Banco Interamericano de Desarrollo

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

Informe Nacional Paraguay

Sergio Lacambra
Tsuneki Hori
Alvaro Garcia
Claudio Osorio
Ana Maria Torres
Ernesto Visconti
Mirka Hraste

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

NOTA TÉCNICA Nº
IDB-TN-1346

Diciembre 2017

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

Informe Nacional Paraguay

Sergio Lacambra
Tsuneki Hori
Alvaro Garcia
Claudio Osorio
Ana Maria Torres
Ernesto Visconti
Mirka Hraste

Diciembre 2017

BID
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: Paraguay / Sergio Lacambra, Hori Tsuneki, Alvaro García, Claudio Osorio, Ana María Torres, Ernesto Visconti, Mirka Hraste.
p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1346)
Incluye referencias bibliográficas.
1. Natural disasters-Government policy-Paraguay. 2. Emergency management-Government policy-Paraguay. 3. Environmental risk assessment-Government policy-Paraguay. I. Lacambra, Sergio. II. Tsuneki, Hori. III. García, Alvaro. IV. Osorio, Claudio. V. Torres, Ana María. VI. Visconti, Ernesto. VII. Hraste, Mirka. VIII. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres. IX. Serie.
IDB-TN-1346
JEL code: Q54
Palabras Claves:Índice, Políticas Públicas, Protección Financiera, Gestión de Riesgos, iGOPP, Paraguay.

http://www.iadb.org

Copyright © 2017 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.

Contacto: Sergio Lacambra, slacambra@iadb.org.

Documento fue preparado, con base en información recopilada durante el periodo marzo a noviembre 2016, por:
Los especialistas del BID en Gestión del Riesgo: Sergio Lacambra (Jefe de Equipo), Tsuneki Hori y Alvaro Garcia.

Los consultores externos en Gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático: Claudio Osorio Urzúa, Ana María Torres y Mirka Hraste.

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

Tabla de Contenido

Resumen Ejecutivo **4**

1. Introducción **13**

2. Marco Institucional **20**

3. Aplicación por Componente **24**

a. Marco General de Gobernabilidad para la Gestión del Riesgo de Desastres (MG) 27
b. Identificación y Conocimiento del Riesgo (IR) 32
c. Reducción de Riesgos (RR) 38
d. Preparación para la Respuesta (PR) 43
e. Planificación de la Recuperación (RC) 48
f. Protección Financiera (PF) 53

4. Conclusiones **57**

5. Recomendaciones de Reforma Política **61**

Anexo I: Listado de Indicadores **68**

Tabla de Gráficos

Gráfico 1. Componentes de Reforma de Política Pública en GRD según el iGOPP 7
Gráfico 2. Fases de la Política Pública según el iGOPP 8
Gráfico 3. Componentes de Reforma de Política Pública en GRD según el iGOPP 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
Gráfico 6. Identificación del Riesgo por fases de la Política Pública. 33
Gráfico 7. Reducción del Riesgo por Fases de la Política Pública 39
Gráfico 8. Preparación para la respuesta por Fases de la Política Pública 44
Gráfico 9. Planificación de la Recuperación por Fases de la Política Pública 49
Gráfico 10. Protección Financiera por Fases de la Política Pública 53

Tabla de Cuadros

Cuadro 1. Clasificación y Codificación del iGOPP 19
Tabla 1. Componentes de Reforma de Política Pública en GRD según el iGOPP 25
Tabla 2. Fases de la Política Pública según el iGOPP 26
Tabla 3. Marco General de Gobernabilidad para la GRD por fases de la Política Pública 27
Tabla 4. Identificación del Riesgo por fases de la Política Pública 33
Tabla 5. Reducción del Riesgo por Fases de la Política Pública. 38
Tabla 6. Preparación para la respuesta 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 52

Siglas

CEN	Comité de Emergencia Nacional
DMH	Dirección de Meteorología e Hidrología
EOS	Entidades Organizadas de la Sociedad
FONE	Fondo Nacional de Emergencias
iGOPP	Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgos de Desastres
IR	Identificación de Riesgo
GRD	Gestión de Riesgo de Desastre
GRRD	Gestión y Reducción de Riesgo de Desastre
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
MG	Marco General de la Gobernabilidad
MIAS-Chaco	Mesa Intersectorial de Agua y Saneamiento para el Chaco
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
PF	Protección Financiera
PMP	Pérdidas Máximas Probables
PNGR	Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos
PNRRD	Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres en la República del Paraguay
PR	Preparación de la Respuesta
RC	Planificación de la Recuperación
RR	Reducción de Riesgo
SEAM	Secretaria del Ambiente
SEN	Secretaría de Emergencia Nacional
SIGTD	Sistema de Información Gerencial para Toma de Decisiones

Resumen Ejecutivo

El desarrollo del marco normativo e institucional para la gestión del riesgo de desastres en Paraguay se remonta a la proclamación del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (DIRDN), por parte de la Asamblea General de la ONU de diciembre del año 1989, la cual motivó la creación del Comité de Emergencia Nacional (CEN), mediante el Decreto N° 6.088 del año 1990. Sin embargo un punto de inflexión en el proceso evolutivo de la gestión de riesgo de desastres fue el año 2004, cuando se produjo el incendio del supermercado Ykua Bolaños en el cual perdieron la vida alrededor de 400 personas, el cual dejó en evidencia la fragilidad del sistema y de las instituciones encargadas de coordinar y dar respuesta a este tipo de desastres. Lo cual motivó, aproximadamente un año después de este evento, la aprobación de la Ley N.º 2.615/05 mediante la cual se creó la actual Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) como el organismo rector especializado en la Gestión y Reducción de Riesgos a nivel nacional.

La institucionalidad actualmente existente en Paraguay para la gestión del riesgo de desastres (GRD) se ha construido en base a un proceso de maduración y reflexión de una serie de emergencias y desastres que han afectado a Paraguay, así como de la participación del Gobierno Paraguayo y sus instituciones en una serie de iniciativas globales y regionales vinculadas con la GRD. La aprobación y acciones de seguimiento del Marco de Acción de Hyogo 2005-2015, y la posterior adopción del Marco de Sendai 2015-2030 sin duda han contribuido a diseñar y construir el actual marco normativo e institucional del país para la gestión y reducción de riesgo de desastres.

Es así como Paraguay adoptó el objetivo, las prioridades y las metas globales del Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2003, mediante el Decreto N° 3.965/2016. Este decreto además de reafirmar la necesidad de generar un plan de acción coherente a las realidades nacionales que posibilite su implementación, en la misma se instruye a *“las Instituciones Públicas, enmarcar sus políticas, programas y acciones bajo las recomendaciones del objetivo, prioridades y metas globales del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgos de Desastres 2015-2030, en coordinación con la Secretaría de Emergencia Nacional”*

En relación con el marco general de gobernabilidad para la GRD la Ley N° 2615/05 que crea la Secretaria de Emergencia Nacional (SEN) y los decretos posteriores que reglamentan dicha ley, establecen las bases de un enfoque integral que considera los diferentes componentes de la GRD

involucrando a los diferentes organismos e instituciones gubernamentales a nivel central, sectorial y territorial, así como a actores relevantes de la sociedad civil y sector privado. En dicho marco normativo se considera el Fondo Nacional de Emergencia (FONE), el cual está habilitado tanto para actividades ex antes de GRD así como para atender necesidades que surgen por la ocurrencia de desastres. A pesar de lo anterior, y de haber transcurrido más de 10 años de vigencia del marco normativo vigente de la GRD, en el país se observa apenas una incipiente transversalización e incorporación de la GRD en los marcos normativos sectoriales, como en otros cuerpos normativos nacionales vinculados con la gestión integrada de recursos hídricos y la planificación y ordenamiento del territorio. Sin embargo cabe destacar la consideración explícita de aspectos relacionados con la GRD tanto en la Política Nacional de Cambio Climático aprobada el año 2011 y en el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 que data del año 2015.

En lo que respecta a la identificación del riesgo, en la normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres no se establece de manera explícita que las Gobernaciones, Municipios, sectores, ni empresas prestadoras de servicios públicos sean responsables de realizar el análisis del riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias. Por otro lado, si bien la Dirección de Meteorología e Hidrología (DMH) tiene bajo su responsabilidad el desarrollo continuo y mantenimiento de redes de observación y monitoreo de los fenómenos hidrometeorológicos, el país aún carece de un sistema de alerta temprana que permita utilizar la información y pronósticos elaborados por la DMH para alertar a la población y así reducir el impacto, daños y pérdidas productos de fenómenos hidrometeorológicos, que son los más recurrentes y responsables del mayor número de emergencias y desastres reportadas en el país.

En cuanto a la reducción de riesgo de desastres, la ley que crea la SEN establece explícitamente que cada sector debe incluir dentro de sus presupuestos programas de reducción de riesgo en el ámbito de competencia de sus respectivas carteras, lo cual ha contribuido para que los marcos normativos de los sectores de ambiente, agricultura, salud, vivienda y educación definan sus responsabilidades en materia de reducción de riesgo. Sin embargo, no se encontró evidencia que el marco normativo de la GRD asigne responsabilidades para la reducción del riesgo para las empresas prestadoras de servicios públicos. De igual forma, el marco normativo nacional para la GRD no considera responsabilidades para la reducción del riesgo por parte de las municipalidades y gobernaciones. Sin embargo, la ley orgánica municipal sí establece explícitamente la función de reducir el riesgo de desastres por parte de los municipios. Entre los vacíos relevantes relacionados con la reducción del riesgo, se destacan que Paraguay no cuenta

con documentos normativos de carácter nacional para el diseño y construcción de edificaciones, ni para los procesos relacionados con el ordenamiento y planificación territorial.

El marco normativo que regula los procesos de preparativos y respuesta de Paraguay no establece de manera explícita la obligatoriedad de la formulación de protocolos oficiales para la coordinación de las operaciones o comando de incidentes, ni para la formulación de planes de emergencia o contingencia en el nivel nacional o que las acciones de respuesta y asistencia humanitaria deban basarse en evaluaciones de daños y necesidades. Tampoco se encontró evidencia dentro del dicho marco normativo de la existencia de un mandato explícito sobre la responsabilidad de los entes territoriales, sectores, ministerios y entidades prestadoras de servicios públicos de formular planes de emergencia o contingencia, así como tampoco el funcionamiento de sistemas de monitoreo y alerta frente a fenómenos naturales peligrosos.

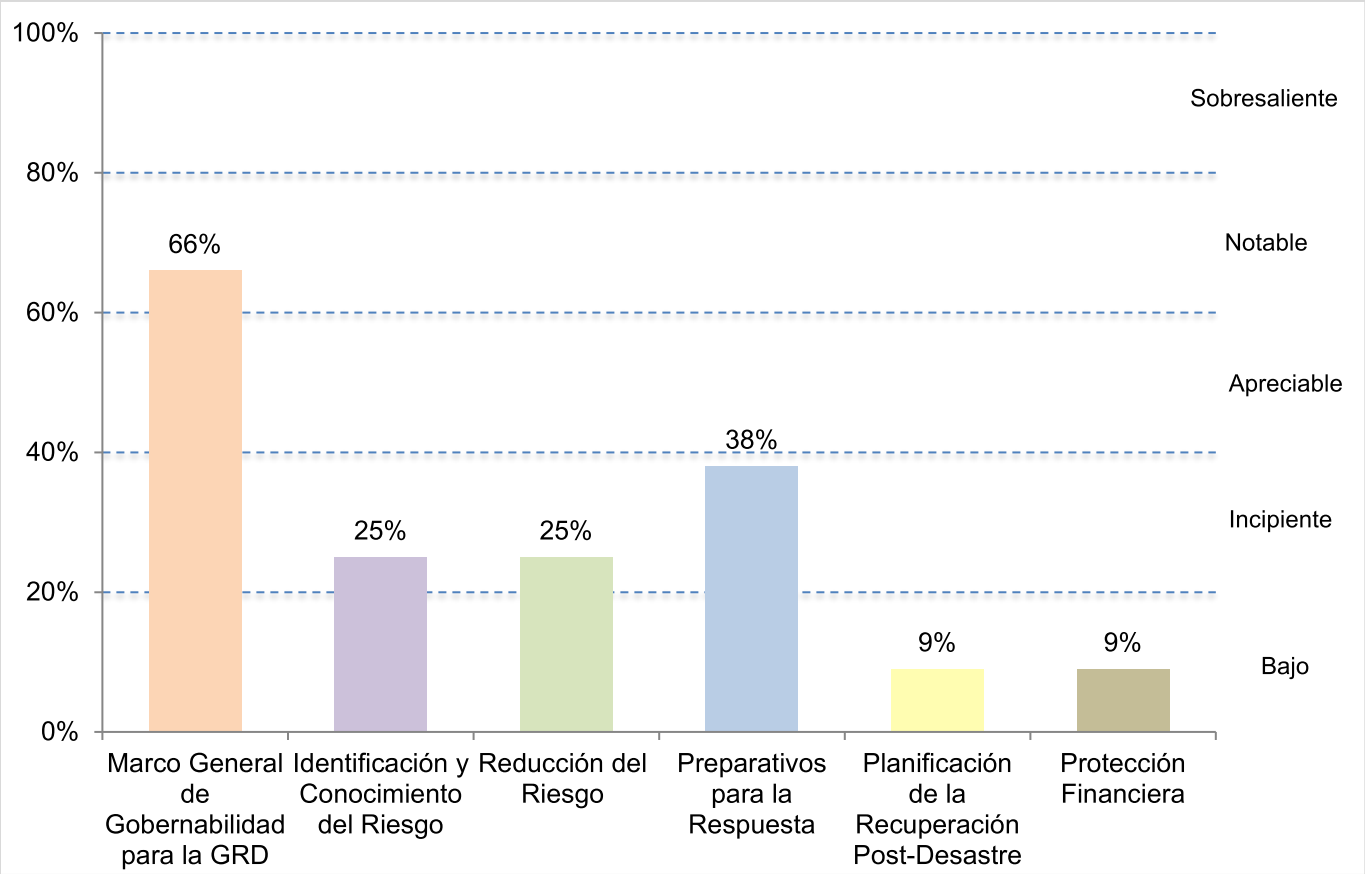
En lo relacionado al proceso de planificación de la recuperación post-desastre, la ley que crea la SEN y su reglamento respectivo incluyen las acciones de recuperación dentro de las responsabilidades de todos los niveles del gobierno Paraguay, y consideran que la recuperación de los medios de vida como un propósito de este tipo de acciones. A pesar de lo anterior, no se encontró evidencia en el marco normativo de la GRD ni de los sectores considerados que se indique que deban elaborarse planes de recuperación anticipadamente a los desastres, ni que los mismos deban buscar reducir la vulnerabilidad. Tampoco se halló normatividad que indique que deban realizarse estudios sobre las causas de los desastres para así orientar la recuperación para evitar reconstruir el riesgo preexistente.

Respecto al componente de protección financiera, se destaca la existencia del Fondo Nacional de Emergencia (FONE), el cual está habilitado para financiar proyectos de prevención y/o mitigación de desastres, así como medidas de preparación y respuesta. Sin embargo, no se encontraron evidencias de fondos de desarrollo habilitados para financiar actividades de manejo de desastres. El país cuenta con normatividad para implementar una sólida estrategia de retención del riesgo de desastres, sin embargo, se requiere avanzar en evaluar la incorporación de otros instrumentos financieros a su estrategia actual, tales como líneas de crédito contingente e instrumentos de transferencia del riesgo.

Los resultados de la aplicación del iGOPP en Paraguay (2016) muestran un nivel general de avance de 28.86%, lo cual ubica al país dentro del rango de “incipiente” de acuerdo con el sistema

de clasificación usado para este índice. El análisis de los resultados por componentes de política pública para la GRD (ver Gráfico 1), muestra que el mayor nivel de avance corresponde a “Marco general de Gobernabilidad para la GRD” con un 66% de cumplimiento, lo cual lo sitúa en el rango “apreciable”. Con un nivel de avance “incipiente” se encuentran los componentes de reforma de política de GRD correspondientes a la “identificación y conocimiento del riesgo” (25%), “reducción del riesgo” (25%) y “preparativos para la respuesta” (38%). Y finalmente para los componentes relacionados con la “Planificación de la recuperación post–desastre” (9%) y “Protección financiera” (9%), evidencian un nivel de progreso “bajo”.

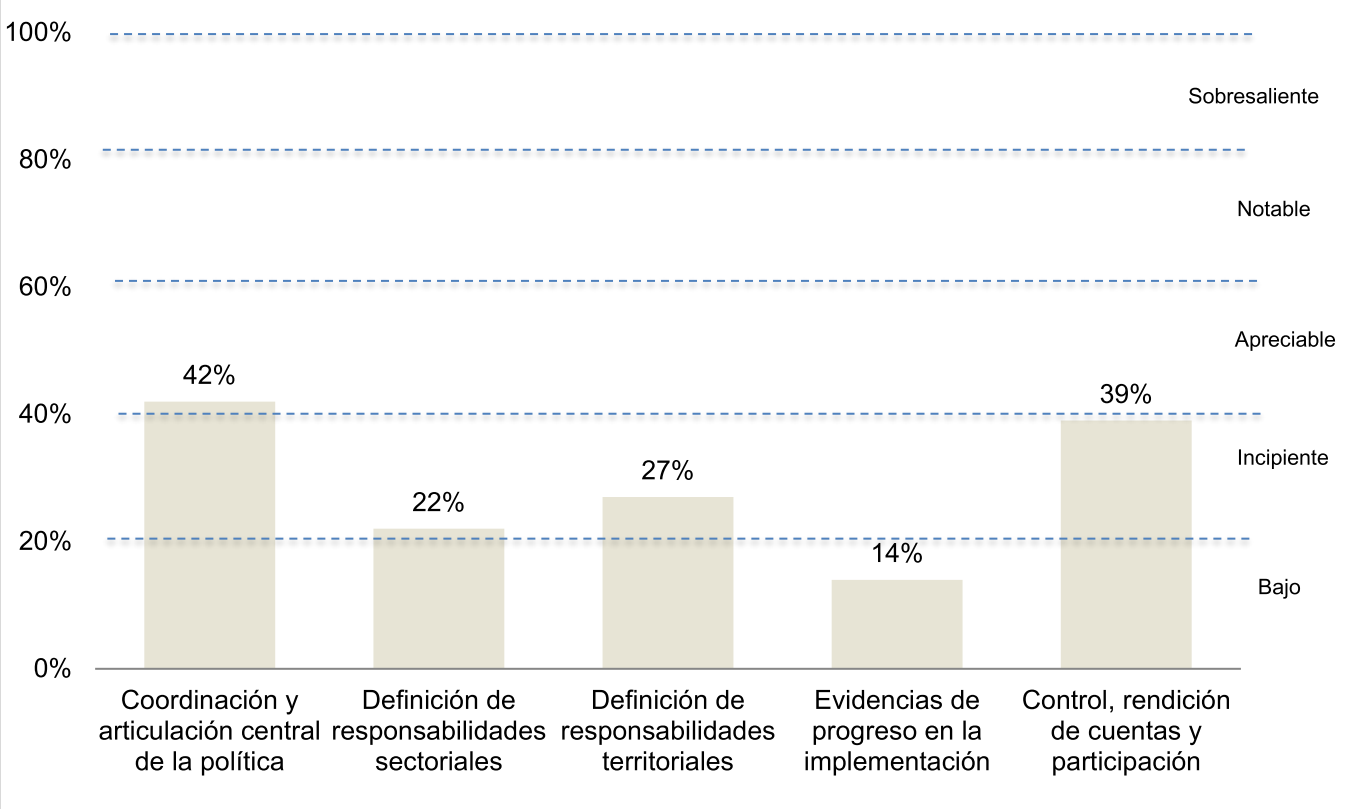
Gráfico 1. Componente de Reforma de Política Pública. Paraguay (2016)



Con relación a los resultados de la consideración de los diferentes procesos de la GRD en las fases de la política pública, como se aprecia en el Gráfico 4 se muestra avance “apreciable” para la “Coordinación y articulación central de la política” (42%). Sin embargo el avance en la “definición de responsabilidades sectoriales” (22%) y “definición de responsabilidades territoriales” (27%) se

ubican en el rango de “incipiente”, al igual que lo relacionado con el “control, rendición de cuentas y participación” (39%). Finalmente la fase de política pública “evidencias de progreso en la implementación” (14%) registra el menor nivel de cumplimiento situándose en el rango de “bajo”.

Gráfico 2. Fases de la política pública según el iGOPP. Paraguay (2016)



Sobre la base de lo observado en la aplicación del iGOPP en Paraguay, se presentan las siguientes recomendaciones:

En el corto plazo

- Promover con la Secretaría del Ambiente (SEAM) que el análisis de riesgo de desastres sea parte integral de los instrumentos técnicos y normativos que regulan las evaluaciones de impacto ambiental.
- Activar el funcionamiento de la Plataforma Nacional para la reducción del riesgo de desastres, establecida según Decreto N° 5.243 de 2010.
- Promover en los principales Departamentos y Municipios la creación de las estructuras

coordinadoras para la planificación e implementación de acciones de GRD.

