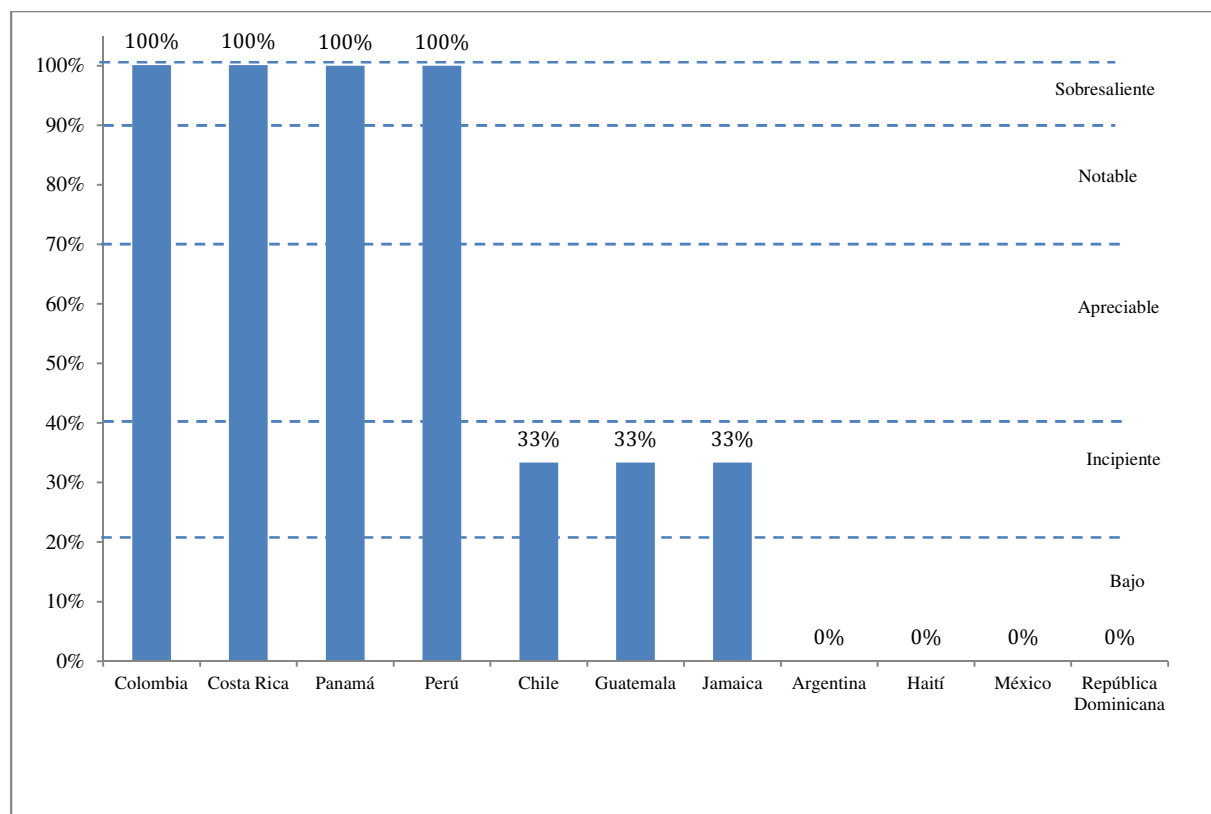
1.2. Definición de responsabilidades sectoriales (MG-1B):

En promedio, la fase de política pública de definición de responsabilidades sectoriales en el componente de marco general de gobernabilidad (MG-1B), presenta un cumplimiento del 46% de los indicadores analizados, lo cual lo ubica en el rango “apreciable” según la clasificación del iGOPP. La tabla número 5 y el gráfico 8, presentan los valores de cumplimiento para los 11 países estudiados en relación con el componente de MG y la definición de responsabilidades sectoriales.

Tabla 5: Marco General de gobernabilidad para la GRD según definición de responsabilidades sectoriales. IGOPP Regional

Colombia	100%
Costa Rica	100%
Perú	100%
Panamá	100%
Guatemala	33%
Chile	33%
Jamaica	33%
México	0%
República Dominicana	0%
Argentina	0%
Haití	0%

Gráfico 8: Marco General de Gobernabilidad para la GRD según definición de responsabilidades sectoriales. IGOPP Regional.



Esta fase de la política pública está relacionada con la articulación e integración de la GRD con otras políticas multi o trans-sectoriales, factor indispensable para la creación de sinergias y la prevención de duplicaciones normativas.

Es notable que cuatro de los 11 países cumplen los tres indicadores que conforman esta fase. De tal manera, Colombia, Costa Rica, Panamá y Perú, alcanzan el rango de “Sobresaliente”. Chile, Guatemala y Jamaica cumplen con uno de los indicadores, mientras que México, República Dominicana, Argentina y Haití ninguno.

Es importante notar que el bajo nivel de integración que existe entre los temas de gestión de riesgo, adaptación al cambio climático y gestión integrada de recursos hídricos. Así, los indicadores que miden dicha integración (MG-1B-1 y MG-1B-2) solo son cumplidos en un 36% de los casos. Colombia, Costa Rica, Panamá y Perú son los países que cumplen con ambas condiciones. En Colombia tanto la normatividad de recursos hídricos (Decreto 1640 del 2 de agosto de 2012) como la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (aprobada en 2010), integran consideraciones tanto en materia de

GRD como de ACC. En Costa Rica, la Política Hídrica Nacional, emitida en el 2009 por el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones integra la “Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático” de manera específica dentro de sus “Lineamientos estratégicos, objetivos y acciones estratégicas”. En Panamá la Política Nacional de Recursos Hídricos, aprobada a través del Decreto Ejecutivo 480 de abril de 2013, incorpora dentro de sus principios, el "Derecho a la Prevención", estableciendo que la gestión integrada de los recursos hídricos debe tomar en cuenta un enfoque de *reducción de vulnerabilidad* a través de una gestión integral del riesgo. En Perú La Ley N° 29338 de Recursos Hídricos, del 30 de marzo de 2009 (MG 1B-1a), en el Título XI, Los Fenómenos Naturales, específicamente en el artículo 119, Programas de control de avenidas, desastres e inundaciones, define que "La Autoridad Nacional, conjuntamente con los Consejos de Cuenca respectivos, fomenta programas integrales de control de avenidas, desastres naturales o artificiales y prevención de daños por inundaciones (...) promoviendo la coordinación de acciones estructurales, institucionales y operativas necesarias".

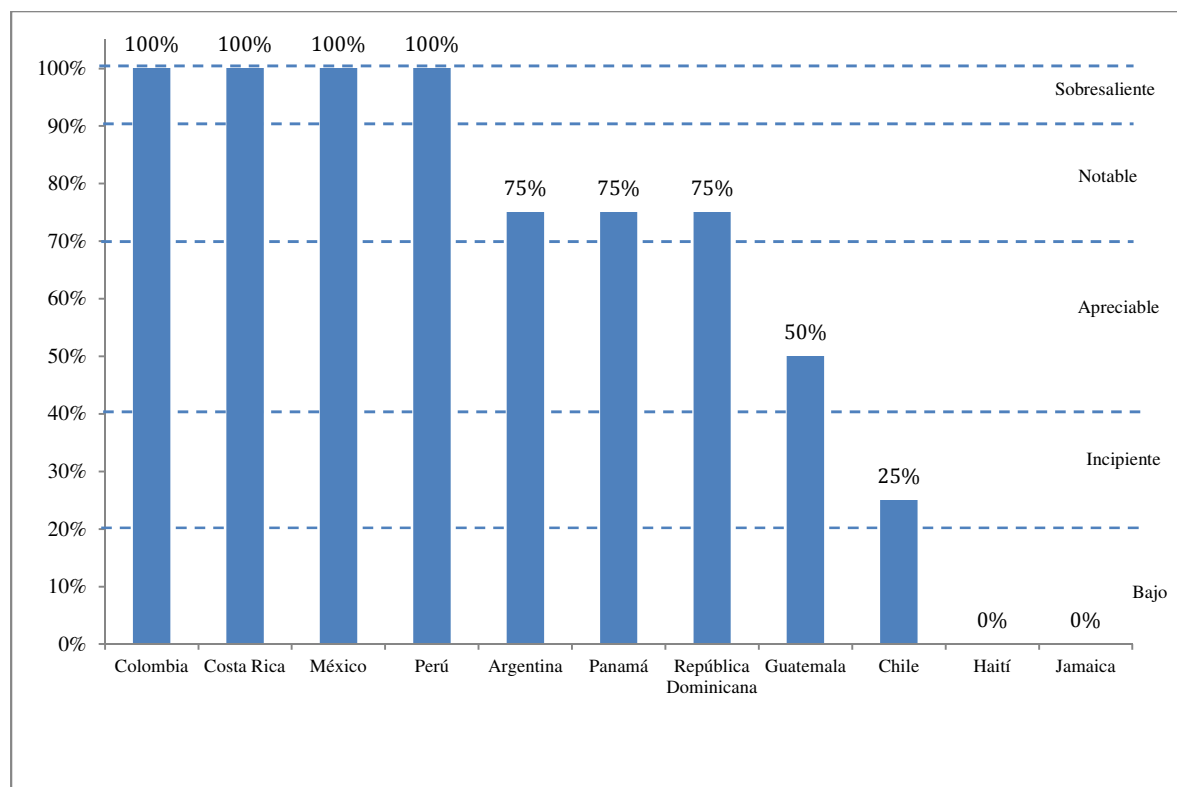
1.3. Definición de responsabilidades territoriales (MG-1C):

En promedio, la fase de política pública de definición de responsabilidades territoriales en el componente de marco general de gobernabilidad (MG-1C), presenta un cumplimiento del 64% de los indicadores analizados, lo cual lo ubica en el rango “*apreciable*” según la clasificación del iGOPP. La tabla número 6 y el gráfico 9, presentan los valores de cumplimiento para los 11 países estudiados en relación con el componente de MG y la definición de responsabilidades territoriales.

Tabla 6: Marco General de gobernabilidad para la GRD según definición de responsabilidades territoriales. IGOPP Regional.

Colombia	100%
Costa Rica	100%
Perú	100%
México	100%
Panamá	75%
República Dominicana	75%
Argentina	75%
Guatemala	50%
Chile	25%
Jamaica	0%
Haití	0%

Gráfico 9: Marco General de Gobernabilidad para la GRD según definición de responsabilidades territoriales. IGOPP Regional.



En cuanto a la definición de responsabilidades territoriales, un aspecto de la política pública que apunta a la descentralización y desarrollo de capacidades locales, se puede notar un comportamiento más homogéneo en la fase, con 7 de los 11 países entre los rangos “Sobresaliente” y “Notable”.

De lo anterior, Colombia, Costa Rica, Guatemala y México alcanzan todos indicadores de esta fase de política pública, mientras que Argentina, Panamá y República Dominicana cumplen con un 75%. En Colombia la descentralización de las responsabilidades en materia de planificación del desarrollo en las unidades de gestión territorial está garantizada a través la Ley 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento Territorial), según la cual se establecen los procedimientos para la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) a nivel municipal. En Costa Rica las responsabilidades en materia de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial están asignadas a los gobiernos locales (Municipalidades) a través de la Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949, la Ley de Planificación Urbana N° 4240 del 15 de noviembre de 1968 y la Ley N° 7794, Código Municipal, del 30 de abril de 1998. En Guatemala el Código Municipal, emitido mediante Decreto N° 22-2010 del 22 de junio de 2010, con sus Reformas al Decreto N° 12-2002 del Congreso de la

República de Guatemala del 09 de mayo del 2002, establece que “el Concejo Municipal podrá dividir el municipio en distintas formas de ordenamiento territorial internas, observando, en todo caso, las normas de urbanismo y desarrollo urbano y rural establecidas en el municipio, los principios de desconcentración y descentralización local...”. En México la Constitución Política publicada el 15 de febrero de 1917 establece las bases jurídicas y políticas de los municipios en materia de planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial.

En el caso de Chile se puede observar un cumplimiento muy bajo de estos indicadores (25%), lo que apunta a considerar que el país tiene una estructura de gestión altamente centralizada.

Como situación general en cuanto a la descentralización en los países estudiados es importante señalar que un 82% de los países (9) cumple con el indicador MG-1C-1 según el cual existe normatividad que descentraliza las responsabilidades en materia de planificación y desarrollo en las unidades de gestión territorial (municipios u homólogos). Destaca en este sentido el caso de Panamá, país que no cumple con este indicador.

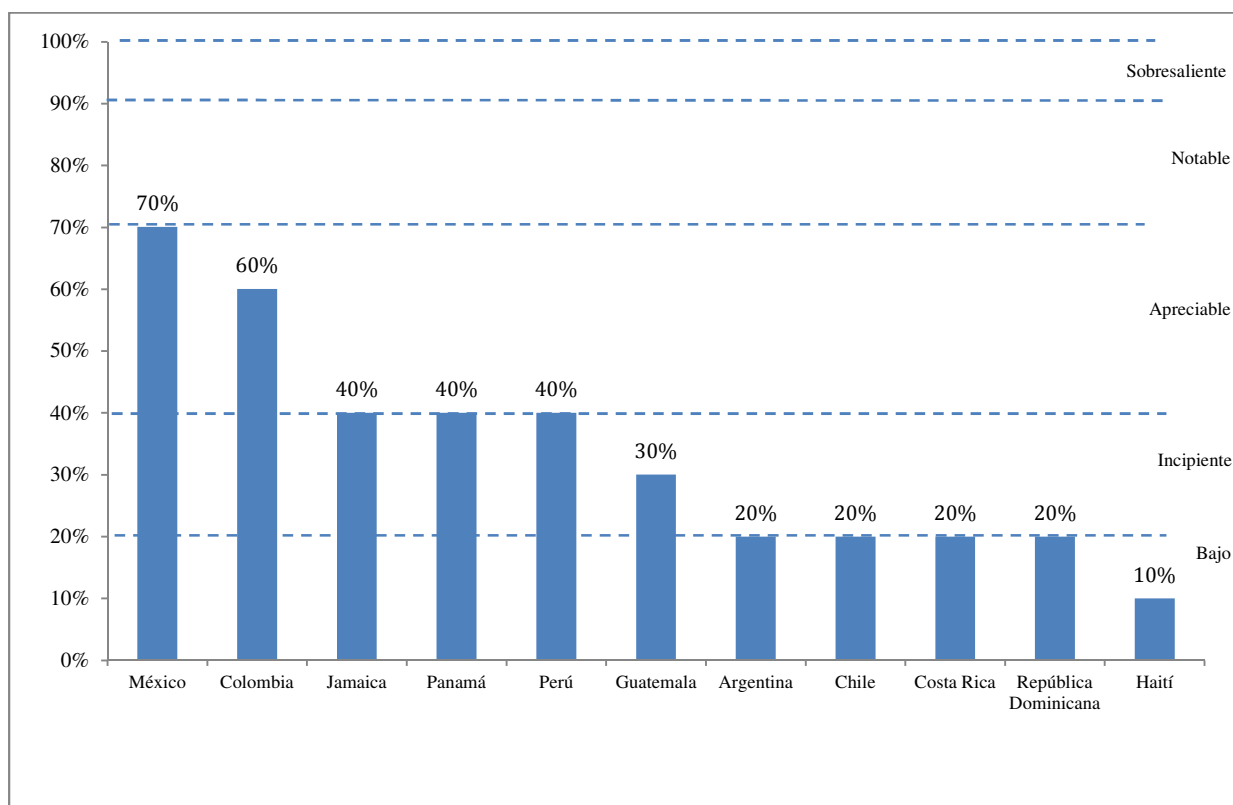
2. Implementación de la política- Evidencias de progreso en la implementación (MG-2):

En promedio, la fase de política pública de evidencias de progreso en la implementación en el componente de marco general de gobernabilidad (MG-G), presenta un cumplimiento del 34% de los indicadores analizados, lo cual lo ubica en el rango “incipiente” según la clasificación del iGOPP. La tabla número 7 y el gráfico 10, presentan los valores de cumplimiento para los 11 países estudiados en relación con el componente de MG y las evidencias de progreso en la implementación.

Tabla 7: Marco General de gobernabilidad para la GRD según evidencias de progreso en la implementación. iGOPP Regional.

México	70%
Colombia	60%
Perú	40%
Panamá	40%
Jamaica	40%
Guatemala	30%
Costa Rica	20%
República Dominicana	20%
Argentina	20%
Chile	20%
Haití	10%

Gráfico 10: Marco General de gobernabilidad para la GRD según evidencias de progreso en la implementación. IGOPP Regional.



La fase de “Evidencias del progreso en la implementación” es la que tiene el nivel más bajo de cumplimiento a lo largo de todos los componentes de la gestión del riesgo. En el caso del Marco general de gobernabilidad para la GRD, se puede observar un comportamiento homogéneo, con nueve de los 11 países en rangos “Incipiente” y “Bajo”. Únicamente México (70%) y Colombia (60%) se encuentran en el rango “Apreciable”.

Es notable como el indicador MG-2-1, que ausculto la existencia de un documento formalmente aprobado sobre las políticas o estrategias financieras de gestión de riesgo sólo es cumplido hasta el año de este estudio (2013) en el caso de Colombia: el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) formuló una Estrategia Financiera para disminuir la vulnerabilidad fiscal del país ante la ocurrencia de desastres y también fue creado el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNDRD), el cual tiene varias subcuentas que permiten asignar recursos a los diferentes procesos ex ante de la gestión del riesgo de desastres. Dentro de las subcuentas, se encuentra la de protección financiera, la cual permite gestionar instrumentos de protección financiera con entidades nacionales o extranjeras.

Con relación a la existencia de un objeto de gasto o clasificador presupuestal (o instrumento equivalente) en el presupuesto nacional para asignar recursos a actividades ex ante de gestión del riesgo de desastres solo se encontró evidencia de éste en 5 de los 11 países (Guatemala, México, Panamá, Perú y Haití) y para asignar recursos a actividades de adaptación al cambio climático solo se encontró evidencia en tres de los 11 países (México, Panamá y Perú).

De otra parte, en 7 de los 11 países (Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Perú y República Dominicana) se encontró evidencia de mecanismos habilitados para el financiamiento de actividades ex ante de gestión del riesgo de desastres. Solo en 3 de los 11 países (Chile, Colombia y Jamaica) se encontró evidencia de mecanismos habilitados para el financiamiento de actividades de adaptación al cambio climático. En ese sentido, en muchos países es difícil visibilizar como el Estado asigna recursos para implementar políticas de gestión de riesgo y de adaptación al cambio climático.

Adicionalmente, en 3 de los 11 países (Colombia, Jamaica y México) se encontró evidencia de fondos nacionales de desarrollo habilitados para el financiamiento de actividades ex ante en gestión del riesgo de desastres.

En 3 de los 11 países (Colombia, México y Panamá) existen mecanismos del nivel nacional, habilitados para la contratación de instrumentos de transferencia del riesgo de desastres para un portafolio de bienes

de responsabilidad fiscal del Estado. Cabe mencionar, que este indicador no indaga por mecanismos regionales tales como el CCRIF, que actualmente es empleado por países del Caribe y está empezando a ser empleado por países Centroamericanos.

En el caso de la existencia de incentivos presupuestarios para los sectores (MG-2-10), es también notable que ningún país cumpla con el indicador.

Con respecto al indicador MG-2-2, pudo constatar en un 80% de los casos (9 países) que los entes responsables de la gestión del riesgo en los países han recibido recursos para las funciones de articulación, rectoría o coordinación. Únicamente en Haití y Perú no se cumple el indicador.

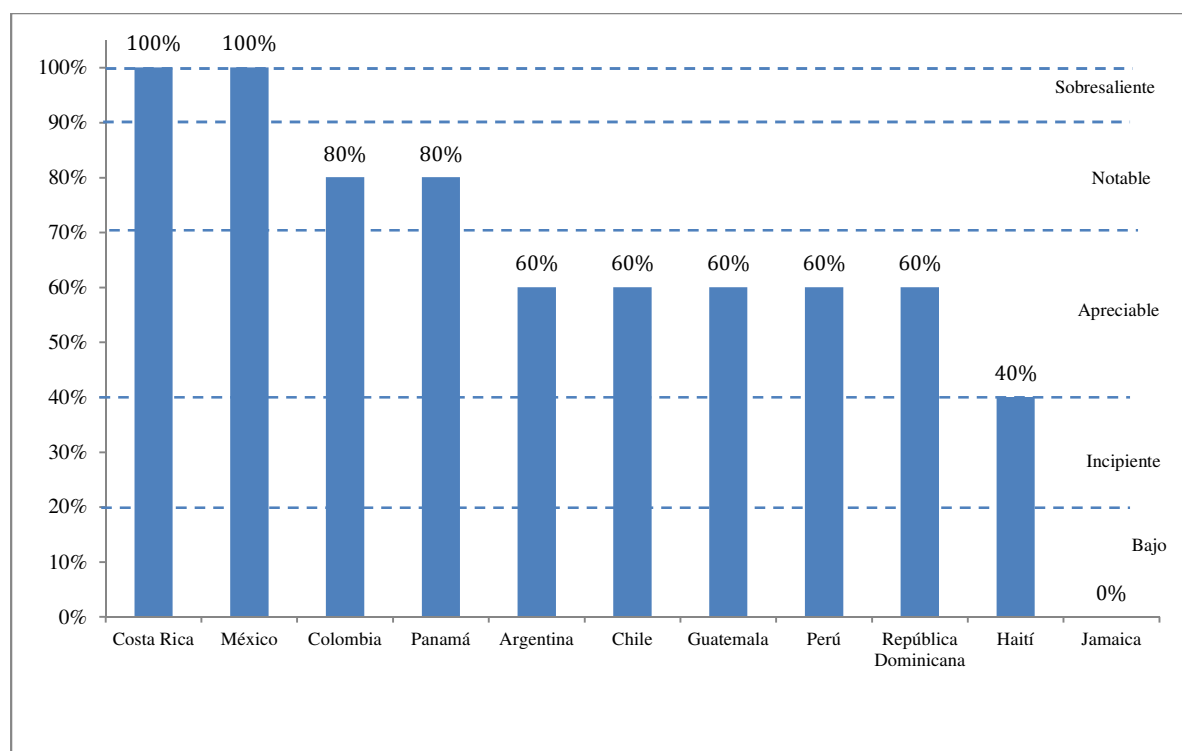
3. Evaluación de la política- Control, rendición de cuentas y participación (MG-3):

En promedio, la fase de política pública de control, rendición de cuentas y participación en el componente de marco general de gobernabilidad (MG-3), presenta un cumplimiento del 64% de los indicadores analizados, lo cual lo ubica en el rango “apreciable” según la clasificación del iGOPP. La tabla número 8 y el gráfico 11, presentan los valores de cumplimiento para los 11 países estudiados en relación con el componente de MG y el control, rendición de cuentas y participación.

Tabla 8: Marco General de gobernabilidad para la GRD según control, rendición de cuentas y participación. IGOPP Regional.

Costa Rica	100%
México	100%
Colombia	80%
Panamá	80%
Perú	60%
Guatemala	60%
República Dominicana	60%
Argentina	60%
Chile	60%
Haití	40%
Jamaica	0%

Gráfico 11: Marco General de gobernabilidad para la GRD según control, rendición de cuentas y participación. iGOPP Regional.



En esta fase de la política se destacan los casos de Costa Rica y México, ambos con un 100% de cumplimiento en los indicadores, con un rango de “Sobresaliente”; mientras que Colombia y Panamá, con un 80% se ubican en el rango “Notable”. En el caso de Costa Rica es de particular interés el papel que ha venido jugando la Contraloría General de la República en el control de los procesos de gestión de riesgo. La Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N° 8488 del 27 de octubre de 2005 (MG-3-1a) en su Capítulo IV, Artículo 28 establece la responsabilidad de la Contraloría General de la República y de las auditorías internas de las instituciones públicas, de vigilar la aplicación de normas para manejar las causas de riesgo y las acciones de prevención realizadas por las instituciones en sus respectivos presupuestos. En el caso de México la Ley General de Protección Civil establece que la gestión del riesgo de desastres debe ser objeto de control por parte de las entidades, y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002) brinda un marco normativo sólido sobre la transparencia en la gestión pública que es aplicable a la GRD.

En términos generales, es importante observar la existencia de condiciones para el control del cumplimiento de la política pública en gestión del riesgo, uno de los factores que pueden ser

determinantes para que las normativas no se queden únicamente en el establecimiento de intenciones sino en su concreción.

Solamente Jamaica no cumple con ninguno de los indicadores de esta fase.

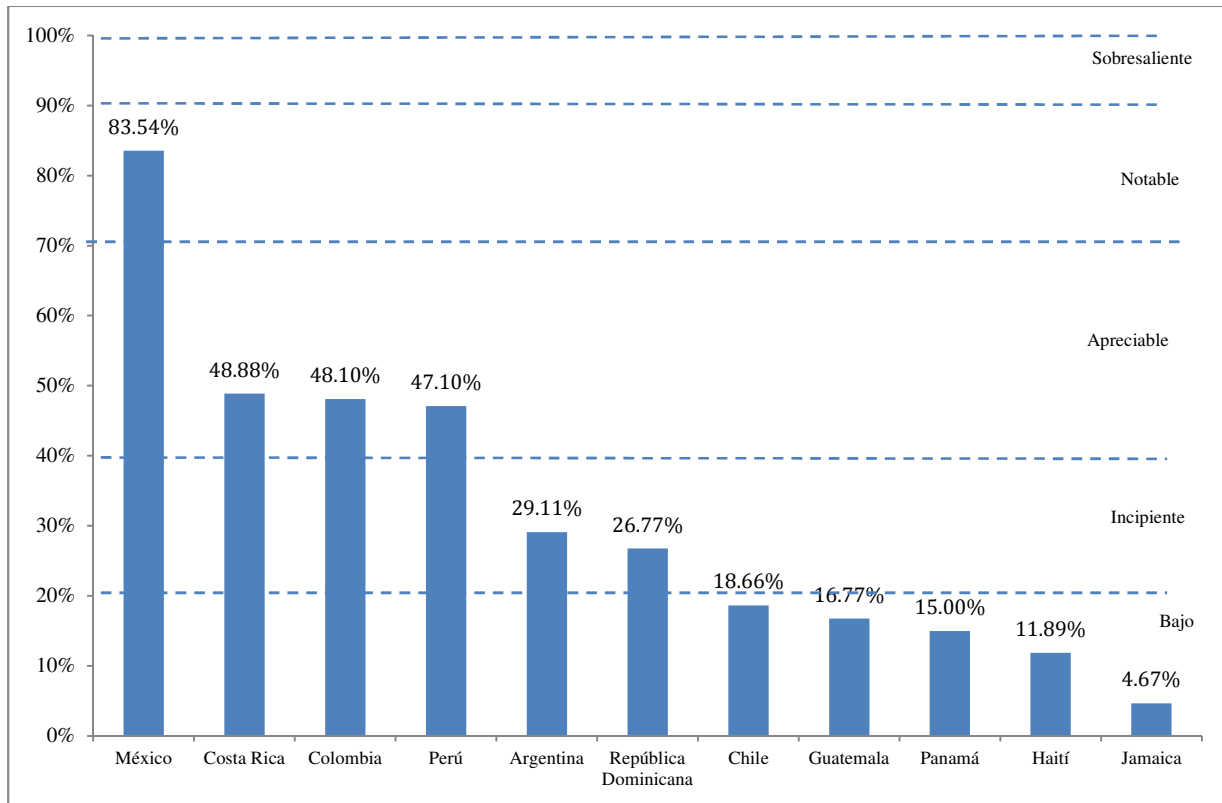
b. Identificación y conocimiento del riesgo (IR):

El componente de IR a nivel regional muestra un avance general “incipiente” para los 11 países considerados, con un 31,86% promedio de cumplimiento de los indicadores específicos de este componente.

El país con el mayor porcentaje de cumplimiento de las condiciones de identificación y conocimiento del riesgo es México con un 83,54%, (nivel notable), como consecuencia de la aprobación en 2012 de una nueva Ley General de Protección Civil que define responsabilidades en identificación del riesgo con cargo al “Centro Nacional de Prevención de Desastres, CENAPRED”, y la figura del “Atlas de Riesgo” apoyado en lineamientos normativos y metodológicos que integran y promueven la instrumentación de un sistema de información sobre riesgos, amenazas y vulnerabilidades en apoyo a la planificación y la toma de decisiones en todos los niveles territoriales.

Dentro del nivel “apreciable”, se ubican 3 países: Costa Rica (48,88%), Colombia (48,10%) y Perú (47,10%). En el nivel “incipiente” se ubican Argentina (29,11%) y República Dominicana (26,77%); y finalmente en el nivel “bajo” se ubican 5 países: Chile (18,66%), Guatemala (16,77%), Panamá (15,00%), Haití (11,89%) y Jamaica (4,67%). Ver gráfico 12.

Gráfico 12: Identificación y conocimiento del riesgo, iGOPP Regional (11 países)



A continuación, se describen los hallazgos más destacables del análisis del iGOPP regional para este componente según las tres grandes fases de política pública: 1) Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política; 2) Implementación de la política y 3) Evaluación de la política; en los diferentes niveles contemplados en el iGOPP.

