



Banco Interamericano de Desarrollo



Diálogo Regional de Política

**AVANCES EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL
Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA
DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Por

Omar Darío Cardona A.
Allan Michael Lavell T.
Elizabeth Mansilla M.
Álvaro Martín Moreno R.

Washington
Mayo – 2005

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	2
2. CAMBIOS EN LA GESTIÓN Y DEFINICIÓN DE CRITERIOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS AVANCES Y SU SOSTENIBILIDAD	6
3. ESTUDIOS DE CASO: ANÁLISIS DE LOS AVANCES Y RETROCESOS EN LOS PROCESOS DE GESTIÓN DE RIESGO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	24
4. AVANCES, LOGROS, PROBLEMAS Y RETROCESOS EN LA INSTITUCIONALIDAD, ESTRATEGIAS E IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO: UN ANÁLISIS GLOBAL	129
5. EL FINANCIAMIENTO DE LA GESTIÓN DEL RIESGO Y SU SOSTENIBILIDAD: UNA SÍNTESIS DE LOGROS Y DIFICULTADES	147
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	166
7. BIBLIOGRAFÍA	175

AVANCES EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Antecedentes

Las pérdidas humanas y materiales asociadas con desastres, tanto los grandes (de orden nacional o regional) como los medianos y menores (a nivel subnacional y local), tienden a aumentar año tras año en la región de América Latina y el Caribe. Las condiciones de riesgo que se perfilan para el futuro con cambios en la economía (globalización, corredores logísticos, etc.) y la sociedad (aumento en la exclusión y la pobreza urbana, migración laboral nacional e internacional, etc.) y cambios ambientales asociados, por ejemplo, con el cambio climático global (exacerbando la variabilidad climática) sugieren que debido a la ausencia de políticas claras y eficaces frente al problema e institucionalidades adecuadas y eficaces, las pérdidas podrían aumentar y extenderse territorial y socialmente en el futuro.

En el pasado, el tema del riesgo de los desastres y los desastres mismos continuamente ha sufrido cambios de concepción y de acción. Los grandes eventos de principios y mediados de la década de los años 70 inspiraron en países como Perú, Nicaragua y Guatemala la búsqueda de mejoras en la ayuda humanitaria y durante los años 80 el énfasis cambió para considerar más de cerca los preparativos para los desastres, como resultado de los eventos sísmico y volcánico que afectaron notablemente a México y Colombia. En este período varios países de la región crearon organismos cuyo objetivo fue la planeación de preparativos y la atención de emergencias. Inspirados por avances conceptuales desarrollados en los años 80 y 90, y el continuo aumento en las pérdidas humanas y económicas, con motivo de la celebración del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales- DIRDN- y a causa del impacto de otros grandes desastres en el mundo, se han realizado esfuerzos para transformar y hacer más integrales las estructuras y arreglos institucionales existentes para enfrentar el problema de los riesgos y los desastres, vinculándolo a los problemas de desarrollo, su sostenibilidad y su planificación y programación, buscando a la vez, mecanismos financieros que le den permanencia en el tiempo a la gestión del riesgo y los desastres.

Mediante este tipo de organizaciones se ha intentado vincular a múltiples instituciones en diferentes niveles territoriales de acuerdo con el ámbito de su competencia. Sin embargo, a pesar del depurado soporte cibernético organizacional de algunas de estas estructuras, problemas han surgido en relación con su sostenibilidad, capacidad de gestión, presupuesto y el direccionamiento de sus recursos financieros. En consecuencia, es necesaria una reflexión acerca de la manera como se puede desarrollar un sistema (estructura, organización) institucional efectivo, teniendo en cuenta las características específicas de los países e ir gradualmente logrando el objetivo de los ajustes estructurales relevantes para atender las demandas sociales, políticas y económicas existentes. De cualquier forma, la efectiva reducción del riesgo, la mejor atención de emergencias y la adecuada reconstrucción post-desastre no pueden prescindir de

estructuras institucionales e instrumentos funcionales y con un adecuado apoyo financiero. Después de casi quince años de cambios y de experiencias nuevas en la región es importante analizar las buenas prácticas institucionales y financieras, buscando discernir que hay de aplicación general o específica, con la intención de proponer ajustes para enfrentar las nuevas condiciones de riesgo. La opción de contar con estructuras gubernamentales, articuladas con intereses privados y de la sociedad civil, con grados importantes de participación y descentralización, desarrollados en el marco de una gobernabilidad funcional y de estrategias de desarrollo sostenible, es fundamental para la región. Identificadas las debilidades y los obstáculos, por una parte, y los logros y aciertos, por otra, es factible orientar los esfuerzos para incidir positivamente en el desarrollo de una política pública que contribuya al fortalecimiento e impulso de la gestión integral de riesgos en América Latina y el Caribe.

1.2 Objetivos del estudio

El propósito de este trabajo de investigación es analizar la forma en que los países de América Latina y El Caribe han avanzado en el propósito de implementar estrategias y acciones mejoradas de respuesta, prevención y mitigación (reducción de riesgo) y reconstrucción de desastres a través de la creación de estructuras institucionales nacionales y fuentes de financiación sostenibles. En particular sus objetivos específicos son:

- a) Analizar las nuevas orientaciones y cambios representativos que se han adoptado en los últimos diez años en los países seleccionados, en relación con los procesos de organización y fortalecimiento institucional y la acción para enfrentar el problema de los desastres;
- b) presentar una visión general y valorar los avances en la disponibilidad y uso sostenible de fondos para apoyar la gestión del riesgo de los desastre en los países seleccionados; y
- c) derivar conclusiones y recomendaciones para la región en general, en relación con las buenas prácticas identificadas de desarrollo institucional y su sostenibilidad financiera, y la forma como se podrían transferir o aplicar medidas específicas en los distintos países.

Esta síntesis regional no solamente tiene como objetivo identificar los avances estratégicos del desarrollo institucional y las experiencias o logros en el desarrollo de enfoques financieros y del manejo de recursos en varios países, para ver la posibilidad de impulsarlos en otros y tener una idea general del avance en el tema a nivel regional, sino también tiene como propósito ahondar en las causas y condiciones que facilitan que unas u otras estructuras institucionales sean más eficientes y efectivas. Se espera, por lo tanto, contribuir en la especificación no solamente de los logros, sus atributos y causas, sino también en los fracasos y sus móviles, con el fin de contribuir a identificar los factores que facilitarían el funcionamiento de una estructura articulada y eficaz, o sistema, que en conjunto sea más que la suma de sus partes, y contribuir a proponer estrategias claras de financiamiento de acuerdo con las diferencias fundamentales que existen entre los países desde la perspectiva económica, social y hasta política. También, reconocer áreas alternativas de apoyo por parte de actores nacionales e internacionales y reconocer las vulnerabilidades políticas, sociales y financieras a las cuales las estructuras organizacionales son susceptibles y así tener elementos para reducirlas en el futuro. Finalmente, ampliar las

perspectivas sobre la sostenibilidad financiera, buscando incorporar nociones de complementariedad y reciprocidad en las inversiones y la diferenciación entre la gestión correctiva y prospectiva del riesgo, y entre la mitigación, respuesta y reconstrucción.

1.3 Aspectos metodológicos

El método se organizó en función del muy limitado tiempo previsto para el estudio (65 días investigador total). El trabajo se realizó con base en trabajo de campo intensivo en cuatro países: El Salvador, Jamaica, Chile y Colombia. A la vez se analizaron con cierto detalle, pero con base en documentación secundaria y consultas a distancia los casos de México, Costa Rica, y Bolivia. Estos se seleccionaron por la existencia de estudios secundarios recientes sobre el tema y por conocimiento propio de los investigadores del proyecto. En la redacción final comparativa también se consideran otros países para los cuales información secundaria esta disponible, pero que no fue sujeto a un proceso sistemático de análisis.

Ahora bien, a pesar de esta especificación y el beneficio que se puede derivar de tener la oportunidad de estudio en profundidad y en situ, se debe expresar que la naturaleza del problema de investigación no se presta tan fácilmente a conclusiones derivadas de un limitado número de casos. Para que esto funcione habría que asumir que las buenas prácticas y avances en institucionalidades y financiamiento pueden encontrarse concentradas de alguna forma en los países seleccionados. Esto podría haber sido factible hace diez años cuando países como Colombia y uno que otro del Caribe se destacaron por los avances logrados en determinados aspectos en un medio tipificado en general por la tradición y la inercia. Sin embargo, hoy en día son muchos los países los que han intentado cambios y con diversos niveles relativos de éxito y estancamiento, dependiendo del aspecto considerado. El éxito y fracaso están condicionados por las características propias de los países lo cual introduce un factor de autonomía que a veces desafía la noción de promover la generalización y determinados modelos a seguir. Desde ahí que se planteó un método en que se toman como aspectos centrales de análisis y de redacción una serie de características que ayudan definir avance y buena práctica y sobre ellos se identificaron evidencias comparadas entre los países. En este sentido los países seleccionados para indagación en situ y mayor desarrollo empírico alimentaron el análisis de forma privilegiada, pero no lo definieron por completo.

Aunque los objetivos claramente apuntan a la identificación de avances y consolidación de la gestión de riesgos, el método de indagación necesariamente ha considerado y ha permitido también identificar debilidades y aquellos factores que frenan el avance o que, en contextos donde los avances se han realizado, estos no se han mantenido debido a cambios en las variables sociales, económicas y políticas nacionales. El avance y la consolidación en forma sostenible de algunos aspectos de la gestión de riesgos también requieren de un conocimiento acerca de los factores que obstaculizan o que se oponen al proceso.

1.4 Fuentes secundarias y publicaciones consideradas

Se contó con la literatura que sobre el tema se ha desarrollado en la región previamente, y particularmente, a la que se difundió debido a la relevancia que este aspecto tuvo durante el

DIRDN y la que ha promovido el BID y el Diálogo Regional de Política sobre desastres naturales. Esto incluyó las siguientes fuentes y publicaciones:

- Lavell A. y Franco, E. (eds.) Estado, Sociedad y la Gestión de los Desastres en América Latina. LA RED. 1996. (da una visión analítica de la situación en 1995 y de los procesos de cambio sufridos históricamente).
- Cardona, O. D. et al. Informes metodológicos y resultados del programa de Indicadores de Riesgo, BID-IDEA. (establece criterios diversos para el análisis del avance en los sub-indicadores del Índice de Gestión del Riesgos, IGR, sobre institucionalidad y financiamiento. Las bases de información creadas para establecer los indicadores son fuente importante de información básica).
- Freeman P. et al. Disaster Risk Management: National Systems for the Comprehensive Management of Disaster Risk and Financial Strategies for Natural Disaster Reconstruction. BID, 2003.
- Gestión del Riesgo de Desastre por Comunidades y Gobiernos Locales. Bollin, C. et al. 2004. BID.
- Informes por región y global del proyecto de PNUD, 2004, sobre el rol de PNUD en la creación y fortalecimiento de sistemas nacionales de gestión en América Latina y el Caribe durante los últimos 20 años (incluye información sobre la conformación de las estructuras institucionales, sus condicionantes, problemas y logros en general para Colombia, Nicaragua, Bolivia, Jamaica, Trinidad y Tobago y Barbados).
- Los informes y documentos generados a raíz de la participación de los miembros del equipo de consultores en la conformación o discusión de las estructuras institucionales en El Salvador, Dominicana, Colombia y con experiencias locales en Ecuador, Perú, Bolivia.
- Durán, R. 2002. Análisis de Estado de Situación de Sistemas Nacionales y Avances de Implementación del Marco Estratégico para la Reducción de las Vulnerabilidades y el Impacto de los Desastres. CEPREDENAC.
- Informes nacionales de países presentados a la Estrategia Intencional para la Reducción de los Desastres en ocasión de la celebración de la Conferencia Mundial en Kobe, 2005.

2. CAMBIOS EN LA GESTIÓN Y DEFINICIÓN DE CRITERIOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS AVANCES Y SU SOSTENIBILIDAD

El tema y la práctica en torno al problema de los desastres mal llamados “naturales” y los riesgos que los anteceden y anuncian ha sufrido varios cambios significativos de énfasis y paradigma a lo largo de los últimos 30 años. Este cambio o evolución hacía modelos interpretativos y de acción cada vez más integrales, holísticos y comprensivos, en que la atención se concentra no solamente en los preparativos o respuesta frente a los desastres sino también frente al problema de la reducción y control del riesgo en el marco del desarrollo y de su gestión, se ha acompañado por una creciente complejidad del tema, de su tratamiento institucional u organizacional, de las necesidades de coordinación y participación, y de sus formas de financiamiento. El concepto que se maneja sobre avances y consolidación institucional y financiera en aras del logro del objetivo primordial de la gestión, inevitablemente se modifica con los cambios en el paradigma y enfoque. Los parámetros para juzgar o evaluar cambian también, y para fines de la investigación deben ser explicitados a través de la construcción de un marco conceptual que facilite la indagación y sirva como su punto de articulación.

En el presente capítulo se presenta, primero, un resumen de los principales cambios sufridos en el tema y la gestión durante los últimos treinta años en particular, caracterizando paradigmáticamente los distintos modelos surgidos e identificando las medidas del éxito logrado en su desempeño. Segundo, y de interés más directo para los propósitos de la indagación, con base en los estudios e investigación ya realizada, se identifican cuáles son los parámetros, indicadores o criterios que permitan hablar de avances en la gestión institucional y financiera bajo la concepción más aceptada y reciente sobre el tema. Por supuesto, estos mismos indicadores pueden mostrar en sus resultados la falta de avance o incluso retrocesos. Y con este tema en particular es necesario estar atentos a estos fracasos y estancamientos que, tal vez, son igual de comunes si no más que los anhelados avances mencionados. Los parámetros o indicadores identificados, además de hipótesis sobre los factores que los condicionan y del éxito en su logro, ofrecen la base comparativa para el análisis que se presenta en los capítulos subsiguientes sobre el desempeño de la gestión durante los últimos diez años, en particular.

Este enfoque se fundamenta en particular en los aportes encontrados en los volúmenes sustantivos metodológicos y empíricos del estudio de indicadores de riesgo promovido por el BID y el Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la Universidad Nacional de Colombia (Cardona et al, 2005), el estudio de los cambios históricos en la intervención sintetizado en el libro *Estado, Sociedad y Gestión de los Desastres en América Latina* publicado por LA RED en 1996 (Lavell y Franco, 1996), el estudio editado por John Twigg en 2004 dentro de una serie de “Buenas Prácticas” sobre *Disaster Risk Reduction*, y el libro de Ben Wisner et al, *At Risk*, publicado en segunda edición en 2003. Adicionalmente, se ha hecho una revisión y se han incorporado criterios que derivan de las mismas publicaciones del BID sobre el tema; elaboradas en el marco del Diálogo Regional sobre Desastres, en particular sobre los trabajos sobre sistemas nacionales elaborado por Freeman et al (2002) y Bolin et al (2004).

2.1 La evolución del tema: Cambios de paradigma y estructura - 1970 a 2005.

Hoy en día, un número importante de observadores y analistas, en el tema de los desastres y riesgos, reconocen la existencia de un concepto o paradigma de intervención basado en una visión más integral y holística que en el inmediato pasado (los últimos 30 años). Esta integralidad, cuya existencia muchas veces es más aparente y teórica, discursiva y propagandística que real, reconoce que el desastre es, esencialmente, un proceso: el producto de la existencia de unas condiciones de riesgo previas en la sociedad. Desde esta perspectiva el desastre se constituye en una situación objetiva cuando el riesgo se materializa, como resultado de la ocurrencia de los fenómenos peligrosos en un contexto de evolución y cambio constante en las condiciones de riesgo de la sociedad. Así, la noción y práctica de la gestión integral del riesgo se remite entonces a un conjunto de procesos, políticas, estrategias, programas, proyectos e instrumentos cuyo objetivo final es la reducción y control de los factores de riesgo en la sociedad. Como tal, esto implica la articulación institucional y organizacional con el propósito de lograr un conjunto diferenciado –pero articulado y mutuamente condicionado– de objetivos y acciones que incluyen grosso modo: promover la mitigación y prevención del riesgo de desastre; la respuesta social en momentos o tiempos de emergencia y desastre; y, enfrentar los procesos de rehabilitación, reconstrucción y recuperación post-impacto necesarios.

Además de su naturaleza integral –cubriendo las distintas fases del desastre o del continuo del riesgo–, es también importante en la definición de este paradigma, la estrecha relación y proceso de reforzamiento mutuo que deben existir entre la gestión integral del riesgo y la gestión del desarrollo sostenible (en sus dimensiones sectoriales, territoriales, ambientales, urbanas, etc.). En este sentido, una de las bases conceptuales más destacadas de este paradigma es que el riesgo y los desastres son esencialmente un derivado de procesos fallidos de desarrollo y como tal no puede haber una gestión eficaz, ni correctiva ni prospectiva, si no hay relación estrecha entre la gestión del desarrollo y la gestión del riesgo.

Ahora bien, desde el punto de vista teórico de la cibernética organizacional¹ para que una organización interinstitucional sea realmente un *Sistema* es necesario que su estructura corresponda a una red de entidades que sean interdependientes para efectos del objetivo (la gestión del riesgo), pero que conserven su autonomía en relación con sus competencias y responsabilidades individuales sectoriales y territoriales. Sus actividades y resultados deben ser sinérgicos, es decir que en conjunto sean más que la suma de las acciones separadas de cada una de las entidades. Los niveles subnacionales deben ser réplicas o versiones de la organización nacional, y que actúen en forma integrada, con el fin de garantizar flujos de información coherentes y la ejecución de programas y proyectos de abajo hacia arriba o viceversa entre los niveles territoriales y en forma transversal (sectorial) entre los componentes de cada nivel, siendo éstos entes gubernamentales, del sector privado u organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, en cada nivel territorial deben estar presentes las cinco funciones –decisión, planeación, control, coordinación y ejecución–² que predica Stafford Beer en su Modelo del Sistema Viable (Jackson, 1990).

¹ Aplicación de la cibernética a la administración.

² El Modelo del Sistema Viable (VSM, por sus siglas en inglés: Viable System Model)

No obstante que lo anterior se puede dar dependiendo de las circunstancias históricas y de democratización de cada país, en general han consenso que es deseable contar con una estructura sistémica conformada por entidades del sector público y privado relacionadas con el tema, las cuales lleven a cabo en forma organizada y descentralizada, a través de comités en las diferentes entidades territoriales, las actividades de la gestión del riesgo no solamente desde el punto de vista operativo sino también técnico, científico, de planificación y protección financiera de acuerdo con su competencia. Es decir, que en el proceso y evolución de la organización se busca poner en funcionamiento un sistema interinstitucional para la gestión de riesgos en que todas las instituciones tengan definidas sus funciones y responsabilidades a nivel nacional y subnacional; situación que, en la región, en el mejor de los casos se ha logrado en algunos casos de manera muy imperfecta. Por esta razón, es importante señalar que no todas las estructuras organizacionales son sistemas en el sentido teórico de la palabra aun cuando se les denomine de esa manera.

