Banco Interamericano de Desarrollo

Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres (iGOPP)

Informe Nacional El Salvador

Sergio Lacambra
Hori Tsuneki
Ginés Suárez
Ivonne Jaimes
Haris Sanahuja
Ana Maria Torres
Elda Vásquez de Godoy
Ernesto Visconti

División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres (CSD/RND)

NOTA TÉCNICA Nº
IDB-TN-01536

2016

Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres (iGOPP)

Informe Nacional El Salvador

Sergio Lacambra
Hori Tsuneki
Ginés Suárez
Ivonne Jaimes
Haris Sanahuja
Ana Maria Torres
Elda Vásquez de Godoy
Ernesto Visconti

2016

BID
Banco Interamericano de Desarrollo

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

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres (iGOPP): informe nacional El Salvador / Sergio Lacambra, Tsuneki Hori, Ginés Suárez, Ivonne Jaimes, Haris Sanahuja, Ana Maria Torres, Elda Vásquez de Godoy, Ernesto Visconti.
p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1536)
1. Natural disasters-Government policy-El Salvador. 2. Emergency management-Government policy-El Salvador. 3. Environmental risk assessment-Government policy-El Salvador. I. Lacambra, Sergio. II. Tsuneki, Hori. III. Suárez, Ginés. IV. Jaimes, Ivonne. V. Sanahuja, Haris. VI. Torres, Ana María. VII. Vásquez de Godoy, Elda. VIII. Visconti, Ernesto. IX. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres. X. Serie.
IDB-TN-1536

Palabras clave: desastres naturales; gestión del riesgo; gobernabilidad; América Latina
Códigos JEL: Q1; Q54; Q58

http://www.iadb.org

Copyright © 2016 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.

Este documento fue preparado por:

Los especialistas del BID en Gestión del Riesgo: Sergio Lacambra, Tsuneki Hori, Ginés Suárez e Ivonne Jaimes.

Los consultores externos en Gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático: Haris Sanahuja (quien coordinó la aplicación), Ana Maria Torres como experta en protección financiera, Elda Vásquez de Godoy como consultora local en El Salvador y Ernesto Visconti como abogado especializado en el marco legal para la Gestión del Riesgo.

También se contó con la inestimable colaboración del Gobierno de El Salvador.

El presente informe está basado en información recopilada durante el período mayo-agosto de 2016.

El desarrollo y publicación de este documento fue financiado por medio de la Cooperación Técnica Regional RG-T2562, financiada por el Fondo Multidonante de Prevención de Desastres con contribuciones de Canadá, España, Japón y Corea.

Tabla de Contenidos

Resumen ejecutivo 4
1. Introducción: 14
2. Marco institucional: 20
3. Aplicación por componente: 24
a. Marco general de gobernabilidad para la GRD (MG): 26
b. Identificación del riesgo (IR): 32
c. Reducción de riesgos (RR) 37
d. Preparación para la respuesta (PR): 43
e. Planificación de la recuperación post-desastre (RC) 48
f. Protección financiera (PF) 53
4. Conclusiones: 59
5. Recomendaciones de reforma política: 63

Tabla de Grafico y Figuras

Figura 1: Clasificación y Codificación del iGOPP……19
Figura 2: Organigrama del Sistema Nacional de Protección Civil……23
Gráfico 1: Componente de reforma de política pública……..……..8
Gráfico 2: Fases de la política pública según el iGOPP……..9
Gráfico 3: Componente de reforma de política pública……..25
Gráfico 4: Fases de la política pública según el iGOPP……26
Gráfico 5: Marco general de gobernabilidad para la GRD por fases de la política pública……..28
Grafico 6: Identificación y conocimiento del riesgo por fases de la política pública……..34
Gráfico 7: Reducción de riesgos por fases de la política pública……38
Gráfico 8: Preparación de la respuesta por fases de la política pública……..44
Gráfico 9: Planificación de la recuperación por fases de la política pública……..50
Gráfico 10: Protección financiera por Fases de la Política Pública……..54

Tablas

Tabla 1: Componentes de reforma de política pública en GRD según el iGOPP…….. 24
Tabla 2: Fases de la política pública según el iGOPP – El Salvador (2016)…….. 25
Tabla 3: Marco general de gobernabilidad para la GRD por fases de la política pública.....27
Tabla 4: Identificación y conocimiento del riesgo por fases de la política pública.……33
Tabla 5: Reducción de riesgos por fases de la política pública……38
Tabla 6: Reducción de riesgos por fases de la política pública……44
Tabla 7: Planificación de la recuperación por fases de la política pública……..49
Tabla 8: Protección financiera por Fases de la Política Pública……...53

Resumen Ejecutivo

Los orígenes normativos e institucionales relacionados con la gestión del riesgo de desastres (GRD) en El Salvador se remontan a 1976 con la creación de un Sistema de Defensa Civil, como parte de la Defensa Nacional, con el objetivo de "prevenir, atender y reparar las graves consecuencias de desastres o calamidades", a partir del esquema institucional conformado por un Consejo Nacional liderado por el Ministerio del Interior y consejos regionales, departamentales y municipales (Ley de Defensa Civil emitida por Decreto Legislativo No. 498). Este primer marco normativo e institucional tuvo un énfasis en los preparativos y respuesta a emergencias y desastres.

El impacto del Huracán Mitch a finales de 1998 generó un debate sobre la necesidad de reforma de la Ley de Defensa Civil, aspecto que ya había sido considerado por funcionarios del entonces Ministerio del Interior, actualmente de Gobernación, en años previos. A partir de ese momento se inició un largo proceso de consulta y negociación entre organismos de sociedad civil y de gobierno cuyo resultado fue un anteproyecto de ley presentado por un conglomerado de organismos de sociedad civil y el cual se tituló Anteproyecto de Ley de Prevención y Mitigación de Desastres y de Protección Civil[1]. Finalmente, en agosto de 2005 se emite por Decreto Legislativo No. 777 la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, que sienta las actuales bases normativas e institucionales para la gestión del riesgo de desastres en El Salvador.

A nivel del **marco general de gobernabilidad para la GRD**, uno de los aspectos que revela el iGOPP sobre la base normativa de la GRD en el país es la articulación entre el marco rector para la GRD, representando por la Ley de Protección Civil, y la Política Ambiental del país, a partir de la cual se integran dimensiones muy relevantes para la GRD como el ordenamiento territorial, la adaptación al cambio climático y la gestión de los recursos hídricos. De la misma manera, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 incorpora en forma explícita objetivos y líneas de estratégicas sobre GRD y Adaptación al Cambio Climático. También se destaca la existencia de

[1] Después de la consulta de la Ley del Ambiente, la consulta del anteproyecto de la LPC ha sido probablemente uno de los más amplios que se conozcan, e incluyo consultas, seminarios talleres y acercamientos con el ya extinto COEN (Informe de XXX)

un programa de fortalecimiento de capacidades locales que incluye incentivos presupuestales para que los 262 municipios del país implementen planes y acciones en gestión del riesgo de desastre en sus territorios.

En términos de la **identificación del riesgo**, El Salvador cumple con una condición muy importante para la implementación de este proceso de la GRD, al contar una institución responsable de brindar asistencia técnica y lineamientos a niveles territoriales y sectoriales para el análisis del riesgo de desastres en la actual figura del Observatorio Ambiental[2], bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. También se destaca el establecimiento de responsabilidades sobre la identificación del riesgo en sectores como el ambiental, agricultura, educación y vivienda, pero con vacíos a nivel de otros sectores importantes como salud, transporte, energía, telecomunicaciones, entre otros. También existen vacíos en la normativa de GRD sobre las responsabilidades para este proceso a nivel de departamentos y de municipios. Una condición normativa importante que se sustenta en la Ley de Medio Ambiente y la Ley de Ordenamiento Territorial es la obligatoriedad de la zonificación de amenazas en ciudades.

En cuanto a la **reducción del riesgo de desastres** el país muestra una base normativa sólida para el establecimiento de competencias de forma articulada entre reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático para las entidades territoriales y sectoriales, a partir de los mandatos de marco normativo ambiental, que incluye el desarrollo reciente de espacios inter-institucionales para potenciar esta articulación desde la normativa, como lo es la creación del Gabinete de Sustentabilidad. No obstante, estos avances, el iGOPP identifica algunos vacíos importantes para este proceso, como la inexistencia de una norma nacional que mandate a las entidades públicas a reducir la vulnerabilidad de infraestructura crítica, o la actualización de la norma sísmica, cuya aprobación se remonta a 1993. A nivel sectorial, se identifican responsabilidades para la reducción del riesgo en los marcos normativos de medio ambiente, agricultura, salud, vivienda y educación, pero están ausentes en sectores como energía, transporte, agua y saneamiento, entre otros. Otro de los vacíos importantes que arroja el iGOPP es la falta de una norma que ordene realizar un análisis de riesgo de desastres o estudios de

[2] El Observatorio Ambiental asumió las funciones del ya disuelto Servicio Nacional de Estudios Territoriales-SNET, que fuera creado en 2001 y que supuso una reforma institucional muy importante en para El Salvador con relación al conocimiento y la identificación del riesgo de desastres el país.

cambio climático en alguna de las etapas del proceso de inversión pública (incluyendo la fase de pre-inversión), que es una condición clave para impulsar la gestión prospectiva del riesgo de desastres en el país.

En cuanto al componente de **preparativos para la respuesta**, el iGOPP muestra que El Salvador cuenta con un marco normativo que establece responsabilidades sobre la organización interinstitucional para los procesos de preparativos y respuesta a partir de la Ley de Protección Civil y su correspondiente reglamento. Ese mismo marco normativo también establece condiciones importantes para este proceso de la GRD, como la existencia de régimen de medidas de excepción, protocolos oficiales o comando de incidentes, el mandato para la formulación de planes de emergencia o contingencia a nivel nacional, entre otros atributos. De la misma manera, el iGOPP evidencia avances en la identificación de responsabilidades a nivel de la normativa sectorial para el caso de medio ambiente, agricultura, salud, vivienda y energía. Por otro lado, si bien existen planes de contingencia nacionales para diferentes amenazas, el iGOPP no encontró evidencia de la existencia de planes de emergencia o contingencia sectoriales específicos para ninguno de los siete sectores analizados ni para las empresas prestadoras de servicios públicos.

En cuanto a la **planificación de la recuperación**, la Ley de Protección Civil y su cuerpo reglamentario brindan un primer marco de responsabilidades del Estado frente a este proceso. En particular, la Ley de Protección Civil establece que el Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres es el instrumento que debe definir las acciones del Estado y de la sociedad civil en la recuperación post-desastre. No obstante, los contenidos vigentes del Plan de Protección Civil en cuanto a este proceso de la GRD son muy escasos, y el iGOPP evidencia que gran parte de las condiciones normativas sectoriales, territoriales, de asignación de recursos y aspectos de la implementación y evaluación de la política para la planificación de la recuperación post-desastre todavía requieren ser abordados por el país.

Con relación a la **protección financiera**, el iGOPP evidencia que a nivel nacional existe un marco normativo que permitiría implementar una sólida estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres, el cual incluye un mecanismo de retención del riesgo (FOPROMID), la obligatoriedad del aseguramiento de activos públicos a nivel sectorial y la responsabilidad de la Unidad de Riesgos Fiscales en la Dirección de Política Económica y Fiscal de cuantificar el

impacto fiscal asociado a las pérdidas económicas y daños de los desastres. No obstante, los avances en términos de normatividad, no se evidencian los mismos avances en términos de implementación de la política; por ejemplo, se requiere operacionalizar el mecanismo de retención del riesgo (FOPROMID) e implementar la obligatoriedad del aseguramiento de activos públicos. A nivel territorial, el iGOPP evidencia que el Gobierno de San Salvador presenta avances con la creación del Fondo Especial para Atender Actividades de Emergencia para avanzar en la implementación de una estrategia financiera de gestión del riesgo de desastres. De otra parte, al igual que para el nivel nacional, la normatividad estipula la obligatoriedad del aseguramiento de activos públicos a nivel territorial, no obstante, no hay avances en su implementación.

Si bien los valores arrojados por el iGOPP en términos del progreso en la implementación de la política para todos los componentes de la GRD son bajos, es importante destacar que la falta de un clasificador presupuestal o mecanismo similar que permita identificar a nivel del presupuesto la asignación de recursos a los distintos procesos de la GRD constituye una limitación importante para valorar la implementación de los procesos de gestión del riesgo, fundamentalmente a nivel sectorial. En ese sentido, es también importante aclarar que estos resultados del iGOPP no significan necesariamente que no se estén realizando avances en esta dimensión de la política pública, sino que los mismos no han podido ser evidenciados a través de los verificables que requiere la metodología de levantamiento de este Índice.

En términos de control y evaluación, El Salvador muestra avances importantes en la generación de normatividad relacionada con el acceso a información y con el desarrollo de mecanismos para su transferencia, que son aplicables para el ámbito de la GRD, que brindan un marco de condiciones favorables para la existencia y desarrollo de mecanismos de participación y de información a la ciudadanía en general. Por otro lado, el iGOPP revela que no se ha realizado un avance similar en cuanto a la rendición de cuentas y la evaluación de los procesos de gestión de riesgo de desastres por parte de los entes de control.

Los resultados de la aplicación del iGOPP en El Salvador (2016) arrojan un nivel general de avance del 42.47%, que ubica al país en un rango de avance “apreciable” de acuerdo a la clasificación propuesta por este índice. El análisis de los resultados por componentes de política pública para la GRD (ver gráfico 1) revela progresos diferenciales que van del “nivel notable” para el componente de “marco general de gobernabilidad” (cumplimiento del 70%), avances apreciables para los componentes de reducción del riesgo (cumplimiento del 51%), identificación

y conocimiento del riesgo (cumplimiento del 46%); y preparativos para la respuesta (cumplimiento del 46%). En rangos de avance menores se ubican el componente de protección financiera, con un avance "incipiente" (32%), y el componente de "planificación de la recuperación post-desastre", con un nivel considerado "bajo" por el iGOPP, con un cumplimiento del 9% de los indicadores específicos.

Por otro lado, el análisis general desde la dimensión de las fases de la política pública (gráfico 2) muestra un nivel de avance apreciable para las fases de "coordinación y articulación central de la política" (60%), "definición de responsabilidades sectoriales" (54%), y "definición de responsabilidades territoriales (47%). Mientras que los resultados del iGOPP muestran un nivel de avance "incipiente" para las fases de "control, rendición de cuentas y participación" (32%), y "evidencias de progreso en la implementación" (19%).