1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política:

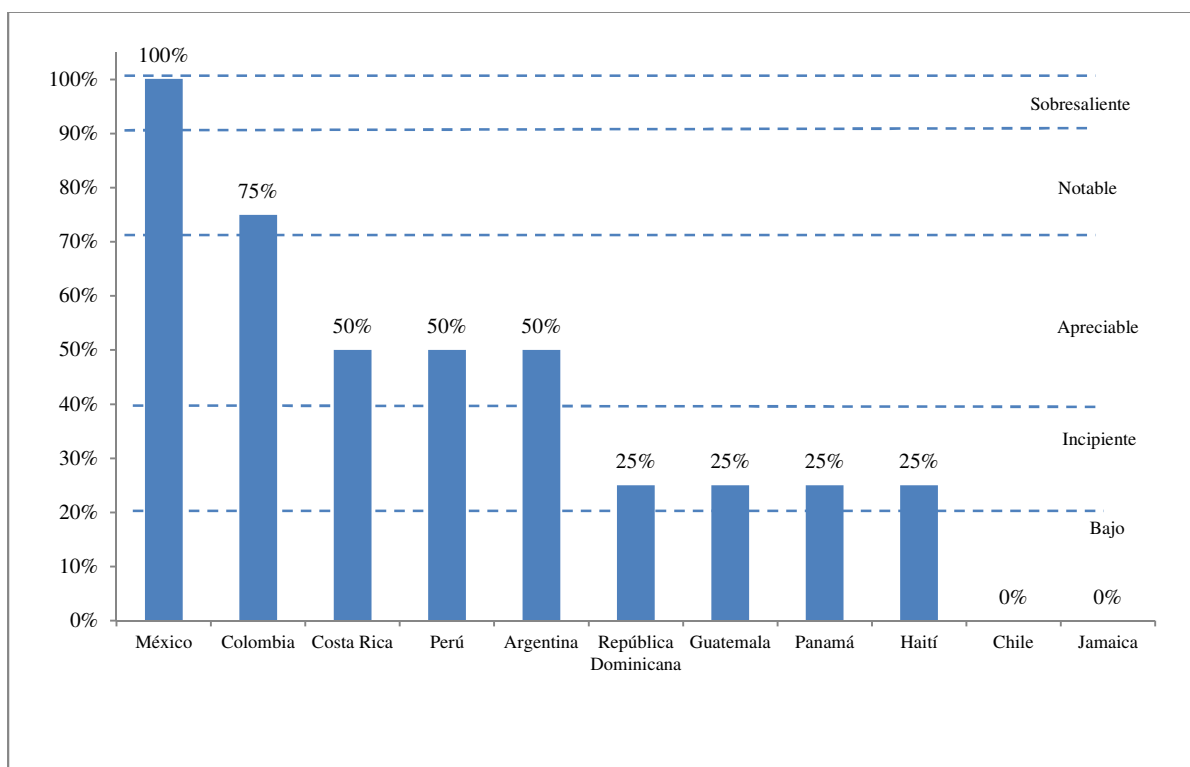
1.1. Coordinación y articulación de central de la política (IR-1A):

En promedio, la fase de política pública de coordinación central de la política en el componente de identificación y conocimiento del riesgo (IR-1A), presenta un cumplimiento del 38,66% de los indicadores analizados, lo cual lo ubica en el rango “incipiente” según la clasificación del iGOPP. La tabla número 9 y el gráfico 13, presentan los valores de cumplimiento para los 11 países estudiados en relación con el componente de IR y la coordinación y articulación de central de la política.

Tabla 9: Identificación del riesgo según la coordinación y articulación central de la política. iGOPP regional.

México	100%
Colombia	75%
Costa Rica	50%
Perú	50%
Argentina	50%
República Dominicana	25%
Guatemala	25%
Panamá	25%
Haití	25%
Chile	0%
Jamaica	0%

Gráfico 13: Identificación del riesgo según la coordinación y articulación central de la política. iGOPP regional.



En 5 de los 11 países donde se aplicó el iGOPP se cuenta con normatividad que designe un actor nacional responsable de brindar asistencia técnica y lineamientos a niveles territoriales y sectoriales para el análisis del riesgo de desastres; estos países son: Argentina, Colombia, Costa Rica, México y Perú. En cada uno de estos países la asignación de responsabilidades frente a este proceso se da en el marco de la

normatividad vigente en materia de gestión del riesgo de desastres o protección civil, por lo cual la entidad responsable de los procesos de la GRD asume como parte de su quehacer institucional, la asistencia técnica en materia de IR.

Destaca el caso de México y Perú, donde la normatividad de GRD ha creado además instancias expresamente relacionadas con el conocimiento del riesgo de desastres: el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) en México, y el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) en Perú.

Contrariamente, en el caso de normatividad que designe un actor nacional responsable de la definición de metodologías para la elaboración de estudios sobre efectos de cambio climático, sólo se encontró evidencia normativa en 2 países; Argentina y México: en el primer caso como parte de las responsabilidades de la Dirección de Cambio Climático de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación; por su parte en México se cuenta con el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (ente creado en 2013 a partir de la aprobación de la Ley General de Cambio Climático). Otros países cuentan con entidades asignadas formalmente como referentes en materia de CC (normalmente con cargo al Ministerio o Secretaría de Ambiente), pero la normatividad no es explícita en precisar responsabilidades concretas en materia de definición de metodologías para los estudios.

El avance regional más destacado en esta fase de política, lo constituye la existencia en 8 de los 11 países, de normatividad que ordene la creación y mantenimiento de Sistemas de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres (la condición se cumple en todos los países con excepción de Argentina, Chile y Jamaica). Por otro lado, contrasta la ausencia de normatividad en materia de sistematizar los efectos de los desastres en bases de datos de alcance nacional, con sólo 2 países con dicha normatividad (Colombia y México). En estos dos países, que también cuentan con normatividad sobre Sistemas de Información, se podría tener mayores opciones de consolidar la información histórica sobre efectos y pérdidas y de esta forma mejorar el análisis del riesgo de desastres y emplear dicha información en procesos de reducción del riesgo y de protección financiera.

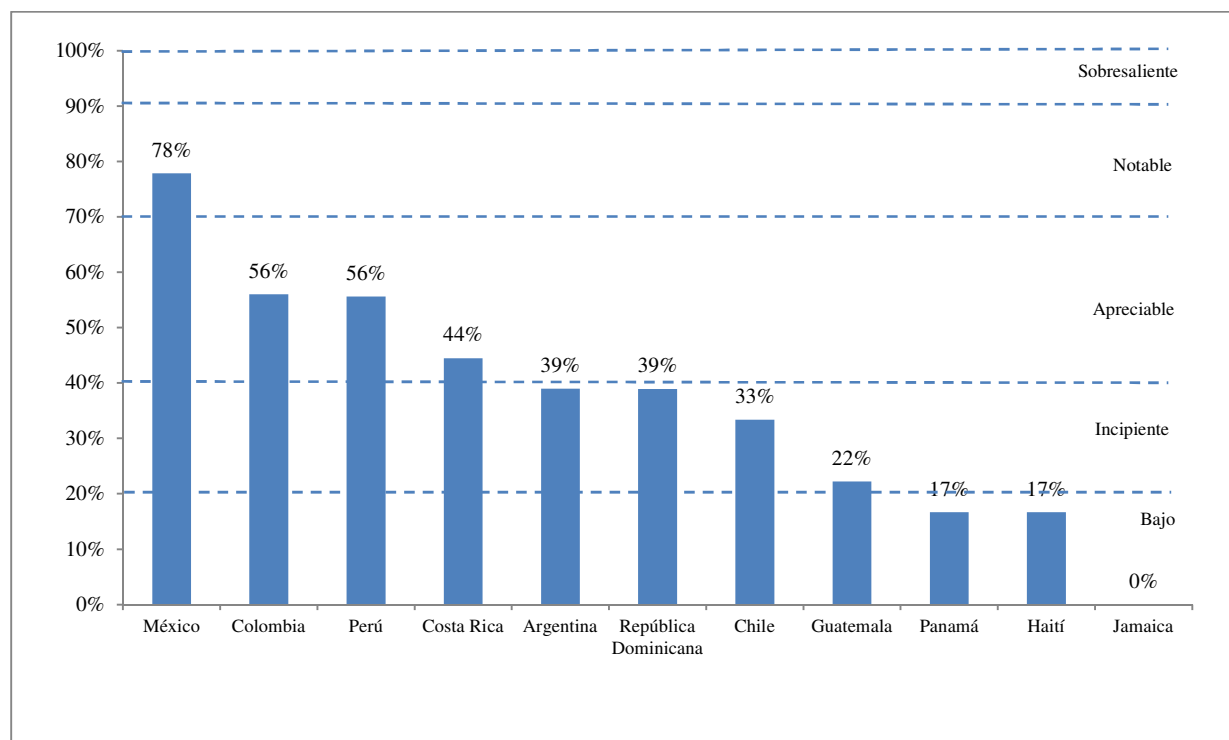
1.2. Definición de responsabilidades sectoriales (IR-1B):

En promedio, la fase de política pública de definición de responsabilidades sectoriales en el componente de identificación y conocimiento del riesgo (IR-1B), presenta cumplimiento del 36,44%, de las condiciones analizadas lo cual lo ubica en el rango “incipiente” según la clasificación del iGOPP. La tabla número 10 y el gráfico 14, presentan los valores de cumplimiento para los 11 países estudiados en relación con el componente de IR y la definición de responsabilidades sectoriales.

Tabla 10: Identificación del riesgo según la definición de responsabilidades sectoriales. iGOPP regional.

México	78%
Colombia	56%
Perú	56%
Costa Rica	44%
Argentina	39%
República Dominicana	39%
Chile	33%
Guatemala	22%
Panamá	17%
Haití	17%
Jamaica	0%

Gráfico 14: Identificación del riesgo según la definición de responsabilidades sectoriales. iGOPP regional.



La aplicación del iGOPP a nivel regional permite verificar que México cuenta con normatividad que establece que los estudios de amenaza (eventos geológicos, climáticos e hidrológicos) deben considerar la frecuencia de ocurrencia asociada a los niveles de intensidad de los eventos, es decir que deben *formalmente*, considerar un enfoque probabilista. La condición la cumple México a través de la "Guía Básica para la Elaboración de Atlas Estatales y Municipales de Peligros y Riesgos: Conceptos Básicos sobre peligros, riesgos y su representación geográfica". Esta Guía, que es de obligatorio cumplimiento, hace referencia a que los estudios relacionados con amenazas naturales deben considerar la frecuencia de ocurrencia asociada a los niveles de intensidad de los eventos (sección 1.4.2).

La importancia del enfoque probabilista radica en la utilidad que pueden tener estos estudios en términos de la definición de distintos escenarios de daños asociados a la probabilidad de ocurrencia de los eventos detonantes, lo que permite realizar análisis costo beneficio y en consecuencia tomar decisiones mejor informadas. Es importante mencionar que en muchos países se emplean de hecho técnicas probabilistas en los estudios de amenaza, los cuales son implementados por las entidades técnico científicas sin que se cuente con una normativa que indique que deben ser necesariamente probabilistas, es decir que se realizan de esta forma porque representa *el estado del arte* en este tipo de estudios (particularmente los servicios

geológicos e hidrometeorológicos). No obstante lo anterior, en el iGOPP se valora positivamente que se cuente con esta normatividad.

A nivel de responsabilidades sectoriales para el componente de identificación y conocimiento del riesgo, se tiene que la normatividad de GRD de 5 países (Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Perú), establece que cada sector es responsable de realizar el análisis del riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias sectoriales. Esta misma normativa, también establece que las empresas prestadoras de servicios públicos son responsables de realizar el análisis del riesgo de desastres en el ámbito de sus operaciones, con excepción del caso de Panamá, donde la normativa de GRD no especifica dicha competencia para las empresas de servicios públicos.

Llama la atención el caso de República Dominicana, donde el Reglamento de Aplicación de la Ley No. 147-02 sobre Gestión de Riesgos, aprobado por Decreto No. 874-09, establece que todas las instituciones deben desarrollar sus *planes internos* de gestión de riesgo (Artículo 6), pero no menciona, explícitamente, la responsabilidad de realizar el análisis de riesgo de desastre dentro del ámbito de sus competencias. Este reglamento sin embargo, sí establece dichas responsabilidades para los principales prestadores de servicios públicos de agua, saneamiento y electricidad en el país en términos de estudios de vulnerabilidad de las líneas vitales de su competencia.

A nivel de la normatividad sobre ciencia, tecnología e innovación (o equivalente), se tiene que en 5 países, de forma explícita, se promueve el conocimiento sobre el riesgo de desastres (Argentina, Chile, México, Perú y República Dominicana) y de éstos en 4 se integra además, de forma explícita, la promoción del conocimiento sobre cambio climático (Argentina, Chile, México y República Dominicana).

En el caso de Perú, la Ley N° 28303 de 2004, denominada “Ley Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica”, establece como Objetivo Nacional y rol del Estado en las actividades de ciencia, tecnología e innovación tecnológica, “la prevención de desastres naturales mediante instrumentos científico tecnológicos para el uso racional, eficiente y sustentable de los recursos naturales”. Sin embargo esta Ley no establece de forma explícita la problemática de cambio climático como prioridad u objetivo de investigación e innovación.

Un avance regional notable (8 de 11 países), lo constituye la normatividad del sector ambiental que define la responsabilidad de realizar análisis del riesgo de desastres o efectos adversos del cambio climático en el

ámbito de sus competencias. Sólo tres países no cuentan con estas responsabilidades definidas explícitamente en su normatividad ambiental: Argentina, Jamaica y Panamá.

A nivel del sector agropecuario, que reviste gran importancia en términos de eventos climáticos, se tiene que 7 países (Argentina, Chile, Guatemala, México, Perú, República Dominicana y Haití) han definido la responsabilidad de realizar el análisis del riesgo de desastres o efectos adversos del cambio climático en el ámbito de sus competencias sectoriales.

Esta normatividad varía mucho entre países, por ejemplo en el caso de Argentina se cuenta con una Ley que crea un *Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios* (Ley No. 26.509 de 2009, sobre Emergencia Agropecuaria), la cual ordena la planificación, organización e implementación de acciones de monitoreo de los riesgos que puedan derivar en desastres agropecuarios. En Chile se cuenta con el Decreto N° 81 del 2008, por medio del cual se crea la *Comisión Asesora Nacional de Emergencias Agrícolas y Gestión del Riesgo Agroclimático en el Ministerio de Agricultura*, la cual asume responsabilidades en materia de “evaluación del riesgo agroclimático y de fenómenos extremos”. Finalmente, en el caso de México, la condición se cumple a partir de la ley de Desarrollo Rural Sustentable (última reforma de 2012), la cual establece que el Gobierno Federal formulará y mantendrá actualizada una *carta de riesgo en cuencas hídricas*, e impulsará en las zonas productoras la identificación de los factores de riesgo asociados con los alimentos.

A nivel de otros sectores, existe una menor definición de responsabilidades en relación con el análisis del riesgo de desastres. Vivienda: 4 países (Colombia, Costa Rica, Panamá y Perú); Salud: 3 países (Colombia, Costa Rica y Perú), Educación: 3 países (Colombia, Costa Rica y México) y Transporte: 3 países (Argentina, Colombia y República Dominicana).

El sector que cuenta con el menor desarrollo normativo en materia de identificación y conocimiento del riesgo de desastres es Turismo, en el cual sólo dos países (Argentina y México) cuentan con normatividad sectorial en esta temática, constituyéndose en un desafío regional. Al respecto del rol del sector turismo en materia de gestión del riesgo, destaca el caso de México, donde la Ley General de Turismo de 2009, establece que el riesgo de desastre debe ser considerado como uno de los criterios para la formulación del ordenamiento turístico del territorio.

En relación con la normatividad que regula las empresas prestadoras de servicios públicos, se observa que en 4 países (Colombia, Costa Rica, México y Perú), el sector agua y saneamiento tiene la responsabilidad

de realizar análisis del riesgo de desastres o efectos adversos del cambio climático en el ámbito de sus competencias. En el caso de Colombia y de Perú, esta normatividad consiste en el Reglamento que deben seguir las empresas prestadoras del servicio. En el caso del Perú, el “Reglamento de Calidad de la Prestación de Servicios de Saneamiento” aprobado por Resolución del Consejo Directo de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) N° 011-2007 establece el “análisis de vulnerabilidad”, sobre el cual las empresas deberán “identificar y describir todos los componentes que integran los sistemas de los servicios, con la finalidad de identificar aquellos que son más vulnerables al impacto de los desastres...”

En Colombia existe el Reglamento Técnico para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (Resolución N° 1096 de 2000), el cual establece que deben tenerse en cuenta, para el desarrollo de proyectos en agua y saneamiento, *la caracterización del área* donde se prevé implementar las obras físicas, incluyendo un análisis de las condiciones geológicas del sitio en función de riesgos de desplazamiento de masa y teniendo en cuenta la sismicidad de la región; adicionalmente, este reglamento también determina el *análisis de la vulnerabilidad* de los sistemas de agua potable y saneamiento básico, el cual debe incluir, entre otros aspectos, la identificación y evaluación de amenazas y la estimación y caracterización del potencial de daños del sistema.

En relación con otros servicios públicos, el iGOPP permitió verificar muy pocos avances; tal es el caso del sector energía, sobre el cual sólo un país (México) cuenta con el “Manual Institucional de Procedimientos Administrativos para la Atención de Desastres”, el cual hace referencia a la responsabilidad de la Comisión Nacional de Electrificación (CFE) de realizar el análisis de riesgo de su infraestructura.

Por su parte, el sector de telecomunicaciones, presenta un reto normativo generalizado para la región, ya que no se pudo verificar en ningún país la existencia de normatividad que defina la responsabilidad de realizar análisis del riesgo de desastres o efectos adversos del cambio climático en el ámbito de sus competencias.

Finalmente, el iGOPP permitió verificar que a nivel regional existe un importante avance en materia de normatividad que defina cuáles son edificaciones esenciales, indispensables o infraestructura crítica del país (10 de 11 cumplen la condición; siendo Jamaica el único país que no cuenta con esta normatividad). En 9 países que cumplen la condición, el verificable está asociado con la estipulación de los códigos o reglamentos de construcciones sismo-resistentes, los cuales definen las edificaciones críticas o

indispensables con el fin de establecer parámetros de diseño más exigentes debido a la importancia de tales edificaciones en situaciones de crisis. El único país que cumple la condición al margen de la normatividad de sismo-resistencia es México a través de la Ley General de Protección Civil de 2012 la cual define como “Infraestructura Estratégica” aquella que es “indispensable para la provisión de bienes y servicios públicos, y cuya destrucción o inhabilitación es una amenaza en contra de la seguridad nacional...”

En el caso de Jamaica, el país cuenta con el “Código Nacional de Construcción”, el cual ha sido técnicamente diseñado con base en códigos internacionales y asigna *Factores de Importancia* para la infraestructura esencial, indispensable o crítica. No obstante que este código está aprobado en una instancia técnica, aún no cuenta con su aprobación a través de la Ley Nacional de la Construcción, de forma tal que sea obligatoria su aplicación a nivel nacional.

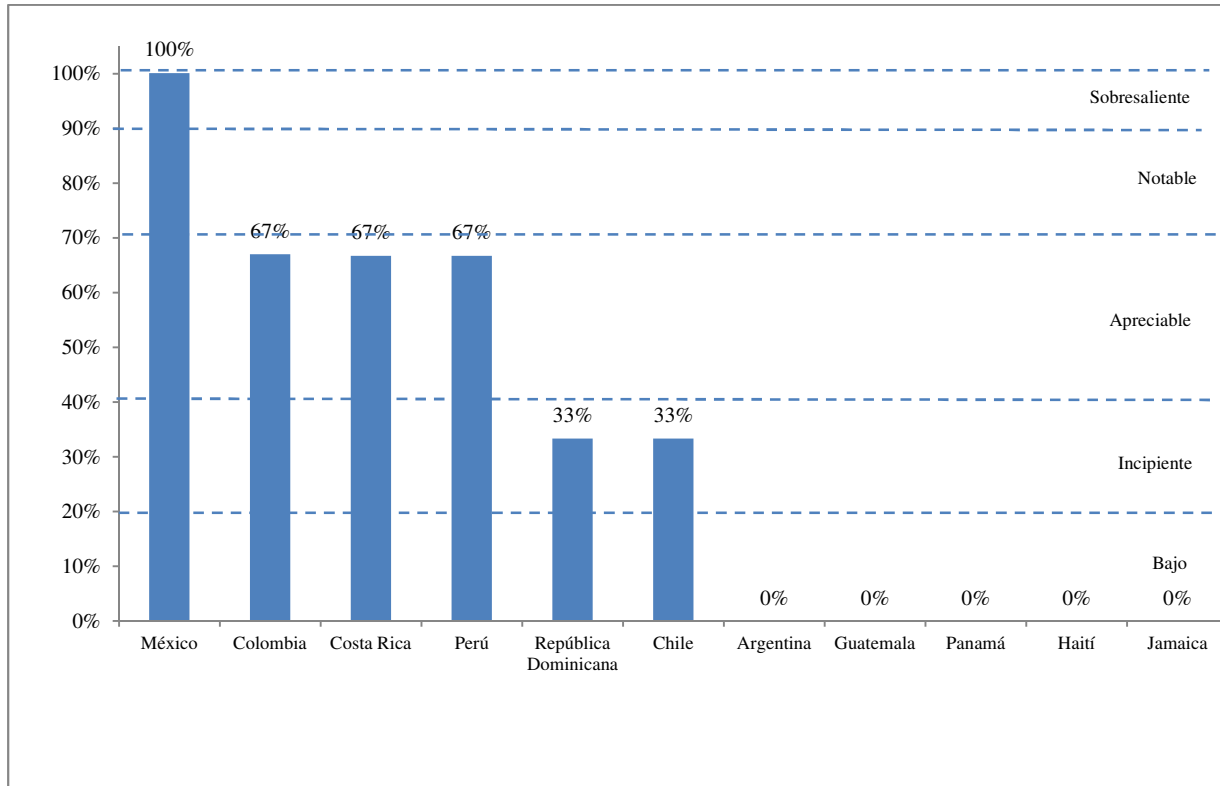
1.3. Definición de responsabilidades territoriales (IR-1C):

En promedio, la fase de política pública “definición de responsabilidades territoriales” en el componente de identificación y conocimiento del riesgo (IR-1C), presenta un nivel de cumplimiento de las condiciones analizadas del 33,39%, lo cual lo ubica en el rango “incipiente” según la clasificación del iGOPP. La tabla número 11 y el gráfico 15, presentan los valores de cumplimiento para los 11 países estudiados en relación con el componente de IR y la definición de responsabilidades territoriales.

Tabla 11: Identificación del riesgo según la definición de responsabilidades territoriales. iGOPP regional.

México	100%
Colombia	67%
Costa Rica	67%
Perú	67%
República Dominicana	33%
Chile	33%
Argentina	0%
Guatemala	0%
Panamá	0%
Haití	0%
Jamaica	0%

Gráfico 15: Identificación del riesgo según la definición de responsabilidades territoriales. iGOPP regional



En relación con esta fase de política pública, el iGOPP permite evidenciar que en 5 países (Colombia, Costa Rica, México, Perú y República Dominicana), la normatividad nacional de Gestión del Riesgo de

Desastres establece que las unidades de gestión territorial son responsables de la evaluación del riesgo de desastres en sus respectivos territorios. En este grupo se encuentran algunos de los países que han modernizado sus marcos normativos en materia de GRD en los últimos 5 años precisamente en el sentido de reconocer que la gestión del riesgo de desastres es una problemática de desarrollo y por tanto de competencia en el marco de las responsabilidades sectoriales y territoriales.

Por su parte, algunos de los 6 países que no cumplen esta condición cuentan con un marco normativo que no define responsabilidades orientadas al conocimiento del riesgo como una competencia de los niveles territoriales; este es el caso de Argentina (Decreto N° 1250 de 1999 que establece el Sistema Federal de Emergencias - SIFEM), Jamaica (“Disaster Preparedness Act” de 1995), o Haití (*Plan Nacional de Gestión del Riesgo y de los Desastres* de 2001, el cual además aún no cuenta con una Ley que lo haga obligatorio).

En relación con la zonificación de amenazas en las ciudades, 5 países cuentan con normatividad específica: Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú. De estos casos destaca Chile donde el sector de Vivienda y Urbanismo considera dentro de los procesos de “Planificación Urbana, Formulación y Contenidos Plan Regulador Comunal” (2009), las áreas restringidas al desarrollo Urbano, en el cual se consideran las zonas no edificables por estar sujetas a riesgos.

En Colombia se cuenta con la Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9a. de 1989, y la Ley 3a. de 1991 y se dictan otras disposiciones. Esta Ley establece los procedimientos para la formulación de los *Planes de Ordenamiento Territorial a nivel municipal*; y de acuerdo con el Artículo 8 los municipios deben determinar las zonas no urbanizables que “presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda”. Por otro lado la actualización de la Norma Sismo Resistente NSR-10 en Colombia, aprobada en 2010, establece las condiciones que obligan a la implementación de zonificaciones sísmicas en las ciudades y los requisitos de las mismas.

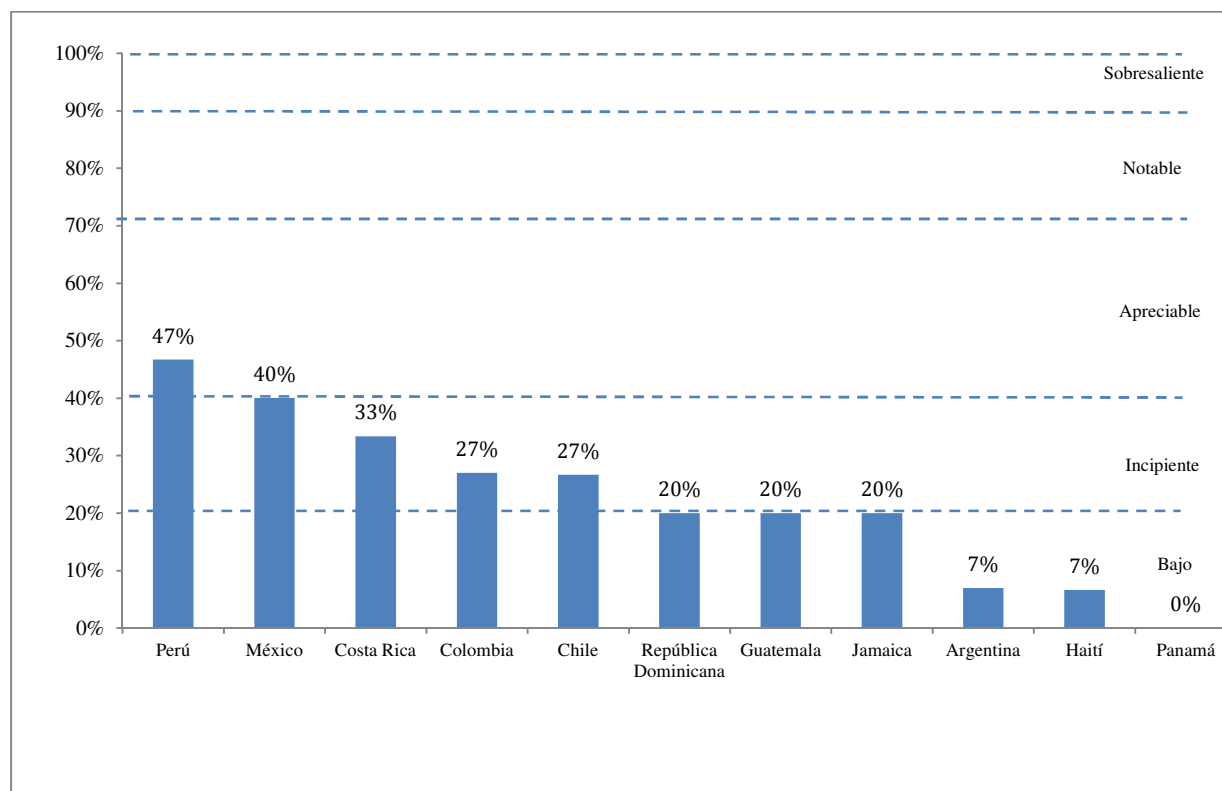
2. Implementación de la política-Evidencias de progreso en la implementación (IR-2):

En promedio, la fase de política pública “evidencias de progreso en la implementación” en el componente de identificación y conocimiento del riesgo (IR-2), presenta un cumplimiento de las condiciones analizadas del 22,50%, lo cual lo ubica en el rango “incipiente” según la clasificación del iGOPP. La tabla número 12 y el gráfico 16, presentan los valores de cumplimiento para los 11 países estudiados en relación con el componente de IR y las evidencias de progreso en la implementación.

Tabla 12: Identificación del riesgo según las evidencias de progreso en la implementación. iGOPP regional.

Perú	47%
México	40%
Costa Rica	33%
Colombia	27%
Chile	27%
República Dominicana	20%
Guatemala	20%
Jamaica	20%
Argentina	7%
Haití	7%
Panamá	0%

Gráfico 16: Identificación del riesgo según las evidencias de progreso en la implementación. iGOPP regional.



En 7 de los 11 países, la temática de riesgos se integra de forma explícita en los currículos de la educación básica (primaria) o secundaria. En 2 de los países que no cumplen esta condición (Argentina y Colombia) la definición de contenidos curriculares es una competencia de los niveles descentralizados y sucede que no todos los territorios (regiones, departamentos o provincias) han establecido dentro del currículo educación específica en temas de gestión del riesgo de desastres. No obstante lo anterior, en el caso de Colombia, el Ministerio de Educación ha promovido el diseño de contenidos curriculares que efectivamente consideran la temática de riesgo o desastres cuya implementación corresponde a las secretarías de educación de los niveles descentralizados.

Por su parte, la integración curricular de la temática de cambio climático, está presente en 5 países. Llamam la atención los casos de Guatemala y República Dominicana donde a nivel curricular se ha integrado la GRD pero no de forma explícita la temática de cambio climático.

El caso contrario: que hubiera integración curricular de la temática de CC pero no de GRD, no se presentó en ninguno de los 11 países donde se aplicó el iGOPP.

El ejercicio permitió asimismo detectar la escasa asignación de recursos para financiar actividades explícitamente relacionadas con la identificación del riesgo de desastres a través de instrumentos presupuestales con cargo a los distintos sectores considerados en el iGOPP: en el caso del sector ambiental, en sólo tres países se verificaron inversiones específicas en IR (Colombia, Costa Rica y Perú); en el sector agricultura también hubo evidencias en tres países (Guatemala, México y Haití).

En el sector salud se verificaron inversiones en identificación y conocimiento del riesgo en los siguientes países: Colombia, Perú y República Dominicana. Esta situación contrasta con la apremiante necesidad de reforzar las instalaciones de salud en la mayoría de países de la región. En este sentido llama la atención el caso de Colombia, donde se lograron asignar recursos del Presupuesto General de la Nación para la realización de estudios en el marco del “programa de vulnerabilidad sísmica estructural en instituciones hospitalarias a nivel nacional”.

Los mayores retos regionales en materia de asignación presupuestal para el análisis del riesgo de desastres se presentan en los sectores educación (sólo dos países verificaron inversiones explícitas en IR: Chile y México), transporte (sólo un país: Colombia) y el más crítico, Turismo: ningún país verificó inversiones específicas en IR en este sector.

