Banco Interamericano de Desarrollo

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

## Informe Nacional Bolivia

Sergio Lacambra
Hori Tsuneki
Ginés Suárez
Lina Salazar
Haris Sanahuja
Ana Maria Torres
Ernesto Visconti

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

NOTA TÉCNICA Nº
IDB-TN-01535

2016

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

## Informe Nacional Bolivia

Sergio Lacambra
Hori Tsuneki
Ginés Suárez
Lina Salazar
Haris Sanahuja
Ana Maria Torres
Ernesto Visconti

2016

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 Bolivia / Sergio Lacambra, Ginés Suarez, Tsuneki Hori, Lina Salazar, Haris Sanahuja, Ana María Torres, Ernesto Visconti.
p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1535)
1. Natural disasters-Government policy-Bolivia. 2. Emergency management-Government policy-Bolivia. 3. Environmental risk assessment-Government policy-Bolivia. I. Lacambra, Sergio. II. Suarez, Ginés. III. Tsuneki, Hori. IV. Salazar, Lina. V. Sanahuja, Haris. VI. Torres, Ana Maria. VII. Visconti, Ernesto. VIII. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres. IX. Serie.
IDB-TN-1535

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

http://www.iadb.org

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

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

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

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

Este documento fue preparado por:

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

La economista del BID Lina P. Salazar.

Los consultores externos en Gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático: Haris Sanahuja y Ana María Torres.

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.

El desarrollo y publicación de este documento fue financiado por medio de la Cooperación Técnica Regional RG-T2064, financiada por el Fondo Multidonante de Prevención de Desastres, con contribuciones de Canadá, España, Japón y Korea.

## Tabla de Contenidos

**Resumen ejecutivo .....5**
**I. Introducción: .....14**
**II. Marco institucional: .....20**
**III. Aplicación por componente: .....24**
a. Marco general de Gobernabilidad para la Gestión del Riesgo de Desastres (MG): .....26
b. Identificación y conocimiento del riesgo (IR): .....32
c. Reducción de riesgos (RR) .....37
d. Preparación de la respuesta (PR): .....42
e. Planificación de la recuperación (RC) .....47
f. Protección financiera (PF): .....51
**IV. Conclusiones……..58**
**V. Recomendaciones de reforma política .....61**

## Índice de Gráficos

Gráfico 1: Componentes de reforma de política pública en GRD según el iGOPP. Bolivia (2014) ..... 9
Gráfico 2: Fases de la política pública según el iGOPP. Bolivia (2014) .....10
Gráfico 4: Componente de reforma de política pública. Bolivia (2014) .....25
Gráfico 5: Marco general de gobernabilidad para la GRD por fases de la política pública. Bolivia (2014) .....26
Gráfico 6: Marco general de gobernabilidad para la GRD por fases de la política pública. Bolivia (2014) .....28
Gráfico 7: Identificación y conocimiento del riesgo por fases de la política pública. Bolivia (2014) .....33
Gráfico 8: Reducción de riesgos por fases de la política pública. Bolivia (2014.....38
Gráfico 9: Preparación de la respuesta por fases de la política pública. Bolivia (2014) .....43
Gráfico 10: Planificación de la recuperación por fases de la política pública. Bolivia (2014).....48
Gráfico 11: Protección Financiera por fases de la Política Pública. Bolivia (2014) .....52

## Índice de Tablas

Tabla 1: Componentes de reforma de política pública en GRD según el iGOPP - Bolivia (2014) .....24
Tabla 2: Fases de la política pública según el iGOPP – Bolivia (2014) .....25
Tabla 3: Marco general de gobernabilidad para la GRD por fases de la política pública. Bolivia (2014) .....27
Tabla 4: Identificación y conocimiento del riesgo por fases de la política pública. Bolivia (2014) .....32
Tabla 5: Reducción de riesgos por fases de la política pública. Bolivia (2014).....37
Tabla 6: Preparación de la respuesta por fases de la política pública. Bolivia (2014).....43
Tabla 7: Planificación de la recuperación por fases de la política pública. Bolivia (2014).....48
Tabla 8: Protección financiera por Fases de la Política Pública. Bolivia (2014).....51

## Siglas

| | |
|---|---|
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CAF | Corporación Andina de Fomento |
| CODERADE | Comités departamentales de reducción de riesgo y atención de Desastres |
| COEN | Comité de Operaciones de Emergencia Nacional |
| COMURADE | Comités municipales de Reducción de Riesgo y atención a desastres |
| CONARADE | Secretaria Técnica del Consejo Nacional para la Reducción y Atención de Desastres y Emergencias |
| EIA | Evaluación del Impacto Ambiental |
| FORADE | Fondo de Fideicomiso para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres |
| GRD | Gestión de Riesgo de Desastres |
| IGOPP | Índice de Gobernabilidad y de Políticas Públicas |
| INSA | Instituto del Seguro Agrario |
| IR | Identificación de Riesgo |
| MG | Marco General de Gobernabilidad para la Gestión del Riesgo de Desastres |
| PMP | Pérdidas Máximas Probables |
| PR | Preparación de la Respuesta |
| RC | Planificación de la Recuperación |
| SAMEP | Seguro Agrario para Municipios con Mayores Niveles de Pobreza Extrema |

| | |
|---|---|
| SENADECI | Servicio Nacional de Defensa Civil |
| SENAR | Servicio Nacional de Reducción de Riesgos |
| SINAGER | Sistema Integrado de Información Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias a nivel nacional, departamental y municipal |
| SISPLAN | Sistema Nacional de Planificación |
| SISRADE | Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres |
| SNP | Sistema Nacional de Planificación |
| VIDECI | Viceministro de Defensa Civil |

## Resumen ejecutivo

En los últimos cinco años se han producido cambios mayores en el marco jurídico-institucional del Estado Plurinacional de Bolivia, que incluyen la promulgación de su nueva Constitución, que entró en vigencia en febrero de 2009, y a partir de la cual se ha impulsado un proceso dinámico de reformas de política pública que se mantiene a la fecha. La nueva Constitución introdujo un sistema judicial indígena campesino, al mismo nivel que la justicia ordinaria, estableciendo cuatro niveles de administración: departamental (en departamentos), regional (en provincias), municipal (en municipios) y territorios indígena originarios campesinos. Esta nueva autonomía implica además la elección directa de las autoridades y el derecho a administrar sus recursos naturales. La promulgación de la Constitución fue acompañada por la aprobación de una serie de leyes estructurales entre las que se destaca la Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez y la Ley de la Madre Tierra. Es esta transición dinámica de adecuación normativa e institucional que sirve de contexto para analizar los procesos recientes de gobernabilidad y políticas públicas relacionados con la gestión de riesgo de desastres en el país, que culminan en la aprobación en noviembre de 2014 de la Ley No. 602 de Gestión de Riesgo de Desastres.

Bolivia generó un primer marco normativo-institucional para la GRD a partir de la aprobación de la Ley 2140 para la Reducción de Riesgo y Atención de Desastres y/o Emergencias, promulgada el 25 de octubre del 2000, la cual introduce un marco de responsabilidades sobre la GRD en el ámbito nacional, departamental y municipal, y crea el Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias, SISRADE. Con la Ley Modificatoria 2335 de marzo de 2002, que introduce modificaciones a la Ley 2140 creando el Fondo de Fideicomiso para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres (FORADE), y la reglamentación de la Ley 2140, aprobada en agosto de 2002, se definen los instrumentos de política para la implementación del marco normativo de GRD en la última década.

La Ley Marco No. 031 de Descentralización y Autonomías Territoriales Andrés Ibáñez, promulgada en 2010, también constituye un pilar normativo de la GRD en el país, al incorporar la competencia residual de gestión de riesgos, otorgando a los gobiernos municipales las competencias exclusivas referidas a la reducción de riesgos y atención de desastres y la definición de políticas en programas y proyectos que integren la reducción de riesgos de desastre tanto de tipo correctivo como prospectivo.

En noviembre de 2014 se actualiza el marco normativo-institucional para la GRD con la aprobación de la Ley No. 602, Ley de Gestión de Riesgos, que refuerza el marco normativo existente, promoviendo la gestión integral de riesgo de desastres como aspecto transversal a todas las políticas públicas y en todos los niveles de gestión territorial, y fortaleciendo el FORADE, como instrumento para canalizar recursos para la gestión del riesgo. Otro de los avances importantes que incorpora la Ley No. 602 es la articulación explícita con otros marcos normativos muy relevantes para la GRD, que se adoptaron a posteriori de la Ley 2140 y que no estaban contemplados hasta la promulgación de la Ley 602, como la ya mencionada Ley Marco No. 031, y la Ley 300 de la Madre Tierra, aprobada en 2012.

En cuanto a los hallazgos que revela la aplicación del iGOPP en Bolivia, uno de los aspectos más relevantes es la articulación explícita del marco normativo de la GRD con el Sistema Nacional de Planificación con que cuenta Bolivia, que garantiza que los procesos de la gestión del riesgo estén integrados en todos sus aspectos con todos los instrumentos de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial. De la misma manera, se destaca la inclusión de objetivos de reducción de riesgo y adaptación al cambio climático en horizontes de planificación de mediano y largo plazo a través de su incorporación en la Agenda Patriótica 2025.

En términos de la identificación del riesgo, una condición importante que incorpora la normatividad nacional de GRD es la responsabilidad de los sectores en relación con la evaluación del riesgo de desastres, al igual que la responsabilidad de las unidades de gestión territorial de la evaluación del riesgo en sus respectivos territorios, las cuales se ven reforzadas a través de los mandatos de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”. De la misma manera, el establecimiento de la obligatoriedad de la zonificación de amenazas en ciudades es abordado por la normativa de GRD y elaborado en mayor detalle en la Ley 247 de Regularización del Derecho Propietario sobre Bienes Inmuebles Urbanos Destinados a Vivienda.

La Ley No. 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, promulgada el 15 de octubre de 2012, sienta las bases para la articulación de competencias entre reducción del riesgo y adaptación al cambio climático a través del Sistema de Planificación Integral del Estado y de los mandatos diferenciados de las entidades autónomas territoriales. Este marco legal también se proyecta en la integración de objetivos de reducción de riesgo de desastres en la gestión ambiental y en la definición de estas responsabilidades en su marco normativo. No obstante, además del progreso mostrado en el ámbito de la gestión ambiental, sólo el sector

agrícola y el sector de transporte identifican la responsabilidad de reducción el riesgo en el ámbito de sus competencias, existiendo un vacío en otros sectores importantes como salud, educación y vivienda, entre otros.

De la misma manera, en el ámbito del componente de reducción de riesgo de desastres, el iGOPP no pudo verificar la existencia de una serie de condiciones importantes para la gestión correctiva y prospectiva del riesgo en Bolivia. Uno de estos vacíos se relaciona con la falta de códigos de construcción de carácter nacional para el diseño sismo-resistente o especificaciones técnicas especiales para edificaciones esenciales ni normatividad para reducir la vulnerabilidad de esta infraestructura. El iGOPP también revela que Bolivia no cuenta con normatividad que obligue a incorporar el análisis de riesgo de desastres en las diferentes fases del ciclo del proyecto de inversión pública, siendo uno de los temas importantes que debe abordar el país para fortalecer la gestión prospectiva del riesgo en Bolivia.

En cuanto al componente de preparativos para la respuesta, el marco normativo de GRD establece responsabilidades sobre la organización interinstitucional para los procesos de preparativos y respuesta enfocadas en el rol descentralizado del Servicio Nacional de Defensa Civil (SENADECI). No obstante, con la promulgación de la Ley No. 149 de Bomberos, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, y el rol del Sistema Voluntariado no es clara la definición de responsabilidades para estos procesos. Tampoco se ha generado normatividad que identifique la responsabilidad de la formulación de planes de emergencia o contingencia en los diferentes sectores o ministerios, y este vacío también se proyecta en los marcos normativos sectoriales, donde no se logró localizar evidencia en los sectores analizados por el iGOPP, con algunas excepciones donde se destaca el marco normativo del sector agrícola.

En lo relativo a la planificación de la recuperación post-desastre, la Ley 2140 de Reducción de Riesgos Atención de Desastres y/o Emergencias y su marco reglamentario, junto con la Ley Marco 031 de Descentralización y Autonomías Territoriales, brindan un primer marco de responsabilidades del Estado frente al proceso de recuperación post-desastre, tanto a nivel del SISRADE en general, como a nivel de los municipios y los departamentos. No obstante, gran parte de las condiciones normativas sectoriales, territoriales, de asignación de recursos y aspectos de la implementación y evaluación de la política para este proceso de planificación de la recuperación post-desastre requieren ser abordados por el país.

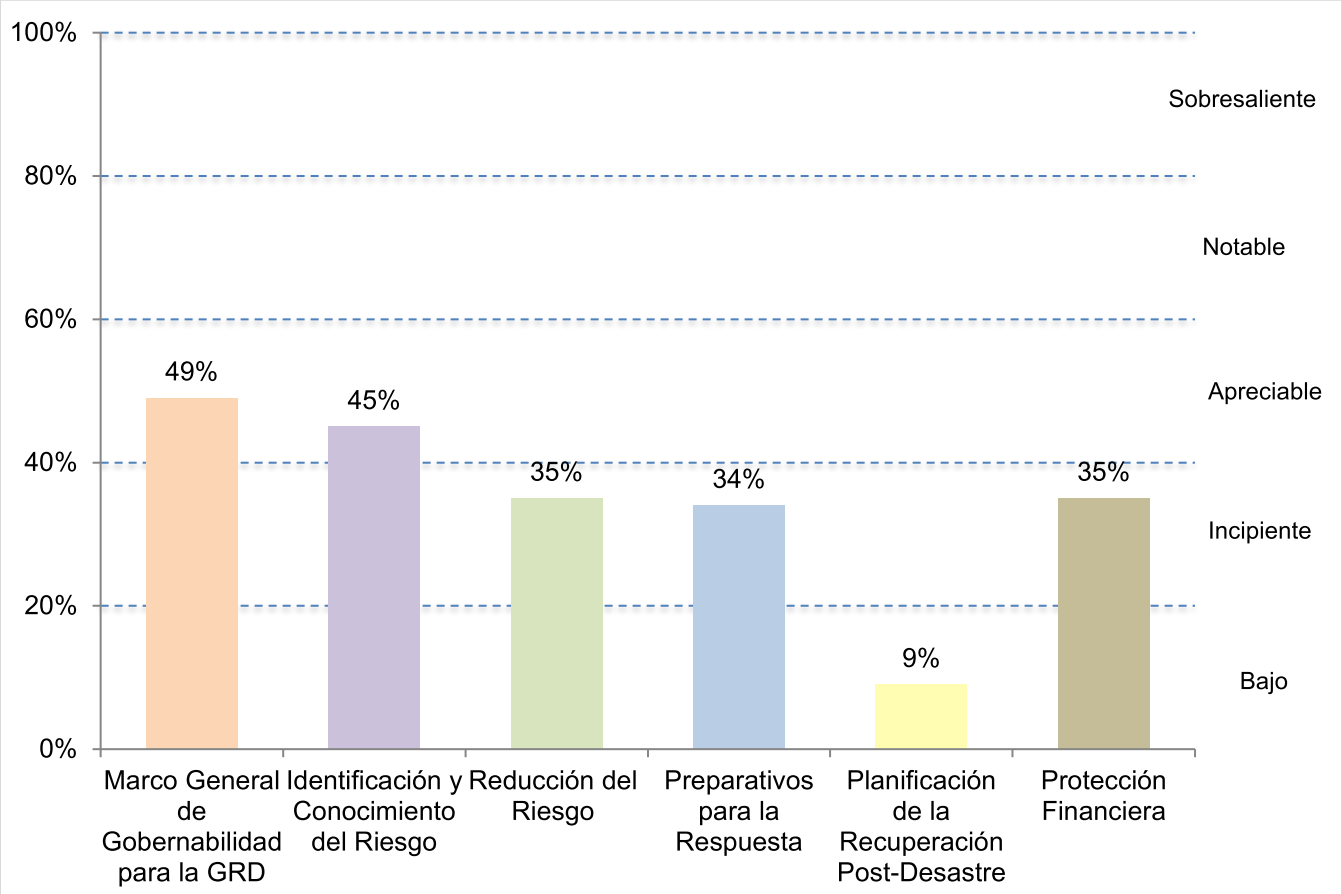
Si bien los valores arrojados por el iGOPP en términos del progreso en la implementación de la política para todos los componentes de la GRD son notoriamente bajos, cabe destacar que la falta de un mecanismo que permita identificar a nivel del presupuesto la asignación de recursos a los distintos procesos de la GRD ha limitado fuertemente las posibilidades de valorar la implementación de los procesos de gestión del riesgo a nivel sectorial. Esto no significa que no se estén realizando avances en este sentido, sino que no han podido ser evidenciados por el iGOPP.