Gráfico 1: Componente de reforma de política pública

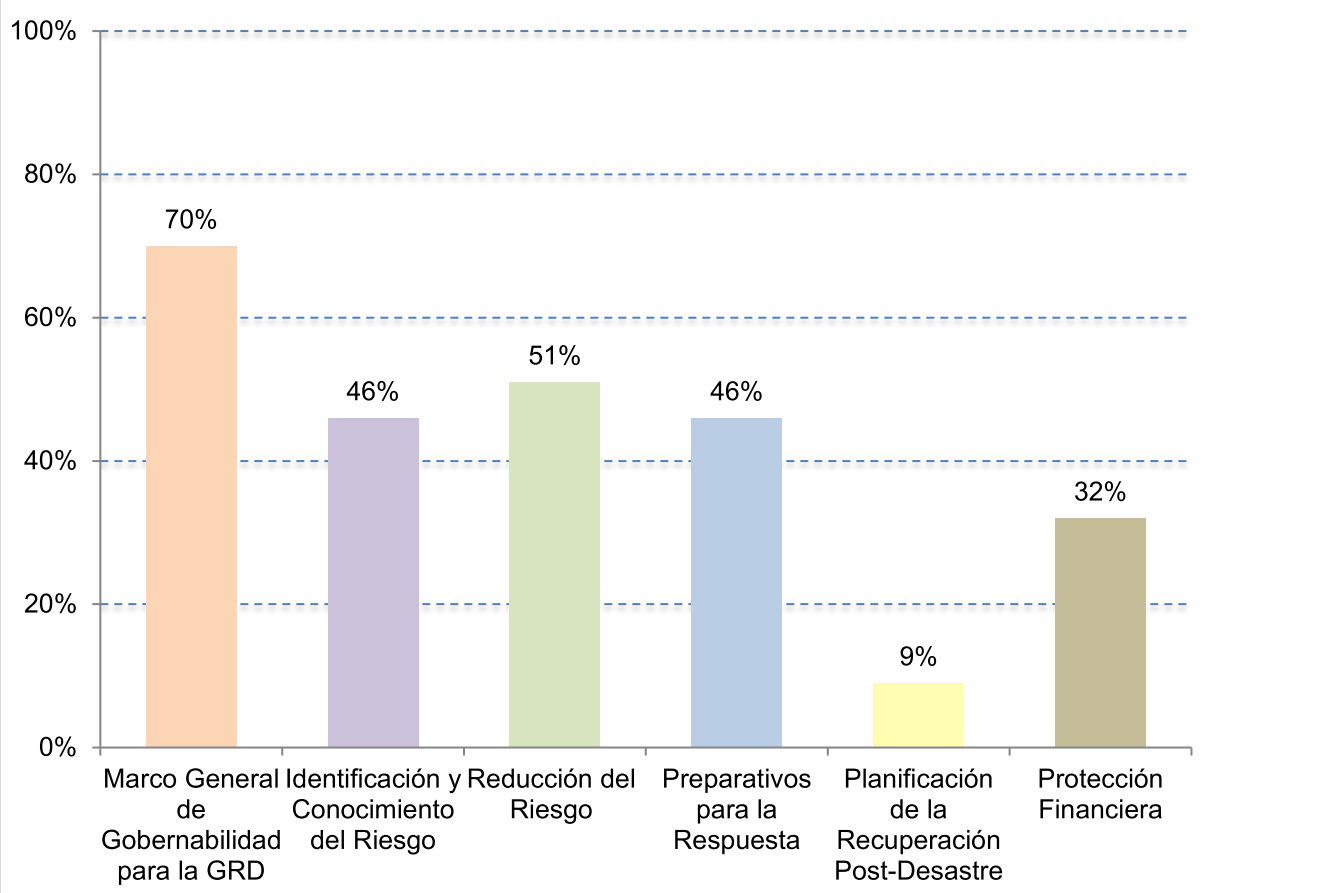
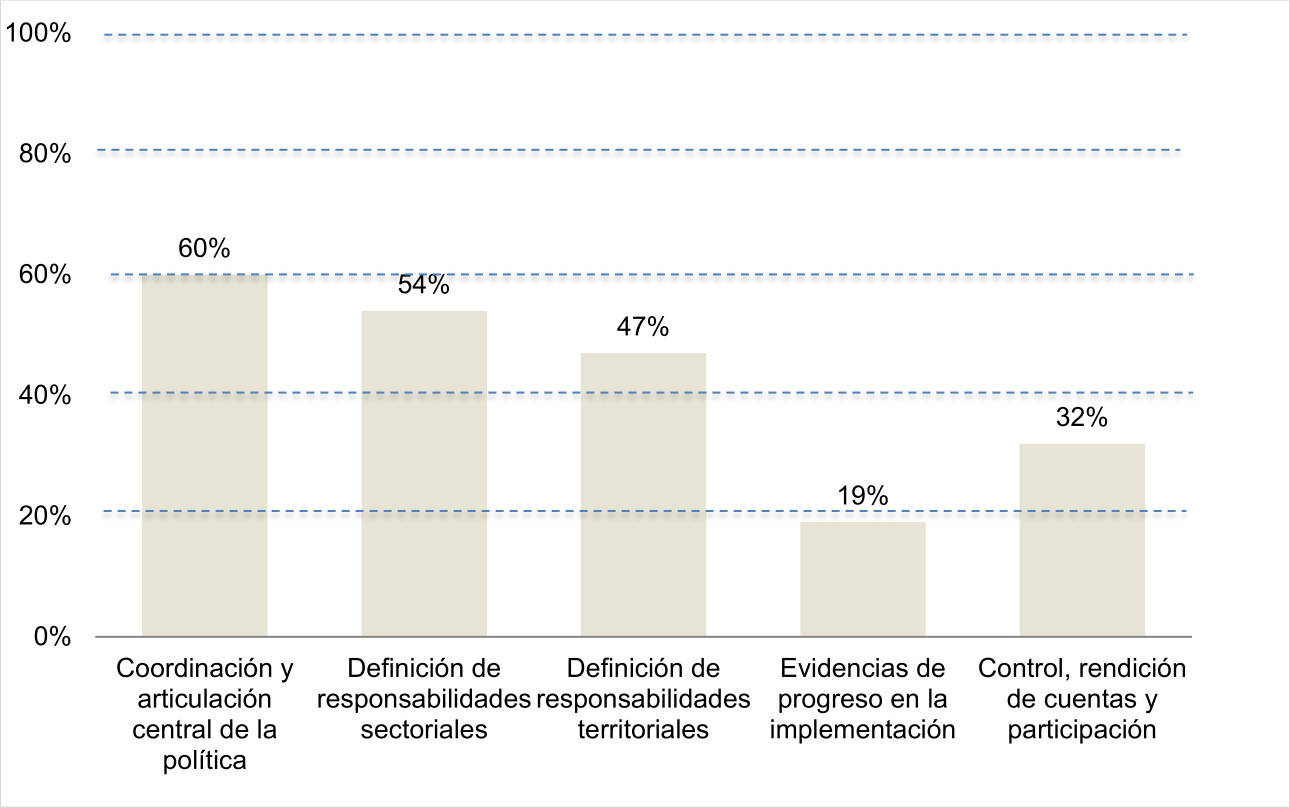


Gráfico 2: Fases de la política pública según el iGOPP



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

En el corto plazo

- Se sugiere implementar el mandato de la Ley de Protección Civil de diseñar la Política Nacional de Protección Civil, la cual debería incluir una definición de los roles distintivos y complementarios de coordinación de la Secretaría para Asuntos de la Vulnerabilidad y de la Dirección Nacional de Protección Civil, en el contexto del Sistema Nacional de Protección Civil.
- Fortalecer los procesos nacionales de control, en particular el involucramiento y participación de la Contraloría General de la República en procesos de evaluación de la aplicación de la normatividad existente sobre gestión de riesgo de desastres.
- Se recomienda generar normatividad en relación con la adopción de una estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres.

- Se recomienda diseñar e implementar una herramienta/instrumento del orden presupuestal que permita identificar las asignaciones presupuestarias que se relacionan con programas en gestión del riesgo de desastres y con actividades de adaptación al cambio climático.
- Se sugiere revisar y fortalecer el marco normativo y reglamentario del Observatorio Ambiental de manera que se establezca explícitamente su rol como el actor institucional para: a) definir la escala o resolución en que se debe realizar el análisis de riesgo para los diferentes niveles de gobierno; b) definir las metodologías para la elaboración de estudios sobre efectos de cambio climático; y c) operar como el mecanismo de intercambio de la información sobre el análisis de riesgo a nivel nacional.
- De la misma manera, se sugiere que el Observatorio Ambiental emita una serie de lineamientos sobre atributos de calidad y protocolos de revisión que se deben cumplir para el proceso de análisis de riesgos, entre ellos: a) que los estudios de amenaza por eventos geológicos, climáticos e hidrológicos deben considerar la frecuencia de ocurrencia asociada a los niveles de intensidad de los eventos; y b) que se realice una evaluación regular de la calidad de sus procesos de investigación, monitoreo y divulgación de información geológica, meteorológica e hidrológica; c) promover el enfoque probabilista en los estudios de amenazas naturales.
- Incluir en el diseño de los contenidos de la Política Nacional de Protección Civil en forma explícita el mandato de que cada sector es responsable de realizar el análisis del riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias sectoriales. De la misma manera, establecer esta responsabilidad para las empresas de servicios públicos.
- Promover la actualización del Reglamento para la Seguridad Estructural de las Construcciones que data de 1996 e incluir en su contenido el mandato 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.
- De la misma manera, incluir como parte de la actualización del Reglamento para la Seguridad Estructural de las Construcciones la actualización de la norma sismo-resistente que forma parte del conjunto de normas del Reglamento.
- Incluir en el contenido de la Política Nacional de Protección Civil el mandato explícito de que cada sector es responsable de realizar reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias sectoriales. De la misma manera, establecer esta responsabilidad para las empresas de servicios públicos en el ámbito de sus operaciones.

- Se recomienda promover legislación y guías metodológicas que obliguen a considerar el análisis de riesgo de desastres en todas las fases del proceso de inversiones públicas.
- Se recomienda que los sectores asignen recursos a actividades de reducción del riesgo de desastres que puedan ser identificados a través de instrumentos presupuestales.
- Se recomienda que el MARN formule el Plan Nacional de Prevención y Contingencias en cumplimiento del mandato que establece la Ley de Medio Ambiente.
- Se recomienda promover normatividad que establezca la obligatoriedad de formular planes de emergencia y de continuidad de operaciones por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos del país.
- Se recomienda que los sectores asignen recursos a actividades de preparación de respuesta que puedan ser identificados a través de instrumentos presupuestales y que desarrollen planes de contingencia sectoriales ante la ocurrencia de desastres.
- Se recomienda que el Sistema Nacional de Protección Civil adopte estándares de calidad en la asistencia humanitaria en relación con nutrición y albergue temporal.
- Se recomienda realizar evaluaciones ex post sobre el desempeño del gobierno en la respuesta de emergencias/desastres mayores.
- Promover la actualización del Plan Nacional de Protección Civil fortaleciendo en sus contenidos los procesos de la recuperación post-desastre, con la inclusión de los siguientes aspectos: i) mandatar la formulación ex ante de planes de recuperación post desastre; ii) mandatar la inclusión en los planes de recuperación post-desastre de objetivos explícitos de reducción de la vulnerabilidad preexistente; y (iii) definir la temporalidad de las diferentes fases del proceso de recuperación, en aspectos como el restablecimiento de los medios de vida y la reparación/reconstrucción de viviendas afectadas.
- Promover la adopción de normatividad que establezca la formulación de una estructura de retención y transferencia del riesgo de desastres en el país.
- Promover la implementación de las Normas Técnicas de Control Interno de la Corte de Cuentas de la República, las cuales establecen la obligatoriedad del aseguramiento de los activos públicos a nivel sectorial y territorial.
- Se recomienda que el Ministerio de Hacienda se empodere de los estudios existentes de evaluación de riesgo de diferentes amenazas de forma que apoyen la toma de decisiones respecto de estrategias de protección financiera.

En el mediano plazo

- Promover la inclusión en los contenidos de propuestas de instrumentos normativos claves como la Ley de Aguas y el Plan Nacional de Recursos Hidrológicos el establecimiento de estructuras de gestión territorial para la gestión integrada de recursos hídricos.
- Se sugiere avanzar en la creación e implementación del Fondo Nacional para la Adaptación y Reducción de Riesgos Climáticos, en el contexto de la implementación del Plan Nacional de Cambio Climático.
- Se recomienda promover el análisis de riesgo dentro del ámbito de las competencias de los siguientes sectores: salud, turismo, transporte, telecomunicaciones, energía y agua y saneamiento.
- Se recomienda que los sectores asignen recursos a actividades de identificación del riesgo de desastres que puedan ser identificados a través de instrumentos presupuestales.
- Se recomienda promover en la normativa sectorial el establecimiento de la responsabilidad de reducir el riesgo de desastres dentro del ámbito de las competencias de los siguientes sectores: educación, turismo, transporte, telecomunicaciones, energía y agua y saneamiento.
- Se recomienda promover legislación que obligue a considerar estudios de cambio climático dentro de los requerimientos para aprobar inversiones públicas.
- Fortalecer el marco normativo de preparativos y respuesta estableciendo en forma explícita la realización de simulacros y simulaciones.
- Se recomienda promover el desarrollo de normatividad que establezca responsabilidades en preparación y respuesta, como parte de la normativa sectorial de los sectores de educación; turismo; transporte; agua y saneamiento, y telecomunicaciones.
- Promover adecuaciones normativas que contemplen la evaluación, revisión o actualización de planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial después de ocurrido un desastre en las unidades de gestión territorial afectadas.
- Avanzar en la formulación de un marco nacional de planificación ex ante de la recuperación post-desastre.
- Promover el fortalecimiento de FOPROMID, con el fin de apoyar su operatividad.
- Se recomienda que el Gobierno de San Salvador diseñe e implemente una estrategia financiera de gestión del riesgo de desastres.

En el largo plazo

- Promover el desarrollo de normativa que mandate a los sectores la formulación de planes ex ante de recuperación por desastres.
- Promover una estructura de protección financiera del sector agricultura frente al riesgo de desastres como mecanismo para apoyar a los pequeños y medianos productores.
- Se recomienda generar incentivos para promover el aseguramiento de la vivienda de los privados.

1. Introducción

El Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en gestión del riesgo de desastres (iGOPP) ha sido diseñado para evaluar la existencia formal, y por ende comprobable, 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 establecer los vacíos en el marco jurídico, institucional y presupuestal que pueden existir en un país determinado y ayuda a focalizar los esfuerzos del BID y del propio país en los aspectos relevantes de reforma de la gobernabilidad encaminados en mejorar las opciones de 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 cuantificar en qué medida las acciones, políticas y reformas del gobierno y sus instituciones son consecuentes con los objetivos, resultados y procesos de la gestión del riesgo de desastres.

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 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 prospectivas, 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 organización y coordinación de la GRD en cada país, la cual incluye tanto la normativa específica en GRD como la norma habilitadora 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. En 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 riesgo, 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. 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 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 Estado[3]. En el marco conceptual del iGOPP hace referencia a la 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. <u>Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política</u>

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, o de la inclusión del tema en normas 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.

[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

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 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, 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:

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

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

Figura 1: Clasificación y Codificación del IGOPP

2. Marco Institucional:

Los orígenes normativos e institucionales relacionados con la gestión del riesgo de desastres en El Salvador se remontan a 1976 con la creación de un Sistema de Defensa Civil, como parte de la Defensa Nacional, con el objeto de "prevenir, atender y reparar las graves consecuencias de desastres o calamidades" y conformado por un Consejo Nacional liderado por el Ministerio del Interior y consejos regionales, departamentales y municipales (Ley de Defensa Civil, emitida por Decreto Legislativo No. 498). Este primer desarrollo del marco normativo e institucional tuvo un énfasis en los preparativos y respuesta a emergencias y desastres, similar a los procesos asociados a las defensas civiles que se dio en los países de la región en la década de los 60s y 70s. Bajo la influencia de los marcos internacionales y regionales sobre GRD y los impactos de desastres mayores, como el del Huracán Mitch a finales de 1998, se fue gestando un debate sobre la necesidad de reforma de la Ley de Defensa Civil. Este debate dio lugar en los años posteriores a un largo proceso de consulta y negociación entre organismos de sociedad civil y de gobierno, cuyo resultado fue un anteproyecto de ley presentado por un conglomerado de organismos de sociedad civil y el cual se tituló Anteproyecto de Ley de Prevención y Mitigación de Desastres y de Protección Civil[4].

El proceso anterior culminó en agosto de 2005, con la aprobación por Decreto Legislativo No. 777 de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (LPC), a partir del cual se sientan las actuales bases normativas e institucionales para la gestión del riesgo de desastres en El Salvador. La Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres crea el Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (SNPCPMD), como un conjunto interrelacionado, descentralizado en su operatividad, de organismos públicos y privados, que tienen la responsabilidad de formular y ejecutar los respectivos planes de trabajo de protección civil, planes de trabajo de prevención del manejo del riesgo de desastres y de mitigación de los impactos. La Ley de Protección Civil introduce un marco de responsabilidades sobre la GRD en el ámbito nacional, departamental y municipal, sentando las bases para la coordinación inter-institucional para la GRD en el país, bajo el liderazgo de la Dirección Nacional de Protección Civil, y la descentralización de la GRD en los niveles departamental y municipal. La LPC contempla como integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres las siguientes comisiones: Comisión Nacional de Protección Civil y

[4] Después de la consulta de la Ley del Ambiente, la consulta del anteproyecto de la LPC ha sido probablemente uno de los más amplios que se conozcan, e incluyo consultas, seminarios talleres y acercamientos con el ya extinto COEN

Comisiones Departamentales, Municipales de y Comunales, estas últimas presididas por gobernadores, alcaldes y representantes comunales respectivamente. La Ley también prevé un Comité Asesor para apoyar el desarrollo de sus tareas (ver Fig. 1).

El alcance y la definición de los roles de las distintas instancias institucionales del Sistema Nacional de Protección Civil establecidas en la Ley está contenido en Reglamento General de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, publicado el 26 de mayo de 2006. En este esquema institucional la Comisión Nacional está integrada por el Ministro de Gobernación, que la preside, el Director General de Protección Civil, ocho ministerios en línea, la Policía Nacional Civil (PNC), dos representantes de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP); y tres asociaciones vinculadas a la protección contra desastres correspondientes a las tres regiones del país: Occidente, Centro y Oriente[5].

Otro punto de inflexión importante en la evolución institucional de la GRD en el país lo generó el devastador impacto del terremoto de 2001, que impulsó la creación por Decreto Presidencial del Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET), como una unidad desconcentrada y adscripta al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN). El SNET pasó a integrar en una sola entidad la generación de información primaria sobre amenazas naturales geológicas e hidro-meteorológicas del país, con responsabilidades sobre su monitoreo, investigación y difusión de la información de riesgos a las instituciones públicas y al público en general. El SNET se transformó en el "Observatorio Ambiental de El Salvador" en virtud de una reforma adoptada en 2011, reteniendo en gran medida las responsabilidades y el marco regulatorio original del SNET, pero ahora bajo la tutela del MARN y con un grado menor de autonomía. El Observatorio Ambiental opera con las siguientes áreas: Servicio Meteorológico, Servicio Geológico, Servicio Hidrológico, Servicio Oceanográfico y una sección de Gestión de Riesgos.