Es importante aclarar que la no verificación de inversiones explícitas en identificación del riesgo de desastres con cargo al presupuesto nacional y asignado a los diferentes sectores o ministerios considerados en el iGOPP no indica necesariamente que en los países no se inviertan recursos públicos en este proceso de la GRD, sino que tales inversiones no se pueden identificar a través de instrumentos presupuestales.

Este es el caso de Panamá, donde la falta de verificables en relación con inversiones específicas en IR en ninguno de los sectores analizados en el iGOPP se debe esencialmente a que al momento de aplicar el índice (julio de 2013), el país aún no había implementado el objeto de gasto en gestión del riesgo de desastres creado mediante la Resolución Administrativa No. 030 del 28 de marzo de 2013 y cuya aplicación estaba proyectada para los presupuestos posteriores al 2014, una vez se hubieran generado los lineamientos operativos y la capacitación requerida para el uso de este objeto de gasto.

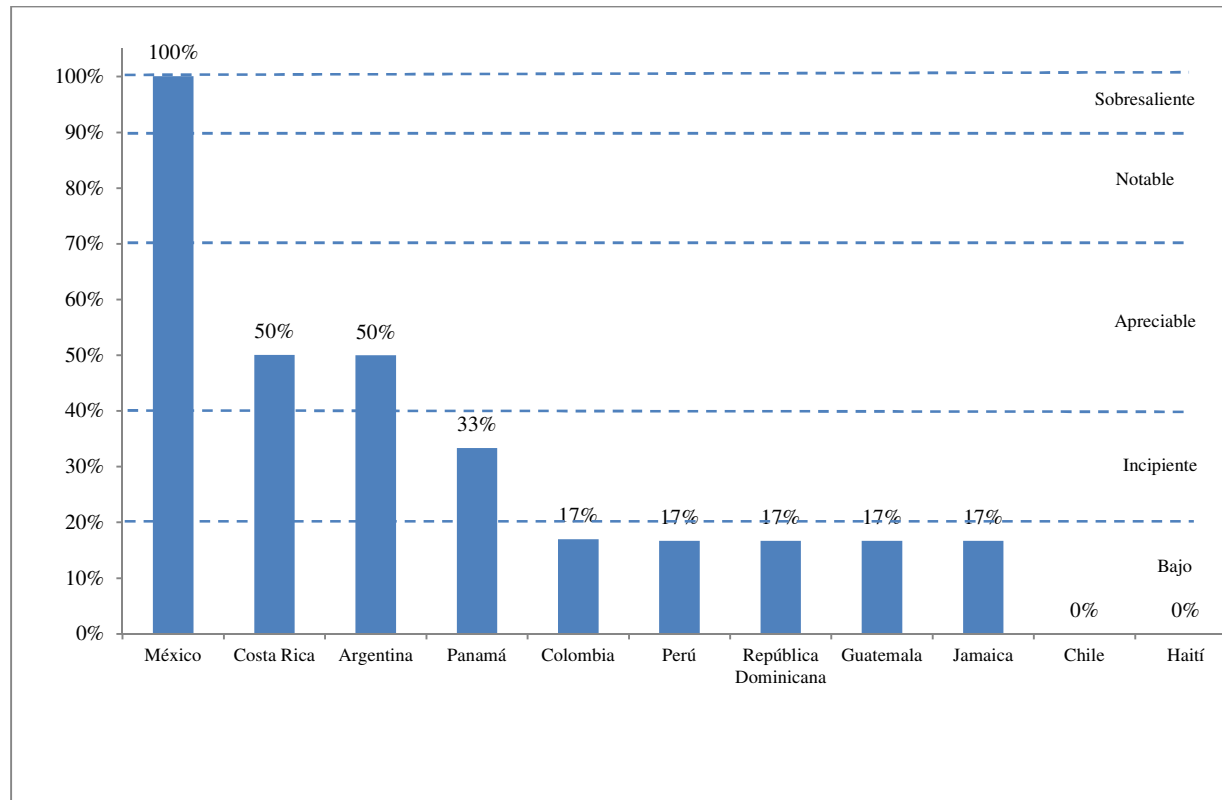
3. Evaluación de la política- Control, rendición de cuentas y participación (IR-3):

En promedio, la fase de política pública “Control, rendición de cuentas y participación” en el componente de identificación y conocimiento del riesgo (IR-3), presenta un nivel de cumplimiento de los indicadores analizados del 28,84%, lo cual lo ubica en el rango “*incipiente*” según la clasificación del iGOPP. La tabla número 13 y el gráfico 17, presentan los valores de cumplimiento para los 11 países estudiados en relación con el componente de IR y el control, rendición de cuentas y participación.

Tabla 13: Identificación del riesgo según el control, la rendición de cuentas y participación. iGOPP regional.

México	100%
Costa Rica	50%
Argentina	50%
Panamá	33%
Colombia	17%
Perú	17%
República Dominicana	17%
Guatemala	17%
Jamaica	17%
Chile	0%
Haití	0%

Gráfico 17: Identificación del riesgo según el control, la rendición de cuentas y la participación. iGOPP regional.



En relación con normatividad que haga obligatorio la disponibilidad de información para el análisis de riesgo y defina mecanismos o instrumentos para su intercambio, 6 países presentan avances: Argentina, Costa Rica, México, Panamá, Perú y República Dominicana.

De estos países, 3 se fundamentan en legislación tipo “transparencia”, es decir que fomentan el libre acceso a la información pública: en el caso de Argentina, por ejemplo, la condición se cumple a través de la Ley 25831 de 2004 que establece el *Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental*; en el caso de Perú el equivalente es la Ley 27806 de 2002 sobre “Transparencia y Acceso de la Información”; y en el caso de República Dominicana la condición se cumple a través de la Ley 200 de 2004, Ley General de Libre Acceso a la Información Pública.

Los otros 2 países (México y Panamá) se fundamentan en la propia legislación sobre GRD.

A nivel de avances regionales, en 6 países se pudo verificar que la normatividad nacional de GRD establece la responsabilidad de informar a la ciudadanía sobre el riesgo de desastre: Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Jamaica y México.

Por su parte, el iGOPP regional permite observar muy pocos avances en materia de fomentar el *control y la rendición de cuentas* en materia de evaluación sobre la generación y disponibilidad de información sobre el riesgo de desastres; en este tema sólo Costa Rica y México presentaron evidencias específicas. Costa Rica lo hace a través del informe N° DFOE-PG-IF-05-2011 de la Contraloría General de la República sobre la Evaluación de los Sistemas de Información en la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) publicado el 28 de julio del 2011; y en el caso de México a través de la Auditoría Superior de la Federación, que realizó en los años 2010 y 2011 una evaluación de desempeño del CENAPRED sobre sus procesos de monitoreo e investigación de los diferentes fenómenos perturbadores.

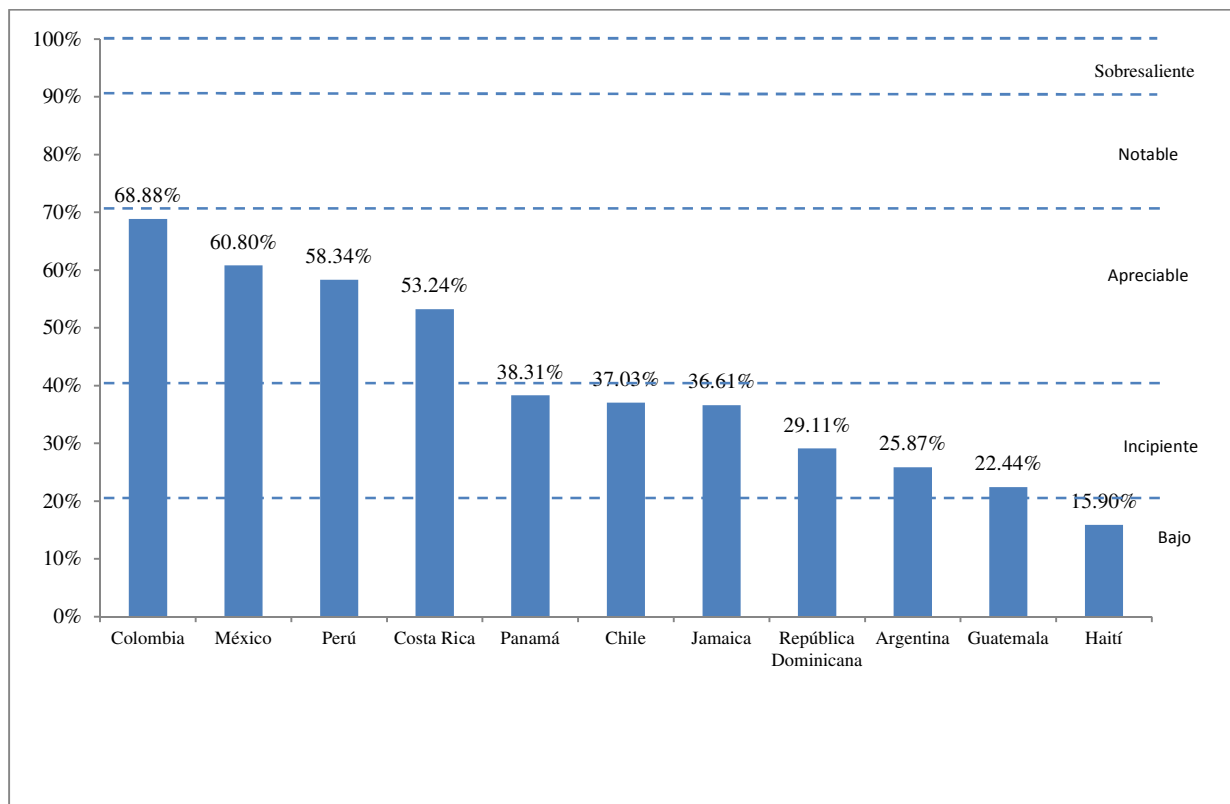
En otros países el ente nacional de control ha participado activamente en el control sobre las inversiones en gestión del riesgo, y en algunos casos específicos en temas de reducción del riesgo y en recuperación post-desastre. Este es el caso de las Contralorías Generales de las Repúblicas de Colombia y de Perú, la cual no ha realizado en los últimos 5 años evaluaciones específicas sobre la generación y disponibilidad de información sobre el riesgo de desastres, lo cual se explica porque esta responsabilidad sólo se hizo explícita en la normatividad de cada país en años recientes con la aprobación de las leyes de GRD: Perú desde 2011 y Colombia desde 2012.

c. Reducción del riesgo (RR)

En términos del componente de reducción del riesgo (RR) el promedio para el iGOPP regional es del 40,59%, ubicado en el nivel “apreciable”.

El país con el mayor número de condiciones cumplidas en materia de reducción del riesgo de desastres es Colombia con un 68,88%, seguido por México (60,80%), Perú (58,34%) y Costa Rica (53,24%). Estos 4 países se ubican en el rango “apreciable”. Por su parte, dentro del rango incipiente, se ubican los países: Panamá (38,31%), Chile (37,03%), Jamaica (36,61%), República Dominicana (29,11%), Argentina (25,87%) y Guatemala (22,44%); finalmente, en el nivel “bajo” se ubica Haití con el 15,90% de condiciones cumplidas en materia de RR. Ver gráfico 18.

Gráfico 18: Reducción del riesgo. IGOPP Regional (11 países)



A continuación, se describen los hallazgos más destacables del análisis del iGOPP para este componente según las tres grandes fases de política pública: 1) Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la

política; 2) Implementación de la política y 3) Evaluación de la política; en los diferentes niveles contemplados en el iGOPP.

1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política:

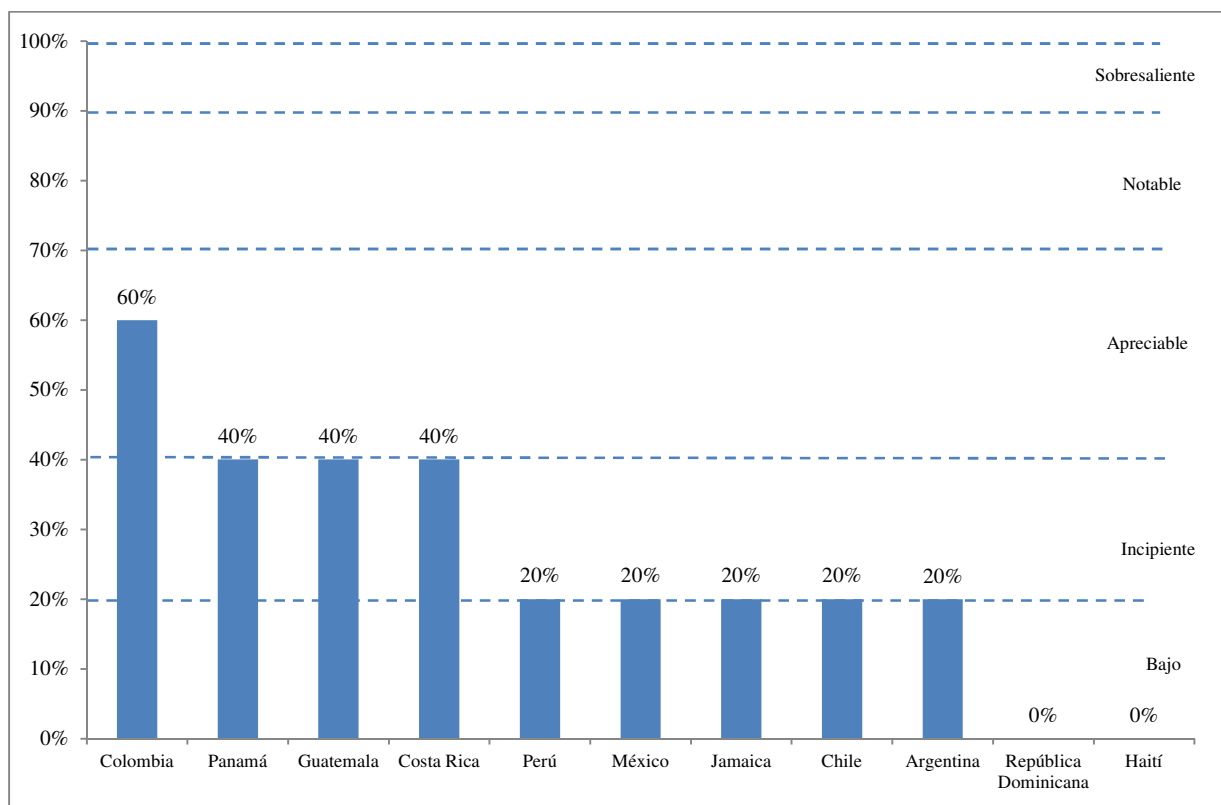
1.1. Coordinación y articulación de central de la política (RR-1A):

En promedio, la fase de política pública de coordinación central de la política en el componente de reducción del riesgo (RR-1A), presenta un porcentaje de cumplimiento de las condiciones analizadas del 25,74%, lo cual lo ubica en el rango “*incipiente*” según la clasificación del iGOPP. La tabla número 14 y el gráfico 19, presentan los valores de cumplimiento de las condiciones analizadas para esta fase de política pública y el componente RR para los 11 países estudiados.

Tabla 14: Reducción del riesgo según la coordinación y articulación central de la política. iGOPP regional.

Colombia	60%
Panamá	40%
Guatemala	40%
Costa Rica	40%
Perú	20%
México	20%
Jamaica	20%
Chile	20%
Argentina	20%
República Dominicana	0%
Haití	0%

Gráfico 19: Reducción del riesgo según la coordinación y articulación central de la política. iGOPP regional.



El primer indicador en RR-1A aborda la existencia de normatividad que establezca competencias de forma articulada entre reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático para las entidades territoriales y sectoriales. Luego de la aplicación del iGOPP en los países seleccionados, se tiene que sólo Colombia presenta evidencias de normatividad en este sentido: el documento CONPES 3700, “Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia”, aprobado el 14 de julio de 2011 por el Consejo Nacional de Política Económica y Social.

El objetivo general del CONPES 3700 es el de: *“facilitar y fomentar la formulación e implementación de las políticas, planes, programas, incentivos, proyectos y metodologías en materia de cambio climático, logrando la inclusión de las variables climáticas como determinantes para el diseño y planificación de los proyectos de desarrollo, mediante la configuración de un esquema de articulación intersectorial”*. Este esquema deberá permear el actual modelo de desarrollo social y económico de manera transversal a todos los niveles y en todas las instituciones. Adicionalmente, deberá permear los más altos niveles de toma de decisiones en cada uno de los sectores y comunidades. Por otro lado, en su parte programática, define como uno de los propósitos del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, el de generar

“una propuesta concreta para integrar la Gestión del Riesgo y la planificación ambiental, territorial y sectorial con la adaptación al cambio climático”.

A nivel regional se recomienda impulsar el desarrollo de programas que busquen armonizar y articular la normatividad en reducción del riesgo de desastres con la normatividad en materia de adaptación al cambio climático, buscando de esta forma optimizar los recursos institucionales y financieros en dos temáticas que son esencialmente complementarias.

El iGOPP también evidenció que en 10 de los 11 países, no existe normatividad que defina referentes de riesgo aceptable para al menos 2 amenazas (el país que cumple la condición es Panamá). No obstante lo anterior, todos los países que cuentan con un reglamento de construcciones sismo resistentes han establecido parámetros de seguridad de las edificaciones para cargas sísmicas, es decir que definen el umbral de resistencia que deberán demostrar las estructuras en relación con la ocurrencia de sismos. En el marco de otras amenazas no se cuenta con normatividad similar o equivalente, a pesar que de forma implícita los procesos de reducción del riesgo conllevan una priorización de las intervenciones que normalmente se hace siguiendo criterios técnicos, sociales y económicos; por ejemplo en el Perú se han definido formalmente (por norma) responsabilidades frente a la intervención de asentamientos humanos ubicados en zonas de “alto riesgo no mitigable”, lo cual implica que debe considerarse algún referente frente al riesgo para definir si es viable o no su reducción.

A nivel regional se recomienda avanzar en la definición de referentes de riesgo aceptable para otras amenazas distintas de la sísmica, por ejemplo para movimientos de remoción en masa y para inundaciones.

Dentro de esta fase de política pública, se analizó la existencia de al menos una norma nacional que obligue a las entidades públicas a reducir la vulnerabilidad de edificaciones esenciales, indispensables o infraestructura crítica a través de medidas de reforzamiento o sustitución. Esta condición se verificó en tres países: Colombia, Costa Rica y Guatemala; en los dos primeros con base en la norma de construcciones sismo resistentes, la cual, en el caso de Colombia, además de definir cuáles edificaciones son esenciales o indispensables, establece que: “independientemente de la época de construcción, todas deben lograr un nivel de seguridad equivalente al de una edificación nueva”. Por su parte, en el caso de Guatemala, la Norma de Reducción de Desastres Número Uno (NRD1) “Requerimientos Estructurales para Obras Críticas, Esenciales e Importantes” (Acuerdo N° 03-2010 del Consejo Nacional para la Reducción de Desastres, del 19 de marzo de 2010), la cual es de cumplimiento obligatorio para las obras

existentes -las que se deben evaluar y re-ajustar-, establece que “los inmuebles existentes que a la fecha no cumplan con la presente norma, deberán efectuar las obras de reparación y/o remodelación necesarias para su adecuación a la misma”.

No obstante estos avances, el iGOPP permitió verificar que en 8 países no se cuenta con alguna normativa que ordene el reforzamiento de las edificaciones indispensables o vitales. Esta ausencia dificulta enormemente las gestiones presupuestarias para lograr la reducción del riesgo de desastres en la infraestructura crítica de los países analizados.

Otro de los desafíos evidenciados a través de la aplicación del iGOPP es la ausencia de normatividad que establezca la obligatoriedad de incorporar medidas de reducción del riesgo de desastre durante la fase de construcción en proyectos de infraestructura pública y privada. Sólo un país (México) cuenta con esta normatividad a través de la Norma Oficial Mexicana 031-STPS-2011, sobre condiciones de seguridad y salud en el trabajo, la cual no solo considera los temas de seguridad ocupacional (de los trabajadores), sino el incremento del riesgo de desastres que puede presentarse como consecuencia de la fase de construcción.

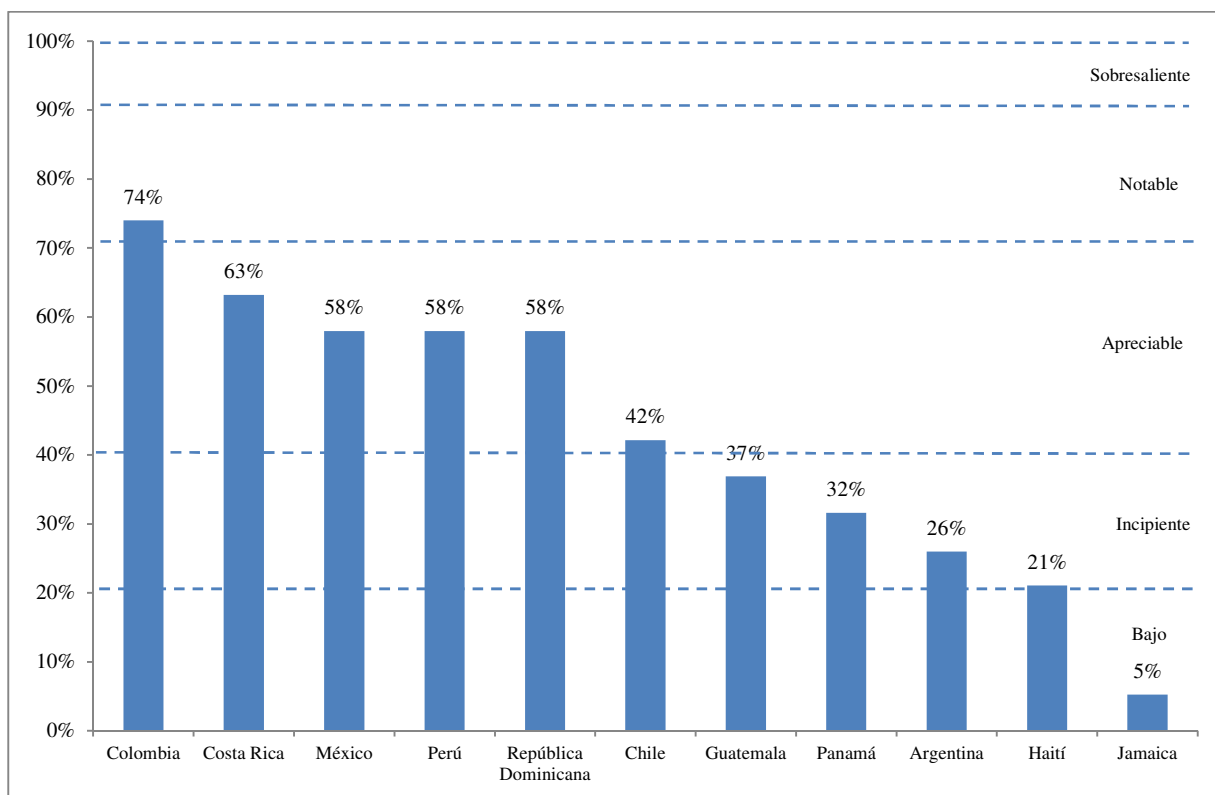
1.2. *Definición de responsabilidades sectoriales (RR-1B):*

En promedio, la fase de política pública definición de responsabilidades sectoriales en el componente de reducción del riesgo (RR-1B), presenta un nivel de cumplimiento de las condiciones del 43,10%, lo cual lo ubica en el rango “*apreciable*” según la clasificación del iGOPP. La tabla número 15 y el gráfico 20, presentan los valores de cumplimiento de las condiciones analizadas para esta fase de política y el componente de RR para los 11 países estudiados.

Tabla 15: Reducción del riesgo según la definición de responsabilidades sectoriales. iGOPP regional.

Colombia	74%
Costa Rica	63%
México	58%
Perú	58%
República Dominicana	58%
Chile	42%
Guatemala	37%
Panamá	32%
Argentina	26%
Haití	21%
Jamaica	5%

Gráfico 20: Reducción del riesgo según la definición de responsabilidades sectoriales. iGOPP regional.



Los dos primeros indicadores en esta fase de política pública (RR-1B) analizan si la normatividad de gestión del riesgo de desastres establece responsabilidades en reducción del riesgo de desastres a nivel sectorial (RR-1B-1) y a nivel de empresas de servicios públicos (RR-1B-2). La aplicación del iGOPP permite observar que 6 países cumplen la primera condición (Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Perú y República Dominicana), y 5 países la segunda (los mismos países excepto Panamá, donde la normatividad en GRD no es explícita en definir responsabilidades en reducción del riesgo de desastres por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos).

Asimismo, el iGOPP permitió verificar que en 9 de los 11 países se cuenta con un código o norma de construcción sísmo resistente, que además considera parámetros de diseño especial (más exigentes) para edificaciones esenciales, indispensables o infraestructura crítica en el país. Los dos países que aún no cumplen esta condición son Jamaica y México. En el primer caso, se cuenta con el código de construcción, aprobado a nivel técnico y de uso frecuente por parte de ingenieros calificados y en proceso de ser aprobado legalmente (por Ley); por su parte, en el caso de México no se cuenta con una norma nacional. No obstante, el Distrito Federal (centro más poblado en México) expidió en 1987 un nuevo

Reglamento de Construcciones, y el 5 de noviembre del mismo año se publicaron las Normas Técnicas Complementarias para Diseño por Sismo. Si bien estos avances reglamentarios para la construcción en la ciudad de México fueron replicados por las entidades federativas (como el caso del Estado de Guerrero), no se evidenció que todos los Estados cuenten con esta normatividad, en especial en los Estados identificados por CENAPRED como de baja de sismicidad, en la costa noreste del país.

A nivel normativo, uno de los indicadores considerado en RR-1B indaga por la relación entre gestión del riesgo y gestión ambiental, en el sentido de analizar si la normatividad propia de medio ambiente integra en sus objetivos, metas o resultados de forma explícita la reducción del riesgo de desastres. Al aplicar el iGOPP en los 11 países analizados, se pudo verificar que efectivamente esta condición se cumple en los casos de: Colombia (1993), México (2013), República Dominicana (2000) y Haití (2006).

De estos 4 países, destaca el caso de Colombia, donde la Ley 99 de 1993 (Ley del Medio Ambiente, que crea el Sistema Nacional Ambiental - SINA), establece el tema dentro de los *Principios Generales Ambientales*, y específicamente ordena que: “la prevención de desastres es una temática de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento”.

En relación a otros sectores, la aplicación regional del iGOPP ha permitido verificar importantes avances en la integración de responsabilidades en materia de reducción del riesgo de desastres en los sectores Agricultura (7 países⁴), Salud (9 países⁵) y Vivienda (6 países⁶).

En relación con el sector Educación, 4 países integran en su normatividad sectorial responsabilidades en reducción del riesgo de desastres (Chile, Colombia, Costa Rica y México). En el caso de Chile, esta normatividad data del año 2001, (Decreto N° 283 del Ministerio de Educación), por medio del cual se crea la *Comisión Nacional de Seguridad Escolar*. Posteriormente, en 2013, se publica la “La Política de Seguridad Escolar y Parvularia”, a través de la cual se impulsa que la comunidad educativa, en su conjunto, sea capaz de “comprender y desarrollar recursos para identificar los riesgos, evitarlos, mitigarlos y de responder, en forma efectiva, ante sus consecuencias”.

⁴ Argentina, Chile, Costa Rica, Haití, México, Perú y República Dominicana

⁵ Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Haití, Panamá, Perú y República Dominicana

⁶ Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá y Perú

Por su parte el sector Turismo presenta un reto importante para la región, ya que sólo un país (México), cuenta con normatividad sectorial propia que defina responsabilidades en materia de reducción del riesgo de desastres.

En relación con la normatividad de agua y saneamiento, 5 países cuentan con asignación de responsabilidades expresas en RR: Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú. De este grupo destaca el caso de Costa Rica, donde se cuenta con el “Plan Estratégico Institucional 2007-2015” del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el mismo que integra como una de las *políticas* sobre las cuales debe guiarse toda la actividad institucional, la de “Gestión del Riesgo”; y específicamente define que el sector de Agua y Saneamiento deberá “implementar toda su gestión fortaleciendo el análisis del riesgo, mediante la integración de actividades de prevención, mitigación y reconstrucción, con las de conservación, vigilancia y control del recurso hídrico, así como en la infraestructura instalada y en cualesquier otra actividad propia del quehacer institucional”.

En materia de inversión pública, el iGOPP analiza la integración de la reducción del riesgo de desastres en el ciclo del proyecto a través del análisis de la normatividad que regula los sistemas de inversión pública en los países analizados. La aplicación del iGOPP permitió verificar que 8 países cuentan con normatividad que ordene realizar un análisis de riesgo de desastres en la fase de *pre-inversión* del ciclo del proyecto (Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Haití, México, Perú y República Dominicana), lo cual representa un avance regional importante; sin embargo, al analizar si existía normatividad que ordene la realización de estudios de cambio climático en esta misma fase (pre-inversión), ningún país cumplía la condición.

Esta ausencia normativa puede deberse, al menos en parte, a la alta incertidumbre y poca disponibilidad de modelos climáticos en la escala adecuada para la toma de decisiones a nivel de proyectos de inversión. La aplicación del iGOPP señala la importancia de avanzar en el conocimiento del riesgo de desastres que incluya los efectos adversos del CC con el fin de mejorar la toma de decisiones en materia de inversión pública en un contexto de cambio climático.

Finalmente, en relación a la existencia de normatividad que ordene realizar análisis de riesgo de desastres en *otras fases* del ciclo del proyecto diferente de la fase de pre-inversión (por ejemplo en la fase de inversión, u operación), la aplicación del iGOPP permitió establecer que sólo 3 países cumplen la condición: Colombia, Guatemala y Perú.

En el caso de Guatemala, se cuenta con la guía “Análisis de Gestión del Riesgo en Proyectos de Inversión Pública” (2013), emitida por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), la cual establece que la GRD se debe aplicar “a lo largo de todas las fases y etapas del ciclo del proyecto” y define además los procedimientos y acciones que deben realizarse y que son de obligatorio cumplimiento.

Por su parte en el caso de Perú, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha estipulado formalmente en 2011 las “Pautas para el Seguimiento de la Inversión Pública”; documento que establece un sistema operativo para el seguimiento de los proyectos y que es complementado en 2012 con la guía “Pautas Generales para la Evaluación Ex Post de Proyectos de Inversión Pública”, en la cual establecen los procedimientos para evaluar si frente a los riesgos identificados en la fase de pre-inversión, efectivamente los ejecutores han aplicado las medidas requeridas para reducirlos.