En términos de control y evaluación, Bolivia lleva varios años generando disposiciones legales y marcos de política para la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción, que son aplicables para el ámbito de la GRD. De la misma manera, los lineamientos para los procesos de formulación de los planes de reducción de riesgo y atención de emergencias a nivel de las entidades territoriales brindan un marco de condiciones favorables para la existencia y desarrollo de mecanismos de participación y de información a la ciudadanía en general, en un contexto en que los procesos participativos y de rendición de cuentas a nivel comunitario están fuertemente impulsados en el actual marco jurídico de Bolivia. No obstante, estos progresos, el iGOPP revela que la gestión de riesgo de desastres no ha sido objeto de evaluación por parte de los entes de control.

*Resultados del iGOPP*

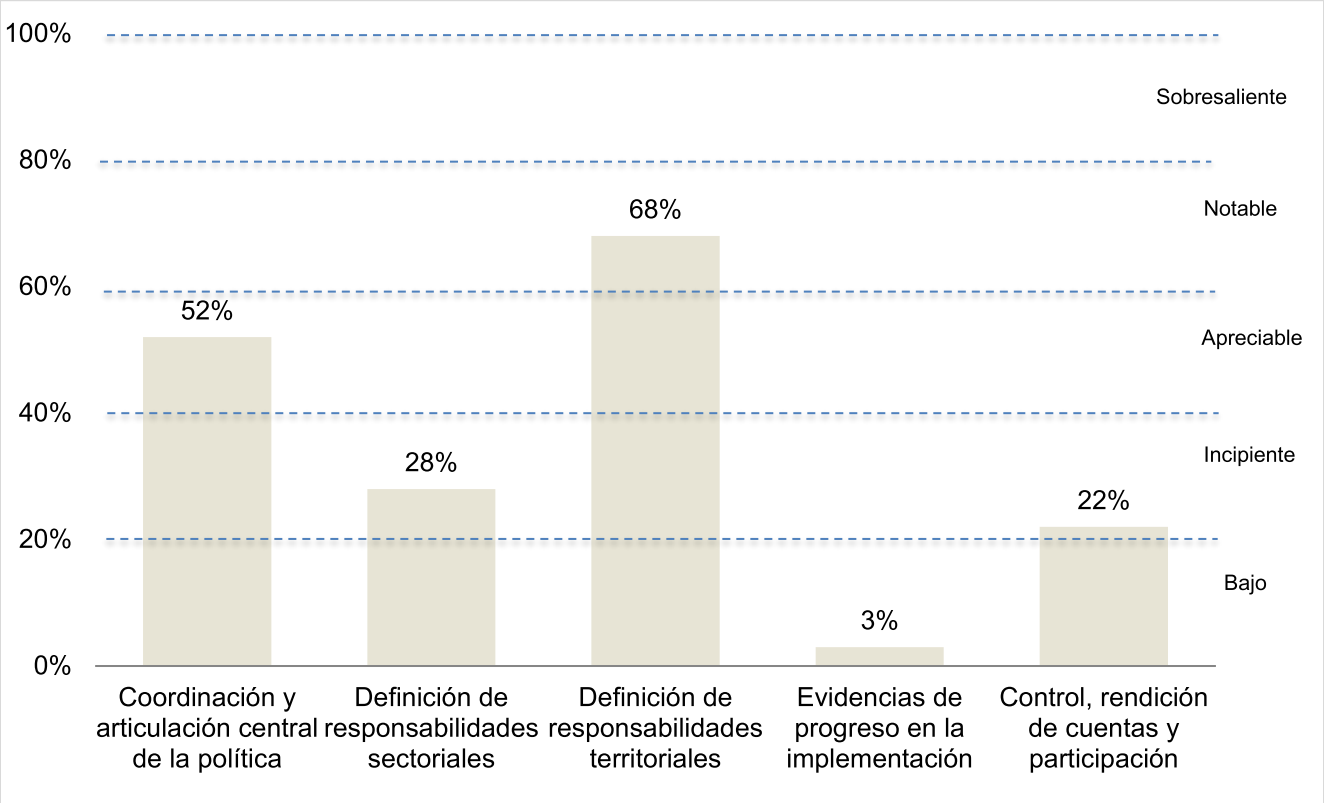
Los resultados de la aplicación del iGOPP en Bolivia (2014) arrojan un nivel general de avance del 34.54%, considerado dentro del rango de “incipiente” en la clasificación propuesta por este índice. El análisis de los resultados por componentes de política pública para la GRD (ver gráfico 1) revela progresos diferenciales que van del “nivel apreciable” para el para el componente de “marco general de gobernabilidad” (cumplimiento del 49%) y el componente de “identificación y conocimiento del riesgo” (45%), hasta el nivel “bajo”, que lo obtuvo el componente de “planificación de la recuperación post-desastre”. En un rango correspondiente al “nivel incipiente” se ubican los componentes de “reducción del riesgo” (35%) y “preparativos de la respuesta” (34%), y el componente de “protección financiera” (35%). se ubican en el nivel incipiente.

**Gráfico 1– Componentes de Reforma de Política Pública en GRD según el iGOPP. Bolivia (2014)**




Por otro lado, el análisis general desde la dimensión de las fases de la política pública (gráfico 2) muestra un nivel notable para la fase de "definición de responsabilidades territoriales" (68%); y un nivel apreciable para la fase de "coordinación y articulación central de la política" (52%). Las fases de política relacionadas con "definición de responsabilidades sectoriales" (28%) y "control, rendición de cuentas y participación" (22%) arrojan un nivel de avance incipiente, y finalmente, en un rango de avance bajo, de acuerdo con la calificación del iGOPP, se ubican los aspectos relacionados con "evidencias de progreso en la implementación" (3%).

**Gráfico 2 – Fases de la Política Pública según el iGOPP. Bolivia (2014)**




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

*En el corto plazo*

La principal recomendación de corto plazo es proceder con la reglamentación de la Ley No. 602 de Gestión de Riesgos de Desastres, en los plazos previstos en la Ley, tomando en cuenta en su formulación los siguientes atributos que se detallan a continuación:

- Fortalecer los procesos nacionales de control, en particular el involucramiento y participación de la Contraloría General de la República en procesos de evaluación de la aplicación de la normatividad existente sobre gestión de riesgo de desastres.
- Reforzar la responsabilidad de los sectores y de las empresas prestadoras de servicios públicos de realizar el análisis del riesgo de desastres en el ámbito de sus operaciones.

- Promover el desarrollo de guías metodológicas que obliguen a considerar el análisis de riesgo de desastres en la fase de pre inversión y en las otras fases del proceso de inversiones públicas.
- Promover en la reglamentación de la Ley la inclusión de normatividad que obligue a las entidades públicas a reducir la vulnerabilidad de edificaciones esenciales, indispensables o infraestructura crítica y 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.
- Que los sectores desarrollen planes sectoriales de contingencia ante desastres.
- Clarificar y definir bien los roles y responsabilidades de la coordinación de los preparativos para la respuesta a todos los niveles territoriales en la reglamentación de la nueva Ley de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, armonizándolos con los lineamientos que se establecen en la nueva Ley de Bomberos y el nuevo Sistema de Seguridad Ciudadana
- Establecer la obligatoriedad de formular planes de emergencia y de continuidad de operaciones por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos del país.
- Mandatar la formulación de un marco nacional de planificación ex ante de la recuperación post-desastre.

Adicionalmente, se recomienda en el corto plazo las siguientes acciones:

- Diseñar e implementar una herramienta que permita identificar las asignaciones presupuestarias que se relacionan con programas en gestión del riesgo de desastres y con actividades de adaptación al cambio climático.
- La asignación por parte de los sectores de recursos a actividades de identificación del riesgo de desastres.
- Se recomienda incluir adecuaciones normativas que establezcan el enfoque probabilista en los estudios de amenazas naturales (por ejemplo, en el proceso de reglamentación de la nueva Ley para Reducción de Riesgo y Atención de Desastres).
- Promover normatividad que establezca la responsabilidad de las empresas prestadoras de servicios públicos de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus operaciones. Se recomienda que los sectores asignen recursos a actividades de preparación de respuesta que puedan ser identificados a través de instrumentos presupuestales y que desarrollen planes de contingencia sectoriales ante la ocurrencia de desastres.

- Se recomienda diseñar y aprobar estándares para fortalecer el aseguramiento de los activos públicos y de las concesiones.
- Se recomienda realizar estudios de evaluación del riesgo de desastres que permitan dimensionar las necesidades del país en caso de una catástrofe y para los eventos recurrentes.
- Finalmente, se recomienda que la ciudad capital diseñe e implemente una estrategia financiera de gestión del riesgo de desastres.

*En el mediano plazo*

- Formalizar la adopción del Reglamento Boliviano de Construcción de Edificación en General Capítulo II. Restricciones de las Construcciones y promover la aplicación en forma coordinada con las entidades territoriales de las disposiciones sobre restricciones relacionadas con áreas de riesgo.
- En el marco de la recomendación anterior, se sugiere promover la formulación de una norma nacional de seguridad (código) para el diseño sismo resistente de edificaciones que sirva de referencia técnica para el desarrollo de las normas técnicas constructivas a ser aplicadas por parte de las entidades territoriales autónomas. Se recomienda promover el análisis de riesgo dentro del ámbito de las competencias de los siguientes sectores: salud, vivienda, educación, turismo, agua y saneamiento, telecomunicaciones y energía. Se recomienda promover legislación que obligue a considerar estudios de cambio climático dentro de los requerimientos para aprobar inversiones públicas.
- Se recomienda promover el desarrollo de normatividad que establezca responsabilidades en preparación y respuesta, como parte de la normativa sectorial de los sectores de ambiente, salud, educación, vivienda, turismo, telecomunicaciones y energía.
- Se sugiere promover normatividad que establezca lineamientos para la coordinación de la asistencia internacional y ayuda mutua en caso de ocurrencia de desastres en el país y la adopción formal de un conjunto de estándares mínimos que establezcan claramente la base de procedimientos y requerimientos para la asistencia humanitaria y la respuesta a la población.

*En el largo plazo*

- Se recomienda generar incentivos para promover el aseguramiento de la vivienda de los privados.

# I. 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 a 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. En el marco conceptual del iGOPP hace referencia a la existencia de un marco normativo, institucional y presupuestal que permita el desarrollo continuo del análisis de riesgos, herramienta que permite la identificación y evaluación de los probables daños y pérdidas ocasionadas por eventos naturales.

3. Reducción del riesgo (RR): Proceso de la GRD enfocado en minimizar vulnerabilidades y riesgos en una sociedad, para evitar (prevención) o limitar (mitigación) el impacto adverso de amenazas, dentro del amplio contexto del desarrollo sostenible. Este proceso comprende las intervenciones prospectivas y correctivas del riesgo de desastres, y para su implementación adecuada requiere contar con una buena base de información sobre

las condiciones de riesgo. En el marco conceptual del iGOPP hace referencia a la existencia de un marco normativo, institucional y presupuestal que permita la intervención oportuna y adecuada de las causas que generan las condiciones de vulnerabilidad actual.

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

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

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

desastres de baja recurrencia) y protege el balance fiscal del Estado[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 de un problema público. Esta capacidad se manifiesta en la gestión continuada y estable por parte del conjunto de los gobiernos y administraciones, pero también de los actores sectoriales y privados de un país. En la medida que se incrementa la capacidad de gobierno del problema debería observarse una mayor efectividad de las decisiones adoptadas y de las políticas implementadas con el resultado de evitar un mayor número de consecuencias negativas en el caso de los desastres.

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

A. <u>Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política</u>

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

B. <u>Implementación de la política</u>

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.

[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

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 |

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

**Clasificación y Codificación del iGOPP**

# II. Marco institucional:

El actual marco institucional para la GRD tiene como origen el desarrollo normativo iniciado en el año 2000 con la promulgación de la Ley 2140 para Reducción de Riesgo y Atención de Desastres y/o Emergencias, que crea el Sistema Nacional de Reducción de Riesgo y Atención de Desastres y/o Emergencias, SISRADE, el Consejo Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, CONARADE, y el Sistema Integrado de Información (ahora el SINAGER). La Ley 2140 introdujo un marco de responsabilidades sobre la GRD en el ámbito nacional, departamental y municipal, sentando las bases para la coordinación inter-institucional para la GRD en el país, bajo el liderazgo del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (actual Ministerio de Planificación del Desarrollo), y el Ministerio de Defensa Nacional (actual Ministerio de Defensa), y la descentralización de la GRD en los niveles departamental y municipal[2].

En parte como consecuencia del impacto de las inundaciones en La Paz en 2002, se promulgó en abril de ese año la Ley 2335, que fortalece y complementa la Ley 2140 con el establecimiento del FORADE, el Servicio Nacional de Reducción de Riesgos (SENAR) y el Servicio Nacional de Defensa Civil, SENADECI (hoy Viceministerio de Defensa Civil, VIDECI). Unos meses más tarde, ese mismo año, se promulga el decreto reglamentario de la Ley 2140 (Decreto Supremo 26739), que describe y detalla la estructura del SISRADE y sus mecanismos de coordinación a través del CONARADE, el Sistema Nacional de Planificación, el SINAGER y los comités interinstitucionales. También introduce especificaciones y lineamientos sobre los roles y responsabilidades de los Ministerios y de las entidades de gestión territorial. Con el Decreto 2984 de Organización del Órgano Ejecutivo, promulgado el 8 de marzo de 2006, se complementa la asignación de responsabilidades en GRD en el nivel central identificando responsabilidades para los Ministerios de Defensa; Planificación del Desarrollo; Salud y Deportes; Obras Públicas, Servicios y Vivienda; Medio Ambiente y Agua; y Desarrollo Rural y Tierras. Cabe destacar que con los cambios estructurales promovidos por el nuevo Gobierno electo en 2002 y fundamentalmente por los procesos de reformas estructurales que tuvieron como corolario la promulgación de la Constitución Política del Estado en 2009, algunos de los lineamientos institucionales que contiene la reglamentación de la Ley 2140 quedaron obsoletos[3].

[2] Cabe destacar que el 28 de octubre de 1999 se promulgó la Ley 2028 de Municipalidades que ya establecía la competencia de los municipios de reducir o eliminar las causas de los desastres.
[3] Análisis de la Gestión del Riesgo de Desastres en Bolivia, 2014. Banco Mundial, GFDRR.

Finalmente, en octubre de 2014 se aprueba la Ley no. 602; Ley de Gestión de Riesgos de Desastres, que actualiza y refuerza el marco normativo introducido por la Ley 2140, promoviendo la gestión integral de riesgo de desastres como aspecto transversal a todas las políticas públicas y en todos los niveles de gestión territorial, y fortaleciendo el FORADE, como instrumento para canalizar recursos para la gestión del riesgo. Uno de los avances importantes que se actualiza con la Ley No. 602 es la articulación explícita con otros marcos normativos muy relevantes para la GRD, que se adoptaron a posteriori de la Ley 2140, como la Ley Marco No. 031 y la Ley 300 de la Madre Tierra, aprobadas en el año 2010 y 2012 respectivamente. En cuanto al marco institucional del SISRADE, la Ley 602 mantiene al CONARADE como la instancia superior de decisión y coordinación del Sistema, pero también establece en el ámbito territorial los Comités Departamentales de Reducción de Riesgo y Atención de Desastres (CODERADE) y a los Comités Municipales de Reducción de Riesgo y Atención de Desastres (COMURADE), fortaleciendo las instancias de coordinación en el ámbito territorial. De la misma manera, se consolida el rol del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Planificación del Desarrollo como los dos actores principales en la coordinación de las intervenciones en gestión de riesgo a nivel central del Estado, con el Ministerio de Defensa asumiendo un rol protagónico en lo que la Ley No. 602 define como acciones de GRD en el corto plazo, y el Ministerio de Planificación del Desarrollo en las acciones de GRD de mediano y largo plazo.