En 2011 también se introdujo una reforma institucional importante que es la creación de la Secretaría para Asuntos de la Vulnerabilidad a cargo de un secretario nombrado por el presidente, con responsabilidad en amplias en acciones para prevenir y erradicar la vulnerabilidad que presenta El Salvador ante fenómenos naturales y humanos. Cabe mencionar que las Secretarías de la Presidencia son unidades de apoyo con funciones de asesoría y que

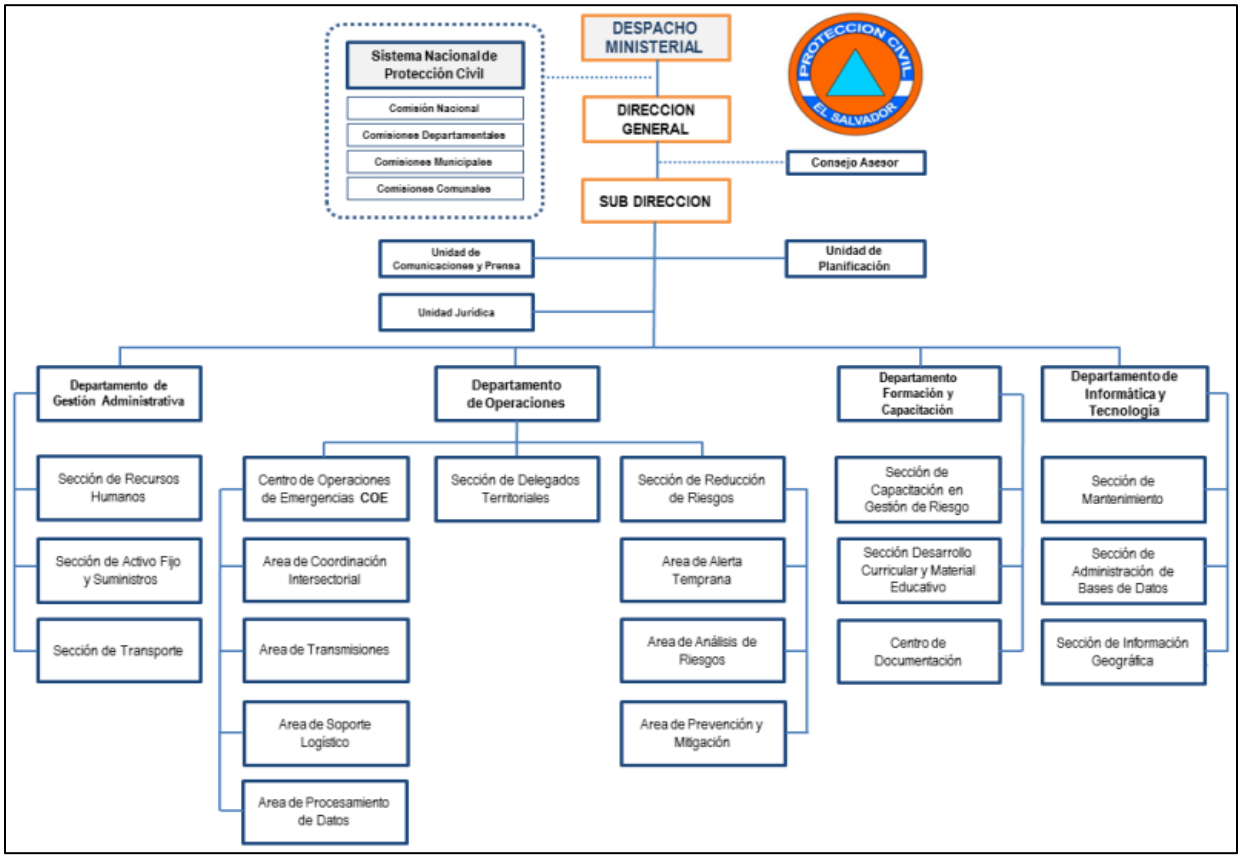
[5] Esta composición tiene cambios significativos en relación al antiguo Sistema de Defensa Civil, primero porque considera tres ministerios más y a la PNC, y segundo, aunque no por ello menos importante, en que contempla la integración de cinco representantes de sociedad civil: dos de ANEP y tres del sector de asociaciones.

los secretarios pueden participar de las reuniones de Consejo. Se da también la situación que al momento de aplicar el iGOPP en El Salvador, el Secretario para Asuntos de la Vulnerabilidad es también el actual Director Nacional de Protección Civil. No obstante, la existencia de esta Secretaría, se considera que su creación por decreto presidencial no cambia la condición establecida en la Ley de Protección Civil, aprobada por la Asamblea, en cuanto a la que la Dirección de Protección Civil es la encargada de la coordinación y articulación de los instrumentos de política, que está por Ley bajo la órbita del Ministerio de Gobernación.

Más recientemente se han creado también por decretos presidenciales, instancias de coordinación interinstitucional para la coordinación de políticas públicas relacionadas con las temáticas de gestión ambiental y vulnerabilidad. Una de estas instancias, es el "Gabinete de Sustentabilidad" que está integrado por la Ministra de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien coordina el Gabinete, el Ministro de Gobernación y Desarrollo Territorial, Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano y el Secretario para Asuntos de Vulnerabilidad de la Presidencia de la República, con el objetivo de coordinar las acciones para "prevenir, mitigar y erradicar la vulnerabilidad". Otro espacio más amplio, en el que también participa el mismo Gabinete de Sustentabilidad, es el Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad (CONASAV), que se crea en febrero de 2016 como una instancia consultiva de concertación y diálogo sobre el tema de sustentabilidad ambiental y vulnerabilidad, con participación de todas las dependencias del órgano ejecutivo y una integración amplia de sectores (académico, financiero, municipal, empresarial, partidos políticos, etc.), y que incluye entre sus objetivos la reducción del riesgo de desastres asociado a amenazas naturales y antrópicas. El CONASAV está conformado por varias mesas temáticas entre las cuales se encuentra la "mesa de riesgos" y la "mesa de adaptación al cambio climático".

Más allá de la creación de estos espacios de coordinación interinstitucionales de las temáticas de gestión de riesgo y de adaptación al cambio climático a nivel de poder ejecutivo, subsisten a nivel del marco normativo mandatos un tanto confusos a nivel de responsabilidades institucionales para la gestión del riesgo del desastres, que incluyen el rol de la Dirección Nacional de Protección Civil; el de la Secretaría para Asuntos de la Vulnerabilidad, y el de instituciones especializadas como el Observatorio Ambiental, bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

Figura 2: Organigrama del Sistema Nacional de Protección Civil



Fuente: tomado el portal digital de la Dirección General de Protección Civil (http://proteccioncivil.gob.sv/)

3. Aplicación por Componente:

En las tablas siguientes se puede observar los niveles generales de cumplimiento de los indicadores del iGOPP por componentes de reforma en política pública en GRD (Tabla 1, Gráfico 3) y por fases de la política pública (Tabla 2, Gráfico 4)

Tabla No. 1: Componentes de reforma de política pública en GRD según el iGOPP – El Salvador (2016)

1	Marco general de Gobernabilidad para la GRD	70%
2	Identificación y conocimiento del riesgo	46%
3	Reducción del riesgo	51%
4	Preparativos de la respuesta	46%
5	Planificación de la recuperación post - desastre	9%
6	Protección financiera	32%

Gráfico No. 3 – Componentes de reforma de política pública. El Salvador (2016)

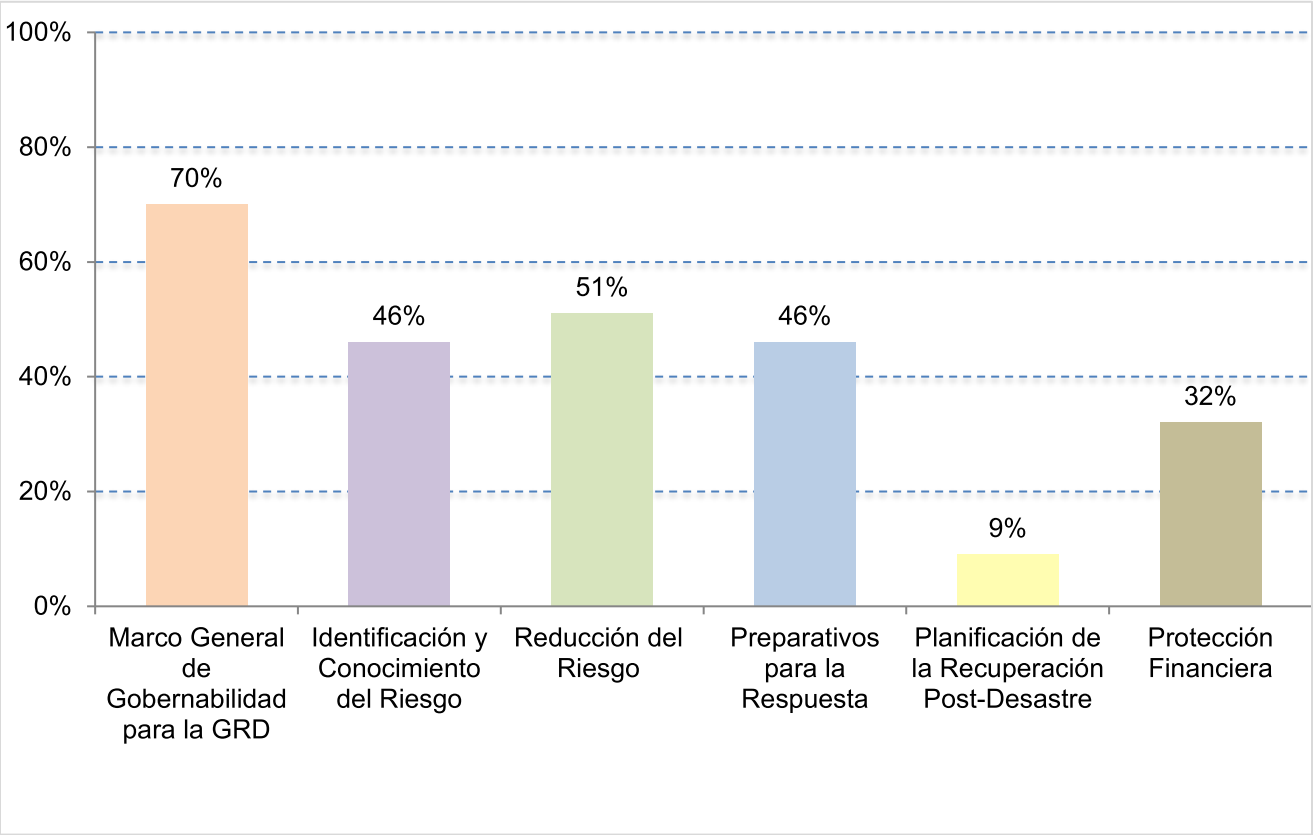
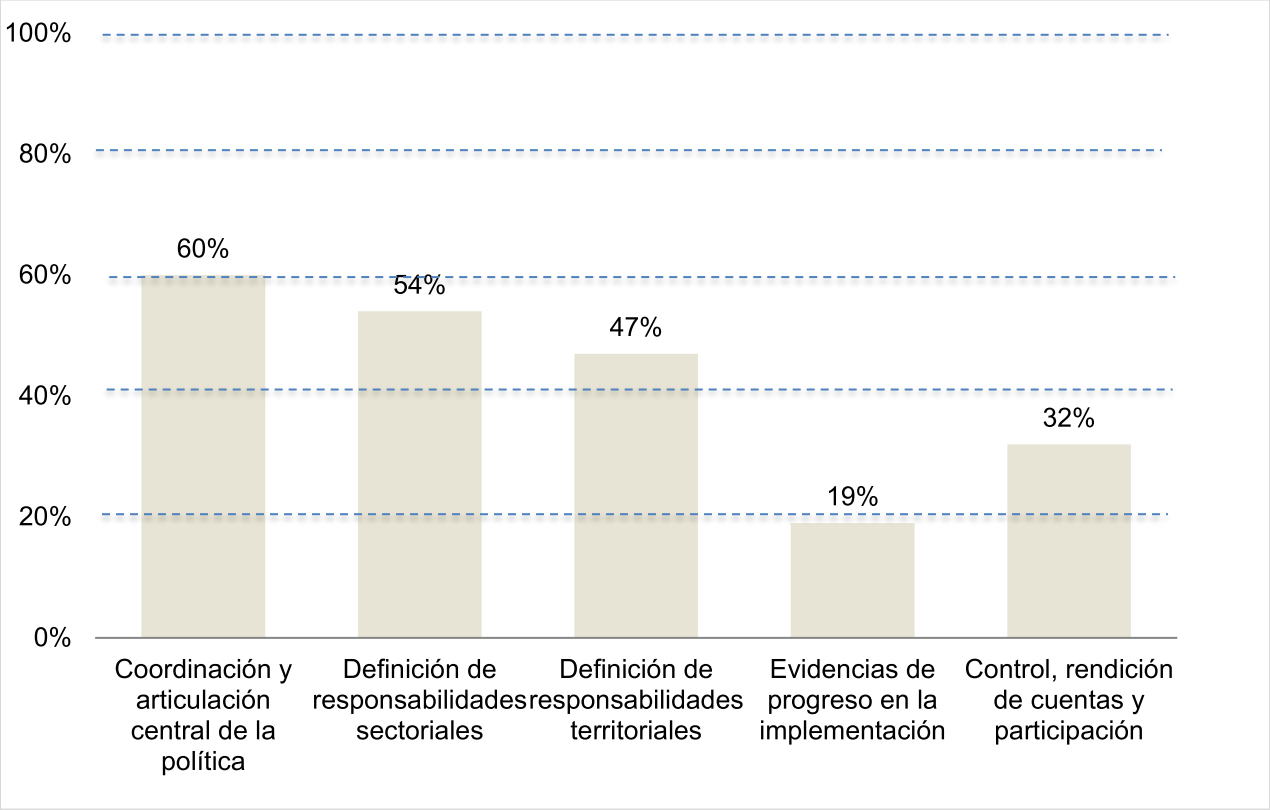


Tabla No. 2: Fases de la política pública según el iGOPP – El Salvador (2016)

1	Coordinación y articulación central de la política	60%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	54%
3	Definición de responsabilidades territoriales	47%
4	Evidencias de progreso en la implementación	19%
5	Control, rendición de cuentas y participación	32%

Gráfico 4: Fases de la política pública según el iGOPP. El Salvador (2016)



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):

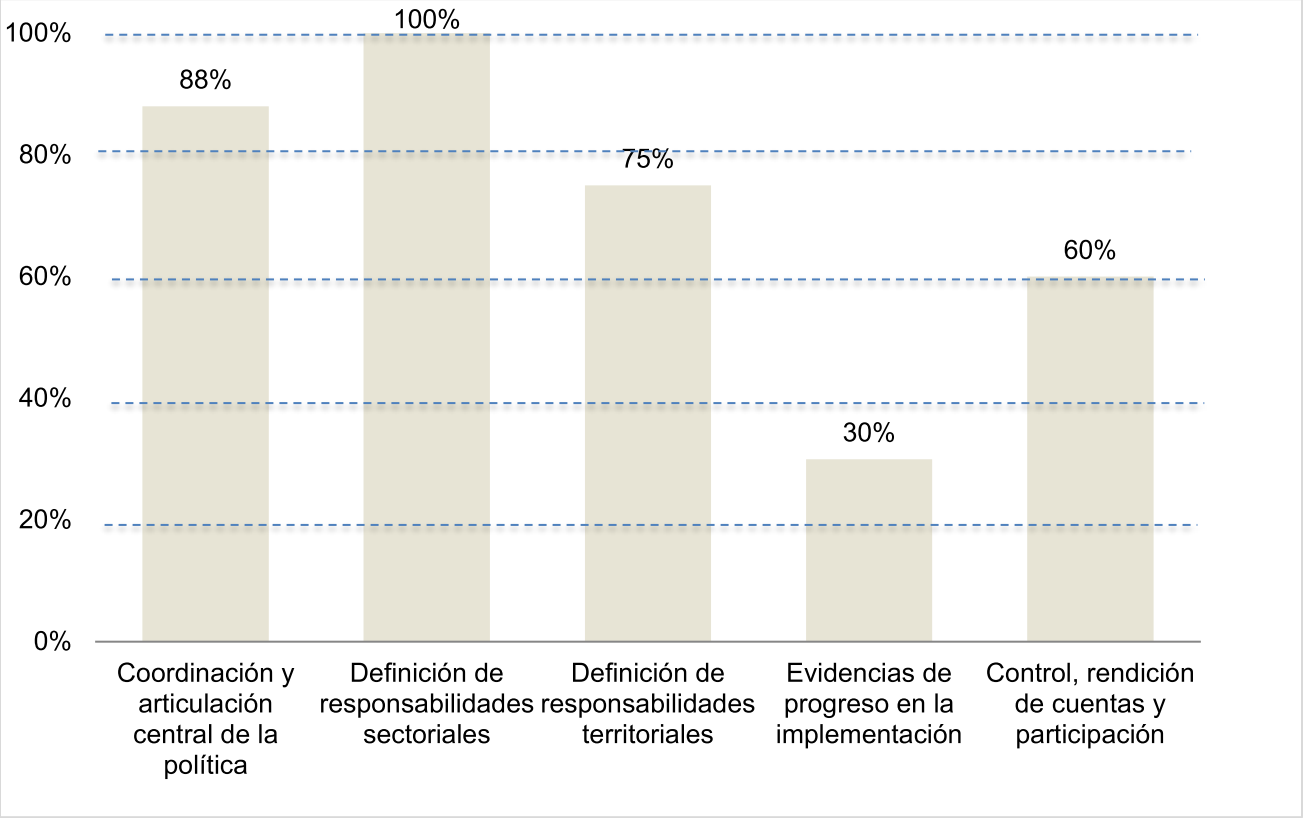
Los aspectos relacionados con el Marco General de la Gobernabilidad para la GRD y su inclusión en la agenda de gobierno se encuentran en un nivel de avance “notable”, siendo el avance más alto que arroja el iGOPP de El Salvador para los seis componentes de la GRD evaluados, con un porcentaje de cumplimiento del 72%. En el análisis por fases de políticas de este componente

sobresalen los aspectos de “definición de responsabilidades sectoriales”, donde se alcanza un cumplimiento del 100% de las condiciones evaluadas (nivel sobresaliente), seguidos por los aspectos de “coordinación y articulación central de la política”, que alcanza un nivel de avance notable (88%), y de la “definición de responsabilidades territoriales” (75%), ambos en el rango de avance “notable”. En un nivel “apreciable” se encuentran el “control, rendición de cuentas y participación” (60%), y el menor avance se observa en la fase de política relacionada con “evidencias de progreso en la implementación” (40%), aunque muy cercano al rango de avance incipiente, de acuerdo con los criterios del iGOPP. (Ver Tabla 3, Gráfico 5).