En conclusión, el paradigma integral referido y la estructura institucional, requieren para su operatividad y eficacia un conjunto de condiciones propias del entorno político, económico, social y cultural en el que funcionan. Estos criterios, tanto de funcionalidad como de condicionalidad, se presentan más adelante, por constituir los parámetros o facetas que ofrecen la base para el análisis de efectividad y eficiencia en el logro de la gestión integral, y representan el objetivo fundamental de la presente investigación. Sin embargo, antes de entrar a esta definición, y para poder entender a cabalidad cómo se ha llegado a la presente definición del tema, pero también para poder comprender los tropiezos y las trabas históricas que existen en términos de la concreción de un paradigma nuevo, se presenta, brevemente, un análisis de la evolución de la temática durante los últimos 35 años, con el propósito de considerar las bases conceptuales del quehacer en sus distintos momentos, los tipos de estructura institucional y los procesos financieros existentes, los parámetros con los cuales se juzga el éxito o fracaso, y los elementos de esas organizaciones anteriores que aún subsisten hoy en día y que de alguna forma condicionan el avance en la concreción de una institucionalidad y organización eficaz y apropiada para el tema en la actualidad.

2.1.1 Respuesta humanitaria y enfoque hacia la amenaza natural

Aun cuando es difícil ser preciso y tajante con periodos y fechas, el modelo de organización y acción que tipificó el tema de los desastres en América Latina y El Caribe hasta la primera mitad de la década de los setenta, puede denominarse de “respuesta y mitigación-prevención de amenazas”.

Esencialmente los desastres se consideraban producto de eventos extremos de la naturaleza. La noción de “desastre natural” captaba el entendimiento de que desastre y evento extremo eran la misma cosa y –aunque pudiera parecer exagerado en pleno siglo XXI- las interpretaciones de los desastres tampoco escapaban a una explicación fatalista o religiosa en las que nociones sobre Dios y el castigo divino estaban implícita o explícitamente presentes con bastante frecuencia. Desde la perspectiva de la intervención en aras de mitigar el impacto de los desastres, las áreas de acción e intervención se concentraban en los esfuerzos para mejorar la predicción y el pronóstico; en la mitigación de los eventos físicos en sí, con mayor atención a las inundaciones y deslizamientos y con un predominio casi absoluto de las soluciones estructurales a pesar de los

argumentos a favor de soluciones más integrales propuestas por visionarios tales como Gilbert White en los Estados Unidos, desde la década de los treinta; en la elaboración e implementación de mecanismos de ingeniería civil que garantizaban construcciones más resistentes a fenómenos tales como los terremotos y huracanes; y, finalmente, en la organización e implementación de la respuesta humanitaria. El riesgo, en la medida en que se introducía como concepto de fondo en el tema, se restringía en términos de su entendimiento a las nociones de la amenaza natural y soluciones de carácter ingenieril. Por tanto, riesgo, en el tema de los desastres, era el de la amenaza matizado por la resistencia de las edificaciones e infraestructura.

Desde la perspectiva de la intervención, la organización y la institucionalización, así como las estrategias e instrumentos que la acompañaran, esta visión tuvo serias implicaciones y repercusiones, cuyos efectos aún se sienten hoy en día en la organización e instrumentación de la política. Entre los rasgos más sobresalientes e importantes de esta visión se cuentan los siguientes, identificados en varios textos elaborados sobre la materia (ver Lavell y Franco, 1996; Lavell, 2004):

- La importancia técnica-científica dada a las ciencias de la tierra en términos de conocimiento de procesos y los esfuerzos para mejorar el pronóstico. El tema de los desastres visto desde una perspectiva científica es casi de exclusiva responsabilidad de ciencias tales como la meteorología, la hidrología, la geología y la sismología..
- La prevención y mitigación, predominantemente de tipo estructural, da ascendencia a la ingeniería civil como ciencia de la reducción del riesgo de desastre. La prevención y mitigación de este tipo en ese momento presenta pocas opciones de sistematización y formulación estratégica.
- La respuesta humanitaria o de emergencia es manejada desde el gobierno, predominantemente por las Defensas Civiles de la región, de origen o control militar en casi todos los países. Originalmente creadas a la luz de las dictaduras militares presentes en el continente y la represión de las luchas internas en los países –producto de la oposición este-oeste y la Guerra Fría– el rol de guardián de la seguridad en casos de desastre fue asumido con naturalidad por estas organizaciones. Fundadas muchas entre la segunda mitad de la década de los sesenta y los setenta, estos organismos de gobierno complementaron a la Cruz Roja a nivel nacional e internacional, que tenían un papel protagónico en el tema desde su creación en el siglo XIX. Asimismo, una característica más es que muchas de las leyes y decretos que dan lugar a la creación de dichos organismos en los distintos países, estuvieron inspirados por el impacto de grandes desastres como los asociados con Francelia en Guatemala a finales de los años 60, el huracán Fifi en 1974 en Honduras, el terremoto de Perú en 1970 y de Managua en 1972.
- La respuesta ante desastres esencialmente se concibe como una relación entre organizaciones e “individuos especializados” y “víctimas”. Participación, descentralización, subsidiariedad y otros preceptos tan importantes hoy en día, no existían en grado alguno. El desastre retrasaba el desarrollo pero no era considerado una extensión y manifestación de ese estilo de desarrollo; en consecuencia, el tema y su tratamiento eran independientes y tenía su propia

conformación y autonomía como área de intervención social. Se fortaleció, entonces, la idea de la respuesta y la atención como solución única al problema; y la necesidad del mejoramiento en la capacidad de respuesta de los organismos gubernamentales se refrenda con la ocurrencia de nuevos grandes desastres y con la incapacidad mostrada en la práctica por las instituciones responsables.

- Poca consideración y menos previsión se daba al tema del financiamiento. Los fondos para emergencias surgían en el momento de la necesidad y la contribución de gobiernos extranjeros, organismos internacionales y ONGs como la Cruz Roja, fueron la norma. Obras de mitigación estructural se realizaban eventualmente y con presupuestos asignados en el momento de la necesidad.

Desde la perspectiva de avances institucionales y financieros, hasta la primera mitad de los años setenta, estos solamente se pueden considerar en términos de la logística y organización para la respuesta, y el papel de los distintos grupos participantes; en general, bajo el mando de Defensa Civil y el sector militar.

Las respuestas a los desastres de Perú, Managua, Honduras y Guatemala en los primeros años de los setenta, mostraron lagunas enormes y problemas severos en la operatividad de la respuesta, lo que reveló que las leyes y decretos por sí mismos no transforman realidades. Además, en sociedades tradicionalmente centralizadas y excluyentes, producto de procesos de concentración del poder y conflictos internos, tanto la descentralización como la participación popular casi no aparecieron en la escena de la organización. Muchos de estos mismos problemas serían la causa o base sobre la cual desde 1976 en adelante, se buscaron mejoras y reformas que ampliarían las funciones y acciones en el tema. Esto se hizo atendiendo temas especializados como el estudio de las amenazas, la mitigación estructural y la respuesta bajo modalidades de comando y control, incorporando para ello a los actores sociales asociados con estos temas: científicos de la tierra, ingenieros, médicos y militares, en general.

2.1.2 Los avances en la respuesta logrados con el impulso de los preparativos: la versión simplificada de la reducción del riesgo

El impacto negativo y la falta de una respuesta medianamente adecuada a los grandes desastres de los primeros años setenta, sirvieron como aliciente para la transición y consolidación de un proceso de cambio en las prácticas existentes, pero sin que eso necesariamente representara una transformación significativa en los modelos institucionales para el tratamiento del problema. Es entonces a raíz de esos desastres que instituciones como la Organización Panamericana de la Salud-OPS- y la Oficina de Asistencia en Casos de Desastre en el Exterior- OFDA-AID- instauran sus programas de preparativos en desastres y de manejo de emergencias, respectivamente. Estos programas, con algunas modificaciones y cambios, continúan vigentes dentro del rubro de los llamados preparativos para los desastres y marcaron la gran diferencia entre los años 60-70 y la década de los 80.

Durante los años ochenta, se da un mayor auge en la participación de los científicos de la tierra, ya que durante esa década se crearon muchos nuevos centros de monitoreo e investigación sobre

amenazas, inspirados por los grandes eventos de los setenta y los primeros de los ochenta, incluyendo la predicción Brady en el Perú. Asimismo, es también durante esta década que los planes de emergencia, los Centros Operativos de Emergencia- COEs- y los sistemas de alerta temprana comienzan a ponerse de moda sin requerir ni propiciar cambios en la mayoría de los países desde una perspectiva institucional. Solamente en Colombia se suscitan cambios importantes de concepción con la creación de su Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres después del desastre del volcán Nevado del Ruiz; y en México después del terremoto de 1985 cuando grandes fallas en la respuesta gubernamental y el descontento generado entre la población por el control militar de la situación, permitieron la creación del Sistema Nacional de Protección Civil, bajo una denominación estrictamente de carácter civil y no militar. Con la excepción de estos dos cambios, y el de Colombia en particular, que se examina aquí con más detalle, el tema de la respuesta a emergencias siguió dominando con pocas incursiones en el área de la reducción del riesgo.

2.1.3 Hacia la creación de sistemas para la gestión integral del riesgo

Desde mediados de la década de los años 80, y dispersa en un período de 20 años, la tendencia principal en el tema de la intervención, en el problema de los desastres, ha sido a favor de visiones más integrales, tendientes a la formulación de políticas, estrategias e instrumentos de intervención signados por lo que hoy en día se conoce como la “gestión integral del riesgo”. En efecto, a diferencia del énfasis puesto en la respuesta y los preparativos que marcó el patrón de intervención anterior, en esta nueva modalidad la atención se centra en la prevención y mitigación del riesgo y en la reconstrucción sostenible; aunque esto no significa que los aspectos relacionados con la respuesta a emergencias bajen de perfil o su importancia.

Esta modalidad o paradigma de intervención, aumenta la complejidad y, en consecuencia, las exigencias para garantizar avances en las distintas facetas del problema, y se define reconociendo una serie de aspectos y condiciones generales importantes en su enfoque como proceso y práctica, a saber:

- El riesgo es una construcción social, derivado de las formas particulares en que el desarrollo se instrumenta; se expresa social y territorialmente y es el resultado de las formas en que las amenazas y vulnerabilidades interactúan mutuamente. En consecuencia, la gestión del riesgo debe ser vista como un derivado de la gestión del desarrollo y a la vez como un arma potente en el logro de la sostenibilidad. Además, por la relación estrecha que existe entre desarrollo (o no desarrollo) y riesgo, los esquemas de gestión exigen la participación activa de los actores públicos y privados, de la sociedad civil y las comunidades.
- El riesgo se expresa de formas diversas, en distintos momentos y está en un proceso permanente de cambio. El riesgo, como noción y realidad, existe en todo momento del llamado ciclo de los desastres, asumiendo formas y contenidos distintos y exigiendo intervenciones conducidas por actores distintos en cada momento. En este sentido, la gestión del riesgo es socialmente incluyente al no requerir de un solo tipo de actores para la intervención, sino de muchos y muy diversos actores que deben operar en las distintas etapas de su gestión; no importa que sea en la etapa de prevención o mitigación, en los preparativos,

la respuesta o la reconstrucción. La gestión del riesgo es transversal al llamado ciclo o secuencia de los desastres y opera más bien sobre un continuo o proceso permanente de riesgo.

- El riesgo es una condición latente que presagia condiciones de desastre en el futuro si no hay intervención a favor de su reducción o control. Hoy en día existen condiciones de riesgo ya plasmadas en el territorio y en la sociedad; a la vez, la sociedad creará nuevas condiciones de riesgo en el futuro si no hay conciencia e intervención para evitarlo. Por lo tanto, la gestión del riesgo muestra una doble definición programática. Primero, la intervención “correctiva o compensatoria” que versa sobre el riesgo ya existente y aboga en pro de su reducción o mitigación. Segundo, la intervención “prospectiva” para reducir las posibilidades de creación de nuevas condiciones de riesgo en el futuro, garantizando así mejores niveles de sostenibilidad del desarrollo.

La conformación de este paradigma de intervención se debe a numerosos factores y condiciones desplegados a lo largo de 30 años. En adelante, se analizan algunos de los factores más importantes que incidieron en la transición y en la definición teórica, si no siempre práctica, del modelo.

Entre 1970 y 1985 –ocasión de la destrucción de la ciudad de Armero por el flujo de escombros en Colombia–, el tema de los desastres se encontró alimentado por argumentos y tipos de análisis nunca antes considerados y que en esencia ofrecieron el comienzo del análisis de la vulnerabilidad como factor social de riesgo (ver los trabajos de Wisner, Westgate y O’Keefe, 1976; Hewitt, 1983 y otros en Europa; y Maskrey y Romero en Perú, 1984), una primera consideración de la relación entre desarrollo y desastres (ver Davis, 1979; Cuny, 1983) y la ampliación de la noción de la amenaza que incluía aspectos relacionados con la exposición y la vulnerabilidad estructural (ver Fournier d’Albe, 1979/1982; Cardona, 1985/1986), entre otros. No obstante, tanto en América Latina como en otras latitudes, estos avances en concepto y explicación no tuvieron mucha incidencia en la transformación de modelos y paradigmas por estar esencialmente restringidos al mundo académico.

El terremoto de Popayán en 1983, conduce en Colombia a nuevas experiencias con la reconstrucción de vivienda popular y en la mitigación del riesgo en las edificaciones reconstruidas en esta ciudad histórica. Posteriormente, en 1985 con la destrucción de Armero y la pérdida de más de 22,000 vidas humanas se reaviva la preocupación del país y se centra la atención en el tema de los preparativos, la alerta temprana, el aviso a la población y otros aspectos profundamente relacionados con las opciones no solamente de respuesta sino también de la prevención de desastres. Es en este país que gracias a la iniciativa de profesionales locales, el respaldo absoluto de la Presidencia de la República y el apoyo financiero del PNUD, comienza a perfilarse un nuevo enfoque de intervención y organización hacia los desastres que culminará con la conformación del primer sistema nacional de gestión de riesgos en América Latina, bajo un enfoque moderno de gestión, y la aprobación de la legislación pertinente entre 1988 y 1989. Con esto, además de la superación de las visiones asistencialistas anteriores, se da una transición entre los modelos institucionales convencionales hacia redes multi-institucionales dirigidas desde la esfera civil y en el cual la Defensa Civil es sólo una pieza más de la organización.

Esta nueva estructura fue producto no sólo de las circunstancias particulares que vivió el país a raíz del desastre de Armero por la erupción del Nevado del Ruiz en 1985, sino que también de alguna manera estuvo informado por los escritos sobre vulnerabilidad, desarrollo, exposición física y participación social que ya habían comenzado a producir profesionales colombianos tales como Cárdenas, Cardona y Wilches-Chaux; y quienes posteriormente tuvieron un importante rol no sólo en la creación de la nueva estructura, sino también en su conducción. Y es por esta afortunada combinación de coyuntura, circunstancias particulares de la historia, estructura del sistema político colombiano y el impulso de varios actores significativos, que se posibilita la creación de esta nueva organización interinstitucional *ad hoc*, orientada, primero, por la Oficina Nacional para Prevención y Atención de Desastres y después por la Dirección Nacional del mismo nombre como ente coordinador de este nuevo Sistema Nacional.

De una que otra manera, será esta experiencia y sus bases conceptuales las que informan o establecen la pauta –no sin contradicciones y conflictos– del proceso y dirección de cambio (o no cambio) en la organización e institucionalidad para el tema en América Latina durante los siguientes 15 años. El Caribe, por su parte, sigue su propia dinámica institucional, aún cuando los intereses en el tema podrían tener también alguna convergencia. Se tiene, entonces, que –entre otras facetas– el tema de la prevención y la mitigación, el vínculo entre desarrollo y riesgo y entre la problemática ambiental y el riesgo de desastre, el creciente interés en el riesgo y no solamente en el desastre, en procesos y no sólo en productos, se pusieron formalmente en el contexto institucional con la creación del Sistema en Colombia³.

A lo largo de los años estos temas y enfoques comenzaron a dominar el debate en la región y el movimiento a favor de la reestructuración del tema y su propia institucionalización. Aun cuando no es la intención analizar en detalle los factores que favorecieron el cambio, es necesario indicar que esto se dio con el impulso dado por el nuevo debate conceptual sobre el tema en América Latina y otras regiones, inspirado entre otras corrientes por el trabajo de LA RED desde 1992 en adelante⁴; la influencia –tal vez tardía– del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales de las Naciones Unidas; el apoyo dado al cambio de énfasis por parte de múltiples agencias internacionales comprometidas con el desarrollo y no solamente con el lado humanitario de la ecuación; pero, fundamentalmente, –y es importante decirlo– por el impacto generado por desastres cada vez más espectaculares ocurridos en todo el mundo, particularmente durante la segunda mitad de la década de los noventa y los primeros años del nuevo siglo.

La institucionalidad generada en la región entre 1989 y 2004, a pesar de apoyarse a nivel internacional cada vez más la idea de la reducción del riesgo en el marco de la gestión del desarrollo, adopta distintas modalidades organizativas y jerárquicas. Esto se debe a concepciones distintas en los diversos países, que se relacionan con factores económicos, sociales, políticos y culturales, pero también de forma muy importante a los antecedentes del tema en cada país y a

³ Es importante señalar que su concepción, a diferencia de otras estructuras que se autodenominan “sistemas”, obedeció a los preceptos teóricos del VSM propuesto por Beer. No obstante, en este caso es necesario indicar que en la implementación y causa de modificaciones posteriores, como se explica más adelante, se han presentado deficiencias y retrocesos que hacen que en la práctica el sistema colombiano haya perdido viabilidad desde la perspectiva del VSM.