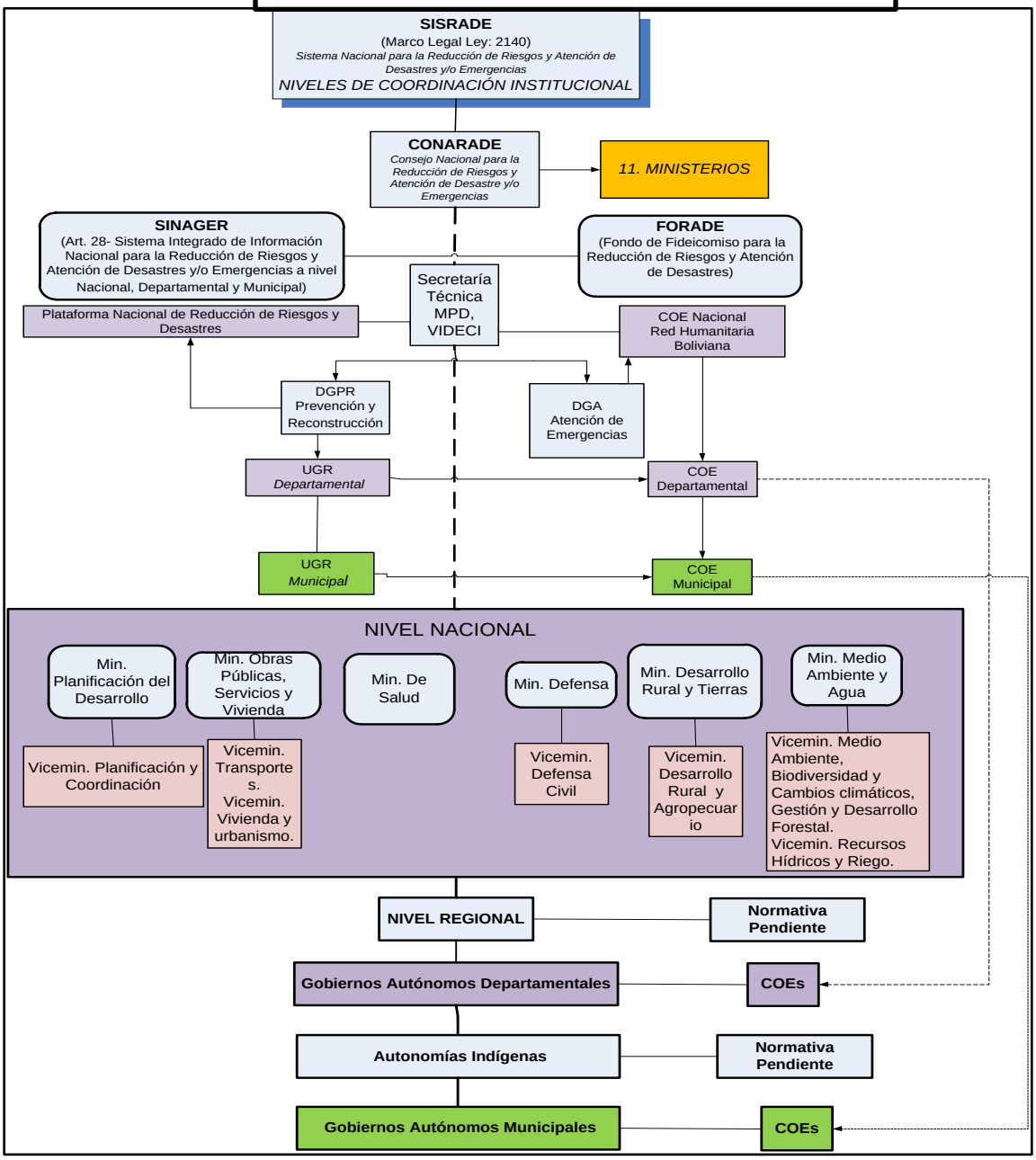
En relación con lo anterior, un aspecto importante que se consolida con la Ley No. 602 es que la formulación y ejecución de las políticas nacionales de reducción de riesgos y atención de desastres, así como su inserción en los Planes de Desarrollo Nacional, Departamental y Municipales, debe realizarse en el marco de los procesos normados por el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN). Esto le confiere un rol muy importante al Ministerio de Planificación del Desarrollo en la integración de la GRD en los diferentes niveles de planificación, como órgano rector la Planificación Integral del Estado, rol que se consolidó en las gestiones de los últimos años. Por otro lado, la Ley No. 602 refuerza el rol del Ministerio de Defensa, a través del Viceministerio de Defensa Civil (VIDECI), como institución pública encargada de ejercer y dirigir la Secretaría Técnica del CONARADE, y de conformar, activar y liderar el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN). No obstante los avances que supone la promulgación de la Ley No. 602, la reglamentación de la Ley permitirá dimensionar en forma más clara el alcance de esta reforma normativa, en la medida que se tiene la oportunidad de definir en forma más precisa aspectos claves introduce la Ley No. 602, como los atributos del FORADE y el alcance

de los roles y responsabilidades de las instituciones que componen SISRADE y las instancias de coordinación territoriales, en relación los distintos procesos de la GRD que define la Ley.

En términos de preparativos para la respuesta, cabe destacar también que en diciembre de 2103 se promulgó la Ley 449 de Bomberos que establece responsabilidades de atención de emergencias y/o desastres en el territorio nacional y departamental para la Dirección Nacional y Dirección Departamental de Bomberos respectivamente, en coordinación con el VIDECI y otras dependencias, en el contexto del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Actualmente una de las propuestas normativas más relevantes para la articulación de la GRD en todos los procesos de planificación del desarrollo es la propuesta de Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE), que permitirá consolidar todo el desarrollo a nivel de planificación socioeconómica y ambiental en todos los ámbitos territoriales que viene promoviendo Bolivia.

**Figura 1 – Marco Institucional para la GRD**




*Fuente:* tomado de una presentación del Viceministerio de Planificación del Desarrollo sobre la Ley 2140 "Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias". Este organigrama refleja en gran medida los mandatos del nuevo marco normativo representado por la Ley de Gestión de Riesgos (Ley No. 602), que fuera aprobada en octubre de 2014, con la salvedad que no muestra las nuevas instancias territoriales de coordinación (los CODERADES y los COMURADES).

## III. Aplicación por componente:

En las tablas siguientes se puede observar los niveles generales de cumplimiento de los indicadores del iGOPP por componentes de reforma en política pública en GRD (Tabla 1, Gráfico 4) y por fases de la política pública (Tabla 2, Gráfico 5)

**Tabla 1 – Componentes de Reforma de Política Pública en GRD según el iGOPP - Bolivia (2014)**

| | | |
|---|---|---|
| **1** | Marco general de Gobernabilidad para la GRD | 49% |
| **2** | Identificación y conocimiento del riesgo | 45% |
| **3** | Reducción del riesgo | 35% |
| **4** | Preparativos de la respuesta | 34% |
| **5** | Planificación de la recuperación post - desastre | 9% |
| **6** | Protección financiera | 35% |

**Gráfico 4 – Componente de Reforma de Política Pública. Bolivia (2014)**

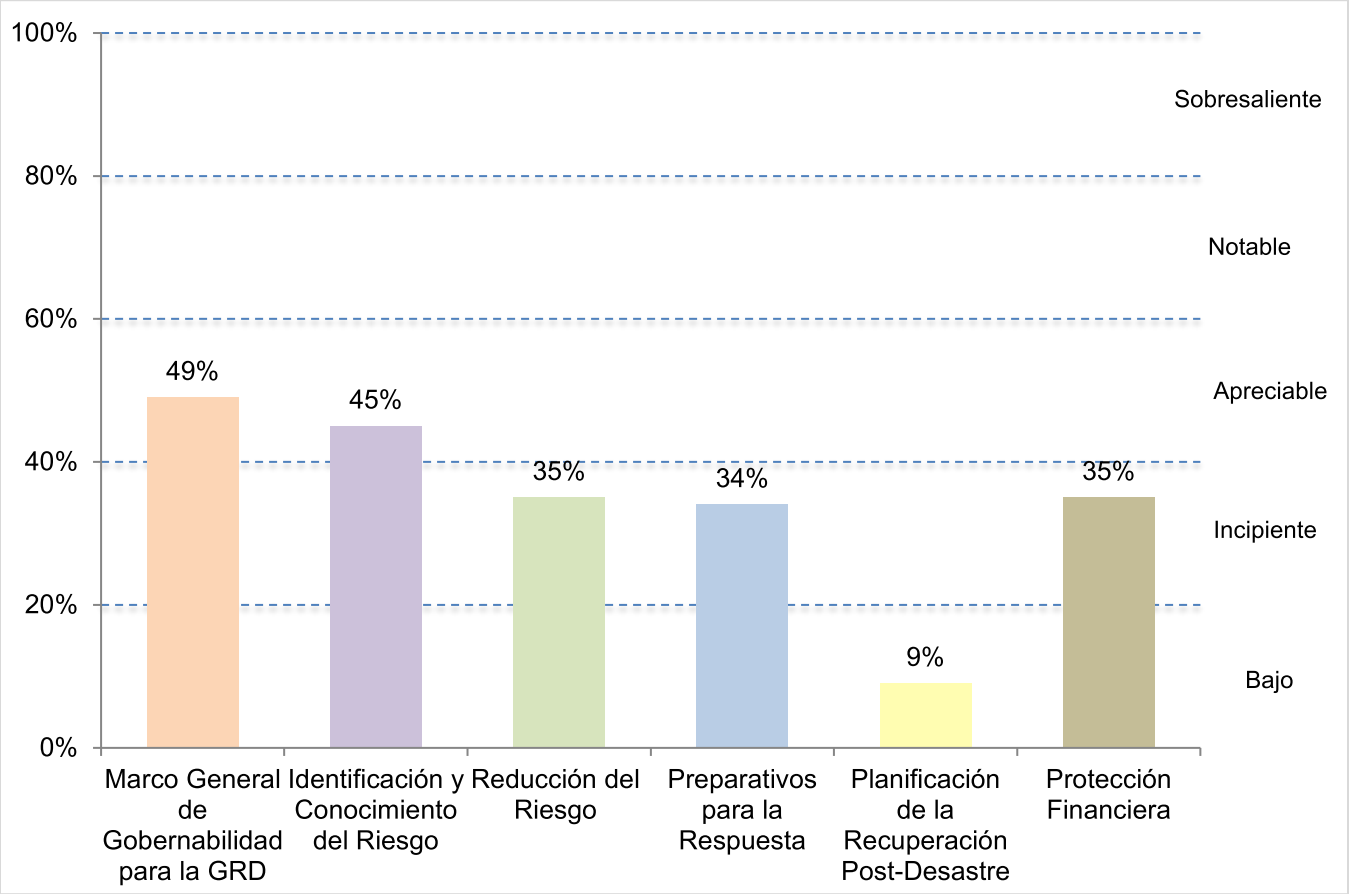
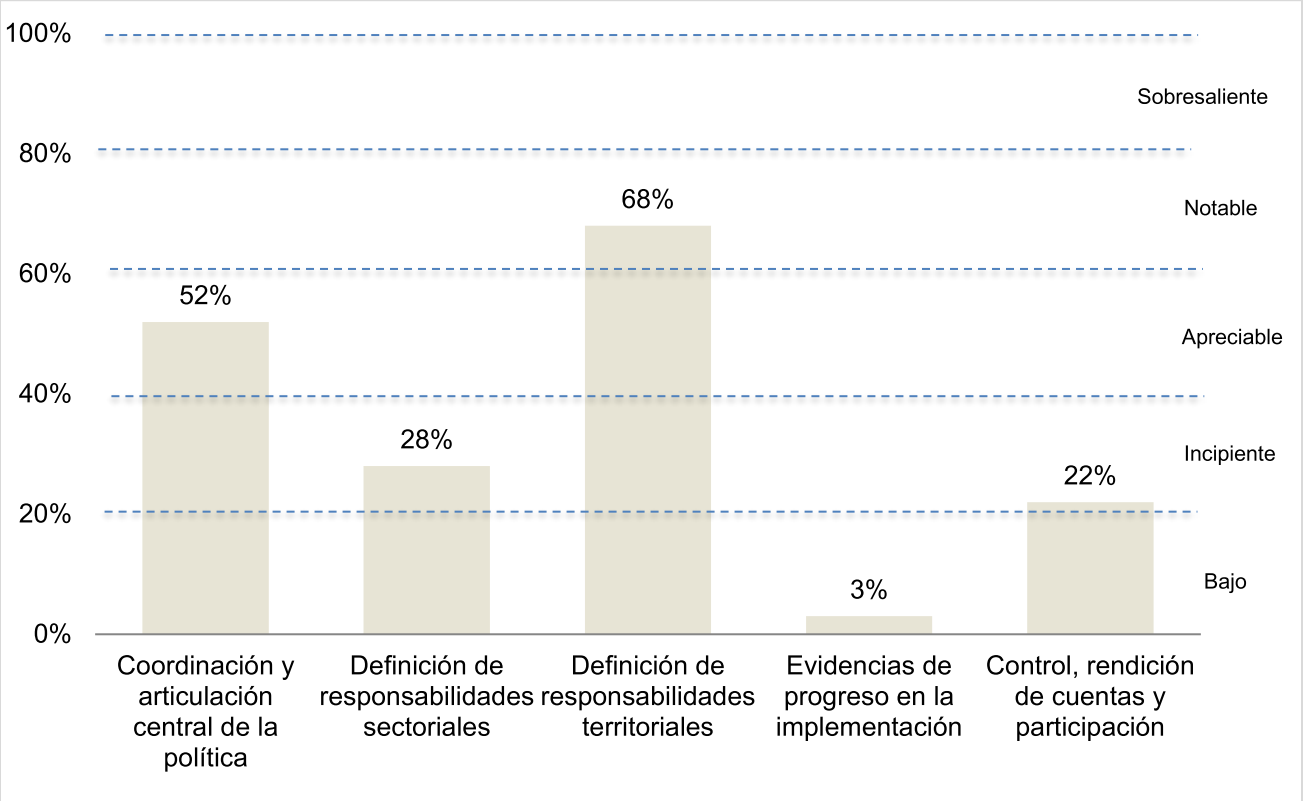



**Tabla 2 – Fases de la Política Pública según el iGOPP – Bolivia (2014)**

| | | |
|---|---|---|
| **1** | Coordinación y articulación central de la política | 52% |
| **2** | Definición de responsabilidades sectoriales | 28% |
| **3** | Definición de responsabilidades territoriales | 68% |
| **4** | Evidencias de progreso en la implementación | 3% |
| **5** | Control, rendición de cuentas y participación | 22% |

**Gráfico 5 - Fases de la Política Pública. Bolivia (2014)**




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

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

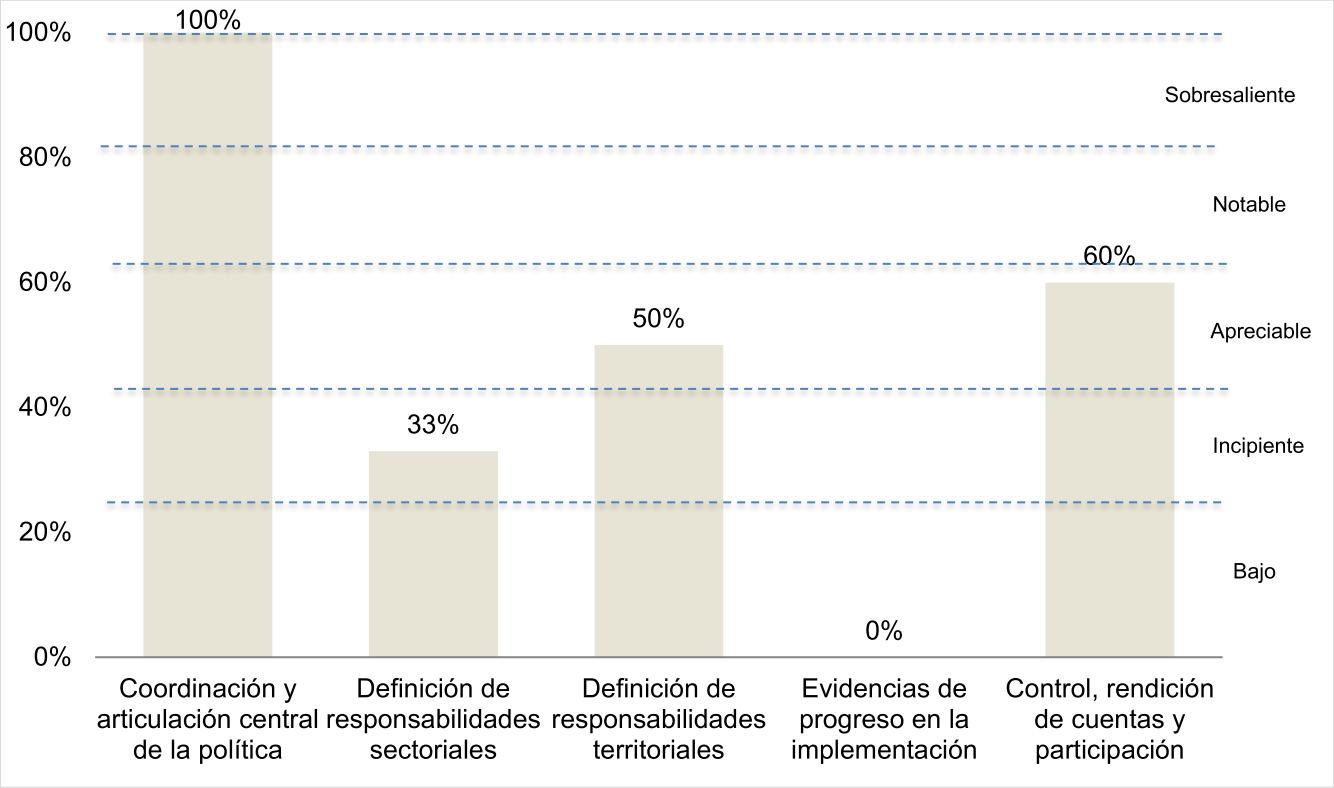
Los aspectos relacionados con el Marco General de la Gobernabilidad para la GRD y su inclusión en la agenda de gobierno se encuentran en un nivel de avance “apreciable”, el más alto que arroja el iGOPP de Bolivia para los seis componentes de la GRD, con un porcentaje de

cumplimiento del 69%. Sobresalen dentro del análisis por fases de políticas de este componente los aspectos de “coordinación y articulación central de la política” y la “definición de responsabilidades sectoriales”, con un cumplimiento del 100% de las condiciones evaluadas (nivel sobresaliente). También se destacan los aspectos relacionados con la “definición de responsabilidades territoriales” (75%) y el “control, rendición de cuentas y participación” (60%), ambos con un nivel “notable” de avance. Por su parte, la fase de política “evidencias de progreso en la implementación” es la que presenta mayores vacíos, con un nivel “bajo” (10%) de acuerdo con la clasificación del iGOPP. (Ver Tabla 3, Gráfico 6).