- Promover normatividad que estipule la adopción de una estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres, que incluya tanto instrumentos financieros de retención del riesgo, como de transferencia del riesgo.
- Diseñar e implementar una herramienta/instrumento del orden presupuestal que permita identificar las asignaciones presupuestarias que se relacionan con actividades de adaptación al cambio climático.
- Desarrollar protocolos y herramientas técnicas para la participación ciudadana en la GRD, según se establece en el Plan Estratégico Institucional de la SEN 2015-2018.
- Desarrollar e implementar el Sistema de Información Gerencial para la toma de Decisiones (SIGTD), considerado en el Plan Estratégico Institucional de la SEN 2015-2018.
- Fortalecer el Sistema de Alerta Temprana (SAT) centrado en las personas para fenómenos hidrometeorológicos, mediante la densificación de estaciones y equipos de monitoreo hidrometeorológico, definición de protocolos de intercambio de información y medios de comunicación para alertar a las comunidades en riesgo.
- Promover en futuras actualizaciones de la normatividad nacional de GRD la responsabilidad explícita de que las Gobernaciones, Municipios, sectores y empresas de servicios públicos sean responsables de realizar el análisis del riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias.
- Considerar en algún marco normativo nacional apropiado la definición de las edificaciones esenciales, indispensables o infraestructura crítica del país.
- Desarrollar normatividad que establezca la obligatoriedad de la zonificación de amenazas en ciudades.
- Promover el enfoque y metodologías para el análisis probabilístico en los estudios de amenazas naturales, que sirvan de base para las actividades de estimación del riesgo consideradas en el Plan Estratégico Institucional de la SEN 2015-2018.
- Asegurar que los sectores asignen recursos a actividades de identificación del riesgo de desastres que puedan ser identificados a través de instrumentos presupuestales.
- Promover normatividad que defina referentes de riesgo aceptable para amenazas climáticas e hidrológicas.
- Impulsar normatividad que promueva o mandate a las entidades públicas a reducir la vulnerabilidad de edificaciones esenciales, indispensables o infraestructura crítica a través de medidas de reforzamiento.
- Promover en futuras actualizaciones de la normatividad nacional de GRD la responsabilidad

explícita de que las Gobernaciones, Municipios y empresas de servicios públicos sean responsables de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias.

- Promover legislación que obligue a considerar estudios de cambio climático dentro de los requerimientos para aprobar inversiones públicas.
- Asegurar que los sectores asignen recursos a actividades de reducción del riesgo de desastres que puedan ser identificados a través de una herramienta/instrumento del orden presupuestal.
- Promover la elaboración de normatividad que establezca la obligatoriedad de la formulación de protocolos para la coordinación de las operaciones o comando de incidentes.
- Fortalecer el marco normativo que regula los procesos de preparativos y respuesta estableciendo la responsabilidad de la formulación de planes de emergencia o contingencia por parte de los diferentes sectores o ministerios y en las empresas prestadoras de servicios públicos.
- Fortalecer el marco normativo que regula los procesos de preparativos y respuesta para que se establezca explícitamente la formulación de planes de emergencia o contingencia en el nivel nacional y territorial (Gobernaciones y municipios), consideraciones para su puesta a prueba y actualización, así como que las acciones de respuesta y asistencia humanitaria deben basarse en evaluaciones de daños y análisis de necesidades.
- Promover que normatividad que regula las entidades prestadoras del servicio público de telecomunicaciones y energía, obligue la formulación de planes de continuidad de operaciones o negocios ante desastres.
- Asegurar 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.
- Facilitar entre las entidades nacionales encargadas de la preparación y la respuesta, el desarrollo o adopción de estándares de calidad en la asistencia humanitaria aspectos relacionados con agua, saneamiento, nutrición y albergue temporal.
- Promover normatividad que establezca responsabilidades al Ministerio de Hacienda respecto de la protección financiera frente al riesgo de desastres.
- Promover evaluar la pertinencia de contratar Préstamos Contingentes para Emergencias por Desastres.
- Elaborar estudios de dimensionamiento de riesgos, incluyendo tanto estimaciones de pérdida máxima probable, como estudios para dimensionar las necesidades de recursos previstas para cubrir anualmente los procesos de respuesta, rehabilitación y reconstrucción

ocasionados por eventos menores y frecuentes. Además se recomienda que el Ministerio de Hacienda se apropie de dichos estudios para soportar el proceso de toma de decisiones en gestión financiera del riesgo de desastres.

En el mediano plazo

- Promover la creación de un Fondo habilitado para financiar actividades de adaptación al cambio climático.
- Crear la normatividad e institucionalidad necesaria para que el país cuente con un responsable de brindar lineamientos y asistencia técnica a niveles territoriales y sectoriales en materia de análisis de riesgo de desastres y cambio climático.
- Desarrollar normatividad que establezca que los estudios de amenaza por eventos climáticos e hidrológicos deben considerar la frecuencia de ocurrencia asociada a los niveles de intensidad de los eventos.
- Promover en los sectores agricultura, salud, vivienda, turismo, transporte, telecomunicaciones y energía, para que la normatividad sectorial respectiva establezca responsabilidades para la identificación del riesgo.
- Promover la elaboración de documentos normativos nacionales para el diseño y construcción de edificaciones, el cual considere parámetros especiales para edificaciones esenciales, indispensables o infraestructura crítica.
- Impulsar la creación de normatividad que regule la planificación y ordenamiento territorial, donde se establezca la zonificación de áreas en riesgo como determinante en la definición del uso y ocupación del suelo.
- Impulsar la elaboración de normatividad y programas para el mejoramiento de asentamientos humanos, que considere la relocalización de asentamientos ubicados en zonas de riesgo.
- Promover en los sectores turismo, transporte, agua y saneamiento, telecomunicaciones y energía, para que la normatividad sectorial respectiva establezca responsabilidades para la reducción del riesgo.
- Promover legislación y guías metodológicas que obliguen a considerar el análisis de riesgo de desastres en otras fases del ciclo del proyecto diferente de la fase de pre-inversión.
- Promover el desarrollo de normatividad que establezca responsabilidades en preparación y respuesta, como parte de la normativa sectorial de los sectores agricultura, salud, vivienda, turismo, transporte, telecomunicaciones y energía.
- Promover que la SEN realice evaluaciones sobre la calidad de su desempeño en los

procesos de preparativos y respuesta.

- Fortalecer la normativa nacional sobre los procesos de la recuperación post-desastre para que la misma considere: i) la formulación ex ante de planes de recuperación post desastre; ii) que los planes de recuperación post-desastre incluya 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 el desarrollo de normatividad sectorial y de servicios públicos (telecomunicaciones y energía) establezca responsabilidades en recuperación, así como obligación de elaborar planes ex-antes de recuperación en el ámbito de sus competencias.
- Promover adecuaciones normativas que obliguen y orienten la evaluación, revisión o actualización de planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial después de ocurrido un desastre en Gobernaciones y municipios.
- Promover normatividad que establezca la obligatoriedad del aseguramiento de los activos públicos a nivel sectorial y territorial.
- Impulsar que la ciudad capital diseñe e implemente una estrategia financiera de gestión del riesgo de desastres.

En el largo plazo

- Promover el diseño e implementación de una estructura de protección financiera del sector agricultura frente al riesgo de desastres.
- 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 las normas habilitadoras territoriales y sectoriales que garanticen su viabilidad. Así mismo la disponibilidad de recursos para la implementación de los procesos de la GRD, y el establecimiento de mecanismos adecuados de información y participación ciudadana, y de monitoreo, evaluación y seguimiento de dichos procesos.

2. **Identificación y conocimiento del riesgo (IR):** Es el proceso de la GRD enfocado en el conocimiento sobre orígenes, causas, alcance, frecuencia y posible evolución, entre otros aspectos, de los fenómenos potencialmente peligrosos, así como la ubicación, causas, evolución y capacidad de resistencia y de recuperación de elementos socioeconómicos expuestos. Este proceso incluye el análisis anticipado de las consecuencias y admite tanto interpretaciones objetivas y científicas como de percepción social e individual. El marco conceptual del iGOPP se 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. 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. 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 se 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[1]. 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 para hacer frente a un

[1] 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

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 del gobierno para atender el problema debería observarse una mayor efectividad de las decisiones adoptadas y de las políticas implementadas con el resultado de evitar un mayor número de consecuencias negativas en el caso de los desastres.

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

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

La inclusión en la agenda responde en buena medida al grado de madurez del problema público y al nivel de presión política y social que reciben las instituciones. Para que el liderazgo político y la presión social y económica den lugar a la acción substantiva puede ser necesario que el nivel político avance significativamente en la línea de definir las responsabilidades de los distintos actores involucrados en el proceso de análisis. El iGOPP analiza la inclusión en la agenda a través de la verificación de la existencia de marcos legales apropiados para la GRD, 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.

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:

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

Cuadro 1. Clasificación y Codificación del iGOPP

Fases de Política Pública / Componentes de reforma de política pública en GRD	1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política			2. Implementación de la política	3. Evaluación de la política
	Coordinación y articulación central	Definición de responsabilidades	Definición de responsabilidades	Evidencias de progreso en la	Control, rendición de cuentas y
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 para 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

2. Marco Institucional

El desarrollo del marco normativo e institucional para la gestión del riesgo de desastres (GRD) en Paraguay se remonta a la proclamación, por la Asamblea General de la ONU de diciembre del año 1989, del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (DIRDN), la cual motivó a que se creará el Comité de Emergencia Nacional (CEN), mediante el Decreto N° 6.088 del año 1990.

Si bien el Comité de Emergencia Nacional (CEN) comenzó a operar desde el mismo año 1990, su institucionalización sólo se dio años después mediante la aprobación de la ley y reglamento que establecía sus funciones y estructura. Es así como en el año 1993 el Parlamento paraguayo aprobó la Ley N°153 que ratificó el CEN previamente creado. Y esta nueva ley que ratificaba el Comité de Emergencia Nacional (CEN) fue reglamentada recién el año 1997 mediante el Decreto N°16.391.

La institucionalidad para la GRD se fue construyendo en base a un proceso de maduración y reflexión de una serie de emergencias y desastres que afectaron a Paraguay, así como de la participación del Gobierno Paraguayo y sus instituciones en una serie de iniciativas vinculadas con la gestión del riesgo de desastres. La aprobación y acciones de seguimiento del Marco de Acción de Hyogo 2005-2015, y la posterior adopción del Marco de Sendai 2015-2030 sin duda han contribuido a diseñar y construir el actual marco normativo e institucional del país para la gestión y reducción de riesgo de desastres.

Uno de los puntos de inflexión en este proceso evolutivo de la GRD fue el año 2004, cuando se produjo el incendio del supermercado Ykua Bolaños en el cual perdieron la vida alrededor de 400 personas y más de 300 personas resultaron heridas. Este evento dejó en evidencia la fragilidad del sistema y de las instituciones encargadas de coordinar y dar respuesta a este tipo de desastres. Lo cual motivó, aproximadamente un año después de este evento, la aprobación de la Ley N.º 2.615/05 mediante la cual se creó la actual Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) como el organismo rector especializado en la Gestión y Reducción de Riesgos a nivel nacional.

Desde su creación la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) constituye una dependencia de la Presidencia de la República. Su estructura orgánica y funcional fue establecida el mismo año de su creación (2005) mediante el Decreto N.º 5.908, donde se definió que el objetivo primordial de la SEN es prevenir y contrarrestar los efectos de las emergencias y los desastres originados

por los agentes de la naturaleza o de cualquier otro origen, como también promover, coordinar y orientar las actividades de las instituciones públicas, departamentales, municipales y privadas destinadas a la prevención, mitigación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción de las comunidades afectadas por situaciones de emergencia o desastre.

En agosto del mismo año 2005, en el cual se crea la SEN, se realizó la reglamentación de la Ley N.º 2.615/05 que crea la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), mediante el Decreto N° 11.632/05, el cual posteriormente en el año 2015 fue ampliado y modificado parcialmente mediante el Decreto 3.713/15 donde entre otras cosas se detalló aspectos sobre la utilización y control del Fondo Nacional de Emergencias (FONE).
La Ley que crea la SEN y su reglamento considera entre otros instrumentos de política para la GRD los que se detallan a continuación:

Consejo ejecutivo: Corresponde a la instancia de mayor jerarquía donde participa el presidente, ministros y secretarios de varias carteras. Dentro de sus principales atribuciones se destacan: cumplir y hacer cumplir las disposiciones de esta Ley y sus Reglamentos; aprobar los planes y programas elaborados para dar cumplimiento a los objetivos de la S.E.N.

Comité Técnico Nacional: Corresponde a una instancia asesora del Consejo Ejecutivo, y debe estar conformado por representantes oficiales permanentes de instituciones con roles y mandatos afines a la gestión y reducción de riesgos.

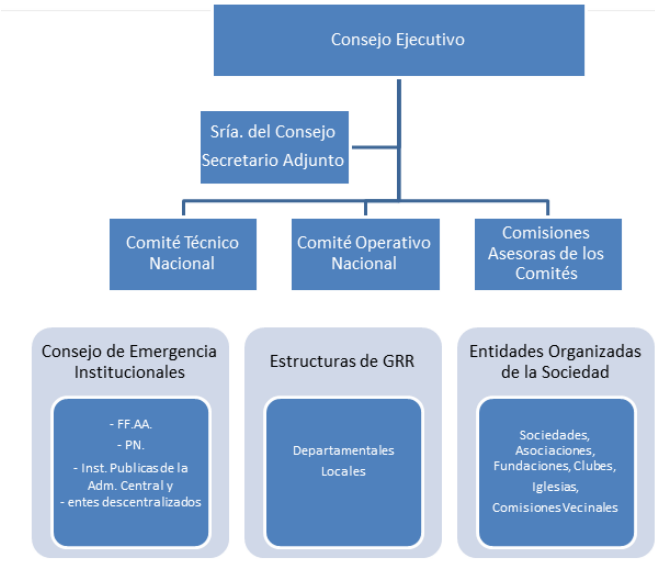


Figura 1. Organigrama de la Secretaria de Emergencia Nacional

Fondo Nacional de Emergencia: Instrumento financiero habilitado para financiar medidas de preparación y respuesta, así como proyectos de prevención y/o mitigación de desastres. El mismo se constituye con el 10 % (diez por ciento) de las recaudaciones fiscales provenientes del Impuesto Selectivo al Consumo que gravan las ventas de cigarrillos y bebidas alcohólicas; y las donaciones recibidas por la S.E.N. de personas o instituciones nacionales o extranjeras.

Consejo de Emergencia: Su objetivo es definir los lineamientos institucionales relacionados con la gestión y reducción de riesgo de desastres, para lo cual deberá asignar o movilizar los recursos necesarios para *"prevenir, responder y rehabilitar ante situaciones de emergencia y desastres"*[2]. La SEN asistirá técnica y operativamente a estos Consejos.

Comité Operativo Nacional: Este es constituido a pedido de la SEN, quien se encarga de conformarlo con representantes institucionales afines para aprobar los planes, programas y proyectos vinculados con la atención de emergencias y desastres.

Estructuras de Gestión y Reducción de Riesgos Departamental y Municipal: Las mismas tienen el objetivo de planificar e implementar actividades y acciones de Gestión y Reducción de Riesgos en los ámbitos geográficos de estos niveles de Gobierno. La relación de las mismas con la SEN es en base al principio de descentralización, cooperación, asistencia y comunicación permanente.

Además de lo contenido en la ley de creación de la SEN y su reglamento, haciendo uso del marco normativo vigente el país ha avanzado en alinear la planificación e implementación de acciones de GRD con los lineamientos internacionales en la materia. Es así como mediante el Decreto 5.243 del año 2010 se estableció la Plataforma Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres[3], la cual corresponde el principal foro multisectorial liderado la SEN, en el cual participan las instituciones del Sector Público, las Agencias de las Naciones Unidas, las Instituciones Financieras, los Órganos Regionales, la Sociedad Civil, el Sector Privado y la Comunidad Científica y Académica. Entre otros objetivos la Plataforma Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres busca incrementar la conciencia, así como aumentar el grado de compromiso político y jurídico, el conocimiento científico para incorporar la Reducción del Riesgo de Desastre en las políticas, planes, programas y proyectos de Desarrollo.

Así mismo, en el año 2014 mediante el Decreto 1.402/2014 se aprobó la Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos (PNGR), la cual se alineaba con el Marco de Acción de Hyogo y actualizaba los marcos teóricos sobre GRD y contiene los principios rectores que orientan las estrategias, programas, proyectos y acciones en materia de Gestión y Reducción de Riesgos de

[2] Art. 18 Decreto 11.632/05 por el cual se reglamenta la Ley N° 2615/05 "que crea la Secretaria de Emergencia Nacional (S.E.N).

[3] Creada mediante Decreto 5.243/2010 por el cual se reconoce a la Secretaría de Emergencia Nacional como la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres en la República del Paraguay, de conformidad al marco de acción de Hyogo.

Desastres en el Paraguay. El objetivo general de la PNGR es instalar la temática de la Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres en los diversos niveles de Gobierno y de las Instituciones que lo componen, sociedad civil, sector privado y la comunidad en general buscando transversalizar la GRD en el diseño e implementación de políticas públicas así como en planes y programas de desarrollo.

Más recientemente, Paraguay adoptó el objetivo, las prioridades y las metas globales del Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2003, mediante el Decreto N° 3.965/2016. Este decreto además de reafirmar la necesidad de generar un plan de acción coherente a las realidades nacionales que posibilite su implementación, en la misma se instruye a *"las Instituciones Públicas, enmarcar sus políticas, programas y acciones bajo las recomendaciones del objetivo, prioridades y metas globales del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgos de Desastres 2015-2030, en coordinación con la Secretaría de Emergencia Nacional"*.

3. Aplicación por Componente

Los resultados de la aplicación del iGOPP en Paraguay (2016) muestran un nivel general de avance de 28.86%, lo cual ubica al país dentro del rango de “incipiente” de acuerdo con el sistema de clasificación usado para este índice.

El componente de reforma de política pública en GRD, que muestra el mayor nivel de avance es el que corresponde a “Marco general de Gobernabilidad para la GRD” con un 66% de cumplimiento, lo cual lo sitúa en el rango “apreciable”, lo cual refleja la modernización del marco normativo según la Ley 2.615/05 que crea la SEN y los decretos que reglamentan dicha ley así como otros instrumentos normativos promovidos por la SEN para alinear el quehacer de la GRD en el país con el estado del arte y prioridades definidas a nivel global.

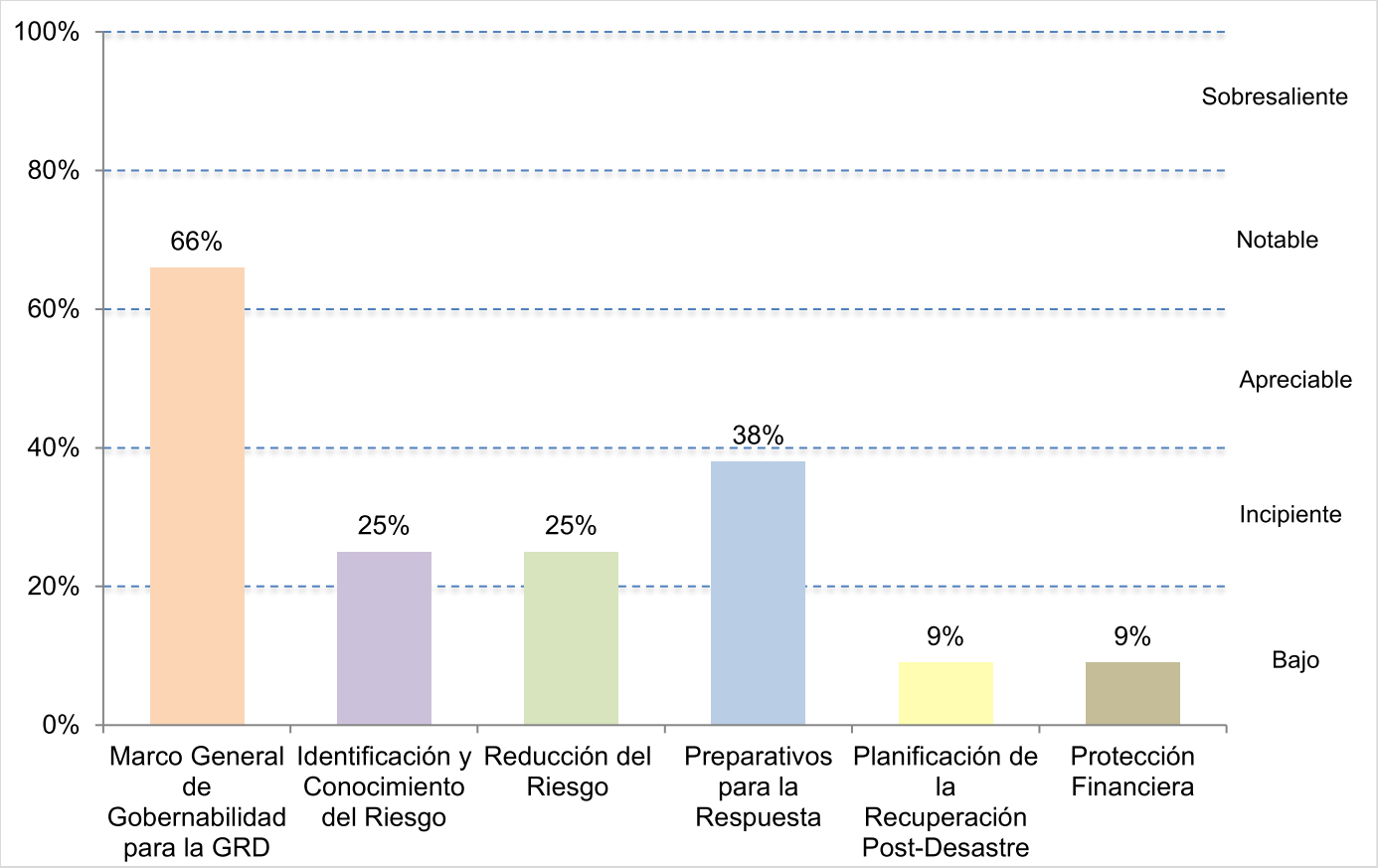
Tabla 1 y en el Gráfico 3, el nivel de cumplimiento de los componentes de reforma de política de GRD correspondientes a la “identificación y conocimiento del riesgo” (25%), “reducción del riesgo” (25%) y “preparativos para la respuesta” (38%) se ubican en el rango “incipiente”. Si bien se observa un equilibrio normativo en aspectos vinculados con la identificación y reducción del riesgo, en lo relacionado a “preparativos para la respuesta” se evidencia un mayor avance lo cual muestra que el país aún mantiene un sesgo en lo que se refiere en la gestión reactiva del riesgo.