Tabla No. 3 - Marco general de gobernabilidad para la GRD por fases de la política pública. El Salvador (2016)

1	Coordinación y articulación central de la política	88%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	100%
3	Definición de responsabilidades territoriales	75%
4	Evidencias de progreso en la implementación	30%
5	Control, rendición de cuentas y participación	60%

Gráfico No. 5 - Marco general de gobernabilidad para la GRD por fases de la política pública. El Salvador (2016)



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:

El Salvador cuenta desde 2005 con la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, aprobada en 2005, partir de la cual se crea el Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres y se establece un marco de responsabilidades sobre la gestión del riesgo de desastres para todos los niveles de gobierno. La Ley de Protección Civil, junto con el robusto marco normativo ambiental promovido por la Ley de Medio Ambiente aprobada en 1998, constituyen el principal soporte normativo para la inclusión de la gestión del riesgo de desastres en la agenda de gobierno en El Salvador. A continuación, se analizan tres componentes específicos de esta fase de política.

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

Los aspectos de coordinación y articulación central de la política están abordados en Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, que a través de la creación del Sistema Nacional de Protección establece un marco de responsabilidades los distintos procesos de la GRD, a todos los niveles de gobierno[6]. La Ley del Protección Civil contempla el diseño de una Política Nacional de Protección Civil, Prevención de Riesgos y Mitigación de Desastres, que no ha sido aprobada hasta el momento, y la formulación del "Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres", que fue aprobado en 2009 y que permite identificar las acciones del Estado y de la sociedad civil para el manejo de los riesgos, el estudio de las vulnerabilidades existentes y su mitigación y los preparativos para la atención y recuperación en caso de desastres[7]. Uno de los aspectos importantes que mandata la Ley de Protección Civil y se incorpora en este Plan Nacional es la articulación con la política ambiental y de desarrollo social del país, que incluye objetivos concurrentes con la planificación y el ordenamiento del territorio[8]. De la misma manera, se destaca la inclusión explícita de objetivos de GRD y ACC en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, aprobado por el presidente de la República y su Consejo de Ministros, al igual que la incorporación de objetivos de GRD en el cuerpo normativo relacionado cambio climático en el país[9]. Un aspecto interesante que encuentra el iGOPP en El Salvador es la creación por Decreto de la Presidencia de una "Secretaría para Asuntos de la Vulnerabilidad", con un mandato amplio de asesoría sobre los temas de vulnerabilidad del país. No obstante, si bien la Secretaría permite posicionar el tema a nivel del Consejo de Ministros, el alcance de esta reforma no llega incidir en la coordinación formal del tema de GRD y sus instrumentos de política, que sigue estando bajo la órbita de la Dirección Nacional de Protección Civil, dependiente del Ministerio de Gobernación, de acuerdo con lo que establece el mandato de la Ley de Protección Civil[10].

[6] Ver indicador MG-1A-1
[7] Ver indicadores MG-1A-2
[8] Ver indicador MG-1A-3 y MG-1A-4
[9] Ver indicador MG-1A-5 a MG-1A-7
[10] Cabe mencionar que al momento de levantar el iGOPP el Director Nacional de Protección Civil también ocupa el puesto de Secretario de Asuntos de la Vulnerabilidad, aunque esta situación es coyuntural, ya que pueden ser dos personas diferentes (ver Indicador MG-1A-3)

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

Si bien El Salvador no cuenta con una normativa hídrica integral, tanto la Política Nacional de Medio Ambiente como la Estrategia Nacional de Recursos Hídricos, que forma parte de la Estrategia Nacional de Medio Ambiente, incorporan la GRD y la ACC como finalidades de la gestión de los recursos hídricos[11]. De la misma manera, el iGOPP pudo corroborar que la normatividad relacionada con las evaluaciones de impacto ambiental integra la evaluación del riesgo de desastres[12].

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

A través del Código Municipal, aprobado por 1986, y de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, aprobada en 2011, se genera un marco normativo que faculta a los Municipios a través de sus Consejos Municipales a la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo local[13].Estas responsabilidades de planificación descentralizadas se complementan también en el ámbito de recursos hídricos, donde la Ley de Medio Ambiente establece que la cuenca hidrográfica es la unidad base para la planeación del territorio[14]. El Código Municipal también contempla la facultad de los municipios de formar asociaciones o mancomunidades de municipios con objetivos amplios que incluyen la GRD. Esta es una facultad muy importante que tienen los Municipios en El Salvador, en un contexto de un país de pequeñas dimensiones con más de 252 municipios en un territorio caracterizado por la exposición a múltiples amenazas[15].

2. Implementación de la política

2.1 Evidencias de progreso en la implementación (MG-2):

El iGOPP ha identificado en el presupuesto recursos asignados para financiar las actividades de rectoría y articulación de la gestión del riesgo de desastres en el país asignados a la Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, para “Diseñar, coordinar y dirigir la implementación de los distintos planes para la mitigación de riesgo, así como la atención de emergencias y desastres a nivel del territorio nacional”. Cabe mencionar que El Salvador no cuenta con una herramienta que le permita identificar las asignaciones presupuestarias que se

[11] Ver indicador MG-1B-1 y MG-1B-2
[12] Ver indicador MG-1B-3
[13] Ver indicadores MG-1C-1 y MG-1C-3
[14] Ver indicador MG-1C-2
[15] Ver indicador MG-1C-4

relacionan con programas en gestión del riesgo de desastres o con actividades de adaptación al cambio climático en otros sectores (ministerios).

Por otra parte, el iGOPP encontró evidencia de un fondo habilitado, es decir que recibe asignación de recursos en el Presupuesto 2016, para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades ex ante de gestión del riesgo de desastres: “Los recursos del FOPROMID solamente podrán utilizarse en la prevención de desastres o en aquellos casos que demanden una oportuna y efectiva atención de emergencia ocasionada por desastres, sea que se trate de un evento que tenga impacto a nivel nacional o que las incidencias del mismo, afecten un espacio delimitado del territorio nacional” .

Es importante mencionar que el país cuenta con instrumentos presupuestales para incentivar a los territorios a implementar acciones en gestión del riesgo de desastres. Mediante el Proyecto de Fortalecimiento de Gobiernos Locales (PFGL), el cual ha durado 7 años y finaliza este año, se establecieron como criterios para la elegibilidad y priorización de la inversión aspectos para fortalecer la Gestión del Riesgo de Desastres. Mediante el PFGL se incentiva a los municipios a contar con planes de gestión de riesgo de desastres y mapas asociados al riesgo para poder acceder a inversiones adicionales en gestión del riesgo de desastres, para lo cual deben contar con un plan de implementación de los recursos (Perfil del Proyecto). Se considera un incentivo presupuestal porque han sido fondos del presupuesto disponibles para cada municipio del país que no fueron parte de los fondos que reciben de acuerdo a la fórmula que utiliza el FODES, que es el mecanismo de asignación presupuestaria a los municipios. Cabe mencionar, que los municipios han empleado este incentivo, como se evidencia en la ejecución de fondos PFGL administrados en forma descentralizada por las municipalidades.

Actualmente, el país no cuenta con un documento de estrategia financiera para disminuir su vulnerabilidad fiscal ante la ocurrencia de desastres, pero está avanzando en su elaboración. Además, no se identifican categorías o programas en el presupuesto a través de las cuales las diferentes entidades puedan solicitar recursos para actividades ex-ante de GRD o para actividades de adaptación al cambio climático.

Con relación a otros recursos para financiar actividades ex ante de GRD, no se encontró evidencia de fondos de desarrollo habilitados para financiar actividades ex ante de GRD.

Tampoco, se encontró evidencia de fondos de desarrollo habilitados para financiar actividades de cambio climático. Cabe mencionar que la Estrategia Nacional de Cambio Climático 2013, del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, tiene previsto el fortalecimiento y acreditación del Fondo Ambiental de El Salvador para captar financiamiento climático. De otra parte, el país no cuenta con instrumentos presupuestales para incentivar a los sectores a implementar acciones en gestión del riesgo de desastres.

3. Evaluación de la política

3.1 Control, rendición de cuentas y participación (MG-3):

En el análisis de esta fase de política se destaca la existencia de la Ley de Acceso a la Información Pública, aprobada en 2011, que garantiza el derecho de acceso de toda persona a la información pública, a fin de contribuir con la transparencia de las actuaciones de las instituciones del Estado, y que es aplicable a la GRD. De la misma manera, el Plan de Protección Civil de El Salvador pone énfasis en la transparencia como un principio rector para las actuaciones del Sistema e identifica los mecanismos para garantizarla[16]. Otro aspecto importante que muestra el iGOPP en esta fase de políticas es la que la normativa de GRD del país establece un mecanismo para la participación de sociedad civil en la GRD, a través de las Comisiones Comunales de Protección Civil, que son parte orgánica del Sistema Nacional de Protección Civil[17]. Por otro lado, no existe normativa que establece que la GRD deba ser objeto de control por parte de las entidades de control, ni se pudo verificar la existencia de controles sobre el cumplimiento de la normativa de GRD el país[18].

b. Identificación y conocimiento del riesgo (IR):

El componente de IR muestra un avance “apreciable” en El Salvador, con un 46% de cumplimiento de los indicadores considerados para este componente en el iGOPP. En cuanto a los avances en función de las distintas fases de la política pública (ver Tabla 4 y Gráfico 6), los aspectos relacionados con la “coordinación y articulación central de la política” de este componente alcanzan un nivel de cumplimiento notable (75% de cumplimiento), mientras que la

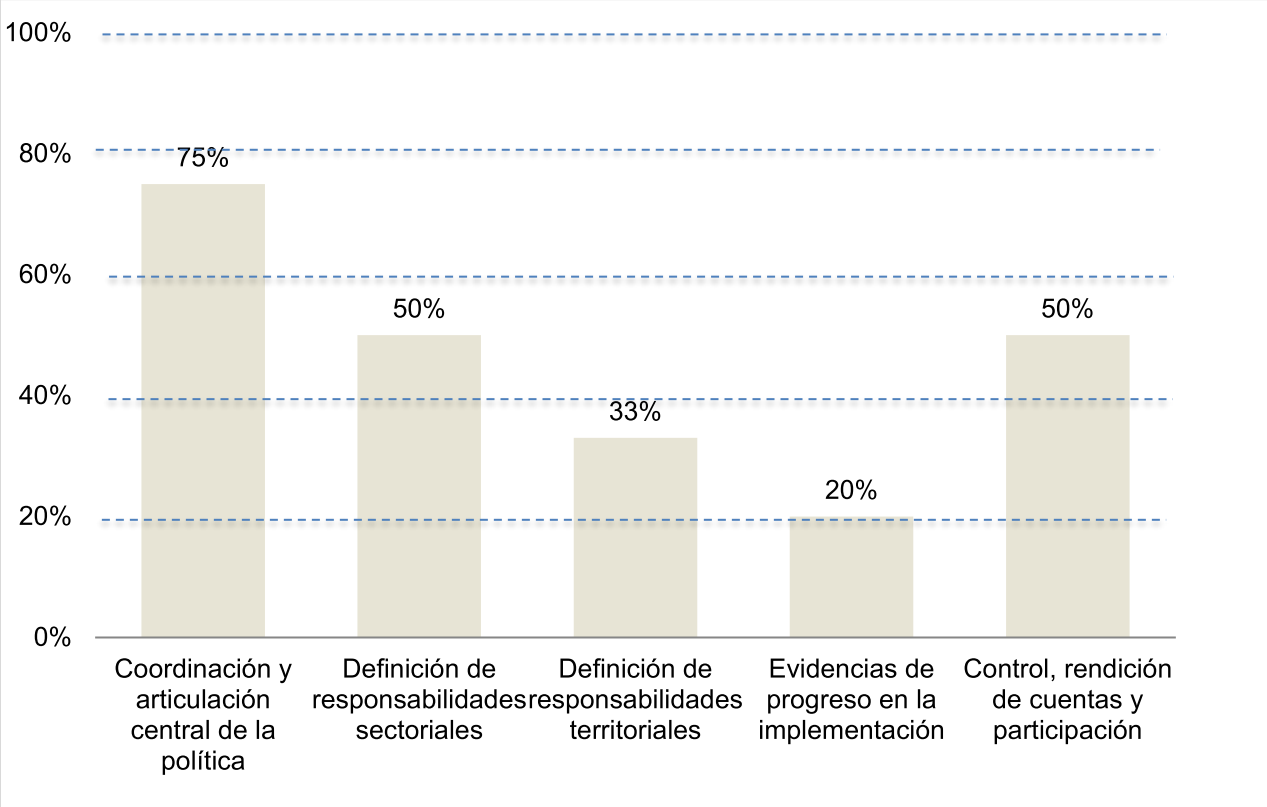
[16] Ver indicador MG-3-2
[17] Ver indicador MG-3-5
[18] Ver indicadores MG-3-1 y MG-3-3

“definición de responsabilidades sectoriales” (50% cumplimiento) y los aspectos relacionados con el “control, rendición de cuentas y participación” (50% de cumplimiento) se ubican en un rango de avance “apreciable”. En un rango de avance “incipiente” de avance, se ubica la fase de “definición de responsabilidades territoriales” (33% de cumplimiento). Finalmente se evidencian vacíos en los aspectos relacionados con las “evidencias de progreso en la implementación”, donde se cumplen solo con un 20% de los indicadores, y donde se reporta un avance “bajo” de acuerdo con los criterios del iGOPP.

Tabla No. 4 – Identificación y conocimiento del riesgo por fases de la política pública. El Salvador (2016)

1	Coordinación y articulación central de la política	75%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	50%
3	Definición de responsabilidades territoriales	33%
4	Evidencias de progreso en la implementación	20%
5	Control, rendición de cuentas y participación	50%

Gráfico No. 6 – Identificación y conocimiento del riesgo por fases de la política pública. El Salvador (2016)



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:

En cuanto a la inclusión de la identificación y conocimiento del riesgo de desastres en la agenda política del gobierno y en la formulación de la política, el iGOPP revela que El Salvador cuenta con una sólida base normativa, basada en los mandatos de la Ley de Medio Ambiente, junto con los aportes de la Ley de Protección Civil y su marco reglamentario. A continuación, se analizan tres componentes específicos de esta fase de política.

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

El Salvador muestra un avance importante a nivel de definición de responsabilidades para generación de asistencia técnica y lineamientos a niveles territoriales y sectoriales para el análisis del riesgo de desastres, a través del desarrollo del Observatorio Ambiental del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, que desde 2007 ha asumido gran parte de las responsabilidades del ex Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET), que fuera creado en 2001, como un ente descentralizado adscrito al Ministerio de Ambiente. Estas responsabilidades, que van desde el desarrollo de la investigación científica y los estudios especializados para usos relacionados con la prevención y reducción de riesgos a actividades de monitoreo continuo de las principales amenazas naturales a que está expuesto el país, incluyen también la sistematización y actualización de bases de datos sobre los efectos de los desastres[19]. Por otro lado, la Ley de Protección Civil mandata la creación y mantenimiento de Sistemas de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres en coordinación con las actividades desarrolladas por el SNET (ahora Observatorio Ambiental)[20].

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

La responsabilidad de los sectores y de las empresas prestadoras de servicios públicos de realizar análisis del riesgo de desastres o efectos adversos del cambio climático no está definida en el marco normativo específico de la GRD[21]. Esta responsabilidad sí está identificada en las normativas sectoriales del área ambiental, del sector agropecuario, sector vivienda, sector educativo y sector transporte, pero está ausente en otros sectores importantes como salud, agua y saneamiento, energía, telecomunicaciones y turismo[22]. Cabe destacar que el marco normativo del Observatorio Ambiental del Ministerio de Ambiente incluye el desarrollo continuo y mantenimiento de redes de observación y monitoreo para las principales amenazas naturales a las que está expuesto el país, y que el Reglamento para la Seguridad Estructural de las Construcciones aprobado por en 2016 incluye regulaciones sobre la seguridad sísmica de los sistemas vitales de servicios públicos, estableciendo los requisitos mínimos que deben cumplirse en el diseño sistemas de suministros de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, energía eléctrica y telecomunicaciones[23].