**Tabla 3 - Marco general de Gobernabilidad para la GRD por Fases de la Política Pública. Bolivia (2014)**

| | | |
|---|---|---|
| **1** | Coordinación y articulación central de la política | 100% |
| **2** | Definición de responsabilidades sectoriales | 33% |
| **3** | Definición de responsabilidades territoriales | 50% |
| **4** | Evidencias de progreso en la implementación | 0% |
| **5** | Control, rendición de cuentas y participación | 60% |

**Gráfico 6 - Marco general de Gobernabilidad para la GRD por Fases de la Política Pública. Bolivia (2014)**




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:

Bolivia cuenta con un marco normativo reciente la Ley No. 602, aprobada el 14 de noviembre de 2014, "Ley de Gestión de Riesgos", que junto con el conjunto de mandatos relacionados con la GRD para las entidades territoriales contenido en la Ley Marco de Autonomías, sientan las bases jurídico-institucionales sobre el tema en todas las escalas de gestión, y para todo el país (nacional, departamental y municipal), alrededor de la figura del Sistema Nacional para la

Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias (SISRADE). A continuación, se analizan los tres componentes específicos de esta fase de política.

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

Los aspectos de coordinación y articulación central de la política están abordados en la Ley No. 602, "Ley de Gestión de Riesgos", que establece un marco de responsabilidades sobre la GRD en el ámbito nacional, departamental y municipal alrededor de la figura del Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias, SISRADE, integrando las distintas instancias con responsabilidades en la reducción de riesgos y atención de desastres en el país[4]. A nivel de los instrumentos como de la coordinación y articulación central de la política, se destaca el rol del Sistema Nacional de Planificación (SNP) en la articulación de la GRD y la adaptación al cambio climático con los instrumentos de planificación del desarrollo en los distintos ámbitos territoriales y sectoriales del país, a través de las "Directrices de Planificación de mediano plazo y largo plazo hacia la Agenda Patriótica 2025". Estas Directrices incluyen dentro de sus estrategias la Gestión Integral de Riesgos, con identificación de programas específicos para su implementación[5]. De la misma manera, la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, promulgada el 5 de septiembre de 2012, que brinda un marco normativo amplio sobre la temática ambiental y el cambio climático, incluye explícitamente objetivos de gestión de riesgos de desastres.[6]

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

En cuanto a la gestión de recursos hídricos en el país, Bolivia cuenta con un Plan Plurinacional de Cuencas de Gestión Integrada de Recursos Hídricos y Manejo Integral de Cuencas 2013-2017, que incluye entre sus lineamientos estratégicos la reducción del riesgo de desastre y la adaptación al cambio climático[7]. Por otra parte, cabe destacar que la Ley No. 1333 de Medio Ambiente, promulgada el 27 de abril de 1992, establece la necesidad de hacer análisis de riesgos como parte del proceso de evaluación del impacto ambiental (EIA), a cargo de la autoridad nacional competente, que actualmente el Ministerio de Medio Ambiente y Agua[8].

[4] Ver indicador MG-1A-1
[5] Ver indicadores MG-1A-2; MG-1A-4, MG-1A-5 y MG-1A-6
[6] Ver indicador MG-1A-7
[7] Ver indicadores MG-1B-1 y MG-1B-2
[8] Ver indicador MG-1B-3

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

La Ley No.031, Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez", aprobada el 19 de julio de 2010, define un marco amplio y sólido sobre la descentralización de las responsabilidades en materia de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial para las unidades de gestión territorial, estableciendo la autonomía de departamental, municipal y regional para impulsar el desarrollo económico, productivo y social en sus respectivas jurisdicciones[9]. De la misma manera, el Plan Plurinacional de Cuencas antes mencionado establece el concepto de cuenca hidrográfica como unidad de gestión, y como base para procesos de planificación del desarrollo[10].

## 2. Implementación de la política

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

De todas las fases de política pública ésta es la que muestra menor grado de cumplimiento (10%), ubicándose en el rango “bajo” de acuerdo con los niveles del iGOPP. El país no cuenta con un documento de estrategia financiera para reducir la vulnerabilidad fiscal del país ante la ocurrencia de desastres[11]. De la misma manera, no es factible identificar categorías o programas en el presupuesto a través de las cuales las diferentes entidades puedan solicitar recursos para actividades ex-ante de GRD o para actividades de adaptación al cambio climático[12]. Asimismo, tampoco es viable identificar en el presupuesto los recursos asignados para financiar las actividades de rectoría y articulación de la gestión del riesgo de desastres en el país[13].

Cabe destacar que el Fondo de Fideicomiso para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres (FORADE) contempla explícitamente en su diseño el financiamiento de actividades ex ante de gestión del riesgo de desastres, a través del Fondo de Equidad, de acuerdo con lo estipulado en la Ley 602 de 2014, Ley de Gestión de Riesgos (este fondo no ha sido habilitado ni reglamentado a la fecha de levantamiento del iGOPP). Tampoco se encontró evidencia de

[9] Ver indicador MG-1C-1
[10] Ver indicadores MG-1C-2
[11] Ver indicador MG-2-1
[12] Ver indicadores MG-2-3 y MG-2-4
[13] Ver indicador MG-2-2

otros fondos habilitados para financiar actividades ex ante de GRD[14]. De la misma manera, no se encontró evidencia de fondos de desarrollo habilitados para financiar actividades ex ante de GRD[15]. Con relación a fondos habilitados para financiar actividades de cambio climático, aun cuando la Ley 300 de la Madre Tierra y su marco reglamentario establecen la creación del Fondo Plurinacional de la Madre Tierra, el mismo está en proceso de habilitación a la fecha del levantamiento del iGOPP[16]. Por otro lado, el país no cuenta con instrumentos presupuestales para incentivar a las unidades de gestión territorial y a los sectores a implementar acciones en gestión del riesgo de desastres[17].

## 3. Evaluación de la política

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

En el análisis de esta fase de política se destaca la existencia de un sólido marco normativo relacionado con la rendición de cuentas por parte del Estado, que contiene varios instrumentos aplicables a la GRD, que obligan a la transparencia en el manejo de recursos y vigencia de mecanismos de control social pertinentes. Estos instrumentos incluyen a la Ley 004 de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas, denominada “Marcelo Quiroga Santa Cruz” aprobada en marzo de 2010, que abarca a toda la gestión pública del Estado, y el establecimiento como autoridad jerárquica, del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción[18]. En lo relacionado a las condiciones para generar control y seguimiento, ni la normatividad nacional sobre gestión del riesgo ni la relacionada con las atribuciones de la Controlaría de la República establecen que la gestión de riesgo deba ser sujeta a control ni evaluación[19].

Por otro lado, en cuanto a los mecanismos de participación, la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (vinculada al SISRADE) incluye a entidades gubernamentales del nivel nacional, departamental, regional y municipal, agencias y organismos internacionales, Agencias NN. UU, ONG´s, organizaciones sociales y de la sociedad civil, sector

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

privado, comunidad científica y académica, Sociedad Nacional de la Cruz Roja, forjadores de opinión, y otras organizaciones[20].

## b. Identificación y conocimiento del riesgo (IR):

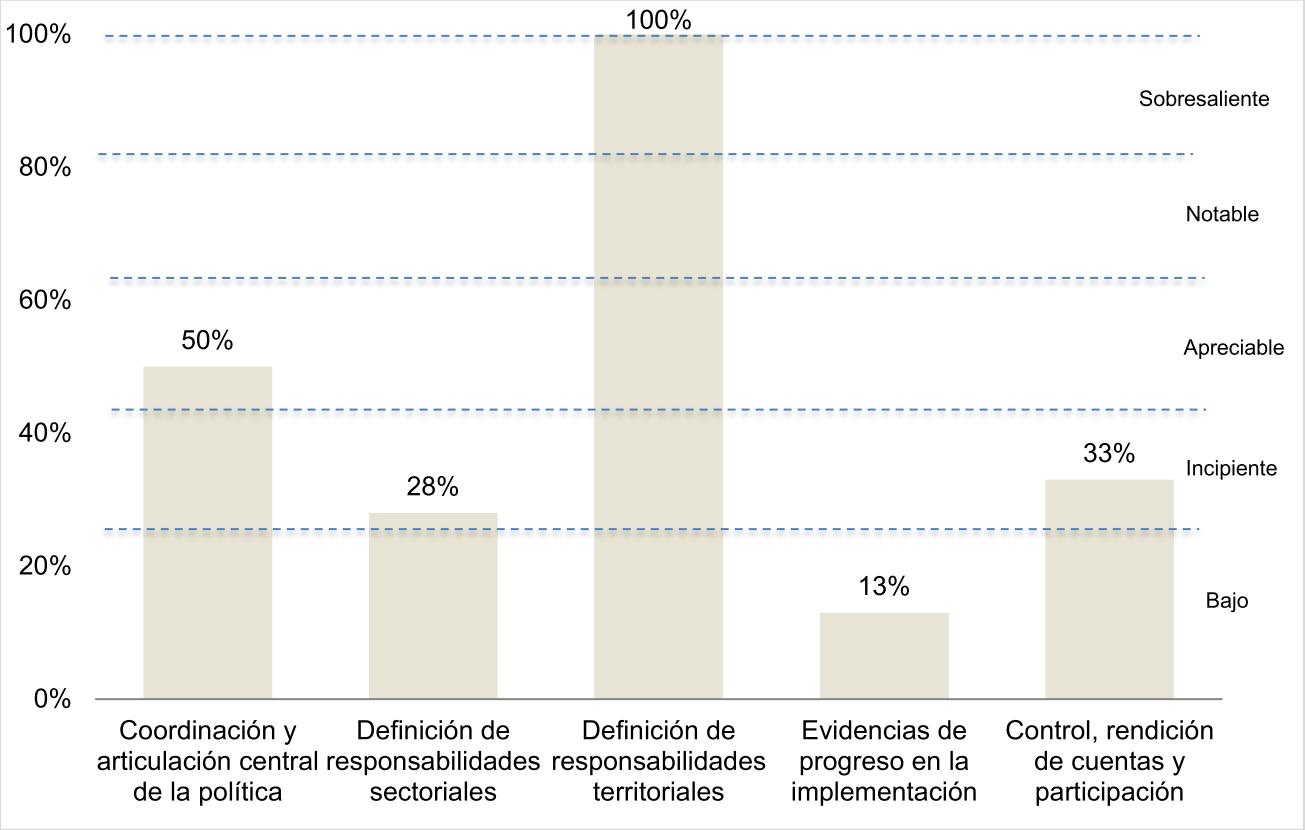
El componente de IR muestra un avance "incipiente" en Bolivia, con solo un 45% de cumplimiento de los indicadores considerados para este componente en el iGOPP. En cuanto a los avances en función de las distintas fases de la política pública (ver Tabla 4 y Gráfico 7), sobresalen los aspectos relacionados la definición de responsabilidades territoriales, con un cumplimiento del 100% de los indicadores. La fase de "coordinación y articulación central de la política" muestra un avance "apreciable" de acuerdo con el iGOPP, con un 50% de cumplimiento, mientras que las fases relacionadas con el "control, rendición de cuentas y participación" y con la "definición de responsabilidades sectoriales" se ubican en un rango de avance "incipiente" (33% y 28% respectivamente). Finalmente se evidencian vacíos importantes en los aspectos relacionados con la las "evidencias de progreso en la implementación", con un nivel de avance "bajo" (13% de cumplimiento).

**Tabla 4 – Identificación y Conocimiento del Riesgo por Fases de la Política Pública. Bolivia (2014)**

| | | |
|---|---|---|
| **1** | Coordinación y articulación central de la política | 50% |
| **2** | Definición de responsabilidades sectoriales | 28% |
| **3** | Definición de responsabilidades territoriales | 100% |
| **4** | Evidencias de progreso en la implementación | 13% |
| **5** | Control, rendición de cuentas y participación | 33% |

[20] Ver indicador MG-3-5

**Gráfico 7 – Identificación y Conocimiento del Riesgo por Fases de la Política Pública. Bolivia (2014)**




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

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

En cuanto a la inclusión de la identificación y conocimiento del riesgo de desastres en la agenda política del gobierno y en la formulación de la política, el iGOPP revela que Bolivia cuenta con una base normativa basada en los mandatos de la Ley No. 602 de Gestión de Riesgos y de la Ley Marco 031 de Autonomías y Descentralización. A continuación, se analizan tres componentes específicos de esta fase de política.

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

La Ley No. 602 no define claramente la responsabilidad de brindar asistencia técnica y lineamientos a niveles territoriales y sectoriales[21]. Cabe destacar que el marco reglamentario de la Ley 2140 si explicitaba dicha responsabilidad en la figura del actual Ministerio de Planificación del Desarrollo (a través de la Unidad de Administración Territorial), pero esta Ley fue abrogada en virtud de aprobación en octubre de 2014 de la Ley No. 602, generándose este importante vacío. Por otro lado, la Ley No. 602 define al Sistema Integrado de Información de Riesgos y Alerta para la Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGER-SAT), a cargo del VIDECI, como la plataforma base de conocimiento de las amenazas, vulnerabilidades y niveles o escenarios de riesgo, de vigilancia, observación y alerta, de capacidad de respuesta y de parámetros de riesgo al servicio del SISRADE[22]. Por otro lado, el iGOPP no localizó normativa que defina la obligatoriedad de crear, sistematizar o actualizar bases de datos sobre los efectos de los desastres[23]. Tampoco se localizó normativa sobre la identificación de un actor nacional responsable de la definición de metodologías para la elaboración de estudios sobre efectos de cambio climático.[24]

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

El iGOPP muestra que Bolivia cumple con una condición muy importante para esta fase de políticas, con el mandato que emana de la Ley No. 602 de Gestión de Riesgos, estableciendo la obligación todos sus niveles de incorporar la identificación del riesgo como parte de la planificación integral del Estado[25]. Por otro lado, la Ley No. 602 no identifica obligaciones específicas sobre la identificación del riesgo para las empresas de servicios público. No obstante, cabe mencionar que los servicios públicos están de manera general bajo la órbita de las entidades territoriales, y que, en algunos casos, como el Municipio de La Paz, puede verificarse que dentro de su normativa municipal se incluye explícitamente esta responsabilidad[26].