En el caso de los componentes relacionados con la “Planificación de la recuperación post – desastre” (9%) y “Protección financiera” (9%), evidencian un nivel de progreso “bajo”, lo cual se explica parcialmente debido a que dichos procesos de la GRD han sido incluidos recientemente en los marcos internacionales, por lo cual los mismos aún no se reflejan en el marco normativo y quehacer de la GRD en Paraguay.

Tabla 1. Componentes de reforma de política pública en GRD según iGOPP – Paraguay 2016

1	Marco general	66%
2	Identificación y conocimiento del riesgo	25%
3	Reducción de riesgo	25%
4	Preparativos de la respuesta	38%
5	Planificación de la recuperación post - desastre	9%
6	Protección financiera	9%

Gráfico 3. Componente de reforma de política pública en GRD según iGOPP - Paraguay (2016)



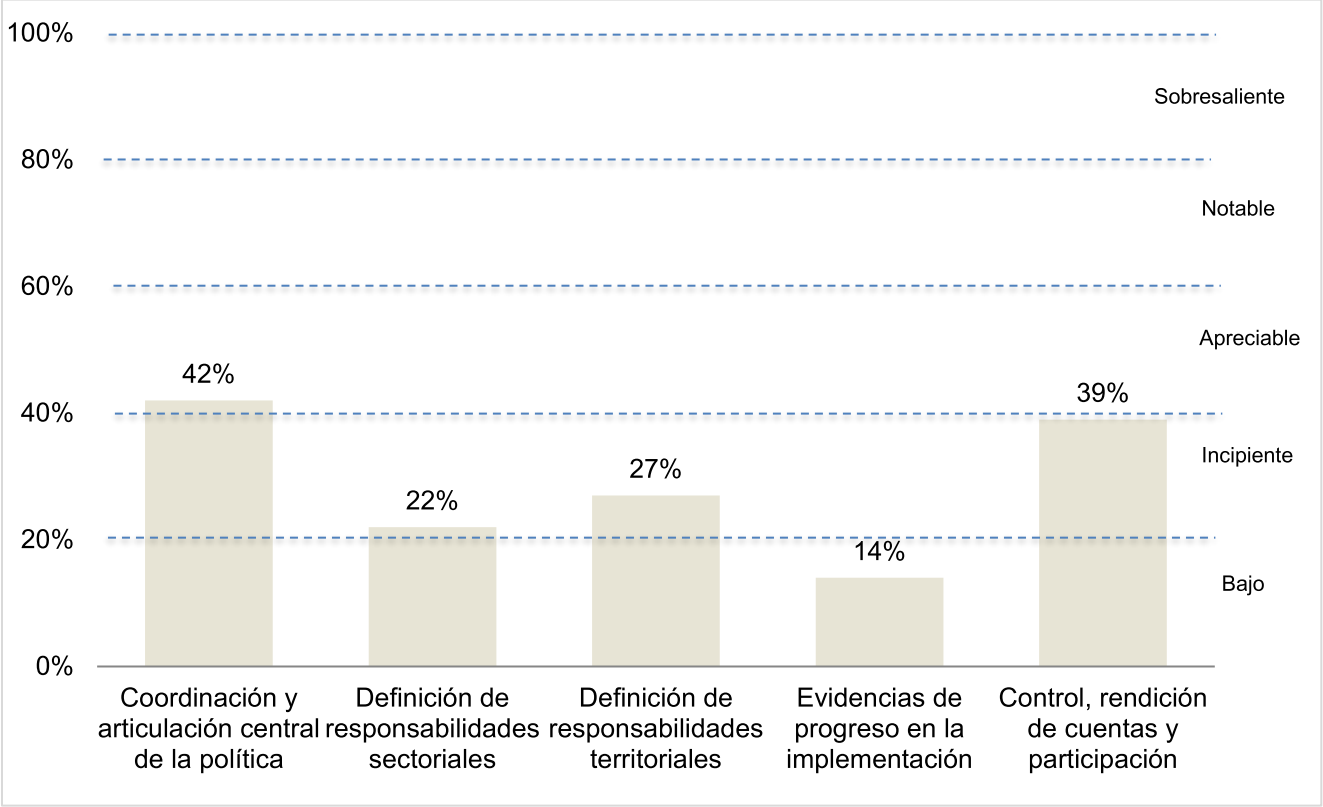
En relación a los resultados de la consideración de los diferentes procesos de la GRD en las fases de la política pública, como se puede apreciar en la Tabla 2 y en el Gráfico 4 se muestra avance "apreciable" para la "Coordinación y articulación central de la política" (42%), lo cual refleja el protagonismo de la SEN y avances que se dan a nivel nacional en material de GRD. Sin embargo

el avance en la “definición de responsabilidades sectoriales” (22%) y “definición de responsabilidades territoriales” (27%) se ubican en el rango de “incipiente”, al igual que lo relacionado con el “control, rendición de cuentas y participación” (39%). Finalmente la fase de política pública “evidencias de progreso en la implementación” (14%) registra el menor nivel de cumplimiento situándose en el rango de “bajo”.

Tabla 2. Fases de la política pública según iGOPP – Paraguay 2016

1	Coordinación y articulación central de la política	42%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	22%
3	Definición de responsabilidades territoriales	27%
4	Evidencias de progreso en la implementación	14%
5	Control, rendición de cuentas y participación	39%

Gráfico 4. Fases de la política pública según el iGOPP - Paraguay (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):

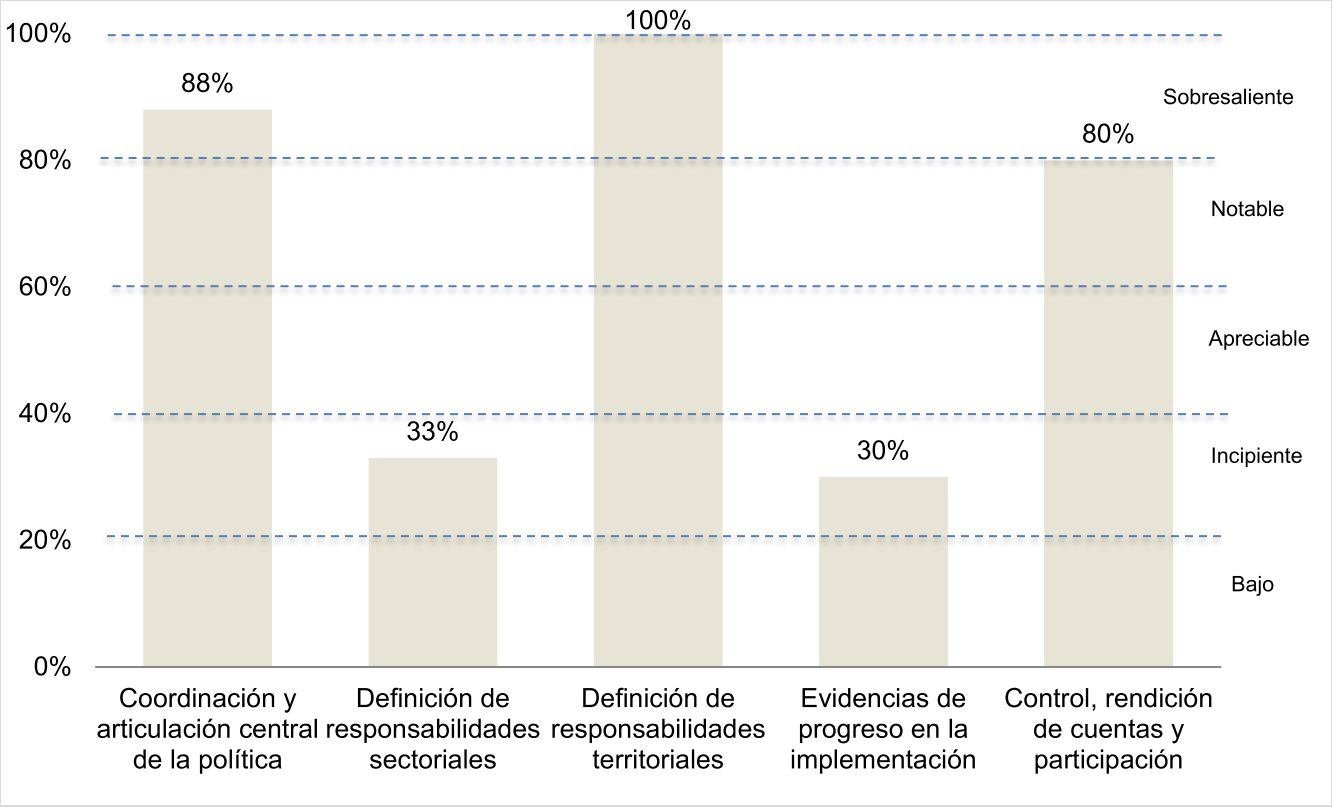
Los aspectos relacionados con el "Marco General de Gobernabilidad para la GRD" se encuentran en un nivel de avance "apreciable", siendo el avance más alto que arroja el iGOPP de Paraguay para los seis componentes de reforma de política pública en GRD evaluados, alcanzando un porcentaje de cumplimiento del 66%.

En el análisis por fases de la política pública de este componente, según se muestra en la Tabla 3 y en el Gráfico 5, se destaca lo relacionado con la "definición de responsabilidades territoriales" el cual alcanza el cumplimiento del 100% de las condiciones evaluadas, que corresponde a un nivel sobresaliente. Por otra parte, registran un nivel de avance "notable" los componentes de "coordinación y articulación central de la política" (88%) y "control, rendición de cuentas y participación" (80%). Finalmente, los componentes con los menores niveles de avance corresponden a "definición de responsabilidades sectoriales" (33%) y "evidencias de progreso en la implementación" (30%) que se ubican en el rango de "incipiente".

Tabla 3. Marco general de gobernabilidad para la GRD por fases de la política pública. Paraguay (2016)

1	Coordinación y articulación central de la política	88%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	33%
3	Definición de responsabilidades territoriales	100%
4	Evidencias de progreso en la implementación	30%
5	Control, rendición de cuentas y participación	80%

Gráfico 5. Marco general de gobernabilidad para la GRD por fases de la política pública – Paraguay (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 del país para la GRD está sustentado por un marco normativo que surge en el año 2005, mediante la aprobación de la Ley N° 2615/05 que crea la Secretaria de Emergencia Nacional (SEN). Posteriormente la misma SEN fue la que impulsó la reglamentación de dicha ley, así como el establecimiento de instrumentos normativos complementarios que han permitido transversalizar y articular la GRD en diferentes procesos de planificación y desarrollo a nivel nacional, que de manera paulatina se ha ido incorporando en el quehacer de los sectores y territorios.

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

Los aspectos de coordinación y articulación central de la política de GRD en Paraguay quedan definidos en la propia ley que crea la Secretaria de Emergencia Nacional (SEN) la cual depende directamente de la Presidencia de la República, asegurando así que la coordinación y articulación se realiza desde el más alto nivel político del país. Cabe destacar que en la estructura del poder ejecutivo del Estado de Paraguay, las Secretarias de Estado tienen el mismo rango jerárquico que los ministerios. Por otra parte, el ámbito de alcance la ley que crea la SEN incluye a instituciones públicas, departamentales, municipales y privadas; así mismo se define que la GRD considera los componentes de prevención, mitigación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción[4].

Dentro de los instrumentos de política, que son considerados tanto en la Ley que crea la SEN como en su reglamento, se destacan el Fondo Nacional de Emergencia (FONE), el Plan de Gestión y Reducción de Riesgo y el Plan de Contingencia.[5] Sin embargo este marco normativo no es explícito sobre la obligatoriedad de la elaboración de los planes anteriormente mencionados.

Si bien no se evidenció que la normatividad nacional de GRD establezca la articulación con otras normas relacionadas con adaptación al cambio climático, gestión integrada de recursos hídricos, planificación y ordenamiento del territorio, fue posible constatar que tanto el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030[6] como la Política Nacional de Cambio Climático[7] y el Programa Nacional de Cambio Climático[8] establecen consideraciones específicas vinculadas explícitamente con la gestión del riesgo de desastres dentro de sus objetivos, estrategias, metas e indicadores.

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

Paraguay cuenta desde el año 2007 con la Ley N° 3239/07 de los Recursos Hídricos del Paraguay , la cual no considera la GRD dentro de sus propósitos o resultados, sin embargo la misma considera que el cambio climático debe ser uno de los objetivos básicos de la Política Nacional de Recursos Hídricos[9], a fin de coordinar y definir las acciones de los organismos públicos y privados para la prevención y protección de la propiedad y ambiente contra los efectos del cambio climático, en especial frente a las inundaciones.

[4] Ver indicador MG-1A-1
[5] Ver indicador MG-1A-2
[6] Ver indicador MG-1A-5
[7] Ver indicador MG-1A-7
[8] Ver indicador MG-1A-7
[9] Ver indicador MG-1B-2

Por otra parte, si bien el país cuenta con una ley para la evaluación del impacto ambiental, así como una serie de herramientas técnicas para el desarrollo y análisis de dichas evaluaciones, los aspectos relacionados con los diferentes componentes de la GRD están ausentes en dichos documentos normativos y técnicos.

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

Paraguay cumple con todos los indicadores evaluados sobre los aspectos territoriales de esta fase de política pública. Por una parte la Ley Orgánica Municipal del año 2010 otorga a las municipalidades la responsabilidad del ordenamiento del territorio bajo su jurisdicción[10], así como permite que las mismas puedan unirse mediante asociaciones nacionales o departamentales para encarar desafíos comunes[11]. En referencia a esto último el Consejo Municipal de Emergencia de Asunción manifestó la experiencia de trabajo en conjunto con otros municipios del departamento central, sobre el manejo de inundaciones que los han afectado.

Por otra parte la Ley de los Recursos Hídricos del Paraguay del año 2007 establece la cuenca como la unidad básica para la gestión de los recursos hídricos[12] y considera la creación de unidades de gestión de cuencas para la administración de los recursos hídricos, para lo cual la secretaria del Ambiente ha establecido una reglamentación para los consejos de agua por cuencas hidrográficas[13].

2. Implementación de la política

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

Se identificó en el presupuesto recursos asignados a la Secretaria de Emergencia Nacional, para "*Servicios de Capacitación y Adiestramiento*", lo cual evidencia el financiamiento de actividades de rectoría y articulación de la gestión del riesgo de desastres en el país[14].

Por otra parte, en el Anexo de "*Clasificador presupuestario de ingresos, gastos y financiamiento*"

[10] Ver indicador MG-1C-1
[11] Ver indicador MG-3C-1
[12] Ver indicador MG-2C-2
[13] Ver indicador MG-1C-4
[14] Ver indicador MG-2-2

de la Ley 5554 "*Que aprueba el presupuesto general de la Nación para el ejercicio fiscal 2016*", se encontró evidencia del clasificador por objeto de gasto y control financiero "*831. Aportes a entidades con fines sociales y al Fondo Nacional de Emergencia*", es decir, el país cuenta con categorías o programas en el presupuesto a través de las cuales se asignan recursos para actividades ex-ante de GRD[15].

Así mismo, se identificó que a través de Fondo Nacional de Emergencia (FONE) se pueden financiar proyectos de prevención y/o mitigación de desastres, así como medidas de preparación y respuesta[16]. Cabe mencionar que el FONE recibe asignación de recursos en el Presupuesto 2016.

Actualmente, el país no cuenta con un documento de estrategia financiera para disminuir su vulnerabilidad fiscal ante la ocurrencia de desastres[17]. Además, no se identificaron categorías o programas en el presupuesto a través de las cuales las diferentes instituciones y entidades gubernamentales puedan solicitar recursos para actividades de adaptación al cambio climático[18].

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[19]. Tampoco, se encontró evidencia de fondos de desarrollo habilitados para financiar actividades de adaptación al cambio climático[20]. Así mismo, el país no cuenta con instrumentos presupuestales para incentivar a los territorios, ni a los sectores a implementar acciones en gestión del riesgo de desastres[21].

3. Evaluación de la política:

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

En el análisis de esta fase de la política pública se destaca el hecho que el país cuenta desde el año 2014 con la Ley de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental, en la misma que se establece que *"la información pública estará sometida a la publicidad y las fuentes públicas están obligadas a prever la adecuada organización, sistematización, informatización y disponibilidad para que sea difundida en forma permanente, a los efectos de asegurar el más amplio y fácil acceso a los interesados"*, la cual es aplicable tanto

[15] Ver indicador MG-2-3
[16] Ver indicador MG-2-5
[17] Ver indicador MG-2-1
[18] Ver indicador MG-2-4
[19] Ver indicador MG-2-8
[20] Ver indicador MG-2-6
[21] Ver indicador MG-2-9 y MG-2-10

al quehacer de la SEN como del resto de instituciones gubernamentales[22]. Así mismo, la participación de la sociedad civil en temas afines a la GRD fue considerada al momento que el país estableció formalmente el año 2010 la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres en la República del Paraguay (PNRRD), como el principal foro multisectorial para incorporar la Reducción del Riesgo de Desastre en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo.[23]

Por otra parte, si bien la Contraloría General de la República tiene competencias para el control del uso del Fondo Nacional de Emergencia (FONE), según lo establece la ley de creación de la SEN[24], no se encontraron evidencias que la Contraloría General de la República haya realizado alguna evaluación del cumplimiento de toda la normativa y responsabilidades de la SEN en material de gestión de riesgo de desastres. Sin embargo, fue posible identificar un informe de evaluación realizada por la Contraloría General de la Republica al quehacer de la SEN correspondiente al año fiscal 2009, la cual sólo se refiere a aspectos financieros vinculados con los aspectos de respuesta y recuperación[25]. A pesar de lo anterior, bajo la coordinación de la SEN y la participación de miembros de la PNRRD, se elaboró el Informe Nacional del Progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo (2013-2015)-Interin, en el cual se realiza una autoevaluación del avance del país en acciones claves para la gestión de riesgo de desastres establecidas en el Marco de Acción de Hyogo[26].

b. Identificación y Conocimiento del Riesgo (IR):

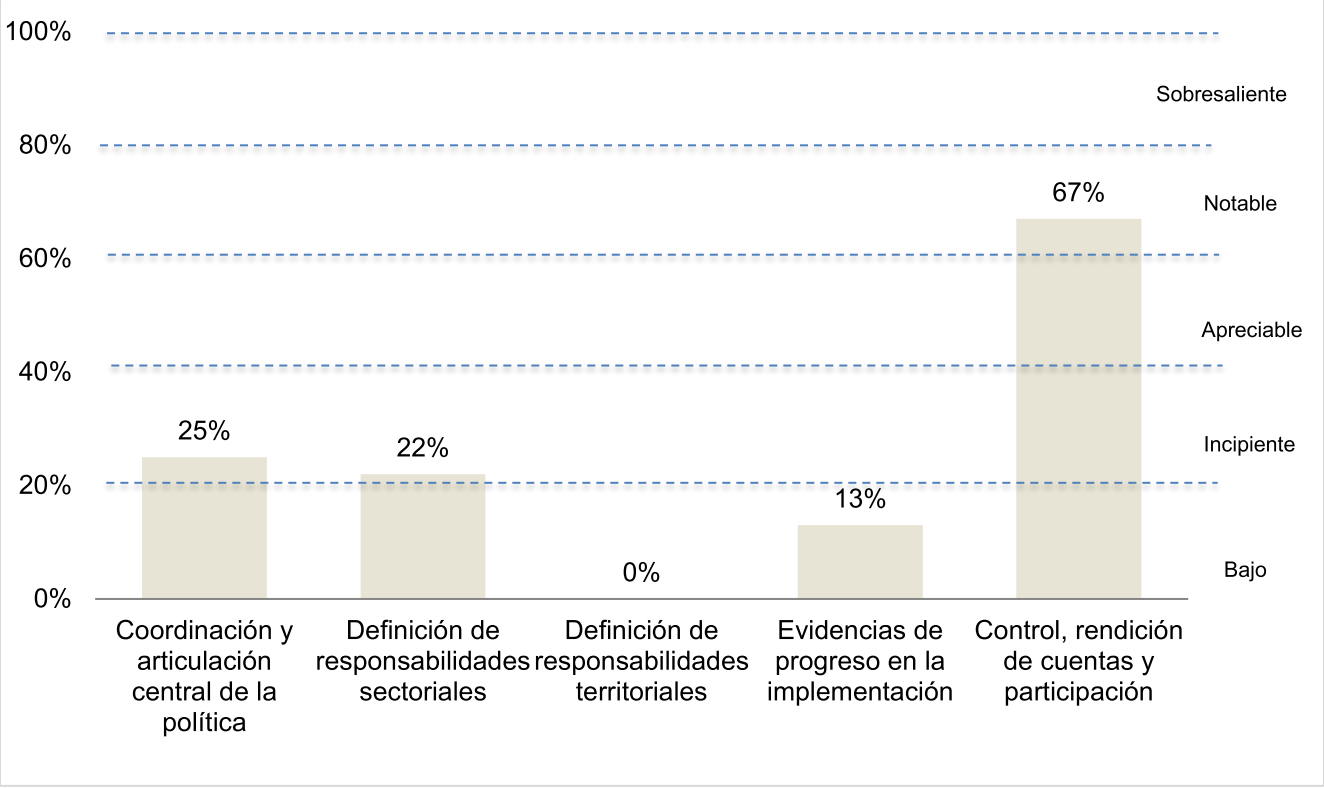
El componente IR muestra un avance “incipiente” en Paraguay, con el cumplimiento del 25% de los indicadores considerados para este componente del iGOPP. En cuanto al avance específico para las diferentes fases de la política pública, que se muestran en la Tabla 4 y el Gráfico 6, se puede apreciar que el aspecto relacionado con el “Control, rendición de cuentas y participación” (67%) alcanza un nivel de avance “apreciable”. Con un nivel de avance “incipiente” se encuentran la fase de política pública “Coordinación y articulación central de la política” (25%) y los aspectos relacionados con la “Definición de responsabilidades sectoriales” (22%). Finalmente con un nivel de avance “bajo” se encuentran los aspectos relacionados con “Evidencias de progreso en la implementación” (13%) y “Definición de responsabilidades territoriales” (0%), donde en esta última fase de política pública no se logró verificar ninguna de los indicadores planteados por el iGOPP.