[19] Ver indicador IR-1A-1 e IR-1A-4
[20] Ver indicador IR-1A-3
[21] Ver indicadores IR-1B-3 e IR-1B-4
[22] Ver indicadores del IR-1B-8 al IR-1B-17
[23] Ver indicadores IR-1B-7 e IR-1B-18

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

El iGOPP muestra que El Salvador cumple con una condición importante que es la de establecer la obligatoriedad de la zonificación de amenazas en ciudades, a partir de los mandatos de la Ley de Medio de Ambiente general, y de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, en particular[24]. Por otro lado, el iGOPP no encontró explícitamente en el marco normativo de la GRD ni en el marco normativo del Observatorio Ambiental de El Salvador que se establezca un actor nacional responsable de definir la escala o resolución en que se debe realizar el análisis de riesgo para los diferentes niveles de gobierno. De la misma manera, el IGOPP no encontró evidencia que la normativa específica de GRD establezca la responsabilidad de los departamentos y municipios en la evaluación del riesgo de desastres en sus respectivos territorios[25].

2. Implementación de la política

2.1 Evidencias de progreso en la implementación (IR-2):

De los 10 sectores claves del país solo el de ambiente y recursos naturales asignó recursos en la vigencia 2016 para la identificación del riesgo de desastres[26]. El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales está ejecutando los programas: (i) “Programa Nacional de Reducción de Riesgo”, a través del cual se asignaron recursos para “fortalecer las redes de monitoreo para deslizamientos e inundaciones, se identificarán las zonas de mayor vulnerabilidad en el país, se realizarán estudios para definir umbrales de alerta y zonas de más alto riesgo. Este componente fortalecerá la red de monitoreo de estaciones de registro con transmisión telemétrica, para deslizamientos e inundaciones"; (ii) “Proyecto Fortalecimiento de la Red de Monitoreo Sísmico a nivel nacional" cuyo objetivo es "Fortalecer el trabajo y procesos de monitoreo permanente de la sismicidad que ocurre a nivel nacional, a través de la ampliación y/o mejoramiento la Red de Monitoreo Sísmico, que permitan reducir el riesgo sísmico en el país"[27]. Con relación a las empresas de servicios públicos de agua y saneamiento, de energía y de telecomunicaciones, no se encontró evidencia de asignación de recursos para la vigencia fiscal 2016 para la identificación del riesgo de desastres[28]. Cabe destacar, como se mencionó en el análisis del componente de Marco General de Gobernabilidad para la GRD del iGOPP (MG), que El Salvador no cuenta con una herramienta que le permita identificar las asignaciones presupuestarias que se relacionan

[24] Ver indicador IR-1C-3
[25] Ver indicador IR-1C-1
[26] Ver indicadores IR-2-4 a IR-2-12
[27] Ver indicador IR-2-3
[28] Ver indicadores IR-2-13 y IR-2-15

con programas en gestión del riesgo de desastre. De allí que no se pueda determinar la asignación de recursos para la identificación del riesgo, ya que, de existir, estas asignaciones no se pueden identificar en la estructura de clasificación del presupuesto.

3. Evaluación de la política

La Ley de Protección Civil establece claramente la responsabilidad del Sistema Nacional de Protección Civil de informar a la ciudadanía sobre el riesgo de desastres[29]. Asimismo, la Ley de Acceso a la Información Pública, aprobada en 2011, brinda un marco normativo que garantiza el acceso de la ciudadanía a la información en general, condición que se refuerza para el caso de la información de riesgo de desastres a través de la Ley de Ambiente y de la Ley de Protección Civil que también identifican en la figura del Observatorio Ambiental, como el mecanismo para diseminar y hacer accesible esta información[30]. La misma condición se cumple a través de la Ley de Medio Ambiente y la Ley de Acceso a la Información Pública en el caso de la información para estudios sobre cambio climático[31].

Por otro lado, el iGOPP no localizó evidencia de que se hayan realizado controles de calidad de los procesos de generación, investigación, monitoreo y divulgación de información sobre fenómenos geológicos e hidrometeorológicos, ni controles o evaluaciones sobre la generación y disponibilidad de información sobre el riesgo de desastres por parte del ente nacional de control (Corte de Cuentas)[32].

c. Reducción de riesgos (RR)

En términos de los avances en el componente RR en El Salvador, el iGOPP revela un nivel de cumplimiento general del 51%, que cae en el rango considerado por el iGOPP como “apreciable”. En el análisis por fases de la política pública (ver Tabla 5, Gráfico 7) se encontró un avance “notable” en la fase de “coordinación y articulación central de la política”, con un cumplimiento del 80% de los indicadores, seguido por un avance “apreciable” en la fase de “definición de responsabilidades territoriales”, con un cumplimiento del 60% de los indicadores. En un rango de avance incipiente el iGOPP reporta el grupo de indicadores relacionados con el “control, rendición de cuentas y participación” (40% de cumplimiento), “evidencias de progreso en la

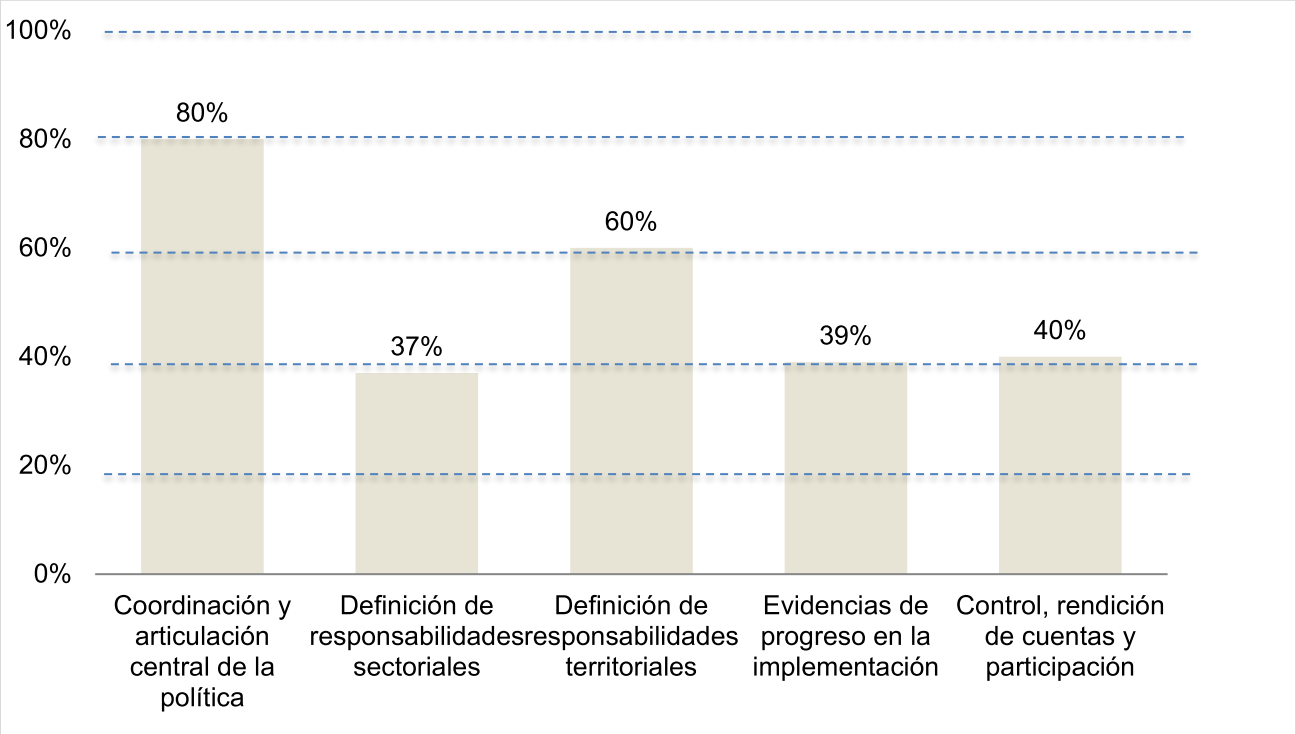
[29] Ver indicador IR-3-6
[30] Ver indicador IR-3-1
[31] Ver indicador IR-3-2
[32] Ver indicadores IR-3-3 a IR-3-5

implementación” (39% de cumplimiento) y la “definición de responsabilidades sectoriales” (37% de cumplimiento).

Tabla No. 5 – Reducción de riesgos por fases de la política pública. El Salvador (2016)

1	Coordinación y articulación central de la política	80%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	37%
3	Definición de responsabilidades territoriales	60%
4	Evidencias de progreso en la implementación	39%
5	Control, rendición de cuentas y participación	40%

Gráfico No. 7 – Reducción de riesgos por fases de la política pública. El Salvador (2016)



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:

El iGOPP muestra avances notables en la "coordinación y articulación central de la política", y en menor medida en la "definición de responsabilidades territoriales" para la reducción del riesgo de desastres, pero también revela algunos vacíos normativos a nivel de la "definición de responsabilidades sectoriales" para este proceso de la GRD. A continuación, se analizan los tres niveles de esta fase de política a la luz de los hallazgos del iGOPP.

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

Un aspecto importante que revela el iGOPP es que la normativa ambiental de El Salvador, y en particular el Plan Nacional de Cambio Climático aprobado en 2015, mandata la incorporación estratégica del cambio climático y la reducción de riesgos en las políticas, los planes de desarrollo nacional, territorial y sectorial, y en el presupuesto nacional. Adicionalmente, la creación del Gabinete de la Sustentabilidad brinda un espacio interinstitucional de nivel ministerial destinado a promover la integración del cambio climático y la gestión de riesgos en la política pública nacional y la planificación del desarrollo, con la participación del Ministerio de Medio Ambiente, la Secretaría para Asuntos de la Vulnerabilidad, y otros ministerios claves para las implementación de políticas de adaptación al cambio climático y reducción de riesgo de desastres en los sectores y los territorios[33]. También se destaca la inclusión en la normativa ambiental y en la Ley de Especial de Lotificaciones y Parcelaciones de Uso Habitacional la obligatoriedad de incorporar medidas de reducción del riesgo de desastre durante la fase de construcción en proyectos de infraestructura pública y privada[34]. Por otro lado, el iGOPP revela que no existe una normativa similar que obligue a las entidades públicas a reducir la vulnerabilidad de edificaciones esenciales[35]. Cabe mencionar que en el Reglamento de Seguridad de las Construcciones del El Salvador publicado en 1996 se han definido a referentes de riesgo aceptable través de las normas de diseño por sismo y por viento que forman parte de dicho reglamento[36]. Finalmente, también se destaca la existencia de referentes de riesgo aceptable para sismos y para viento en las normas técnicas del Reglamento para la Seguridad Estructural de las Construcciones en El Salvador, aprobado en octubre de 1996.[37]

[33] Ver indicador RR-1A-1
[34] Ver indicador RR-1A-5
[35] Ver indicador
[36] Ver indicador RR-1A-2
[37] Ver indicador RR-1A-2

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

El iGOPP revela algunos vacíos normativos importantes relacionados con la definición de responsabilidades sectoriales para la reducción del riesgo. El marco normativo específico de la GRD no define estas responsabilidades para los sectores ni para las empresas de servicios públicos[38]. No obstante, en relación con la normatividad sectorial de los distintos sectores evaluados por el iGOPP, se encuentran avances para medio ambiente, sector agropecuario, salud, y vivienda, que han definido en su normativa la responsabilidad de reducir el riesgo en el ámbito de sus competencias. No existe un desarrollo normativo similar para los sectores de educación, turismo, transporte, agua y saneamiento, telecomunicaciones y sector energético[39].

El "Reglamento para la Seguridad Estructural de las Construcciones" establece las bases y requisitos generales mínimos de diseño para que las estructuras tengan seguridad adecuada ante los efectos sísmicos y el viento respectivamente, y también incluye regulaciones sobre la seguridad sísmica de los sistemas vitales de servicios públicos, estableciendo los requisitos mínimos que deben cumplirse en el diseño sistemas de suministros de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, energía eléctrica y telecomunicaciones[40]. Cabe mencionar aquí las "Normas Técnicas de Diseño por Sismos" fueron diseñadas en 1993 y aprobadas en 1994, y que, a pesar de algunas iniciativas del Ministerio de Obras Públicas, a la fecha estas normas no han sido actualizadas[41]. Por otro lado, no se encontró evidencia de normatividad que ordene realizar un análisis de riesgo de desastres en la fase de pre-inversión del ciclo del proyecto[42], ni en otras fases del ciclo del proyecto diferente de la fase de pre-inversión[43]. Tampoco se encontró evidencia de normatividad que ordene la realización de estudios de cambio climático[44]. Cabe mencionar que CEPREDENAC y la CEPAL están apoyando al Gobierno de El Salvador a generar normatividad para integrar el análisis de riesgo de desastres en la fase de pre-inversión del ciclo del proyecto.

[38] Ver indicadores RR-1B-1 y RR-1B-2
[39] Ver indicadores RR-1B-6 al RR-1B-16
[40] Ver indicadores RR-1B-3 y RR-1B-4
[41] Ver indicador RR-1B-5
[42] Ver indicador RR-1B-17
[43] Ver indicador RR-1B-19
[44] Ver indicador RR-1B-18

1.3 Definición de responsabilidades territoriales (RR-1C)

A diferencia de lo planteado para el componente de IR antes analizado, la normatividad específica de GRD sí que incluye en este caso la responsabilidad de la reducción del riesgo en los departamentos y municipios del país, como parte de las responsabilidades de Comisiones Departamentales y Comisiones Municipales de Protección. Esto no se cumple en el caso de la normativa Código Municipal, que no incluye este tipo de responsabilidades para los municipios[45]. Por otro lado, una condición importante que revela el iGOPP es la inclusión en la Ley de Ordenamiento Territorial de la zonificación de áreas en riesgo como determinante en la definición del uso y ocupación del suelo. Cabe mencionar también que no se pudo verificar la existencia de normatividad relacionada con la relocalización de asentamientos humanos en zonas de riesgo[46].

2. Implementación de la política

2.1 Evidencias de progreso en la implementación (RR-2):

Se pudo evidenciar asignación de recursos en la vigencia fiscal 2016 para actividades de reducción de riesgo de desastres para los sectores de medio ambiente, agricultura, vivienda y transporte. Con relación al Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante el "*Programa Nacional de Reducción de Riesgo*" se llevará a cabo la "*Integración de perspectivas de reducción de riesgos en la inversión pública, infraestructura, vivienda y acciones de mitigación. Campañas ciudadanas de sensibilización y educación para la prevención y reducción de riesgos…*"[47].

Respecto del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), se evidencia asignación de recursos en los proyectos de inversión a 2016 para "*Contribuir a la generación y aprovechamiento de la infraestructura agropecuaria, recursos forestales, suelo y agua, fomentando la producción y la productividad en términos de mitigación y adaptación del Sector Agropecuario a los efectos del cambio climático; contribuyendo a la reducción de la vulnerabilidad, y a la prevención del riesgo a través de la transferencia de tecnología y desarrollo de las áreas bajo riego, para una agricultura que aporta a la seguridad alimentaria y nutricional del país*". Adicionalmente, el MAG cuenta con el perfil de proyecto "*Atención, prevención y mitigación de los efectos de cambio climático a*

[45] Ver indicadores RR-1C-1 y RR-1C-2
[46] Ver indicadores RR-1C-3 y RR-1C-5
[47] Ver indicador RR-2-1

productores agropecuarios en municipios del corredor seco y otras zonas afectadas por la sequía en El Salvador",

Dentro de los proyectos de inversión a 2016 a ser desarrollados por el Ramo de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano se encuentran: (1) el "*Programa de reducción de vulnerabilidad en asentamientos urbanos precarios en el Área Metropolitana de San Salvador-AMMS*", el cual incluye los siguientes componentes: (i) "*Inversiones en infraestructura para reducir el riesgo hídrico en el AMSSS.; (ii) "Realización de obras de mitigación de riesgo y mejoramiento integral de AUPs en AMSS."*[48]; y (2) el Proyecto "*Construcción de Obras Complementarias de Mitigación en la Zona del Puente sobre el Boulevard del Ejercito y Río Acelhuate, Municipio y Departamento de San Salvador*",[49]. Cabe mencionar que el Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano cuenta con la Dirección de Gestión del Riesgo y Cambio Climático, la cual genera insumos para apoyar la toma de decisiones relacionadas con actividades en gestión del riesgo de desastres.

Para los otros sectores considerados en el iGOPP no se encontró evidencia de asignación de recursos en la vigencia fiscal 2016 para financiar actividades de reducción del riesgo de desastres que se puedan verificar a través de instrumentos presupuestales[50].