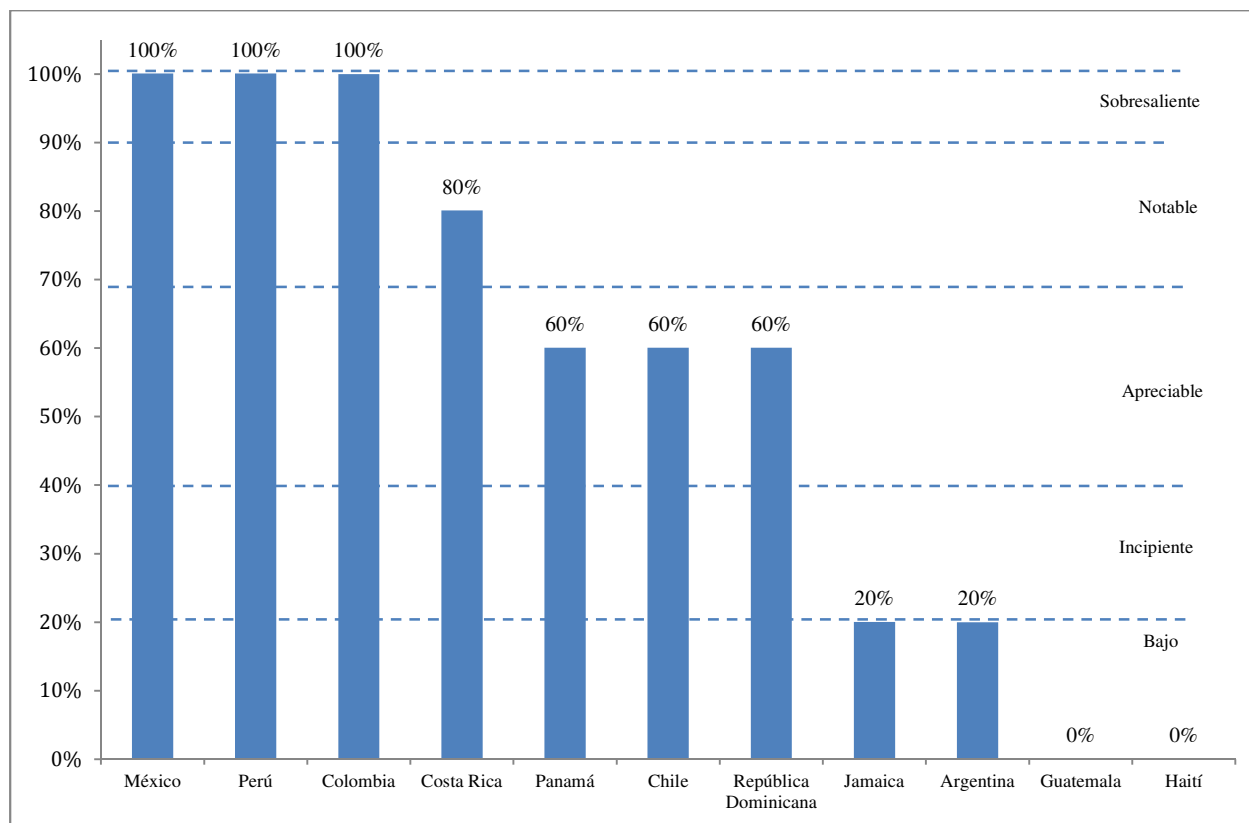
1.3. Definición de responsabilidades territoriales (RR-1C):

En promedio, la fase de política pública que considera la definición de responsabilidades territoriales en el componente de reducción del riesgo (RR-1C), presenta un cumplimiento de condiciones del 54,59%, lo cual lo ubica en el rango “apreciable” según la clasificación del iGOPP. La tabla número 16 y el gráfico 21, presentan los valores de cumplimiento de las condiciones analizadas para esta fase de política y el componente de RR para los 11 países estudiados.

Tabla 16: Reducción del riesgo según la definición de responsabilidades territoriales en RR. iGOPP regional.

México	100%
Perú	100%
Colombia	100%
Costa Rica	80%
Panamá	60%
Chile	60%
República Dominicana	60%
Jamaica	20%
Argentina	20%
Guatemala	0%
Haití	0%

Gráfico 21: Reducción del riesgo según la definición de responsabilidades territoriales en RR. iGOPP regional.



En relación con esta fase de la política pública, el iGOPP analiza si la normatividad de Gestión del Riesgo de Desastres establece que las unidades de gestión territorial son responsables de la reducción del riesgo de desastres en sus respectivos territorios. La aplicación del índice permitió verificar que esta condición se cumple en 6 países: Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Perú y República Dominicana. En este grupo (el mismo que también define responsabilidades en reducción del riesgo para los sectores y las empresas prestadoras de servicios públicos), se encuentran los países que han modernizado sus marcos normativos en materia de GRD, y donde se ha impulsado que la problemática de riesgos y desastres es una responsabilidad de los actores del desarrollo.

El segundo indicador de esta fase de la política pública indaga si la normatividad sobre funciones y competencias de las unidades de gestión territorial en el país, establece la reducción del riesgo de desastres como una de sus competencias; es decir, si en la normatividad que ordena el régimen descentralizado en el país, donde se definen las funciones de los actores locales (alcaldes, gobernadores, intendentes, etc.), se establece de forma expresa la reducción del riesgo de desastres.

Al aplicar este indicador en los 11 países analizados, se pudo verificar que sólo 4 cumplen con la condición: Chile, Colombia, Perú y México. En el primer caso (Chile), se cuenta con la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (Ley N° 19175 de 1992) la cual establece que es una función del Gobierno Regional, “adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe, en conformidad a la ley, y desarrollar programas de prevención y protección ante situaciones de desastre”. Por su parte, en el caso de Colombia se cuenta con la Ley 715 de 2001, por medio de la cual se dictan competencias de las entidades territoriales en otros sectores. Esta Ley ordena que los Municipios deben “prevenir y atender los desastres en su jurisdicción”; y “adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos”. En Perú se cuenta con la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972 de 2003), según la cual las municipalidades deben ejercer la función de aprobar y ejecutar el Plan de Acondicionamiento Territorial Urbano que debe identificar las áreas de protección o seguridad por riesgos naturales.

El caso de México resulta particular, ya que la Constitución Nacional establece que el Congreso tiene la facultad de expedir leyes que establezcan *las bases* sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, “coordinarán sus acciones en materia de protección civil”. De esta manera el Gobierno Federal reconoce como propia la responsabilidad de todo el universo de la protección civil, al mismo tiempo que entiende que alguna parte corresponde igualmente a los estados o entidades federativas. Con base en este esquema, se deriva la expedición de una *Ley General* de Protección Civil (y no una federal), que establece *bases* para que cada nivel regule sus acciones con base en ella.

Uno de los indicadores más significativos considerados en el iGOPP analiza si la normatividad sobre ordenamiento o planificación territorial (o proceso equivalente), establece la zonificación de áreas en riesgo como determinante en la definición del uso y ocupación del suelo. La aplicación en 11 países determinó que Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Perú cumplen efectivamente la condición.

De este grupo de 6 países que cuentan con normatividad en materia de Ordenamiento o Planificación Territorial, destaca el caso del Perú, donde existe el Reglamento de la Zonificación Ecológica Económica – ZEE (Decreto Supremo N° 087-2004-PCM), el cual establece que para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, se deberá realizar una evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales. Complementariamente y a nivel urbano, el país cuenta con el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Decreto Supremo N° 004-2011-VIVIENDA), el cual ordena la integración del análisis de riesgo en los procesos del Plan de Desarrollo Urbano y otros planes, con el

objetivo de reducir los riesgos; además determina que en distintas zonas de clasificación del suelo debe considerarse el atributo de riesgo para la definición de planes específicos.

En relación con el mejoramiento integral de asentamientos humanos, la aplicación del iGOPP permitió verificar importantes avances en la región, ya que 8 países cuentan con normatividad en esta temática (sólo Guatemala, Jamaica y Haití no cuentan aún con normatividad vigente y expresa para el mejoramiento integral de asentamientos humanos).

Finalmente, el iGOPP analiza si existe normatividad para la relocalización de asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo. En este importante indicador, se pudo verificar avances en 6 países: Colombia, Costa Rica, Jamaica, México, Perú y República Dominicana; los cuales sin embargo son bien diferentes en su naturaleza, enfoque y alcances:

- En Colombia se cuenta con el Documento CONPES 3604 de 2009, “Lineamientos para la consolidación de la política de Mejoramiento Integral de Barrios”, el cual tiene como objetivo central “Fortalecer a los entes territoriales en la gestión urbana y aplicación normativa relativas a programas de mejoramiento integral de barrios sostenibles (PMIB)”. Este CONPES establece que en las *zonas de alto riesgo no mitigable*, se deberán realizar acciones de “reasantamiento y/o reubicación” en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial.
- Costa Rica por su parte, cuenta con la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2012-2030 del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (2012). Esta política considera como una de sus acciones estratégicas “el diseño, ejecución y evaluación de un plan interinstitucional para la reubicación de familias que viven en zona de riesgo de cada cantón”.
- En Jamaica, se cuenta con la Ley de Preparación para Desastres y Emergencias (1993), la cual establece que el Primer Ministro podrá, mediante orden publicada en el Boletín Oficial, declarar una parte de la isla como zona de desastre y dirigir la ejecución de todas las medidas recomendadas por la ODPEM⁷ o cualquier otra medida necesaria para mitigar el riesgo.
- En México, la Ley General de Protección Civil (2012), dispone que, en el caso de asentamientos humanos ya establecidos en Zonas de Alto Riesgo, “las autoridades competentes con base en estudios de riesgos específicos, determinarán la realización de las obras de infraestructura que sean necesarias para mitigar el riesgo a que están expuestas o, de ser el caso, deberán formular un plan a fin de determinar cuáles de ellos deben ser reubicados, proponiendo mecanismos financieros que permitan esta acción”.
- En Perú existe la “Ley de Reasantamiento Poblacional Para Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable” (Ley N° 29869 del 29 de mayo del 2012). Esta Ley establece en su Artículo 1. Objeto de la Ley, como una

⁷ Oficina para la preparación para desastres y el manejo de emergencias (ODPEM por sus siglas en inglés)

“necesidad pública e interés nacional el reasentamiento poblacional de las personas ubicadas en zonas de muy alto riesgo no mitigable dentro del territorio nacional”; y establece responsabilidades e instrumentos de gestión para la reducción del riesgo en estas áreas.

- En República Dominicana, la condición se cumple a través de la Ley No. 1-12, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo - 2030, (aprobada en 2012). Esta Ley contempla como uno de sus Objetivos Específicos, el de “facilitar el acceso de la población a viviendas económicas, seguras y dignas, con seguridad jurídica y en asentamientos humanos sostenibles, socialmente integrados, que cumplan con los criterios de adecuada gestión de riesgos y accesibilidad universal para las personas con discapacidad físico motora”; y dentro de este Objetivo Específico, se incluye como una de las líneas de acción, “Reubicar los asentamientos en condiciones de riesgo ante fenómenos naturales, focos de contaminación o riesgos derivados de la acción humana”.

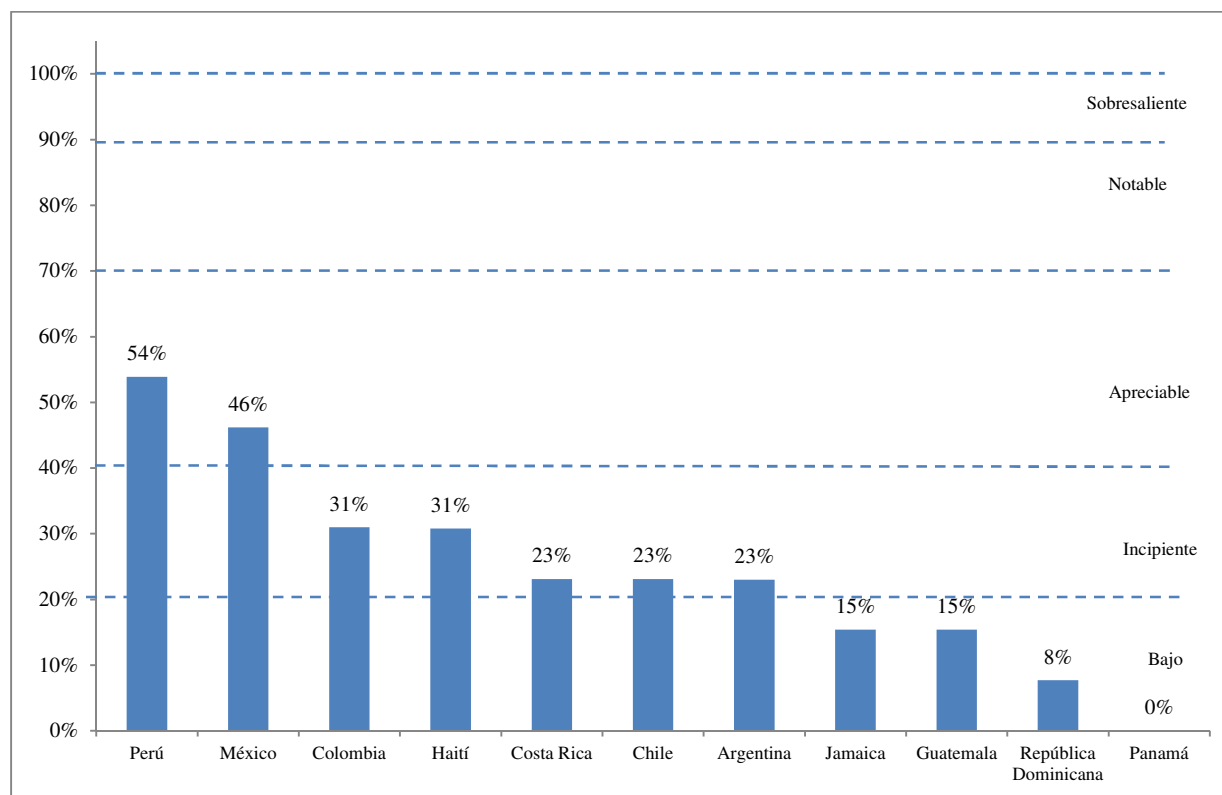
2. Implementación de la política- Evidencias de progreso en la implementación (RR-2):

En promedio, la fase de política pública “evidencias de progreso en la implementación”, en el componente de reducción del riesgo (RR-2), presenta un nivel de cumplimiento del 24,51% de las condiciones analizadas, lo cual lo ubica en el rango “incipiente” según la clasificación del iGOPP. La tabla número 15 y el gráfico 22, presentan los valores de cumplimiento de las condiciones valoradas para esta fase de política y el componente de RR para los 11 países estudiados.

Tabla 17 Reducción del riesgo según las evidencias de progreso en la implementación. iGOPP regional.

Perú	54%
México	46%
Colombia	31%
Haití	31%
Costa Rica	23%
Chile	23%
Argentina	23%
Jamaica	15%
Guatemala	15%
República Dominicana	8%
Panamá	0%

Gráfico 22: Reducción del riesgo según las evidencias de progreso en la implementación. iGOPP regional.



En esta fase de la política pública, se analiza si en la última vigencia fiscal, se asignaron recursos a cada uno de los 7 sectores o ministerios analizados en el iGOPP para realizar actividades de reducción del riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos presupuestales.

Con base en la aplicación del índice en 11 países, se pudo verificar que a nivel del sector o ministerio del Medio Ambiente, 4 países contaron con asignaciones específicas en RR a través de instrumentos presupuestales: Colombia, Perú, República Dominicana y Haití.

Por su parte, a nivel del sector o ministerio de Agricultura, los países donde se evidenció asignación presupuestal específica para la RR a través de instrumentos presupuestales fueron: Jamaica, México, Perú, y Haití.

En el caso del sector Salud, los países fueron: Argentina, Colombia y Perú; y en el caso del sector Vivienda fueron: Argentina, Chile, Colombia, Guatemala, México y Perú.

En el sector Educación, sólo 3 países contaron con recursos específicos asignados a la RR a través de instrumentos presupuestales: Guatemala, México y Perú; y en el sector Transporte, los países fueron: Argentina, Costa Rica, Perú y Haití.

Al igual que en el caso del componente de IR, el sector más crítico a nivel de inversiones en reducción del riesgo de desastres es Turismo, donde sólo un país (México), demostró inversiones específicas en RR que pudieran ser registradas a través de instrumentos presupuestales.

En conclusión, el país donde se logró verificar inversiones en RR en más sectores fue Perú (inversiones en 6 de los 7 sectores). Este logro se debe a que desde el año 2010, el país cuenta con el “Programa Presupuestal Estratégico de la Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres en el Marco del Presupuesto por Resultados”, al cual le permite al país realizar un seguimiento de las inversiones con cargo al presupuesto público en relación con los distintos procesos de la GRD, discriminando actividades ex ante de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de preparativos para desastre. Desde la aprobación del Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411 General del Sistema Nacional de Presupuesto (Decreto Supremo N° 304-2012-EF), en 2012, en el país se ha logrado incrementar y hacer visible la inversión con cargo al presupuesto por resultados en materia de GRD de forma notable.

Es importante mencionar que en los casos donde el iGOPP no evidenció inversiones en RR (como Panamá), no siempre se debe a que el país no esté invirtiendo en la reducción del riesgo como tal, sino a que dicha inversión no se puede identificar a través de instrumentos presupuestales.

El iGOPP también analiza si hubo asignaciones presupuestales para RR a las entidades nacionales de agua y saneamiento: (sólo un país: México), de energía (sólo un país: Haití) y de telecomunicaciones (ningún país de los 11 analizados).

Finalmente, en relación con la implementación de proyectos o actividades específicas de reducción del riesgo por parte de las empresas de servicios públicos con la mayor cartera de usuarios en cada país, la aplicación del iGOPP permitió obtener respaldo documental que certificase el cumplimiento de la condición en el caso de Agua y Saneamiento en 5 países: Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú; en el caso de energía en sólo un país (México) y en el caso de telecomunicaciones, en ningún país de los analizados.

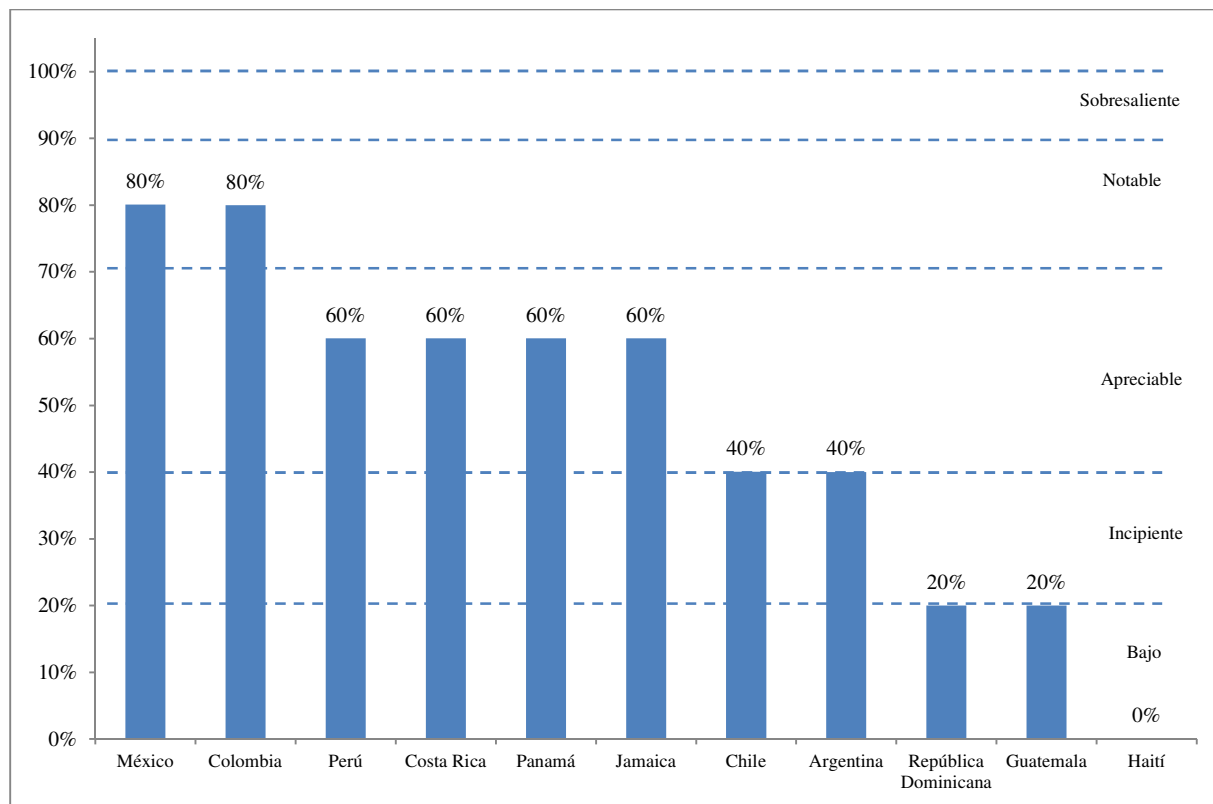
3. Evaluación de la política- Control, rendición de cuentas y participación (RR-3):

En promedio, la fase de política pública “Control, rendición de cuentas y participación”, en el componente de reducción del riesgo (RR-3), presenta un cumplimiento de los indicadores analizados del 43,31%, lo cual lo ubica en el rango “*apreciable*” según la clasificación del iGOPP. La tabla número 18 y el gráfico 23, presentan el cumplimiento de los indicadores para los 11 países estudiados en relación con el componente de RR y el control, rendición de cuentas y participación.

Tabla 18: Reducción del Riesgo según el Control, la rendición de cuentas y la participación. iGOPP Regional

México	80%
Colombia	80%
Perú	60%
Costa Rica	60%
Panamá	60%
Jamaica	60%
Chile	40%
Argentina	40%
República Dominicana	20%
Guatemala	20%
Haití	0%

Gráfico 23: Reducción del Riesgo según el Control, la rendición de cuentas y la participación. IGOPP Regional



El primero de los indicadores de esta fase de política analiza si existe normatividad que establezca un régimen de sanciones por daños al medio ambiente para los infractores de naturaleza pública y privada. En este tema se pudo verificar un avance generalizado en los países analizados (10 de 11 países cumplen la condición). El único país que no cuenta con esta condición es Haití, donde sin embargo existe el “Decreto sobre Gestión Ambiental y Reglamento de la conducta de los ciudadanos por el Desarrollo Sostenible”.

En cuanto a la participación del ente nacional de control, en la verificación o evaluación sobre el cumplimiento de acciones en reducción del riesgo de desastres en los últimos 5 años, el iGOPP permitió verificar logros en 4 países: Argentina, Colombia, Costa Rica y México.

De este grupo de países destaca el caso de Argentina, donde la Auditoría General de la Nación (AGN) ha venido realizando una serie de auditorías a la Subsecretaría de Recursos Hídricos (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios) en la ejecución del *Plan Federal de Control de Inundaciones*, siendo el más reciente el correspondiente al periodo 2007 – 2010.

En el caso de Colombia, la Contraloría General de la República (CGR), publicó un “informe sobre el estado de los Recursos Naturales y del Ambiente” en el año 2012, en el que se hace una evaluación del desempeño tanto de las entidades nacionales como de los entes territoriales en materia de Gestión del Riesgo de Desastres. Este informe incluye un análisis de la integración de la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial (gestión prospectiva del riesgo que contribuye a la reducción del riesgo de desastres).

Asimismo, la CGR de Colombia profirió una serie de “funciones de advertencia” en el año 2011 dirigidas a las Corporaciones Autónomas Regionales (entes encargados de la gestión ambiental en el nivel regional o departamental), en el marco de la llamada “ola invernal” (Fenómeno La Niña de finales del año 2010 e inicios de 2011), señalando que dentro de las actividades que deberían implementar estaba la reparación de las obras de control de inundaciones, advirtiendo que la demora en la ejecución de las obras “podría causar perjuicios graves en pocos días, cuando retornen las lluvias e incluso poner en riesgo la vida de las personas”. Finalmente, y también en el marco de la “Ola Invernal” (2010 – 2011), la CGR ha venido evaluando las acciones de reducción del riesgo de desastres realizadas por el “Fondo Adaptación” (entidad creada para la recuperación posterior al desastre).

El iGOPP también analizó si la normatividad que regula la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial (o similares), asigna responsabilidades para su monitoreo, evaluación y actualización, encontrando que esta condición se cumple en 7 países: Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México, Panamá y Perú. Por su parte, a nivel de normatividad para la evaluación de la planificación o manejo de cuencas hidrográficas (o instrumento de planificación equivalente), 5 países cumplen la condición: Colombia, Jamaica, México, Panamá y Perú.

Finalmente, el último indicador de esta fase de la política pública, analiza si el ente nacional de control o ente regulador del sector, ha realizado al menos una evaluación de la aplicación de medidas de reducción de riesgo durante la fase de construcción de proyectos de infraestructura en los últimos 5 años; encontrando que en ninguno de los 11 países analizados se encontró evidencia de cumplimiento de esta condición. Esto se debe, entre otros factores, a que normalmente la interventoría de los proyectos de infraestructura es realizada por empresas privadas que se contratan para tal fin, es decir que la verificación del cumplimiento de las normas de seguridad y de reducción de riesgo durante la fase de construcción (en los países donde esta normatividad existe), no es una actividad que ejecuta directamente el ente nacional de control o el ente regulador del sector.

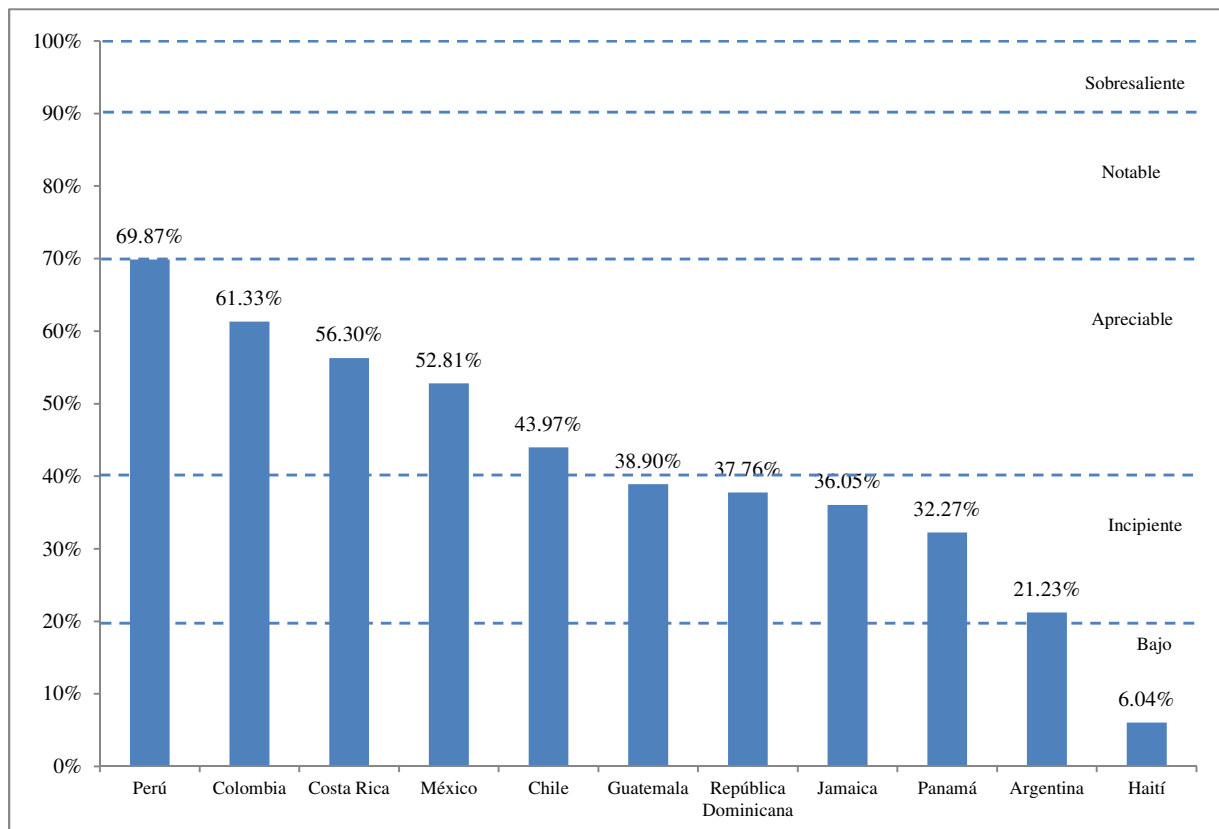
d. Preparación de la respuesta (PR):

En términos del componente de Preparación de la respuesta (PR) el promedio para el iGOPP regional es del 41,45%, ubicado en el nivel “apreciable”.

A diferencia de lo que podría ser la percepción general, el iGOPP ha mostrado que el componente de Preparación para la respuesta no es el que cuenta con mejores condiciones legales, institucionales y presupuestales entre los países estudiados. Solamente en los casos de Chile (44%) y Jamaica (36%) alcanza el mayor valor entre los componentes.

Ninguno de los países alcanza los rangos “Notable” o “Sobresaliente” y cinco de los 11 países se encuentran en rango “Apreciable”, cinco de ellos están en rango “Incipiente” y uno (Haití) en rango “Bajo”. Esto llevaría a considerar que, a pesar de tantos años de esfuerzo e inversión en la preparación, los países aún no cuentan con un marco jurídico, institucional y presupuestal plenamente adecuado.

Gráfico 24: Preparación para la respuesta. iGOPP Regional (11 países)



A continuación, se describen los hallazgos más destacables del análisis del iGOPP para este componente según las tres grandes fases de política pública: 1) Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política; 2) Implementación de la política y 3) Evaluación de la política; en los diferentes niveles contemplados en el iGOPP.