[22] Ver indicador MG-3-2
[23] Ver indicador MG-3-5
[24] Ver indicador MG-3-1
[25] Ver indicador MG-3-3
[26] Ver indicador MG-3-4

Tabla 4. Identificación y conocimiento del riesgo por fases de la política pública. Paraguay (2016)

1	Coordinación y articulación central de la política	25%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	22%
3	Definición de responsabilidades territoriales	0%
4	Evidencias de progreso en la implementación	13%
5	Control, rendición de cuentas y participación	67%

Gráfico 6. Identificación y conocimiento del riesgo por fases de la política pública. Paraguay (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 evidencia que los avances de Paraguay en esta materia se dan en la coordinación y articulación central de la política y la definición de responsabilidades sectoriales. En cuanto a la definición de las responsabilidades territoriales en materia de identificación del riesgo, el país no muestra avance según los indicadores establecidos por el iGOPP. A continuación se analizan los tres componentes específicos de esta fase de política pública.

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

La SEN dentro de las responsabilidades que establece la ley, considera que la SEN debe llevar las estadísticas de las situaciones de emergencia que afectan al país, los daños y las pérdidas que éstas provocan en las comunidades, pero en dicha ley no se hace mención explícita que ordene la creación de un Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de carácter permanente, desconcentrado y de libre acceso. . Por otra parte, el Plan estratégico Institucional de la Secretaria de Emergencia Nacional 2015-2018, considera como uno de sus programas el "Desarrollar e implementar un Sistema de Información Gerencial para Toma de Decisiones (SIGTD)"[27], sin embargo debido a la validez normativa de este Plan y que el mismo es acotado en el tiempo, se concluye que no existe evidencia de normatividad que ordene la creación y mantenimiento de Sistemas de Información para la GRD.

Por otra parte, no se encontró evidencia de normatividad que designe a una institución nacional responsable de brindar asistencia técnica y lineamientos a niveles territoriales y sectoriales para el análisis del riesgo de desastres[28], aun cuando la SEN ha estado involucrada en algunas iniciativas puntuales a nivel territorial y sectorial de identificación de riesgo. Algo similar sucede con la secretaria del Ambiente (SEAM), que si bien es la responsable de la implementación del Programa Nacional de Cambio Climático, no se encontró normatividad que le asigne la responsabilidad de definir metodologías específicas para la elaboración de estudios sobre los

[27] Ver indicador IR-1A-3
[28] Ver indicador IR-1A-1

efectos del cambio climático.[29]

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

No se encontraron evidencias normativas que definan cuales son edificaciones esenciales, indispensables o infraestructura crítica del país.[30] Así mismo, en el conjunto de normas relacionadas con la GRD de Paraguay no se define de manera explícita la responsabilidad de los sectores y de las empresas prestadoras de servicios públicos de realizar análisis del riesgo de desastres en al ámbito de sus competencias[31]. A pesar del vacío del marco normativo de la GRD en esta materia, el iGOPP encontró evidencia de la definición de estas responsabilidades en normativas sectoriales de ambiente, educación y el sector de agua y saneamiento.[32]

De lo anterior, se destaca el sector educación, donde el Ministerio de Educación y Cultura cuenta con el Plan Nacional de Educación para la Gestión del Riesgo, en el cual se considera el análisis de riesgo de la infraestructura de Instituciones Educativas, donde en base a los resultados de estos análisis se han llevado a cabo intervenciones para reducir el riesgo de los centros educativos y así proteger a la comunidad educativa.[33]

Por otra parte, si bien Paraguay cuenta con instituciones vinculadas con el estudio de eventos geológicos (Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones – MOPC) e hidrometeorológicos (Dirección de Meteorología e Hidrología - DMH), no se encontró evidencia normativa que establezca que los estudios de dichas amenazas deban considerar la frecuencia de ocurrencia asociada a los niveles de intensidad de los eventos[34]. A pesar de lo anterior, dentro de los objetivos de la DMH se considera el de *"administrar la red de observatorios meteorológicos oficiales; recopilar y procesar los datos provenientes de dichos observatorios; y promover el estudio, desarrollo e investigación de la Meteorología e Hidrología en todo el territorio nacional, en coordinación con las instituciones Estatales competentes en la Materia"*[35]. Para otras amenazas relevantes para el país (geológicas, incendios forestales) no se evidenció la existencia de normativa que establezcan el desarrollo de redes de observación y monitoreo.

Finalmente cabe destacar que la Política Nacional de Ciencia y Tecnología incluye la promoción del conocimiento relacionado con el cambio climático, para generar información científica en las

[29] Ver indicador IR-1A-2
[30] Ver indicador IR-1B-18
[31] Ver indicador IR-1B-3 e IR-1B-4
[32] Ver indicadores de IR-1B-8 a IR-1B-17
[33] Ver indicador IR-1B-12
[34] Ver indicador IR-1B-1 e IR-1B-2
[35] Ver indicador IR-1B-7

cuales basar las respuestas, anticiparse a la degradación del ambiente y establecer mecanismos de alerta. Sin embargo, en dicha política y otros vinculados con ciencia y tecnología no se encontró evidencia que se promueva el conocimiento sobre el riesgo de desastres.[36]

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

En relación con esta fase de la política pública, no se encontraron evidencias que la normatividad de GRD establezca explícitamente que las diferentes unidades de gestión territorial (Municipios y Gobernaciones) son responsables de realizar la evaluación del riesgo en el territorio bajo su jurisdicción[37]. Del análisis de la normatividad de GRD, se puede concluir que es la SEN quien monopoliza las acciones de identificación del riesgo.

Por otra parte, no fue posible identificar normatividad que defina las escalas para realizar el análisis de riesgo para los diferentes niveles de gobierno, ni que obligue la zonificación de amenazas en las ciudades[38].

2. Implementación de la política

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

No se encontró evidencia, para ninguno de los 10 sectores claves considerados en el iGOPP, que se hayan asignado recursos financieros para el año 2016 para acciones relacionadas con la identificación del riesgo de desastres[39]. Sin embargo, es importante señalar que el Plan Estratégico Institucional de la SEN para el periodo 2015-2018, incluye dentro del Objetivo Institucional 2 "*Fomentar la inversión público-privada en GRRD, a través de su transversalización en organismos y entidades del Estado, actores del sector privado y la academia*" como programa "*Promover la inclusión gradual de GRD en las normas de formulación presupuestaria de cada ejercicio fiscal de instituciones públicas y privadas*".

Con relación a las empresas de servicios públicos de agua y saneamiento, de energía y de telecomunicaciones, tampoco se encontró evidencia de asignación de recursos para la vigencia fiscal 2016 para la identificación del riesgo de desastres[40].

[36] Ver indicadores IR-1B-5 e IR-1B-6
[37] Ver indicador IR-1C-1
[38] Ver indicadores IR-1C-2 e IR-2C-3
[39] Ver indicadores IR-2-3 a IR-2-12
[40] Ver indicadores IR-2-13 y IR-2-15

Es destacable que tanto la temática de GRD y cambio climático han sido incluido en los programas curriculares tanto de nivel primario como secundario[41], sentando así las bases para que las futuras generaciones estén en condiciones de identificar los riesgos de su entorno y así tomar las medidas para reducirlos y estar preparados cuando se presenten eventos adversos.

3. Evaluación de la política

Algunos de los principales documentos normativos de la SEN, como la ley que establece su creación, el reglamento respectivo y el Plan Estratégico Institucional de la SEN 2015-2018, permiten sostener la obligatoriedad de hacer disponible información relevante para llevar adelante análisis de riesgo[42], así como de informar a la ciudadanía sobre el riesgo de desastres[43]. Por otra parte en la Política Nacional de Cambio Climático, aprobada el año 2011, se indican explícitamente las responsabilidades y mecanismos para el intercambio de la información sobre cambio climático, donde se destaca aquella que indica la obligatoriedad de *"Promover y facilitar el acceso público a la información sobre las causas, consecuencias e impactos del Cambio Climático y las acciones para afrontarlos"*[44]

Si bien no se pudo verificar que la Contraloría General de la República haya realizado una evaluación sobre la generación y disponibilidad de información sobre el riesgo de desastres en los últimos 5 años, la Dirección de Meteorología e Hidrología (DMH) el año 2015 elaboró un informe que tenía como objetivo una revisión completa de su institucionalidad, la cual incluía el análisis y recomendaciones con relación a los productos y servicios prestados por la DMH.[45]

[41] Ver indicadores IR-2-1 y IR-2-2
[42] Ver indicador IR-3-1
[43] Ver indicador IR-3-6
[44] Ver indicador IR-3-2
[45] Ver indicador IR-3-4

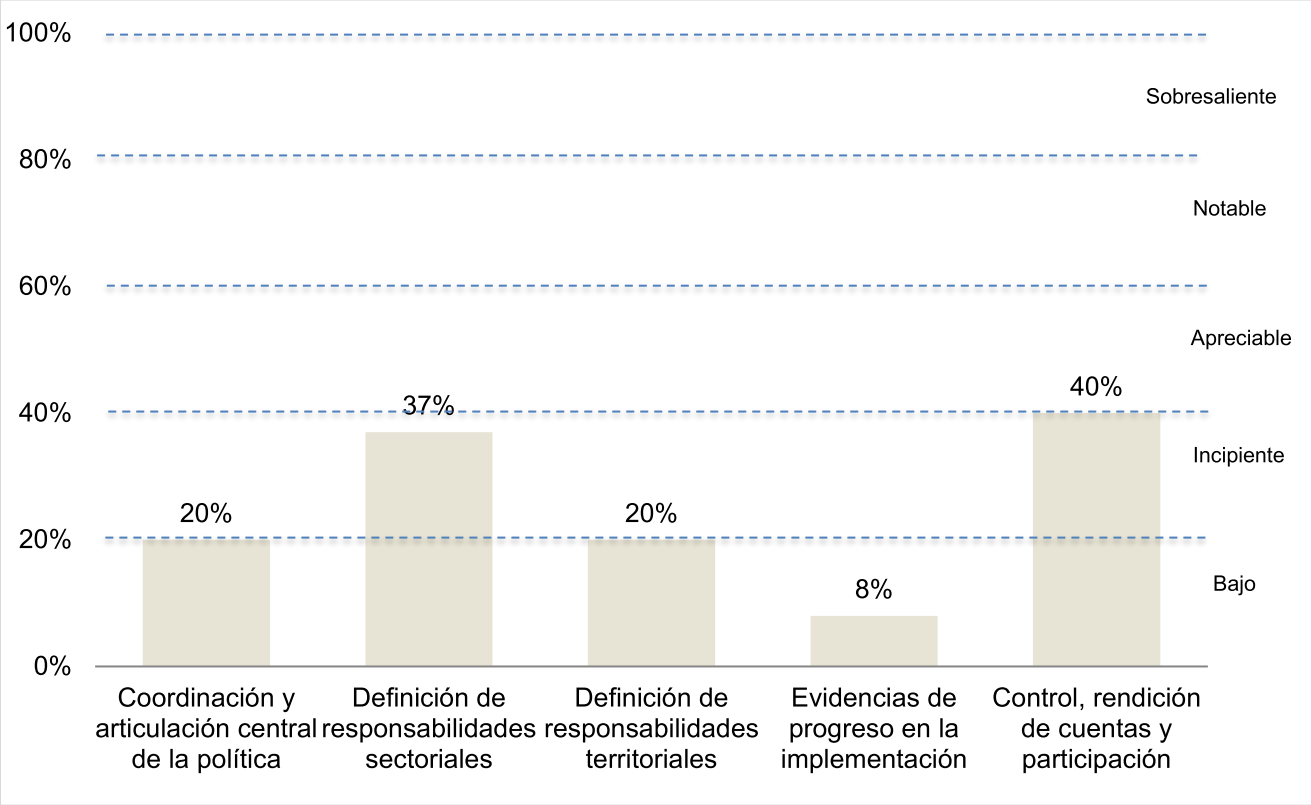
c. Reducción de riesgos (RR)

En lo relacionado con el componente de RR en Paraguay, el iGOPP muestra un nivel de cumplimiento general del 25% que corresponde con un nivel “incipiente” en base a lo establecido por el iGOPP. Según el análisis del avance en las fases de la política pública, que se muestra en la Tabla 5 y en el Gráfico 7, se puede apreciar que las fases de política con mayor nivel de avance para este componente corresponden a aquellas relacionadas con la “definición de responsabilidades sectoriales” (37%) y el “control, rendición de cuentas y participación” (40%) donde ambas alcanzan un nivel de avance “incipiente”. El resto de las fases de política pública para la RR alcanzan un nivel de avance “bajo”, donde el cumplimiento corresponde a un 20% para la “coordinación y articulación central de la política” y “definición de responsabilidades territoriales”, y de un 8% de cumplimiento de las condiciones vinculadas con “evidencias de progreso en la implementación”.

Tabla 5. Reducción de riesgos por fases de la política pública. Paraguay (2016)

1	Coordinación y articulación central de la política	20%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	37%
3	Definición de responsabilidades territoriales	20%
4	Evidencias de progreso en la implementación	8%
5	Control, rendición de cuentas y participación	40%

Gráfico 7. Reducción de riesgos por fases de la política pública. Paraguay (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 incipientes en aspectos relevantes de la "definición de responsabilidades sectoriales" para la reducción del riesgo de desastres, y evidencia algunos vacíos normativos para la "coordinación y articulación central de la política" y en la "definición de responsabilidades territoriales", donde los niveles de avance reportados son "bajo" según la clasificación del iGOPP

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

En la Política Nacional de Cambio Climático se evidencia la articulación entre reducción de riesgo y adaptación al cambio climático a nivel nacional al incluirse como una línea estratégica específica para la "Gestión de riesgos" donde se considera el identificar, planificar e implementar acciones para adaptar, prevenir y reducir el impacto, sin embargo esta política no es explícita sobre esta articulación para las entidades territoriales y sectoriales [46]

Por otra parte, uno de los vacíos relevantes identificados por el iGOPP se relaciona a que Paraguay no cuenta con documentos normativos de carácter nacional para el diseño y construcción de edificaciones, lo cual dificulta entre otras cosas que se definan niveles de riesgo aceptable para amenazas[47] y se establezcan sanciones sobre el incumplimiento de normativa relacionada con el diseño, construcción o localización de infraestructura[48]. Así mismo, no se encontró evidencia normativa que considere el concepto de infraestructura crítica, esencial o indispensable[49], así como tampoco alguna que establezca la obligatoriedad de incorporar medidas de reducción del riesgo de desastre durante la fase de construcción en proyectos de infraestructura pública y privada.[50]

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

No se encontró evidencia que el marco normativo de la GRD asigne responsabilidades a las empresas prestadoras de servicios públicos de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias[51]. Sin embargo la ley que crea la SEN establece explícitamente que cada sector deberá incluir dentro de sus presupuestos programas de reducción de riesgo en el ámbito de competencia de su respectiva cartera[52], lo cual ha contribuido para que los marcos normativos de los sectores de ambiente, agricultura, salud, vivienda y educación definan sus responsabilidades en materia de reducción de riesgo, destacándose el sector educación, que ha sido el único sector hasta el momento que ha elaborado su propio Plan Nacional de Educación para la Gestión del Riesgo.[53]

[46] Ver indicador RR-1A-1
[47] Ver indicador RR-1A-2
[48] Ver indicador RR-1A-4
[49] Ver indicador RR-1A-3
[50] Ver indicador RR-1A-5
[51] Ver indicador RR-1B-2
[52] Ver indicador RR-1B-1
[53] Ver indicadores de RR-1B-7 a RR-1B-16

Como se ha indicado anteriormente, Paraguay no cuenta con documentos normativos de carácter nacional para el diseño y construcción de edificaciones, y si bien en año 2012 el Ministerio de Obras Publica y Comunicaciones impulsó la creación de un código de edificación en Paraguay, éste no fue aprobado, por lo que la elaboración y cumplimiento de los códigos de diseño y construcción sigue siendo de responsabilidad de las municipalidades. Por otra parte, debido a la ubicación de Paraguay con relación a fuentes sismogénicas el peligro sísmico en el país es considerado bajo por sus autoridades, lo cual según ellas justifica que el país no cuente con código de diseño sismo-resistente[54]. El hecho de no contar con este tipo de normativas para el diseño y construcción limita que puedan preverse medidas de reducción de riesgo desde un enfoque prospectivo del riesgo.

El iGOPP encontró evidencia de normatividad (la Ley No. 5102/2013 "*De promoción de la inversión en infraestructura pública*", y la "*Guía Metodológica para la Preparación y Evaluación de Proyectos de Infraestructura Vial Interurbana en Paraguay*") que ordena realizar un análisis de riesgo de desastres en la fase de pre-inversión[55]. Sin embargo, no se encontró evidencia de normatividad que ordene realizar un análisis de riesgo de desastres en otras fases del ciclo del proyecto diferente de la fase de pre-inversión[56]. Tampoco se encontró evidencia de normatividad que ordene la realización de estudios de cambio climático[57] como parte del proceso de inversión pública.

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

Si bien el marco normativo nacional para la GRD no considera responsabilidades para la reducción del riesgo por parte de las municipalidades y gobernaciones[58], el IGOPP encontró evidencia que la ley orgánica municipal sí establece explícitamente la función de reducir el riesgo de desastres por parte de los municipios.[59]

No se encontró evidencia de que Paraguay cuente con normativa relacionada con el ordenamiento y planificación territorial, a pesar de existir la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial la cual es parte de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. De igual forma, tampoco se encontraron evidencias que exista en el país normatividad

[54] Ver indicadores de RR-1B-3 a RR-1B-5
[55] Ver indicador RR-1B-17
[56] Ver indicador RR-1B-19
[57] Ver indicador RR-1B-18
[58] Ver indicador RR-1C-1
[59] Ver indicador RR-1C-2

específica para el mejoramiento integral de asentamientos humanos.[60]

2. Implementación de la política

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

La Ley que crea la Secretaria de Emergencia Nacional se establece que "*Los ministerios del Poder Ejecutivo incluirán en sus respectivos Presupuestos planes que contemplen programas de reducción de riesgos, en el área específica de sus respectivas carteras, los cuales serán ejecutados en coordinación con la S.E.N. Preverán, asimismo, los recursos presupuestarios necesarios para el financiamiento de las tareas de respuestas a las situaciones de emergencia definidas en esta Ley*". Así mismo el Plan Estratégico Institucional de la SEN para el periodo 2015-2018 incluye dentro del Objetivo Institucional 2 "*Fomentar la inversión público-privada en GRRD, a través de su transversalización en organismos y entidades del Estado, actores del sector privado y la academia*" como programa "*Promover la inclusión gradual de GRRD en las normas de formulación presupuestaria de cada ejercicio fiscal de instituciones públicas y privadas*". No obstante, la normatividad anterior, de los 10 sectores claves considerados en el iGOPP solo se encontró evidencia que el sector transporte asignó recursos en la vigencia 2016 para actividades de reducción del riesgo de desastres[61].

Respecto a dicho sector, representado por del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones de Paraguay, se evidencia la ejecución de recursos en 2016 para *"Mejoramiento del muro de la defensa costera del Alberdi",* cuyo objetivo es *"Favorecer el desarrollo económico y social de la ciudad de Alberdi, mejorando la protección de la ciudad contra inundaciones periódicas del Rio Paraguay*"[62].

Con relación a las empresas de servicios públicos de agua y saneamiento, energía y telecomunicaciones, no se encontró evidencia de asignación de recursos durante el periodo 2016 para financiar actividades de reducción del riesgo de desastres[63].