⁴ ver www.desenredando.org

los actores dominantes y su disposición o no de ceder su lugar para permitir los cambios necesarios que requería el nuevo enfoque. Esencialmente y con muchas variaciones particulares, se pueden identificar seis distintos tipos de estructuras institucionales vigentes en la región de América Latina y El Caribe; a saber:

- Las organizaciones interinstitucionales (para la Prevención y Atención de Desastres), orientadas a tratar la gestión en forma integral y con un enfoque de sistémico, dirigidas por una institución coordinadora de tipo civil y de alta jerarquía en la estructura de gobierno. Este tipo de estructura incluye el caso colombiano en sus orígenes, con la existencia de la Dirección Nacional como ente coordinador y adscrita a la Presidencia de la República (enfoque que cambia después de 1991 cuando se adscribe al Ministerio del Interior) y el caso de Nicaragua, en el cual la coordinación la realiza una Secretaría Ejecutiva autónoma, cuyo titular tiene rango equivalente al de un Ministro.
- Las organizaciones interinstitucionales (para la Reducción de Riesgos y Respuesta a Desastres), con estructuras similares a las anteriores pero encabezadas y coordinadas por instituciones ya establecidas o recién creadas dentro de los Ministerios de Defensa. Este es el caso de Bolivia en donde la estructura está liderada por un Viceministerio de Defensa Civil y de Apoyo al Desarrollo Integral, creado al interior del Ministerio de Defensa y con un papel secundario asignado al Ministerio de Desarrollo Sostenible. Hoy en día, en Ecuador y Venezuela, como opción, se debate algo similar.
- Las organizaciones nacionales (de Defensa Civil), conducidas por órganos militares pero con intenciones de constituir sistemas de múltiples instituciones. En la actualidad, ejemplo de este tipo de estructura son los casos de Perú y Ecuador entre otros.
- Las organizaciones nacionales (de Protección Civil) que intentan igualmente la inter-institucionalidad y el esquema sistémico, coordinados por un organismo especialmente creado y adscrito al Ministerio de Gobierno o del Interior, como en el caso de México y Panamá. Estas estructuras difieren en su visión sobre la problemática del riesgo y los desastres de las estructuras de Colombia y Nicaragua, pero son muy similares en su organización y se distinguen por ser civiles en mando y orientación.
- Las comisiones nacionales (de Emergencias, de Contingencias o de Atención de Desastres), orientadas principalmente a los preparativos y la respuesta, que operan bajo control civil, concentrando la mayoría de las actividades en una sola institución rectora y funcional, y estableciendo relaciones de coordinación con otras instituciones independientes. Este es el caso en un gran número de las islas del Caribe anglófono, Costa Rica, Honduras, Guatemala y Chile.
- El esquema bi-céfalo, donde dos instituciones distintas asumen funciones segregadas entre la reducción del riesgo y el manejo de emergencias. Este es el caso en El Salvador con la existencia del Servicio Nacional de Estudios Territoriales adscrito al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, y el Comité Nacional de Emergencias adscrito al Ministerio de Defensa.

Cada una de estas modalidades –independientemente de que persiguen objetivos explícitos similares, incluyendo en mayor o menor medida la prevención, reducción o atención–, ha sido producto de las circunstancias particulares constitucionales, legales, conceptuales, históricas, ideológicas, etc., en los distintos países. También, como ya se comentó anteriormente, reflejan grados distintos de continuismo o ruptura con el pasado, y en el cual han jugado un papel importante los roles históricos asumidos y la concepción de quienes han “manejado” el tema (lo que también ha influido, obviamente, en la permanencia de los actores militares en determinados países). En efecto, el concepto de “avance en la gestión”, en la institucionalidad y el financiamiento, remite a consideraciones de una complejidad analítica vertida en entornos nacionales, regionales y locales diferenciados y, también, complejos. Por tanto, desde la perspectiva de los logros, avances en la consolidación de los objetivos de la gestión del riesgo y en la búsqueda de formas sostenibles de financiamiento, lo que ha influido de manera decisiva para el tipo de estructura existente, son los protagonistas presentes y los niveles de apoyo social y político que reciben.

Finalmente, es importante señalar que hay que diferenciar entre el concepto y la implementación. La concepción o diseño de una estructura para la gestión del riesgo puede estar bien o mal planteada según el contexto en que se propone y, por otra parte, puede ser factible de ser implementado o no según las restricciones y realidades sociales, culturales, políticas y burocráticas. Por esta razón, inevitablemente, en este estudio se hace referencia al concepto o diseño organizacional, aunque no es su principal objetivo, dado que éste puede influir en facilitar la integralidad de la gestión del riesgo, y por otra parte se analiza el nivel de implementación o desempeño de dicha gestión integral, y/o sus posibilidades de acuerdo con las circunstancias de cada país.

2.2 Criterios de avance y consolidación de la gestión del riesgo

Con referencia a este punto y reconociendo que el análisis de cambio y avance, de retroceso y estancamiento, requiere la identificación de una serie de parámetros o facetas con las cuales se pueda hacer una evaluación y comparación. Se presentan a continuación algunas de estas facetas que se han consignado en la literatura como necesarias en la instrumentación de buenas prácticas que promuevan la consolidación y avance del tema visto desde la perspectiva organizacional, institucional, instrumental y financiera.⁵ Ahora bien, aparte del marco general básico que aquí se presenta, se identifican los logros y las dificultades de los países en términos de identificación, reducción y transferencia de riesgos como acciones *ex ante* y el manejo de desastres, como acciones *ex post*, haciendo énfasis en la rehabilitación y reconstrucción interviniendo la vulnerabilidad. En cada análisis se intentó considerar las facetas o parámetros aquí propuestos. Sin embargo, esto no siempre fue posible, o fue posible en distintos grados de acuerdo con disponibilidad de información y tiempo de dedicación, lo cual explica los distintos niveles de

⁵ El rol que la experiencia colombiana tuvo a partir de 1989 y que sigue teniendo en el medio latinoamericano, significa que varias de los criterios se derivan de la definición de la experiencia del sistema concebido en ese país. Por otra parte, aquí se recurre en forma reiterada a las nociones presentes en el proyecto de construcción de indicadores de gestión de riesgo fomentado por el BID, además de ideas vertidas en el estudio de prácticas editado por John Twigg en 2004.

profundidad en el análisis presentado por caso de estudio. Otros problemas de método se explican en el transcurso de la redacción del estudio.

2.2.1 La institucionalidad y la organización

A nivel de los arreglos institucionales y formas de organización para la gestión del riesgo, se identificaron los siguientes parámetros o facetas como necesarios para fomentar y permitir el avance en sus múltiples prioridades y niveles:

- La promulgación de legislación, políticas nacionales, regionales y sectoriales, y estrategias que establecen la obligatoriedad de los esfuerzos de reducción de riesgo, considerada como un componente o factor de desarrollo. Significa que programas y estrategias nacionales relacionadas con la gestión ambiental, la reducción de la pobreza, la consecución de las Metas del Milenio de las Naciones Unidas, etc., consideran explícitamente el tema del riesgo y desastre. Significa un esfuerzo por reconocer que el riesgo se genera en el mismo proceso de desarrollo y que la sostenibilidad del desarrollo es imposible de considerar sin seguridad para el ambiente, las personas y el patrimonio individual y colectivo de la sociedad.
- La existencia de una idea clara sobre las diferencias conceptuales y prácticas, y el tipo de actores sociales que se requiere la intervención correctiva y prospectiva del riesgo, así como especificar claramente las estructuras o sistemas para enfrentar los retos de ambos tipos de intervención. Esta diferenciación entre lo correctivo –que opera en el medio de lo existente y es un acción de mitigación– y lo prospectivo –que constituye un acto de prevención de un futuro riesgo–, significa la incorporación y antagonismo de distintos actores sociales tradicionales y nuevos al tema del riesgo de desastres.
- Las relaciones interinstitucionales llevadas a cabo coordinadamente con referencia a distintas temáticas del riesgo, vistas sectorial y territorialmente. Para tales efectos hay que contar con instancias de coordinación legítimas, adscritas o no al organismo nacional de coordinación en el tema de riesgos y desastres. Las relaciones interinstitucionales deben considerar de cerca las formas para incentivar e involucrar al sector privado y a la sociedad civil.
- La transversalización del tema del riesgo en los niveles sectoriales y territoriales de planificación e intervención. Esto se ha intentado lograr creando unidades de gestión del riesgo. Sin embargo, existen dudas si en efecto este acercamiento va en contra de la transversalización por concentrar funciones en una sola unidad, en lugar de promulgar la reducción a través de la política y normatividad global.
- La participación de la sociedad civil, del sector privado y la amplia participación de las ONGs, preferentemente en coordinación con el gobierno.
- Las formas descentralizadas de gestión que implican no solamente prerrogativas y oportunidades para municipios, comunidades, distritos, etc., sino también la creación y articulación de mancomunidades de estas que permitan abordar el problema desde un nivel intermedio, regional o sub-nacional. La capacidad autónoma de municipios para asumir y

enfrentar el tema del riesgo, debe considerarse también paralelo al tema de la descentralización formal.

- La existencia de formas concretas de garantizar la participación social en la construcción de la conciencia sobre escenarios de riesgo en contextos multi amenaza, y la capacidad de arribar a niveles de resolución en escalas pequeñas. Esto incluye, el desarrollo de formas de transformación en la educación y en el currículum en los diversos niveles que trasciendan de las formas más operativas de respuesta para encarar el problema de los desastres, a considerar el riesgo en el entorno del desarrollo y el medio ambiente.
- La incorporación del diseño de estrategias y planes de reconstrucción pos-impacto en el quehacer de la planificación del desarrollo y dentro del esquema de gestión integral del riesgo que maneja un país.
- El proceso de legitimación de las estructuras y los actores, de tal forma que haya voluntad de cooperar y participar sin contradicciones y reticencias. Este tema es muy importante porque es claro que las estructuras militares o de Defensa Civil, eluden a muchos sectores del desarrollo y de la sociedad civil, haciendo difícil la colaboración abierta.

2.2.2 El Financiamiento y su sostenibilidad

Además de los criterios anteriores –que también son válidos en relación con el financiamiento sostenible de la gestión del riesgo–, en particular se tienen aquí en cuenta dos modalidades de generación de mecanismos financieros que en principio se consideran con implicaciones distintas en términos de sostenibilidad y gestión: aquellos mecanismos que se han generado en el mismo momento en que han surgido los cambios o nuevas estructuras para la gestión y que, entonces, representan un intento explícito de dar sostenibilidad a lo recién creado; y aquellos mecanismos que se han diseñado después de creadas las estructuras y cuya motivación y rol puede tener un significado distinto. En principio, en adición a lo ya comentado, las facetas o criterios identificables y las condiciones necesarias que se plantean específicamente serían las siguientes:

- Utilización de mecanismos financieros regulares y excepcionales de asignación presupuestal para las distintas facetas de la gestión. Coordinación con la cooperación internacional pública y privada y la creación de mecanismos especiales y específicos para la reducción del riesgo;
- Descentralización presupuestal a nivel subnacional, generación de alternativas locales autónomas y mecanismos de cofinanciación para estimular la inversión en la gestión del riesgo a nivel subnacional;
- Creación de fondos de reserva especiales para atender emergencias y para la reconstrucción posdesastre teniendo en cuenta visiones integrales de intervención y reglas precautorias óptimas de acumulación y gasto..

- Otros mecanismos de transferencia de riesgo como el uso de seguros, reaseguros, bonos de catástrofe u otros del mercado de capitales, y mecanismos de financiamiento tales como créditos contingentes.

2.3 Estudios recientes sobre avances y retrocesos en organización y práctica: una síntesis

Para completar este capítulo de ubicación y contextualización del problema de los avances y retrocesos en la gestión de riesgos se han considerado de manera muy sucinta los resultados de dos evaluaciones recientes que aportan al tema. Primero el análisis sobre el papel del PNUD en la promoción de la gestión del riesgo en el mundo desde 1986 a la fecha. Y el segundo, el proyecto sobre Indicadores de Gestión de Riesgos, llevado a cabo por el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales, y financiado por el BID. El primer proyecto ha servido para identificar los avances en conjunto de los países y las razones por las cuales algunas iniciativas no son válidas en todos los contextos. El segundo ha contribuido a valorar el avance, principalmente, en relación con los aspectos instrumentales de la gestión y facilitó la definición de los parámetros o criterios de análisis utilizados en el presente estudio, cuyo propósito ha sido llegar a un mayor nivel comprensión de los avances y del contexto en el cual se llevan a cabo las acciones de la gestión. En consecuencia, el presente estudio se formuló de manera complementaria a los indicadores de desempeño de la gestión del riesgo que constituyen el Índice de Gestión del Riesgo, IGR, desarrollado por el programa BID-IDEA.

2.3.1 El estudio realizado por PNUD sobre sistemas institucionales y legales para la gestión del riesgo en América Latina y el Caribe (2004).

Durante 2004 el Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo contrató un estudio sobre su papel en la creación, consolidación y eficacia de las estructuras organizacionales para la gestión del riesgo en la región durante los últimos 15 años. El estudio se fundamentó en un análisis de los casos de Bolivia, Colombia, Nicaragua, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tobago. Más allá de los resultados en lo que se refiere al papel positivo o negativo de PNUD en sí, el estudio arrojó algunas conclusiones de relevancia para el presente estudio, a saber:

- La necesidad de diagnósticos más integrales sobre cada país para identificar las opciones reales y elementos estratégicos que deben ayudar perfilar el apoyo y la dirección del cambio y consolidación, evitando el “modelismo” basado en preconcepciones y estructuras probadas en otras realidades pero sin, necesariamente, los atributos para ser relevantes en cada país particular.
- La importancia de la consolidación de elementos de la gobernabilidad para poder implementar y reforzar la gestión-descentralización, transparencia, participación, en particular.
- La debilidad y vulnerabilidad política en los niveles nacionales de la estructura y la estabilidad que se da en condiciones donde los niveles locales-municipales se consoliden y crean condiciones favorables para su propio avance.

- La necesidad de fomentar el avance en las estructuras por vía de la promoción y consolidación de procesos y no productos, con temporalidades cortas en su ejecución.
- La debilidad en general de los aspectos de la reducción del riesgo debido entre otras cosas a la aún poca presencia de actores del desarrollo en el debate y la decisión.

2.3.2 El proyecto BID-IDEA de indicadores de riesgo y gestión de riesgos (2003-2005)

El sistema de indicadores desarrollado en el marco de dicho proyecto lo constituyen cuatro componentes o índices compuestos que reflejan la vulnerabilidad y el desempeño de cada país en materia de gestión de riesgos de la siguiente manera:

1. El Índice de Déficit por Desastre, IDD, refleja el riesgo del país en términos económicos y financieros ante eventos catastróficos probables, para lo cual es necesario estimar la situación de impacto más crítica en un tiempo de exposición, definido como referente, y la capacidad financiera contingente del país para hacer frente a dicha situación.
2. El Índice de Desastres Locales, IDL, captura la problemática de riesgo social y ambiental que se deriva de los eventos frecuentes menores que afectan de manera crónica el nivel local y subnacional, afectando en particular a los estratos socio-económicos más frágiles de la población y generando un efecto altamente perjudicial para el desarrollo del país.
3. El Índice de Vulnerabilidad Prevalente, IVP, esta constituido por una serie de indicadores que caracterizan las condiciones prevalentes de vulnerabilidad del país en términos de exposición en áreas propensas, fragilidad socioeconómica y falta de resiliencia social en general.
4. El Índice de Gestión de Riesgo, IGR, corresponde a un conjunto de indicadores relacionados con el desempeño de la gestión de riesgos del país, que reflejan su organización, capacidad, desarrollo y acción institucional para reducir la vulnerabilidad, reducir las pérdidas, prepararse para responder en caso de crisis y de recuperarse con eficiencia.

De esta forma el sistema de indicadores propuesto por el IDEA cubre diferentes perspectivas de la problemática de riesgos de cada país y tiene en cuenta aspectos como: condiciones de daño o pérdidas potenciales debido a la probabilidad de eventos extremos, desastres o efectos sufridos de manera recurrente, condiciones socio-ambientales que facilitan que se presenten desastres, capacidad de recuperación económica, desempeño de servicios esenciales, capacidad institucional y efectividad de los instrumentos básicos de la gestión de riesgos, como la identificación de riesgos, la prevención-mitigación, el uso de mecanismos financieros y de transferencia de riesgo, el grado de preparación y reacción ante emergencias y la capacidad de recuperación.

Desde el punto de vista numérico el IDD es un índice sintético de relación de indicadores de tipo deductivo, que depende de la modelación simplificada del riesgo físico en función de una amenaza extrema factible (previsión científica). Por otra parte, el IDL es un índice sintético de relación de indicadores de tipo inductivo, relacionado con el impacto de eventos históricos con sus diferentes niveles de severidad (memoria). Por otra parte tanto el IVP como el IGR son

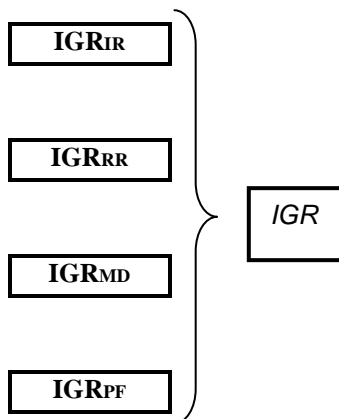
índices compuestos de agregación de indicadores cuantitativos y cualitativos respectivamente. Estos índices ha sido construidos con una técnica multiatributo y sus indicadores componentes se han relacionado y ponderado cuidadosamente.

En resumen los tres primeros permiten definir un perfil del riesgo y su evolución –si ha aumentado o ha disminuido– a lo largo del tiempo, y el cuarto es un propiamente un indicador de gestión, que ilustra el grado de avance de cada país en las diferentes políticas públicas que la constituyen. Aunque todos estos indicadores son útiles para analizar el avance de la gestión, el IGR es sin duda el más directamente relacionado y el que se tuvo en cuenta de manera más específica en el presente estudio.

El objetivo del IGR es la medición del desempeño o *performance* de la gestión del riesgo. Es una medición cualitativa de la gestión con base en unos niveles preestablecidos (*targets*) o referentes deseables (*benchmarking*) hacia los cuales se debe dirigir la gestión del riesgo, según sea su grado de avance. Para la formulación del IGR se tuvieron en cuenta cuatro políticas públicas:

- a) Identificación del riesgo (IR), que comprende la percepción individual, la representación social y la estimación objetiva;
- b) Reducción del riesgo (RR), que involucra propiamente a la prevención-mitigación;
- c) Manejo de desastres (MD), que corresponde a la respuesta y la recuperación); y
- d) Gobernabilidad y Protección financiera (PF), que tiene que ver con la a transferencia del riesgo y la institucionalidad.