1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política:

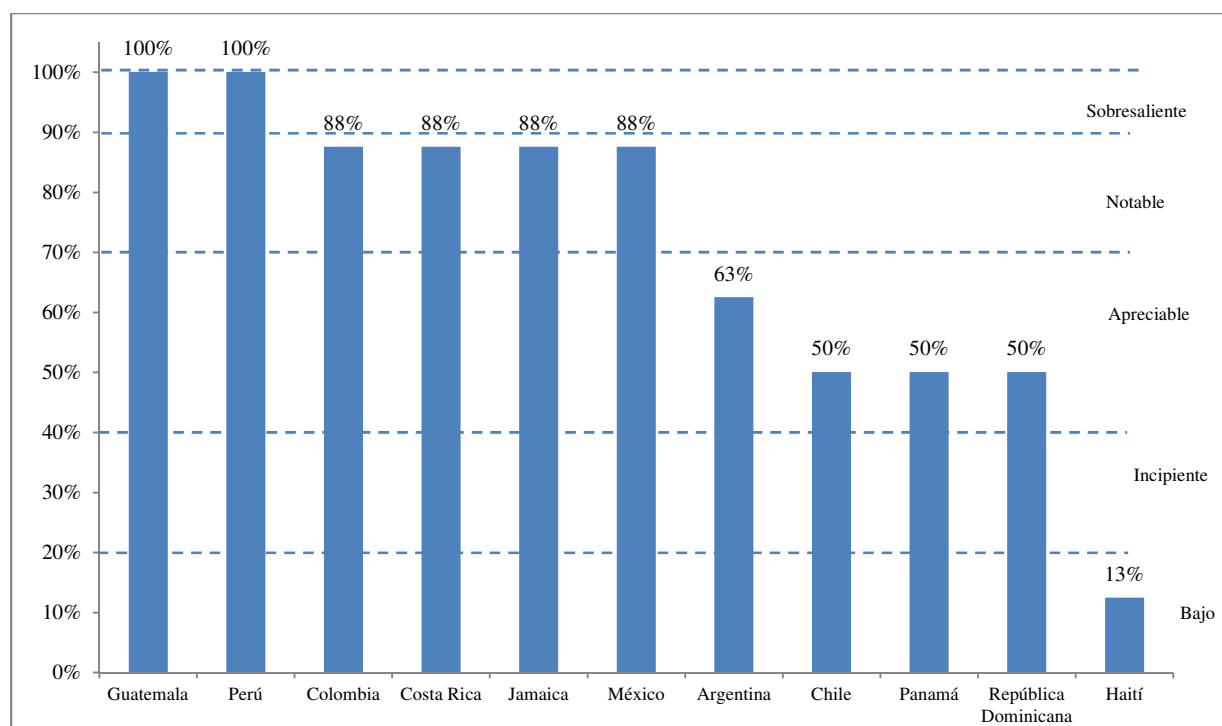
1.1. Coordinación y articulación central de la política (PR-1A):

En promedio, la fase de política pública de coordinación y articulación central de la política en el componente de Preparación de la Respuesta (PR-1A), presenta un porcentaje de cumplimiento de las condiciones analizadas del 71%, lo cual lo ubica en el rango “*notable*” según la clasificación del iGOPP. La tabla número 19 y el gráfico 25, presentan el cumplimiento de los indicadores para los 11 países estudiados en relación con el componente de PR y la coordinación y articulación central de la política.

Tabla 19: Preparación de la respuesta según la coordinación y articulación central de la política. iGOPP Regional.

Perú	100%
Guatemala	100%
Colombia	88%
Costa Rica	88%
México	88%
Jamaica	88%
Argentina	63%
Chile	50%
República Dominicana	50%
Panamá	50%
Haití	13%

Gráfico 25: Preparación de la respuesta según la coordinación y articulación central de la política. IGOPP Regional.



Esta fase de la política muestra figuras muy homogéneas, con cuatro países en el rango “Notable” (Colombia, Costa Rica, Jamaica y México) y Guatemala y Perú en el rango “Sobresaliente” con un nivel de cumplimiento del 100% de los indicadores. Argentina, Chile, Panamá y República Dominicana se encuentran en el rango “Apreciable”. Únicamente Haití se encuentra en un rango “Bajo” al cumplir el 13% de los indicadores.

Destaca el hecho de que el indicador PR-1A-4, que ausulta sobre la existencia de regímenes temporales de medidas excepción en casos de desastre, es cumplido por todos los países.

El indicador PR-1A-1 indaga la existencia de normatividad que establezca una organización inter-institucional en el nivel nacional para estos procesos. Se pudo observar cómo esta condición es cumplida por 10 de los 11 países. Incluso la excepción de Haití (único país que no cumple) se da no porque no exista este tipo de estructura en la práctica, sino porque su respaldo jurídico no se logró alcanzar dadas las crisis políticas que ha vivido el país. Otro aspecto notable es que únicamente Chile y Jamaica cumplen esta condición con legislaciones aprobadas hace más de tres décadas, lo que apunta hacia un carácter relativamente moderno de la normatividad regional en esta materia.

En este sentido, es importante resaltar el caso de Perú, con una moderna legislación de 2010, que establece una estructura institucional exclusiva para los procesos de preparación, respuesta y recuperación: el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). Este marco normativo se basó en una división de responsabilidades institucionales orientado a permitir la concentración de esfuerzos y recursos institucionales en procesos “especializados”, bajo la premisa de que existe incompatibilidad entre los perfiles institucionales orientados a la respuesta y el manejo de la crisis y aquellos orientados al mediano y largo plazo, la planificación y el desarrollo. El enfoque surgió de un análisis que demostró que al tener una única institución responsable, la presión de lo urgente se impone sobre procesos que requieren incidencia política, planificación de mediano y largo plazo e inversión pública entre otros. El establecimiento de funciones exclusivas para el INDECI, en la preparación para la respuesta, busca que esta organización pueda concentrarse en desarrollo de los procesos e instrumentos respectivos. Considerando que el iGOPP revela que la preparación de la respuesta no está entre los procesos más desarrollados en los países estudiados, será importante observar el desarrollo de esta experiencia peruana.

Como ya se indicó, esta fase de la política presenta un nivel de homogeneidad, con niveles de cumplimiento muy similares entre los países. El análisis de los diferentes elementos indagados en los indicadores apunta hacia una normalización en los abordajes, tanto conceptual como organizativo (ver comentario sobre PR-1A-1). Esta situación podría tener su explicación en el hecho de que es el componente de la GRD que ha tenido un planteamiento teórico y práctico común desde los años 1980, principalmente con el impulso de entidades internacionales como OFDA y la OPS.

Sin embargo, existen algunos vacíos visibles: el indicador PR-1A-3 busca la existencia de normas que incluyan la obligatoriedad de protocolos oficiales para la coordinación de operaciones e incidentes. Únicamente la normatividad de Colombia, Costa Rica, Guatemala, Jamaica, México y Perú lo incluyen, esto es, 55% de los países analizados en este informe.

Por otra parte, el indicador PR-1A-7 busca normatividad que incluya la realización de simulaciones y simulacros. Este indicador también tiene un cumplimiento en el 55% de los casos: Chile, Guatemala, Jamaica, México, Panamá y Perú.

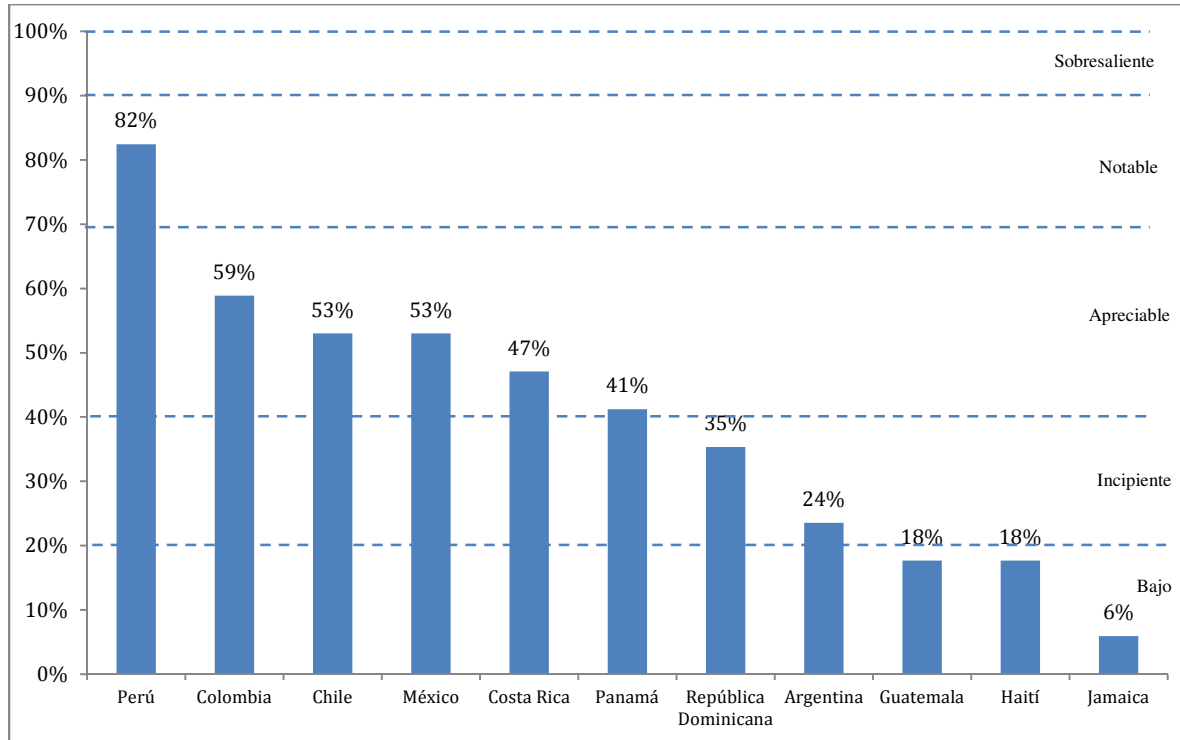
1.2. Definición de responsabilidades sectoriales (PR-1B):

En promedio, la fase de política pública de definición de responsabilidades sectoriales en el componente de preparación de la respuesta (PR-1B), presenta un porcentaje de cumplimiento de las condiciones analizadas del 40%, lo cual lo ubica en el rango “*Incipiente*” según la clasificación del iGOPP. La tabla número 20 y el gráfico 26, presentan el cumplimiento de los indicadores para los 11 países estudiados en relación con el componente de PR y la definición de responsabilidades sectoriales.

Tabla 20: Preparación de la respuesta según la definición de responsabilidades sectoriales. IGOPP Regional.

Perú	82%
Colombia	59%
México	53%
Chile	53%
Costa Rica	47%
Panamá	41%
República Dominicana	35%
Argentina	24%
Guatemala	18%
Haití	18%
Jamaica	6%

Gráfico 26: Preparación de la respuesta según la definición de responsabilidades sectoriales. IGOPP Regional.



Esta fase de la política pública muestra un comportamiento muy diferenciado entre los países estudiados. Si bien las normativas que cubren los preparativos de la respuesta tienen más tiempo de existencia que las que integran los otros componentes de la GRD, es importante observar que aún no existe claridad en el establecimiento de responsabilidades sectoriales. Ningún país alcanza el rango “Sobresaliente” y únicamente Perú, con un 82% de indicadores cumplidos se encuentra en rango “Notable”.

Es importante notar que 15 de las 17 preguntas están dirigidas a normativas sectoriales y solamente 2 a la normatividad expresa en GRD. De tal manera, lo determinante en esta fase de la política no es cuanto reciente sea la ley de gestión de riesgo, sino cuanto las responsabilidades en materia de preparación y continuidad de operaciones han permeado las propias normativas sectoriales. En este sentido es importante observar el caso peruano: su norma expresa en GRD establece explícitamente que los sectores deben establecer sus propios planes de emergencia y contingencia, lo que ha generado una obligatoriedad, aún para aquellos sectores o empresas proveedoras de servicios públicos que no lo tienen en su normatividad específica. Pero también se observa que en la normatividad de 12 de los 17 sectores o prestadores de servicios públicos analizados existe este tipo de criterio. Esta situación muestra una

importante penetración del enfoque de preparación más allá de las entidades nacionales especializadas en GRD.

En lo regional, se puede observar como los sectores agricultura y salud en un 72% de países cumplen con el indicador, lo que muestra un mayor grado de integración de responsabilidades en ambos sectores. Los sectores de turismo y energía aparecen como los de menor cumplimiento en los países, con únicamente un país que cumple para cada uno de los sectores: Perú en el caso de turismo y México en el caso de Energía.

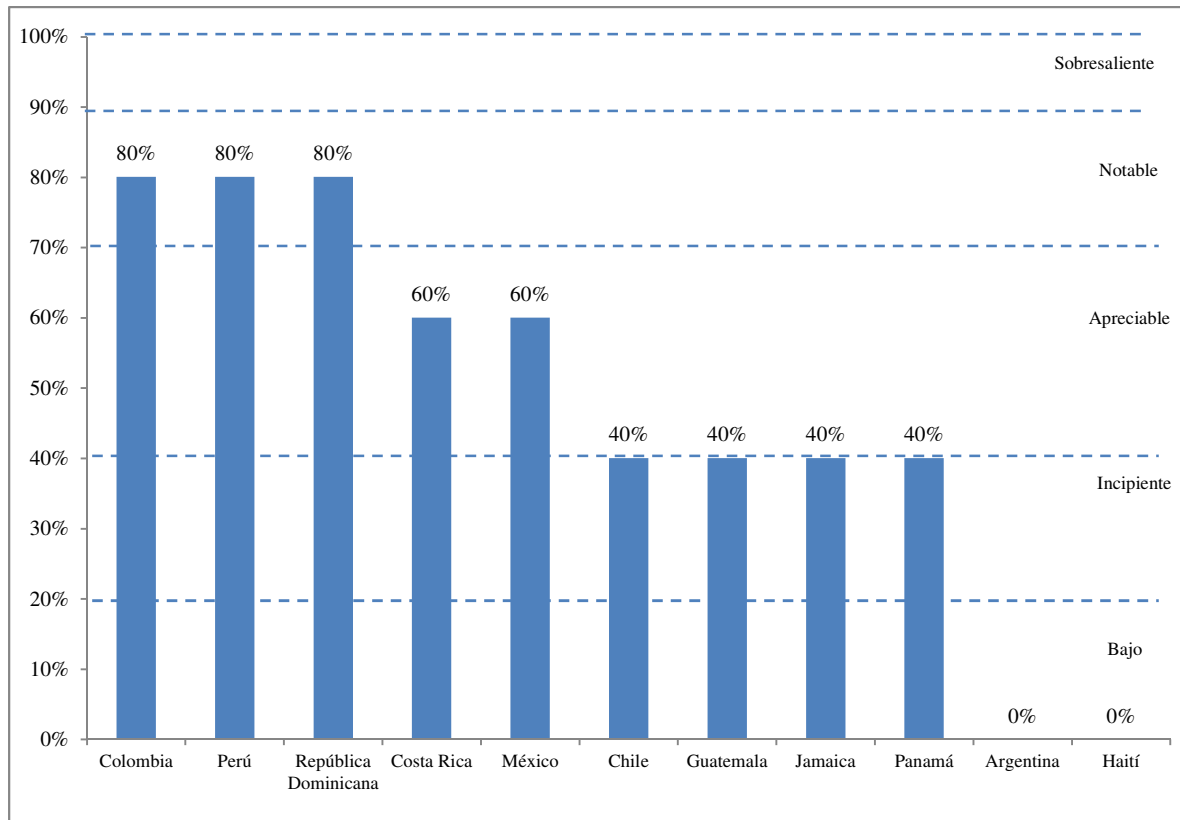
1.3. Definición de responsabilidades territoriales (PR-1C):

En promedio, la fase de política pública de Definición de responsabilidades territoriales en el componente de Preparación de la respuesta (PR-1C), presenta un porcentaje de cumplimiento de las condiciones analizadas del 47%, lo cual lo ubica en el rango “*apreciable*” según la clasificación del iGOPP. La tabla número 21 y el gráfico 27, presentan el cumplimiento de los indicadores para los 11 países estudiados en relación con el componente de PR y la definición de responsabilidades territoriales.

Tabla 21: Preparación de la respuesta según la definición de responsabilidades territoriales. IGOPP Regional.

Perú	80%
Colombia	80%
República Dominicana	80%
Costa Rica	60%
México	60%
Chile	40%
Guatemala	40%
Jamaica	40%
Panamá	40%
Argentina	0%
Haití	0%

Gráfico 27: Preparación de la respuesta según la definición de responsabilidades territoriales. IGOPP Regional.



Esta fase de la política es analizada con cinco indicadores, de los cuales tres están dirigidos a la normatividad expresa de la gestión del riesgo y dos a la normatividad territorial en sí misma. Se observa

que Colombia, Perú y República Dominicana cumplen un 80% de los indicadores, con lo cual se ubican en el rango “Notable”, mientras que Costa Rica y México están en rango “Apreciable” ambos con un 60% de indicadores cumplidos.

En nueve de los países existen instancias formales de coordinación de las operaciones de emergencias en el nivel territorial. Las excepciones se encuentran en Argentina, Jamaica y Haití.

Los marcos normativos de Colombia, México, Perú y República Dominicana establecen criterios de asistencia subsidiaria entre diferentes niveles de gobierno, lo cual se considera una buena práctica en estos temas. Otro aspecto que es considerado una buena práctica y un valor agregado en la normatividad es la habilitación a las Unidades de Gestión Territorial para utilizar sus recursos fuera de su jurisdicción, como asistencia solidaria; este indicador es cumplido en Colombia y Costa Rica.

Por su parte, Argentina y Haití no cumplen con ninguno de los indicadores establecidos. Siendo un país federal, llama la atención esta ausencia de normativa en el caso Argentino, sobre todo porque su perfil de impacto de desastres implica un menor involucramiento de las instancia nacional/federal y una acción concentrada en lo local y ejecutada por autoridades provinciales y municipales.

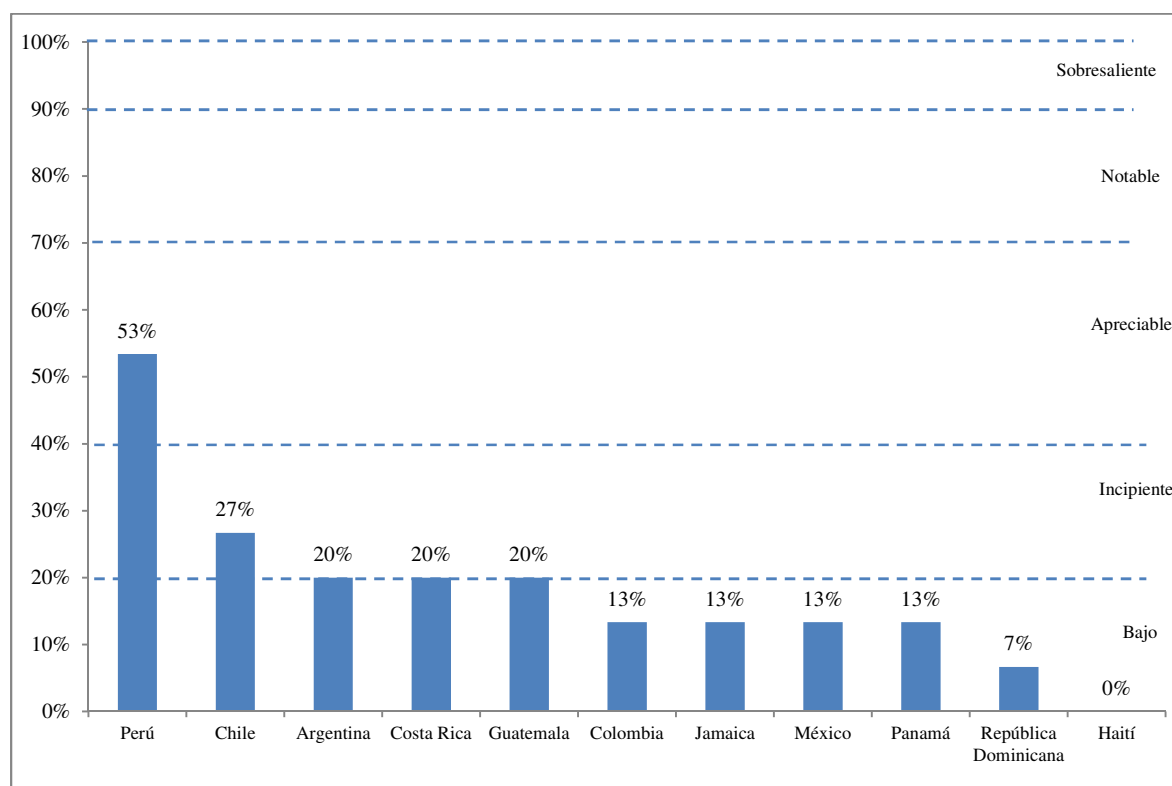
2. Implementación de la política - Evidencias de progreso en la implementación (PR-2):

En promedio, la fase de política pública de implementación de la política – evidencias del progreso en la implementación en el componente de preparación de la respuesta (PR-2), presenta un porcentaje de cumplimiento de las condiciones analizadas del 18%, lo cual lo ubica en el rango “bajo” según la clasificación del iGOPP. La tabla número 22 y el gráfico 28, presentan el cumplimiento de los indicadores para los 11 países estudiados en relación con el componente de PR y las evidencias de progreso en la implementación.

Tabla 22: Preparación de la respuesta según evidencias de progreso en la implementación. IGOPP Regional.

Perú	53%
Chile	27%
Costa Rica	20%
Guatemala	20%
Argentina	20%
Colombia	13%
México	13%
Jamaica	13%
Panamá	13%
República Dominicana	7%
Haití	0%

Gráfico 28: Preparación de la respuesta según evidencias de progreso en la implementación. IGOPP Regional.



Continuando con la tendencia general, esta fase de la política en el componente de Preparación de la Respuesta muestra el nivel más bajo de cumplimiento de indicadores. El nivel más alto lo tiene Perú, con un 53% que lo coloca en el rango “Apreciable”, mientras que 6 países se ubican en rango “Bajo”: Colombia, México, Jamaica y Panamá con un 13%, República Dominicana con un 7% y Haití con 0%.

Todos los países, con la excepción de República Dominicana y Haití, cumplen con el primer indicador (PR-2-1), que indaga sobre la asignación de recursos para la coordinación a las entidades encargadas de la preparación de la respuesta. Similar situación se encuentra en el indicador que indaga sobre la asignación de recursos a los cuerpos de bomberos (PR-2-2), ya que éste se cumple en ocho de los 11 países. Con respecto a este último tema es importante destacar el caso de Haití, ya que, a la fecha del levantamiento de la información, el país aún no cuenta con un cuerpo de bomberos.

Dentro de los indicadores específicos de la fase se puede notar como los sectores medio ambiente, transporte, agua y saneamiento y energía no han establecido planes de contingencia o continuidad de operaciones en ninguno de los países estudiados.

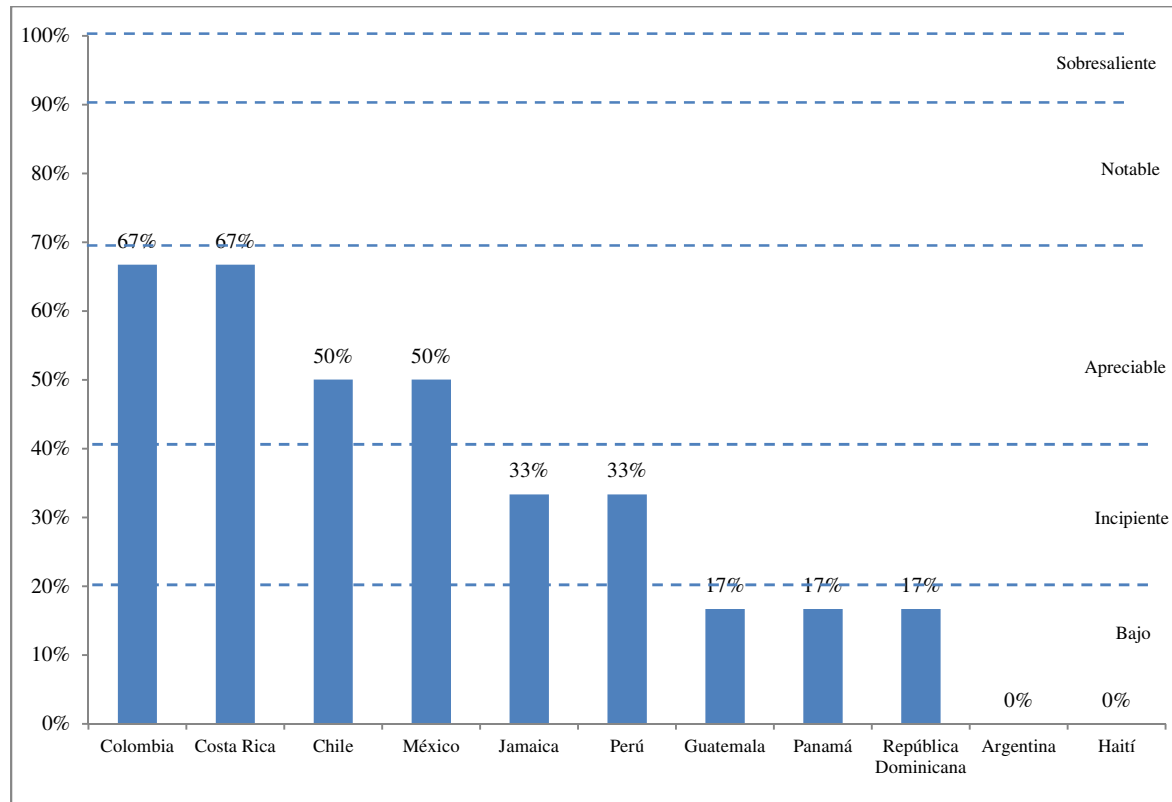
3. Evaluación de la política- Control, rendición de cuentas y participación (PR-3):

En promedio, la fase de política pública de evaluación de la política – control, rendición de cuentas y participación en el componente de preparación de la respuesta (PR-3), presenta un porcentaje de cumplimiento de las condiciones analizadas del 32%, lo cual lo ubica en el rango “incipiente” según la clasificación del iGOPP. La tabla número 22 y el gráfico 29, presentan el cumplimiento de los indicadores para los 11 países estudiados en relación con el componente de PR y el control, rendición de cuentas y participación.

Tabla 23: Preparación de la respuesta según control, rendición de cuentas y participación. IGOPP Regional

Colombia	67%
Costa Rica	67%
México	50%
Chile	50%
Perú	33%
Jamaica	33%
Guatemala	17%
República Dominicana	17%
Panamá	17%
Argentina	0%
Haití	0%

Gráfico 29: Preparación de la respuesta según control, rendición de cuentas y participación. IGOPP Regional.



Al igual que sucede con otros componentes o procesos de la GRD, también en la Preparación para la respuesta existe un nivel poco desarrollado de esta fase en los países. El máximo rango alcanzado es apreciable con Colombia y Costa Rica cumpliendo un 67% de indicadores y Chile y México un 50%. Siete países se encuentran en rangos “Incipiente” y “Bajo”.

En Colombia La Ley 1523 de 2012 ha introducido el “principio participativo” como uno de los conceptos orientadores de la política nacional de GRD y existen una serie de instrumentos de participación ciudadana que son aplicables a la gestión del riesgo de desastres.

Desde el año 2011, en el contexto de la llamada “Ola Invernal” que generó la última declaratoria de desastre de carácter nacional, la participación de la Contraloría General de la República en Colombia ha sido muy activa en cuanto a la evaluación de la gestión del gobierno en estos procesos, específicamente se ha creado un “programa para la vigilancia especial de los recursos para la prevención y atención de desastres”, que es específico para la Emergencia Invernal (Fenómeno la Niña). Asimismo la CGR ha

activado un sistema de “audiencias ciudadanas” que buscan hacer partícipe a los beneficiarios de los procesos de respuesta (y recuperación) en las zonas afectadas por la “ola invernal”.

En Costa Rica se encuentran importantes condiciones con respecto a mecanismos participativos y acciones de control por parte de la Contraloría General de la República. Este ente juega un papel activo y permanente, tanto en el control de la implementación de las acciones de respuesta, como en el del cumplimiento de las funciones de preparación. La actualización del Plan Nacional de Gestión de Riesgo, precisamente se debió a una intervención de la CGR, a partir de una serie de situaciones de desastre (sobre todo en la escala municipal) en las que fueron evidentes los problemas de planificación.

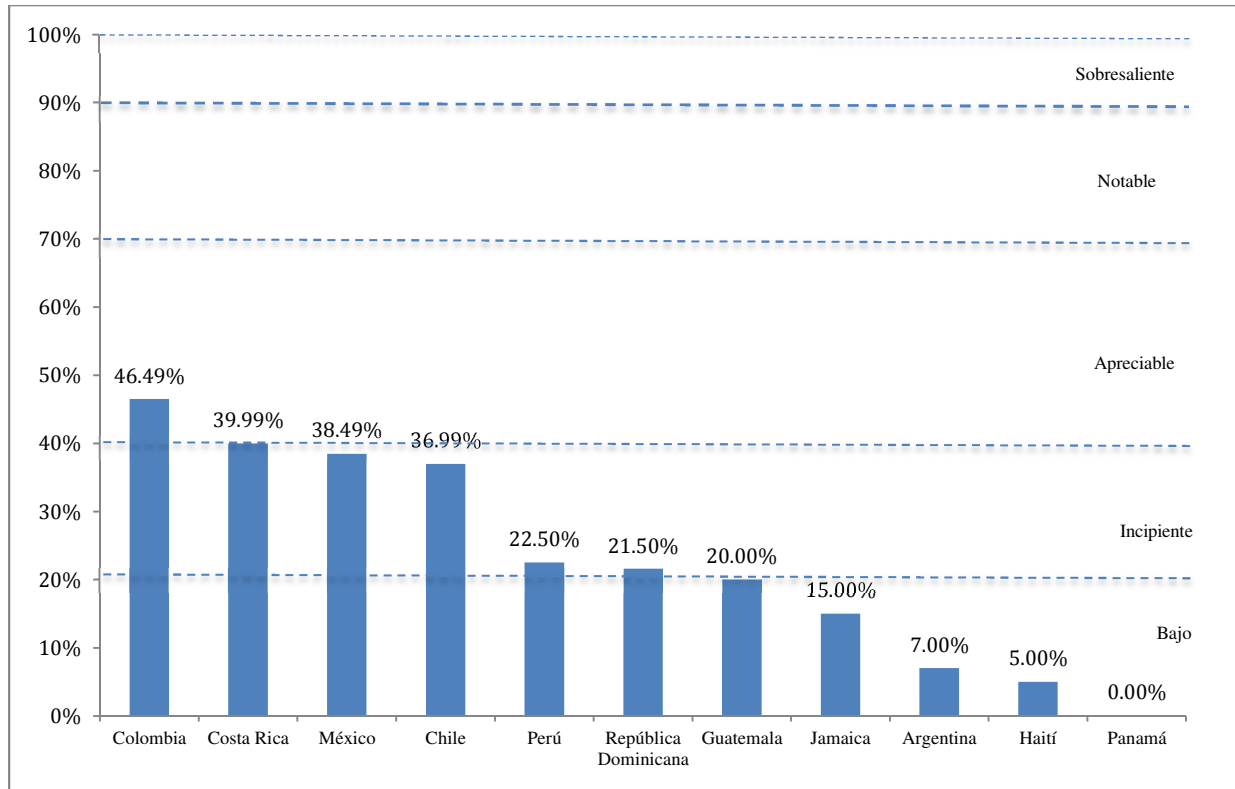
e. Planificación de la recuperación (RC)

El componente de RC a nivel regional muestra un avance general de “incipiente” para el conjunto de los 11 países considerados en este informe, con un 23.59% promedio de cumplimiento de los indicadores, y ubicándose como el componente con el menor porcentaje general de los seis componentes de GRD considerados por el iGOPP.