[60] Ver indicadores de RR-1C-3 a RR-1C-5
[61] Ver indicadores RR-2-1 a RR-2-6 y RR-2-8 a RR-2-10
[62] Ver indicador RR-2-7
[63] Ver indicadores RR-2-11 a RR-2-13

3. Evaluación de la política

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

La normatividad ambiental de Paraguay establece consideraciones específicas sobre sanciones a quienes produzcan daños al medio ambiente, y asigna a la Secretaria del Ambiente (SEAM) la facultad administrativa en materia de percepción de multas por infracciones ambientales vinculadas con las leyes de evaluación de impacto ambiental y recursos hídricos.[64] Sin embargo, si bien la SEAN es la responsable de la aplicación de las normativas existentes en el país relacionadas con los recursos hídricos y manejo de cuencas, en su marco normativo no se asignan responsabilidades para que los planes de manejo de cuencas deban ser monitoreados, evaluados o actualizados.[65]

Si bien se logró verificar que la Contraloría General de la República llevó a cabo el año 2011 una evaluación sobre acciones de reducción de riesgo en el ámbito del quehacer de la SEAM, respecto al manejo y administración del Monumento Científico Moisés Santiago Bertoni, no se logró obtener evidencia que este tipo de evaluaciones hayan sido realizadas para la aplicación de medidas de reducción de riesgo durante la fase de construcción de proyectos de infraestructura. [66]

d. Preparación de la respuesta (PR):

Los resultados del iGOPP muestran un nivel de avance “incipiente” para el componente PR, con el cumplimiento del 38% de los indicadores relacionados con este proceso de la GRD. Según el análisis de este componente para las diferentes fases de política pública que se muestran en la Tabla 6 y en el Gráfico 8, se aprecia un nivel de avance “apreciable” en los aspectos relacionados con la “coordinación y articulación central de la política” y “control, rendición de cuentas y participación” donde ambos registran el cumplimiento del 50% de los indicadores evaluados, seguidos por un avance “incipiente” en las fases de la política pública correspondientes a “definición de responsabilidades territoriales” (40%) y “definición de responsabilidades sectoriales” (29%). Por último, el iGOPP reporta con un nivel de avance “bajo” la fase de política referida a “evidencias de progreso en la implementación”, la cual registra el cumplimiento del 20% de los

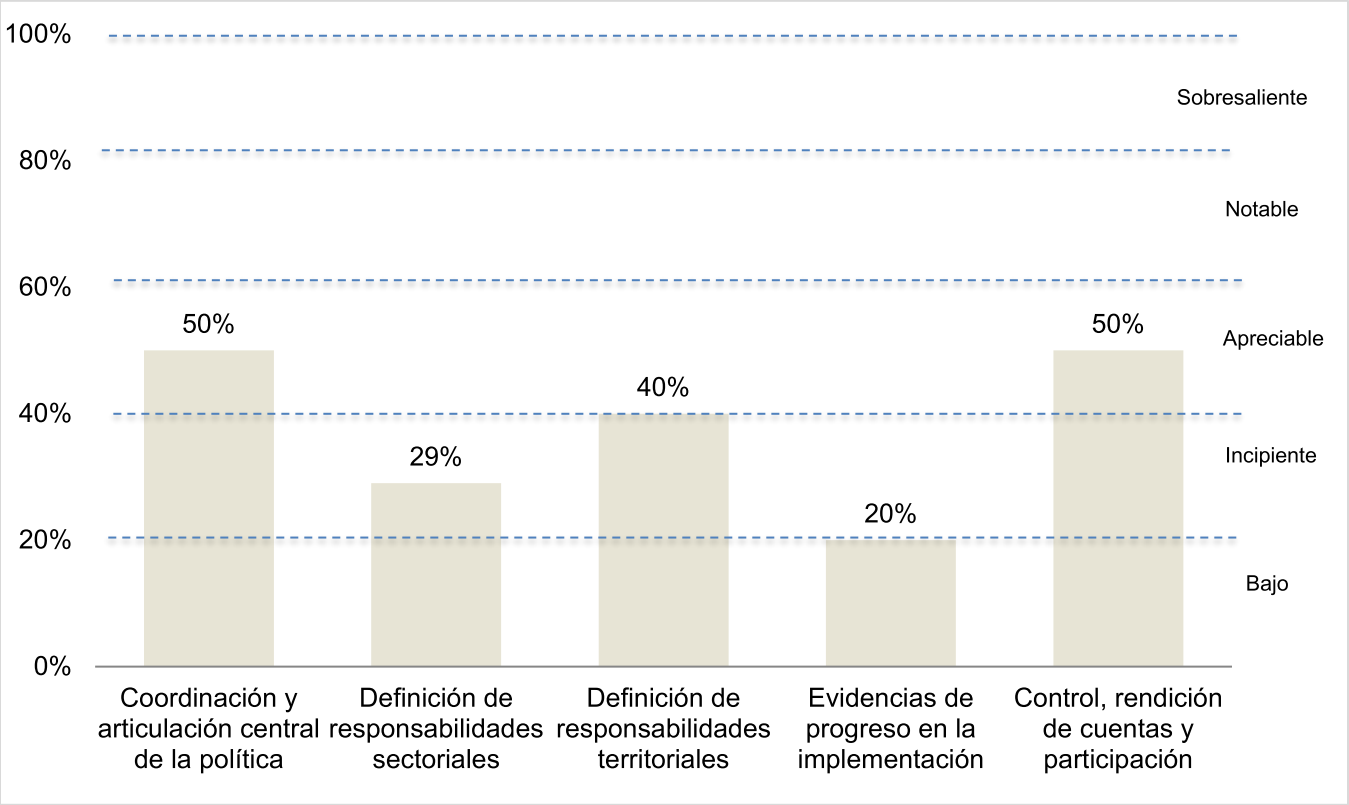
[64] Ver indicador RR-3-1
[65] Ver indicador RR-3-4
[66] Ver indicadores RR-3-3 y RR-3-5

indicadores considerados.

Tabla 6. Preparación de la respuesta por fases de la política pública. Paraguay (2016)

1	Coordinación y articulación central de la política	50%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	29%
3	Definición de responsabilidades territoriales	40%
4	Evidencias de progreso en la implementación	20%
5	Control, rendición de cuentas y participación	50%

Gráfico 8. Preparación de la respuesta por fases de la política pública. Paraguay (2016)



A continuación, se describen los hallazgos más destacables del análisis del iGOPP para este componente según las tres 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:

Esta fase de políticas muestra un avance incipiente en Paraguay, donde los principales progresos normativos se dan en el ámbito de la coordinación y articulación central de la política para este proceso de la GRD. 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 ley que crea la Secretaria de Emergencia Nacional (SEN) y su reglamento respectivo son los que establecen la organización interinstitucional a nivel nacional para los procesos de preparativos y respuesta, donde el Comité Operativo Nacional es el que deberá "*aglutinar a instituciones especializadas en las acciones de preparación y de respuesta inmediata y recuperación básica ante una situación de emergencia o desastre*"[67]. Así mismo dicho marco normativo permite que la SEN gestione ayuda internacional y ayuda mutua en caso de desastres en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores[68], y además establece medidas de excepción relacionadas con la moratoria de pago de impuestos, refinanciación o condonación de deudas, y también permite a SEN contratar la adquisición por vía administrativa directa de bienes y servicios requeridos para la ejecución de las acciones de emergencia[69]. Las simulaciones y simulacros son considerados dentro de las definiciones que se realizan en el reglamento de la ley que crea a la SEN, sin indicarse el nivel o periodicidad con que se deben realizar.[70]

A pesar de lo anterior, el marco normativo que regula los procesos de preparativos y respuesta de Paraguay no permite verificar que el manejo del desastres o crisis se dé al más alto nivel político nacional lo cual correspondería al Consejo Ejecutivo de la SEN, ya que la función de este sobre los procesos de preparativos y respuesta se limita a *"someter a consideración del Poder Ejecutivo los casos en que debe decretarse la Declaración de Situación de Emergencia o Desastre"*[71]. Tampoco se logró verificar que dicho marco normativo establezca la obligatoriedad de la formulación de protocolos oficiales para la coordinación de las operaciones o comando de incidentes[72], ni para la formulación de planes de emergencia o contingencia en el nivel nacional o

[67] Ver indicador PR-1A-1
[68] Ver indicador PR-1A-8
[69] Ver indicador PR-1A-4
[70] Ver indicador PR-1A-7
[71] Ver indicador PR-1A-2
[72] Ver indicador PR-1A-3

que las acciones de respuesta y asistencia humanitaria deban basarse en evaluaciones de daños y necesidades[73]

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

No se encontró evidencia dentro del marco normativo específico para la GRD, la existencia de un mandato explícito sobre la responsabilidad de los sectores, ministerios y entidades prestadoras de servicios públicos de formular planes de emergencia o contingencia, así como tampoco que se prevé la operación de sistemas de monitoreo y alerta frente a fenómenos naturales peligrosos[74]. A pesar de lo anterior, de los 10 sectores priorizados por el iGOPP los sectores de ambiente, educación, agua y saneamiento definen de sus respectivos marcos normativos sectoriales su responsabilidad de realizar actividades de preparación para desastres[75]. Por otro lado durante la aplicación del iGOPP se verificó que el país cuenta con normatividad que establece que se deben contar con sistemas de respuesta a emergencias ante derrame, combustión o contaminación por hidrocarburos[76]. Sin embargo no se encontró evidencia normativa que obligue la formulación de planes emergencias para el transporte, manipulación o procesamiento de sustancias peligrosas.[77]

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

Si bien el marco normativo nacional específico de GRD en Paraguay establece la creación de organizaciones departamentales y municipales de emergencia, así como la asistencia subsidiaria entre los diferentes niveles de gobierno para atender situaciones de emergencias[78], no se encontró evidencia que dicho marco normativo establezca que las diferentes demarcaciones territoriales deban formular planes de emergencia o contingencia.[79]

Por otra parte, si bien en la Ley Orgánica Municipal del año 2010 y en la Carta Orgánica del Gobierno Departamental del año 1994 se definen competencias de las unidades de gestión territorial para la respuesta en situaciones de emergencias que las afecten, en las mismas no se indica explícitamente sus responsabilidades en temas de preparativos y respuesta a desastres.[80] Tampoco se encontró evidencia normativa que habilite a los municipios a utilizar sus recursos

[73] Ver indicadores PR-1A-5 y PR-1A-6
[74] Ver indicadores PR-1B-1 y PR-1B-2
[75] Ver indicadores PR-1B-3 a PR-1B-15
[76] Ver indicador PR-1B-17
[77] Ver indicador PR-1B-18
[78] Ver indicadores PR-1C-1 y PR-1C-2
[79] Ver indicadores PR-1C-3
[80] Ver indicadores PR-1C-4

fuera de su jurisdicción en situaciones de emergencia.[81]

2. Implementación de la política

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

Durante la aplicación del iGOPP se pudo evidenciar asignación de recursos en el Presupuesto 2016 a la Secretaría de Emergencia Nacional para realizar actividades de capacitación a diferentes entidades, incluyendo a bomberos, lo cual evidencia asignación de recursos para la coordinación de la preparación de la respuesta[82].

Por otra parte, se pudo verificar la asignación de recursos a los Bomberos para actividades de preparación para desastres[83]. Bomberos recibe recursos para la preparación a través de la SEN, quien tiene dentro de sus roles coordinar y orientar las actividades de las instituciones destinadas a prevención, y dentro de este contexto asigna recursos para diferentes cursos de capacitación a Bomberos. También se pudo evidenciar asignación de recursos para la preparación de la prevención y extinción de incendios forestales[84]. Debido a que no existe una entidad nacional dedicada exclusivamente a la prevención y extinción de incendios forestales, en la práctica son los bomberos voluntarios quienes asumen la extinción de incendios de este tipo.

No se pudo evidenciar la existencia de planes de contingencia para ninguno de los 10 sectores[85] priorizados en el iGOPP y tampoco se pudo evidenciar asignación de recursos por parte de ninguno de estos sectores a actividades de preparación para la respuesta a desastres[86].

Con relación a las empresas de servicios públicos de agua y saneamiento, energía y telecomunicaciones, no se encontró evidencia de la existencia de planes de contingencia[87].

3. Evaluación de la política

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

[81] Ver indicadores PR-1C-5
[82] Ver indicador PR-2-1
[83] Ver indicador PR-2-2
[84] Ver indicador PR-2-3
[85] Ver indicadores PR-2-4 a PR-2-12
[86] Ver indicadores PR-2-4 a PR-2-12
[87] Ver indicadores PR-2-13 a PR-2-15

La ley que crea a la SEN establece que las Entidades Organizadas de la Sociedad (EOS) de las comunidades podrán integrar las organizaciones departamentales y locales de emergencia de sus respectivos territorios[88], lo cual se evidencia en la participación comunitaria durante la situación de emergencia por sequía que afectó al Departamento del Chaco el año 2013 en donde se activó la Mesa Intersectorial de Agua y Saneamiento para el Chaco (MIAS-Chaco) en la cual participaron representantes de la sociedad civil.[89]

Hasta el momento la SEN no ha adoptado o desarrollado estándares de calidad para la asistencia humanitaria, aun cuando su personal y el de otros organismos de primera respuesta conocen y han recibido capacitaciones sobre las Normas Mínimas para la Respuesta Humanitaria del Proyecto Esfera.[90]

Finalmente, no se encontró evidencia que la Contraloría General de la Republica haya realizado evaluaciones sobre los procesos de preparativos para desastres o sobre el desempeño del gobierno en la respuesta de alguna de las últimas situaciones de emergencia que han afectado al país[91].

e. Planificación de la Recuperación (RC)

Los resultados del IGOPP muestran que el componente RC evidencia un nivel de avance “bajo” con sólo un 9% de cumplimiento de los indicadores evaluados. De acuerdo al análisis por fases de políticas públicas, que se muestran en la Tabla 7 y en el Gráfico 9 se evidencia que los principales avances que ha realizado el país en este componente han sido en la fase de política que corresponde a la “coordinación y articulación central de la política” con un nivel de avance “incipiente” con el cumplimiento del 38% de los indicadores evaluados. El resto de las fases de política pública muestran un nivel de avance “bajo”, donde lo relacionado a la “definición de responsabilidades sectoriales” cumple con sólo el 10% de los indicadores evaluados. La aplicación del iGOPP no encontró evidencias de cumplimiento para ninguno de los indicadores relacionados con las fases de políticas de “definición de responsabilidades territoriales” (0%), “evidencias de progreso en la implementación” (0%), ni tampoco para el “control, rendición de cuentas y participación” (0%). Lo anterior se explica en parte porque los procesos relacionados

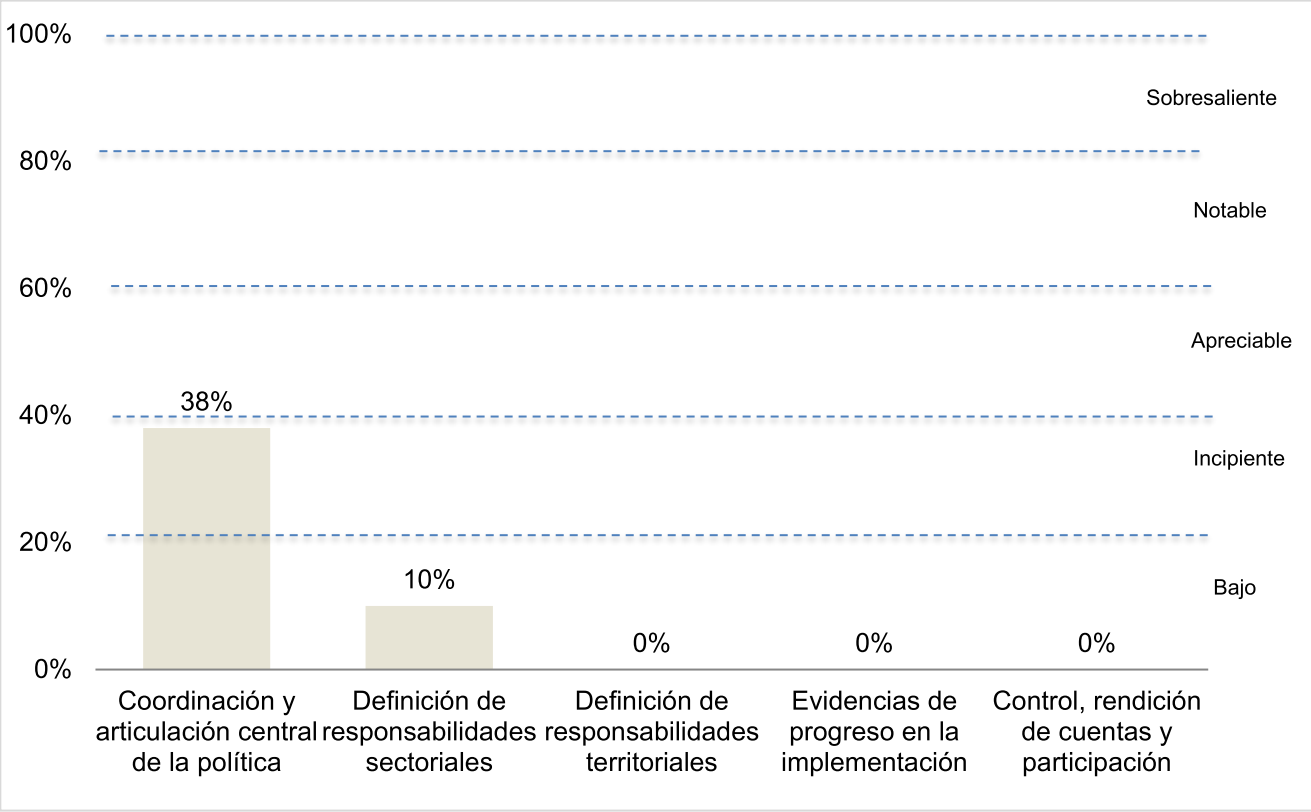
[88] Ver indicador PR-3-1
[89] Ver indicador PR-3-6
[90] Ver indicador PR-3-5
[91] Ver indicadores PR-3-2 y PR-3-3

con la planificación de la recuperación son relativamente incipientes en todos los países de la región, y las acciones de planificación de la recuperación emprendidas por los países aún no se ven respaldadas por los marcos normativos nacionales e institucionales vigentes.

Tabla 7. Planificación de la recuperación por fases de la política pública. Paraguay (2016)

1	Coordinación y articulación central de la política	38%
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	0%

Gráfico 9. Planificación de la recuperación por fases de la política pública. Paraguay (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:

Solo los aspectos de coordinación y articulación central de la política muestran un nivel de avance incipiente para esta fase de políticas. Por lo cual, existe un amplio campo de acciones para seguir avanzando 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):

El marco normativo para la GRD en Paraguay, y en particular la ley que crea la Secretaria de Emergencia Nacional (SEN) del año 2005 y su reglamento respectivo del año 2013, son los instrumentos normativos de alcance nacional que consideran las acciones de recuperación dentro de las responsabilidades de todos los niveles del gobierno[92], destacándose que en la propia definición de recuperación temprana incluida en el Reglamento de la ley que crea la SEN, ya se considera que la recuperación de los medios de vida es un propósito de este tipo de acciones[93].

Para la planificación e implementación de las acciones de recuperación post desastres, el marco normativo de la SEN establece que el Comité Operativo Nacional deberá reunir a instituciones especializadas para la recuperación, siendo así la única instancia a nivel nacional considerada en dicho marco normativo para coordinar las iniciativas de reconstrucción[94].

No se encontró evidencia normativa que indique que deban elaborarse planes de recuperación antes de la ocurrencia de desastres, ni que los mismos deban buscar reducir la vulnerabilidad. Tampoco se halló normatividad que indique que deban realizarse estudios sobre las causas de los desastres para así orientar la recuperación para evitar reconstruir el riesgo preexistente. Sin embargo, la ley que crea la SEN indica que para proyectos de recuperación que sean ejecutados vía créditos internacionales "l*a ejecución de los proyectos de rehabilitación y de reconstrucción se hará con criterios de prevención y como mínimo de mitigación, en coordinación con los*

[92] Ver indicador RC-1A-1
[93] Ver indicador RC-1A-2
[94] Ver indicador RC-1A-3

ministerios del ramo." [95]

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

De los 10 sectores claves considerados en el iGOPP, solo se encontró evidencia que el marco normativo del sector de agua y saneamiento define en el Reglamento de Calidad en la Prestación del Servicio (de agua y saneamiento), elaborado por el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), una serie de acciones que debe contener el Plan Integral de Contingencia el cual incluye actividades puramente de recuperación.[96] Para los restantes 9 sectores no se encontró evidencia normativa que defina la responsabilidad de realizar actividades de preparación de la recuperación en el ámbito de sus competencias.

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

Durante la aplicación del IGOPP no se identificó 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[97].

2. Implementación de la política

Coherente con el hecho que no se logró identificar normatividad que ordene la formulación de planes de recuperación post-desastre[98], tampoco fue posible obtener evidencia que alguno de los 10 sectores claves considerados por el iGOPP cuenten con planes ex ante de recuperación post desastres[99].

3. Evaluación de la política

No se identificó normatividad que establezca la participación de la sociedad civil en los procesos vinculados con la recuperación post desastres[100], ni tampoco evidencia de que se haya implementado algún mecanismo de información a la población afectada o de participación

[95] Ver indicadores RC-1A-4 a RC-1A-8
[96] Ver indicador RC-1B-8
[97] Ver indicadores RC-1C-1 y RC-1C-2
[98] Ver indicador RC-1A-6
[99] Ver indicadores RC-2-1 a RC-2-10
[100] Ver indicador RC-3-1

comunitaria para la recuperación en alguna de las últimas situaciones de desastres declaras oficialmente por el nivel nacional[101].

f. Protección financiera (PF):

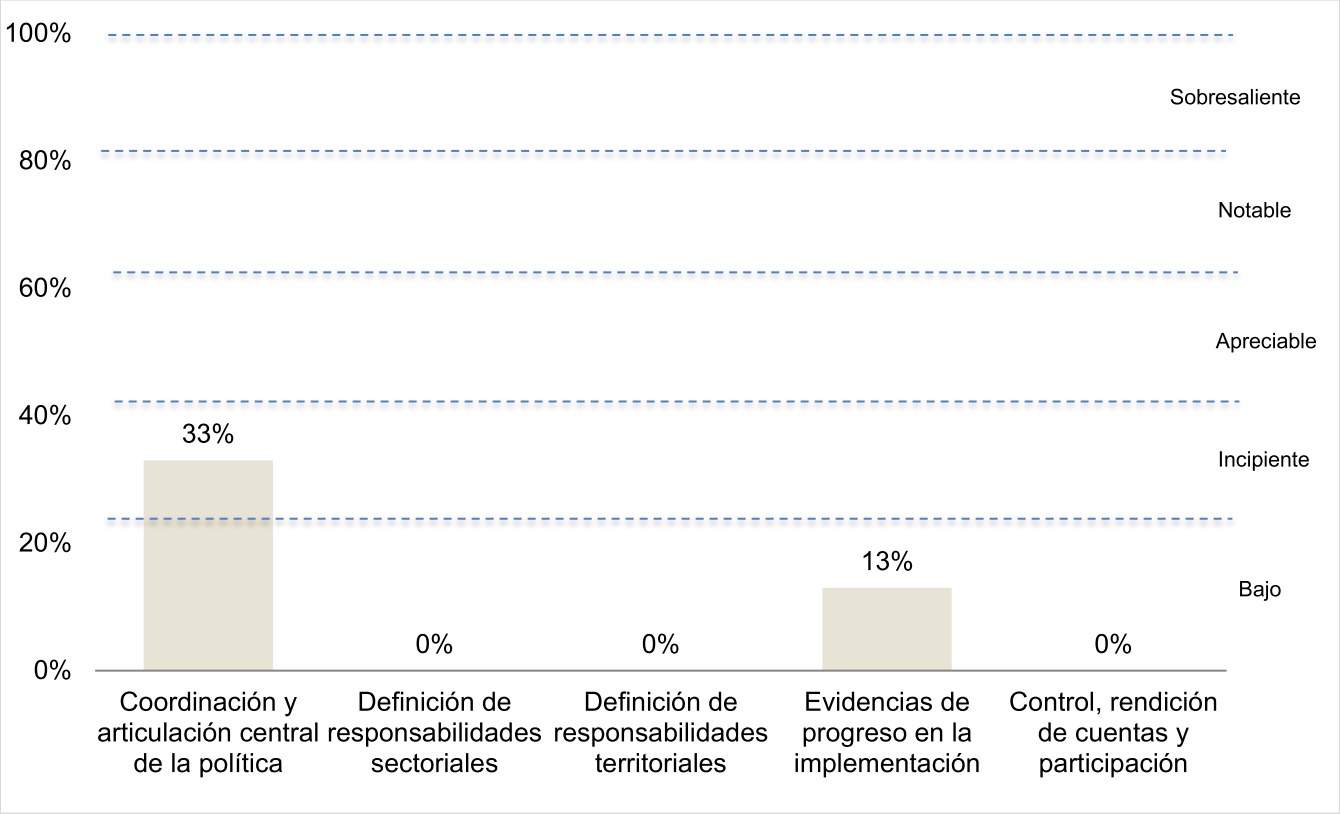
Los resultados del iGOPP para el componente PF muestran un nivel de avance general “bajo”, con el 9% de las condiciones cumplidas. De acuerdo a lo que se muestra en la Tabla 8 y el Gráfico 10 se observa un avance heterogéneo de las diferentes fases de política pública. Mientras que la “coordinación y articulación central de la política” (33%) muestra un avance “incipiente”, la fase de políticas públicas relacionada con las “evidencias de progreso en la implementación” (13%) muestra un avance “bajo”. Así mismo, las fases de la política “definición de responsabilidades sectoriales”, la “definición de responsabilidades territoriales” y “control, rendición de cuentas y participación” muestran un nivel de avance “bajo”, con el 0% de cumplimiento de los indicadores evaluados en los tres casos (ver Tabla 8 y Gráfico 10).