Figura 1. Evaluación del IGR



Para cada política pública (indicador) se han propuesto seis subindicadores que caracterizan el desempeño de la gestión en el país. Estos subindicadores que se califican en cinco niveles de desempeño se describen a continuación:

Identificación del riesgo

Inventario sistemático de desastres y pérdidas	IR1	} IGR_{IR}
Monitoreo de amenazas y pronóstico	IR2	
Evaluación de amenazas y su representación en mapas	IR3	
Evaluación de vulnerabilidad y riesgo	IR4	
Información pública y participación comunitaria	IR5	
Capacitación y educación en gestión de riesgos	IR6	

Reducción del riesgo

Integración del riesgo en la definición de usos y la planificación	RR1	} IGR_{RR}
Intervención de cuencas hidrográficas y protección ambiental	RR2	
Implementación de técnicas de protección y control de fenómenos	RR3	
Mejoramiento de vivienda y reubicación de asentamientos	RR4	
Actualización y control de la aplicación de normas y códigos	RR5	
Intervención de la vulnerabilidad de bienes públicos y privados	RR6	

Manejo de desastres

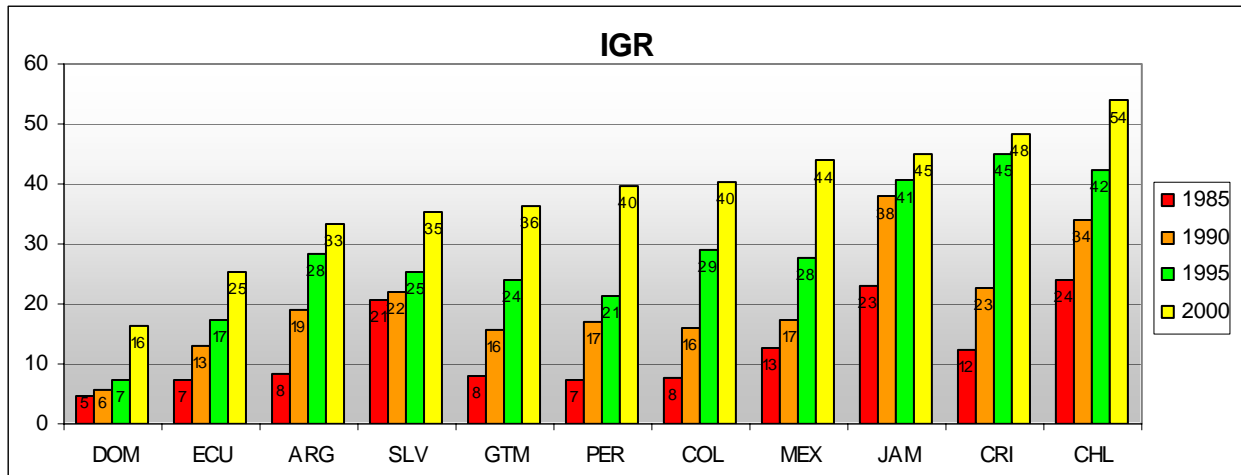
Organización y coordinación de operaciones de emergencia	MD1	} IGR_{MD}
Planificación de la respuesta en caso de emergencia y sistemas de alerta	MD2	
Dotación de equipos, herramientas e infraestructura	MD3	
Simulación, actualización y prueba de la respuesta interinstitucional	MD4	
Preparación y capacitación de la comunidad	MD5	
Planificación para la rehabilitación y reconstrucción	MD6	

Gobernabilidad y protección financiera

Organización interinstitucional, multisectorial y descentralizada	PF1	} IGR_{PF}
Fondos de reservas para el fortalecimiento institucional	PF2	
Localización y movilización de recursos de presupuesto	PF3	
Implementación de redes y fondos de seguridad	PF4	
Seguros y estrategias de transferencia de perdidas activos públicos	PF5	
Cobertura de seguros y reaseguros de vivienda y del sector privado	PF6	

La figura 2 presenta un resumen de los valores agregados del IGR total para los países evaluados en el proyecto, desde 1985 al 2000 cada cinco años.

Figura 2. IGR para cada país y en cada período



De acuerdo con este estudio los países han mejorado, empezando todos en el nivel más bajo, pero a pesar del avance, en general, presentan un IGR promedio que los coloca en un nivel de desempeño incipiente. República Dominicana y Ecuador presentan, en general, un bajo nivel de desempeño en la gestión de riesgos. El IGR promedio de los países con mayor avance, Chile y Costa Rica, representa apenas un nivel de desempeño apreciable. De acuerdo con la teoría que soporta el método de evaluación utilizado (Carreño et al 2004), la efectividad –probable– de la gestión de riesgos, en el mejor de los casos, no alcanza el 60%. En general la efectividad alcanzada de la mayoría de los países se encuentra en un rango entre el 20% y 30% que es muy baja frente a los valores deseables de efectividad que se deberían alcanzar. En los años previos la situación es aún más crítica. El bajo nivel de la efectividad de la gestión de riesgos que se infiere en general de los valores del IGR para el grupo de países, se reafirma con los altos niveles de riesgo que representan el IDD, el IDL y el IVP a lo largo de los años. En parte el riesgo es alto debido a la falta de una efectiva gestión del riesgo en el pasado (Cardona 2005a/b).

Un resumen de cómo ha evolucionado el IGR y sus subindicadores entre 1985 y 2003 de cada país se presenta en los estudios de caso específicos en el siguiente capítulo. Dicho resumen identifica los aspectos en los cuales se han tenido mayores avances. Es importante indicar que las evaluaciones del IGR se realizaron en cada país, e incluso el peso o importancia de cada subindicador fue asignado por expertos e instituciones encargadas de la gestión del riesgo en cada sitio. Estas evaluaciones, en algunos casos, parecen presentar sesgos hacia una sobre estimación o benevolencia en el nivel de desempeño alcanzado cuando se compara con las evaluaciones realizadas por expertos locales externos o cuando se analiza la situación de cada país con mayor detalle, como se hizo en este estudio en varios países en los que se realizaron visitas e indagaciones sobre el tema.

2.3 Comentarios finales

Los avances en el debate acerca del tema del riesgo y los desastres, los cambios de paradigma teórico-conceptuales y los asociados con nuevas formas de organización institucional para la

gestión del riesgo, reflejan un proceso dinámico y complejo de análisis y de intervención. Evaluar o identificar avances, logros o indicios de consolidación en los tipos de arreglos institucionales vigentes relacionados con la gestión del riesgo, resulta igualmente complejo dadas las enormes diferencias que existen de país a país y de contexto a contexto. Sin embargo, los indicadores ya desarrollados –de forma aislada o en esquemas más sistemáticos– y que se han presentado en este capítulo, permiten acercarse a una aproximación sobre tales avances o logros. En lo que sigue, se realiza un análisis por país y una síntesis comparativa basada en los criterios previamente planteados que sintetizan las facetas más relevantes que se han presentado hasta aquí, así como algunos nuevos elementos que se incorporan de ideas desarrolladas en estudios anteriores y que no necesariamente se han materializado en indicadores específicos.

3. ESTUDIOS DE CASO: ANÁLISIS DE LOS AVANCES Y RETROCESOS EN LOS PROCESOS DE GESTIÓN DE RIESGO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

3.1 COLOMBIA

En este acápite se presenta un resumen de los logros y dificultades de gestión integral de riesgos y desastres en Colombia. Aparte de un análisis de los fundamentos y logros institucionales también aquí se señalan aquellos aspectos que en los últimos años en Colombia se ha considerado que se podrían armonizar, actualizar y modernizar de acuerdo con las experiencias vividas y el desempeño interinstitucional en los últimos diez años. Igualmente, se señalan las debilidades existentes en relación con sus aspectos financieros, y en particular en relación con el funcionamiento del Fondo Nacional de Calamidades, como instrumento de la política de gestión de riesgos y la manera como actualmente se propone fortalecer su papel en el marco de las actividades que promueven el Departamento Nacional de Planeación, DNP, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección para la Prevención y Atención de Desastres, DPAD del Ministerio del Interior y de Justicia. Colombia ha tenido una estructura interinstitucional considerada como ejemplar en la región por su concepción sistémica. En los últimos años muchos aspectos de dicha organización se han podido ratificar como acertados, sin embargo también se han podido detectar dificultades por las cuales se han venido proponiendo mejoras y adecuaciones; resultado del análisis de múltiples actores institucionales y sociales interesados. Estos planteamientos que se esperan concretar, producto de las reflexiones de las entidades en el marco de proyectos actualmente en curso promovidos por el gobierno central, pueden ser de especial interés para la región, dado que otras estructuras institucionales más recientes en otros países apenas se empiezan a enfrentar a ciertas realidades y obstáculos similares que en Colombia ya se han identificado y que se espera se puedan resolver paulatinamente en los años porvenir. En ese sentido, el caso de Colombia aporta elementos interesantes particulares por experimentar, que pueden no ser útiles en todos los contextos, pero que han sido objeto de muchos análisis cuidadosos partiendo de las problemáticas que han surgido en los últimos diez años y de las cuales hay conciencia que es importante revisar y modificar. No obstante lo anterior, es importante señalar que al interior de Colombia han existido otras tendencias que intentan modificaciones y ajustes de la legislación a través de proyectos de ley que de concretarse tendrían grandes implicaciones para la gestión de riesgos en el país y posiblemente en la región. Actualmente, por ejemplo, por tercera vez en los últimos cuatro años se propone un proyecto de ley de “movilización nacional”⁶, con asesoría de expertos norteamericanos, que intenta militarizar la gestión del riesgo y supeditar todas las actuaciones civiles a los militares, desconociendo los avances en el tema en Colombia y simplificándolo a un problema de mera logística y estrategia militar, aplicable a una guerra fronteriza especialmente.

3.1.1 Introducción y contexto

La población de Colombia se estima en 43.7 millones de habitantes, el 76% es urbana y 24% rural, siendo el 60.1% económicamente activa. La tasa de fertilidad es del 2.5; de natalidad del 21.5 y la de mortalidad de 5.5. La esperanza de vida al nacer es de 72.1 años. El PIB de Colombia

⁶ Proyecto de Ley 254 de abril 8 de 2005.

es del orden de US\$ 89,900 millones de dólares en 2004, sus importaciones de US\$ 19,554 y sus exportaciones US\$ 15,672. Su ingreso per capita se estima en US\$ 2,050 dólares, su deuda externa ha superado el 50% del PIB y la tasa de inflación se ha reducido de manera importante. La tasa de cambio a la fecha fluctúa alrededor de los \$2,350 pesos por dólar y la tasa de desempleo se estima del orden del 18%. Mientras otras naciones latinoamericanas y caribeñas luchan en contra de la desigualdad, la pobreza y la violencia, Colombia debe enfrentar las tres al mismo tiempo. La pobreza está incrementándose; del 60% de la población que vivía bajo la línea de la pobreza en 1995 ha pasado al 67% en la actualidad. En el mismo período, la desigualdad también aumentó, lo que hizo caer a Colombia dos puntos en la escala mundial del índice de Gini, el cual se estima es del orden del 58%. Los colombianos en el 20% más alto de la escala de recursos reciben el 60% del ingreso nacional.

Colombia cuenta con un área de 1,141,748 km² y se encuentra localizada en la esquina noroccidental de América del Sur, en una zona de muy alta complejidad tectónica, en donde las placas de Nazca, Suramérica y del Caribe se encuentran, generando una alta actividad sísmica y volcánica que se ha evidenciado por la ocurrencia de sismos destructores, tsunamis (maremotos) y la activación reciente de varios de sus volcanes. Su topografía está dominada en el oriente por llanuras y la selva amazónica y en el centro-occidente por el sistema de las tres cordilleras que se originan al sur del territorio como resultado de la ramificación de los Andes formando, entre las mismas, los denominados valles interandinos cuyos extremos en el norte del país se unen para formar extensas planicies con pequeños sistemas montañosos aislados. Lo abrupto de sus regiones montañosas y la acción de agentes antrópicos, biológicos y de meteorización tales como las lluvias, los vientos y los cambios de temperatura característicos de las condiciones climáticas del trópico, han hecho de Colombia también un país altamente propenso a la acción de eventos severos de erosión, deslizamientos, crecientes torrenciales, avalanchas, desbordamientos, inundaciones e incendios forestales. La actividad tectónica en Colombia ha tenido manifestaciones severas. Es un país con una alta amenaza sísmica y volcánica. Varios de los más graves desastres ocurridos en Suramérica han ocurrido en Colombia. Terremotos, erupciones volcánicas que han causado un número importante de víctimas se han presentado desde épocas de la colonia. Debido a que la mayoría de la población colombiana se encuentra concentrada en grandes ciudades localizadas en las zonas de mayor amenaza o peligro y debido tanto a la acción del hombre como al proceso de industrialización de los últimos años, el potencial de desastre natural o de origen antrópico resulta significativamente alto para el país.

3.1.2 Antecedentes en la organización de la gestión del riesgo: 1985-1994

Previo a una consideración de los avances y logros y los retrocesos y escollos enfrentados en Colombia durante los últimos diez años, entre 1994 y 2004, es necesario sintetizar una serie de antecedentes sobre la estructura organizacional e institucional existente en 1994, dado que esto data en sus orígenes de los últimos años de la década de los 80 y persiste el mismo modelo hasta la fecha. Así, a diferencia de muchos otros países, donde cambios importantes en las estructuras se han dado después de 1994, en el caso de Colombia lo sucedido después de esa fecha tiene que verse a la luz de los avances y escollos existentes antes y dentro del mismo modelo de gestión-organización. Es precisamente por la existencia de un modelo de ya largo aliento que el tipo y detalle del análisis y acercamiento aquí presentado difiere de los otros casos considerados donde

en muchos hay rompimiento aparente o real con el periodo anterior a 1994, y por el tiempo de la gestión y el nivel de análisis y reflexión existente no se puede profundizar en el mismo grado que en el caso Colombiano.

En Colombia, es a partir de 1988 que se cuenta con una organización formal para la gestión integral del riesgo, cuando el “Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres” (SNPAD) fue organizado mediante la Ley 46 del 2 de noviembre y estructurado en el Decreto Extraordinario 919 del 1° de mayo de 1989. Así, es el primer país de la región que promueva una aproximación integral al problema de los desastres en la cual se trata no solo de la respuesta sino también, de manera privilegiada, la prevención y mitigación (reducción del riesgo). Con la nueva ley, se trata, entonces, de legislación ordinaria y extraordinaria anterior a la Constitución Política (CP) de 1991. Este dato, que parecería ser de importancia capital, no lo es tanto, pues, como se verá, el Sistema se adelantó a las corrientes descentralizadora y autonomista que caracterizan la nueva Carta constitucional. También acogió el principio de la participación ciudadana, tan claro al nuevo ordenamiento constitucional. O sea, fue coincidente con algunos de los preceptos más importantes de la nueva Constitución, adelantándose en su aplicación.

El antecedente decisivo del Sistema lo constituyó el desastre de Armero y Chinchiná de 1985. Más allá de la pérdida masiva de vidas humanas, bienes, animales y tierras de la mejor calidad, este evento puso en evidencia el agotamiento de los esquemas asistencialistas de mera atención de desastres, generalmente liderados por las autoridades centrales, a veces con la ayuda de organismos *ad hoc*, cuya participación era diciente de las carencias organizativas y normativas. Anteriormente, para afrontar el terremoto de Popayán (1983) el gobierno central creó CORPOCAUCA y en la confusión que siguió a la erupción del Nevado del Ruiz, se constituyó a RESURGIR. Fue este modelo de administración casuística el que hizo crisis ante un desastre de la magnitud del acontecido en Armero y Chinchiná, llamando la atención sobre la necesidad de un tratamiento integral del riesgo de los desastres (en tiempos más recientes se vio el recurso de este tipo de entidades en la medida de cada desastre, con la constitución de CORPOPAEZ y últimamente con el FOREC, como analizaremos más adelante).

El SNPAD se levanta en 1988 sobre las siguientes premisas, establecidas por ley:

- a) Se trata de un sistema descentralizado territorialmente. Esto implica que acogió las categorías básicas de división territorial (Nación, departamentos, municipios) como marco para el desarrollo de su organigrama;
- b) A diferencia del sistema territorial básico, el SNPAD se construye sobre la existencia de comités interinstitucionales; Comités Nacional, Técnico, y Operativo en el plano nacional; comités departamentales y municipales en sus rangos respectivos. Su existencia es el reconocimiento del carácter social del desastre, que no se limita al fenómeno físico y al impacto en el orden público: También constituye la aceptación de una respuesta transdisciplinaria e interinstitucional;
- c) El SNPAD rompió la tradición asistencialista a la que se hizo referencia para incluir el modo preventivo entre las posibles actividades del Sistema. Esto constituyó un avance significativo

respecto del enfoque anterior, que se limitaba a la atención de emergencias. En estricto rigor, el Sistema era de prevención-atención-reconstrucción;

- d) No se limita, al menos en el papel, al sector público. Fue concebido como un sistema interinstitucional en el que el Estado conduce, pero con la participación de entidades privadas y de los afectados. Sin embargo, es preciso destacar que está conformado en su mayor parte por entidades del Poder Ejecutivo. Esta naturaleza mayoritariamente pública es el reflejo de la convicción de que el Estado es responsable primario de la vida, bienes, derechos y libertades de los individuos (Art. 2 inciso segundo, CP),
- e) Los municipios son los entes territoriales investidos de la competencia preferente para atender emergencias, planificar de manera concreta la respuesta a posibles desastres y atender las labores de reconstrucción. Este reconocimiento del papel decisivo de las autoridades locales y de las comunidades se anticipó a lo dispuesto por el Artículo 311 de la Constitución de 1991;
- f) La premisa anterior coloca a los segmentos departamentales en una posición de coordinación de los municipios bajo su tutela y a las entidades nacionales del Sistema en una situación subsidiaria esto es, de intervención condicionada a la eventual incapacidad de los municipios. El SNPAD concuerda en estos rasgos con los artículos 287, 288 y 298 de la Constitución vigente;
- g) El SNPAD es un organismo cibernético, que descansa en la función de planeación (general y específica); en la existencia de un adecuado flujo de información, en una división del trabajo al seno del sistema que diferencia las cinco funciones que hacen viable un sistema (dirección, planeación, control, coordinación y ejecución) bajo el esquema de Stafford Beer (Universidad de los Andes, 2001).
- h) En cuanto al tratamiento del desastre, las normas aplicables recurren a la figura del “estado de cosas excepcional”, que exige una declaratoria de desastre (Artículo 19, Decreto Extraordinario 919 de 1989), o de calamidad si se trata de un evento de menor intensidad y extensión (Artículo 48 ibidem), que tienen su correlato en las declaratorias de vuelta a la normalidad (Artículos 23 y 50 Decreto 919 de 1989). La creación de un hiato de normalidad permite, correlativamente, la puesta en vigor de medidas especiales o, para decirlo de otra manera, la aparición de otro hiato, esta vez respecto de la normalidad jurídica;
- i) El contenido del paréntesis jurídico es aquel del régimen normativo especial para situaciones de desastre (Artículo 24, Decreto 919 de 1989), conformado por una serie de medidas que pueden ser aplicadas de acuerdo con las necesidades concretas. Significa lo anterior que el Ejecutivo escogerá, entre el arsenal de medidas especiales, aquellas que más se ajusten a las condiciones particulares del desastre.

El Sistema descrito constituyó una propuesta avanzada en su ramo. El paso de las soluciones *ad hoc* a un modo rutinizado de respuesta era un adelanto significativo. Igualmente es de la mayor importancia el hecho de haberse incluido a la prevención entre los objetivos del Sistema. También era considerable el avance que implicó adoptar una estructura descentralizada,

interinstitucional y participativa en lugar de los viejos esquemas de salvamento por parte de las autoridades nacionales. La creación del SNPAD significó un paso adelante en la apropiación del tema por parte del Estado y de la sociedad en su conjunto y ese avance y los logros en establecer el Sistema son antecedentes importantes para un análisis de su desenvolvimiento y problemas después de sus primeros seis años de su existencia, de 1994 en adelante.