El país que muestra un mayor porcentaje de cumplimiento de las condiciones evaluadas en este componente es Colombia, con un 46% de cumplimiento, siendo el único país de los analizados que alcanza un nivel de avance “apreciable” para este componente. Cabe destacar que este nivel de avance que muestra Colombia se sustenta por un lado, en la integración del proceso de la recuperación en la Ley 1523 de 2012, la cual se refleja en avances en la articulación general de la política y la definición de responsabilidades territoriales para este componente. De la misma manera, el desarrollo de mecanismos de participación social, control y rendición de cuentas y su incidencia en la evaluación de la política pública contribuyen en forma significativa a los niveles de progreso mostrados por Colombia.

Dentro del nivel “incipiente” se ubican seis países: Costa Rica (39,99%); México (38,49%); Chile (36,99%); Perú (22,50%); República Dominicana (21,50%) y Guatemala (20,00%). Argentina (7,00%) y Haití (5,00%) se ubican en un rango de avance “bajo” de acuerdo al iGOPP, como se muestra en el Gráfico 30.

**Gráfico 30: Planificación de la recuperación.
IGOPP Regional (11 países)**



A continuación, se describen los hallazgos más destacables del análisis del iGOPP para este componente según las tres grandes fases de política pública: 1) Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política; 2) Implementación de la política y 3) Evaluación de la política; en los diferentes niveles contemplados en el iGOPP.

1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política:

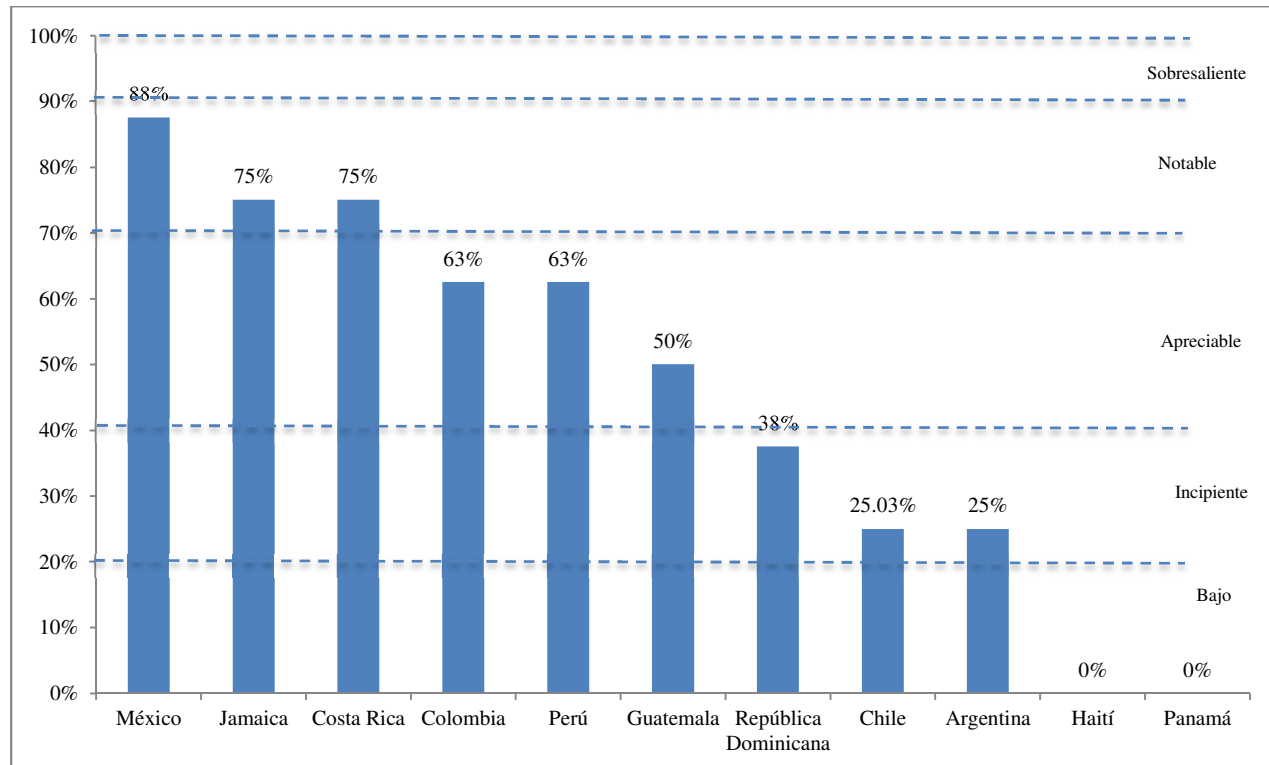
1.1. Coordinación y articulación central de la política (RC-1A):

Tabla 24: Planificación de la recuperación según la coordinación y articulación central de la política. iGOPP Regional (11 países)

México	88%
Jamaica	75%
Costa Rica	75%
Colombia	63%
Perú	63%
Guatemala	50%
República Dominicana	38%
Chile	25%
Argentina	25%
Haití	0%
Panamá	0%

El análisis en conjunto de los 11 países permite ubicar los logros generales del componente RC para esta fase en un nivel “apreciable” (46% de cumplimiento), no obstante se aprecia una heterogeneidad importante en los porcentajes de cumplimiento que muestran los distintos países en los ocho indicadores específicos que incluye el iGOPP para esta fase de política del RC (ver Gráfico 31).

Gráfico 31: Planificación de la recuperación según coordinación y articulación central de la política. iGOPP Regional (11 países)



México alcanza el mayor porcentaje de cumplimiento para esta fase de política (88%), seguido de Jamaica (75%) y Costa Rica (75%), todos ellos ubicados en un nivel “notable” de avance. En el rango de avance “apreciable” se ubican Colombia (63%), Perú (63%) y Guatemala (50%). República Dominicana (38%), Chile (25.03%) y Argentina (25%) se colocan en el nivel “incipiente”, y Haití y Panamá no registran avances para esta fase.

En México la planificación de la recuperación post-desastre ha logrado un desarrollo relativo importante a partir de la definición explícita en Ley General de Protección Civil (2012) de la responsabilidad del Estado ante el proceso de recuperación post-desastre, el establecimiento de esquemas institucionales para su coordinación y, en particular, el mandato para la formulación ex ante de planes de continuidad de negocios. De la misma manera, la existencia de normas y regulaciones operativas detalladas para la implementación del Fondo Nacional de Desastres (FONDEN), están asociadas con estos avances que reporta el iGOPP para el RC-1A en México.

Jamaica también muestra un desarrollo importante a partir de los lineamientos emanados del Plan de Acción Nacional sobre Desastres (*National Disaster Action Plan*), que incluye el desarrollo de planes ex ante para la recuperación post-desastre, y la existencia de un Plan Nacional de Recuperación, que detalla

el marco de responsabilidades para este proceso. En el caso de Costa Rica se destaca la identificación de una responsabilidad de coordinación e implementación en la figura de la Comisión Nacional de Prevención y Atención de Emergencias (CNE), su entidad especializada en el manejo de emergencia, y la incorporación de precisiones relevantes en la normativa, como la recuperación de medios de vida como uno de los procesos a abordar en el post-impacto, así como la responsabilidad de realizar planificación ex-ante de la recuperación y la incluir la duración del período de transición entre la respuesta y la recuperación.

En general, los avances regionales más notorios para la fase RC-1A están relacionados con la identificación a nivel de la normatividad nacional de GRD de las responsabilidades para el proceso de recuperación post-desastre, donde 9 de los 11 países cumplen con esta condición, y la identificación la recuperación de medios de vida como un propósito de este proceso (se cumple en 6 de los 11 países).

Por otro lado, los desafíos más importantes a nivel regional para la fase RC-1A están relacionados con el desarrollo de normatividad que ordene la formulación ex ante de planes de recuperación post desastre, donde solo México, Jamaica y Costa Rica muestran avances, y con la definición de consideraciones de la temporalidad del proceso, como la duración del periodo en que se deben reparar o reconstruir las viviendas afectadas (solo México y Costa Rica cumplen con esta condición), y la duración de la etapa en que se apoyará el restablecimiento de los medios de vida, durante la transición entre la respuesta y la reconstrucción (condición ausente de acuerdo al iGOPP en la normativa de todos los países analizados).

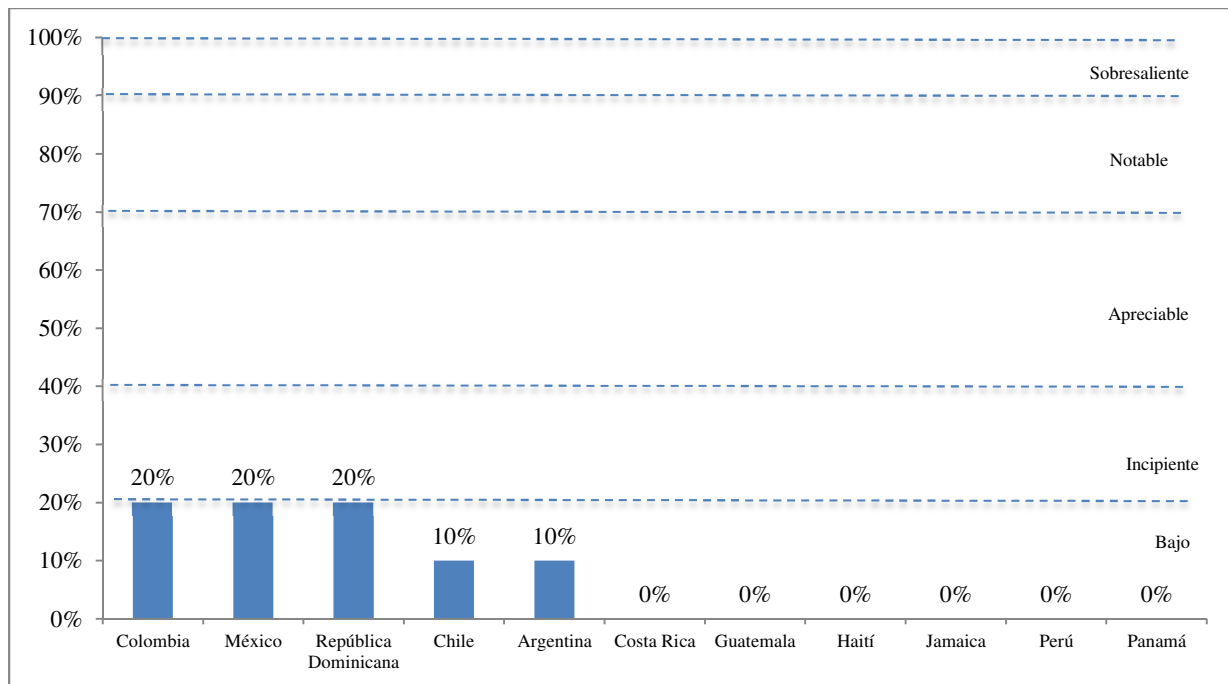
1.2. Definición de responsabilidades sectoriales (RC-1B):

Tabla 25: Planificación de la recuperación según la definición de responsabilidades sectoriales. iGOPP Regional (11 países)

Colombia	20%
México	20%
República Dominicana	20%
Chile	10%
Argentina	10%
Costa Rica	0%
Guatemala	0%
Haití	0%
Jamaica	0%
Perú	0%
Panamá	0%

El análisis en conjunto de los 11 países para esta fase de política muestra un avance general “bajo” con un 7% de cumplimiento promedio de los indicadores del RC-1B, y en este caso, con porcentajes de cumplimiento similares entre la mayoría de los países, como se puede visualizar en el Gráfico 32, donde solo cinco países muestran algunos avances en la definición de responsabilidades sectoriales para este componente.

Gráfico 32: Planificación de la recuperación según la definición de responsabilidades sectoriales iGOPP Regional (11 países)



Solo en las aplicaciones del iGOPP para Colombia, México, República Dominicana, Argentina y Chile y se ha podido verificar avances normativos sectores en relación al componente RC para uno o dos sectores de los diez sectores analizados por el iGOPP.

Se puede apreciar que el sector que muestra más avances en la identificación de responsabilidades para el componente RC es el sector agropecuario, donde iGOPP verifica avances en Argentina, Colombia y México. El sector educación también muestra avances normativos con el componente RC en dos países (Colombia y México). En el caso del sector educación en México, se destaca los mandatos explícitos que establece la Ley General de Infraestructura Física Educativa de 2008 para el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa (INFE) en relación al proceso de reconstrucción.

De la misma manera, en Colombia, se destaca la generación de directivas específicas en el año 2009 sobre la "continuidad de la prestación del servicio educativo en situaciones de emergencia", que incluyen la identificación *ex ante* mecanismos para financiar proyectos que permitan restablecer el funcionamiento básico de instituciones educativas.

El iGOPP también revela avances normativos más dispersos por países en los sectores salud (República Dominicana), telecomunicaciones (Chile), transporte (Colombia) y vivienda (México). Cabe mencionar el caso del sector transporte en Colombia, donde existen mandatos normativos muy específicos para el Instituto Nacional de Vías (INVIAS), que han impulsado el desarrollo de procedimientos y protocolos "ex ante" para la recuperación (rehabilitación y reconstrucción) de desastres en época de lluvias.

El iGOPP no encontró evidencias de avances para este componente en la normativa de los sectores de ambiente, turismo, energía y agua y saneamiento en ninguno de los países analizados. Estos hallazgos sugieren que la identificación de responsabilidades sectoriales para el componente RC es uno de los desafíos importantes a tener en cuenta en los procesos de reforma de políticas públicas relacionados con la GRD en la región.

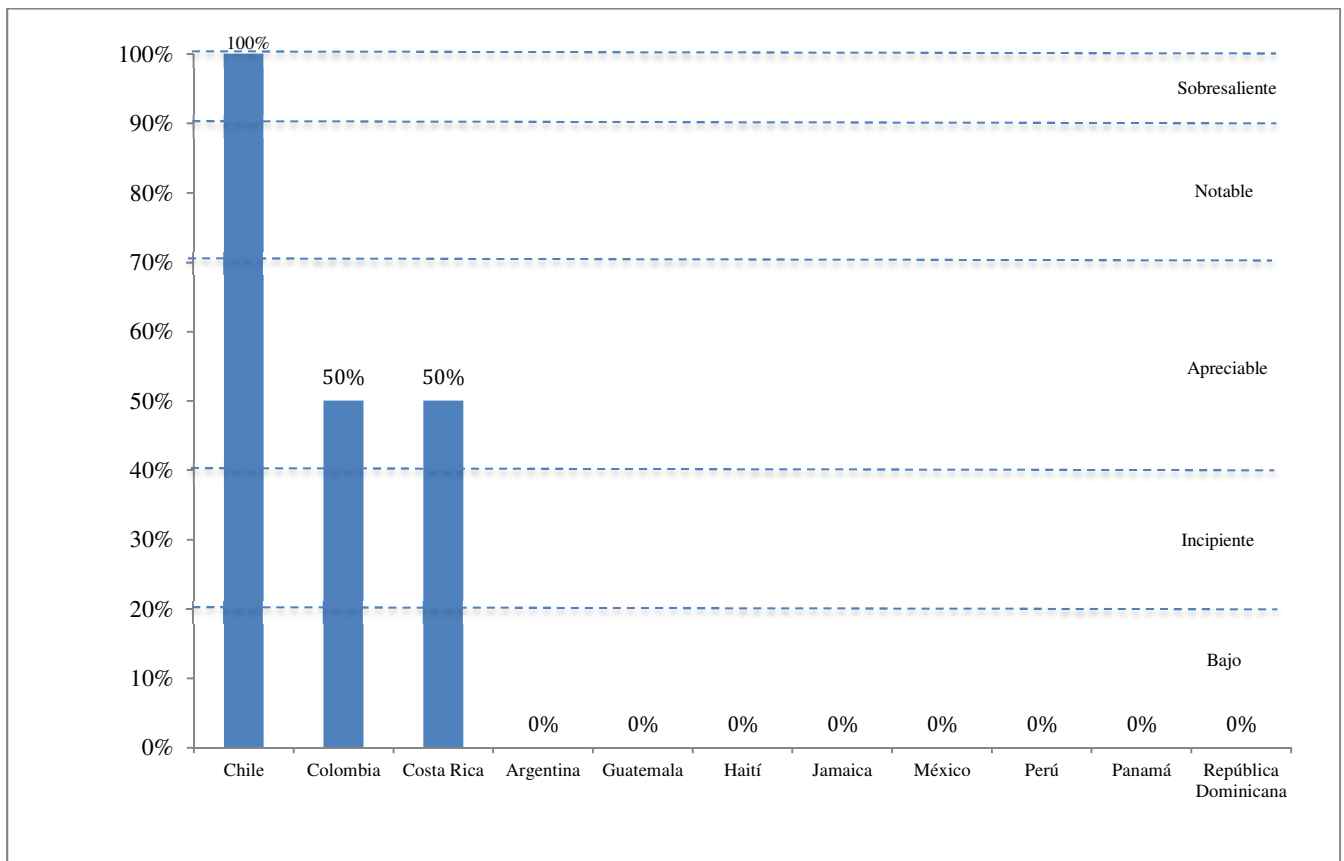
1.3. Definición de responsabilidades territoriales (RC-IC):

Tabla 26: Planificación de la recuperación según la definición de responsabilidades territoriales. iGOPP Regional (11 países)

Chile	100%
Colombia	50%
Costa Rica	50%
Argentina	0%
Guatemala	0%
Haití	0%
Jamaica	0%
México	0%
Perú	0%
Panamá	0%
República Dominicana	0%

En esta fase de política, el conjunto de países analizados muestra un avance general del 18%, ubicándose dentro del rango calificado como “bajo” por el iGOPP. Los aportes diferenciales de los 11 países analizados por el iGOPP se muestran en el Gráfico 33, donde se aprecia que solo tres países muestran avances en los dos indicadores específicos que se incluyen en el análisis de esta fase de políticas del RC.

Gráfico 33: Planificación de la recuperación según la definición de responsabilidades territoriales. iGOPP Regional (11 países)



En cuanto a la definición de responsabilidades territoriales para el componente RC, solo en el caso de Chile el iGOPP pudo verificar que se cumplen las condiciones relacionadas con los dos indicadores analizados para esta fase de política. En ese sentido, Chile es el único país donde el iGOPP ha podido verificar que existe normatividad que regula la evaluación, revisión o actualización de planes de desarrollo después de ocurrido un desastre en las unidades de gestión territorial afectadas: la Ley N° 16282, Ministerio de Hacienda (1965), que fija disposiciones para casos de sismos o catástrofes, establece que las instancias de planificación del país presentar “planes de desarrollo” para las regiones afectadas por sismos.

Por otro lado, Colombia y Costa Rica se suman a Chile, como los países donde el iGOPP ha verificado la existencia de normatividad que regule la evaluación, revisión o actualización de planes de ordenamiento territorial después de ocurrido un desastre en las unidades de gestión territorial afectadas. En el caso de Colombia, existe normativa desde 2004 que establece como una de las razones excepcionales para la revisión de los Planes de Ordenamientos Territorial “la declaratoria de desastre o calamidad por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico”. En Costa Rica, el marco normativo de GRD contempla en su reglamentación (2007) que de existir un plan regulador municipal en los cantones afectados, se realicen recomendaciones sobre “uso de la tierra y otras regulaciones relativas a la prevención de futuros desastres, las cuales se incorporarán como una actualización de dicho instrumento jurídico.”

Cabe destacar que en muchos países de la región los procesos normativos relacionado son el ordenamiento territorial son muy incipientes, lo cual limita el cumplimiento de indicadores tan específicos como los que plantea el iGOPP para este componente. Por otro lado, también se da el caso de países como Argentina que no poseen normatividad nacional que determine la planificación del desarrollo local y sus procedimientos administrativos, y que son las provincias las que cuentan con normatividad en materia de Ordenamiento Territorial que integre consideraciones sobre el riesgo de desastres. Esto también constituye una limitante en la medida que se debe verificar el cumplimiento en todas las provincias del país para una valoración positiva del indicador.

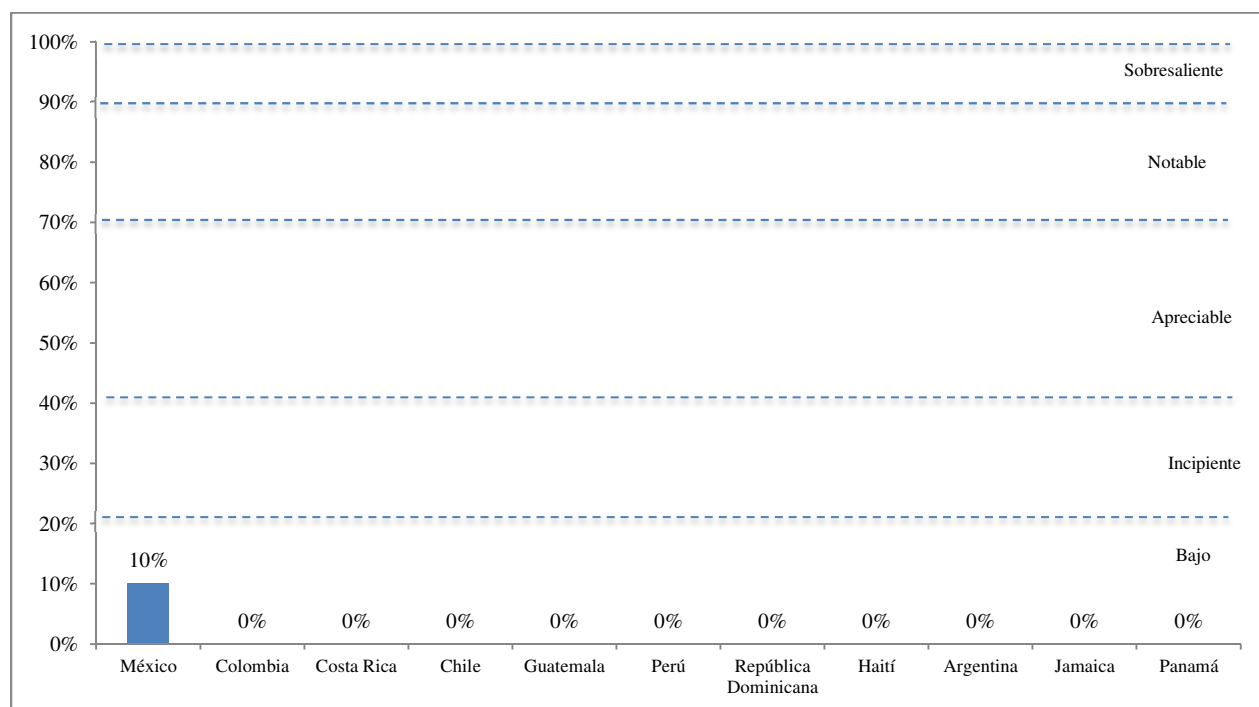
2. Implementación de la política- Evidencias de progreso en la implementación (RC-2):

Tabla 27: Planificación de la recuperación según evidencias de progreso en la implementación. iGOPP Regional (11 países)

México	10%
Chile	0%
Colombia	0%
Costa Rica	0%
Argentina	0%
Guatemala	0%
Haití	0%
Jamaica	0%
Perú	0%
Panamá	0%
República Dominicana	0%

El análisis conjunto de los 11 países donde se aplicó el iGOPP muestra que no se encontraron evidencias de progreso en la implementación del componente RC, a excepción de un país (México), donde se alcanza un 10% de cumplimiento de los indicadores específicos para esta fase de política (ver Gráfico 34).

Gráfico 34: Planificación de la recuperación según evidencias de progreso en la implementación. iGOPP Regional (11 países)



La ausencia de avances en términos de evidencias de progreso en la implementación de la planificación de la recuperación post-desastre que revela el iGOPP en el conjunto de países analizados refleja en general la poca penetración en la normatividad sectorial de los aspectos relacionados con este componente, que ya fue analizado previamente. El iGOPP solo pudo corroborar en el caso de México la existencia de un plan formulado de forma ex ante durante los últimos 5 años, para orientar las acciones de recuperación post-desastre para el caso del sector salud. El Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS) generó en 2011 un Plan Institucional frente a Emergencias y Desastres, que contempla tres fases de la planeación y tres niveles distintos: nacional (considerado como estratégico), estatal (táctico) y municipal (operativo). Una de las fases consideradas es el proceso de recuperación, donde se tiene en cuenta las amenazas que puedan afectar la organización hasta la manera en que se iniciará la reconstrucción y la vuelta a la actividad.

Como se mencionó previamente, es evidente que el proceso de planificación post-desastre es relativamente nuevo en la mayoría de los países de la región con lo que su expresión en términos de implementación de la normatividad existente es uno de las grandes frentes a abordar en materia de reformas públicas para la GRD en los próximos años.

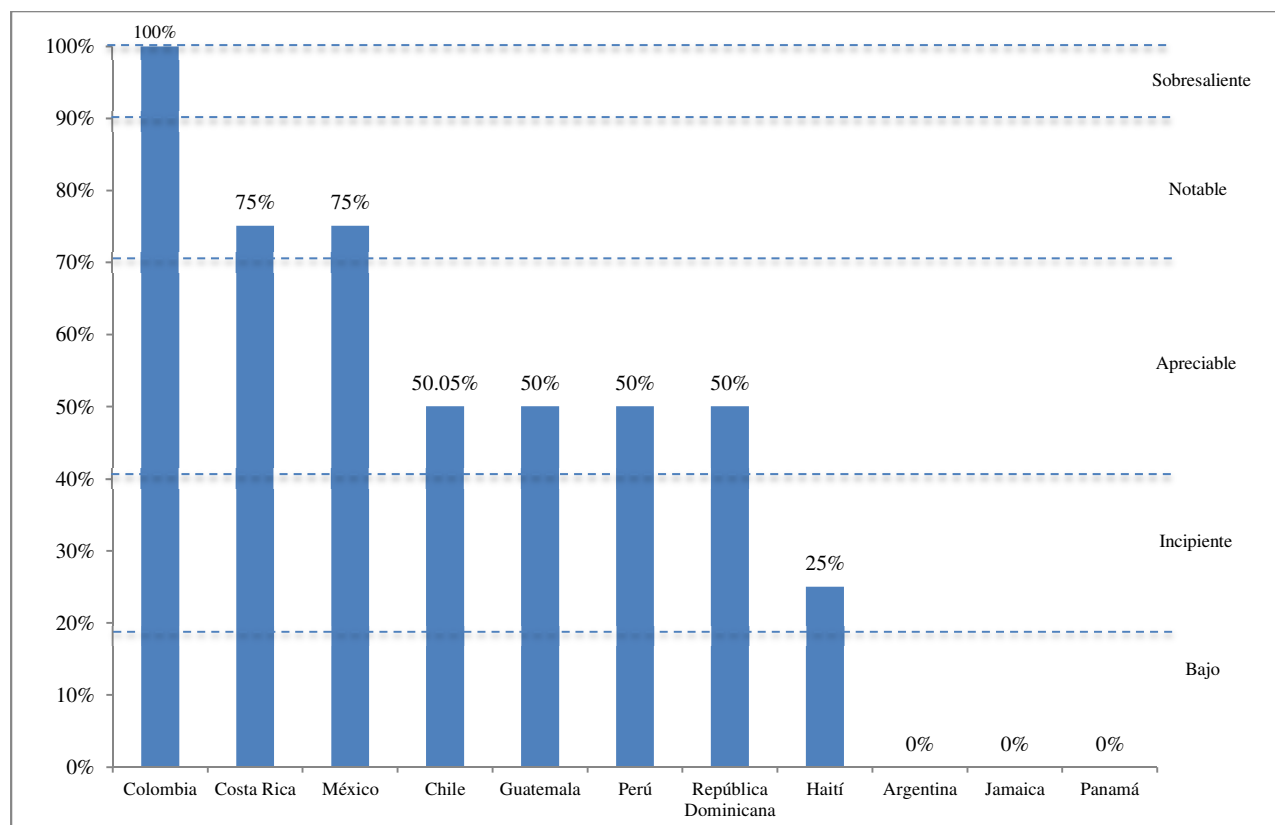
3. Evaluación de la política- Control, rendición de cuentas y participación (RC-3):

Tabla 28: Planificación de la recuperación según el control, la rendición de cuentas y la participación. iGOPP Regional (11 países)

Colombia	100%
Costa Rica	75%
México	75%
Chile	50%
Guatemala	50%
Perú	50%
República Dominicana	50%
Haití	25%
Argentina	0%
Jamaica	0%
Panamá	0%

La fase de “control, rendición de cuentas y participación” presenta un avance general de 46% para el conjunto de los 11 países, considerado como nivel “apreciable” de progreso por el iGOPP, y donde siete de los 11 países analizados muestran avances que caen en los rangos de “apreciable a sobresaliente” (ver Gráfico 35).

Gráfico 35: Planificación de la recuperación según rendición de cuentas y participación. iGOPP Regional (11 países)



Los resultados arrojados por el iGOPP para esta fase de política muestran una presencia de países en cada uno de los diferentes rangos progreso que contempla el iGOPP. Es así que encontramos un país con nivel de “sobresaliente” (Colombia); dos países en el rango de nivel “notable” (Costa Rica y México), cuatro países en un rango apreciable (Chile, Guatemala, Perú y República Dominicana), Haití en un nivel incipiente, y tres países sin avances para esta fase de política (Argentina, Jamaica y Panamá).