Con relación a la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados se encontró evidencia de asignación de recursos en la vigencia 2016 para actividades de reducción del riesgo de desastres: (1) "*Mejoramiento del sistema de agua potable, a través de la construcción de tanque de almacenamiento de 1000 m3 y la instalación de un anillo de distribución en el municipio de Texistepeque*"; (2) "*Reparación y Reducción de vulnerabilidades en las obras de paso de las quebradas del Sistema Zona Norte y Río Lempa, Municipio de San Salvador, San Salvador*"[51]. Con relación a las empresas de servicios públicos de energía y telecomunicaciones, no se encontró evidencia de asignación de recursos para actividades de reducción del riesgo de desastres[52].

[48] Ver indicador RR-2-4
[49] Ver indicador RR-2-7
[50] Ver indicadores RR-2-3, RR-2-5, RR-2-6 y RR-2-8 a RR-2-10
[51] Ver indicador RR-2-11
[52] Ver indicadores RR-2-12 a RR-2-13

3. Evaluación de la política

3.1 Control, rendición de cuentas y participación (RR-3):

El iGOPP muestra que El Salvador cumple con dos indicadores importantes para esta fase de políticas, uno relacionado con la existencia de un régimen de sanciones por daños al medio ambiente para los infractores de naturaleza pública y privada, y el segundo relacionado con la asignación de responsabilidades para el monitoreo, evaluación y actualización de los planes de ordenamiento y desarrollo territorial[53]. Por otro lado, el iGOPP no encontró evidencia de la existencia de verificaciones o evaluaciones sobre el cumplimiento de acciones en reducción del riesgo de desastres por parte de la Corte de Cuentas[54].

d. Preparación de la respuesta (PR):

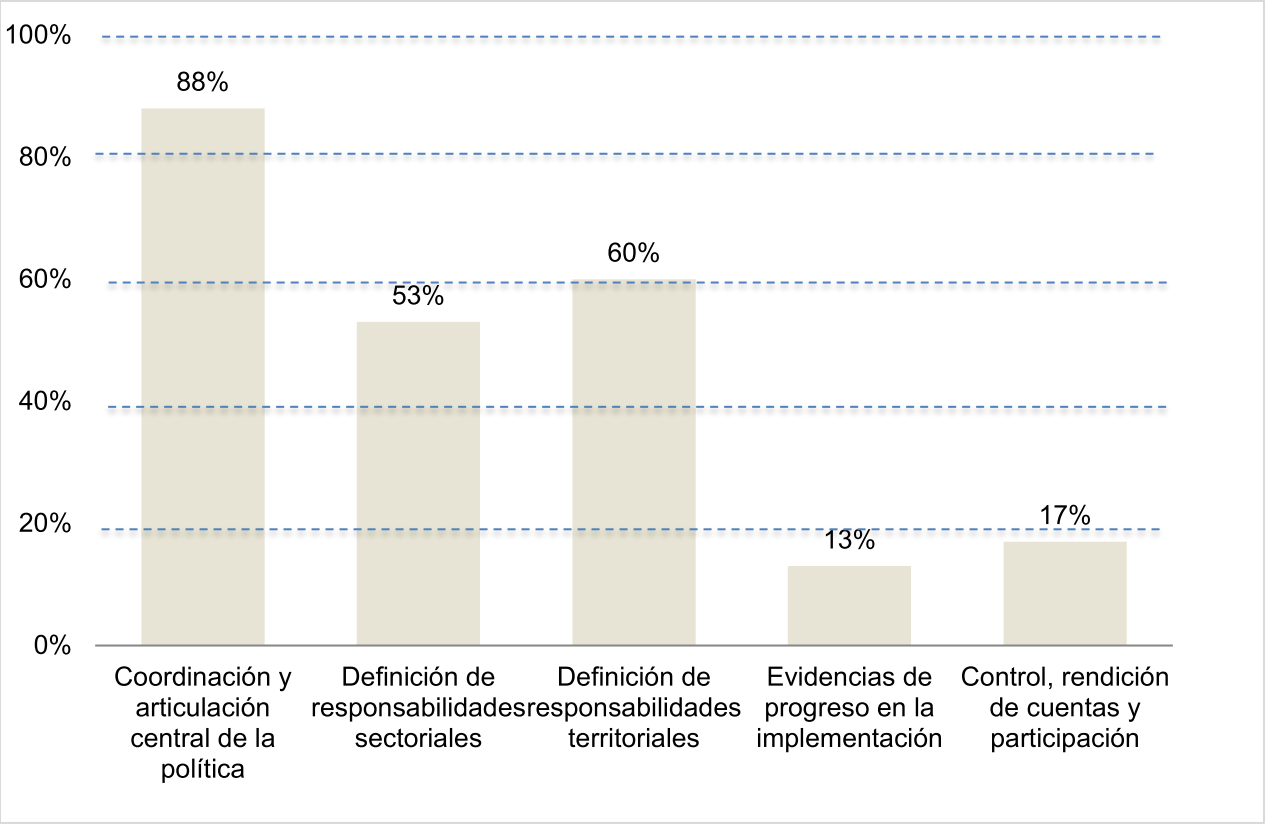
Los resultados del iGOPP muestran un nivel de avance “apreciable” para el componente PR, con un 46% de cumplimiento de los indicadores relacionados con este proceso de la GRD. Al analizar el componente en sus distintas fases de política pública, el iGOPP revela un nivel de avance “notable” en lo relacionado con los aspectos de “coordinación y articulación central de la política”, con un cumplimiento del 88% de los indicadores respectivos. En un rango de avance “apreciable” se encuentran los indicadores relacionados con la “definición de responsabilidades territoriales” (60% de cumplimiento) y “definición de responsabilidades sectoriales” (53% de cumplimiento). Con un avance considerado “bajo” para el iGOPP, se ubican los indicadores relacionados con la fase de “control, rendición de cuentas y participación” (17% de cumplimiento), y con la fase de “evidencias de progreso en la implementación” (13% de cumplimiento) (Ver Tabla 6, Gráfico 8)

[53] Ver indicador RR-3-1 y RR-3-3
[54] Ver indicador RR-3-2 y RR-3-5

Tabla No. 6 – Preparación de la respuesta por fases de la política pública. El Salvador (2016)

1	Coordinación y articulación central de la política	88%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	53%
3	Definición de responsabilidades territoriales	60%
4	Evidencias de progreso en la implementación	13%
5	Control, rendición de cuentas y participación	17%

Gráfico No. 8 – Preparación de la respuesta por fases de la política pública. El Salvador (2016)



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:

El marco normativo que regula los procesos de preparación en El Salvador está constituido por la Ley de Protección Civil y marco programático y reglamentario, el cual aborda muchas de las condiciones evaluadas sobre la coordinación y articulación central de la política, pero todavía muestra algunos vacíos a nivel de las responsabilidades sectoriales y territoriales. A continuación, se analizan en detalle las tres fases de política en función de los hallazgos del iGOPP.

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

La mayoría de este grupo de indicadores se cumplen a partir de los mandatos de la Ley de Protección Civil, su reglamento y el Plan Nacional de Protección, que establecen, a partir de la creación del Sistema Nacional de Protección Civil, una organización interinstitucional en el nivel nacional para los procesos de preparativos, mandatan la formulación de planes de contingencia preparación y respuesta a nivel nacional, y contemplan que en caso de declaratoria de estado de emergencia nacional, es el mismo Presidente de la República la autoridad máxima en la ejecución de los planes de contingencia de protección civil.[55] Otros indicadores importantes que se abordan en este marco normativo son los relativos a la formulación de protocolos oficiales para la coordinación de las operaciones o comando de incidentes, y realización de evaluación de daños y necesidades como base para la acciones de respuesta y asistencia humanitaria.[56] De la misma manera, la Constitución de la República establece un régimen temporal de medidas especiales durante la emergencia[57]. El único vacío identificado por el iGOPP a nivel de la coordinación y articulación central de la política es que la normativa de GRD no establece explícitamente la realización de simulacros y simulaciones[58].

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

La Ley de Protección Civil mandata el diseño y ejecución de los planes de contingencia en el marco de la formulación de los planes de protección civil a todos los integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil, que incluye a ministerios en línea con responsabilidades

[55] Ver indicador PR-1A-1 y PR-1A-2
[56] Ver indicadores PR-1A-3 y PR-1A-6
[57] Ver indicador PR-1A-4
[58] Ver indicador PR-1A-7

sectoriales[59]. De la misma manera, este marco normativo prevé la creación y operación de sistemas de vigilancia o alerta sobre fenómenos naturales peligrosos a través de las funciones del Observatorio Ambiental[60]. El iGOPP también muestra evidencia de la definición de la responsabilidad de realizar actividades de preparación para la respuesta a desastres en la normatividad de varios sectores, como ambiente, agricultura, vivienda, salud y energía[61]. Cabe mencionar que el sector educación ha realizado avances importantes en estos aspectos, que incluyen la formulación de un "Plan de Protección Escolar" que no ha sido todavía aprobado formalmente[62]. Por otro lado, solo se encontró evidencia de la obligación de formular planes de continuidad de operaciones o negocios ante desastres en la normatividad que regula a las empresas prestadoras del servicio energético, estando ausente esta responsabilidad para las empresas prestadoras del servicio de telecomunicaciones y el servicio de agua y saneamiento[63]. El iGOPP también verifica que la Ley de Medio Ambiente contempla la obligatoriedad de formular e implementar planes de emergencia o contingencia asociados con el transporte, manipulación o procesamiento de sustancias, pero no se encontró evidencia de normativa similar para el caso de derrame, combustión o contaminación por hidrocarburos[64].

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

La Ley de Protección Civil aborda varias de las condiciones que evalúa el iGOPP en cuanto a las responsabilidades territoriales para este componente de la GRD. En primer lugar, estipula instancias de coordinación en el territorio para los procesos de preparativos y respuesta, identificando roles para la Comisión Nacional de Protección Civil, en el plano nacional, y para los Comités Departamentales, Municipales y Comunales de Protección Civil[65]. De la misma manera, a través de los mandatos del Plan Nacional de Protección Civil, establece la formulación de planes de emergencia o contingencia al nivel territorial[66]. Por otro lado, no se encontró que el marco normativo de preparativos para la respuesta establezca criterios explícitos de asistencia subsidiaria entre diferentes niveles de gobierno[67]. Tampoco se encontró normatividad diferente

[59] Ver indicador PR-1B-1
[60] Ver indicador PR-1B-2
[61] Ver indicador PR-1B-3; PR-1B-4; PR-1B5; PR-1B-6 y PR-1B-12
[62] Ver indicador PR-1B-7
[63] Ver indicadores PR-1B-13, PR-1B-14 y PR-1B-15
[64] Ver indicador PR-1B-16 y PR-1B-17
[65] Ver indicador PR-1C-1
[66] Ver indicador PR-1C-3
[67] Ver indicador PR-1C-2

a la Ley de Protección Civil y su marco reglamentario que defina las competencias de los departamentos y los municipios en los preparativos y respuesta[68].

2. Implementación de la política

2.1 Evidencias de progreso en la implementación (PR-2):

El iGOPP pudo evidenciar, a través de instrumentos presupuestales, asignación de recursos al Cuerpo de Bomberos de El Salvador para "Prevenir la ocurrencia de incendios y atender de forma inmediata las emergencias, a fin de disminuir la pérdida de vidas humanas y materiales; asimismo participar en la mitigación de riesgos de manera eficiente y eficaz". Cabe mencionar que de acuerdo con la Ley del Cuerpo de Bomberos de El Salvador (1995), este Cuerpo de Bomberos "tendrá a su cargo las labores de prevención, control y extinción de incendios de todo tipo". En ese sentido, el iGOPP también evidencia a través de instrumentos presupuestales asignación de recursos para la prevención y control de incendios forestales.

No se pudo evidenciar, a través de instrumentos presupuestales, asignación de recursos para la Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres para la preparación de la respuesta. Aun cuando la Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres manifestó que asigna recursos a dichas actividades, en razón a que el país no cuenta con un objeto de gasto o clasificador presupuestal para asignar recursos a actividades ex ante de gestión del riesgo de desastres no es viable identificar dichos recursos mediante instrumentos presupuestales. De otra parte, no se encontró evidencia de planes de contingencia para ningún sector. Tampoco, se pudo evidenciar asignación de recursos por parte de ningún sector a actividades de preparación de la respuesta.

Cabe mencionar, que el país cuenta con: (i) Guía de Medidas para Incorporar al Plan Invernal sobre el Fenómeno de El Niño para las Instituciones del Sistema Nacional de Protección Civil, 28 de agosto de 2015; (ii) Plan Invernal 2015; (iii) Plan Nacional de Contingencia para Terremotos; (iv) Plan Nacional de Protección Civil, 2009; (v) Recomendaciones por lluvias. Cabe mencionar que ninguno de estos planes incluye capítulos específicos para ninguno de los sectores. Con relación a las empresas de servicios públicos de agua y saneamiento, energía y

[68] Ver indicador PR-1C-4

telecomunicaciones, no se encontró evidencia de existencia de planes de contingencia o emergencia. Cabe mencionar que se encontró evidencia de que la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicación (SIGET) aprobó los contenidos básicos para la elaboración de los Planes de Emergencia de las empresas distribuidoras, no obstante, lo anterior, no se encontró evidencia de dichos planes.

3. Evaluación de la política

3.1 Control, rendición de cuentas y participación (PR-3):

El equipo que aplicó el iGOPP no localizó evidencia de la existencia de evaluaciones ex ante ni ex post sobre el desempeño en los preparativos para desastre por parte del ente nacional de control[69]. Por otro lado, la Ley de Protección Civil prevé la participación de sociedad civil en los preparativos y respuesta a través de su representación en todos los estamentos del Sistema de Protección Civil, ya sea a nivel de la Comisión Nacional, o de las Comisiones Departamentales, Municipales, y en particular, de las Comisiones Comunales, aunque no se encontró evidencia de la activación de estos mecanismos[70]. Cabe mencionar que solo en el caso de la provisión de agua potable en situaciones de emergencia, se han adoptado estándares de calidad internacional establecidos por Naciones Unidas vía OMS/OPS; pero no se pudo verificar la adopción de este tipo de estándares para otros aspectos de la asistencia humanitaria, como albergue temporal y nutrición[71].

e. Planificación de la recuperación post desastre (RC)

Los resultados del IGOPP muestran que el componente RC es el de menor desarrollo (nivel de avance “bajo”) de los seis componentes evaluados en El Salvador, con un cumplimiento general del 9%. El análisis por fases de políticas muestra que país ha realizado algunos avances normativos en lo relacionado con el “control, rendición de cuentas y participación”, donde presenta un avance incipiente (25% de cumplimiento). En un rango de avance considerado como “bajo” por el iGOPP se ubica la “coordinación y articulación central de la política”, donde se cumplen un 13% de los indicadores evaluados, y la “definición de responsabilidades sectoriales”,

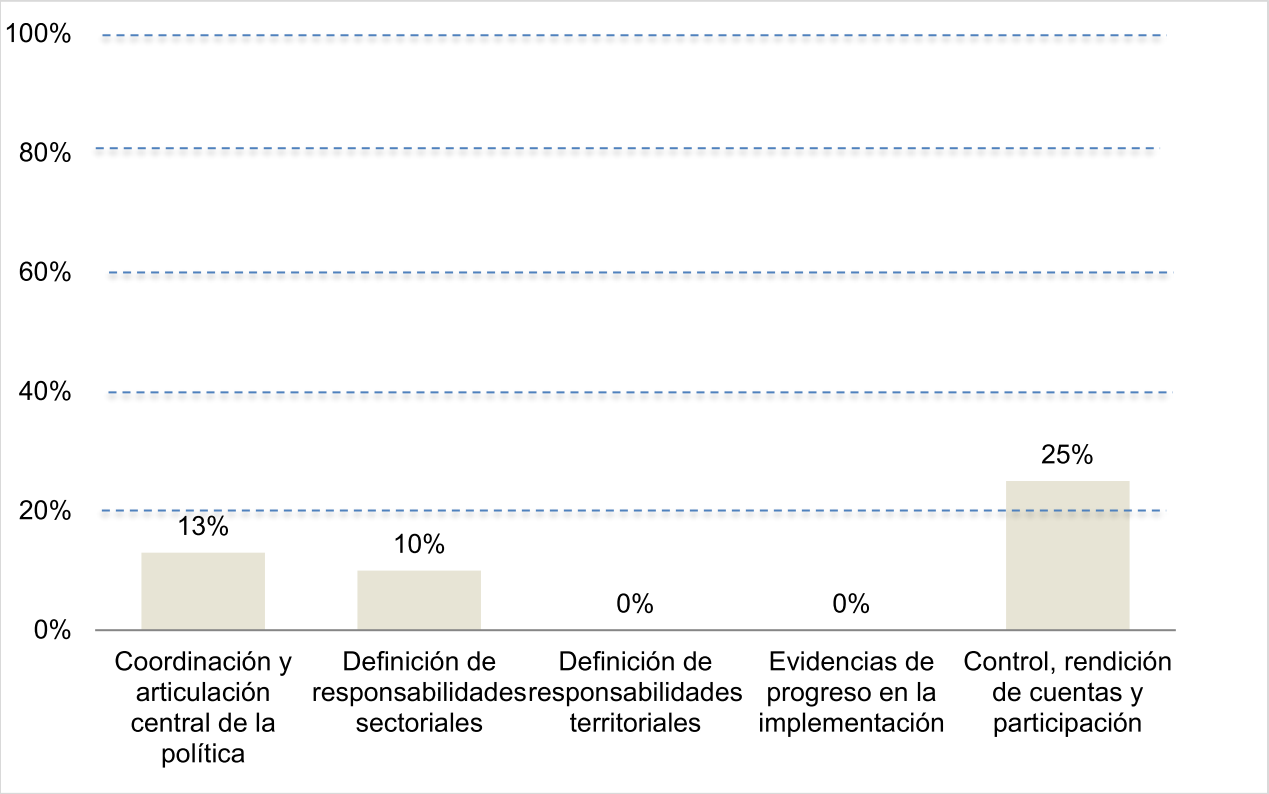
[69] Ver indicador PR-3-2 y PR-3-3
[70] Ver indicador PR-3-1 y PR-3-6
[71] Ver indicador PR-3-5

donde se llega al 10% de los indicadores respectivos. En cuanto a la “definición de responsabilidades territoriales”, así como para la fase de “evidencias de progreso en la implementación”, el iGOPP no encontró evidencias del cumplimiento de ninguno de los indicadores específicos. Es importante destacar que los procesos relacionados con la planificación de la recuperación son relativamente incipientes en todos los países de la región, y que estos resultados se replican en cierta medida en muchos de los países evaluados a través del iGOPP. (Ver Tabla 7, Gráfico 9)

Tabla No. 7 – Planificación de la recuperación por fases de la política pública. El Salvador (2016)

1	Coordinación y articulación central de la política	13%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	10%
3	Definición de responsabilidades territoriales	0%
4	Evidencias de progreso en la implementación	0%
5	Control, rendición de cuentas y participación	25%

Gráfico No. 9 – Planificación de la recuperación por fases de la política pública. El Salvador (2016)



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:

La Ley de Protección Civil define la responsabilidad del Estado frente a este proceso y contempla la elaboración de contenidos para regular este proceso en el diseño del Plan de Protección Civil. No obstante, el Plan Nacional de Protección Civil no elabora contenidos para este proceso y no se abordan todavía en la normativa atributos y condiciones importantes para este proceso de la GRD. En ese sentido, todavía existe un amplio campo para avanzar en los tres aspectos considerados en esta fase de políticas, que se presentan a continuación.