3.1.3 Logros, deficiencias y propósitos de la política de gestión de riesgos

El SNPAD cuenta con un Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres adoptado mediante el Decreto 93 de 1998 (es aquí importante notar la ausencia de este Plan durante los primeros 10 años de existencia del Sistema, algo aparentemente incongruente visto a la luz del proceso de desarrollo del Sistema como tal). Dicho plan define las principales acciones en el campo de la gestión de riesgos. Más que un plan en sentido estricto, es un marco de política que ilustra que en el país existe una política integral clara en el tema, en el marco del desarrollo y su planificación. Por otra parte, como política prioritaria el gobierno central expidió el documento CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) No. 3146, que fue aprobado el 20 de diciembre de 2001, con el fin de consolidar el Plan Nacional. Se presentan a continuación algunos elementos sobre el estado de implementación de esta política, los cuales retoman algunos de los criterios o parámetros sugeridos en el método de análisis del presente estudio.

Conocimiento de riesgo

En relación con *la identificación de riesgos*, base racional de la intervención, el SNPAD cuenta con una capacidad técnica importante y fortalecida durante los últimos 10 años, en general, representada en las entidades nacionales del conocimiento científico que lo apoyan y de logros notables en ciudades, donde se han realizado estudios ejemplares cuando sus propósitos han sido bien definidos. Se destacan los estudios de microzonificación sísmica, deslizamientos e inundaciones de varias ciudades capitales y verdaderos estudios de riesgo físico y de impacto económico de excelente nivel en ciudades tales como Bogotá y Manizales. Por otra parte, el país dispone de un conocimiento general y cualitativo de las amenazas naturales y antrópicas a escala nacional. En contraste, el conocimiento de las vulnerabilidades físicas, sociales, económicas y culturales de la Nación, ante estas amenazas, es incipiente. Bajo estas condiciones, en la mayoría de los casos, no es posible modelar ni cuantificar en forma apropiada el impacto de desastres potenciales, fundamento indispensable para una adecuada gestión integral del riesgo. Hay temas poco trabajados y una articulación limitada entre investigadores y las fuentes de información. Existe desarticulación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCyT) con el SNPAD y con el Sistema Nacional Ambiental (SINA); su trabajo coordinado esta apenas en sus inicios, bajo un programa denominado Estrategia de Fortalecimiento de la Ciencia, la Tecnología y la Educación para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, con tres ejes temáticos: el desarrollo de investigaciones sobre amenazas y riesgos; la formación académica y la incorporación de la temática en la educación; y la apropiación y disseminación del conocimiento sobre riesgos hacia las regiones.

Colombia cuenta con redes de monitoreo y alerta sísmica, volcánica, hidrometeorológica y de maremotos, algunas con tecnología avanzada. Sin embargo, hay dificultades para garantizar la

cobertura necesaria y su actualización tecnológica. Generalmente estos sistemas de monitoreo se conciben como apéndices de proyectos de investigación y no como instrumentos fundamentales para la actuación oportuna, la planificación y el desarrollo territorial.

En rigor y teniendo en cuenta los casos excepcionales (resultado de esfuerzos institucionales dispersos pero exitosos y logros ejemplares en ciertas ciudades) se puede decir que existe una deficiencia general en el país en relación con la evaluación de riesgos, debido a la falta de un marco instrumental metodológico adecuado para cada nivel: nacional, regional y local. Existe una dispersión significativa de estudios y trabajos realizados sin unos términos de referencia adecuados que permitan controlar la calidad y hacer de los mismos verdaderos insumos para la planificación. Esto ya empieza a ser detectado y hay conciencia en algunas entidades que es necesario coordinar la elaboración de términos de referencia adecuados para cada nivel teniendo en cuenta el tipo de decisiones que se esperan tomar, la información disponible y factible de obtener, la importancia de los elementos expuestos, la escala geográfica y el nivel de resolución que permita la compatibilidad entre las etapas de evaluación previstas de amenaza, vulnerabilidad y riesgo. Adicionalmente, hay claridad de la necesidad de impulsar de manera inmediata el Sistema Integrado de Información del SNPAD, con el fin de contar con información coherente para la categorización y la definición de políticas acorde con los niveles de riesgo.

En resumen, en la política de identificación de riesgos, en Colombia se tiene claro que es fundamental a) mejorar en el conocimiento del riesgo, b) desarrollar un sistema integrado de información y c) consolidar las redes de monitoreo y alertas.

Reducción del riesgo en la planificación sectorial y territorial

En relación con la incorporación de la *reducción de riesgos en la planificación*, se puede señalar que con los planes y esquemas de ordenamiento territorial (POT) se inició la incorporación del tema en la planificación territorial en forma decidida bajo el marco de la Ley 388 de 1997. Sin embargo, según un análisis preliminar, la mayoría de los municipios incorpora el tema del riesgo y la gestión de manera deficiente. La debilidad institucional y la falta de experiencia a nivel territorial explican esta situación. En ese sentido, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) hacen esfuerzos para mejorar la incorporación del riesgo debidamente en los POT, buscando superar esta limitación.

Es importante destacar que las ciudades principales han hecho su mejor esfuerzo para incluir en sus planes de desarrollo y sus POT los estudios existentes de riesgo. Hay avances y ejemplos ilustrativos de casos en los cuales evaluaciones apropiadas del riesgo han facilitado la toma de decisiones de manera efectiva. Ciudades como Manizales han desarrollado proyectos ejemplares de reubicación de vivienda y de intervención del entorno, en casos que es factible hacerlo, con obras de mitigación bien ejecutadas que se mantienen y protegen mediante acciones concertadas con la comunidad⁷. Las entidades de servicios públicos han sido especialmente activas en el desarrollo de intervenciones de la vulnerabilidad. En Bogotá, por ejemplo, se han hecho innumerables intervenciones en las redes de acueducto, energía, gas natural y las entidades del distrito han realizado inversiones notables para la reducción del riesgo en escuelas, hospitales y

⁷ Por ejemplo el programa de Guardianas de la Ladera

puentes. Igualmente se han hecho esfuerzos para consolidar una política de aseguramiento de bienes públicos y privados. Estos avances notables hacen de ciudades como Manizales y Bogotá casos ejemplares de gestión de riesgos, donde hay planificación, coordinación, inversiones que ilustran la voluntad política en el tema de sus administraciones, sin embargo, en Colombia estos avances están lejos de ser generalizados en todas las ciudades y regiones del país.

A nivel sectorial el grado de internalización es limitado, aunque se encuentran avances que apuntan a la inclusión del tema en la planeación del desarrollo sectorial. La mayoría de las entidades nacionales no tienen institucionalizada esta temática en sus programas y estatutos, limitando sus compromisos ante el SNPAD.

Aunque existen positivos avances en cuanto a la interrelación y coordinación entre los ámbitos local, regional y nacional, aún subsisten deficiencias en este sentido. De igual manera existen acciones de fortalecimiento hacia los departamentos y municipios, pero se requiere de una estrategia nacional permanente para incorporar el tema en la planificación territorial y sectorial, en las inversiones, en la coordinación interinstitucional y en la participación comunitaria. La mayoría de las entidades tienen fuertes limitaciones financieras para sus actividades de reducción de riesgos.

Para fortalecer la gestión integral del riesgo en la planificación sectorial, se han priorizado recientemente las siguientes acciones: a) evaluar las principales experiencias de reconstrucción post-desastre adelantadas en el país para definir propuestas normativas respecto al manejo de futuras situaciones similares; b) promover la transferencia y financiación de pérdidas, incluyendo las pautas para promover el aseguramiento masivo de bienes públicos y privados; c) impulsar la aplicación de la Ley 400 de 1997, sobre estudios de vulnerabilidad y reforzamiento de “edificaciones indispensables” y el establecimiento de incentivos tributarios, particularmente para el reforzamiento de edificaciones vulnerables frente a la amenaza sísmica; y d) reglamentar las responsabilidades públicas y privadas de quienes generen riesgos, así como la inclusión del tema de los riesgos en los estudios de prefactibilidad y factibilidad de las inversiones públicas. Lo anterior sin dejar de promover los POT y los Planes de Desarrollo Territorial, PDT, como instrumentos orientadores del desarrollo sostenible en el largo plazo y de la gestión territorial en el corto y mediano plazo, debido a su importancia estratégica en la reducción de riesgos actuales y en la no generación de nuevos riesgos.

Manejo del conocimiento y la socialización del riesgo

En relación con la *divulgación y socialización*, las entidades del SNPAD adelantan esfuerzos importantes para mejorar la toma de conciencia y la capacidad de acción frente al tema, mediante actividades en la educación formal a todos los niveles, capacitación a funcionarios y comunidades, y difusión de información a la sociedad en general. Sin embargo, la mayoría son iniciativas individuales que no obedecen a una estrategia nacional de carácter permanente y articulada con el sistema educativo y de formación ciudadana.

Existen importantes avances en tecnologías de información y comunicación, además de una política nacional en la materia, sin embargo, son insuficientes para generar programas permanentes de uso de estas tecnologías y servicios en la divulgación del conocimiento para

capacitación, toma de decisiones y conciencia ciudadana. De nuevo, Bogotá como caso local ha logrado avances que se reconocen incluso fuera del país. Aparte de sus programas continuos de capacitación y educación, su trabajo a nivel de comunidades locales y su avanzado Sistema de Información de Riesgos y Emergencias, SIRE, demuestran que este tipo de trabajo se debe promover y realizar en los niveles locales. Claramente, las principales ciudades han tenido logros al respecto muy importantes. A nivel nacional se ha acordado, dentro de las actividades a impulsar prioritariamente, que es necesario incorporar de manera formal el tema de riesgos en los programas de educación superior, fortalecer los programas de capacitación para sectores populares en relación con las normas y sistemas de construcción sismorresistente y formular y desarrollar una estrategia nacional de comunicación e información pública masiva y permanente. En general, las acciones más importantes que se consideran deben ser impulsadas son a) la capacitación y formación a funcionarios y comunidades, b) la comunicación de información para la toma de decisiones y, c) la toma de conciencia ciudadana.

3.1.4 El problema particular de la reconstrucción y el caso del FOREC

Dentro de la problemática general de la gestión del riesgo, el tema de la reconstrucción y las modalidades para enfrentarla asume una importancia y características particulares. Colombia ha tenido una larga experiencia con la reconstrucción y recuperación y sus modalidades de operación, por lo cual se destacan ciertos aspectos de estos procesos, a la luz de su significado para el avance del sistema organizacional en si.

En Colombia en general, cuando se ha presentado un evento de grandes proporciones, prácticamente se ha optado por construir un aparato paralelo que ha suplantado o reemplazado la capacidad instalada y el aprendizaje de las organizaciones existentes. “Así sucedió para la tragedia de Armero en 1985, cuando se creó la corporación RESURGIR, el terremoto del Cauca en 1994, cuando se creó la Corporación NASA KIWE y con el terremoto del 25 de enero de 1999, cuando se creó el Fondo para la Reconstrucción Social y Económica del Eje Cafetero, (FOREC)” (Cuervo 2002).

Esta continua “desconfianza” en los mecanismos existentes no sólo ha debilitado técnicamente al SNPAD, sino que ha terminado legitimando la idea de que los instrumentos con que cuenta la sociedad y el Estado siempre serán insuficientes para “conjurar la crisis” y “minimizar los costos sociales”. Adicionalmente, el gobierno se desentiende de la obligación de mejorar y dotar al Sistema Nacional de mejores herramientas legales y financieras, confiando en que de cada desastre surgirá un nuevo mecanismo idóneo para atender a los afectados y las víctimas. Por supuesto, dicha elección por la “creatividad” institucional no es la mejor política. Los procesos de aprendizaje se pierden y una vez se finalice con las operaciones relacionadas, prácticamente se desmonta el “enclave” institucional sin que la sociedad y la política pública se vea enriquecida y fortalecida. En este sentido, ha sido claro que es importante reconocer la urgencia de reformular la política pública de gestión de riesgos. De hecho, “uno de los problemas del SNPAD es que su órgano de coordinación y gerencia, la Dirección Nacional, no está actualmente en el nivel y la institución que debería estar, y su capacidad de convocatoria, gestión y coordinación interinstitucional no es la óptima. De ser un órgano de alto nivel como lo fue antes, “lo ideal

hubiera sido que el FOREC hubiese funcionado como una gerencia temporal de reconstrucción al interior del SNPAD y no como la negación del sistema” (Cardona citado por Cuervo 2002)⁸.

Así las cosas, mientras no se cuente con un Sistema Nacional fuerte que goce de autonomía y recursos financieros suficientes, no será posible contar con un instrumento público realmente apropiado no sólo para prevenir y atender las situaciones de desastre en el país sino también para rehabilitar y reconstruir los bienes afectados. Ahora bien, aunque existe conciencia que los procesos, planes y programas tendientes a la recuperación, reconstrucción y desarrollo, deben incorporar el concepto de reducción del riesgo, desafortunadamente, en el caso de Colombia la reconstrucción y recuperación al ser llevada a cabo, en la mayoría de los casos, por los organismos “paraestatales” por descuido, en más de una ocasión, han “reconstruido la vulnerabilidad” dejando los principios de la reducción de riesgos por fuera de la acción institucional.

El caso más reciente de la creación de una entidad autónoma fuera de la estructura formal del SNPAD está constituido por el FOREC y su actuación en torno a la reconstrucción del Eje Cafetero. En seguida, para poner en perspectiva las apreciaciones generales emitidas arriba, se presenta un análisis detallado del funcionamiento, logros y problemas de esta figura organizacional.

El modelo del FOREC

La misión de la CEPAL (1999) invitado a Colombia para hacer un análisis de los costos del desastre del Eje Cafetero, señaló que el monto total de los daños, directos e indirectos, ascendió a 2,795 mil millones de pesos (US\$ 1,590.8 millones de dólares), es decir, el 35.4% del PIB del Eje Cafetero. Del mismo modo se estableció que las pérdidas se concentraron en los sectores sociales, con el mayor peso en la destrucción de la infraestructura de vivienda, la cual representó más del 70% de los costos totales del terremoto. Pese a que las pérdidas ascendieron a 1,88% del PIB nacional en 1998, “desde las primeras horas de ocurrido el terremoto y dada además la magnitud del desastre, se hizo evidente que el manejo de la situación desbordó a las instancias locales, departamentales, e incluso nacionales del SNPAD” (CEPAL 1999). Este reconocimiento por parte de las autoridades nacionales y territoriales llevó al gobierno a expedir medidas de emergencia para complementar la normatividad existente en materia de atención y prevención de desastres. Se consideró necesario declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica por medio del decreto 195 de 1999. Esta contingencia le otorgó al gobierno la capacidad de expedir disposiciones especiales en materia presupuestal, crediticia, fiscal, vivienda, servicios públicos, transferencia de bienes, endeudamiento, etc.

En este contexto, por medio del decreto 197 de 1999 se creó el Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero, FOREC, con la finalidad de financiar y realizar la rehabilitación económica, social y ecológica de la zona afectada por el desastre. El FOREC se creó como una entidad de naturaleza especial del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía patrimonial y financiera, sin estructura administrativa propia, adscrita al Departamento

⁸ Este caso se presenta en forma resumida por sus implicaciones en el desempeño del SNPAD.

Administrativo de la Presidencia de la República. El manejo estuvo a cargo del un presidente y el consejo directivo, de los cuales seis miembros representaban al sector privado, otro al gobierno y dos a los gobiernos subnacionales (el Alcalde de Armenia y el Gobernador del Risaralda). No se contempló “una representación directa de los damnificados o la ciudadanía” (Moreno 2001). Se creó un comité técnico conformado por profesionales que dirigieron las unidades técnicas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda y renovación urbana, salud, educación, reconstrucción del tejido social, administración rural, economía y medio ambiente.

El objeto del FOREC fue la financiación, apoyo y gestión para la realización de las actividades necesarias de la reconstrucción económica, social y ecológica de la región. Se determinó que la ejecución del plan de acción se fundamentaría en la descentralización y la participación de la sociedad civil. El mecanismo por medio del cual se implementaron los proyectos fueron las llamadas “gerencias zonales” que se encargaron de organizar y desarrollar las actividades en las 31 zonas definidas por el consejo directivo para garantizar una mayor eficiencia en la asignación de recursos. La dirección se delegó a ONGs que demostraron capacidad institucional y experiencia en el manejo de proyectos relacionados. De esta manera, prácticamente se relegó a un segundo plano al SNPAD que se había creado descentralizado para este tipo de gestiones.

Los recursos del FOREC se destinaron a proyectos para la reconstrucción de las zonas afectadas (91.2%). Los principales rubros fueron la inversión, donde el sector de vivienda absorbió el 45.2% de los recursos, seguido de la inversión en la infraestructura urbana con 21.3% y la inversión social que demandó el 9.1 % del total. Es importante señalar que el costo administrativo del proyecto exigió canalizar el 5.2% de los recursos, lo que no se considera excesivo desde el punto de vista de la reconstrucción misma; sin embargo, es notable si se tiene en cuenta que en prevención y atención de desastres apenas se invirtió el 0.07 %. De otro lado, se destaca que en el programa se haya contemplado la necesidad de desarrollar proyectos para resolver problemas de desempleo temporal y permanente.

Si bien estos resultados son consistentes con el diagnóstico de pérdidas y daños causados por el terremoto, el proceso tuvo contratiempos y problemas importantes. El más notable se asocia a las demoras de la ejecución presupuestal y puesta en marcha de las actividades de recuperación y reconstrucción, lo cual agravó las condiciones de vida de los habitantes. En parte estas demoras se debieron a restricciones y condiciones para la ejecución por parte de los organismos multilaterales. Esta situación es precisamente la que genera la mayor preocupación en todos los desastres, dado que hay demora en la disponibilidad de los recursos, por ejemplo, por la espera de reasignaciones y traslados presupuestales, contratación y desembolsos de crédito, formulación y concertación de proyectos, organización interna y finalmente la ejecución y gasto de los recursos. La idea de crear un organismo de este tipo supuestamente lo que intentaba era agilizar estos procesos y evitar las dificultades que surgen cuando la acción *ex post* en caso de desastres debe ser asumida por entidades públicas que tienen restricciones de diferente índole en su normal desempeño.

Por otra parte, el FOREC descuidó aspectos de especial importancia en un proceso de recuperación, como cerciorarse que no se reconstruyera la vulnerabilidad existente, aspecto en el

cual no atendió el clamor de las entidades del SNPAD, como el Ministerio de Desarrollo Económico y otras organizaciones privadas, que hicieron notar el incumplimiento de las normas sismorresistentes. De otro lado, también se critica que el FOREC no incluyó en el proceso de toma de decisiones a las organizaciones de la comunidad y que las administraciones locales no tuvieron un papel relevante ni protagónico en los procesos. La estructura de “élite” externa a la región redujo, así, las posibilidades de fortalecer los procesos de formación de líderes y de autogestión por parte de la comunidad y los gobiernos locales (González 2003).