Colombia es el único país que alcanza un 100% de cumplimiento para los cuatro indicadores que se analizan para esta fase de política, seguido por México donde el iGOPP encontró evidencia del cumplimiento de 3 los 4 indicadores del RC-3. No obstante, se puede apreciar un avance importante para varios de los países analizados en algunos indicadores en particular. Por ejemplo, se pudo verificar en seis de los once países la existencia de normatividad que establece mecanismos de participación de la sociedad civil o de organizaciones sociales y no gubernamentales en la recuperación post-desastre. Estos progresos son muy variados dependiendo del país, y van desde mecanismos generales habilitados para la participación social y comunitaria en asuntos gubernamentales, como las "Veedurías Ciudadanas" en

Colombia, hasta mecanismos previstos en normativa específica sobre instrumentos financieros, como las Reglas de Operación y los Lineamientos Operativos del FONDEN, en el caso de México. De la misma manera, se revelan progresos en cuanto a la activación de mecanismos de información a la población afectada sobre la recuperación en cinco países de la región (Chile, Colombia, Guatemala, México y Haití).

Por otro lado, solo en cuatro países se encontró evidencia de la existencia de evaluaciones sobre la gestión del gobierno en la recuperación por parte de los entes de control (Colombia Costa Rica, México y Perú), relacionadas con situaciones de emergencia de gran magnitud ocurridas en esos países. Se destaca el caso de Colombia, donde la Contraloría General de la República ha creado un "programa para la vigilancia especial de los recursos para la prevención y atención de desastres", que es específico para la Emergencia Invernal (Fenómeno la Niña). Más allá de los progresos en estos cuatro países, el involucramiento más activo de los entes de control del Estado en las evaluaciones ex post de las acciones del gobierno en la recuperación pos-desastre emerge como uno de los desafíos específicos para el fortalecimiento los procesos de rendición de cuentas relacionados con la recuperación post-desastre.

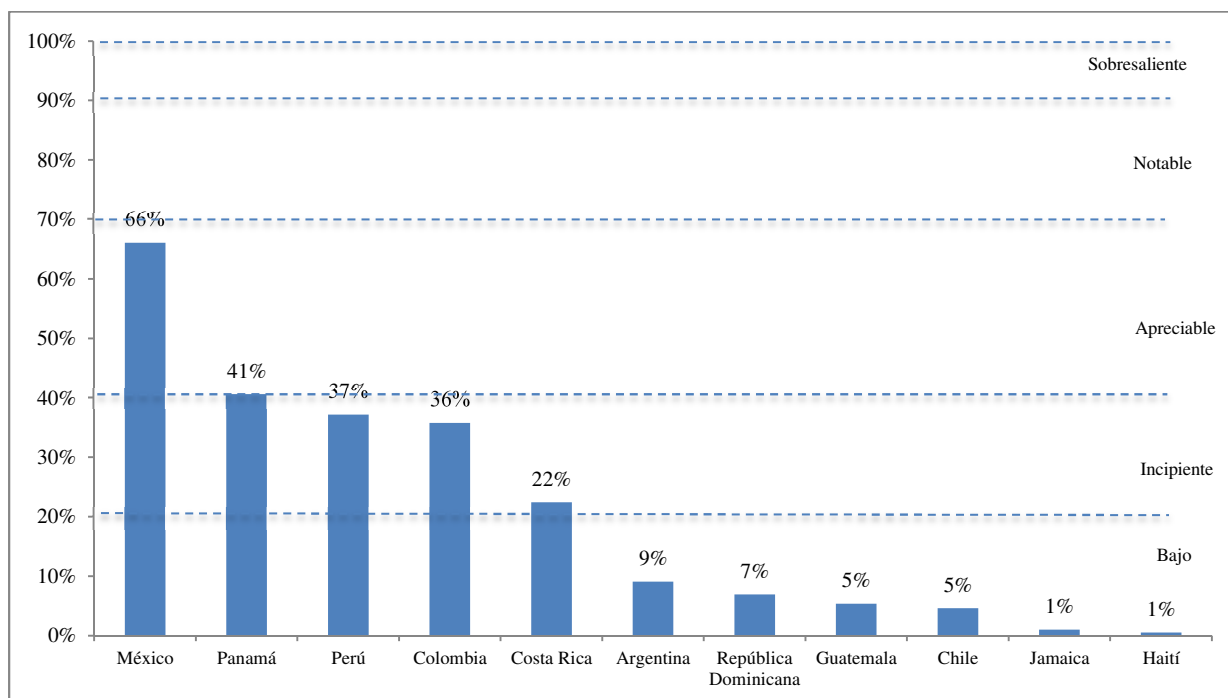
e. Protección financiera (PF):

El componente de PF a nivel regional muestra un avance general “incipiente” para los 11 países considerados, con un 20,87% promedio de cumplimiento de los indicadores específicos de este componente.

El país con el mayor porcentaje de cumplimiento de las condiciones de protección financiera es México con un 66,10%, (nivel apreciable), como consecuencia de tener una estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres que se compone de una combinación óptima de instrumentos de retención (tales como FONDEN) y transferencia del riesgo (tales como la obligatoriedad del aseguramiento de los activos públicos y la implementación de novedosos y variados instrumentos de transferencia del riesgo), los cuales han sido diseñados de acuerdo a los resultados de estudios técnicos de evaluación del riesgo de desastres. La estrategia en mención está soportada en sólido marco legal e institucional que asigna responsables y responsabilidades al respecto, incluyendo el tipo de asistencia a brindar a estados y municipios.

Dentro del nivel “apreciable” también se encuentra Panamá (40,50%). En el nivel “incipiente” se ubican 3 países: Perú (37,17%), Colombia (35,80%) y Costa Rica (22,43%). Dentro del nivel “bajo” se ubican 6 países: Argentina (9,10%), República Dominicana (6,92%), Guatemala (5,38%), Chile (4,01%), Jamaica (1,03%) y Haití (0,51%).

Gráfico 36: Protección Financiera por fases de la Política Pública. iGOPP Regional (11 países)



A continuación, se describen los hallazgos más destacables del análisis del iGOPP para este componente según las tres grandes fases de política pública: 1) Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política; 2) Implementación de la política y 3) Evaluación de la política; en los diferentes niveles contemplados en el iGOPP.

1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política:

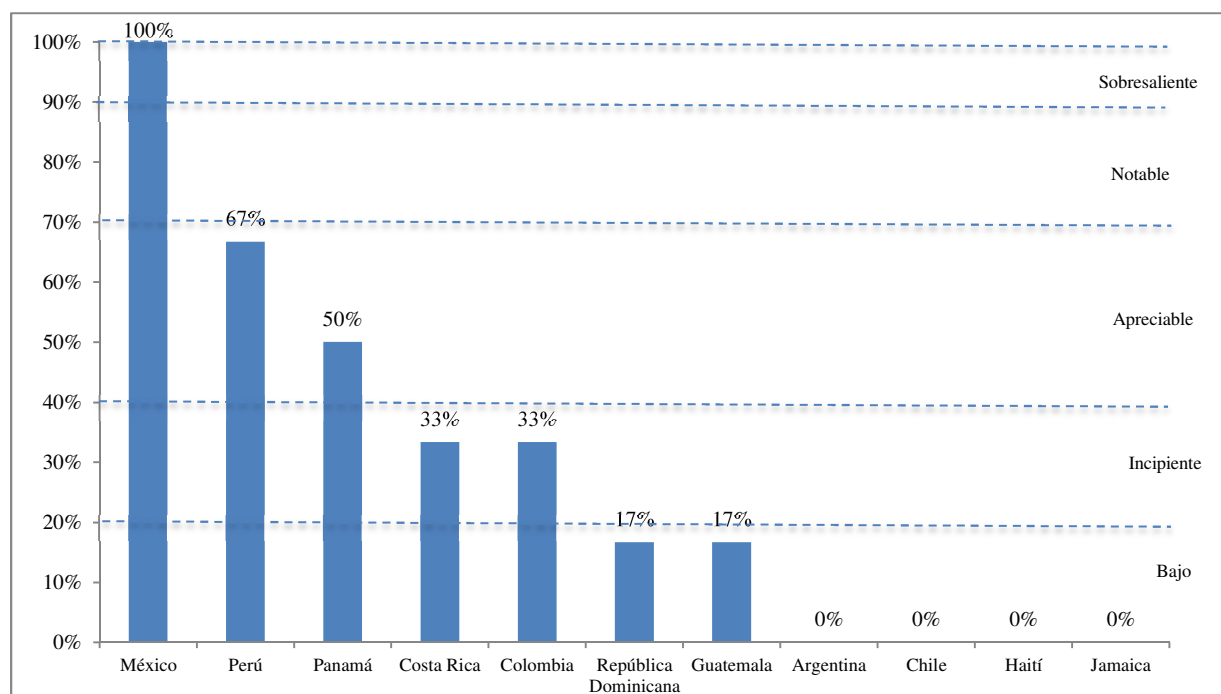
1.1. *Coordinación y articulación central de la política (PF-1A):*

Tabla 29: Protección Financiera según la coordinación y articulación central de la política. iGOPP Regional (11 países)

México	100%
Perú	67%
Panamá	50%
Costa Rica	33%
Colombia	33%
República Dominicana	17%
Guatemala	17%
Argentina	0%
Chile	0%
Haití	0%
Jamaica	0%

La fase de coordinación y articulación central de la política para el componente de PF a nivel regional muestra un avance general “incipiente” para los 11 países considerados, con un 29% promedio de cumplimiento de los indicadores específicos de esta fase.

Gráfico 37: Protección Financiera según la coordinación y articulación central de la política. iGOPP Regional (11 países)



El país con el mayor porcentaje de cumplimiento de la coordinación y articulación central de la política para el componente de PF es México con un 100%, (nivel sobresaliente). Dentro del nivel “apreciable” se encuentran 2 países: Perú (67%) y Panamá (50%). En el nivel “incipiente” se encuentran dos países: Costa Rica (33%) y Colombia (33%). Dentro del nivel “bajo” se encuentran 6 países: República Dominicana (17%), Guatemala (17%), Argentina (0%), Chile (0%), Haití (0%) y Jamaica (0%).

En 6 de los 11 países (Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá y República Dominicana) existen fondos estipulados por la normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres para financiar gastos emergentes en situaciones de desastres. Dos de dichos fondos (Costa Rica y México) tienen asignado un porcentaje anual de recursos. Para el caso de México es importante mencionar que la Ley General de Protección Civil de 2012 es el sustento jurídico, programático y presupuestal del FONDEN.

De otra parte, en 4 países (Colombia, México, Panamá y Perú) existe normatividad que establece la obligatoriedad de formular una estructura de retención y transferencia del riesgo de desastres, lo cual ha contribuido al desarrollo e implementación de una gestión financiera del riesgo de desastres sostenible.

En 3 países (México, Panamá y Perú) existen fondos de desarrollo habilitados para financiar actividades de manejo de desastres, los cuales pueden ser una fuente de recursos para financiar este tipo de actividades.

Solo en México y Perú se encontró que la normatividad exige el empleo de modelos de evaluación probabilística de riesgo para la estimación de reservas para bienes de características homogéneas/uniformes y para bienes de características no homogéneas/especiales. Lo anterior contribuye a que las aseguradoras tengan los recursos necesarios para responder en caso de ocurrencia de un desastre.

Aun cuando para esta fase no hay un avance regional notable, es importante señalar que en 6 países existen fondos estipulados por la normatividad de Gestión del Riesgo de Desastres para financiar gastos emergentes en situaciones de desastres. Uno de los mayores retos regionales es avanzar en la constitución de este tipo de fondos, propendiendo por su sostenibilidad financiera a través de la asignación de un porcentaje anual de recursos. Otros reto es que la estimación de reservas para el sector asegurador esté soportada en modelos de evaluación probabilística de riesgo para los diferentes riesgos a suscribir.

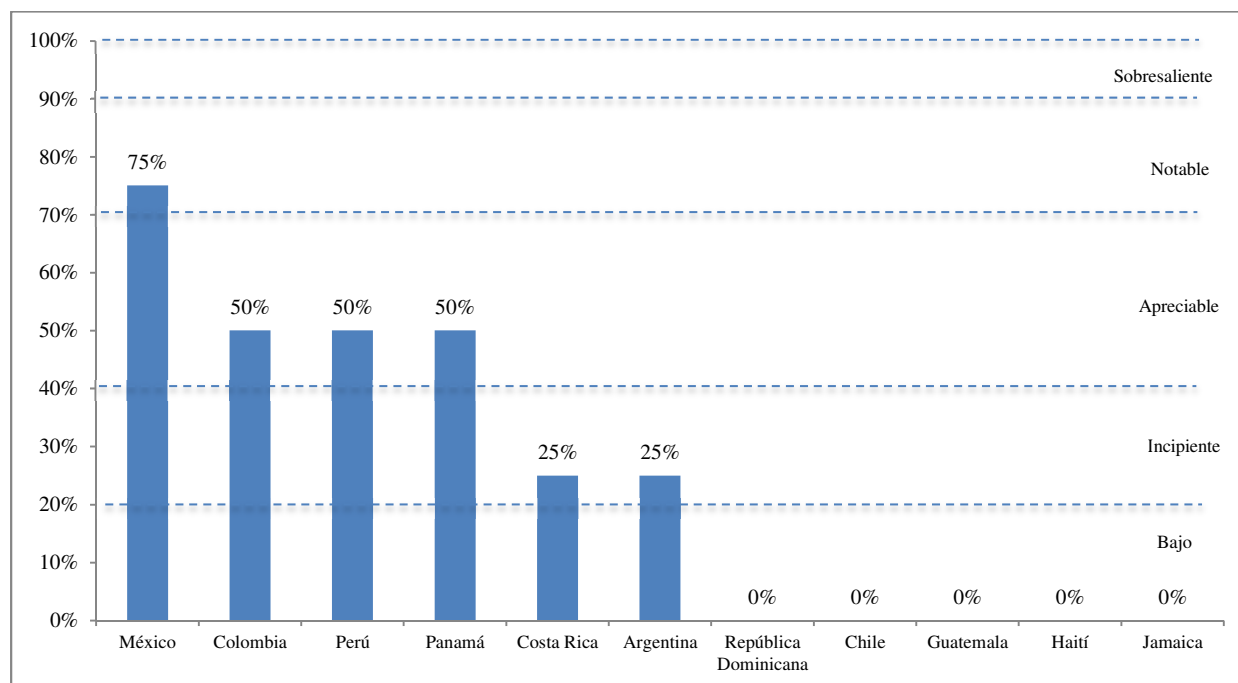
1.2. Definición de responsabilidades sectoriales (PF-1B):

Tabla30: Protección Financiera según la definición de responsabilidades sectoriales. iGOPP Regional (11 países)

México	75%
Colombia	50%
Perú	50%
Panamá	50%
Costa Rica	25%
Argentina	25%
República Dominicana	0%
Chile	0%
Guatemala	0%
Haití	0%
Jamaica	0%

La fase de definición de responsabilidades sectoriales para el componente de PF a nivel regional muestra un avance general “incipiente” para los 11 países considerados, con un 25% promedio de cumplimiento de los indicadores específicos de esta fase.

Gráfico 38: Protección Financiera según la definición de responsabilidades sectoriales. iGOPP Regional (11 países)



El país con el mayor porcentaje de cumplimiento de definición de responsabilidades sectoriales para el componente de PF es México con un 75%, (nivel notable). Dentro del nivel “apreciable” se encuentran 3 países: Colombia (50%), Perú (50%) y Panamá (50%). En el nivel “incipiente” se encuentran 2 países: Costa Rica (25%) y Argentina (25%). Dentro del nivel “bajo” se encuentran 5 países: República Dominicana (0%), Chile (0%), Guatemala (0%), Haití (0%) y Jamaica (0%).

Durante la aplicación del iGOPP se encontró evidencia del establecimiento de la responsabilidad fiscal del estado ante la ocurrencia de desastres en México (Ley General de Protección Civil de 2012) y en Argentina (Ley que crea el Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios). En ese sentido, pocos países han definido el pasivo contingente que deben gestionar y por ende los aspectos que deberían considerar en el diseño e implementación de la gestión financiera del riesgo de desastres.

En 4 de los 11 países (Colombia, México, Panamá y Perú) existe normatividad que asigna competencias al sector Hacienda en materia de protección financiera frente al riesgo de desastres. Cabe mencionar que en 3 de dichos países (Colombia, Panamá y Perú) dicha normatividad es reciente (posterior a 2011).

En 5 de los 11 países (Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Perú) existe normatividad que establece que las entidades sectoriales deben cubrir sus activos públicos. Dicha normatividad está relacionada con normatividad de control interno y de gestión de activos públicos. Este tema es clave pues es la base de la protección financiera de los bienes públicos, los cuales han sido construidos, entre otros, con recursos provenientes de los impuestos pagados por los ciudadanos, por lo cual deberían estar cubiertos.

Solo en Haití existe normatividad (Plan de Desarrollo) sobre incentivos para el aseguramiento de la vivienda de los privados por riesgo de desastres. Ante la ocurrencia de un desastre es conveniente que los privados estén asegurados, para que el Estado pueda destinar mayores recursos a la población más vulnerable y a la recuperación de servicios e infraestructura básica.

En conclusión, para esta fase de política pública no se puede decir que haya un avance regional notable, aunque hay países que muestran un cierto progreso. Los mayores retos regionales son generar normatividad sobre incentivos para el aseguramiento de la vivienda de los privados por riesgo de desastres y definir la responsabilidad fiscal del estado ante la ocurrencia de desastres.

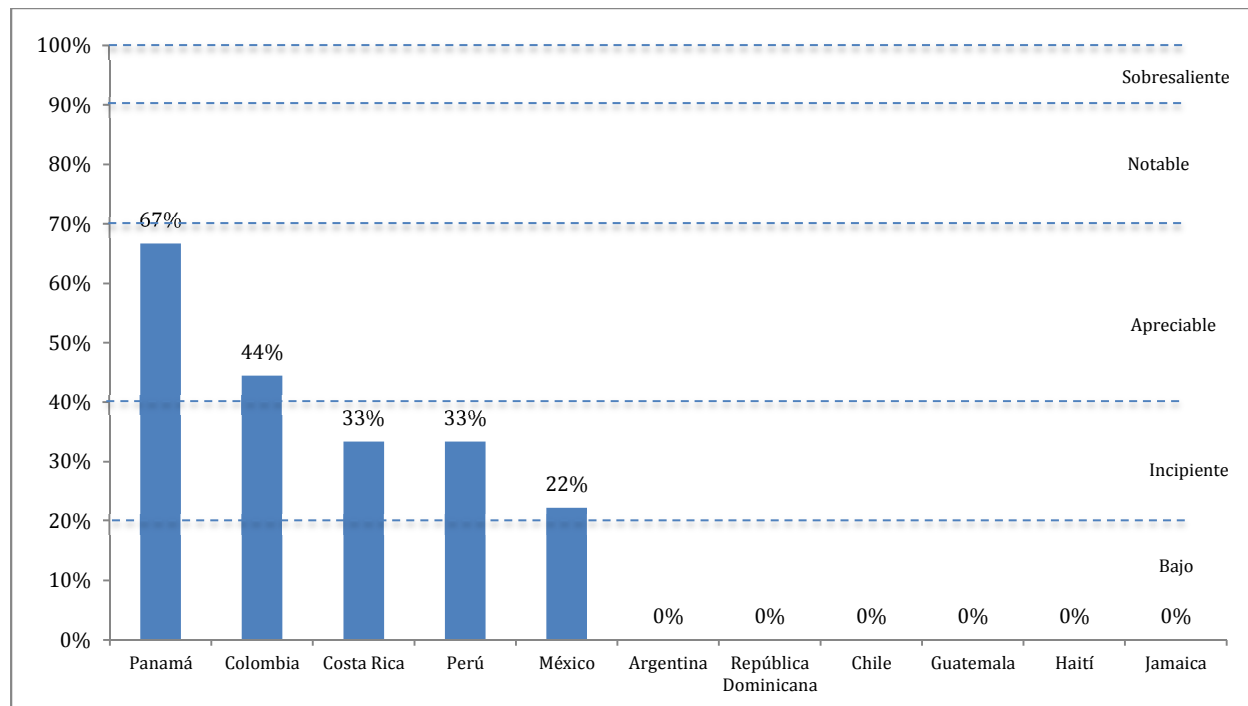
1.3. Definición de responsabilidades territoriales (PF-1C):

Tabla 31: Protección Financiera según la definición de responsabilidades territoriales. iGOPP Regional (11 países)

Panamá	67%
Colombia	44%
Costa Rica	33%
Perú	33%
México	22%
Argentina	0%
República Dominicana	0%
Chile	0%
Guatemala	0%
Haití	0%
Jamaica	0%

La fase de definición de responsabilidades territoriales para el componente de PF a nivel regional muestra un avance general “bajo” para los 11 países considerados, con un 18% promedio de cumplimiento de los indicadores específicos de esta fase.

Gráfico 39 Protección Financiera según la definición de responsabilidades territoriales. iGOPP Regional (11 países)



El país con el mayor porcentaje de cumplimiento de definición de responsabilidades sectoriales para el componente de PF es Panamá con un 67%, (nivel apreciable). Colombia (44%) también se encuentra dentro del nivel “apreciable”. En el nivel incipiente se encuentran Costa Rica (33%), Perú (33%) y México (22%). Dentro del nivel “bajo” se encuentran Argentina (0%), República Dominicana (0%), Chile (0%), Guatemala (0%), Haití (0%) y Jamaica (0%).

En 4 de los 11 países (Colombia, Costa Rica, Panamá y Perú) existe normatividad que establece que las entidades de los niveles territoriales deben cubrir sus activos públicos. Este tema es clave pues es la base de la protección financiera de los bienes públicos, los cuales han sido construidos, entre otros, con recursos provenientes de los impuestos pagados por los ciudadanos, por lo cual deberían estar cubiertos.

Respecto de la normatividad que obliga a la implementación de estructuras de protección financiera ante desastres en ciudades con más de 100 mil habitantes, solo se encontró evidencia de dicha normatividad para Panamá (función asignada a la Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgos del Estado - DICRE). De manera general, las ciudades con más de 100.000 habitantes concentran exposición. En este sentido, se considera conveniente que implementen estructuras de protección financiera ante el riesgo de desastres.

En solo dos de los 11 países (Colombia y México) la ciudad capital del país, donde usualmente se concentra la mayor exposición de activos, cuenta con un fondo habilitado para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades de manejo de desastres. Cabe destacar la experiencia del Distrito Federal de México, donde a través de la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal se establecen tres fondos o instrumentos financieros destinados a las distintas fases de la gestión de los desastres: el FIPDE o Fideicomiso Preventivo de Desastres, el FADE o Fondo de Atención a Desastres y Emergencias (el cual es activado mediante declaratorias de emergencia y desastre, para el otorgamiento de suministros de auxilio y asistencia por la ocurrencia de fenómenos perturbadores y la recuperación de los daños causados por los mismos), el cual cuenta con capacidad de acumulación de recursos, y el FOPDE o Fondo de Prevención de Desastres.

Nuevamente, tampoco para esta fase se puede concluir que haya un avance regional significativo. Los mayores retos regionales son establecer normatividad que obligue a la implementación de estructuras de protección financiera ante desastres en ciudades con más de 100 mil habitantes y generar fondos para el manejo de desastres en la ciudad capital, con capacidad de acumulación de recursos en el tiempo y soportados en una regla óptima de acumulación.

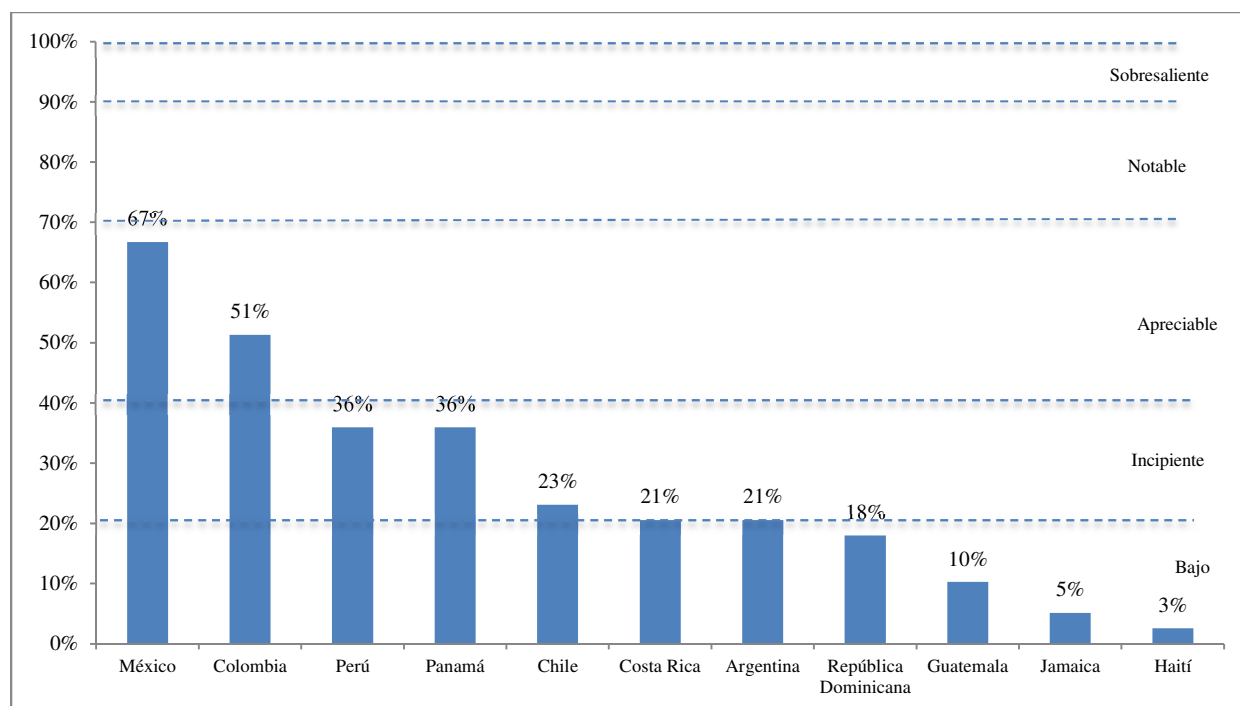
2. Implementación de la política- Evidencias de progreso en la implementación (PF-2):

Tabla 32: Protección Financiera según las evidencias de progreso en la implementación. iGOPP Regional (11 países)

México	67%
Colombia	51%
Perú	36%
Panamá	36%
Chile	23%
Costa Rica	21%
Argentina	21%
República Dominicana	18%
Guatemala	10%
Jamaica	5%
Haití	3%

La fase de definición de avances de progreso en la implementación para el componente de PF a nivel regional muestra un avance general “bajo” para los 11 países considerados, con un 19% promedio de cumplimiento de los indicadores específicos de esta fase.

Gráfico 40: Protección Financiera según las evidencias de progreso en la implementación. iGOPP Regional (11 países)



El país con el mayor porcentaje de cumplimiento de evidencias de progreso en la implementación para el componente de PF es México con un 67%, (nivel apreciable). Colombia (51%) también se encuentra dentro del nivel “apreciable”. En el nivel incipiente se encuentran 5 países: Perú (36%), Panamá (36%), Chile (23%) Costa Rica (21%), y Argentina (21%). Dentro del nivel “bajo” se encuentran 4 países: República Dominicana (18%), Guatemala (10%), Jamaica (5%) y Haití (3%).

Con relación a los instrumentos de retención del riesgo de desastres, 10 de los 11 países (Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Haití) cuentan con fondos que podrían ser empleados para la retención del riesgo de desastres. Cabe mencionar que no todos los fondos son exclusivos para la gestión del riesgo de desastres; algunos son del sector agrícola, tales como el de Argentina, otros son fondos de ahorro o estabilización fiscal (Perú y Panamá) y en el caso de Haití es un fondo de gestión y desarrollo de colectivos territoriales. Cabe destacar el caso de México, donde FONDEN permite atender de manera eficaz y oportuna los daños ocasionados a la infraestructura física pública no asegurable de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal.

De otra parte, en 6 de los países (Argentina, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Perú) los fondos cuentan con capacidad de acumulación de recursos en el tiempo. Sin embargo, ninguno de los fondos está basado en una regla óptima de acumulación.

5 de los 11 países (Colombia, Costa Rica, Panamá, Perú y República Dominicana) tienen líneas de crédito contingente vinculadas con desastres, las cuales permiten acceder a recursos líquidos para cubrir las necesidades apremiantes de financiamiento posterior a la ocurrencia del desastre. Estas líneas de crédito complementan recursos de presupuesto y de los fondos habilitados para el manejo de desastres.

Respecto de los instrumentos de transferencia del riesgo de desastres, aun cuando en 4 de los 11 países (Colombia, Costa Rica, Panamá y Perú) existe normatividad que establece que las entidades de los niveles territoriales deben cubrir sus activos públicos y en 5 de los 11 países (Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Perú) existe normatividad que establece que las entidades sectoriales deben cubrir sus activos públicos, no se encontró evidencia de la existencia de estándares para el aseguramiento de dichos activos.

De otra parte, solo en el caso de México se encontró evidencia de directrices sobre protección financiera frente al riesgo de desastres para las entidades del nivel territorial. La Ley General de Protección Civil de 2012 dispone la obligación de la Coordinación Nacional de Protección Civil, en coordinación con la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de asesorar a los estados en la definición y selección del modelo requerido para la transferencia de riesgos.

De otra parte, ningún país ha estipulado requisitos mínimos para la participación de los agentes aseguradores y reaseguradores en los contratos de seguros y de reaseguros para los bienes de responsabilidad fiscal del Estado.

Solo en dos de los 11 países (Chile y México) se han aprobado estándares para el aseguramiento de las concesiones de al menos un servicio básico o infraestructura crítica en caso de desastres. En Chile, para el caso de la infraestructura, en los pliegos de licitación se establecen las condiciones particulares para su aseguramiento.