[21] Ver indicador IR-1A-1
[22] Ver indicador IR-1A-3
[23] Ver indicador IR-1A-4
[24] Ver indicador IR-1A-2
[25] Ver indicador IR-1B-3
[26] Ver indicador IR-1B-4

El iGOPP también evidencia la inclusión de responsabilidades para este proceso en la normatividad de algunos sectores claves como ambiente, agricultura y transporte[27], destacándose por sus mandatos explícitos de inclusión del análisis de riesgo de desastre la Ley General Nº 165 de Transportes, promulgada en 2011, que dedica un capítulo a la GRD[28]. No obstante, el iGOPP no localizó normatividad similar para otros sectores importantes como educación, vivienda, agua y saneamiento, energía y telecomunicaciones[29]. Tampoco se localizó evidencia de la existencia de una norma que establezca que los estudios de amenazas por eventos geológicos y por eventos climáticos e hidrológicos, deben considerar la frecuencia de ocurrencia asociada a los niveles de intensidad de los eventos, ni la existencia de normas que definan cuales son edificaciones esenciales, indispensables o infraestructura crítica del país[30].

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

La Ley No. 602 establece que los ministerios y las instituciones públicas en materia de gestión de riesgos deben incorporar la gestión de riesgos en los planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial y planes sectoriales, sean estos en el nivel nacional, departamental, regional, municipal o indígena originario campesino, en el marco de los lineamientos estratégicos y directrices formulados por el Ministerio de Planificación del Desarrollo, como ente rector de la planificación integral del Estado[31]. En lo que respecta a la obligatoriedad de la zonificación de amenazas en ciudades, Bolivia muestra avances normativos muy importantes. En primer lugar, la Ley No. 602 establece que las entidades territoriales autónomas deben incorporar, en el marco de sus competencias, parámetros básicos de identificación, evaluación, medición y zonificación de áreas con grados de vulnerabilidad y/o riesgo. Esta responsabilidad se refuerza con lo establecido en el marco reglamentario de la Ley 247 de Regularización del Derecho Propietario sobre Bienes Inmuebles Urbanos Destinados a Vivienda (Decreto Supremo N°1314, de agosto de 2012), que introduce en forma muy detallada los lineamientos técnicos a seguir para el establecimiento de áreas de riesgo en las ciudades[32].

[27] Ver indicadores IR-1B-8, IR-1B-9 e IR-1B-14
[28] Ver indicador IR-1B-14
[29] Ver indicadores IR-1B-10 a IR-1B-13; IR-1B-15 a IR-1B-17
[30] Ver indicadores IR-1B-1, IR-1B-2 e IR-1B-18
[31] Ver indicador IR-1C-2
[32] Ver indicador IR-1C-3

## *2.* Implementación de la política

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

Esta es la fase de política pública que muestra menor grado de cumplimiento (13%). El iGOPP solo muestra evidencias de avances en los indicadores relacionados con la integración de la temática de riesgo de desastres y de cambio climático en los programas curriculares de educación secundaria en Bolivia. Por otro lado, no se encontraron evidencias a través de instrumentos presupuestales de que en alguno de los 10 sectores claves del país se hayan recibido recursos en la última vigencia fiscal (2014) para financiar actividades explícitas de identificación del riesgo de desastres[33]. Es importante señalar que algunos sectores asignan recursos a actividades de identificación del riesgo de desastres que no son factibles de identificar a través de instrumentos presupuestales, como lo requiere el iGOPP, pues están subsumidos en el presupuesto general de cada sector, o bien se realizan con apoyo de cooperación internacional. A manera ilustrativa, existe el Área de Gestión del Riesgo del Ministerio de Ambiente y Agua, la Unidad de Gestión de Riesgo Agropecuario y Cambio Climático y la Unidad de Prevención de Riesgos de Desastres de la Administradora Boliviana de Carreteras. Con relación a las empresas de servicios públicos de agua y saneamiento, energía y telecomunicaciones, no se encontró evidencia de asignación de recursos para la identificación del riesgo de desastres[34].

## 3. Evaluación de la política

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

En torno a la existencia de normatividad sobre la disponibilidad de información para el análisis de riesgo y la definición de mecanismos o instrumentos para su intercambio, la Ley No. 602 de Gestión de Riesgos establece el derecho de las personas a informarse y la obligación de las entidades públicas de informar a la población sobre posibilidades de riesgos y ocurrencia de desastres y/o emergencias. La misma Ley define al Sistema Integrado de Información y Alerta para la Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGER-SAT-como la plataforma para posibilitar

[33] Ver indicadores: IR-2-3 a IR-2-12
[34] Ver indicadores IR-2-13, IR-2-14 y IR-2-15

ese intercambio[35]. Por otro lado, no se pudo localizar normatividad que indique como obligatoria la disponibilidad de información para estudios sobre cambio climático y que defina mecanismos o instrumentos para su intercambio[36]. Tampoco se encontró información que evidenciara que las instituciones respectivamente responsables de generar información sobre fenómenos geológicos y sobre fenómenos hidrológicos y meteorológicos, hayan realizado evaluaciones de la calidad de sus procesos de investigación, monitoreo y divulgación de información[37].

## c. Reducción de riesgos (RR)

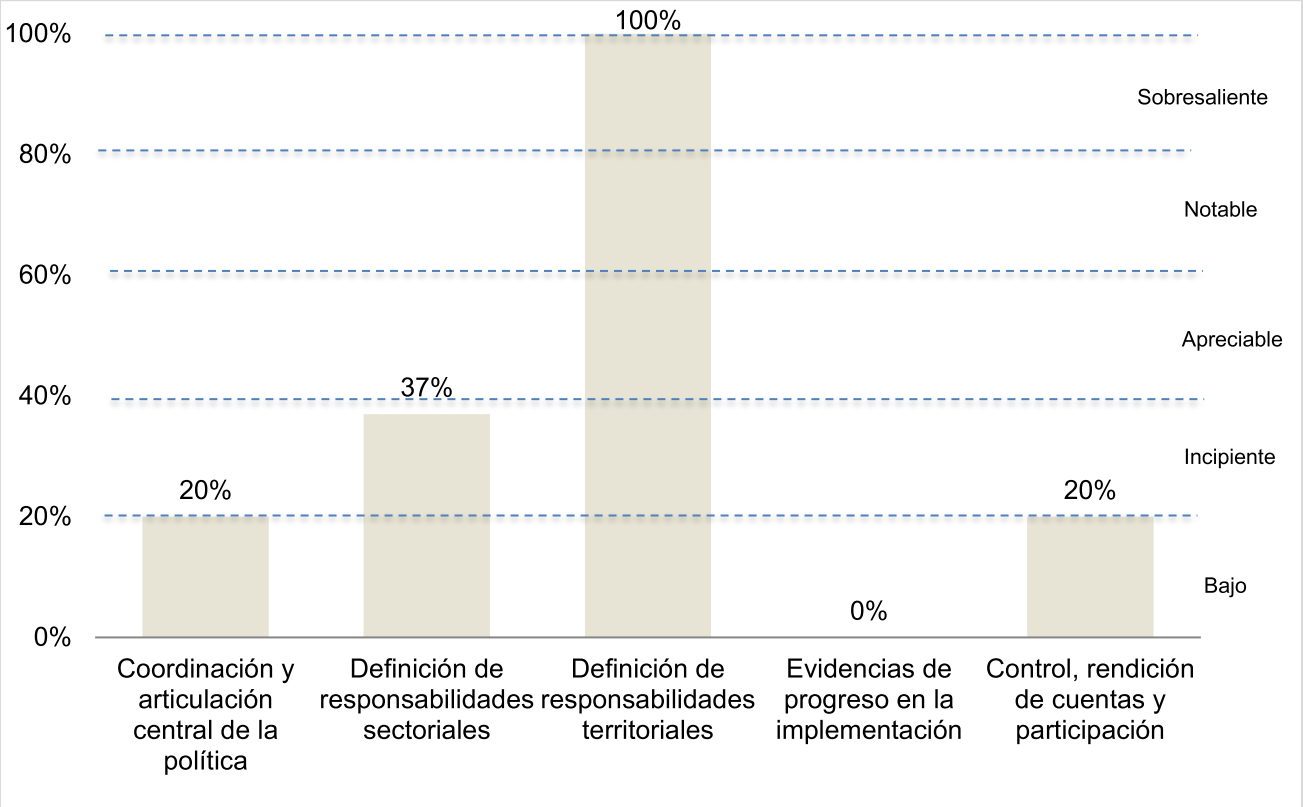
En términos de los avances en el componente RR en Bolivia, el iGOPP revela un nivel de cumplimiento general del 34%, que cae en el rango considerado por el iGOPP como "incipiente". En el análisis por fases de la política pública (ver Tabla 5, Gráfico 8) los mayores avances se evidencian al igual que para el componente IR, en las fases de "definición de responsabilidades territoriales", con un cumplimiento del 100% de los indicadores respectivos. Dentro del rango de "incipiente", se ubica la fase de "definición de responsabilidades sectoriales" (32%), mientras que los aspectos relacionados con la "coordinación y articulación de la política" y "control, rendición de cuentas y participación", todavía se encuentran en un rango de avance considerado como "bajo" (20%). En lo relacionado con "evidencias de progreso en la implementación", el iGOPP no encontró evidencias de cumplimiento de ninguno de los indicadores específicos para esta fase de política.

**Tabla 5 – Reducción de Riesgos por Fases de la Política Pública. Bolivia (2014)**

| | | |
|---|---|---|
| **1** | Coordinación y articulación central de la política | 20% |
| **2** | Definición de responsabilidades sectoriales | 37% |
| **3** | Definición de responsabilidades territoriales | 100% |
| **4** | Evidencias de progreso en la implementación | 0% |
| **5** | Control, rendición de cuentas y participación | 20% |

[35] Ver indicador IR-3-1 e IR-3-6
[36] Ver indicador IR-3-2
[37] Ver indicadores IR-3-3 e IR-3-4

**Gráfico 8 – Reducción de Riesgos por Fases de la Política Pública. Bolivia (2014)**




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:

Marcos normativos recientes como la Ley Marco de la Madre Tierra han permitido avances significativos a nivel de la coordinación y articulación central de la política y en la identificación de algunas responsabilidades sectoriales. De la misma manera, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización introduce condiciones normativas muy importantes en relación con responsabilidades para las unidades de gestión territorial. No obstante, el iGOPP identifica algunos vacíos en los tres niveles de políticas públicas, que se discuten a continuación.

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

La promulgación de Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, en 2012, supone un avance normativo muy importante para la articulación de competencias entre reducción del riesgo y adaptación al cambio climático, tomando como eje articulador el Sistema de Planificación Integral del Estado, e incluyendo los mandatos diferenciados de las entidades autónomas territoriales en relación con ambos temas[38]. No obstante, estos avances, no se pudo encontrar evidencia relevante sobre normativa relacionada con edificaciones públicas esenciales y la reducción de su vulnerabilidad que contemplen medidas de reforzamiento o sustitución, ni evidencias de la existencia de un régimen de sanciones asociado al incumplimiento de normativa relacionada con el diseño, construcción o localización de infraestructura o edificaciones de carácter público y privado[39]. Cabe mencionar la existencia de un Reglamento Boliviano de Construcción de Edificaciones en General, que ordena la clasificación de las zonas considerando su nivel de vulnerabilidad; no obstante, no se localizó evidencia de que el mismo haya sido aprobado formalmente y que se constituya en instrumento normativo vinculante[40].

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

La Ley No. 602 establece la responsabilidad de todos los sectores de reducir el riesgo en el ámbito de sus competencias sectoriales en el marco de los procesos de planificación normados por el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), que incluyen los planes sectoriales de reducción de riesgo. De esta manera, los objetivos, políticas, planes, programas y proyectos emergentes de este proceso deberán incorporar las previsiones necesarias en términos de acciones y recursos para reducir riesgos, en el marco de los lineamientos estratégicos y directrices formulados por el Ministerio de Planificación del Desarrollo[41]. Por otro lado, al igual que para el componente IR antes analizado, la normatividad nacional no define la responsabilidad de reducir el riesgo para las empresas prestadoras de servicios públicos, aunque estas responsabilidades si están definidas en algunas de las normativas a nivel municipal[42]. Cabe destacar que el iGOPP revela un avance importante en la definición de responsabilidades para la reducción del riesgo en el ámbito ambiental, a través de los lineamientos que emanan de la

[38] Ver indicador RR-1A-1
[39] Ver indicadores RR-1A-3 y RR-1A-4
[40] Ver indicador RR-1A-4
[41] Ver indicador RR-1B-1
[42] Ver indicador RR-1B-2

Ley Marco de la Madre Tierra[43]. Además del ámbito ambiental, solo la normativa de agricultura y transporte identifican responsabilidades sobre la reducción de riesgo dentro del ámbito de sus competencias[44].

En cuanto a la existencia de códigos de construcción de carácter nacional para el diseño sismo resistente o especificaciones técnicas especiales para edificaciones esenciales, el iGOPP no localizó este tipo de normatividad para el país[45]. El iGOPP también revela que, si bien la Ley No. 602 de Gestión de Riesgos hace referencia en forma general a la inclusión del análisis del riesgo en los procesos de inversión pública, no se explicita la obligación de incorporarlo en la fase de pre-inversión ni en alguna de las otras fases del ciclo de proyectos[46]. Tampoco se encontró evidencia de normatividad que obligue a la realización de estudios de cambio climático, como componente del proceso de pre-inversión pública[47]. Cabe mencionar que el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) estaba desarrollando instrumentos y metodologías para incorporar el análisis de riesgo de desastres en el manual de pre-inversión al momento del levantamiento del iGOPP.

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

La Ley No. 602 de Gestión de Riesgos establece responsabilidades para las unidades territoriales autónomas sobre la implementación de acciones de reducción prospectiva y correctiva del riesgo en sus territorios, y define que las mismas deberán incorporar la gestión de riesgos en sus planes de desarrollo compatibles con la planificación nacional, en el marco del Sistema de Planificación Integral del Estado[48]. Por otro lado, la Ley Nº 031 Marco de Autonomías y Descentralización, promulgada en 2010, incorpora la competencia residual de gestión de riesgos, otorgando a los gobiernos municipales las competencias exclusivas referidas a la reducción de riesgos y atención de desastres y la definición de políticas en programas y proyectos que integren la reducción de riesgos de desastre tanto de tipo correctivo como prospectivo entre otras responsabilidades[49].

[43] Ver indicadores RR-1B-6 y RR-1B-7
[44] Ver indicadores RR-1B-8 y RR-1B-13
[45] Ver indicadores RR-1B-3 y RR-1B-4
[46] Ver indicadores RR-1B-17 y RR-1B-19
[47] Ver indicador RR-1B-18
[48] Ver indicador RR-1C-1
[49] Ver indicador RR-1C-2a

El mejoramiento integral de asentamientos humanos está contemplado en la Ley 3313 de Asentamientos Humanos Urbanos, Armónicos y Estratégicamente Planificados, de diciembre de 2005 y en misma Constitución de Política de la República, publicada en 2009[50]. La Ley 247 "Regularización del Derecho Propietario" publicada en junio de 2012, incluye un Titulo sobre "Áreas de Riesgo" con lineamientos para la relocalización de asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo[51]. También cabe destacar que la Guía para la Formulación de Planes de Ordenamiento Territorial Municipal en áreas rurales, publicada por el Ministerio de Planificación y Desarrollo Sostenible en 2001, incluye una sección donde establece la identificación de las "áreas de riesgo y vulnerabilidad", como parte del proceso que definición de usos y ocupación del territorio municipal[52].

## 2. Implementación de la política

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

No se encontraron evidencias de que alguno de los 10 sectores claves del país recibió recursos en la última vigencia fiscal (2014) para financiar actividades de reducción del riesgo de desastres que se puedan verificar a través de instrumentos presupuestales[53]. Como se mencionó en el análisis de otros componentes para esta fase de política, es importante señalar que algunos sectores asignan recursos a actividades de reducción del riesgo de desastres que no son factibles de identificar a través de instrumentos presupuestales pues están subsumidos en el presupuesto general de cada sector o se realizan con apoyo de cooperación internacional. A manera ilustrativa, existe el Área de Gestión del Riesgo del Ministerio de Ambiente y Agua; la Unidad de Gestión de Riesgo Agropecuario y Cambio Climático, y la Unidad de Prevención de Riesgos de Desastres de la Administradora Boliviana de Carreteras, que, no obstante, realizan actividades relacionadas con la GRD, no fue posible identificar la asignación de recursos a nivel del presupuesto.

[50] Ver indicador RR-1C-4
[51] Ver indicador RR-1C-5
[52] Ver indicador RR-1C-3
[53] Ver indicadores: RR-2-1 a RR-2-10

Con relación a las empresas de servicios públicos de agua y saneamiento, energía y telecomunicaciones, no se encontró evidencia de asignación de recursos para actividades de reducción del riesgo de desastres[54].