La figura del FOREC tuvo por lo tanto aciertos y desaciertos de los cuales se debe aprender. La existencia de una “gerencia temporal” no es contradictoria con el Sistema Nacional que se propone para modernizar el SNPAD. Un organismo o gerencia de este tipo puede coordinar en forma apropiada un proceso de reconstrucción si se le dota de instrumentos preestablecidos y las capacidades técnicas para hacerlo en el marco de la institucionalidad existente. Acompañada, por una parte, por una administración eficiente del Fondo de Calamidades, que tendría un papel protagónico en los aspectos financieros y, por otra, de la Dirección Nacional, a la cual debe reportar sus actividades de gestión. Una Dirección Nacional fortalecida y orientando la gestión del riesgo desde la Presidencia de la República sería fundamental para efectos de la convocatoria y el respaldo a los procesos de reconstrucción, aunque delegue estas actividades en la gerencia temporal a la que se hace mención.

Es importante señalar que la coordinación de ONGs para la ejecución de los procesos de reconstrucción por zonas no fue implementada por primera vez con la creación del FOREC. Dicha figura de trabajo entre el sector público y privado se implementó con motivo del desastre sísmico del Atrato Medio (Murindó). En esa ocasión el SNPAD lideró el proceso de reconstrucción, como se describe en el informe del grupo consultor previamente citado. La Dirección Nacional creó una gerencia temporal de reconstrucción con el apoyo de la Confederación Colombiana de ONG para impulsar el proceso en un número amplio de municipios de Antioquia y Chocó, las dos gobernaciones, empresas del sector privado (que actuaron como “padrinos”) y las ONG. Los “padrinos” municipales y las ONG asesoraron a los municipios y las comunidades para llevar a cabo los proyectos de reconstrucción, con la asistencia financiera del Fondo de Calamidades y el apoyo económico de otras entidades del SNPAD.

3.1.5 Las reflexiones que han surgido alrededor de la evolución del Sistema vigente

Más allá de la instrumentación de la gestión como tal, sus logros y déficit, el caso Colombiano está marcado de forma importante por la misma existencia del SNPAD, estructura “modelo” para algunos otros países de la región y componente fundamental del impulso de la gestión en su aspecto instrumental. Se presentan a continuación los cuestionamientos y las recomendaciones que han surgido en el contexto institucional, en lo que se refiere a la consolidación del sistema, las cuales tienen una relevancia más allá del mismo país.

En general, el desarrollo del SNPAD y sus objetivos y funciones no ha sido lineal y este se ha visto afectado tanto por condiciones internas de las entidades del Sistema mismo, como por el entorno político e institucional que ha vivido el país en los últimos años. De la mirada en

retrospectiva de los últimos diez años los principales cuestionamientos, fundados o infundados, se resumen a continuación:

- a) El SNPAD aun cuando hace referencia a la “prevención” y se hacen esfuerzos para que su enfoque se centre en las acciones del desarrollo que contribuyen a la reducción del riesgo, sigue en general siendo dominado por las actividades relacionadas con los preparativos y la respuesta en caso de emergencia. La prevención y la mitigación, que bien pueden entenderse como la política de “reducción del riesgo”, todavía esta rezagada en la formula de la acción social. Aunque existe claridad a nivel de las entidades del orden nacional, su actuar sigue siendo altamente dirigido hacia los operativos de emergencia y la mayoría de los municipios del país en el mejor de los casos cuando se habla de gestión de riesgos sólo identifican como tal la preparación y la respuestas ante los desastres. A pesar que la responsabilidad *ex ante* del Estado no debería ser otra que cumplir lo que la Constitución le ordena (lo cual, claramente, no se hace por múltiples razones objetivas) aún falta mucho para, en particular, en el nivel local que se entienda que la gestión del riesgo es gestión del desarrollo sostenible o “gestión de sostenibilidad” (Cardona *et al* 2001);
- b) Han existido desajustes institucionales tales como la falta de interlocución entre la porción nacional del Sistema y sus ámbitos seccionales y locales, como la pérdida de la dinámica de los comités, que no se reúnen al igual que en otras épocas;
- c) Si bien tiene una sede de dirección inequívoca (gobierno central), el Sistema es débilmente jerarquizado. No existe una “correa de transmisión” fuerte entre los niveles nacional, departamental y municipal. La razón de ello estriba en la importancia que le otorga el SNPAD a la acción de los municipios, que constituyen la primera línea de prevención, atención y reconstrucción;
- d) El peso muerto del centralismo que todavía se expresa en la toma de decisiones y en la superposición de las autoridades nacionales sobre las locales, particularmente en el caso de emergencias y desastres. Tampoco ha ayudado el estado de debilidad en el que se encuentran sumidos la mayoría de los 1098 municipios que conforman el tejido territorial. Esta debilidad, que tiene aristas económicas, administrativas y políticas, es la que ofrece una justificación a las intervenciones invasivas del sector nacional. La premisa fundamental del Sistema es la preeminencia de las instancias locales al momento de enfrentar el desastre. En este caso la realidad del país desvirtuó un propósito loable, pues son pocos los municipios que están en capacidad de afrontar una emergencia por sí mismos o con la ayuda del departamento;
- e) El cambio de adscripción del Sistema, originalmente dentro del organigrama de la Presidencia de la República, posteriormente trasladado al Ministerio del Interior, puede haberle restado importancia en el concierto de los sistemas administrativos y ha desvirtuado su nexo directo con el Presidente, quien es el encargado por la Constitución del orden público;
- f) Relegada su dirección a un puesto de segundo orden, el SNPAD ha sido objeto de intrusiones de competidores. Se recurrió nuevamente a los organismos *ad hoc* y desde la misma Presidencia de la República se limitó la actuación del Sistema al recurrirse a poderes de

excepción consagrados en la Constitución (emergencia económica, social, ecológica, Art. 215 CP), para enfrentar situaciones de desastre;

- g) El Sistema es un esquema paralelo a la organización territorial del Estado, sin confundirse con ella. Esto puede haber creado una redundancia en los canales de información, mando y control que le ha restado eficacia desde un punto de vista cibernético y sistémico;
- h) La capacidad del Sistema para enfrentar procesos de reconstrucción eficientes es muy limitada y la política pública sobre transferencia de riesgos es casi inexistente, no obstante su importancia para la protección económica y financiera del país;

Por lo anterior han surgido recomendaciones al interior del mismo Sistema que señalan que es necesario realizar ajustes para corregir los problemas detectados. Hay claridad que una adecuación del SNPAD no significa eliminar las bondades del existente y que los cambios que se requieren son, en lo fundamental, de carácter paradigmático antes que orgánico. Se considera que es necesario elevar las nociones de riesgo y de su gestión al rango de principios cardinales del Sistema, en reemplazo de aquellas de desastre y calamidad. Este viraje en el énfasis no significa que el Sistema se aparte de la meta original consistente en impedir, mitigar y enfrentar los desastres y las calamidades públicas en la medida de lo posible. Pero si implica trasladar el enfoque principal del esfuerzo contra los desastres y calamidades a fases previas, en las que todavía se estén manejando los conceptos de vulnerabilidad y amenaza en lugar de desastre y reconstrucción. Asimismo, se considera esencial vincular más estrechamente el Sistema y las acciones que de él se desprenden, al Sistema Nacional de Planeación y de manera general, a la tarea de buscar el desarrollo sostenible del país, de las regiones y localidades. Es necesario adoptar una concepción de desastre bien diferente de aquella que lo entiende como un evento exterior, de fuerza sobrehumana, que se impone a las comunidades y les causa detrimento. En su lugar se propone adoptar la visión del desastre como una expresión de la falta de desarrollo, de un desarrollo insuficiente (subdesarrollo) y como el efecto perverso de un desarrollo físico y social que no tiene en cuenta la vulnerabilidad de la población, las amenazas del entorno y la falta de resiliencia de las comunidades sujetas a tales amenazas. Se parte de la premisa de que sin un desarrollo equilibrado y sostenible, los desastres serán ocurrencias no sólo inevitables sino cada vez más frecuentes. Se ha concluido de lo ocurrido en los últimos años que un verdadero Sistema Nacional de Gestión de Riesgos podría hacer mayor coherencia con los ejes programáticos de la Constitución de 1991 y con su articulado.

En conclusión, existe en Colombia un consenso entre las instituciones que el actual SNPAD amerita ajustes y adecuaciones con el fin de modernizarlo y armonizarlo con los principios axiológicos de la Constitución de 1991. Sus responsabilidades no están lo suficientemente bien definidas en aspectos como la rehabilitación y reconstrucción posdesastre y en temas tan importantes como la retención consciente y la transferencia de riesgos con fines de protección financiera. Actualmente sus responsabilidades sólo le permiten, por una parte, responder de manera imperfecta a los desastres y, por otra, no se cuenta con instrumentos institucionales y económicos fuertes que le permitan intervenir eficientemente los riesgos existentes y futuros, mediante medidas de mitigación correctivas (compensatorias) y prospectivas efectivas.

3.1.6 Mecanismos financieros y económicos para la gestión

La estrategia financiera de la gestión de riesgos en Colombia actualmente se intenta promover de manera coherente y no dispersa, como se ha venido desarrollando, y partiendo del reconocimiento de la existencia de grandes diferencias en términos del desarrollo regional, riesgo de desastre y recursos de los municipios y los departamentos del país. Dicha estrategia se plantea teniendo en cuenta la normatividad establecida por la Ley 617 de 2000 sobre la racionalización del gasto público de las entidades territoriales.

De acuerdo con estudios promovidos por el DNP, se ha concluido que la responsabilidad del Estado en relación con los desastres se extiende a la atención de los hogares pobres (estratos 1 y 2) y la protección directa de la infraestructura pública. Para ello, los entes territoriales deben asignar recursos ya sea para un fondo público o comprar seguros en el mercado que permitan cubrir los riesgos del capital estatal (lo que está estipulado en el artículo 107 Ley 42 de 1993)⁹ y de la población vulnerable y de bajos ingresos. La Ley 617 estableció un sistema de categorización de los municipios y departamentos del país con base en dos criterios objetivos: (i) Población y (ii) relación de gastos de funcionamiento a ingresos propios de libre destinación. La norma estipula detalladamente los rubros de ingresos de los entes territoriales que se deben tener en cuenta para clasificar al municipio o departamento. La Ley definió el porcentaje máximo de los gastos de funcionamiento de los departamentos y municipios para cada categoría. La utilidad de la clasificación reside en que permite determinar los grados de libertad de una entidad territorial para asignar recursos públicos de libre destinación para, por ejemplo, adquirir seguros privados, hacer inversiones en reducción de riesgos o crear Fondos de Gestión de Riesgos. De esta manera, aquellos municipios o departamentos que se encuentren en las categorías especial y primera tienen mayores posibilidades de acceder a los mercados privados de seguros o de capitales para cubrir los riesgos o pérdidas por concepto de desastres naturales o antrópicos. En la tabla 1 se presenta la categorización de los municipios colombianos para tres años 2001, 2002 y 2005.

Tabla 1. Categorización de los municipios colombianos 2001-2005

Categoría	2001	% Total	2002	% Total	2005	% Total
Especial	4	1	4	1	3	0.6
Primera	11	2	9	1	13	2.6
Segunda	12	2	11	2	14	2
Tercera	12	2	14	2	9	1.8
Cuarta	10	1	10	1	13	2.6
Quinta	37	5	28	4	23	4.6
Sexta	626	88	636	89	421	85.2
Total	712	100%	712	100%	494	100%

Fuente: Contraloría General y Ministerio de Hacienda, cálculos de los consultores

En esta tabla se observa que la mayor parte de los municipios colombianos se encuentran clasificados en la categoría sexta, representando cerca del 85% del total de la muestra para el

⁹ Artículo 107. Los órganos de control fiscal verificarán que los bienes del Estado estén debidamente amparados por una póliza de seguros o un fondo especial creado para tal fin, pudiendo establecer responsabilidad fiscal a los tomadores cuando las circunstancias lo ameriten.

2005. Esto quiere decir que los gobiernos subnacionales cuentan con un estrecho margen de maniobra y una baja resiliencia económica para atender sus gastos de inversión y otros rubros como los gastos en gestión de riesgos. En efecto, 421 municipios cuentan con un 20% de sus ingresos de libre destinación para cubrir las necesidades mencionadas. De hecho, para el 2005 apenas 3 municipios (Medellín, Cali y Bogotá) se clasifican en la categoría de especial. Es difícil pensar que las cosas pueden cambiar en el mediano plazo. Respecto a los departamentos, la información disponible del 2005, muestra que dos están en la categoría especial (Antioquia y Valle), cuatro en la primera categoría (Atlántico, Boyacá, Nariño y Santander), cinco en la segunda categoría (Caldas, Córdoba, Meta, Norte de Santander y Risaralda), cinco en la tercera categoría (Huila, Magdalena, San Andrés, Quindío y Casanare) y nueve en la cuarta categoría (Caquetá, Choco, Guaviare, Arauca, Putumayo, Amazonas, Guajira, Vaupés y Vichada). Estos resultados confirman las apreciaciones hechas para los municipios. Los departamentos colombianos también se concentran en la cuarta categoría, dejando un estrecho margen financiero a los gobernadores para destinar recursos a los rubros de prevención y atención de desastres.

Ahora bien, según el DNP (2005) la descentralización fiscal ha estado enmarcada por la concentración de la actividad económica en unos cuantos municipios y departamentos, lo cual ha traído como consecuencia la concentración de los ingresos fiscales. En efecto, de 1098 municipios, Bogotá y otros cuarenta municipios recaudan el 82% del recaudo tributario municipal, mientras que, de 32 departamentos, seis recaudan el 63% del recaudo tributario agregado departamental. La concentración del recaudo refleja las disparidades regionales en materia económica. A su vez, las disparidades pueden verse a través de la comparación de las tasas de crecimiento de los recaudos, lo cual da una idea de la evolución del desarrollo regional del país. Sin embargo, de evaluaciones realizadas (indicador sintético de capacidad fiscal) por el DNP se estima que existe un potencial de recursos propios de los territorios que pueden hacer que la dependencia de las transferencias se reduzca, se aporten mayores recursos para inversión, se privilegie el gasto de inversión por encima del gasto de funcionamiento y, en general, se logre una mayor autofinanciación del gasto.

En conclusión los gobiernos subnacionales tienen muy pocos grados de libertad para asignar recursos para la gestión de riesgos. La tabla 2 presenta las inversiones en gestión de riesgos a nivel municipal con recursos aportados por diferentes fuentes del gobierno central.

Nótese que los recursos transferidos de las diferentes fuentes nacionales son del orden de los US\$ 41 millones de dólares. Incluidos los recursos propios de los municipios la cifra se incrementa a US\$ 84.4 millones de dólares en el 2003. La tabla 3 ilustra la inversión total de la que se deduce que la participación nacional es del 49% y de los municipios el 59%.

En efecto, de acuerdo con la categorización de la Ley 617 de 2000, más del 80% de los municipios de Colombia se clasifica en la categoría sexta, lo que indica que apenas el 20% de sus recursos propios de libre destinación están disponibles para inversión. En la medida que las necesidades de infraestructura y gasto social son de urgencia, prácticamente lo que se destina para la prevención y atención de desastres es lo mínimo. Ahora bien, es cierto que Bogotá es un caso excepcional, pues se clasifica en la categoría especial, y además cuenta con un Sistema de Gestión de Riesgos bien concebido y técnicamente bien estructurado, de todos modos los

recursos destinados no son importantes. En el presupuesto de 2004, la ciudad destinó el 0.6% de sus ingresos tributarios y para el 2005 se redujo al 0.58% de los mismos. En este orden de ideas, es importante insistir en la necesidad que los entes territoriales y el gobierno central hagan un esfuerzo para alcanzar por lo menos un ahorro anual para hacerle frente a los desastres “pequeños y recurrentes”.

Tabla 2. Inversiones en gestión del riesgo a nivel municipal con recursos transferidas por el gobierno central en miles de dólares en el 2003.

Cuentas del presupuesto relacionadas con la prevención y atención de desastres	Transf. de Propósito General	SGP Municip. Ribereños	Ingresos Corrientes de Libre Destinación (Ley 715 y Recursos Propios)	Cofinanciación entidades nacionales. (Incluye Fosyga)	Regalias Directas	Fondo Nacional de Regalias	Total	%
4. Propósito general - Forzosa inversión								
4.1. Agua Potable y saneamiento básico	9,695	36	1,103	781	2,469	483	14,566	35.54
4.1.10. Conservación de microcuencas y reforestación de dichas cuencas	9,695	36	1,103	781	2,469	483	14,566	35.54
4.8. Ambiental	1,933	78	1,131	1,598	3,138	399	8,277	20.19
4.8.4. Defensa contra las inundaciones	713	73	218	891	2,109	-	4,003	9.77
4.8.6. Irrigación, drenaje y recuperación de tierras	1,220	5	913	707	1,030	399	4,274	10.43
4.10. Prevención y atención de desastres	6,156	63	3,670	869	1,737	22	12,518	30.54
4.10.1. Adecuación de áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo	829	21	632	796	848	-	3,126	7.63
4.10.3. Dotación de máquinas y equipos para los cuerpos de bomberos	284	6	990	5	138	7	1,431	3.49
4.10.4. Prevención de desastres	3,829	26	1,317	21	334	8	5,534	13.50
4.10.5. Atención de desastres	1,215	10	731	48	417	7	2,427	5.92
SUB TOTAL	17,784	177	5,904	3,248	7,344	904	35,361	86.27
Ítems especiales	1,046	93	1,007	199	3,177	106	5,627	13.73
4.8.5. Regulación de cauces y corrientes de agua	779	93	526	162	3,175	83	4,818	11.76
4.10.2. Reubicación de asentamientos localizados en zonas de alto riesgo	267	-	481	37	1	23	809	1.97
TOTAL	18,830	270	6,911	3,447	10,521	1,010	40,988	100.0

Tabla 3. Inversiones en gestión del riesgo a nivel municipal con recursos transferidos por el gobierno central y recursos propios en miles de dólares en el 2003.