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

La Ley de Protección Civil define la responsabilidad del estado frente al proceso de planificación de la recuperación a través de la identificación de responsabilidades en los distintos estamentos del Sistema Nacional de Protección Civil, y establece que el Plan Nacional de Protección Civil es el instrumento para definir políticas, estrategias, acciones y programas, tanto de carácter nacional, departamental, municipal y local, que consideren el proceso de recuperación post-desastre[72]. No obstante, ni en el Plan Nacional de Protección Civil, ni en ningún otro marco normativo afín, se han definido esquemas institucionales específicos para la coordinación de la reconstrucción post-desastre, así como tampoco se han definido atributos de calidad importantes para este proceso. Por ejemplo, todavía no se han incluido requerimientos como el estudio de las causas de los desastres para evitar reproducirlas, o que los planes de recuperación post-desastre busquen reducir la vulnerabilidad preexistente[73].

Tampoco se contempla en la normatividad la formulación de planes ex ante de recuperación post desastre, ni se incluyen especificaciones sobre la duración del periodo en que se deben reparar o reconstruir las viviendas afectadas o la de la etapa en que se apoyará el restablecimiento de los medios de vida en los planes de reconstrucción post desastre[74].

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

Sólo se destaca el avance normativo del sector salud, que, a través de la Política Nacional de Salud Pública, aprobada en 2010, y de los Lineamientos Técnicos para la Preparación, Respuesta y Rehabilitación de los Servicios Básicos de Salud en Emergencias y Desastres, que formula el Ministerio de Salud desde 2011, a partir de los cuales se identifican las responsabilidades de realizar actividades de preparación de la recuperación post desastre en el ámbito de sus competencias[75]. El equipo que aplicó el iGOPP no encontró evidencia de cumplimiento de esta condición en ninguno de los 9 sectores restantes que fueron evaluados[76].

[72] Ver indicador RC-1A-1 y RC-1A-2
[73] Ver indicadores RC-1A-3, RC-1A-4 y RC-1A-5
[74] Ver indicadores RC-1A-6, RC-1A-7 y RC-1A-8
[75] Ver indicador RC-1B-3
[76] Ver indicadores RC-1B-1, RC-1B-2, y del RC-1B4 al RC-1B-10

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

El equipo que aplicó el iGOPP no localizó normatividad que regule la evaluación, revisión o actualización de los planes de desarrollo ni de los planes de ordenamiento territorial después de ocurrido un desastre, en las unidades de gestión territorial afectadas[77].

2. Implementación de la política

2.1 Evidencias de progreso en la implementación (RC-2):

El equipo que realizó la aplicación del iGOPP no localizó normatividad que regule la evaluación, revisión o actualización de los planes de desarrollo ni de los planes de ordenamiento territorial después de ocurrido un desastre, en las unidades de gestión territorial afectadas[78].

3. Evaluación de la política

3.1 Control, rendición de cuentas y participación (RC-3):

El Salvador cumple con uno de los indicadores que evalúa el iGOPP para esta fase de políticas, a partir del mandato amplio que establece la Ley de Protección Civil para las Comisiones Comunales, Municipales y Departamentales para todos los procesos de GRD, incluyendo la recuperación pos-desastre, y el hecho que en la conformación de esta Comisiones se incluye representación de la sociedad civil[79].

[77] Ver indicadores RC-1C-1 y RC-1C-2
[78] Ver indicadores RC-1C-1 y RC-1C-2
[79] Ver indicador RC-3-1

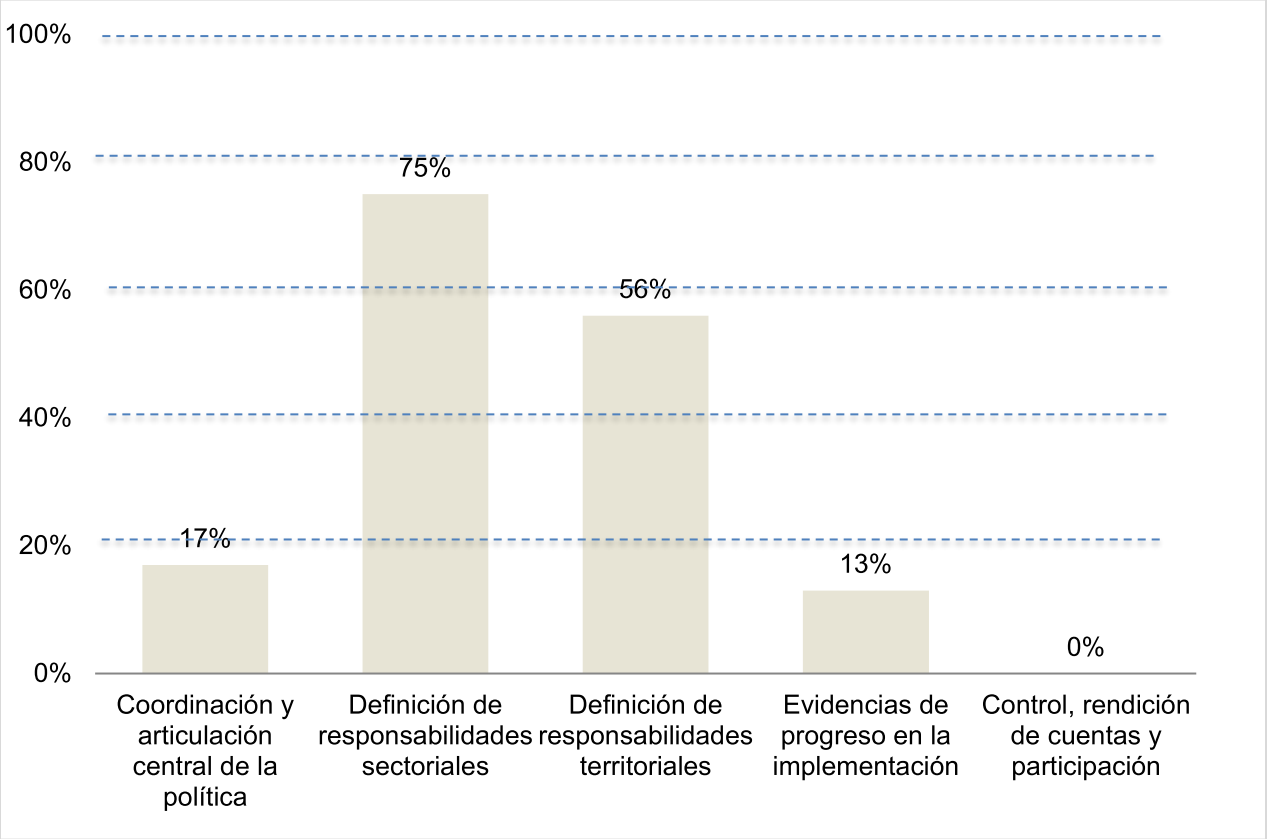
Tabla No. 8: Protección financiera por Fases de la Política Pública. El Salvador (2016)

1	Coordinación y articulación central de la política	17%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	75%
3	Definición de responsabilidades territoriales	56%
4	Evidencias de progreso en la implementación	13%
5	Control, rendición de cuentas y participación	0%

f. Protección financiera (PF):

Los resultados del iGOPP para el componente PF muestran un nivel de avance general "Incipiente", con el 32% de las condiciones cumplidas. El análisis de la política pública permite observar un avance heterogéneo de las diferentes fases de política pública. Mientras que la Definición de responsabilidades sectoriales muestra un avance "Notable" (75%) y la "Definición de responsabilidades territoriales" muestra un avance "Apreciable" (53%), la "Coordinación y articulación central de la política", "Evidencias de progreso en la implementación" y "Control, rendición de cuentas y participación", muestran un nivel de avance "Bajo", con 17%, 13% y 0% respectivamente (ver Tabla 8 y Gráfico 10).

Gráfico No. 10: Protección Financiera por fases de la Política Pública. El Salvador (2016)



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:

El iGOPP revela avances relativos e identifica algunos vacíos a nivel de esta fase de política. A continuación, se mencionan los aspectos relevantes del análisis a los tres niveles evaluados.

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

Los alcances en esta fase están concentrados en la existencia del Fondo para la Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (FOPROMID), el cual está habilitado para financiar gastos

emergentes en situaciones de desastres[80]. Dicho Fondo es estipulado en la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres de 2005. Cabe mencionar que no existe normatividad que establezca el porcentaje anual de recursos a asignarse a dicho fondo[81].

De otra parte, no se encontraron evidencias de fondos de desarrollo habilitados para financiar actividades de manejo de desastres[82]. Tampoco se encontraron evidencias de normatividad que obligue a la formulación de una estructura de retención y transferencia del riesgo de desastres[83]. Cabe mencionar que la Estrategia Nacional de Cambio Climático 2013, del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, establece en el Eje 1, referente a "Mecanismos para enfrentar pérdidas y daños recurrentes" como línea prioritaria "Opciones y mecanismos de retención y transferencia de riesgos". No obstante, dado que el mandato de la Estrategia solo aborda los riesgos climáticos del país, quedan por fuera los riesgos geológicos que también son muy importantes para el país, por lo cual no se considera que la normatividad de cambio climático mandate la formulación de una estructura de retención y transferencia del riesgo de desastres en el país, que cobije todas las fuentes de riesgo.

El iGOPP permite identificar también la falta de normatividad que estipule que la estimación de reservas para bienes tanto homogéneos/uniformes como no homogéneos/especiales debe estar sustentada en modelos de evaluación probabilista del riesgo definidos o certificados por el ente regulador del sector[84].

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

El iGOPP permite evidenciar que la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres define las situaciones en las cuales el Estado es responsable fiscalmente en caso de ocurrencia de desastres[85]. Dentro de los principios que orientan la interpretación y aplicación de dicha Ley se encuentra el principio de generalidad, el cual estipula que “Todas las personas sin discriminación alguna tienen igual acceso en cuanto a socorro o ayuda en caso de desastres, así como la efectiva protección de sus bienes".

[80] Ver indicador PF-1A-1
81 Ver indicador PF-1A-2
[82] Ver indicador PF-1A-6
[83] Ver indicador PF-1A-3
[84] Ver indicadores PF-1A-4 y PF-1A-5
[85] Ver indicador PF-1B-1

De otra parte, el iGOPP encontró evidencias que el Ministerio de Economía y Finanzas tiene responsabilidades relacionadas con la definición de políticas y mecanismos de protección financiera[86]. Lo anterior, en razón a que la Unidad de Riesgos Fiscales en la Dirección de Política Económica y Fiscal del Ministerio de Hacienda tiene como función principal “la cuantificación del impacto fiscal asociado a las pérdidas económicas y daños de los desastres naturales originados por el cambio climático, así como la gestión de las obligaciones contingentes, buscando contribuir a la sostenibilidad fiscal y la transparencia en la administración de los recursos públicos". Cabe mencionar que la normatividad considera como “riesgos fiscales aquellas obligaciones contingentes sobre las cuales no se tiene certeza respecto a su valor o momento en el cual se harán exigibles, ya que son determinadas por la ocurrencia de un evento futuro e incierto. Estos eventos tienen relación al menos con lo siguiente: desastres naturales, contratos de concesión, que se desarrollen mediante mecanismos de asocio público-privado, procesos judiciales en contra del Estado y garantías en operaciones de crédito público, entre otros".

Asimismo, el equipo que aplicó el iGOPP encontró que las Normas Técnicas de Control Interno de la Corte de Cuentas de la República estipulan la obligatoriedad del aseguramiento de activos públicos de las entidades sectoriales[87]. Dichas normas técnicas establecen como medida de salvaguarda de los activos institucionales los seguros. Es importante señalar que no obstante la existencia de dicha normatividad no está siendo implementada.

Además, el equipo que aplicó el iGOPP comprobó la ausencia de normatividad sobre incentivos para el aseguramiento de la vivienda de los privados por riesgo de desastres[88].

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

El Gobierno de San Salvador creó en abril de 2016 el Fondo Especial para Atender Actividades de Emergencia[89], "*... con la finalidad de brindar atención inmediata y eficiente a la población en situaciones generadas por eventos naturales...",* el cual cuenta con capacidad de acumulación de recursos en el tiempo[90]. Cabe mencionar que las asignaciones a dicho Fondo no están

[86] Ver indicador PF-1B-2
[87] Ver indicador PF-1B-3
[88] Ver indicador PF-1B-4
[89] Ver indicador PF-1C-3
[90] Ver indicador PF-2-4

basadas en una regla óptima de acumulación y gasto basada en la pérdida anual esperada y la información registrada sobre las pérdidas por desastres en años anteriores[91].

De otra parte, el equipo que realizó la aplicación del iGOPP encontró que las Normas Técnicas de Control Interno de la Corte de Cuentas de la República estipulan la obligatoriedad del aseguramiento de activos públicos de las entidades territoriales[92]. Dichas normas técnicas establecen a los seguros como medida de salvaguarda de los activos institucionales. Al igual que para el caso de los activos públicos sectoriales, no obstante, la existencia de dicha normatividad, la misma no está siendo implementada. Cabe mencionar que no se encontró normatividad que obligue a la implementación de estructuras de protección financiera ante desastres en ciudades con más de 100 mil habitantes[93].

2. Implementación de la política

2.1 Evidencias de progreso en la implementación (PF-2):

En relación a los instrumentos de retención del riesgo, la normatividad estipula el Fondo para la Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (FOPROMID), cuyos recursos “solamente podrán utilizarse en la prevención de desastres o en aquellos casos que demanden una oportuna y efectiva atención de emergencia ocasionada por desastres, sea que se trate de un evento que tenga impacto a nivel nacional o que las incidencias del mismo, afecten un espacio delimitado del territorio nacional" . Este Fondo cuenta con capacidad de acumulación de recursos en el tiempo, dado que parte de sus recursos son gestionados en una cuenta de ahorro en un banco comercial del sistema financiero nacional que permite generar intereses que pasan a formar parte de los ingresos del Fondo. Cabe mencionar que FOPROMID no está basado en una regla óptima de acumulación y gasto basada en la pérdida anual esperada y la información registrada sobre las pérdidas por desastres en años anteriores.

En caso de que los recursos de FOPROMID se agoten se le reasignan recursos del Presupuesto. Los recursos de FOPROMID se asignan a las instituciones que hacen parte de la Comisión Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, pues la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres no permite que asigne recursos a los municipios. Por

[91] Ver indicador PF-1C-5
[92] Ver indicador PF-1C-1
[93] Ver indicador PF-1C-2

otra parte, el país cuenta con un Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres, por un monto de USD 50 millones suscrito con el Gobierno de Japón en 2015.

Respecto a instrumentos de transferencia del riesgo, aun cuando es obligatorio el aseguramiento de activos públicos, no se encontró evidencia de la existencia de estándares para el aseguramiento de activos públicos, ni de concesiones, ni de directrices al respecto para las entidades territoriales.