Tabla 8. Protección financiera por Fases de la Política Pública. Paraguay (2016)

1	Coordinación y articulación central de la política	33%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	0%
3	Definición de responsabilidades territoriales	0%
4	Evidencias de progreso en la implementación	13%
5	Control, rendición de cuentas y participación	0%

[101] Ver indicadores RC-3-3 y RC-3-4

Gráfico 10. Protección financiera por Fases de la Política Pública. Paraguay (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 algunos avances 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 avances en esta fase están concentrados en la existencia del Fondo Nacional de Emergencia (FONE), el cual está habilitado para financiar proyectos de prevención y/o mitigación de desastres, así como medidas de preparación y respuesta[102]. Cabe mencionar que la normatividad estipula que en *"…el Fondo Nacional de Emergencia se depositará el 10 % (diez por ciento) de las recaudaciones fiscales provenientes del Impuesto Selectivo al Consumo que gravan las ventas*

[102] Ver indicador PF-1A-1

de cigarrillos y bebidas alcohólicas; ...", es decir, se establece el porcentaje anual de recursos a asignarse a dicho fondo[103].

De otra parte, no se encontró evidencias de fondos de desarrollo habilitados para financiar actividades de manejo de desastres[104]. Tampoco, se encontraron evidencias de normatividad que obligue a la formulación de una estructura de retención y transferencia del riesgo de desastres[105].

El iGOPP también permite identificar 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[106].

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

El iGOPP permite evidenciar la ausencia de normatividad que defina la responsabilidad fiscal del estado en caso de ocurrencia de desastres[107]. También, permite evidenciar la ausencia de normatividad que establezca responsabilidades al Ministerio de Hacienda respecto de la protección financiera frente al riesgo de desastres[108].

Así mismo, el iGOPP no encontró normatividad que estipule la obligatoriedad del aseguramiento de activos públicos de las entidades sectoriales[109]. Además, el iGOPP permitió establecer la ausencia de normatividad sobre incentivos para el aseguramiento de la vivienda de los privados por riesgo de desastres[110].

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

El iGOPP encontró que no existe normatividad que estipule la obligatoriedad del aseguramiento de activos públicos de las entidades territoriales[111].

Así mismo, no se encontró normatividad que obligue a la implementación de estructuras de protección financiera ante desastres en ciudades con más de 100 mil habitantes[112]. Así mismo, el iGOPP encontró que la municipalidad de la Ciudad de Asunción no cuenta con un fondo o

[103] Ver indicador PF-1A-2
[104] Ver indicador PF-1A-6
[105] Ver indicador PF-1A-3
[106] Ver indicadores PF-1A-4 y PF-1A-5
[107] Ver indicador PF-1B-1
[108] Ver indicador PF-1B-2
[109] Ver indicador PF-1B-3
[110] Ver indicador PF-1B-4
[111] Ver indicador PF-1C-1
[112] Ver indicador PF-1C-2

mecanismo equivalente habilitado para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades de manejo de desastres[113].

2. Implementación de la política

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

En relación con los instrumentos de retención del riesgo, la normatividad estipula el Fondo Nacional de Emergencia, el cual está habilitado para financiar proyectos de prevención y/o mitigación de desastres, así como medidas de preparación y respuesta[114]. Este Fondo cuenta con capacidad de acumulación de recursos en el tiempo[115]. Cabe mencionar que el Fondo Nacional de Emergencia 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[116].

Con relación a otros instrumentos de retención del riesgo, se realizan reasignaciones presupuestales por parte de los sectores, los territorios y el nivel nacional. Cabe mencionar que la normatividad (Ley Nº 2.615.- Que crea la Secretaria de Emergencia Nacional) estipula que los territorios deben apropiar en su presupuesto un rubro del 5% para financiar acciones de GRD, lo cual se constituiría en recursos de contrapartida cuando el gobierno nacional aporte recursos para temas de GRD.

Por otra parte, el país no cuenta con Préstamos Contingentes para Emergencias por Desastres[117].

Respecto a instrumentos de transferencia del riesgo, como ya se mencionó, no es obligatorio el aseguramiento de activos públicos. Tampoco, se encontró evidencia de la existencia de estándares para el aseguramiento de activos públicos[118], ni de concesiones[119], ni de directrices al respecto para las entidades territoriales[120]. De otra parte, no se encontró evidencia de instrumentos de transferencia del riesgo de desastres para un portafolio de bienes fiscales de responsabilidad de algún sector[121].

Con relación a otros instrumentos financieros, la normatividad (Ley Nº 2.615.- Que crea la Secretaria de Emergencia Nacional) habilita al Ministerio de Hacienda a "*solicitar empréstitos en*

[113] Ver indicador PF-1C-3
[114] Ver indicador PF-2-8
[115] Ver indicador PF-2-9
[116] Ver indicador PF-2-10
[117] Ver indicador PF-2-11
[118] Ver indicador PF-2-4
[119] Ver indicador PF-2-5
[120] Ver indicador PF-2-7
[121] Ver indicador PF-2-12

el exterior para la rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas".

A nivel territorial, el iGOPP permitió verificar que la municipalidad de la Ciudad de Asunción no cuenta ni con un Fondo para la gestión del riesgo de desastres, ni con una estrategia de protección financiera[122].

El iGOPP evidencia que existen instrumentos financieros ex ante para incentivar la reactivación económica en áreas afectadas por desastres[123], dado que la normatividad estipula "*Mientras exista una Situación de Emergencia o Desastre, declarada con arreglo a esta Ley, la S.E.N. podrá contratar la adquisición por vía administrativa directa, de bienes y servicios requeridos para la ejecución de las acciones de emergencia necesarias. Con el fin de inyectar recursos en la zona de emergencia o desastre, en las adquisiciones se dará preferencia a los productos locales. Las gobernaciones y municipios que se encuentran en la jurisdicción declarada en Situación de Emergencia o Desastre podrán hacer uso de esta facultad, previa definición de las necesidades con la S.E.N*".

Por otra parte, el iGOPP evidencia la ausencia de una estructura de protección financiera para el sector agrícola[124].

Respecto de estudios de dimensionamiento de riesgos, no se encontró evidencia de estimaciones de pérdida máxima probable para diferentes periodos de retorno para el sector público[125], ni de estudios para dimensionar las necesidades de recursos previstas para cubrir anualmente los procesos de respuesta, rehabilitación y reconstrucción ocasionados por eventos menores y frecuentes[126].

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, pues ningún indicador ha sido cumplido[127]. 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

[122] Ver indicador PF-2-1
[123] Ver indicadores PF-2-14
[124] Ver indicador PF-2-15
[125] Ver indicadores PF-2-2
[126] Ver indicador PF-2-3
[127] Ver indicadores PF-3-1 a PF-3-3

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 que arroja el análisis de los resultados del iGOPP para Paraguay:

1. El marco normativo del país vigente para la GRD data del año 2005, cuando se aprueba la Ley N° 2615/05 que crea la Secretaria de Emergencia Nacional (SEN) y los decretos posteriores que reglamentan dicha ley, donde se establecen las bases de un enfoque integral que considera los diferentes componentes de la GRD involucrando a los diferentes organismos e instituciones gubernamentales a nivel central, sectorial y territorial, así como a actores relevantes de la sociedad civil y sector privado.

2. A pesar de lo anterior, y de haber transcurrido más de 10 años de vigencia del marco normativo específico de la GRD, esta temática aun presenta una incipiente transversalización e incorporación en los marcos normativos sectoriales, así como en otros cuerpos normativos nacionales, tales como los vinculados con la gestión integrada de recursos hídricos y la planificación y ordenamiento del territorio. Sin embargo cabe destacar la consideración explicita de aspectos relacionados con la GRD tanto en la Política Nacional de Cambio Climático aprobada el año 2011 y en el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 que data del año 2015.

3. El país cuenta con el Fondo Nacional de Emergencia (FONE) habilitado tanto para actividades ex antes de GRD así como para atender necesidades que surgen por la ocurrencia de desastres, sin embargo no se encontró evidencia de que fondos nacionales de desarrollo estén habilitados para el financiamiento de actividades de GRD.

4. En términos de la identificación del riesgo no se encontró evidencia normativa que designe a un actor nacional, ni la existencia de una institución nacional responsable de brindar asistencia técnica y lineamientos a niveles territoriales y sectoriales para el análisis del riesgo de desastres, razón por la cual en el país existe información limitada vinculada con la identificación del riesgo, y si bien tanto la Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos

(PNGR) como el Plan estratégico Institucional de la Secretaria de Emergencia Nacional 2015-2018, consideran como uno de sus programas el “Desarrollar e implementar un Sistema de Información Gerencial para Toma de Decisiones (SIGTD)”, el mismo aún no ha sido implementado.

5. El Paraguay cuenta con la Dirección de Meteorología e Hidrología (DMH) que tiene bajo su responsabilidad el desarrollo continuo y mantenimiento de redes de observación y monitoreo de los fenómenos hidrometeorológicos, sin embargo el país aún carece de un sistema integral de alerta temprana que permita utilizar la información y pronósticos elaborados por la DMH para alertar a la población y así reducir el impacto, daños y pérdidas productos de fenómenos hidrometeorológicos, que son los más recurrentes y responsables del mayor número de emergencias y desastres reportadas en el país.

6. A pesar de que en la normatividad nacional específica en Gestión del Riesgo de Desastres no se establece de manera explícita que Gobernaciones, Municipios, sectores, ni empresas prestadoras de servicios públicos son responsables de realizar el análisis del riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias, la Secretaria de Ambiente, el Ministerio de Educación y el sector de agua y saneamiento definen sus propias responsabilidades para la identificación del riesgo en el ámbito de sus competencias.

7. No se encontró evidencia de que Paraguay cuente con cuenta normativa relacionada con el ordenamiento y planificación territorial, a pesar de existir la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial la cual es parte de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. De igual forma, tampoco se encontraron evidencias que existan en el país normatividad específica para el mejoramiento integral de asentamientos humanos.

8. En lo que respecta a la reducción de riesgo de desastres, la ley que crea la SEN establece explícitamente que cada sector deberá incluir dentro de su presupuesto programas de reducción de riesgo en el ámbito de competencia de su respectiva cartera, lo cual ha contribuido para que los marcos normativos de los sectores de ambiente, agricultura, salud, vivienda y educación definan sus responsabilidades en materia de reducción de riesgo. En este tema se destaca el sector educación, que ha sido el único sector hasta el momento que ha elaborado su propio Plan Nacional de Educación para la Gestión del Riesgo. De igual manera, la aplicación del iGOPP no encontró evidencia de que el marco normativo de la GRD

asigne responsabilidades a las empresas prestadoras de servicios públicos de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias. A pesar de lo anterior, el marco normativo nacional para la GRD no considera responsabilidades para la reducción del riesgo por parte de las municipalidades y gobernaciones, sin embargo la ley orgánica municipal sí establece explícitamente la función de reducir el riesgo de desastres por parte de los municipios.

9. Entre los vacíos más relevantes relacionados con la reducción del riesgo identificados con la aplicación del iGOPP se destacan que actualmente Paraguay no cuenta con documentos normativos de carácter nacional para el diseño y construcción de edificaciones, ni para los procesos relacionados con el ordenamiento y planificación territorial. Lo anterior dificulta entre otras cosas que se defina la infraestructura crítica, niveles de riesgo aceptable para amenazas y se establezcan sanciones sobre el incumplimiento de normativa relacionada con el diseño, construcción o localización de infraestructura.

10. El marco normativo que regula los procesos de preparativos y respuesta de Paraguay no establece de manera explícita la obligatoriedad de la formulación de protocolos oficiales para la coordinación de las operaciones o comando de incidentes, ni para la formulación de planes de emergencia o contingencia en el nivel nacional o que las acciones de respuesta y asistencia humanitaria deban basarse en evaluaciones de daños y necesidades. El iGOPP tampoco encontró evidencia dentro del marco normativo vinculado a la GRD, la existencia de un mandato explícito sobre la responsabilidad de los sectores, ministerios y entidades prestadoras de servicios públicos de formular planes de emergencia o contingencia, así como tampoco el funcionamiento de sistemas de monitoreo y alerta frente a fenómenos naturales peligrosos. A pesar de lo anterior, los sectores de ambiente, educación, agua y saneamiento definen en sus marcos normativos respectivos su responsabilidad de realizar actividades de preparación para desastres, sin embargo no se pudo evidenciar la existencia de planes de contingencia para ninguno de los 10 sectores considerados por el iGOPP.

11. Por otra parte, el marco normativo nacional de GRD en Paraguay establece la creación de organizaciones departamentales y locales de emergencia, y la asistencia subsidiaria entre los diferentes niveles de gobierno para atender situaciones de emergencias, sin embargo durante la aplicación del iGOPP no se encontró evidencia que dicho marco normativo establezca que las gobernaciones y municipios deban formular planes de emergencia o contingencia. Por

otra parte, tanto la Ley Orgánica Municipal y la Carta Orgánica del Gobierno Departamental definen competencias de las unidades de gestión territorial para la respuesta en situaciones de emergencias que las afecten.

12. En lo relacionado al proceso de recuperación, el marco normativo para la GRD en Paraguay, y en particular la ley que crea la Secretaria de Emergencia Nacional (SEN) y su reglamento respectivo, consideran las acciones de recuperación dentro de las responsabilidades de todos los niveles del gobierno Paraguay, y se considera que la recuperación de los medios de vida es un propósito de este tipo de acciones. Sin embargo el nivel de avance general en este componente no escapa a la situación que exhiben los resultados de la mayoría de las aplicaciones del iGOPP en los países de la región, donde los progresos normativos, institucionales y presupuestarios relacionados con la recuperación post-desastre se encuentran en niveles aun incipientes.

13. Conforme a lo anterior, el iGOPP no encontró evidencia en el marco normativo de la GRD ni de los sectores considerados que se indique que deban elaborarse planes de recuperación post desastres, ni que los mismos deban buscar reducir la vulnerabilidad. Tampoco se halló normatividad que indique que deban realizarse estudios sobre las causas de los desastres para así orientar la recuperación para evitar reconstruir el riesgo preexistente.

14. Respecto al componente de protección financiera, se destaca la existencia del Fondo Nacional de Emergencia (FONE), el cual está habilitado para financiar proyectos de prevención y/o mitigación de desastres, así como medidas de preparación y respuesta. Sin embargo, no se encontraron evidencias de fondos de desarrollo habilitados para financiar actividades de manejo de desastres.

15. Paraguay cuenta con normatividad para fortalecer su estrategia de retención del riesgo de desastres. Lo anterior, en razón a que cuenta con el Fondo Nacional de Emergencia (habilitado para financiar proyectos de prevención y/o mitigación de desastres, así como medidas de preparación y respuesta), el cual cuenta capacidad de acumulación de recursos en el tiempo. Para efectos de implementar una sólida estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres, se requiere avanzar en evaluar la incorporación de otros instrumentos financieros a su estrategia actual, tales como líneas de crédito contingente e instrumentos de transferencia del riesgo.

5. Recomendaciones de Reformas 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 Gobernabilidad para la GRD (MG)			
Promover con la SEAM que el análisis de riesgo de desastres sea parte integral de los instrumentos técnicos y normativos que regulan las evaluaciones de impacto ambiental	X		
Activar el funcionamiento de la Plataforma Nacional para la reducción del riesgo de desastres, establecida según Decreto N° 5.243 de 2010.	X		
Promover en los principales Departamentos y Municipios la creación de las estructuras coordinadoras para la planificación e implementación de acciones de GRD.	X		
Promover la creación de un Fondo habilitado para financiar actividades de adaptación al cambio climático.		X	
Generar normatividad en relación con la adopción de una estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres.	X		
Diseñar e implementar una herramienta/instrumento del orden presupuestal que permita identificar las asignaciones presupuestarias que se relacionan con actividades de adaptación al cambio climático.	X		
Desarrollar protocolos y herramientas técnicas para la participación ciudadana en la GRD, según se establece en el Plan Estratégico Institucional de la SEN 2015-2018.	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)			
Crear la normatividad e institucionalidad necesaria para que el país cuente con un responsable de brindar lineamientos y		X	

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
asistencia técnica a niveles territoriales y sectoriales en materia de análisis de riesgo de desastres y cambio climático.			
Desarrollar e implementar el Sistema de Información Gerencial para la toma de Decisiones (SIGTD), considerado en el Plan Estratégico Institucional de la SEN 2015-2018	X		
Diseñar e implementar un Sistema de Alerta Temprana (SAT) centrado en las personas para fenómenos hidrometeorológicos.	X		
Desarrollar normatividad que establezca que los estudios de amenaza por eventos climáticos e hidrológicos deben considerar la frecuencia de ocurrencia asociada a los niveles de intensidad de los eventos.		X	
Promover en futuras actualizaciones de la normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres la responsabilidad explícita de que las Gobernaciones, Municipios, sectores y empresas de servicios públicos son responsables de realizar el análisis del riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias.	X		
Considerar en algún marco normativo nacional apropiado la definición de las edificaciones esenciales, indispensables o infraestructura crítica del país.	X		
Promover en los sectores agricultura, salud, vivienda, turismo, transporte, telecomunicaciones y energía, para que la normatividad sectorial respectiva establezca responsabilidades para la identificación del riesgo.		X	
Desarrollar normatividad que establezca la obligatoriedad de la zonificación de amenazas en ciudades.	X		
Promover el enfoque y metodologías para el análisis probabilístico en los estudios de amenazas naturales, que sirvan de base para las actividades de estimación del riesgo consideradas en el Plan Estratégico Institucional de la SEN 2015-2018.	X		
Asegurar que los sectores asignen recursos a actividades de identificación del riesgo de	X		

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
desastres que puedan ser identificados a través de instrumentos presupuestales.			