Cuentas del presupuesto relacionadas con la prevención y atención de desastres	Suma de Subtotal Recursos GN	% GN	Suma de Subtotal recursos propios	% Local	Suma de Total Ejecutado	% del total
4.1.10. Conservacion y reforestación de microcuencas	14,566	36%	3,567	8%	18,133	21%
4.10.1. Adecuacion de areas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo	3,126	8%	680	2%	3,806	5%
4.10.2. Reubicacion de asentamientos localizados en zonas de alto riesgo	809	2%	2,952	7%	3,761	4%
4.10.3. Dotacion de maquinas y equipos para los cuerpos de bomberos	1,431	3%	2,503	6%	3,934	5%
4.10.4. Prevencion de desastres	5,534	14%	12,254	28%	17,788	21%
4.10.5. Atencion de desastres	2,427	6%	1,180	3%	3,607	4%
4.8.4. Defensa contra las inundaciones.	4,003	10%	14,595	34%	18,598	22%
4.8.5. Regulacion de cauces y corrientes de agua	4,818	12%	2,193	5%	7,011	8%
4.8.6. Irrigacion, drenaje y recuperacion de tierras	4,274	10%	3,572	8%	7,846	9%
Total general	40,988	100%	43,496	100%	84,483	100%

Ahora bien, de los análisis más recientes liderados por el DNP se concluye que es necesario definir explícitamente un porcentaje del presupuesto de las entidades tanto territoriales como sectoriales para la gestión de riesgos, dado que la obligatoriedad actual de incluir alguna partida presupuestal sin especificarla no es garantía de la asignación de recursos apropiados. Este porcentaje no debe ser igual en todos los casos debido a que el problema del riesgo y los desastres no es igual en todo el territorio ni las competencias institucionales son uniformes, pero si se considera que se debe definir por ley un porcentaje mínimo, establecido por el DNP. La Dirección Nacional en conjunto con el DNP también esperan además aportar los insumos para reglamentar qué actividades o proyectos pueden considerarse explícitamente como de gestión de riesgos para la aplicación de dichos recursos, como en el pasado lo venía haciendo el FNC.

Para la definición de ese porcentaje mínimo se han considerado ilustrativos los casos de Manizales y Bogotá. En Manizales está establecido desde principios de los años 90 que el fondo de la ciudad que dirige la Oficina Municipal para la Prevención y Atención de Desastres debe recibir al menos el 1% de los ingresos corrientes de la ciudad y de las entidades descentralizadas (InfiManizales, Instituto de Valorización Municipal, Caja de Vivienda Popular y otras que no aportan por su situación actual, como los hospitales). No obstante, cada secretaría tiene recursos para gestión de riesgos, lo que aproximadamente puede significar que el 2% o más de los ingresos del municipio se están utilizando para este propósito, sin incluir los actuales aportes de la Corporación Autónoma Ambiental CORPOCALDAS para obras de estabilidad. En el caso de Bogotá, desde 1990, el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias, FOPAE debe recibir una suma anual no inferior al 0.5% de los ingresos corrientes tributarios de la administración central de la ciudad. No sobra mencionar que el gobierno central explora la posibilidad de establecer que un porcentaje de las transferencias podría ser destinado para la gestión de riesgos (es decir, de los actuales recursos municipales de propósito general), teniendo en cuenta la necesidad de hacer notar la importancia del tema y la necesidad de contar con contrapartidas para obtener recursos del FNC.

Puesto que el recaudo tributario de los departamentos y municipios parece que guarda una relación de largo plazo con las transferencias que reciben de la nación, con el ingreso agregado de la economía y la población –lo cual es consistente con la teoría de la descentralización de que las transferencias deben motivar el esfuerzo fiscal territorial– se recomienda dar mayor peso relativo al esfuerzo fiscal de las entidades territoriales para efectos de transferencias intergubernamentales. En la práctica, actualmente sólo algunas ciudades podrían asumir con mayor prestancia la financiación de la gestión del riesgo, es decir que pueden aportar recursos propios tanto para las actividades de identificación de riesgos, reducción de riesgos, transferencia de riesgos como para el manejo de desastres (atención y reconstrucción posdesastre). Esto implica que inevitablemente el gobierno central debe contar con partidas de recursos, claramente establecidas, para estimular la reducción de riesgos (por ejemplo mediante la cofinanciación de proyectos), como también para atender y subsidiar a las regiones y localidades afectadas por desastres, no sólo a través de FNC sino a través de las acciones de la entidades nacionales del SNPAD, a las cuales también se le debería definir, al menos, el porcentaje mínimo que deberían destinar a la gestión de riesgos de su presupuesto.

En el caso de la entidades territoriales, teniendo en cuenta la categorización dada por la Ley 617 de 2000, a manera de incentivo, se espera que el gobierno central cofinancie proyectos de reducción del riesgo (incluyendo el pago parcial de contratos de transferencia de pérdidas), así como también el cubrimiento de los costos de la atención de emergencias, en un porcentaje del 50% que podría aumentarse hasta un porcentaje según la categoría del municipio. Se ha propuesto un estímulo considerando el esfuerzo fiscal territorial, aumentando el aporte nacional hasta llegar a dichos valores, de acuerdo con las recomendaciones del DNP. De esta manera, se establece explícitamente, por una parte, que la Nación no va a cubrir todos los costos en caso de emergencia (y así evitar el dilema del Samaritano¹⁰), lo que conduciría a que se tenga que pensar en hacer “algunas” provisiones (creando cuentas o Fondos regionales) y, por otra parte, que en materia de identificación, reducción y transferencia de riesgos el gobierno central no sería el primer responsable de realizar proyectos a nivel local o regional, pero que se podría contar con su asesoría técnica y con un apoyo económico parcial para impulsar dichos proyectos. Claramente, para poder hacer esto se requiere que explícitamente haya una adecuada destinación de recursos del presupuesto nacional tanto para el FNC como para las partidas presupuestales que se establezcan en las entidades nacionales del SNPAD.

El fondo de calamidades y la asignación de recursos

Aunque el Fondo Nacional de Calamidades, FNC, es sólo uno de los instrumentos de la política de gestión de riesgos, es importante presentar el análisis que se ha hecho del mismo por parte del gobierno central y el Banco Mundial recientemente, desde el punto de vista conceptual y de política pública. El propósito de dicho análisis ha sido evaluar la dinámica de los ingresos y gastos del FNC e ilustrar hasta qué punto el manejo del Fondo ha sido óptimo y la manera en que se han asignado los recursos. Por supuesto, no se requiere hacer un estudio detallado para

¹⁰ La idea es que si las personas (municipios o departamentos) están seguras que contarán con transferencias, subsidios o caridad privada en el evento que sufran grandes pérdidas como resultado de un desastre o un *shock* negativo, ellos preferirán reducir el nivel óptimo de provisiones para emergencias y de gastos en aseguramiento y reducción del riesgo, obligando al Estado (gobierno central) a asumir dichas pérdidas e inversiones. (Coate 1995).

reconocer que los recursos que destina el gobierno colombiano para gestión del riesgo han sido insuficientes. El FNC varios años fue una cuenta especial de la Nación con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social creada con el objetivo de prestar apoyo económico para prevención y atención de desastres.

Posteriormente se convirtió en una cuenta adscrita al Ministerio del Interior y de Justicia, lo que cambió en parte sus características. Este cambio se realizó para permitir, entre otros, el cubrimiento de gastos de funcionamiento de la Dirección Nacional, pues el presupuesto de la Dirección en el Ministerio del Interior y de Justicia es muy precario. Por otra parte, se le incluyeron otras obligaciones como fondos para la atención de comunidades desplazadas y un fondo para los cuerpos de bomberos. Estos cambios han sido percibidos como positivos por algunos, pero desde la perspectiva de otros analistas, dichos cambios, le quitaron flexibilidad y le generaron restricciones para seguir siendo un verdadero fondo de reservas para la gestión de riesgos. La administración del Fondo está a cargo de la Fiduciaria La Previsora Limitada, empresa industrial y comercial del Estado, que fue creada en el momento en que se creó el Fondo, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Para la administración de los recursos del Fondo de Calamidades se cuenta con una Junta Consultora. Los recursos del Fondo se destinan de acuerdo al señalado en el Decreto-Ley 919 de 1989, entre otros, aspectos a:

- a) Prestar el apoyo económico que sea requerido para la atención de desastres y calamidades declarados, dando prioridad a la producción, conservación y distribución de alimentos, drogas y alojamientos provisionales;
- b) Controlar los efectos de los desastres y calamidades, especialmente los relacionados con la aparición y propagación de epidemias;
- c) Mantener durante las fases de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo, el saneamiento ambiental de la comunidad afectada;
- d) Financiar la instalación y operación de los sistemas y equipos de información adecuados para la prevención, diagnóstico y atención de situaciones de desastre o de calamidad, especialmente de los que integren la red nacional sismográfica;
- e) Tomar las medidas necesarias para prevenir los desastres o para atenuar sus efectos, las cuales podrán consistir, entre otras, en pólizas de seguros tomadas con compañías legalmente establecidas en el territorio colombiano y buscando mecanismos para cubrir total o parcialmente el costo de las primas.

A continuación se presenta la evolución del flujo de ingresos y gastos del FNC entre 1988 y 2002.

Tabla 4. Balance Ingresos, Gastos y Saldo del Fondo de Calamidades 1988-2002

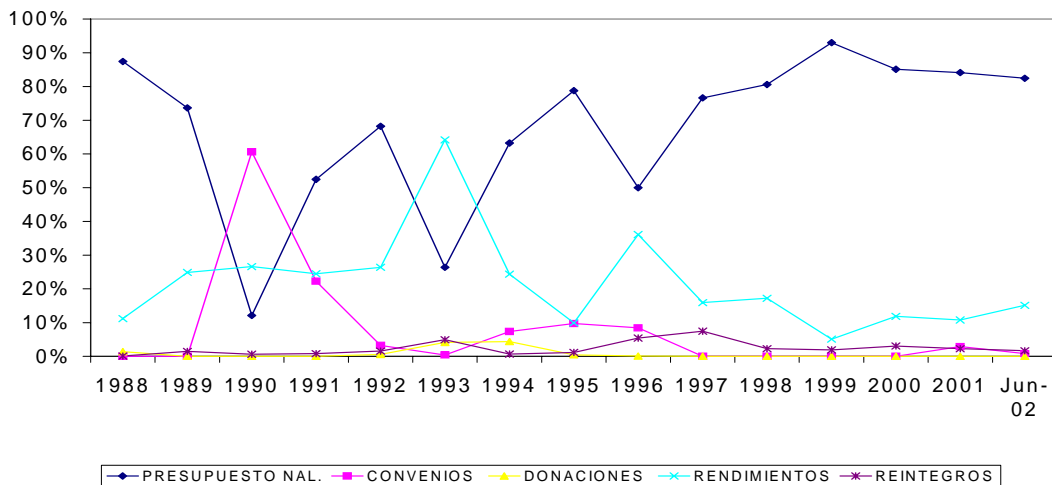
Millones de pesos reales

ANOS	INGRESOS	EGRESOS	BALANCE	SALDO
1987-1988	61.631	15.940	45.691	45.691
1989	52.456	37.689	14.767	60.457
1990	102.165	81.942	20.223	80.680
1991	241.787	142.758	99.029	179.709
1992	385.494	167.602	217.892	397.601
1993	232.636	239.039	-6.403	391.199
1994	865.328	661.222	204.106	595.305
1995	3.316.298	3.569.630	-253.332	341.973
1996	664.169	1.074.075	-409.906	-67.933
1997	1.447.679	1.661.449	-213.770	-281.704
1998	843.218	1.195.531	-352.314	-634.018
1999	3.635.573	2.861.775	773.799	139.781
2000	806.007	1.334.596	-528.589	-388.808
2001	880.533	649.144	231.389	-157.419
Jul-02	563.051	531.103	31.948	-125.471

Fuente: Previsora, cálculos de los consultores

De la evaluación del Fondo se ha podido fácilmente concluir que ha carecido de una regla clara de acumulación y asignación de recursos financieros. Asumiendo que se parte del período 1987 y 1988 como punto inicial, se observa que el Fondo acumuló recursos hasta 1995, posteriormente el saldo se tornó negativo. En este sentido, el modelo de acumulación y gasto se parece más al caso donde existe la posibilidad de acceso al crédito, compensando con endeudamiento los saldos negativos. Para evaluar este aspecto se examinaron las fuentes de recursos. En la figura 2 se muestra el origen de los ingresos. Se observa que estas se concentran en las asignaciones del presupuesto nacional y en los rendimientos financieros, teniendo una menor importancia los convenios y las donaciones.

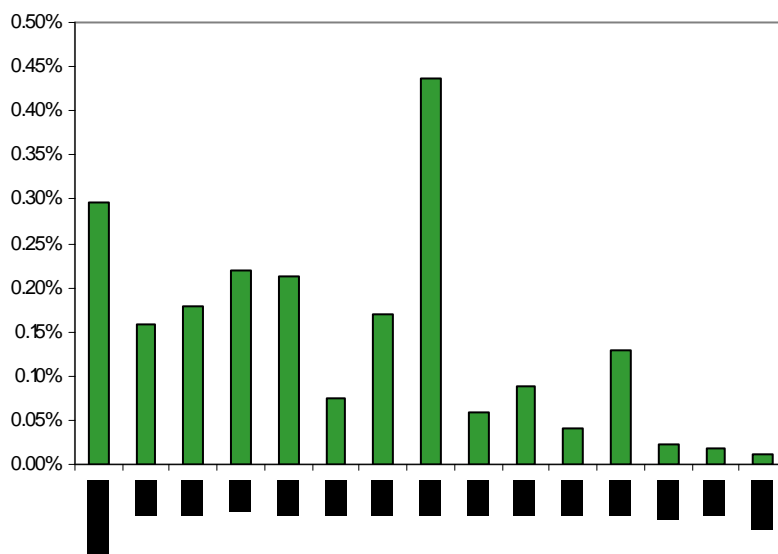
Figura 2. Composición de los ingresos del Fondo % del total anual



Fuente: Fiduciaria La Previsora, cálculos de los consultores

Un aspecto que llama la atención es la alta volatilidad de la participación de las asignaciones presupuestales en los ingresos totales entre 1988 y 1996, mientras que durante la segunda mitad de los noventa se registra un comportamiento más estable y creciente. En este sentido, el manejo de FNC no obedece a las reglas óptimas derivadas de la teoría económica. Ello por supuesto limita las acciones inmediatas del SNPAD que en el corto plazo requiere recursos líquidos, los cuales no se podrían obtener fácilmente del sistema financiero. A lo anterior, se agrega las bajas asignaciones que recibe el SNPAD del gobierno. En la figura 3 se ilustra la evolución de los recursos como porcentaje de los ingresos del gobierno central.

Figura 3. Evolución de los Ingresos del Fondo como % de los ingresos del GN



Fuente: Previsora, Cálculos de los consultores

Como se puede observar, la participación es muy volátil y presenta una tendencia decreciente a lo largo del período. En ningún año los recursos sobrepasaron el 1% de los ingresos del Estado. A lo máximo que se llegó fue a medio punto en 1995. La reducción de los ingresos asignados de acuerdo al modelo propuesto podría obedecer a una previsión optimista del futuro que asume que los desastres tendrán menores costos en el futuro y por lo tanto es posible reducir los recursos del presupuesto y destinarlos a otros rubros. Sin embargo, la realidad ha mostrado que eso no es así. La frecuencia de los eventos naturales si bien permanece sin mayores cambios, los costos se han incrementado. En este sentido, la única explicación racional del comportamiento de los ingresos del Fondo se encuentra en las dificultades de gestión de recursos por parte de la Dirección de Prevención y Atención de Desastres, ente coordinador del SNPAD. Este hecho genera ineficiencias y costos sociales que deberían ser corregidos, ya sea por medio de procesos de negociación del presupuesto más transparentes o asignando mayor poder y autonomía al SNPAD. En la tabla 5 se presenta la asignación de recursos entre diversas actividades. Los datos que se tienen corresponden al período 1993-2002.

Tabla 5. Asignación de Recursos del FNC

FASES	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ATENCIÓN	35%	59%	25%	27%	12%	42%	80%	60%	50%	33%
PREVENCIÓN	33%	25%	6%	34%	63%	54%	16%	35%	50%	67%
REHABILITACIÓN	18%	10%	60%	34%	13%	3%	2%	0,2%	0,2%	0%
RECONSTRUCCIÓN	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0,5%	0%	0%	0%
RECUPERACIÓN	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
OTROS GASTOS	13%	6%	8%	4%	12%	0,03%	2%	5%	0%	0%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: La Previsora, cálculos de los consultores

Como se puede inferir de la tabla, las actividades en las cuales se han concentrado los recursos han sido la atención y la prevención¹¹. Poco se ha destinado para la rehabilitación y prácticamente no se ha apoyado la recuperación y reconstrucción¹². De allí que se pueda decir que las acciones del Fondo se han concentrado en apoyar acciones de preparación para desastres y en algún grado para reducir la vulnerabilidad, promover el cumplimiento de las normas de planificación física y urbana y para intervenir en forma directa los fenómenos. El Fondo en general se ha orientado a financiar principalmente actividades relacionadas con la atención de las emergencias; es decir actividades como el socorro, la asistencia humanitaria, la búsqueda y rescate, y suministro de elementos básicos de subsistencia y materiales. A lo anterior se suma que el Fondo también ha aportado recursos para labores de rehabilitación, que podrían considerarse como el restablecimiento a corto y mediano plazo de los servicios básicos afectados y el inicio de la reparación del daño físico, social y económico. Es decir, la puesta en marcha y provisión de servicios públicos, comunicaciones, salud y alimentación. Sin embargo, las actividades que se identifican como de reconstrucción y recuperación, que son especialmente importantes y que es necesario impulsar después de un desastre, prácticamente están ausentes dentro de las acciones y planes de financiamiento del Fondo. Esto explica, en parte, porque dichas actividades requieren de otros instrumentos que complementen los fondos de reservas, como los seguros y la acción conjunta del sector público y privado para llevarlas a feliz término. Se podría decir, entonces, que el FNC ha tenido un marco de acción limitado, tanto en lo financiero como en lo operativo. Esto se constata con el hecho contundente que el gobierno central ha tenido que crear otros fondos, como el FOREC¹³, para desarrollar las etapas de recuperación y reconstrucción cuando se han presentado desastres mayores.

Uno de los más interesantes resultados del análisis histórico de los costos de los desastres menores en Colombia desde 1970 (Cardona *et al* 2004) es sin duda el alto impacto negativo sobre los patrimonios y los ingresos de los hogares colombianos más pobres. Su alta frecuencia e impacto moderado tiene consecuencias para la política pública. De allí que aquí se defienda la idea que el FNC y los Fondos Regionales que deberían existir a nivel subnacional, deben acumular recursos para hacerle frente a este tipo de eventos “pequeños” pero “recurrentes”. En primer lugar, al ser eventos que se repiten en el tiempo de manera cíclica, con diversa magnitud,

¹¹ Sin embargo, aquí se entiende por prevención fundamentalmente a los preparativos para desastres, es decir actividades más relacionadas con la preparación para la respuesta operativa que con la reducción de la vulnerabilidad y el riesgo.

¹² Es importante indicar que no existe claridad a qué se le asignan las partidas por que no existe una definición y delimitación de las fases *ex post* de los desastres. Los términos atención, rehabilitación, recuperación, reconstrucción en ocasiones se utilizan indistintamente.