En temas de transferencia del riesgo de desastres, cabe destacar el caso de México, donde la Ley General de Protección Civil de 2012 exige que los gobiernos de los estados y del gobierno del Distrito Federal *“contraten seguros y demás instrumentos de administración y transferencia de riesgos para la cobertura de daños causados por un desastre natural en los bienes e infraestructura de sus entidades federativas...”*. Dicha Ley también establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debe asesorar a los estados en la definición y selección del modelo requerido para la transferencia de riesgos. De otra parte, de acuerdo a la normatividad vigente, existe infraestructura crítica a nivel federal que debe ser asegurada; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público apoya estos procesos, a través de la generación de lineamientos a las diferentes dependencias.

Adicionalmente, el país ha sido pionero en la implementación de novedosos y variados instrumentos de transferencia del riesgo. Lo anterior apoyado en la elaboración de estudios de evaluación del riesgo de desastre con métricas probabilistas y técnicas avanzadas para diferentes periodos de retorno. El país cuenta con el R-FONDEN o Sistema de Estimación de Pérdidas para el Riesgo Federal, modelo de evaluación probabilística del riesgo de desastres, que considera los principales activos públicos que cubre el FONDEN y proporciona modelos de posibles daños por desastre a dichos activos.

Con relación a la gestión financiera del riesgo de desastres a nivel de ciudades capital, México, D.F., es la única ciudad capital que cuenta con una estructura de protección financiera en caso de desastres. A nivel del Distrito Federal, la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal dispone la integración, organización, coordinación y funcionamiento del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal. Dicha Ley establece instrumentos financieros destinados a gestionar los distintos procesos de la gestión del

riesgo de desastres: el FIPDE o Fideicomiso Preventivo de Desastres, el FADE o Fondo de Atención a Desastres y Emergencias y el FOPDE o Fondo de Prevención de Desastres. Preocupa que en los otros países, las ciudades capitales que usualmente concentran una buena parte de los activos públicos expuestos a riesgos de la naturaleza no cuenten con estructuras de protección financiera.

Respecto de la existencia de mecanismos de aseguramiento colectivo, los cuales permiten aprovechar los beneficios de gestionar un portafolio diversificado y con una suma asegurable importante, Costa Rica y México cuentan con esquemas de transferencia del riesgo para cubrir de forma colectiva el portafolio de bienes fiscales de al menos un sector. El iGOPP encontró evidencia que la Caja Costarricense de Seguro Social (entidad líder en servicios de salud públicos en Costa Rica) cubre todas sus edificaciones para prestar servicios de salud con una póliza colectiva. En el caso de México, existen pólizas globales para la Secretaría de Educación Pública.

A nivel municipal, en Colombia, las escuelas, establecimientos educativos y edificios de la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá cuentan con un programa de seguros catastróficos.

Respecto de información que permita avanzar en el diseño de estrategias de gestión financiera del riesgo de desastres, 5 países (Colombia, México, Panamá, Perú y República Dominicana) cuentan con estudios de dimensionamiento de necesidades de recursos para cubrir Pérdidas Máximas Probables (PMP) por eventos catastróficos para diferentes periodos de retorno. Solo dos países (Colombia y México) han dimensionado las necesidades de recursos para cubrir anualmente los procesos de respuesta, rehabilitación y reconstrucción ocasionados por eventos menores y frecuentes.

7 de los 11 países (Argentina, Chile, Colombia, Guatemala, México, Panamá y Perú) cuentan con instrumentos financieros diseñados ex ante para incentivar la reactivación económica en áreas afectadas por desastres. Casi todos estos instrumentos están previstos para la recuperación del sector agricultura.

En relación a la existencia de una estructura de protección financiera para el sector agrícola, 6 de los 11 países (Argentina, Chile, Colombia, Guatemala, México, Panamá y Perú) cuentan con dicha estructura. Argentina, Chile y México tienen avances importantes en el desarrollo de estrategias de protección financiera para el sector, pues cuentan con varios instrumentos para dicho propósito.

El único avance regional para el componente de PF lo constituye la existencia generalizada de fondos habilitados para el manejo de desastres. Los mayores retos regionales se relacionan con fortalecer los

mecanismos de retención y transferencia del riesgo y los mecanismos de protección financiera a nivel territorial.

Con relación a los mecanismos para la retención del riesgo de desastres, el mayor reto consiste en establecer una regla óptima de acumulación para los fondos habilitados para el manejo de desastres.

Respecto de los instrumentos de transferencia del riesgo de desastres, los mayores retos consisten en desarrollar estándares para el aseguramiento de edificaciones públicas y de concesiones, así como el desarrollo de directrices sobre protección financiera para las entidades del nivel territorial. También, es un reto el desarrollo de mecanismos de transferencia colectiva del riesgo para cubrir portafolios de bienes fiscales.

Adicionalmente, respecto del fortalecimiento de información para apoyar los procesos de protección financiera, se requiere dimensionar las necesidades de recursos para cubrir anualmente los procesos de respuesta, rehabilitación y reconstrucción ocasionados por eventos menores y frecuentes.

Con relación a los mecanismos de protección financiera a nivel territorial, los mayores retos consisten en que las ciudades capitales cuente con esquemas de protección financiera en caso de desastres y que generen instrumentos para la transferencia del riesgo de desastres para los portafolios de bienes de bajo su responsabilidad fiscal.

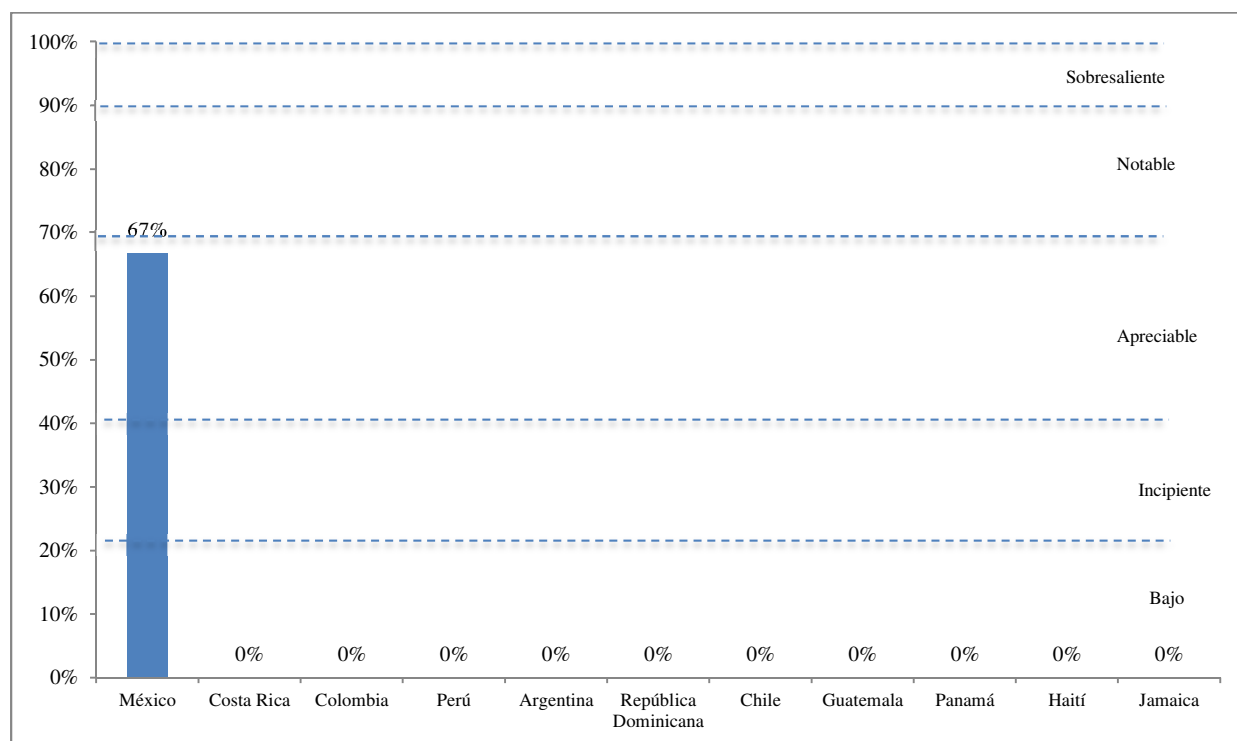
3. Evaluación de la política: Control, rendición de cuentas y participación (PF-3):

Tabla 33: Protección Financiera según el control, la rendición de cuentas y la participación. iGOPP Regional (11 países)

México	67%
Costa Rica	0%
Colombia	0%
Perú	0%
Argentina	0%
República Dominicana	0%
Chile	0%
Guatemala	0%
Panamá	0%
Haití	0%
Jamaica	0%

La fase de control, rendición de cuentas y participación para el componente de PF a nivel regional muestra un avance general “bajo” para los 11 países considerados, con un 19% promedio de cumplimiento de los indicadores específicos de esta fase.

Gráfico 41: Protección Financiera según el control, la rendición de cuentas y la participación. iGOPP Regional (11 países)



El único país en donde hay cumplimiento de algunos de los indicadores de control, rendición de cuentas y participación para el componente de PF es México con un 67%, (nivel apreciable).

El iGOPP revela la ausencia de control, rendición de cuentas y participación sobre la normativa existente sobre mecanismos de protección financiera en casi todos los países. Sólo en México se evidencia la existencia de evaluaciones sobre la aplicación de los procesos de protección financiera en el país, debido a que para poder sacar al mercado nuevos instrumentos financieros la Unidad de Seguros de la Secretaría de Hacienda realiza una evaluación de todo el esquema. De otra parte, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, para efectos de modificar la Circular Única de Seguros, en 2012 realizó actualizaciones al estudio técnico para el cálculo de la prima de riesgo y la pérdida máxima probable de los seguros de terremoto.

Para esta fase se observa una práctica ausencia de avance regional. Los mayores retos regionales son que el ente de control realice evaluaciones al cumplimiento de la normativa existente sobre mecanismos de protección financiera, que el área de Hacienda realice evaluaciones sobre la aplicación de los procesos de protección financiera en el país y que el ente rector del sector asegurador realice evaluaciones sobre el uso de modelos de evaluación probabilista del riesgo en la estimación de reservas. Cabe mencionar que estos retos dependen de la generación de normatividad que soporte las acciones propuestas.

IV. Conclusiones

En promedio, el resultado de la aplicación del iGOPP en los 11 países revela un cumplimiento del 34,81% de las condiciones de gobernabilidad, considerado dentro del rango “*incipiente*” dentro la clasificación propuesta por este índice. El valor obtenido indica que, en general, si bien los países analizados cuentan con algunos avances importantes en el establecimiento de condiciones normativas y presupuestales para implementar procesos de gestión del riesgo de desastres, todavía hay mucho espacio de mejora, consolidación y fortalecimiento de la gobernabilidad para la GRD.

Cuatro países se ubican en el rango *apreciable*: México (62,21%), Colombia (58,10%), Perú (51,66%) y Costa Rica (50,10%). Éstos se caracterizan por tener un marco normativo específico para la gestión del riesgo de desastres acompañado de una serie de normatividad *habilitadora*, tanto a nivel sectorial como territorial que facilitan la implementación de las acciones previstas en gestión del riesgo de desastres. Adicionalmente, estos 4 países cuentan con evidencias en la implementación de las actividades de GRD tanto en lo sectorial como en lo territorial. Este grupo de países presenta condiciones favorables para la consolidación del marco normativo y para la implementación de programas y proyectos de inversión tendientes a la reducción del riesgo que puedan aprovechar las condiciones de gobernabilidad existentes.

Por su parte, de los 5 países ubicados en el rango *incipiente*, 3 cuentan con normatividad que aborda procesos de la gestión del riesgo: Panamá (32,93%), República Dominicana (27,59%) y Guatemala (25,52%), pero presentan ausencias en materia de normatividad *habilitadora*, especialmente a nivel de definición de responsabilidades sectoriales y territoriales en materia de gestión del riesgo de desastres. Los otros dos países de este grupo, Chile (28,57%) y Argentina (20,97%), cuentan con una normatividad centrada fundamentalmente en las acciones de manejo de emergencias y protección civil. Este grupo de 5 países, junto con Jamaica (17,19%), presentan condiciones favorables para implementar procesos de modernización o consolidación de la gobernabilidad en materia de gestión del riesgo de desastres y fortalecimiento de la organización y la coordinación interinstitucional.

Finalmente, en el caso de Haití (7,35%), el iGOPP revela la necesidad de acompañar el desarrollo de la gobernabilidad y políticas públicas para la gestión del riesgo de desastres en el contexto de la reconstrucción física y social que aún enfrenta el país, con el fin de establecer condiciones mínimas para la sostenibilidad de los proyectos y las inversiones en esta materia.

Por otro lado, el análisis general del iGOPP en términos de los componentes de la GRD, demuestra que el “Marco general de la gobernabilidad” presenta en promedio el nivel más alto (52,63%), seguido por

“preparativos de la respuesta” (41,45%) y “reducción del riesgo” (38,95%), todos ubicados dentro del rango *apreciable*. Los otros tres componentes que se encuentran dentro del rango *incipiente*, son: “identificación y conocimiento del riesgo” (31,90%), “planificación de la recuperación” (23,00%) y “protección financiera” (20,87%).

El “Marco General de la Gobernabilidad” (MG), ostenta el valor más alto de condiciones cumplidas debido a que en la mayoría de los países se cuenta con alguna normatividad nacional que aborda la problemática de riesgos y desastres y define responsabilidades del nivel central. Las diferencias entre países se deben a los alcances y contenidos de ese marco normativo (por ejemplo si la normatividad establece un enfoque multi-institucional, o si define instrumentos de política asociados o informados dentro de los procesos del desarrollo territorial, entre otros aspectos clave).

Por su parte, la normatividad sobre “Preparativos de la Respuesta” (PR), que ocupa el segundo lugar dentro de la verificación de condiciones del iGOPP, está directamente relacionada con la tradición normativa que la mayoría de los países tiene frente al manejo de desastres, ya que inicialmente la primera respuesta gubernamental ante esta problemática fue precisamente la de definir esquemas organizacionales y presupuestarios para hacer frente a los desastres una vez éstos se han verificado en el territorio.

La “Reducción del Riesgo” (RR), que ocupa el tercer lugar en materia de desarrollo normativo entre los países analizados, revela la preocupación por establecer responsabilidades frente a los procesos de intervención “ex ante”. Los principales avances comunes se relacionan con el establecimiento de códigos de construcción que consideran amenazas naturales para evitar la generación de riesgos a futuro.

El proceso de “Identificación y Conocimiento del Riesgo” (IR), el cual es indispensable para poder implementar todos los demás procesos de la gestión del riesgo de desastres, presenta un avance general *incipiente*, ubicándose por debajo de la reducción del riesgo y de los preparativos de la respuesta. Esta situación se debe a que en la mayoría de los países no se han designado responsabilidades específicas frente al análisis del riesgo como tal (aunque sí se han designado frente a la generación de información sobre peligros o amenazas, normalmente a entidades técnico-científicas que juegan un papel fundamental en la provisión de información básica dentro de este proceso). La situación es aún más crítica cuando se analiza la definición de responsabilidades sectoriales y territoriales: son pocos los países donde esta normatividad establece que cada sector (o ministerio) y cada unidad territorial (región, departamento, municipio o localidad, o equivalente) debe ser responsable de analizar el riesgo de desastre en el ámbito de sus respectivas competencias sectoriales o territoriales.

Finalmente, los procesos de “Planificación de la Recuperación” (RC) y de “Protección Financiera” (PF), presentan en promedio, los niveles más bajos en el grupo de países analizados (ambos en niveles *incipientes*, justo por encima del nivel considerado “bajo”). En la mayoría de los países, los avances son muy discretos en materia de planificación de la recuperación, en el sentido de contar con normatividad que defina de forma “ex ante” mecanismos y procedimientos para asegurar que luego de presentarse un desastre se logren transformar las condiciones de riesgo preexistentes en condiciones de sostenibilidad, es decir que durante la recuperación se avance efectivamente en la reducción del riesgo de desastres.

Por su parte, los avances relativamente bajos en normatividad para impulsar en los países los procesos de protección financiera, reflejan por un lado lo novedoso del tema, y por otro lado, la ausencia de la información requerida para establecerlos, por ejemplo en muchos países aún no se cuenta con la información necesaria para determinar el “perfil de riesgo catastrófico” que permita asimismo establecer los esquemas de protección financiera. Asimismo, el sector de hacienda, economía o finanzas recién en los últimos 5 años está empezando a involucrarse más activamente en la gestión del riesgo de desastres en varios de los países analizados.

El análisis desde la dimensión de las fases de la política pública muestra en promedio para los 11 países, un avance *apreciable* para la fase “coordinación y articulación central de la política” (44,27%), e *incipientes* para las fases de “definición de responsabilidades territoriales” (39,19%); “control, rendición de cuentas y participación” (36,79%), “definición de responsabilidades sectoriales” (32,79%) y “evidencias de progreso en la implementación” (20,99%).

Del análisis por fases de la política pública, se deduce que en general los países han avanzado más en la definición de responsabilidades (centrales, sectoriales y territoriales) que en las fases subsiguientes de implementación y de control. De esta dos últimas, la fase de implementación, es la que presenta el menor porcentaje de condiciones cumplidas en el iGOPP.

Lo anterior se explica, en parte, porque en la mayoría de los países la normatividad en gestión del riesgo de desastres todavía no se aplica de forma generalizada; esto puede reflejar tanto limitaciones técnicas (cuando no se cuenta con instrumentos técnicos ni personal calificado especialmente en los niveles locales), como presupuestarias, especialmente en aquellos países donde persiste la visión de la gestión del riesgo como un sector, (y que como tal compite con otras prioridades del desarrollo por los escasos recursos disponibles) y no como una estrategia transversal del desarrollo.

Finalmente, la fase de la política pública del “control rendición de cuentas y participación”, refleja que en la mayoría de los países todavía el involucramiento de las entidades de control es discreto en materia de procesos ex ante de la gestión del riesgo de desastres (por ejemplo en verificar el cumplimiento de la normatividad sobre conocimiento y reducción del riesgo).

A continuación, se incluye un listado de las principales conclusiones que arroja la aplicación del iGOPP Regional (11 países) organizada según procesos de la GRD:

MG:

- El promedio general en los países estudiados para el componente de Marco General alcanzó un 52,63% lo que lo coloca dentro del rango “Apreciable”. Esto muestra un proceso de reforma normativa y de creación de condiciones para la gestión del riesgo en tendencia ascendente. Sin embargo, la situación dentro de este promedio es sumamente heterogénea. Los marcos normativos para la gestión del riesgo en la región han estado cambiando en las últimas décadas, sin embargo es notorio que existe aún una importante diferencia entre las visiones técnicas y conceptuales sobre la gestión del riesgo y la forma en que estas visiones logran acceder a los niveles políticos para constituirse en decisiones y normas concretas.
- El análisis de los instrumentos de política ha mostrado que en normas de menor jerarquía, como Planes Nacionales aprobados por decreto, es más común encontrar abordajes integrales, en algunos casos conviviendo con Leyes antiguas enfocadas en la preparación y la respuesta. Esto podría estar mostrando que no se ha logrado aún una comprensión adecuada de los procesos políticos por medio de los cuales se generan las normas de más alta jerarquía, y que se persiste en la utilización de mensajes y procesos técnicos.

IR:

- Sólo dos países cuentan con una instancia formalmente establecida para los procesos de conocimiento del riesgo de desastres de forma explícita (es decir que dentro de su responsabilidad primera se encuentra el conocimiento o la identificación del riesgo de desastres): Perú y México. En otros casos (Argentina, Colombia y Costa Rica), se cuenta con una organización nacional que se encarga del este proceso pero como una función adicional a las demás de la GRD. La relativa

menor presencia de verificables en materia de evidencias de progreso en la implementación sugieren que el proceso de IR cuenta con menores avances (y menos presupuesto asignado) en comparación con otros procesos más consolidados como la preparación para la respuesta o la reducción del riesgo de desastres.

- A nivel sectorial, se concluye que en los países analizados la mayoría de los sectores considerados en el iGOPP (Ambiente, Agricultura, Salud, Vivienda, Educación, Turismo y Transporte) carecen de normatividad que integre la IR como una responsabilidad en el ámbito de sus competencias regionales. Esta situación es particularmente crítica en el caso del sector turismo (sólo 2 países cumplen la condición), pero también es notable su ausencia en sectores tan importantes como salud o educación (sólo 3 países en cada caso). Esta limitación normativa explica, al menos parcialmente, la falta de evidencias de progreso en la implementación del proceso de IR en la región.
- Asimismo la definición de responsabilidades en materia de identificación del riesgo por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos es un reto generalizado en la región, con avances discretos en agua y saneamiento, pero con ausencias importantes en telecomunicaciones y energía.

RR:

- La aplicación del iGOPP permitió verificar que la articulación normativa de la GRD y de la ACC persiste como un reto generalizado en la región (sólo Colombia presenta avances en esta temática). La falta de articulación entre estos dos procesos, que son esencialmente complementarios, conlleva a la duplicidad de esfuerzos y contribuye a la confusión generalizada que existe entre ambas escuelas de pensamiento. Tender puentes entre la reducción del riesgo y la adaptación al CC debería ser una prioridad regional en miras a la consolidación de la GRD como una estrategia de desarrollo seguro.
- Al igual que en el proceso de IR, los avances sectoriales y territoriales en cuanto a la definición de responsabilidad para la reducción del riesgo de desastres son muy discretos. Nuevamente, el sector Turismo (sólo un país con avances) aparece como el de menor desarrollo normativo, pero también resultan preocupantes los sectores Transporte (3 países) y Educación (4 países con avances).

- Por otro lado, también preocupa la falta de definición normativa sobre responsabilidades para la reducción del riesgo de desastres en el ámbito de las operaciones de las empresas prestadoras de servicios públicos, especialmente en telecomunicaciones y energía.
- Finalmente, la integración de la reducción del riesgo de desastres en la fase de pre-inversión de los proyectos de inversión pública está presente en 7 países, lo cual denota un avance importante; sin embargo en otras fases del ciclo del proyecto (como sería la fase de construcción, operación o mantenimiento), la normatividad sólo existe en 3 países, convirtiéndose en un reto regional.

PR:

- Si bien se considera que en la región persiste una visión centrada en la preparación y la respuesta, el iGOPP muestra que no es éste el componente de la GRD con mayor consistencia y desarrollo normativo. Incluso en países cuyo desarrollo normativo está concentrado en este componente, se ha podido observar el escaso alcance de sus instrumentos normativos y sobre todo en la implementación de lo que establecen sus respectivos marcos legales. Esta situación podría estar creando una situaciónaltamente preocupante, al tener entidades responsables de este proceso de preparativos intentando abordar la gestión del riesgo de forma integral, sin contar con las condiciones normativas e institucionales necesarias, y descuidando las tareas de preparación para la respuesta que les son propias.
- En este mismo contexto, se observa un cumplimiento reducido de indicadores relacionados con el control. Esto muestra que la evaluación de los procesos de la preparación y respuesta no es una práctica común en la región, aún en países con alta frecuencia de desastres.

RC:

- En el análisis conjunto de los 11 países, el componente RC es el que muestra el menor porcentaje general de avance de los seis componentes incluidos en el iGOPP, con un porcentaje de 23.59%. Este dato refuerza la noción que la preparación para la recuperación es un proceso "incipiente" en la mayoría de los países de la región, y en algunos casos, todavía ausente de las políticas públicas. En ese contexto general, los avances relativos más destacables están relacionados con la identificación de responsabilidades frente al proceso en la normativa nacional de GRD. No

obstante, persisten vacíos importantes en términos de desarrollo de normatividad que mandate la formulación ex-ante de planes de recuperación post-desastre, y la falta de definición normativa sobre consideraciones importantes de la temporalidad de ciertos procesos, como la duración de la etapa o período de transición entre la respuesta y la recuperación, o el tiempo en que se apoyará el re-establecimiento de los medios de vida.

- También se verifican algunos progresos aislados en la evaluación de la política para este componente, que permiten identificar un rol cada vez más protagónico de las entidades de control, en el contexto de desastres recientes de gran magnitud que han impactado a algunos de los países analizados. Por otro lado, el iGOPP ha ayudado a identificar vacíos muy notorios a nivel de la definición de responsabilidades sectoriales y territoriales, y no sorprende la ausencia casi absoluta de avances en la implementación de la política, que es un reflejo de los escasos progresos en las otras fases de política analizadas. Sin dudas la preparación para la recuperación es uno de los componentes que ofrece mayores espacios en los países de la región para promover procesos de reforma pública para la GRD en los próximos años.

PF:

- Los países están empezando a generar un marco de gobernabilidad para la gestión financiera del riesgo de desastres que permite asignar responsables y responsabilidades al respecto. En ese sentido, se espera que muchos países presenten avances en este frente en el corto y mediano plazo.
- Con relación a los instrumentos de retención y transferencia del riesgo, a la fecha hay avances en la creación de fondos que podrían ser empleados como instrumentos de retención del riesgo. Los anteriores podrían ser fortalecidos de forma que puedan acumular recursos en el tiempo y tengan asignaciones anuales de recursos establecidas de acuerdo a los resultados de estudios técnicos. De otra parte, se requiere avanzar en el diseño e implementación de instrumentos de transferencia del riesgo, lo cual demanda de la realización de estudios técnicos y de la generación de capacidades. También, es importante avanzar en estrategias de protección financiera a nivel territorial, particularmente para las ciudades capitales, que concentran exposición de activos.

V. Recomendaciones de reforma política:

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
<i>a. Marco general de Gobernabilidad para la GRD (MG)</i>			
Apoyar los procesos de reforma normativa en países en los que no existe una clara definición de responsabilidades para todos niveles de gobierno y las unidades de gestión territorial, incluyendo responsabilidades para las entidades nacionales de control.	X		
Promover la adopción o reforma de normatividad en adaptación al cambio climático que incluya la GRD de forma integral en su estructura de fines, objetivos, metas e indicadores.		X	
Promover la adopción o reforma de normatividad en gestión integrada de recursos hídricos para que incluya de forma integral fines, objetivos, metas e indicadores de adaptación al cambio climático que integre la GRD en su estructura de fines, objetivos y metas.		X	
Promover el establecimiento de incentivos presupuestales para que los sectores y ministerios implementen acciones de gestión de riesgo.	X		

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
<i>b. Identificación y Conocimiento del riesgo (IR)</i>			
Promover normatividad que establezca claras responsabilidades frente al proceso de conocimiento del riesgo de desastres, tanto a nivel sectorial (ministerial) como territorial.	X		
Se recomienda desarrollar sistemas de información para la gestión del riesgo de desastres que estén asociados o integrados en sistemas de información para la gestión territorial o del desarrollo, considerando estándares de interoperabilidad en el marco de las Infraestructuras de Datos Espaciales (o iniciativa similar) en cada país.	X		
Promover normatividad que permita el desarrollo de bases de datos sobre efectos de fenómenos naturales asociados a sistemas de información para la gestión del riesgo de desastres.	X		

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
<i>c. Reducción del Riesgo (RR)</i>			
Promover la articulación entre reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, como temáticas complementarias y asociadas al desarrollo sostenible.	X		
Se recomienda establecer normatividad que designe responsabilidades de todos los sectores, niveles territoriales y entidades prestadoras de servicios para la reducción del riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias sectoriales o territoriales.	X		

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
<i>d. Preparación de la Respuesta (PR)</i>			
Promover la adopción o reforma de normatividad sobre preparativos para la respuesta, para incluir criterios específicos de asistencia subsidiaria entre diferentes niveles de gobierno.	X		
Promover la adopción o reforma de normatividad sectorial de forma que esta incluya responsabilidades específicas para la elaboración de estrategias y planes de preparación, respuesta y contingencia.		X	
Promover la adopción de procedimientos y procesos para que las entidades nacionales de control realicen acciones de evaluación ex-post sobre desastres de gran magnitud.		X	
Promover la adopción o reforma de normatividad sectorial de forma que esta incluya responsabilidades específicas para la elaboración planes de continuidad de negocios o continuidad de servicios en empresas del estado y empresas concesionarias de servicios públicos.			X
Promover la adopción o reforma de normatividad sobre descentralización o gestión territorial/municipal para que se incluyan responsabilidades en todos los procesos de la gestión del riesgo a las unidades de gestión territorial.			X

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
<i>e. Planificación de la Recuperación (RC)</i>			
Se recomienda promover y fortalecer la normatividad de GRD de los países en materia de planificación de la recuperación, específicamente en los temas: (i) la formulación ex ante de planes de recuperación post desastre; (ii) la definición de la duración de las diferentes fases del proceso de recuperación y (iii) las responsabilidades sectoriales y territoriales en estos temas.	X		
Se recomienda fortalecer la normatividad de GRD en el sentido de hacer explícita la responsabilidad de establecer mecanismos de participación comunitaria específicamente en los procesos de recuperación post desastre.	X		
A partir del fortalecimiento de la planificación de la recuperación en la normatividad de GRD, se recomienda estimular la formulación ex ante de planes de recuperación en los principales sectores de desarrollo del país		X	
Se recomienda promover el desarrollo de normatividad que establezca la revisión de planes de OT o de Desarrollo luego de ocurrido un desastres con el fin de evitar la restitución del riesgo preexistente.		X	

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
<i>f. Protección Financiera (PF)</i>			
Promover la adopción de políticas o estrategias financieras para la gestión del riesgo.	X		
Promover el establecimiento de incentivos presupuestales para que las unidades de gestión territorial implementen acciones de gestión de riesgo.	X		
Se recomienda diseñar estándares para fortalecer el aseguramiento de los activos públicos y de las concesiones.	X		
Se recomienda fortalecer los fondos de GRD habilitados para financiar gastos emergentes en situaciones de desastres, de forma que puedan acumular recursos en el tiempo y que reciban un porcentaje anual de recursos, estimado de acuerdo a estudios técnicos.	X		

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
<i>f. Protección Financiera (PF)</i>			
Se recomienda fortalecer la generación de información para apoyar los procesos de toma de decisiones respecto de instrumentos de protección financiera.	X		
Se recomienda promover mecanismos de protección financiera a nivel territorial, particularmente para las ciudades capitales, las cuales usualmente concentran el mayor porcentaje de activos expuestos en los países.		X	
Se recomienda definir la responsabilidad fiscal del estado ante la ocurrencia de desastres con el fin que los países puedan dimensionar el pasivo contingente a gestionar.		X	
Se recomienda generar normatividad sobre incentivos para el aseguramiento de la vivienda de los privados por riesgo de desastres de forma que ante la ocurrencia de un desastre el Estado pueda destinar mayores recursos a la población más vulnerable y a la recuperación de servicios e infraestructura básica.			X