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 normatividad que defina referentes de riesgo aceptable para amenazas climática e hidrológica.	X		
Impulsar normatividad que promueva u obligue a las entidades públicas a reducir la vulnerabilidad de edificaciones esenciales, indispensables o infraestructura crítica a través de medidas de reforzamiento.	X		
Promover la elaboración de documentos normativos nacionales para el diseño y construcción de edificaciones, el cual considere parámetros especiales para edificaciones esenciales, indispensables o infraestructura crítica.		X	
Promover en futuras actualizaciones de la normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres la responsabilidad explícita de que las Gobernaciones, Municipios y empresas de servicios públicos son responsables de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias.	X		
Impulsar la creación de normatividad que regule la planificación y ordenamiento territorial, donde se establezca la zonificación de áreas en riesgo como determinante en la definición del uso y ocupación del suelo		X	
Impulsar la elaboración de normatividad y programas para el mejoramiento de asentamientos humanos, que considere la		X	

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
relocalización de asentamientos ubicados en zonas de riesgo.			
Promover en los sectores turismo, transporte, agua y saneamiento, telecomunicaciones y energía, para que la normatividad sectorial respectiva establezca responsabilidades para la reducción del riesgo.		X	
Promover legislación y guías metodológicas que obliguen a considerar el análisis de riesgo de desastres en otras fases del ciclo del proyecto diferente de la fase de pre-inversión.		X	
Promover legislación que obligue a considerar estudios de cambio climático dentro de los requerimientos para aprobar inversiones públicas.	X		
Asegurar 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)			
Promover la elaboración de normatividad que establezca la obligatoriedad de la formulación de protocolos para la coordinación de las operaciones o comando de incidentes.	X		
Fortalecer el marco normativo que regula los procesos de preparativos y respuesta estableciendo la responsabilidad de la formulación de planes de emergencia o contingencia por parte de los diferentes sectores o ministerios y en las empresas prestadoras de servicios públicos.	X		

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
Fortalecer el marco normativo que regula los procesos de preparativos y respuesta para que se establezca explícitamente la formulación de planes de emergencia o contingencia en el nivel nacional y territorial (Gobernaciones y municipios), consideraciones para su puesta a prueba y actualización, así como que las acciones de respuesta y asistencia humanitaria deben basarse en evaluaciones de daños y análisis de necesidades.	X		
Promover que normatividad que regula las entidades prestadoras del servicio público de telecomunicaciones y energía, obligue la formulación de planes de continuidad de operaciones o negocios ante desastres.	X		
Promover el desarrollo de normatividad que establezca responsabilidades en preparación y respuesta, como parte de la normativa sectorial de los sectores agricultura, salud, vivienda, turismo, transporte, telecomunicaciones y energía.		X	
Asegurar 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		
Promover que la SEN realice evaluaciones sobre la calidad de su desempeño en los procesos de preparativos y respuesta.		X	
Facilitar entre las entidades nacionales encargadas de la preparación y la respuesta, el desarrollo o adopción de estándares de calidad en la asistencia humanitaria aspectos relacionados con agua, saneamiento, nutrición y albergue temporal.	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)			
Fortalecer la normativa nacional sobre los procesos de la recuperación post-desastre para que la misma considere: i) la formulación ex ante de planes de recuperación post desastre; ii) que los planes de recuperación post-desastre incluya 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 el desarrollo de normatividad sectorial y de servicios públicos (telecomunicaciones y energía) establezca responsabilidades en recuperación, así como obligación de elaborar planes ex-antes de recuperación en el ámbito de sus competencias.		X	
Promover adecuaciones normativas que obliguen y orienten la evaluación, revisión o actualización de planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial después de ocurrido un desastre en Gobernaciones y municipios.		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 normatividad que establezca responsabilidades al Ministerio de Hacienda respecto de la protección financiera frente al riesgo de desastres.	X		
Promover normatividad que establezca la obligatoriedad del aseguramiento de los activos públicos a nivel sectorial y territorial.		X	

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
Promover evaluar la pertinencia de contratar Préstamos Contingentes para Emergencias por Desastres.	X		
Promover el diseño e implementación de una estructura de protección financiera del sector agricultura frente al riesgo de desastres.			X
Elaborar estudios de dimensionamiento de riesgos, incluyendo tanto estimaciones de pérdida máxima probable, como estudios para dimensionar las necesidades de recursos previstas para cubrir anualmente los procesos de respuesta, rehabilitación y reconstrucción ocasionados por eventos menores y frecuentes. Además, se recomienda que el Ministerio de Hacienda se apropie de dichos estudios para soportar el proceso de toma de decisiones en gestión financiera del riesgo de desastres.	X		
Impulsar que la ciudad capital diseñe e implemente una estrategia financiera de gestión del riesgo de desastres.		X	
Generar incentivos para promover el aseguramiento de la vivienda de los privados.			X

Anexo I: Listado de Indicadores

Componente del índice: Marco general de la gobernabilidad [MG]		

MG-1A Coordinación y articulación central de la política		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	**Respuestas**
MG-1A-1	¿Existe normatividad nacional que establece un marco de responsabilidades sobre la gestión del riesgo de desastres para todos los niveles de gobierno?	Si
MG-1A-2	¿La normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establece instrumentos de política para su implementación?	Si
MG-1A-3	¿La normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establece que la coordinación y articulación de los instrumentos de política se debe realizar desde un nivel jerárquico igual o superior al ministerial?	Si
MG-1A-4	¿La normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establece la articulación con otras normas relacionadas con la Adaptación al Cambio Climático, gestión integrada de recursos hídricos, o planificación y ordenamiento del territorio?	No
MG-1A-5	¿El Plan Nacional de Desarrollo (o instrumento equivalente), establece objetivos, metas, o indicadores en la gestión del riesgo de desastres?	Si
MG-1A-6	¿El Plan Nacional de Desarrollo (o instrumento equivalente), establece objetivos, metas, o indicadores en ACC?	Si
MG-1A-7	¿Existe normatividad de cambio climático que establece la gestión del riesgo de desastres como una meta, fin, propósito o resultado?	Si
MG-1A-8	¿Existe normatividad que establece un régimen de carrera profesional en la administración pública aplicable a las entidades responsables de la GRD en el país?	Si

MG-1B Definición de responsabilidades sectoriales		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	**Respuestas**
MG-1B-1	¿Existe normatividad sobre gestión integrada de recursos hídricos que establece la gestión del riesgo de desastres como un propósito, fin o resultado?	No
MG-1B-2	¿Existe normatividad sobre gestión integrada de recursos hídricos que establece la adaptación al cambio climático como un propósito, fin o resultado?	Si
MG-1B-3	¿La normatividad que regula la realización de evaluaciones de impacto ambiental (o proceso equivalente), integra el análisis de riesgo de desastres?	No

MG-1C Definición de responsabilidades territoriales		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	**Respuestas**
MG-1C-1	¿Existe normatividad que descentralice las responsabilidades en materia de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial u otros instrumentos de planificación y gestión del territorio a las unidades de gestión territorial?	Si
MG-1C-2	¿Existe normatividad que establece un enfoque de cuenca o eco-región para la gestión ambiental o de recursos hídricos?	Si
MG-1C-3	¿Existe normatividad que faculte a las Unidades de Gestión Territorial para la formación de redes, acuerdos, alianzas o convenios territoriales en GRD?	Si
MG-1C-4	¿Existe normatividad que faculte la formación de estructuras de gestión territorial para la gestión integrada de recursos hídricos o manejo de ecosistemas?	Si

MG-2 Evidencias de progreso en la implementación		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	**Respuestas**
MG-2-1	¿Existe un documento aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas (o quien haga sus veces) que establece la estrategia financiera o las políticas para la gestión financiera del riesgo de desastres en el país?	No
MG-2-2	¿El ente responsable de las funciones de rectoría o coordinación o articulación de la gestión del riesgo de desastres en el país, ha recibido recursos para estas funciones en la última vigencia fiscal?	Si
MG-2-3	¿Existe un objeto de gasto o clasificador presupuestal (o instrumento equivalente) en el presupuesto nacional para asignar recursos a actividades *ex ante* de gestión del riesgo de desastres?	Si
MG-2-4	¿Existe un objeto de gasto o clasificador presupuestal (o instrumento equivalente) en el presupuesto nacional para asignar recursos a actividades de adaptación al cambio climático?	No
MG-2-5	¿Existe un fondo o mecanismo equivalente habilitado para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades *ex ante* de gestión del riesgo de desastres?	Si
MG-2-6	¿Existe un fondo o mecanismo equivalente habilitado para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades de adaptación al cambio climático?	No
MG-2-7	¿Existe un fondo o mecanismo equivalente del nivel nacional, habilitado para la contratación de instrumentos de transferencia del riesgo de desastres para un portafolio de bienes de responsabilidad fiscal del Estado?	No
MG-2-8	¿Al menos uno de los tres fondos nacionales de desarrollo (o instrumento equivalente) con mayor asignación de recursos, está habilitado para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades ex ante en gestión del riesgo de desastres?	No
MG-2-9	¿Existen incentivos presupuestales para que las unidades de gestión territorial implementen acciones en gestión del riesgo de desastre ex ante?	No
MG-2-10	¿Existen incentivos presupuestales para que los distintos sectores (ministerios) implementen acciones en gestión del riesgo de desastres ex ante?	No

MG-3 Control, rendición de cuentas y participación		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	**Respuestas**
MG-3-1	¿La normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establece que la gestión del riesgo de desastres debe ser objeto de control por parte de las entidades de control?	Si
MG-3-2	¿Existe normatividad sobre transparencia en la gestión pública?	Si
MG-3-3	¿El ente nacional de control ha realizado al menos una evaluación del cumplimiento de la normativa existente en gestión del riesgo de desastres en los últimos 5 años?	No
MG-3-4	¿La entidad nacional coordinadora de la GRD ha realizado en los últimos 3 años una evaluación de la gestión del riesgo de desastres en el país con participación de sectores y niveles territoriales?	Si
MG-3-5	¿Existe al menos un mecanismo de participación de la sociedad civil aplicable a la gestión del riesgo de desastres?	Si

Componente del índice: Identificación y conocimiento del riesgo [IR]		

IR-1A Coordinación y articulación central de la política		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	
IR-1A-1	¿Existe normatividad que designe un actor nacional responsable de brindar asistencia técnica y lineamientos a niveles territoriales y sectoriales para el análisis del riesgo de desastres?	No
IR-1A-2	¿Existe normatividad que designe un actor nacional responsable de la definición de metodologías para la elaboración de estudios sobre efectos de cambio climático?	No
IR-1A-3	¿Existe normatividad que ordene la creación y mantenimiento de Sistemas de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres?	No
IR-1A-4	¿Existe normatividad que establezca crear, sistematizar o actualizar bases de datos sobre los efectos de los desastres?	Si

IR-1B Definición de responsabilidades sectoriales		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	
IR-1B-1	¿Existe normatividad que establezca que los estudios de amenaza por eventos geológicos deben considerar la frecuencia de ocurrencia asociada a los niveles de intensidad de los eventos?	No
IR-1B-2	¿Existe normatividad que establezca que los estudios de amenaza por eventos climáticos e hidrológicos deben considerar la frecuencia de ocurrencia asociada a los niveles de intensidad de los eventos?	No
IR-1B-3	¿La normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establece que cada sector es responsable de realizar el análisis del riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias sectoriales?	No
IR-1B-4	¿La normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establece que las empresas prestadoras de servicios públicos son responsables de realizar el análisis del riesgo de desastres en el ámbito de sus operaciones?	No
IR-1B-5	¿La normatividad de ciencia, tecnología e innovación (o equivalente), incluye la promoción del conocimiento sobre el riesgo de desastres en el país?	No
IR-1B-6	¿La normatividad de ciencia, tecnología e innovación (o equivalente), incluye la promoción del conocimiento sobre el cambio climático en el país?	Si
IR-1B-7	¿Existe normatividad para un desarrollo continuo y mantenimiento de redes de observación y monitoreo de al menos dos fenómenos naturales peligrosos en el país?	No
IR-1B-8	¿La normatividad del sector ambiental define la responsabilidad de realizar análisis del riesgo de desastres o efectos adversos del cambio climático en el ámbito de sus competencias?	Si
IR-1B-9	¿La normatividad del sector agricultura, define la responsabilidad de realizar análisis del riesgo de desastres o efectos adversos del cambio climático en el ámbito de sus competencias?	No
IR-1B-10	¿La normatividad del sector salud, define la responsabilidad de realizar análisis del riesgo de desastres o efectos adversos del cambio climático en el ámbito de sus competencias?	No
IR-1B-11	¿La normatividad del sector vivienda define la responsabilidad de realizar análisis del riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias?	No
IR-1B-12	¿La normatividad del sector educación define la responsabilidad de realizar análisis del riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias?	Si

IR-1B-13	¿La normatividad del sector turismo, define la responsabilidad de realizar análisis del riesgo de desastres o efectos adversos del cambio climático en el ámbito de sus competencias?	No
IR-1B-14	¿La normatividad del sector transporte (o sector equivalente), define la responsabilidad de realizar análisis del riesgo de desastres o efectos adversos del cambio climático en el ámbito de sus competencias?	No
IR-1B-15	¿La normatividad del sector agua y saneamiento (o equivalente), define la responsabilidad de realizar análisis del riesgo de desastres o efectos adversos del cambio climático en el ámbito de sus competencias?	Si
IR-1B-16	¿La normatividad del sector telecomunicaciones (o equivalente), define la responsabilidad de realizar análisis del riesgo de desastres o efectos adversos del cambio climático en el ámbito de sus competencias?	No
IR-1B-17	¿La normatividad del sector energía (o equivalente), define la responsabilidad de realizar análisis del riesgo de desastres o efectos adversos del cambio climático en el ámbito de sus competencias?	No
IR-1B-18	¿Existe al menos una norma que defina cuales son edificaciones esenciales, indispensables o infraestructura crítica del país?	No

IR-1C Definición de responsabilidades territoriales		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	
IR-1C-1	¿La normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establece que las unidades de gestión territorial son responsables de la evaluación del riesgo de desastres en sus respectivos territorios?	No
IR-1C-2	¿Existe normatividad que determine escalas de trabajo o niveles de resolución en que se deben zonificar las amenazas o riesgos en el territorio o bien que designe 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?	No
IR-1C-3	¿Existe normatividad que establezca la obligatoriedad de la zonificación de amenazas en ciudades?	No

IR-2 Evidencias de progreso en la implementación		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	
IR-2-1	¿Se integra la temática de riesgo de desastres en los programas curriculares de educación en al menos el nivel básico (primaria) o secundario?	Si
IR-2-2	¿Se integra la temática de cambio climático en los programas curriculares de educación en al menos el nivel básico (primaria) o secundario?	Si
IR-2-3	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de ambiente para realizar análisis de riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
IR-2-4	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de agricultura para realizar análisis de riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
IR-2-5	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de salud para realizar análisis de riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
IR-2-6	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de vivienda para realizar análisis de riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No

IR-2-7	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de educación para realizar análisis de riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
IR-2-8	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de turismo para realizar análisis de riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
IR-2-9	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de transporte para realizar análisis de riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
IR-2-10	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos a la entidad nacional responsable del agua y saneamiento para realizar análisis de riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
IR-2-11	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos a la entidad nacional responsable de las telecomunicaciones para realizar análisis de riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
IR-2-12	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos a la entidad nacional responsable de la energía para realizar análisis de riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
IR-2-13	¿La empresa prestadora el servicio público de agua y saneamiento con la mayor cartera de usuarios en el país, ha realizado al menos un análisis del riesgo de desastres de su infraestructura en los últimos 5 años?	No
IR-2-14	¿La empresa de generación, transmisión y distribución de energía con la mayor facturación en el país, ha realizado al menos un análisis del riesgo de desastres de su infraestructura en los últimos 5 años? **(NOTA: en caso de que no sea la misma empresa, tendría que cumplirse para cada una de ellas)**	No
IR-2-15	¿La empresa de telecomunicaciones con la mayor cartera de usuarios en el país, ha realizado al menos un análisis del riesgo de desastres de su infraestructura en los últimos 5 años?	No

IR-3 Control, rendición de cuentas y participación		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	
IR-3-1	¿Existe normatividad que haga obligatorio la disponibilidad de información para el análisis de riesgo y defina mecanismos o instrumentos para su intercambio?	Si
IR-3-2	¿Existe normatividad que haga obligatorio la disponibilidad de información para estudios sobre cambio climático y defina mecanismos o instrumentos para su intercambio?	Si
IR-3-3	¿La entidad nacional responsable de generar información sobre fenómenos geológicos ha realizado al menos una evaluación de la calidad de sus procesos de investigación, monitoreo y divulgación de información en los últimos 3 años?	No
IR-3-4	¿La entidad nacional responsable de generar información sobre fenómenos hidrológicos y meteorológicos ha realizado al menos una evaluación de la calidad de sus procesos de investigación, monitoreo y divulgación de información en los últimos 3 años?	Si
IR-3-5	El ente nacional de control ha realizado al menos una verificación o evaluación sobre la generación y disponibilidad de información sobre el riesgo de desastres en los últimos 5 años?	No
IR-3-6	¿La normatividad nacional de GRD establece la responsabilidad de informar a la ciudadanía sobre el riesgo de desastre?	Si

RR-1A Coordinación y articulación central de la política		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	
RR-1A-1	¿Existe normatividad que establece competencias *de forma articulada* entre reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático para las entidades territoriales y sectoriales?	Si
RR-1A-2	¿Existe normativa que defina referentes de riesgo aceptable para al menos 2 amenazas en el país?	No
RR-1A-3	¿Existe al menos una norma nacional que obligue a las entidades públicas a reducir la vulnerabilidad de edificaciones esenciales, indispensables o infraestructura crítica a través de medidas de reforzamiento o sustitución?	No
RR-1A-4	¿Existe normatividad que estipule un régimen de sanciones específico sobre el incumplimiento de normativa relacionada con el diseño, construcción o localización de infraestructura o edificaciones de carácter público y privado?	No
RR-1A-5	¿Existe normatividad que establezca la obligatoriedad de incorporar medidas de reducción del riesgo de desastre durante la fase de construcción en proyectos de infraestructura pública y privada?	No

RR-1B Definición de responsabilidades sectoriales		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	
RR-1B-1	¿La normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establece que cada sector es responsable de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias sectoriales?	Si
RR-1B-2	¿La normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establece que las empresas prestadoras de servicios públicos son responsables de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus operaciones?	No
RR-1B-3	¿Existe al menos una norma nacional de seguridad (código) para el diseño sismo resistente de edificaciones, o similar (por ejemplo: viento), que sea de obligatorio cumplimiento para proyectos públicos y privados?	No
RR-1B-4	¿La normatividad que regula los aspectos técnicos de construcciones, define parámetros de diseño especiales para edificaciones esenciales, indispensables o infraestructura crítica en el país?	No
RR-1B-5	¿La norma sismo-resistente ha sido revisada al menos una vez en los últimos 10 años?	No
RR-1B-6	¿La normatividad que regula la gestión ambiental integra en sus objetivos, metas o resultados de forma explícita la reducción del riesgo de desastres?	No
RR-1B-7	¿La normatividad del sector ambiental define la responsabilidad de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias?	Si
RR-1B-8	¿La normatividad del sector agricultura, define la responsabilidad de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias?	Si
RR-1B-9	¿La normatividad del sector salud, define la responsabilidad de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias?	Si
RR-1B-10	¿La normatividad del sector vivienda, define la responsabilidad de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias?	Si
RR-1B-11	¿La normatividad del sector educación, define la responsabilidad de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias?	Si
RR-1B-12	¿La normatividad del sector turismo, define la responsabilidad de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias?	No

RR-1B-13	¿La normatividad del sector transporte (o sector equivalente), define la responsabilidad de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias	No
RR-1B-14	¿La normatividad del sector agua y saneamiento (o equivalente), define la responsabilidad de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias?	No
RR-1B-15	¿La normatividad del sector telecomunicaciones (o equivalente), define la responsabilidad de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias?	No
RR-1B-16	¿La normatividad del sector energía (o equivalente), define la responsabilidad de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias?	No
RR-1B-17	¿Existe normatividad que ordene realizar un análisis de riesgo de desastres en la fase de pre-inversión del ciclo del proyecto?	Si
RR-1B-18	¿Existe normatividad que ordene integrar en la fase de pre-inversión la realización de estudios de cambio climático?	No
RR-1B-19	¿Existe normatividad que ordene realizar análisis de riesgo de desastres en otras fases del ciclo del proyecto diferente de la fase de pre-inversión?	No

RR-1C Definición de responsabilidades territoriales		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	
RR-1C-1	¿La normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establece que las unidades de gestión territorial son responsables de la reducción del riesgo de desastres en sus respectivos territorios?	No
RR-1C-2	¿La normatividad sobre funciones y competencias de las unidades de gestión territorial en el país, establece la reducción del riesgo de desastres como una de sus competencias?	Si
RR-1C-3	¿La normatividad sobre ordenamiento o planificación territorial (o proceso equivalente), establece la zonificación de áreas en riesgo como determinante en la definición del uso y ocupación del suelo?	No
RR-1C-4	¿Existe normatividad para el mejoramiento integral de asentamientos humanos?	No
RR-1C-5	¿Existe normatividad para la relocalización de asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo?	No

RR-2 Evidencias de progreso en la implementación		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	
RR-2-1	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de ambiente para realizar actividades de reducción del riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
RR-2-2	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de agricultura para realizar actividades de reducción del riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
RR-2-3	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de salud para realizar actividades de reducción del riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
RR-2-4	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de vivienda para realizar actividades de reducción del riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No

RR-2-5	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de educación para realizar actividades de reducción del riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
RR-2-6	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de turismo para realizar actividades de reducción del riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
RR-2-7	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de transporte para realizar actividades de reducción del riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	Si
RR-2-8	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos a la entidad nacional responsable del agua y saneamiento para realizar actividades de reducción del riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
RR-2-9	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos a la entidad nacional responsable de las telecomunicaciones para realizar actividades de reducción del riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
RR-2-10	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos a la entidad nacional responsable de la energía para realizar actividades de reducción del riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
RR-2-11	¿La empresa prestadora el servicio público de agua y saneamiento con la mayor cartera de usuarios en el país, ha implementado al menos un proyecto o programa que incluya actividades de reducción del riesgo de desastres de su infraestructura en los últimos 5 años?	No
RR-2-12	¿La empresa de generación, transmisión y distribución de energía con la mayor facturación en el país, ha implementado al menos un proyecto o programa que incluya actividades de reducción del riesgo de desastres de su infraestructura en los últimos 5 años? (NOTA: en caso de que no sea la misma empresa, tendría que cumplirse para cada una de ellas)	No
RR-2-13	¿La empresa de telecomunicaciones con la mayor cartera de usuarios en el país, ha implementado al menos un proyecto o programa que incluya actividades de reducción del riesgo de desastres de su infraestructura en los últimos 5 años?	No

RR-3 Control, rendición de cuentas y participación		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	
RR-3-1	¿Existe normatividad que establezca un régimen de sanciones por daños al medio ambiente para los infractores de naturaleza pública y privada?	Si
RR-3-2	¿El ente nacional de control ha realizado al menos una verificación o evaluación sobre el cumplimiento de acciones en reducción del riesgo de desastres en los últimos 5 años?	Si
RR-3-3	¿La normatividad que regula la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial (o similares), asigna responsabilidades para su monitoreo, evaluación y actualización?	No
RR-3-4	¿La normatividad que regula la planificación o manejo de cuencas hidrográficas (o instrumento de planificación equivalente), asigna responsabilidades para su monitoreo, evaluación y actualización?	No
RR-3-5	¿El ente nacional de control o ente regulador del sector, ha realizado al menos una evaluación de la aplicación de medidas de reducción de riesgo durante la fase de construcción de proyectos de infraestructura en los últimos 5 años?	No

Componente del índice: Preparación de la respuesta [PR]		