### 3. Evaluación de la política

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

La Ley No. 1333 del Medio Ambiente establece sanciones para aquel que deteriore el ambiente en cualquier forma, y la Ley No. 300, Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, contiene sanciones penales por delitos contra la naturaleza y el medio ambiente. En cuanto a los controles por parte del Estado, el iGOPP no localizó evidencia de que se hubiese efectuado alguna verificación o evaluación en el cumplimiento de acciones en reducción del riesgo de desastres en los últimos 5 años, por parte de la Contraloría General de la República. Tampoco se encontró evidencia de asignación de responsabilidades para el monitoreo, evaluación y actualización de los planes de ordenamiento territorial[55].

## d. Preparación de la respuesta (PR):

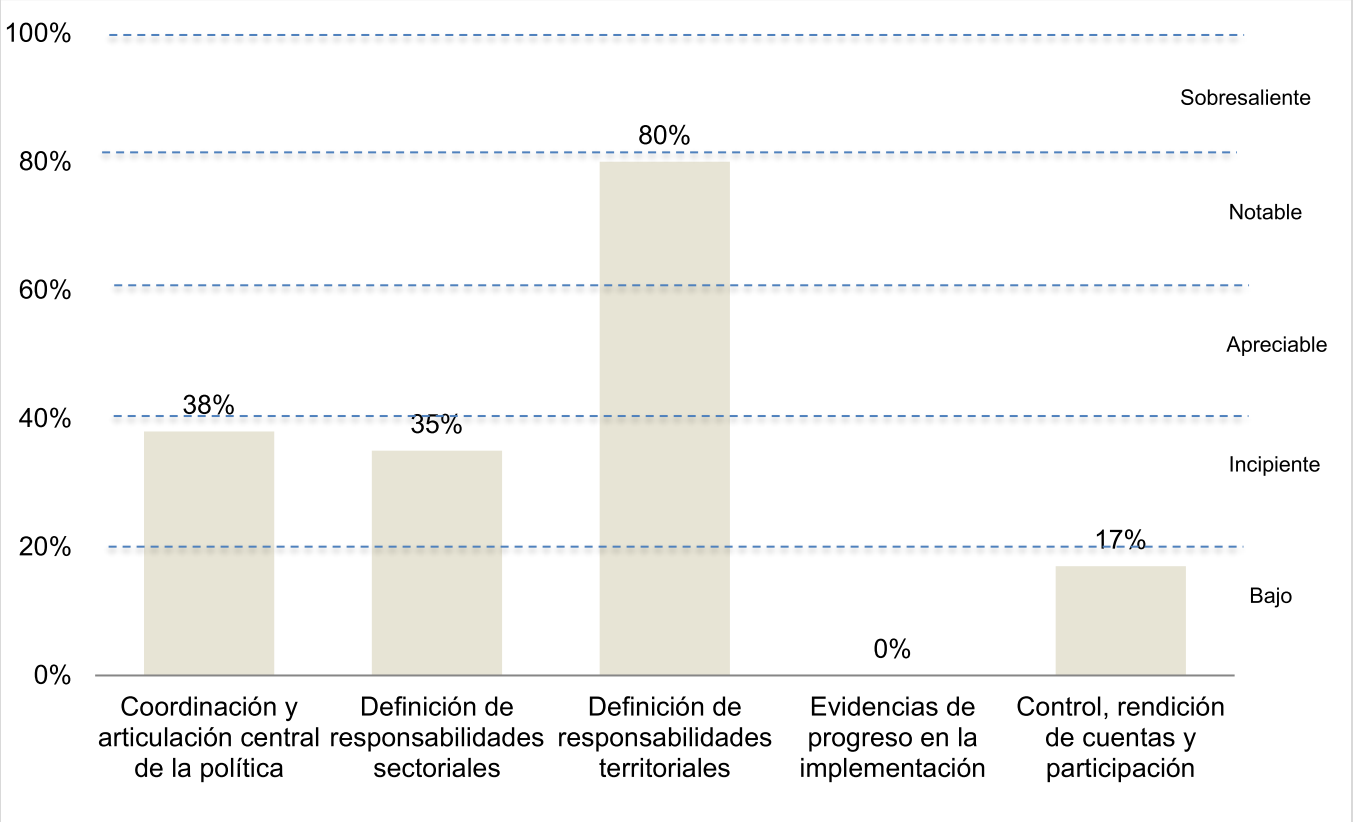
Los resultados del iGOPP muestran un nivel de avance “incipiente” para el componente PR, con un 34% de cumplimiento de los indicadores relacionados con este proceso de la GRD. Al analizar el componente en sus distintas fases de política pública, el iGOPP revela un nivel de avance “notable” en lo relacionado con la fase de “definición de responsabilidades territoriales”, con un 80% de cumplimiento de los indicadores específicos. En un rango de avance considerado como” incipiente” por el iGOPP, se ubican los aspectos relacionados con la “coordinación y articulación central de la política” y la “definición de responsabilidades sectoriales”, con un 38% y un 35% de cumplimiento respectivamente. Por su parte, en el nivel “bajo” se ubica la fase de “control, rendición de cuentas y participación” (17%) y sin presentar ningunos avances de ningún tipo la fase de “evidencias de progreso en la implementación” (Ver Tabla 6, Gráfico 9)

[54] Ver indicadores RR-2-11 a RR-2-13
[55] Ver indicadores RR-3-3

**Tabla 6 – Preparación de la Respuesta por Fases de la Política Pública. Bolivia (2014)**

| | | |
|---|---|---|
| **1** | Coordinación y articulación central de la política | 38% |
| **2** | Definición de responsabilidades sectoriales | 35% |
| **3** | Definición de responsabilidades territoriales | 80% |
| **4** | Evidencias de progreso en la implementación | 0% |
| **5** | Control, rendición de cuentas y participación | 17% |

**Gráfico 9 – Preparación de la Respuesta por Fases de la Política Pública. Bolivia (2014)**




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 rector para la GRD en Bolivia, constituido por la Ley No. 602 de Gestión de Riesgos, aborda algunas de las condiciones evaluadas para las tres fases de política analizadas para el componente de preparación para la respuesta. A este marco se suma la recientemente aprobada Ley General de Bomberos. A continuación, se analizan 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 No. 602 de Gestión de Riesgos aprobada en octubre de 2014, establece que el Ministerio de Defensa, a través del Viceministerio de Defensa Civil (VIDECI), tiene la responsabilidad de formular lineamientos, directrices y coordinar las acciones de preparación para contingencias, atención de desastres, emergencias y recuperación temprana, y para su implementación en los ámbitos sectorial y territorial.[56]. No obstante, cabe mencionar que la nueva Ley 449 de Bomberos, promulgada a fines de 2013, introduce un nuevo marco de responsabilidades relacionadas con los preparativos y la atención de emergencia y desastres que no está considerado en la Ley No. 602. También es importante destacar la Ley No. 602 no establece explícitamente la responsabilidad de formular planes de contingencia y/o emergencia a nivel nacional; ni establece la planificación y ejecución de simulacros y simulaciones menciona en algunos artículos los planes[57]. Otra condición importante que no se encuentra en la normativa de GRD es que las acciones de respuesta y asistencia humanitaria deben basarse en evaluaciones de daños y análisis de necesidades[58]. De la misma manera, la Ley No. 602 de Gestión de Riesgos no explicita si el instrumento de manejo de crisis por desastres es el CONARADE o el COEN, aspecto que probablemente sea definido en la reglamentación de la Ley[59].

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

La normativa de GRD no contempla la responsabilidad de la formulación de planes de emergencia o contingencia en los diferentes sectores o ministerios[60]. Este vacío también se

[56] Ver indicador PR-1A-1
[57] Ver indicadores PR-1A-5 y PR-1A-7
[58] Ver indicador PR-1A-6
[59] Ver indicador PR-1A-2
[60] Ver indicador PR-1B-1

refleja en la normatividad sectorial, donde no pudo localizar definiciones sobre responsabilidad de realizar actividades de preparación en caso de desastres en prácticamente todos los sectores analizados por el iGOPP[61]. La excepción la constituye el sector agrícola, a través de la Ley N° 144 de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, promulgada el 6 de junio de 2011, que introduce acciones de monitoreo y alerta temprana de amenazas, y el sector de agua y saneamiento, a través del Plan Nacional de Saneamiento 2008-2015[62]. El iGOPP revela que la Ley No. 1333 del Medio Ambiente, promulgada el 15 de junio de 1992, define políticas y dicta regulaciones de carácter general para la prevención y control de emergencia o contingencia ante sustancias peligrosas, incluyendo la formulación de planes de contingencia ante situaciones de derrame, combustión o contaminación por hidrocarburos[63]. Por otro lado, el iGOPP no localizó normatividad que defina responsabilidades sobre la formulación e implementación de planes de continuidad de operaciones o negocio para las empresas prestadoras de servicios de agua y saneamiento, energía y telecomunicaciones[64].

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

La Ley No. 602 de Gestión de Riesgos establece claramente las instancias de coordinación de preparativos y respuesta a nivel territorial y los criterios de asistencia subsidiaria entre diferentes niveles de gobierno, aunque no mandata explícitamente la formulación de planes de contingencia y/o emergencia a nivel de las entidades territoriales autónomas[65]. No obstante, cabe destacar que si se hace referencia en la Ley que las entidades territoriales autónomas preverán en sus programas operativos anuales y presupuestos los recursos necesarios para la gestión de riesgos, incluyendo los “Planes de Emergencia y Planes de Contingencia”. También es importante resaltar que además del marco rector para la GRD, la Ley Marco 031 de Descentralización y Autonomías Territoriales incorpora la competencia residual de gestión de riesgos, y define competencias específicas para los departamentos y los municipios en temas relacionados con los preparativos para la respuesta[66].

[61] Ver indicadores PR-B-3; PR-1B-5 al PR-1B-9; PR-1B11 y PR1-B-12
[62] Ver indicadores PR-1B-4 y PR-1B-10
[63] Ver indicador PR-1B-16 y PR-1B-17
[64] Ver indicadores PR-1B-13, PR-1B-14 y PR-1B-15
[65] Ver indicador PR-1C-1, PR-1C-2 y PR-1C-3
[66] Ver indicador PR-1C-4

## 2. Implementación de la política

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

Al igual que en el análisis de los anteriores componentes, el iGOPP no encontró ninguna evidencia de cumplimiento de los indicadores relacionados con esta fase de política. En particular, no se pudo evidenciar a través de instrumentos presupuestales asignación de recursos para el Servicio Nacional de Defensa Civil (SENADECI) del Ministerio de Defensa, entidad encargada de las funciones de coordinación y operaciones en preparativos y respuesta a emergencias[67]. De la misma manera, no se pudo evidenciar a través de instrumentos presupuestales la asignación de recursos a la Dirección Nacional de Bomberos del Ministerio de Gobierno[68]. Cabe mencionar también que no se encontró asignación de recursos para la entidad responsable de la prevención y control de incendios forestales a nivel nacional, dado que la entidad responsable de este tipo de incendios no es del orden nacional[69].

Si bien se pudo identificar la existencia de algunos planes de contingencia, los mismos obedecen a tipologías de amenazas y no a sectores diferenciados. Los niveles de coordinación institucional del SISRADE para preparativos y respuesta, incluyen mesas sectoriales para protección; educación; agua, saneamiento e higiene; salud; albergues, seguridad alimentaria, agricultura y recuperación. Tampoco, se pudo evidenciar asignación de recursos por parte de algunos sectores a actividades de preparación de la respuesta[70]. 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 o emergencia[71].

[67] Ver indicador PR-2-1
[68] Ver indicador PR-2-2
[69] Ver indicador PR-2-3
[70] Ver indicadores PR-2-4 a PR-2-12
[71] Ver indicadores PR-2-13 a PR-2-15

### 3. Evaluación de la política

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

La Ley No. 602 de Gestión de Riesgos no contempla explícitamente la participación de la sociedad civil en los procesos de preparativos y respuesta[72]. Por otro lado, el iGOPP no localizó evidencia de que la Contraloría General de la República ha realizado una evaluación sobre preparativos para desastre en los últimos 5 años, ni 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[73]. Tampoco se localizó evidencia de que el VIDECI hubiese adoptado estándares de calidad en la asistencia humanitaria ni que se haya activado algún mecanismo de participación comunitaria para la respuesta[74].

## e. Planificación de la recuperación (RC)

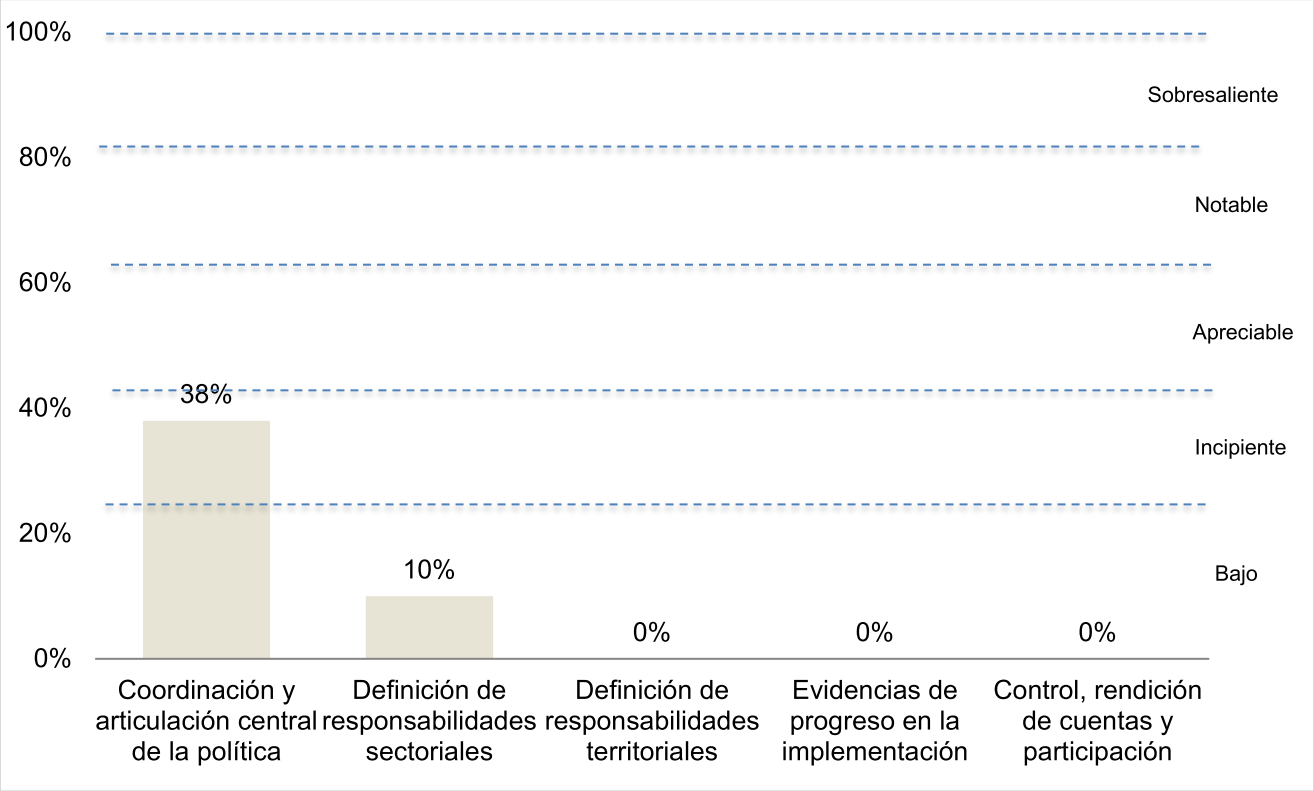
Los resultados del IGOPP para el componente RC evidencian que Bolivia no ha realizado todavía avances normativos en la definición de responsabilidades territoriales, en los aspectos de control y rendición de cuentas y participación, ni tampoco muestra evidencias de progreso en la implementación de esta fase de política. Los pocos avances normativos que incorpora la Ley No. 602 de Gestión de Riesgos están limitados a aspectos de “coordinación de y articulación de central de la política”, donde el iGOPP revela un nivel de avance “incipiente”, con un 38% de cumplimiento de los indicadores específicos, y un nivel de avance bajo en lo concerniente a la “definición de las responsabilidades sectoriales”, donde Bolivia cumple con un 10% de los indicadores contemplados en el iGOPP. Estos resultados reflejan una situación que no sólo es privativa de Bolivia, sino que es generalizada a nivel regional, que muestra que la rehabilitación y la reconstrucción son procesos que la mayoría de los países trabajan solamente “a posteriori” de la ocurrencia de algún fenómeno natural detonante de desastre. No obstante, el proceso de la reglamentación de la Ley No. 602 ofrece un espacio amplio para que Bolivia avance en la definición de muchos atributos para este importante proceso de la GRD.