A nivel territorial, el iGOPP permitió verificar que el Gobierno de San Salvador no cuenta con una estrategia de protección financiera. Aun cuando el Gobierno de San Salvador cuenta con el Fondo Especial para Atender Actividades de Emergencia no se encontró evidencia de otros instrumentos financieros para atender la ocurrencia de desastres, por lo cual el Gobierno de San Salvador no cuenta con una combinación de instrumentos financieros para enfrentar la ocurrencia de desastres.

El equipo que aplicó el iGOPP comprobó que no existen instrumentos financieros ex ante para incentivar la reactivación económica en áreas afectadas por desastres.

De otra parte, el equipo que realizó la aplicación del iGOPP comprobó la ausencia de una estructura de protección financiera para el sector agrícola. Cabe mencionar que de acuerdo a la publicación *"Agricultural Insurance in the Americas: A Risk Management Tool"* de IICA y ALASA (2012) la penetración del aseguramiento agrícola es muy baja y el gobierno no ha generado incentivos al respecto.

Respecto de estudios de dimensionamiento de riesgos, en 2009, empleando la plataforma CAPRA, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) con apoyo técnico del Banco Mundial realizó estimaciones de pérdida máxima probable para el riesgo de terremoto, para diferentes periodos de retorno para el sector público. También se han realizado estimaciones de perdida máxima probable para el riesgo de huracán, así como estudios para algunas cuencas con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. No obstante, el Gobierno no se ha empoderado de dichos estudios para apoyar la toma de decisiones en temas de

protección financiera. De otra parte, el país no cuenta con estudios para dimensionar las necesidades de recursos previstas para cubrir anualmente los procesos de respuesta, rehabilitación y reconstrucción ocasionados por eventos menores y frecuentes.

3. Evaluación de la política

3.1. Control, rendición de cuentas y participación:

El iGOPP revela la ausencia de control, rendición de cuentas y participación frente a este componente[94], pues ningún indicador ha sido cumplido. Es decir, se evidenció la ausencia de mecanismos de evaluación de cumplimiento de los mecanismos de protección financiera, del uso del modelo de evaluación probabilista del riesgo en el cálculo tarifario de las pólizas por parte de las compañías de seguros (en razón a que no es mandatado por la normatividad), y de la aplicación de procesos de protección financiera.

4. Conclusiones

A continuación, se sintetizan algunos elementos salientes que arroja el análisis de los resultados del iGOPP para El Salvador:

1. El Salvador cuenta desde 2005 con la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, que crea el Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres y establece un marco de responsabilidades sobre la gestión del riesgo de desastres para todos los niveles de gobierno. La Ley de Protección Civil, junto con el robusto marco normativo ambiental promovido por la Ley de Medio Ambiente aprobada en 1998, constituyen el principal soporte normativo para la inclusión de la gestión del riesgo de desastres en la agenda de gobierno en El Salvador.

2. Uno de los aspectos que revela el iGOPP sobre la base normativa de la GRD en el país es la articulación entre el marco rector para la GRD, representando por la Ley de Protección Civil, y la Política Ambiental del país, a partir de la cual se integran dimensiones muy relevantes para la GRD como el ordenamiento territorial, la adaptación al cambio climático y la gestión de los recursos hídricos. De la misma manera, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 incorpora

[94] Ver indicadores PF-3-1 a PF-3-3

en forma explícita objetivos y líneas de estratégicas sobre GRD y Adaptación al Cambio Climático. Asimismo se aprecia la creación de instancias de asesoramiento y de coordinación interinstitucional de alto nivel, a partir de normas ejecutivas, alrededor del tema de vulnerabilidad y sustentabilidad ambiental, tales como la Secretaría para Asuntos de la Vulnerabilidad, el Gabinete de Gestión Ambiental y Vulnerabilidad, y el Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad (CONASAV), que muestran la importancia del tema de GRD y adaptación al cambio climático, aunque la base normativa del país para ambos temas sigue estando basada en la Ley de Protección Civil y la Ley de Medio Ambiente, que son previas a la conformación de estas instancias.

4. En términos de la identificación del riesgo, se destaca la existencia de una institución responsable de brindar asistencia técnica y lineamientos a niveles territoriales y sectoriales para el análisis del riesgo de desastres, en la actual figura del Observatorio Ambiental, bajo la órbita del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. También se destaca la identificación de la responsabilidad de la identificación del riesgo en el sector ambiental, agricultura, educación y vivienda, pero con vacíos a nivel de otros sectores importantes como salud, transporte, energía, telecomunicaciones, entre otros. También existen vacíos en la normativa específica de GRD sobre las responsabilidades para este proceso a nivel de departamentos y de municipios. Una condición normativa importante que se sustenta en la Ley de Medio Ambiente y la Ley de Ordenamiento Territorial es la obligatoriedad de la zonificación de amenazas en ciudades.

5. En cuanto a la reducción del riesgo de desastres el país muestra una base normativa sólida para el establecimiento de competencias de forma articulada entre reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático para las entidades territoriales y sectoriales, a partir de los mandatos de marco normativo ambiental, particularmente de modificaciones recientes a la Ley de Medio Ambiente que han impulsado el desarrollo estrategias y políticas específicas sobre la temática de adaptación al cambio climático. No obstante, estos avances, el iGOPP identifica algunos vacíos importantes a nivel de la reducción de riesgos, como la falta de una norma que ordene realizar un análisis de riesgo de desastres o estudios de cambio climático en ninguna de las etapas del proceso de inversión pública (incluyendo la fase de pre-inversión), que es una condición clave para impulsar la gestión prospectiva del riesgo de desastres en el país. Otros vacíos que revela el iGOPP es la falta de una norma nacional que obligue a las entidades

públicas a reducir la vulnerabilidad de infraestructura crítica, o la falta de actualización de la norma sísmica, cuya aprobación se remonta a 1993.

7. En cuanto al componente de preparativos para la respuesta, el iGOPP muestra que El Salvador cuenta con un marco normativo que establece responsabilidades sobre la organización interinstitucional para los procesos de preparativos y respuesta a partir de la Ley de Protección Civil y su marco reglamentario. Por otro lado, si bien existen planes de contingencia nacionales para diferentes amenazas, el equipo que aplicó el iGOPP no encontró evidencia de la existencia de planes de emergencia o contingencia específicos para los siete sectores analizados ni para las empresas prestadoras de servicios públicos.

8. En cuanto a la planificación de la recuperación post-desastre, la Ley de Protección Civil y su cuerpo reglamentario brindan un primer marco de responsabilidades del Estado frente a este proceso. En particular, la Ley de Protección Civil establece que el Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres es el instrumento que debe definir las acciones del Estado y de la sociedad civil en la recuperación post-desastre. No obstante, los contenidos del vigente Plan de Protección Civil en cuanto a este proceso de la GRD son muy escasos, y el iGOPP evidencia que gran parte de las condiciones normativas sectoriales, territoriales, de asignación de recursos y aspectos de la implementación y evaluación de la política para la planificación de la recuperación post-desastre todavía requieren ser abordados por el país.

9. El Salvador cuenta con normatividad para implementar una sólida estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres, que incluye un mecanismo de retención del riesgo, la obligatoriedad del aseguramiento de activos públicos a nivel sectorial y territorial y la responsabilidad de la Unidad de Riesgos Fiscales en la Dirección de Política Económica y Fiscal de cuantificar el impacto fiscal asociado a las pérdidas económicas y daños de los desastres. No obstante, los avances en términos de normatividad, el equipo que aplicó el iGOPP no corroboró los mismos avances en términos de implementación. Por ejemplo, todavía se requiere operacionalizar el mecanismo de retención del riesgo (FOPROMID) e implementar la obligatoriedad del aseguramiento de activos públicos. Adicionalmente, el país cuenta con estudios de evaluación del riesgo para diferentes amenazas que podrían apoyar la toma de decisiones respecto de instrumentos de protección financiera, una vez el Gobierno se empodere

de dichos estudios. De otra parte, a nivel territorial, el Gobierno de San Salvador presenta avances con la creación del Fondo Especial para Atender Actividades de Emergencia para avanzar en la implementación de una estrategia financiera de gestión del riesgo de desastres. Cabe mencionar también que al igual que para el nivel nacional, la normatividad estipula la obligatoriedad del aseguramiento de activos públicos a nivel territorial, no obstante, no hay avances en su implementación.

10. Si bien los resultados arrojados por el iGOPP en términos del progreso en la implementación de la política para todos los componentes de la GRD son bajos, es importante destacar que la falta de un clasificador presupuestal o mecanismo similar que permita identificar a nivel del presupuesto la asignación de recursos a los distintos procesos de la GRD constituye una limitación importante para valorar la implementación de los procesos de gestión del riesgo, fundamentalmente a nivel sectorial. En ese sentido, es también importante aclarar que estos resultados del iGOPP no significan necesariamente que no se estén realizando avances en esta fase de la política pública, sino que, caso de existir, los mismos no han podido ser evidenciados a través de los verificables que requiere la metodología de levantamiento de este Índice.

10. En términos de control y evaluación, El Salvador muestra avances importantes en la generación de normatividad relacionada con el acceso a información y con el desarrollo de mecanismos para su transferencia, que son aplicables para el ámbito de la GRD, que brindan un marco de condiciones favorables para la existencia y desarrollo de mecanismos de participación y de información a la ciudadanía en general. Pero, por otro lado, el iGOPP revela que no se ha realizado un avance similar en cuanto a la rendición de cuentas y la evaluación de los procesos de gestión de riesgo de desastres por parte de los entes de control.

5. Recomendaciones de Reforma de política

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
a. Marco general de la GRD (MG)			
Se sugiere implementar el mandato de la Ley de Protección Civil de diseñar la Política Nacional de Protección Civil, la cual debería incluir una definición en de los roles distintivos y complementarios de coordinación de la Secretaría para Asuntos de la Vulnerabilidad y de la Dirección Nacional de Protección Civil en el contexto del Sistema Nacional de Protección Civil.	X		
Promover la inclusión en los contenidos de propuestas de instrumentos normativos claves como la Ley de Aguas y el Plan Nacional de Recursos Hidrológicos el establecimiento de estructuras de gestión territorial para la gestión integrada de recursos hídricos		X	
Se sugiere avanzar en la creación e implementación del Fondo Nacional para la Adaptación y Reducción de Riesgos Climáticos, en el contexto de la implementación del Plan Nacional de Cambio Climático		X	
Fortalecer los procesos nacionales de control, en particular el involucramiento y participación de la Contraloría General de la República en procesos de evaluación de la aplicación de la normatividad existente sobre gestión de riesgo de desastres.	X		

Se recomienda generar normatividad en relación con la adopción de una estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres.	X		
Se recomienda diseñar e implementar una herramienta/instrumento del orden presupuestal que permita identificar las asignaciones presupuestarias que se relacionan con programas en gestión del riesgo de desastres y con actividades de adaptación al cambio climático.	X		

Componente de la GRD	**Corto Plazo (1 a 4 años)**	**Mediano Plazo (4-8 años)**	**Largo Plazo (+ de 8 años)**
b. Identificación del riesgo (IR)			
Se sugiere revisar y fortalecer el marco normativo y reglamentario del Observatorio Ambiental de manera que se establezca explícitamente su rol como el actor institucional para: a) definir la escala o resolución en que se debe realizar el análisis de riesgo para los diferentes niveles de gobierno; b) definir las metodologías para la elaboración de estudios sobre efectos de cambio climático; y c) constituirse en el mecanismo para el intercambio de la información sobre el análisis de riesgo a nivel nacional	X		
De la misma manera, se sugiere que el Observatorio Ambiental emita una serie de lineamientos sobre atributos de calidad y protocolos de revisión que se deben cumplir para el proceso de análisis de riesgos, entre ellos: a)	X		

que los estudios de amenaza por eventos geológicos, climáticos e hidrológicos deben considerar la frecuencia de ocurrencia asociada a los niveles de intensidad de los eventos; y b) que se realice una evaluación regular de la calidad de sus procesos de investigación, monitoreo y divulgación de información geológica, meteorológica e hidrológica; c) promover el enfoque probabilista en los estudios de amenazas naturales			
Incluir en el diseño de los contenidos de la Política Nacional de Protección Civil en forma explícita el mandata que cada sector es responsable de realizar el análisis del riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias sectoriales. De la misma manera, establecer esta responsabilidad para las empresas de servicios públicos.	X		
Se recomienda promover el análisis de riesgo dentro del ámbito de las competencias de los siguientes sectores: salud, turismo, transporte, telecomunicaciones, energía y agua y saneamiento.		X	
Se recomienda que los sectores asignen recursos a actividades de identificación del riesgo de desastres que puedan ser identificados a través de instrumentos presupuestales.		X	

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
c. Reducción de riesgos (RR)			
Promover la actualización del Reglamento para la Seguridad Estructural de las Construcciones que data de 1996 e incluir es sus contenidos una norma 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.	X		
De la misma manera, incluir como parte de la actualización del Reglamento para la Seguridad Estructural de las Construcciones la actualización de la norma sismo-resistente que forma parte del conjunto de normas del Reglamento.	X		
Incluir en el diseño de los contenidos de la Política Nacional de Protección Civil el mandato explícito que cada sector es responsable de realizar reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias sectoriales. De la misma manera, establecer esta responsabilidad para las empresas de servicios públicos en el ámbito de sus operaciones.	X		
Se recomienda promover en la normativa sectorial el establecimiento de la responsabilidad de reducir el riesgo de desastres dentro del ámbito de las competencias de los siguientes sectores: educación, turismo, transporte,		X	

telecomunicaciones, energía y agua y saneamiento.			
Se recomienda promover legislación y guías metodológicas que obliguen a considerar el análisis de riesgo de desastres en la fase de pre inversión y en las otras fases del proceso de inversiones públicas.	X		
Se recomienda promover legislación que obligue a considerar estudios de cambio climático dentro de los requerimientos para aprobar inversiones públicas.		X	
Se recomienda que los sectores asignen recursos a actividades de reducción del riesgo de desastres que puedan ser identificados a través de instrumentos presupuestales.	X		

Componente de la GRD	**Corto Plazo (1 a 4 años)**	**Mediano Plazo (4-8 años)**	**Largo Plazo (+ de 8 años)**
d. Preparación de la respuesta (PR)			
Fortalecer el marco normativo de preparativos y respuesta estableciendo en forma explícita la realización de simulacros y simulaciones.		X	
Se recomienda promover el desarrollo de normatividad que establezca responsabilidades en preparación y respuesta, como parte de la normativa sectorial de los sectores de educación;		X	

turismo; transporte; agua y saneamiento, y telecomunicaciones.			
Se recomienda que el MARN formule el Plan Nacional de Prevención y Contingencias en cumplimiento del mandato que establece la Ley de Medio Ambiente normatividad que establezca la obligatoriedad de formular	X		
Se recomienda promover normatividad que establezca la obligatoriedad de formular planes de emergencia y de continuidad de operaciones por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos del país.	X		
Se recomienda que los sectores asignen recursos a actividades de preparación de respuesta que puedan ser identificados a través de instrumentos presupuestales y que desarrollen planes de contingencia sectoriales ante la ocurrencia de desastres.	X		
Se recomienda que el Sistema Nacional de Protección Civil adopte estándares de calidad en la asistencia humanitaria en relación con nutrición y albergue temporal	X		
Se recomienda realizar evaluaciones ex post sobre el desempeño del gobierno en la respuesta de emergencias/desastres mayores.	X		

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
e. Planificación de la recuperación (RC)			
Promover la actualización del Plan Nacional de Protección Civil fortaleciendo en sus contenidos los procesos de la recuperación post-desastre, con la inclusión de los siguientes aspectos: i) mandatar la formulación ex ante de planes de recuperación post desastre; ii) incluir en los planes de recuperación post-desastre objetivos explícitos de reducción de la vulnerabilidad preexistente; y (iii) definir la temporalidad de las diferentes fases del proceso de recuperación, en aspectos como el restablecimiento de los medios de vida y la reparación/reconstrucción de viviendas afectadas.	X		
Promover adecuaciones normativas que contemplen la evaluación, revisión o actualización de planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial después de ocurrido un desastre en las unidades de gestión territorial afectadas.		X	
Avanzar en la formulación de un marco nacional de planificación ex ante de la recuperación post-desastre.		X	
Promover el desarrollo de normativa que mandate a los sectores la formulación de planes ex ante de recuperación por desastres			X

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
f. Protección financiera (PF)			
Promover la adopción de normatividad que establezca la formulación de una estructura de retención y transferencia del riesgo de desastres en el país.	X		
Promover el fortalecimiento de FOPROMID, con el fin de apoyar su operatividad.		X	
Promover la implementación de las Normas Técnicas de Control Interno de la Corte de Cuentas de la República, las cuales establecen la obligatoriedad del aseguramiento de los activos públicos a nivel sectorial y territorial.	X		
Promover una estructura de protección financiera del sector agricultura frente al riesgo de desastres como mecanismo para apoyar a los pequeños y medianos productores.			X
Se recomienda que la ciudad capital diseñe e implemente una estrategia financiera de gestión del riesgo de desastres.		X	
Se recomienda que el Ministerio de Hacienda se empodere de los estudios de evaluación de riesgo de diferentes amenazas de forma que apoyen la toma de decisiones respecto de estrategias de protección financiera.	X		
Se recomienda generar incentivos para promover el aseguramiento de la vivienda de los privados.			X