PR-1A. Coordinación y articulación central de la política		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	
PR-1A-1	¿Existe normatividad que establece una organización interinstitucional en el nivel nacional para los procesos de preparativos y respuesta?	Si
PR-1A-2	¿La normatividad que regula los procesos de preparativos y respuesta, establece un mecanismo, instancia o instrumento de manejo de crisis por desastre al más alto nivel político nacional?	No
PR-1A-3	¿La normatividad que regula los procesos de preparativos y respuesta, establece la formulación de protocolos oficiales para la coordinación de las operaciones o comando de incidentes?	No
PR-1A-4	¿Existe normatividad que permite activar un régimen temporal de medidas de excepción en caso de desastres, emergencia o calamidad pública?	Si
PR-1A-5	¿La normatividad que regula los procesos de preparativos y respuesta, establece la formulación de planes de emergencia o contingencia en el nivel nacional?	No
PR-1A-6	¿La normatividad que regula los procesos de preparativos y respuesta, establece que las acciones de respuesta y asistencia humanitaria deban basarse en evaluaciones de daños y análisis de necesidades?	No
PR-1A-7	¿La normatividad que regula los procesos de preparativos y respuesta, establece la realización de simulacros y simulaciones?	Si
PR-1A-8	¿Existe normatividad para la coordinación de la asistencia internacional y ayuda mutua en caso de desastre?	Si

PR-1B. Definición de responsabilidades sectoriales		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	
PR-1B-1	¿La normatividad que regula los procesos de preparativos y respuesta establece la formulación de planes de emergencia o contingencia en los diferentes sectores o ministerios?	No
PR-1B-2	¿La normatividad que regula los procesos de preparativos y respuesta, prevé la creación y operación de sistemas de vigilancia o alerta sobre fenómenos naturales peligrosos?	No
PR-1B-3	¿La normatividad del sector ambiental define la responsabilidad de realizar actividades de preparación para la respuesta a desastres en el ámbito de sus competencias?	Si
PR-1B-4	¿La normatividad del sector agricultura, define la responsabilidad de realizar actividades de preparación para la respuesta a desastres en el ámbito de sus competencias?	No
PR-1B-5	¿La normatividad del sector salud, define la responsabilidad de realizar actividades de preparación para la respuesta a desastres en el ámbito de sus competencias?	No
PR-1B-6	¿La normatividad del sector vivienda, define la responsabilidad de realizar actividades de preparación para la respuesta a desastres en el ámbito de sus competencias?	No
PR-1B-7	¿La normatividad del sector educación, define la responsabilidad de realizar actividades de preparación para la respuesta a desastres en el ámbito de sus competencias?	Si
PR-1B-8	¿La normatividad del sector turismo, define la responsabilidad de realizar actividades de preparación para la respuesta a desastres en el ámbito de sus competencias?	No

PR-1B-9	¿La normatividad del sector transporte (o sector equivalente), define la responsabilidad de realizar actividades de preparación para la respuesta a desastres en el ámbito de sus competencias?	No
PR-1B-10	¿La normatividad del sector agua y saneamiento (o equivalente), define la responsabilidad de realizar actividades de preparación en caso de desastres en el ámbito de sus competencias?	Si
PR-1B-11	¿La normatividad del sector telecomunicaciones (o equivalente), define la responsabilidad de realizar actividades de preparación para la respuesta a desastres en el ámbito de sus competencias?	No
PR-1B-12	¿La normatividad del sector energía (o equivalente), define la responsabilidad de realizar actividades de preparación para la respuesta a desastres en el ámbito de sus competencias?	No
PR-1B-13	¿La normatividad que regula las entidades prestadoras del servicio público de agua y saneamiento, obliga la formulación e implementación de planes de continuidad de operaciones o negocios ante desastres?	Si
PR-1B-14	¿La normatividad que regula las entidades prestadoras del servicio público de telecomunicaciones, obliga la formulación de planes de continuidad de operaciones o negocios ante desastres?	No
PR-1B-15	¿La normatividad que regula las entidades prestadoras del servicio público de energía, obliga la formulación de planes de continuidad de operaciones o negocios ante desastres?	No
PR-1B-16	¿Existe normatividad que establece la obligatoriedad de formular e implementar planes de emergencia o contingencia asociados con el transporte, manipulación o procesamiento de sustancias peligrosas?	No
PR-1B-17	¿Existe normatividad que establece la obligatoriedad de formular e implementar planes de emergencia o contingencia ante derrame, combustión o contaminación por hidrocarburos?	Si

PR-1C. Definición de responsabilidades territoriales		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	
PR-1C-1	¿La normatividad que regula los procesos de preparativos y respuesta estipula instancias de coordinación en el territorio?	Si
PR-1C-2	¿La normatividad que regula los procesos de preparativos y respuesta, establece criterios de asistencia subsidiaria entre diferentes niveles de gobierno?	Si
PR-1C-3	¿La normatividad que regula los procesos de preparativos y respuesta establece la formulación de planes de emergencia o contingencia al nivel territorial?	No
PR-1C-4	¿Existe normatividad, distinta de la de GRD o preparativos, que define competencias para las unidades de gestión territorial en preparación y respuesta?	No
PR-1C-5	¿Existe normatividad que habilita a los municipios a utilizar sus recursos propios fuera de su jurisdicción en situaciones de emergencia?	No

PR-2. Evidencias de progreso en la implementación		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	
PR-2-1	¿El ente nacional responsable de la coordinación de la preparación de la respuesta, ha recibido recursos para estas funciones en la última vigencia fiscal?	Si
PR-2-2	¿Al menos un servicio nacional de bomberos ha recibido recursos para la financiación de actividades de preparación para desastres en la última vigencia fiscal?	Si

PR-2-3	¿La entidad nacional responsable de la prevención y extinción de incendios forestales, ha recibido recursos para la financiación de actividades de preparación para desastres en la última vigencia fiscal?	Si
PR-2-4	¿Cuenta el sector ambiental con un Plan Nacional de Emergencia o contingencia o continuidad de operaciones o equivalente que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años?	No
PR-2-5	¿Cuenta el sector agricultura con un Plan Nacional de Emergencia o contingencia o continuidad de operaciones o equivalente que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años, y su entidad coordinadora o rectora ha recibido recursos para la preparación en caso de desastres en la última vigencia fiscal?	No
PR-2-6	¿Cuenta el sector salud con un Plan Nacional de Emergencia o contingencia o continuidad de operaciones o equivalente que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años, y su entidad coordinadora o rectora ha recibido recursos para la preparación en caso de desastres en la última vigencia fiscal?	No
PR-2-7	¿Cuenta el sector vivienda con un Plan Nacional de Emergencia o contingencia o continuidad de operaciones o equivalente que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años?	No
PR-2-8	¿Cuenta el sector educación con un Plan Nacional de Emergencia o contingencia o continuidad de operaciones o equivalente que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años, y su entidad coordinadora o rectora ha recibido recursos para la preparación en caso de desastres en la última vigencia fiscal?	No
PR-2-9	¿Cuenta el sector turismo con un Plan Nacional de Emergencia o contingencia o continuidad de operaciones o equivalente que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años?	No
PR-2-10	¿Cuenta el sector transporte (o equivalente) con un Plan Nacional de Emergencia o contingencia o continuidad de operaciones o equivalente que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años, y su entidad coordinadora o rectora ha recibido recursos para la preparación en caso de desastres en la última vigencia fiscal?	No
PR-2-11	¿Cuenta el sector agua y saneamiento con un Plan Nacional de Emergencia o contingencia o continuidad de operaciones o equivalente que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años, y su entidad coordinadora o rectora ha recibido recursos para la preparación en caso de desastres en la última vigencia fiscal?	No
PR-2-12	¿Cuenta el sector energía con un Plan Nacional de Emergencia o contingencia o continuidad de operaciones o equivalente que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años, y su entidad coordinadora o rectora ha recibido recursos para la preparación en caso de desastres en la última vigencia fiscal?	No
PR-2-13	¿La empresa prestadora del servicio público de agua y saneamiento con la mayor cartera de usuarios en el país, cuenta con un Plan de Emergencia o contingencia o continuidad de operaciones en caso de desastre?	No
PR-2-14	¿La empresa de generación, transmisión y distribución de energía con la mayor facturación en el país cuenta con un Plan de Emergencia o contingencia o continuidad de operaciones en caso de desastre? (NOTA: en caso de no ser la misma empresa, deben cumplirlo todas)	No
PR-2-15	¿La empresa prestadora del servicio público de telecomunicaciones con la mayor cartera de usuarios en el país, cuenta con un Plan de Emergencia o contingencia o continuidad de operaciones en caso de desastre?	No

PR-3. Control, rendición de cuentas y participación		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	
PR-3-1	¿La normatividad que regula los procesos de preparativos y respuesta establece mecanismos de participación de la sociedad civil en todas las unidades de gestión territorial?	Si
PR-3-2	¿El ente nacional de control ha realizado al menos una evaluación sobre preparativos para desastre en los últimos 5 años?	No
PR-3-3	¿El ente nacional de control ha realizado al menos una evaluación ex post sobre el desempeño del gobierno en la respuesta en alguna de las últimas 5 situaciones de desastre declaradas por el nivel nacional o en los que se solicitó ayuda internacional?	No
PR-3-4	¿La entidad nacional encargada de coordinar la preparación y la respuesta ha realizado al menos una evaluación sobre la calidad en sus procesos en los últimos 3 años?	Si
PR-3-5	¿Las entidades nacionales encargadas de la preparación y la respuesta, han adoptado estándares de calidad en la asistencia humanitaria al menos en relación con agua, saneamiento, nutrición y albergue temporal?	No
PR-3-6	¿En al menos una de las últimas 5 situaciones de desastre declaradas por el nivel nacional o en los que se solicitó ayuda internacional, se ha activado algún mecanismo de participación comunitaria para la respuesta?	Si

Componente del índice: Planificación de la recuperación post-desastre [RC]

RC-1A. Coordinación y articulación central de la política		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	
RC-1A-1	¿Existe normatividad sobre recuperación post-desastre que define la responsabilidad del estado frente a este proceso?	Si
RC-1A-2	¿Existe normatividad que establezca que la recuperación de medios de vida es un propósito de la recuperación post-desastre?	Si
RC-1A-3	¿Existe normatividad que establezca esquemas institucionales para la coordinación de la reconstrucción post-desastre?	Si
RC-1A-4	¿Existe normatividad que establezca la realización de estudios sobre las causas de los desastres para orientar una recuperación que evite la restitución de las condiciones de riesgo preexistentes?	No
RC-1A-5	¿Existe normatividad que ordene la formulación de planes de recuperación post-desastre que explícitamente busquen reducir la vulnerabilidad preexistente?	No
RC-1A-6	¿Existe normatividad que ordene la formulación *ex ante* de planes de recuperación post desastre?	No
RC-1A-7	¿Existe normatividad que establece que los planes de recuperación post desastre deben definir la duración de la etapa en que se apoyará el restablecimiento de los medios de vida, durante la transición entre la respuesta y la reconstrucción?	No
RC-1A-8	¿Existe normatividad que establece que los planes de recuperación post desastre deben definir la duración del periodo en que se deben reparar o reconstruir las viviendas afectadas?	No

RC-1B. Definición de responsabilidades sectoriales		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	
RC-1B-1	¿La normatividad del sector ambiental define la responsabilidad de realizar actividades de preparación de la recuperación post desastre en el ámbito de sus competencias?	No
RC-1B-2	¿La normatividad del sector agricultura, define la responsabilidad de realizar actividades de preparación de la recuperación post desastre en el ámbito de sus competencias?	No
RC-1B-3	¿La normatividad del sector salud, define la responsabilidad de realizar actividades de preparación de la recuperación post desastre en el ámbito de sus competencias?	No
RC-1B-4	¿La normatividad del sector vivienda, define la responsabilidad de realizar actividades de preparación de la recuperación post desastre en el ámbito de sus competencias?	No
RC-1B-5	¿La normatividad del sector educación, define la responsabilidad de realizar actividades de preparación de la recuperación post desastre en el ámbito de sus competencias?	No
RC-1B-6	¿La normatividad del sector turismo, define la responsabilidad de realizar actividades de preparación de la recuperación post desastre en el ámbito de sus competencias?	No
RC-1B-7	¿La normatividad del sector transporte (o sector equivalente), define la responsabilidad de realizar actividades de preparación de la recuperación post desastre en el ámbito de sus competencias?	No
RC-1B-8	¿La normatividad del sector agua y saneamiento (o equivalente), define la responsabilidad de realizar actividades de preparación de la recuperación post desastre en el ámbito de sus competencias?	Si
RC-1B-9	¿La normatividad del sector telecomunicaciones (o equivalente), define la responsabilidad de realizar actividades de preparación de la recuperación post desastre en el ámbito de sus competencias?	No
RC-1B-10	¿La normatividad del sector energía (o equivalente), define la responsabilidad de realizar actividades de preparación de la recuperación post desastre en el ámbito de sus competencias?	No

RC-1C. Definición de responsabilidades territoriales		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	
RC-1C-1	¿Existe normatividad que regule la evaluación, revisión o actualización de planes de desarrollo después de ocurrido un desastre en las unidades de gestión territorial afectadas?	No
RC-1C-2	¿Existe normatividad que regule la evaluación, revisión o actualización de planes de ordenamiento territorial después de ocurrido un desastre en las unidades de gestión territorial afectadas?	No

RC-2. Evidencias de progreso en la implementación		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	
RC-2-1	¿Cuenta el Ministerio de Ambiente (o entidad rectora o coordinadora del ambiente) con un Plan *ex ante* de recuperación post desastre para su sector que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años?	No
RC-2-2	¿Cuenta el Ministerio de Agricultura (o entidad equivalente) con un Plan *ex ante* de recuperación post desastre para su sector que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años?	No

RC-2-3	¿Cuenta el Ministerio de Salud (o entidad equivalente) con un Plan *ex ante* de recuperación post desastre para su sector que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años?	No
RC-2-4	¿Cuenta el Ministerio de Vivienda (o entidad equivalente) con un Plan *ex ante* de recuperación post desastre para su sector que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años?	No
RC-2-5	¿Cuenta el Ministerio de Educación (o entidad equivalente) con un Plan *ex ante* de recuperación post desastre para su sector que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años?	No
RC-2-6	¿Cuenta el Ministerio de Turismo (o entidad equivalente) con un Plan *ex ante* de recuperación post desastre para su sector que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años?	No
RC-2-7	¿Cuenta el Ministerio de Transporte (o entidad equivalente) con un Plan *ex ante* de recuperación post desastre para su sector que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años?	No
RC-2-8	¿Cuenta el ente rector o coordinador del sector agua y saneamiento con un Plan *ex ante* de recuperación post desastre que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años?	No
RC-2-9	¿Cuenta el ente rector o coordinador del sector telecomunicaciones con un Plan *ex ante* de recuperación post desastre que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años?	No
RC-2-10	¿Cuenta el ente rector o coordinador del sector energía con un Plan *ex ante* de recuperación post desastre que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años?	No

RC-3. Control, rendición de cuentas y participación		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	
RC-3-1	¿Existe normatividad que establezca mecanismos de participación de la sociedad civil o de organizaciones sociales y no gubernamentales en la recuperación post-desastre?	No
RC-3-2	¿El ente nacional de control ha realizado al menos una evaluación sobre la gestión del gobierno en la recuperación en alguna de las últimas 5 situaciones de desastre de gran magnitud declarados por el nivel nacional o en los que se solicitó ayuda internacional?	No
RC-3-3	¿En al menos una de las últimas 5 situaciones de desastre declaradas por el nivel nacional o en los que se solicitó ayuda internacional, se ha activado algún mecanismo de información a la población afectada sobre la recuperación?	No
RC-3-4	¿En al menos una de las últimas 5 situaciones de desastre declaradas por el nivel nacional o en los que se solicitó ayuda internacional, se ha activado algún mecanismo de participación comunitaria para la recuperación?	No

Componente del índice: Protección financiera [PF]:

PF-1A. Coordinación y articulación central de la política		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	**SI/NO**
PF-1A-1	¿La normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establece fondos a nivel nacional para financiar gastos emergentes en situaciones de desastres?	Si

PF-1A-2	¿La normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establece el porcentaje anual de recursos a asignarse a los fondos a nivel nacional habilitados para gastos emergentes en situaciones de desastres?	Si
PF-1A-3	¿Existe normatividad que establezca la formulación de una estructura de retención y transferencia del riesgo de desastres en el país?	No
PF-1A-4	¿La normatividad que regula las provisiones técnicas del sector asegurador establece que la estimación de reservas de riesgo catastrófico para bienes de características no homogéneas/especiales está sustentada en modelos de evaluación probabilista del riesgo definidos o certificados por el ente regulador del sector?	No
PF-1A-5	¿La normatividad que regula las provisiones técnicas del sector asegurador establece que la estimación de reservas de riesgo catastrófico para bienes de características homogéneas/uniformes está sustentada en modelos de evaluación probabilista del riesgo definidos o certificados por el ente regulador del sector?	No
PF-1A-6	¿Existe normatividad que establezca fondos de desarrollo habilitados para financiar actividades de manejo de desastres?	No

PF-1B. Definición de responsabilidades sectoriales		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	**SI/NO**
PF-1B-1	¿Existe normatividad que establezca la responsabilidad fiscal del estado frente al riesgo de desastres?	No
PF-1B-2	¿Existe normatividad que asigne competencias al sector Hacienda, Finanzas o Economía, en materia de protección financiera frente al riesgo de desastres?	No
PF-1B-3	¿Existe normatividad que establezca que las entidades sectoriales deben cubrir sus activos públicos con pólizas de seguro u otro tipo de mecanismo equivalente?	No
PF-1B-4	¿Existe normatividad sobre incentivos para el aseguramiento de la vivienda de los privados por riesgo de desastres?	No

PF-1C. Definición de responsabilidades territoriales		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	
PF-1C-1	¿Existe normatividad que establezca que las entidades de los niveles territoriales deben cubrir sus activos públicos con pólizas de seguro u otro tipo de mecanismo equivalente?	No
PF-1C-2	¿Existe normatividad que obligue a la implementación de estructuras de protección financiera ante desastres en ciudades con más de 100 mil habitantes?	No
PF-1C-3	¿La ciudad capital del país cuenta con un fondo o mecanismo equivalente habilitado para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades de manejo de desastres?	No
PF-1C-4	¿El fondo o mecanismo equivalente habilitado para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades de manejo de desastres de la ciudad capital del país, cuenta con capacidad de acumulación de recursos en el tiempo?	No
PF-1C-5	¿El fondo o mecanismo equivalente habilitado para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades de manejo de desastres de la ciudad capital del país, 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?	No

PF-2. Evidencias de progreso en la implementación		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	
PF-2-1	¿La ciudad capital del país cuenta con una estructura de protección financiera en caso de desastre?	No
PF-2-2	¿El Ministerio de Hacienda, Finanzas o Economía, ha dimensionado las necesidades de recursos para cubrir Pérdidas Máximas Probables (PMP) por *eventos catastróficos* para diferentes periodos de retorno?	No
PF-2-3	¿El Ministerio de Hacienda, Finanzas o Economía, ha dimensionado las necesidades de recursos previstas para cubrir anualmente los procesos de respuesta, rehabilitación y reconstrucción ocasionados por *eventos menores y frecuentes*?	No
PF-2-4	¿El Ministerio de Hacienda, Finanzas o Economía o entidad competente, ha aprobado estándares para el aseguramiento de edificaciones públicas en caso de desastres?	No
PF-2-5	¿El Ministerio de Hacienda, Finanzas o Economía o entidad competente, ha aprobado estándares para el aseguramiento de las concesiones de al menos un servicio básico o infraestructura crítica en caso de desastres?	No
PF-2-6	¿El Ministerio de Hacienda, Finanzas o Economía o entidad competente, ha aprobado requisitos mínimos para la participación de los agentes aseguradores y reaseguradores en los contratos de seguros y de reaseguros para al menos algún bien de responsabilidad fiscal del Estado?	No
PF-2-7	¿El Ministerio de Hacienda, Finanzas o Economía o entidad competente, ha generado directrices para las entidades territoriales para la protección financiera frente al riesgo de desastres?	No
PF-2-8	¿Existe un fondo o mecanismo equivalente habilitado para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades de manejo de desastres?	Si
PF-2-9	¿El fondo o mecanismo equivalente habilitado para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades de manejo de desastres, cuenta con capacidad de acumulación de recursos en el tiempo?	Si
PF-2-10	¿El fondo o mecanismo equivalente habilitado para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades de manejo de desastres, 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?	No
PF-2-11	¿El país tiene suscrito al menos un crédito contingente explícitamente vinculado con la financiación de gastos emergentes en situaciones de desastre?	No
PF-2-12	¿Al menos un municipio de la ciudad capital del país cuenta con un instrumento vigente de transferencia del riesgo de desastres para un portafolio de bienes de responsabilidad fiscal del Estado?	No
PF-2-13	¿Se ha implementado al menos un mecanismo de transferencia del riesgo para cubrir de forma colectiva el portafolio de bienes fiscales de al menos un sector?	No
PF-2-14	¿El Ministerio o Secretaría de Planificación del Desarrollo Nacional, o el Ministerio de Hacienda, Finanzas o Economía, o la Entidad encargada de la Gestión del Riesgo de Desastres o el sector Agricultura, cuenta con al menos un instrumento financiero diseñado *ex ante* para incentivar la reactivación económica en áreas afectadas por desastres?	Si
PF-2-15	¿El Ministerio de Agricultura tiene una estructura de protección financiera del sector agricultura (o equivalente) frente al riesgo de desastres?	No

PF-3. Control, rendición de cuentas y participación		
Código	**Pregunta de respuesta cerrada**	
PF-3-1	¿El ente nacional de control ha realizado al menos una verificación o evaluación del cumplimiento de la normativa existente sobre mecanismos de protección financiera en los últimos 5 años?	No
PF-3-2	¿El ente rector del sector asegurador ha realizado al menos una verificación o evaluación sobre el uso del modelo de evaluación probabilista del riesgo para la estimación de las reservas de riesgo catastrófico de las compañías de seguro en los últimos 3 años?	No
PF-3-3	¿El Ministerio de Hacienda, Finanzas o Economía ha realizado al menos una evaluación sobre la aplicación de los procesos de protección financiera en el país en los últimos 3 años?	No