[72] Ver indicador PR-3-1
[73] Ver indicadores PR-3-2- y PR-3-3
[74] Ver indicadores PR-3-5 y PR-3-6

**Tabla 7 – Planificación de la Recuperación por Fases de la Política Pública. Bolivia (2014)**

| | | |
|---|---|---|
| **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 10 – Planificación de la Recuperación por Fases de la Política Pública. Bolivia (2014)**




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:

Como se mencionó antes, los procesos de planificación de la recuperación son relativamente nuevos para todos los países de la región y Bolivia no escapa a ese contexto. En ese sentido, se aprecian avances a nivel de la presencia de este componente en la coordinación y articulación central de la política, pero todavía existe un amplio campo para avanzar en la identificación de responsabilidades sectoriales y territoriales. A continuación, se analizan los tres niveles de esta fase de política.

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

La Ley Marco 031 de Descentralización y Autonomías Territoriales, junto con la Ley No. 602 de Gestión de Riesgos, brindan un primer marco de responsabilidades del Estado frente al proceso de recuperación post-desastre, tanto a nivel del SISRADE en general, como a nivel de los municipios y los departamentos[75]. La Ley No. 602 de Gestión de Riesgos introduce esquemas institucionales para la coordinación de la reconstrucción post-desastre y también establece una condición muy importante para este componente, denotando que: "la recuperación, tiene como propósito el restablecimiento de las condiciones normales de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada, los bienes y servicios interrumpidos o deteriorados y el restablecimiento e impulso del desarrollo económico y social de la comunidad, bajo un enfoque que evite la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes"[76]. No obstante, otros aspectos de igual relevancia para este componente, como la realización de estudios sobre las causas de los desastres para orientar la recuperación, o la formulación de planes de recuperación post desastre que explícitamente busquen reducir la vulnerabilidad preexistente, todavía están ausentes de la normatividad de GRD[77]. De la misma manera, todavía no se ha definido normatividad relacionada con la formulación de planes ex ante de recuperación post desastre, ni la inclusión de especificaciones importantes como la duración del periodo en que se deben reparar o reconstruir las viviendas afectadas y de la etapa en que se apoyará el restablecimiento de los medios de vida en los planes de reconstrucción post desastre[78].

[75] Ver indicador RC-1A-1
[76] Ver indicadores RC-1A-2 y RC-1A-3
[77] Ver indicadores RC-1A-4 y RC-1A-5.
[78] Ver indicadores RC-1A-6, RC-1A-7 y RC-1A-8

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

La responsabilidad de realizar actividades de preparación de la recuperación post desastre todavía no forma parte de la normatividad sectorial en Bolivia[79], a excepción del caso de ambiente. La Ley No. 1333 del Medio Ambiente, promulgada en 1992, prevé la formulación de planes de prevención y contingencia destinados a la atención de la población y a la "recuperación de las áreas afectadas por desastres", pero deslinda estas responsabilidades en el Ministerio de Defensa Nacional[80].

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

Durante la aplicación del iGOPP no se localizó normatividad que regule la evaluación, revisión o actualización ni de los planes de desarrollo ni de los planes de ordenamiento territorial después de ocurrido un desastre en las unidades de gestión territorial afectadas[81]

## 2. Implementación de la política

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

Durante la aplicación del iGOPP no se localizó evidencia de la existencia de planes de recuperación ex ante que hayan sido aprobados recientemente por alguno de los siete ministerios analizados[82]. Tampoco se localizó evidencia de la existencia de este tipo de planes aprobados por los entes rectores de los servicios de agua y saneamiento, telecomunicaciones y energía[83].

## 3. Evaluación de la política

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

La aplicación de iGOPP no permitió localizar evidencia del cumplimiento de ninguna de las condiciones evaluadas para esta fase de políticas.

[79] Ver indicadores RC-1B-2 a RC-1B-10
[80] Ver indicador RC-1B-1
[81] Ver indicadores RC-1C-1 y RC-1C-2
[82] Ver indicadores RC-2-1 a RC-2-7
[83] Ver indicadores RC-2-8, RC-2-9 y RC-2-10

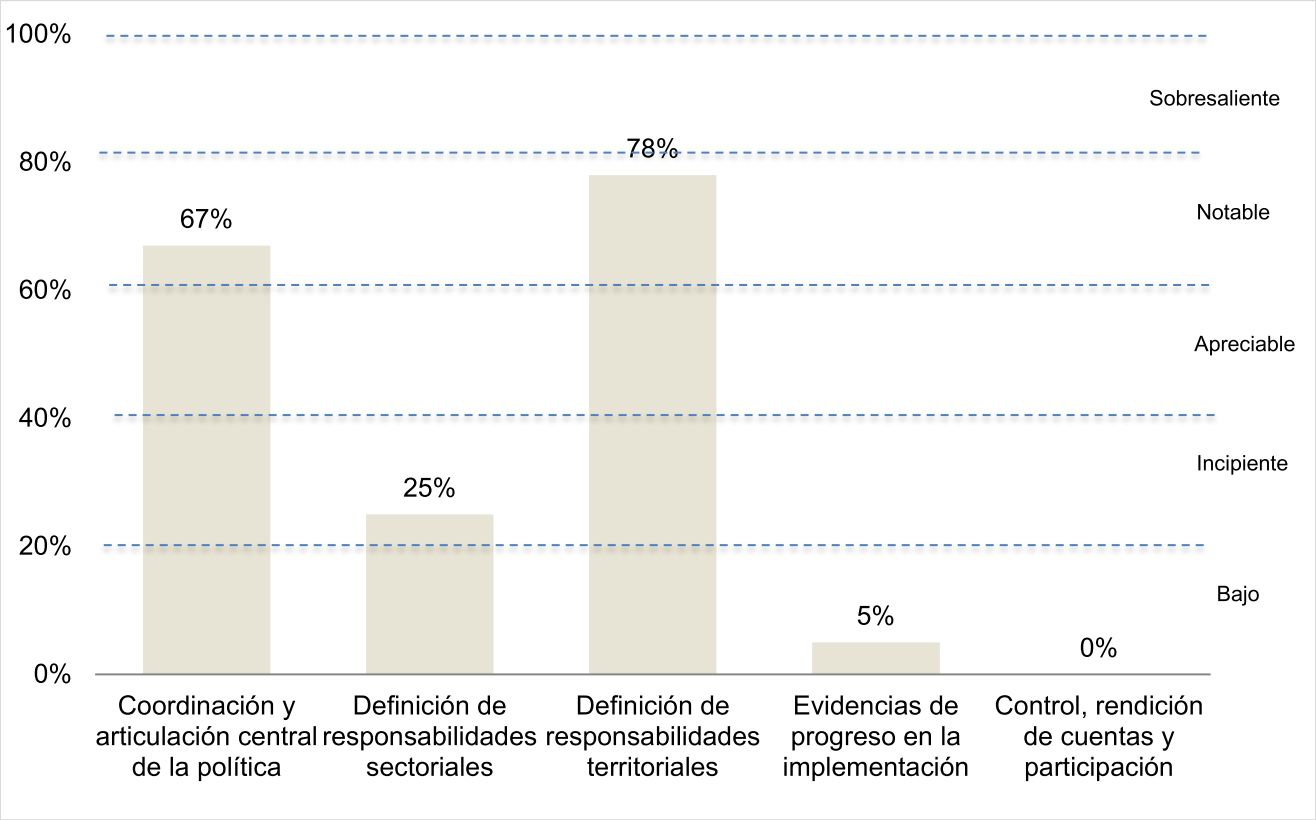
## f. Protección financiera (PF):

Los resultados del iGOPP para el componente PF en Bolivia muestran un nivel de avance general "incipiente", con el 35% de las condiciones cumplidas. El análisis de esta política pública permite observar que la fase de "definición de responsabilidades territoriales" (78%) presenta un nivel de avance "notable"; mientras que la fase de "coordinación y articulación central de la política" muestra un avance "apreciable" con un 68% de las condiciones cumplidas. Los aspectos de "definición de responsabilidades sectoriales" (25%) presentan un nivel de avance "incipiente"; mientras que los aspectos relacionados con las "evidencias de progreso en la implementación" y "control, rendición de cuentas y participación" (5% y 0% respectivamente) se encuentran todavía en un nivel de avance "bajo" de acuerdo con la clasificación del iGOPP. (Ver Tabla 8, Gráfico 11)

**Tabla 8 – Protección Financiera por Fases de la Política Pública. Bolivia (2014)**

| | | |
|---|---|---|
| **1** | Coordinación y articulación central de la política | 67% |
| **2** | Definición de responsabilidades sectoriales | 25% |
| **3** | Definición de responsabilidades territoriales | 78% |
| **4** | Evidencias de progreso en la implementación | 5% |
| **5** | Control, rendición de cuentas y participación | 0% |

**Gráfico 11 – Protección Financiera por Fases de la Política Pública. Bolivia (2014)**




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

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

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

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

Esta fase de política pública muestra un grado de cumplimiento del 67% y está ubicada dentro del rango “apreciable”, de acuerdo con la clasificación del iGOPP.

Uno de los aspectos que introduce la Ley N° 602 de Gestión de Riesgos es el mandato al Ministerio de Defensa a constituir el Fideicomiso ¨Fondo para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias¨ –FORADE- con la finalidad de captar y administrar recursos para financiar la gestión de riesgo, el cual contempla en su diseño la atención de desastres[84]. Adicionalmente, la Ley en mención estipula el porcentaje anual de recursos a asignarse a dicho fondo, el cual corresponde a aportes anuales ordinarios del Tesoro General de la Nación del 0.15% del total del Presupuesto General de la Nación Consolidado[85]. Esto sin dudas constituye uno de los avances más importantes que introduce la Ley No. 602 en relación con la ya obsoleta Ley No. 2140 y su Decreto Modificatorio, en lo que respecta al FORADE.

Por otro lado, el iGOPP muestra que existen otros fondos de desarrollo habilitados para financiar actividades de manejo de desastres. La Ley del Dialogo Nacional 2000, Ley No. 2235, de julio de 2011, establece recursos para Programas Municipales de Infraestructura Productiva y Social, a través de los cuales se puede financiar la atención de desastres[86]. Con relación a la formulación de una estructura de retención y transferencia del riesgo de desastres, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” de julio de 2010, establece como competencia del nivel central del Estado "*Definir políticas y mecanismos de protección financiera para enfrentar contingencias y permitir la recuperación por desastres en el nivel nacional*". Adicionalmente, la Ley 602 de Gestión de Riesgos estipula, dentro de las atribuciones de las instituciones Públicas del nivel Central del Estado, "Proponer y promover mecanismos de transferencia de riesgos, tales como seguros y otros, orientados a minimizar los efectos de las eventuales pérdidas en los sectores productivos, agrícola, pecuario, forestal, vivienda y otros".[87]

El iGOPP también pone en evidencia la falta de normatividad que regule las provisiones técnicas del sector asegurador, en el sentido de establecer 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[88].

[84] Ver indicador PF-1A-1
[85] Ver indicador PF-1A-2
[86] Ver indicador PF-1A-6
[87] Ver indicador PF-1A-3
[88] Ver indicadores PF-1A-4 y PF-1A-5

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

La Ley de Administración y Control Gubernamentales, Ley 1178 de julio de 1990, estipula que el Sistema de Administración de Bienes y Servicios debe considerar como precepto la salvaguarda de los activos[89]. Por otro lado, el iGOPP encontró que aun cuando la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” de julio de 2010, establece como competencia del nivel central del estado la definición de políticas y mecanismos de protección financiera, no asigna dicha responsabilidad en la figura del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Asimismo, aun cuando la Ley 602 de Gestión de Riesgos estipula como atribución de las instituciones públicas del nivel central del Estado ''Proponer y promover mecanismos de transferencia de riesgos, tales como seguros y otros, orientados a minimizar los efectos de las eventuales pérdidas en los sectores productivos, agrícola, pecuario, forestal, vivienda y otros'', tampoco asigna dicha responsabilidad en la figura del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas[90].

El iGOPP también permitió revelar la ausencia de normatividad que establezca la responsabilidad fiscal del estado frente al riesgo de desastres y la ausencia de normatividad sobre incentivos para el aseguramiento de la vivienda de los privados por riesgo de desastres[91].

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

De todas las fases de política pública para relacionadas con el componente de PF, ésta es la que muestra mayor grado de cumplimiento (78%). El iGOPP identificó en la Ley de Administración y Control Gubernamentales, Ley 1178 de julio de 1990, el mandato que establece que las entidades territoriales deben salvaguardar sus activos públicos (esta es la misma normatividad que obliga a los distintos sectores) [92]. Cabe destacar que la misma Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” de julio de 2010 que estipula competencias a nivel central sobre temas de protección financiera, también establece esas competencias a nivel de gobiernos departamentales y gobiernos municipales. Asimismo, la Ley 602, Ley de Gestión de Riesgos de noviembre 14 de 2014, estipula que las entidades territoriales autónomas en el marco de sus competencias emitirán normas, entre otros, para la transferencia de riesgos[93].

[89] Ver indicador PF-1B-3
[90] Ver indicador PF-1B-2
[91] Ver indicador PF-1B-1 y PF-1B-4
[92] Ver indicador PF-1C-2
[93] Ver indicador PF-1C-1

Por otro lado, el iGOPP permitió verificar que el Gobierno Autónomo Municipal de la Paz cuenta con el Fondo de Atención Inmediata de Emergencias y/o Desastres para financiar actividades de manejo de desastres[94]. La Ley que crea dicho fondo (Ley Municipal Autónoma de Gestión Integral de Riesgos de Desastres, Ley Municipal Autonómica No 005/2010, se diciembre de 2010), la cual aún no ha sido reglamentada, no estipula la capacidad de acumulación de recursos en el tiempo ni la asignación anual de recursos soportada 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[95].

## 2. Implementación de la política

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

En relación con los instrumentos de retención del riesgo, el país cuenta con el FORADE para financiar actividades de manejo de desastres, el cual tiene la capacidad de acumulación de recursos en el tiempo, dado que su administración se efectuará por contrato de administración con un fiduciario[96]. No obstante, no cuenta con una regla optima de acumulación; de acuerdo con el Marco Institucional del FORADE, este debe "*Establecer los cálculos y parámetros de disponibilidad de recursos financieros, recomendando al CONARADE esquemas para la asignación de los mismos, destinados a la reducción de riesgos y atención de desastres y/o emergencias*" [97]. De otra parte, el país no cuenta actualmente con préstamos contingentes para emergencias por desastres naturales, aun cuando los ha tenido con la Corporación Andina de Fomento (CAF). [98]. Cabe mencionar que al momento del levantamiento del iGOPP el país estaba evaluando este tipo de instrumentos financieros.

Respecto de instrumentos de transferencia del riesgo, aun cuando es obligatorio el aseguramiento de activos públicos, no se encontró evidencia de la existencia de estándares para el aseguramiento de activos públicos, ni de concesiones, ni de directrices al respecto para las entidades territoriales[99]. Cabe mencionar que en virtud de lo estipulado en la Ley Marco de

[94] Ver indicador PF-1C-3
[95] Ver indicador PF-1C-4 y PF-1C-5
[96] Ver indicadores PF-2-8 y PF-2-9
[97] Ver indicador PF-2-10
[98] Ver indicador PF-2-11
[99] Ver indicadores PF-2-4, PF-2-5 y PF-2-7

Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas no puede emitir directrices al respecto.

A nivel territorial, el iGOPP permitió verificar que, no obstante, el Gobierno Autónomo Municipal de la Paz cuenta con el Fondo de Atención Inmediata de Emergencias y/o Desastres, el mismo no cuenta aún con otros instrumentos que permitan a la municipalidad contar con una estrategia de protección financiera[100]. Por lado, no se encontró evidencia de instrumentos de transferencia del riesgo de desastres para un portafolio de bienes de responsabilidad de este municipio[101].

El iGOPP no encontró evidencia de la existencia de instrumentos financieros ex ante para incentivar la reactivación económica en áreas afectadas por desastres, para ningún sector (incluyendo al sector agrícola)[102]. Actualmente, ante la ocurrencia de desastres se emite el Plan Patujú de Recuperación y Prevención, el cual puede tener componentes de recuperación, los cuales no han sido creados de manera ex-ante.

De otra parte, el iGOPP evidencia la ausencia de una estructura de protección financiera para el sector agrícola[103]. No obstante, se espera tener avances en el tema en el corto y mediano plazo. La Nueva Constitución Política del Estado prevé la creación del seguro agrario. De manera consecuente, la Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, Ley 144, de junio de 2011, crea el Seguro Agrario Universal “Pachamama y el Instituto del Seguro Agrario – INSA, el cual es la instancia operativa y normativa del Seguro Agrario Universal “Pachamama”.

El seguro agropecuario está siendo implementado a través del proyecto piloto "Seguro Agrario para municipios con mayores niveles de pobreza extrema (SAMEP)”. Actualmente dicho proyecto se está desarrollando mediante la oferta de seguro catastrófico para pequeños productores. A corto plazo, se tiene previsto desarrollar un seguro comercial para maíz y quinua. Adicionalmente, a la fecha hay estudios para evaluar la implementación de un seguro paramétrico en Cochabamba, donde la primera capa sería asumida por las aseguradoras, la segunda capa sería asumida por el Estado y la tercera capa sería asumida por los reaseguradores.

[100] Ver indicador PF-2-1
[101] Ver indicador PF-2-12
[102] Ver indicador PF-2-14
[103] Ver indicador PF-2-15

Respecto de estudios de dimensionamiento de riesgos, el BID en 2014 realizó el estudio "Evaluación Probabilista de Riesgo de Bolivia, Guatemala, Jamaica y Perú", el cual incluye el dimensionamiento de las necesidades de recursos para cubrir Pérdidas Máximas Probables (PMP) por eventos catastróficos para diferentes periodos de retorno. No obstante, el país no se ha empoderado de estos estudios[104]. De otra parte, el país no cuenta con estudios para dimensionar recursos para cubrir anualmente los procesos de respuesta, rehabilitación y reconstrucción ocasionados por eventos menores y frecuentes[105].

## 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[106]; ningún indicador ha sido cumplido.

[104] Ver indicador PF-2-2
[105] Ver indicador PF-2-3
[106] Ver indicadores PF-3-1 a PF-3-3

# IV. Conclusiones

A continuación, se puntualizan algunos elementos salientes que arroja el análisis de los resultados del iGOPP para Bolivia:

1. Bolivia aprobó en octubre de 2014 la Ley No. 602, Ley de Gestión de Riesgos, que introduce algunas mejoras normativas a la Ley 2140 de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias aprobada en 2000, y refuerza un marco normativo moderno que promueve la gestión integral de riesgo de desastres como aspecto transversal a todas las políticas públicas y en todos los niveles de gestión territorial, con dos ministerios claves en la orientación y coordinación de las políticas, que son el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Planificación y Desarrollo Sostenible

2. Se destaca en la normatividad de GRD la articulación explícita con el Sistema Nacional de Planificación con que cuenta el Estado Plurinacional de Bolivia, que garantiza que los procesos de la gestión del riesgo estén integrados en todos sus aspectos con todos los instrumentos de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial. De la misma manera, se destaca la inclusión de objetivos de reducción de riesgo y adaptación al cambio climático en horizontes de planificación de mediano y largo plazo, como la Agenda Patriótica 2025.

3. Una condición importante que incorpora la normatividad nacional de GRD es la responsabilidad de los sectores en relación con la evaluación del riesgo de desastres, al igual que la responsabilidad de las unidades de gestión territorial de la evaluación del riesgo en sus respectivos territorios, las que se ven reforzadas con a través de los mandatos de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”. De la misma manera, se destaca el establecimiento de la obligatoriedad de la zonificación de amenazas en ciudades es abordado por la normativa de GRD y elaborado en mayor detalle en la Ley 247 de Regularización del Derecho Propietario sobre Bienes Inmuebles Urbanos Destinados a Vivienda.

4. La Ley No. 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, promulgada el 15 de octubre de 2012, sienta las bases para la articulación de competencias entre reducción del riesgo y adaptación al cambio climático a través del Sistema de Planificación Integral del Estado y de los mandatos diferenciados de las entidades autónomas territoriales. Este marco legal también se proyecta en la integración de objetivos de reducción de riesgo de desastres en la

gestión ambiental y en la definición de estas responsabilidades en su marco normativo. No obstante, además del progreso en mostrado en el ámbito de la gestión ambiental, solo el sector agrícola y el sector de transporte identifican la responsabilidad de reducción el riesgo en el ámbito de sus competencias, existiendo un vacío en otros sectores importantes como salud, educación y vivienda, entre otros.

5. El iGOPP no pudo verificar la existencia de una serie de condiciones importantes para la gestión correctiva y prospectiva del riesgo en Bolivia. Uno de estos vacíos se relaciona con la falta de códigos de seguridad de carácter nacional para el diseño sismo resistente o especificaciones técnicas especiales para edificaciones esenciales ni normatividad para reducir la vulnerabilidad de esta infraestructura. Cabe mencionar que el Reglamento Boliviano de Construcción de Edificación en General contiene especificaciones relevantes pero el mismo está en consulta desde 2003 y a la fecha no se verifica su adopción formal. El iGOPP también revela que Bolivia no cuenta con normatividad que obligue en forma explícita a incorporar el análisis de riesgo de desastres en las diferentes fases del ciclo del proyecto de inversión pública, no obstante, la recientemente aprobada Ley No. 602 de Gestión de Riesgos sienta las bases para que estos aspectos se aborden en forma más explícita en la reglamentación de la Ley, fortaleciendo de esta manera la gestión prospectiva del riesgo en Bolivia.

6. El marco normativo de GRD identifica y establece definiciones y responsabilidades claras sobre la organización interinstitucional para los procesos de preparativos y respuesta centradas en el rol del Ministerio de Defensa, a través del VIDECI, y articulados con los mandatos a nivel territoriales, que se complementan con lo establecido en la Ley Marco No. 031 de Descentralización y Autonomías Territoriales Andrés Ibáñez. No obstante, no se ha generado normatividad que identifique la responsabilidad de la formulación de planes de emergencia o contingencia en los diferentes sectores o ministerios, y este vacío también se proyecta en los marcos normativos sectoriales, donde el iGOPP no logró localizar evidencia en casi todos los sectores analizados por el iGOPP, con algunas excepciones donde se destaca el marco normativo del sector agrícola, que ha sido actualizado recientemente y refleja mandatos del marco normativo de GRD y de la Ley Marco No. 031 en los temas de GRD.

7. En cuanto a la planificación de la recuperación post-desastre, la Ley No. 602 de Gestión de Riesgos, junto con la Ley Marco 031 de Descentralización y Autonomías Territoriales, brindan un primer marco de responsabilidades del Estado frente al proceso de recuperación post-desastre,

tanto a nivel del SISRADE en general, como a nivel de los municipios y los departamentos. No obstante, gran parte de las condiciones normativas sectoriales, territoriales, de asignación de recursos y aspectos de la implementación y evaluación de la política para este proceso de planificación de la recuperación post-desastre todavía requieren ser abordados por el país.

8. Es importante destacar que, no obstante, los valores arrojados por el iGOPP en términos del progreso en la implementación de la política para todos los componentes de la GRD son notoriamente bajos, la falta de un mecanismo que permita identificar a nivel del presupuesto la asignación de recursos a los distintos procesos de la GRD ha limitado fuertemente las posibilidades de valorar la implementación de los procesos de gestión del riesgo a nivel sectorial. Esto no significa que no se estén realizando avances en este sentido, sino que no han podido ser evidenciados por el iGOPP.

9. Bolivia cuenta con un marco legal que mandata el desarrollo de una estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres a nivel nacional, departamental y municipal. A nivel nacional, existen bases normativas que soportan el desarrollo de instrumentos de retención y transferencia del riesgo, tales como la existencia del FORADE para financiar actividades de manejo de desastres y la obligatoriedad del aseguramiento de activos públicos. Con relación al FORADE, con la aprobación de la Ley No. 602 de Gestión de Riesgos se amplia y fortalece su alcance como mecanismo financiero para la GRD en Bolivia. En ese sentido, con su implementación se esperan avances como instrumento de retención del riesgo en el corto y mediano plazo. A nivel del municipio capital, también existen mandatos que soportan el desarrollo de instrumentos de retención y transferencia del riesgo. Dentro de este contexto, la municipalidad creó el Fondo de Atención Inmediata de Emergencias y/o Desastres, el cual está siendo reglamentado. Así mismo, existe la obligatoriedad de asegurar los activos públicos. Cabe mencionar que el país está implementando varios instrumentos de protección financiera para el sector agrícola, por lo cual se espera que, a corto y mediano plazo, el país cuente con una sólida estrategia financiera ante desastres para un sector relevante para su economía.

10. En términos de control y evaluación de política, Bolivia lleva varios años generando disposiciones legales y marcos de política para la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción, que son aplicables para el ámbito de la GRD. De la misma manera, los lineamientos para los procesos de formulación de los planes de reducción de riesgo y atención de emergencias a nivel de las entidades territoriales brindan un marco de condiciones favorables

para la existencia y desarrollo de mecanismos de participación y de información a la ciudadanía en general, en un contexto en que los procesos participativos y de rendición de cuentas a nivel comunitario están fuertemente impulsados en el actual marco jurídico de Bolivia. No obstante, estos progresos, el iGOPP revela que la gestión de riesgo de desastres no ha sido objeto de evaluación por parte de los entes de control. Aquí cabe destacar también que en Bolivia la rendición de cuentas también asume formas no tradicionales, asociadas a las estructuras de gobernanza de los pueblos originarios, que constituyen un segmento importante del país.

## V. Recomendaciones de reforma política

| **Componente de la GRD** | **Corto Plazo (1 a 4 años)** | **Mediano Plazo (4-8 años)** | **Largo Plazo (+ de 8 años)** |
|---|---|---|---|
| *a. Marco general de la GRD (MG)* | | | |
| Se recomienda proceder con la reglamentación de la Ley No. 602 de Gestión de Riesgos en los plazos establecidos, considerando en su formulación la inclusión de algunas condiciones relevantes que se plantean las recomendaciones listadas más abajo. | X | | |
| Se recomienda diseñar e implementar una herramienta que permita identificar las asignaciones presupuestarias que se relacionan con programas en gestión del riesgo de desastres y con actividades de adaptación al cambio climático. | X | | |
| Fortalecer los procesos nacionales de control, en particular el involucramiento y participación de la Contraloría General de la República en procesos de evaluación de la aplicación de la normatividad existente sobre gestión de riesgo de desastres. | X | | |

| Componente de la GRD | Corto Plazo (1 a 4 años) | Mediano Plazo (4-8 años) | Largo Plazo (+ de 8 años) |
|---|---|---|---|
| *b. Identificación del riesgo (IR)* | | | |
| Se recomienda reforzar en la reglamentación de la Ley de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias la responsabilidad de los sectores y de las empresas prestadoras de servicios públicos de realizar el análisis del riesgo de desastres en el ámbito de sus operaciones. | X | | |
| Se recomienda incluir adecuaciones normativas que establezcan el enfoque probabilista en los estudios de amenazas naturales (por ejemplo, en el proceso de reglamentación de la nueva Ley para Reducción de Riesgo y Atención de Desastres) | X | | |
| Se recomienda promover el análisis de riesgo dentro del ámbito de las competencias de los siguientes sectores: salud, vivienda, educación, turismo, agua y saneamiento, telecomunicaciones y energía. | | X | |
| Se recomienda que los sectores asignen recursos a actividades de identificación del riesgo de desastres | X | X | |

| Componente de la GRD | Corto Plazo (1 a 4 años) | Mediano Plazo (4-8 años) | Largo Plazo (+ de 8 años) |
|---|---|---|---|
| *c. Reducción de riesgos (RR)* | | | |
| Se recomienda formalizar la adopción del Reglamento Boliviano de Construcción de Edificación en General Capítulo II. Restricciones de las Construcciones y promover la aplicación en forma coordinada con las entidades territoriales de las disposiciones sobre restricciones relacionadas con áreas de riesgo. | | X | |
| En el contexto anterior, promover la formulación de una norma nacional de seguridad (código) para el diseño sismo resistente de edificaciones que sirva de referencia técnica para el desarrollo de las normas técnicas constructivas nacionales que deben ser aplicadas por parte de las entidades territoriales autónomas, y que sea de obligatorio cumplimiento para proyectos públicos y privados. | | X | |
| Promover en la inclusión en la reglamentación de la Ley No. 602 la inclusión de normatividad que obligue a las entidades públicas a reducir la vulnerabilidad de edificaciones esenciales, indispensables o infraestructura crítica y 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. | X | | |
| Promover la inclusión en la reglamentación de la Ley No. 602 que se establezca de la responsabilidad de las empresas prestadoras de | X | | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| servicios públicos de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus operaciones. | | | |
| Se recomienda promover legislación y guías metodológicas que obliguen a considerar el análisis de riesgo de desastres en la fase de pre inversión y en las otras fases del proceso de inversiones públicas (la reglamentación de la Ley puede ser un espacio propicio para esta inclusión). | X | | |
| Se recomienda promover legislación que obligue a considerar estudios de cambio climático dentro de los requerimientos para aprobar inversiones públicas. | X | | |
| Se recomienda que los sectores asignen recursos a actividades de reducción del riesgo de desastres que puedan ser identificados a través de instrumentos presupuestales. | X | 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)* | | | |
| Se sugiere clarificar y definir bien los roles y responsabilidades de la coordinación de los preparativos para la respuesta a todos los niveles territoriales en la reglamentación de la Ley No. 602 de Gestión de Riesgos, armonizándolos con los lineamientos que se establecen en la nueva Ley de Bomberos y el nuevo Sistema de Seguridad Ciudadana | X | | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Se recomienda promover el desarrollo de normatividad que establezca responsabilidades en preparación y respuesta, como parte de la normativa sectorial de los sectores de ambiente, salud, educación, vivienda, turismo, telecomunicaciones y energía. | | X | |
| Se sugiere promover normatividad que establezca lineamientos para la coordinación de la asistencia internacional y ayuda mutua en caso de ocurrencia de desastres en el país y la adopción formal de un conjunto de estándares mínimos que establezcan claramente la base de procedimientos y requerimientos para la asistencia humanitaria y la respuesta a la población. | | X | |
| Se recomienda promover la inclusión en la reglamentación de la Ley No. 602 de Gestión de Riesgos la obligatoriedad de formular planes de emergencia y de continuidad de operaciones por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos del país. | X | | |
| Se recomienda que los sectores asignen recursos a actividades de preparación de respuesta que puedan ser identificados a través de instrumentos presupuestales y que desarrollen planes de contingencia sectoriales ante la ocurrencia de desastres. | X | | |
| Se recomienda realizar evaluaciones ex post sobre el desempeño del gobierno en la respuesta de emergencias/desastres mayores. | X | | |

| Componente de la GRD | Corto Plazo (1 a 4 años) | Mediano Plazo (4-8 años) | Largo Plazo (+ de 8 años) |
|---|---|---|---|
| *e. Planificación de la recuperación (RC)* | | | |
| Fortalecer los procesos de la recuperación post-desastre en la reglamentación de la nueva Ley No. 602 de Gestión de Riesgos, con la inclusión de los siguientes atributos: i) mandatar la formulación ex ante de planes de recuperación post desastre; ii) incluir en los planes de recuperación post-desastre objetivos explícitos de reducción de la vulnerabilidad preexistente; y (iii) definir la temporalidad de las diferentes fases del proceso de recuperación, en aspectos como el restablecimiento de los medios de vida y la reparación/reconstrucción de viviendas afectadas. | X | | |
| Premover adecuaciones normativas que contemplen la evaluación, revisión o actualización de planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial después de ocurrido un desastre en las unidades de gestión territorial afectadas (el proceso de formulación del Anteproyecto de la Ley del SPIE puede brindar un espacio estratégico para implementar esta recomendación). | X | | |
| Avanzar en la formulación de un marco nacional de planificación ex ante de la recuperación post-desastre. | X | 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)* | | | |
|---|---|---|---|
| Se recomienda diseñar y aprobar estándares para fortalecer el aseguramiento de los activos públicos y de las concesiones. | X | X | |
| Se recomienda realizar estudios de evaluación del riesgo de desastres que permitan dimensionar las necesidades del país en caso de una catástrofe y para los eventos recurrentes. | X | | |
| Se recomienda que la ciudad capital diseñe e implemente una estrategia financiera de gestión del riesgo de desastres. | X | | |
| Se recomienda generar incentivos para promover el aseguramiento de la vivienda de los privados. | | | X |