¹³ Previamente se hizo una descripción general de lo que han denominado algunos el modelo del FOREC.

alcance y duración requieren de mecanismos de compensación de pérdidas que de no existir -ya sea porque el mercado no los provee o que el Estado no tiene una política pública clara y coherente- podrían tener efectos dramáticos acumulativos sobre todos los agentes que carecen de medios de cobertura y administración del riesgo. Esto es mucho más grave cuando eventos similares recaen sobre las mismas familias -pobres y vulnerables- de manera sistemática y recurrente. En segundo lugar, su menor impacto hace que sean “invisibles” desde el punto de vista de la opinión pública, limitando la acción eficaz para reducir los costos sociales. En efecto, como lo mostró Amartya Sen, las hambrunas no se originan por la falta de alimentos, sino porque la sociedad carece de mecanismos que permitan la movilización de recursos para atender a los damnificados. En este sentido, todas las pérdidas las soportan los hogares, ahondando su vulnerabilidad y fragilidad ante un evento similar.

En este orden de ideas, se puede interpretar este tipo de “desastres” como choques esperados, es decir, como eventos negativos que ocurrirán en el futuro y que los agentes pueden predecir con base en la información estadística que poseen y la experiencia histórica¹⁴. Si todas las familias tienen acceso al crédito y a los instrumentos financieros de cobertura, no es difícil mostrar que la decisión óptima de los hogares es reducir su consumo presente, para generar los ahorros y recursos necesarios que le permitan compensar las pérdidas futuras, manteniendo de esta manera su consumo relativamente constante a lo largo del tiempo, minimizando las pérdidas en bienestar. Por supuesto, este es un mundo ideal. En las sociedades realmente existentes, una gran parte de los hogares sufren de racionamiento del crédito y de restricciones de liquidez. Bajo estas circunstancias, las familias deben reducir su consumo cuando se presenta el choque negativo. En la práctica es imposible que el hogar pueda realizar alguna acción para suavizar su consumo. De hecho, el consumo reflejará una alta volatilidad generando grandes pérdidas de bienestar. De una parte dichos eventos afectan a las familias pobres que carecen de acceso al crédito y recursos financieros. De otro, las pérdidas son asumidas por los hogares, por medio de la reducción de su consumo, ya sea de bienes o de servicios habitacionales, entre otros. Si bien la escala de los costos a nivel individual es imperceptible, cuando se agregan, pueden ser equivalentes al impacto de “grandes” eventos. De allí que se ha propuesto formalmente que se diseñe un mecanismo de ahorro precautorio que permita compensar parte de las pérdidas para los hogares. Por supuesto, dicho esquema tiene que estar en cabeza de un agente que tenga acceso al crédito y a recursos financieros. Los gobiernos subnacionales y el gobierno central son los llamados a generar los recursos que puedan servir como mecanismo de protección y de compensación para los hogares, de tal manera que se logre minimizar la caída del bienestar social.

Siguiendo el trabajo de Freeman *et al* (2003), se llega a una regla simple del “dedo pulgar”. El individuo racional debe guardar el equivalente de la mitad de las pérdidas esperadas en el futuro. Pero como se anotó, gran parte de los hogares están sujetos a restricciones de liquidez, lo cual impide que en ausencia de seguros puedan seguir la regla óptima derivada. Ello indica que el Estado debería tratar de que dicha regla se cumpliera. Con ello no sólo reduciría las pérdidas de los agentes, sino que mejoraría el bienestar y la eficiencia de la economía. Si bien es difícil tener un estimativo riguroso de la cifra, es posible tener una primera aproximación del ahorro óptimo

¹⁴ Es normal que los afectados se quejen de que el gobierno no hace nada frente a inundaciones que se repiten todos los años.

para cubrir las pérdidas de los desastres pequeños. En la tabla 6 se reproducen los valores agregados por desastres menores.

**Tabla 6. Pérdidas acumuladas de eventos con relación al PIB de Colombia
(Millones US dólares)**

PERIODO	PERDIDAS TOTALES (CULTIVOS + VIVIENDAS)	PIB NACIONAL	PARTICIPACION DE LAS PERDIDAS EN PIB NACIONAL (%)
1971 - 1980	167.8	27,910.7	0.6
1981 - 1990	592.1	40,274.3	1.47
1991 - 2000	1466.7	96,709.0	1.5
1971 - 2000	2226.7	96,709.0	2.3

Asumiendo que las pérdidas siguen un proceso estacionario y que oscilan alrededor de una media constante, se podría decir que el gobierno debería generar un ahorro óptimo anual del orden de US\$ 37.2 millones de dólares, o su equivalente a 0.04% del PIB. En este sentido, el gobierno central (o subnacional) actuaría como un mecanismo automático de estabilización, que no sólo mejora la eficiencia sino que además permite reducir la pérdida bienestar social. Como se señaló previamente, los recursos del FNC son insuficientes, de hecho, si se le compara con la asignación promedio del período de estudio, 0.0252% del PIB, se puede concluir que no cumplido la regla óptima de ahorro precautorio.

En conclusión, el FNC ha carecido de una regla óptima de acumulación y gasto. Los recursos que recibe provienen de fuentes muy inestables y las asignaciones del presupuesto vienen reduciéndose como porcentaje de los ingresos del Estado. Es necesario establecer criterios claros que permitan estabilizar los flujos de caja de Fondo y que garanticen que los saldos sean positivos, por lo menos, en períodos cortos cuando el acceso a recursos externos prácticamente es inexistente. Es importante si destacar que la asignación de recursos, si bien no se rige por criterios explícitos de eficiencia y equidad, las regiones más pobres son las que reciben un mayor porcentaje de los recursos. Del mismo modo la asignación de recursos se puede decir que está, en general, conforme a los objetivos del SNPAD. Sin embargo, “con la creación del FOREC hay un reconocimiento de la debilidad del Estado para hacerse cargo de los desastres mayores. El SNPAD es muy pesado; con muchas rigideces y con problemas de coordinación y de recursos. Son más de treinta entidades de orden nacional, departamental y municipal, sometidas a la rotación política de sus funcionarios” (Cuervo 2002). De cualquier forma, se requiere de reglas estables y de una economía política que permita que los recursos se asignen de manera eficientemente y acordes con las demandas reales de los agentes afectados.

Transferencia y retención del riesgo

Para efectos de atender grandes desastres el gobierno central espera realizar su mejor esfuerzo para transferir sus pérdidas al mercado de los seguros/reaseguros y, cuando las condiciones internacionales lo permitan, parcialmente al mercado de capitales mediante instrumentos como

los bonos de catástrofe¹⁵. En términos de optimización las opciones menos costosas indican que actualmente las alternativas más eficientes, en general, son los seguros y los créditos contingentes. La negociación masiva de primas de seguros de los inmuebles públicos nacionales permitiría una economía de escala. Este pago se espera lo pueda hacer el FNC, una vez negociado el valor con las reaseguradoras por parte de la Junta Consultora del Fondo y con la asesoría de La Previsora Compañía de Seguros. Dicho valor sería transferido con ese propósito por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En relación con los inmuebles públicos de las entidades territoriales, no obstante las dificultades de dichos entes para asumir los costos de la protección de sus bienes, no parece apropiado que el gobierno central asuma dichos costos. El gobierno central empieza explorar la posibilidad de asumir un porcentaje de las primas en cada caso, como incentivo para el aseguramiento de los bienes del Estado en cada nivel. Se espera propiciar la realización de estudios como el realizado en la ciudad de Manizales, en el cual se evaluó el riesgo sísmico de los inmuebles públicos de la ciudad con fines de transferencia y retención. Con recursos del FNC o de otras fuentes se estima que se pueden realizar los estudios de microzonificación sísmica y de actualización catastral, necesarios para poder realizar las evaluaciones que se llevaron a cabo en Manizales y que han demostrado sus altos beneficios y bondades tanto desde la perspectiva de la protección financiera como de la gestión de riesgos en general. Así, las entidades territoriales podrían no sólo evaluar sino negociar las coberturas de protección, no solamente de sus inmuebles públicos sino promover el aseguramiento colectivo voluntario de los bienes privados, protegiendo a los más pobres que no están en capacidad de pagar seguros, como ha sido el caso en la ciudad mencionada. El gobierno central espera apoyar estas evaluaciones y asumir parte de los costos de protección y/o retención de acuerdo con los deducibles o prioridades asumidas.

3.1.7 Cambios en el Índice de Gestión de Riesgos (BID-IDEA)

Para observar los cambios de los niveles de desempeño de los indicadores que componen los aspectos de las cuatro políticas relacionadas con la gestión de riesgos, entre el primer y el último periodo (1985-2003), se presenta la tabla 7.

Del informe de aplicación del sistema de indicadores entre 1980 y 2003, en el caso de Colombia se concluye que en el periodo entre 1985 y 2003 el mayor avance de la gestión de riesgos lo registraron las actividades de identificación del riesgo. El inventario sistemático de desastres y pérdidas (IR1) y la evaluación y mapeo de amenazas (IR3) fueron los aspectos más significativos, dado que se pasó de un desempeño incipiente en 1985 a un desempeño notable en 2003, lo que significó un cambio de 60 en el IGR_{IR} . También hubo un aumento de desempeño de un nivel bajo a apreciable de aspectos de monitoreo de amenazas y pronóstico (IR2) y de evaluación de vulnerabilidad y riesgo (IR4). En los demás aspectos que caracterizan la identificación del riesgo el aumento del nivel de desempeño fue leve pasando de bajo a incipiente.

¹⁵ Actualmente estos contratos son costosos debido a que pocos se han diseñado hasta ahora y no se conocen ampliamente por los inversionistas internacionales.

Tabla 7. Diferencias entre el primer y el último periodo de los subindicadores del IGR

Valores funciones de desempeño de los subindicadores								
1985	IR,1	17	RR,1	5	MD,1	5	PF,1	5
	IR,2	5	RR,2	5	MD,2	5	PF,2	5
	IR,3	17	RR,3	5	MD,3	5	PF,3	5
	IR,4	5	RR,4	5	MD,4	5	PF,4	5
	IR,5	5	RR,5	17	MD,5	5	PF,5	5
	IR,6	5	RR,6	5	MD,6	5	PF,6	5
	IGR _{IR}	10.5	IGR _{RR}	11	IGR _{MD}	4.56	IGR _{PF}	4.559
IGR	7.66							
2003	IR,1	77	RR,1	45	MD,1	45	PF,1	17
	IR,2	45	RR,2	17	MD,2	17	PF,2	17
	IR,3	77	RR,3	17	MD,3	17	PF,3	17
	IR,4	45	RR,4	17	MD,4	17	PF,4	17
	IR,5	17	RR,5	77	MD,5	5	PF,5	45
	IR,6	17	RR,6	45	MD,6	17	PF,6	45
	IGR _{IR}	48.4	IGR _{RR}	44.5	IGR _{MD}	28.7	IGR _{PF}	39.64
IGR	40.31							
Cambio	IR,1	60	RR,1	40	MD,1	40	PF,1	12
	IR,2	40	RR,2	12	MD,2	12	PF,2	12
	IR,3	60	RR,3	12	MD,3	12	PF,3	12
	IR,4	40	RR,4	12	MD,4	12	PF,4	12
	IR,5	12	RR,5	60	MD,5	0	PF,5	40
	IR,6	12	RR,6	40	MD,6	12	PF,6	40
	IGR _{IR}	37.9	IGR _{RR}	33.5	IGR _{MD}	24.2	IGR _{PF}	35.08
IGR	32.65							

Las actividades de protección financiera y gobernabilidad también presentaron un avance importante; el IGR_{PF} logró un cambio de 35.08 puntos. Los aspectos que presentaron el mayor cambio en el período fueron el indicador de cobertura de seguros y estrategias de transferencia de pérdidas de activos públicos (PF5) y el indicador de cobertura de seguros y reaseguros de vivienda y del sector privado (PF6) que pasaron de un nivel bajo a un nivel apreciable. También los indicadores de organización interinstitucional, multisectorial y descentralizada (PF1), los fondos de reservas para el fortalecimiento institucional (PF2), la localización y movilización de recursos de presupuesto (PF3) y la implementación de redes y fondos de seguridad social (PF4) tuvieron un leve cambio de 12, como resultado de pasar de bajo a incipiente en el nivel de desempeño.

Las actividades de reducción de riesgos tuvieron un avance levemente menor comparativamente en relación con las dos políticas anteriores. En el aspecto de actualización y control de la aplicación de normas y códigos de construcción (RR5) se tuvo un cambio de 60, como resultado de pasar de un nivel de desempeño incipiente a notable. Los indicadores de integración del riesgo en la definición de usos del suelo y la planificación urbana (RR1) y de refuerzo e intervención de la vulnerabilidad de bienes públicos y privados (RR6) tuvieron un cambio de 40, producto de un aumento de bajo a aceptable en el nivel de desempeño. Otros aspectos del IGR_{RR}, como la intervención de cuencas hidrográficas y protección ambiental (RR2) y de implementación de técnicas de protección y control de fenómenos peligrosos (RR3) y el mejoramiento de vivienda y

reubicación de asentamientos de áreas propensas (RR4) tuvieron un cambio leve al pasar de un desempeño bajo a uno incipiente.

La política pública de la gestión de riesgos en que menos se ha avanzado en Colombia ha sido la que corresponde al manejo de desastres, IGR_{MD}, donde se registró un avance importante en el aspecto relacionado con la organización y coordinación de operaciones de emergencia (MD1) de un nivel bajo a apreciable. En la preparación y capacitación de la comunidad no se presentó ningún cambio en el período. Los demás indicadores tuvieron un leve avance, pasando de bajo a incipiente en el nivel de desempeño.

3.1.8 Conclusiones sobre los avances, logros y dificultades

Un tema que hasta hace algunos años se consideraba extraño o novedoso actualmente se reconoce en múltiples actividades de la planificación del desarrollo, con su debido soporte jurídico; fundamentado en la descentralización administrativa, política y fiscal, practicada e instituida desde le punto de vista legal. La normativa y la legislación sobre seguridad y protección de la sociedad y sus bienes es un aspecto que se debe destacar, aun cuando se acepta que existen serias dificultades para hacer cumplir dichas normas en algunos casos y en algunos lugares. Una serie de ciudades y municipios ejercen la gestión del riesgo de manera apropiada e incluso de manera ejemplar, aunque estos casos no pueden considerarse generalizados en el país. Falta mucho camino que recorrer, por ejemplo por la falta de un involucramiento activo y decidido del sector privado en la gestión. Aunque el sector privado ha participado activamente en el desarrollo de normas de seguridad, en general se puede decir que existe una participación pasiva del sector, reduciéndose a dar cumplimiento de dichas normas. Por otra parte la sociedad civil participa de manera más activa en programas de rehabilitación y reconstrucción y menos en actividades explícitas de prevención.

No obstante, el avance de la gestión de riesgos en el país ha sido notable en concepto y en realizaciones, muchas de ellas puntuales o por lapsos según el nivel de compromiso con el tema de los gobiernos en cada nivel. En realidad existe una diversidad de logros pero también de retrocesos que a fin de cuentas señalan que aún falta mucho para lograr una gestión de riesgos efectiva y generalizada en todo el territorio. Aunque se han logrado niveles importantes de coordinación, especialmente a nivel nacional, siguen vigentes problemas de desarrollo institucional que deben ser resueltos. De manera global se pueden señalar como logros y avances los siguientes:

- a) El SNPAD de Colombia se concibió bajo los principios de la *descentralización* y la *autonomía* de las entidades territoriales. Respeta la descentralización administrativa y política en la medida en que se levanta sobre el esquema constitucional de la división del territorio. Reconoce la autonomía de las entidades territoriales al concederles un amplio margen de decisión sobre la gestión de riesgos y el manejo de situaciones de desastre. Estos asuntos son administrados por los Comités Departamentales, Distritales y Municipales y ejecutados por las administraciones departamentales, distritales y municipales. A pesar de que existen imperfecciones y la necesidad de llenar vacíos institucionales, sin duda el enfoque sistémico de esta estructura institucional ha demostrado beneficios y logros importantes.

- b) En Colombia la identificación del riesgo se ha desarrollado ampliamente y hay conciencia de que es necesario mejorar la calidad de los estudios de riesgo para lograr mayor efectividad en la gestión. Los estudios cada vez son más rigurosos y bien concebidos y los términos de referencia se han depurado notablemente, destacándose lo que se ha logrado en términos de mapas de amenaza volcánica, de deslizamientos, microzonificación sísmica, estudios de vulnerabilidad de edificaciones, infraestructura de servicios públicos, puentes, escenarios de riesgo urbano, evaluación de pérdidas con fines de seguros, entre otros. Aunque existen muchos estudios muchos han sido inoficiosos y se ha logrado paulatinamente mejorar aunque se siguen cometiendo errores por falta de información y gobernabilidad en los municipios.
- c) La reducción del riesgo en Colombia ha tenido notables avances. Se han realizado múltiples intervenciones de vulnerabilidad de edificaciones esenciales, cumpliendo con las normas de seguridad que obligan hacer este tipo de reforzamientos. Se han venido incorporando aspectos de riesgo y su intervención en los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo, atendiendo la legislación que se ha expedido al respecto. Se han desarrollado programas de reubicación de vivienda mediante subsidios y de intervención del entorno mediante obras de mitigación contra inundaciones y deslizamientos en varias ciudades. También se han desarrollado programas de subsidio de vivienda usada donde la prioridad es la intervención de la vulnerabilidad. Finalmente se han desarrollado amplios programas de educación e información pública que cubren los centros urbanos más importantes. La principal dificultad con este tipo de acciones institucionales es que no se ha logrado eficiencia ni generalidad en los todos los municipios del país debido a su debilidad administrativa, técnica y financiera.
- d) En el manejo de desastres, se han logrado desarrollos importantes en lo relativo a protocolos de respuesta, planes de contingencia, dotación de equipos, ejercicios de simulación y simulacros en diversas ciudades. Varios municipios cuentan con sistemas avanzados de evaluación de daños y sistemas sofisticados de información posdesastre. Desafortunadamente, se reconoce que en planificación para la reconstrucción hay serias deficiencias pero se han hecho estudios cuidadosos acerca de la manera como se han enfrentado desastres mayores en el pasado, con el fin de mejorar en este aspecto.
- e) Al respecto de la transferencia de riesgos, el gobierno central y algunas ciudades como Manizales y Bogotá han explorado sus posibilidades de definir estrategias financieras para enfrentar su responsabilidad fiscal y sus pasivos contingentes mediante instrumentos de seguros/reaseguros para proteger la infraestructura pública y la promoción del seguro colectivo de los privados con mecanismos novedosos que intentan la protección de los estratos socio-económicos más pobres de manera subsidiada. Este tipo de iniciativas han permitido depurar el alcance de los estudios de riesgo de manera notable para que se puedan utilizar para este tipo de decisiones. Por otra parte, desde el punto de vista financiero se han hecho esfuerzos para identificar la manera de fortalecer la gestión del riesgo mediante mecanismos de cofinanciación de acuerdo con las capacidades de los municipios y departamentos. Hay iniciativas innovadoras para mejorar el funcionamiento del FNC y de los fondos que a nivel territorial se han desarrollado o se pueden desarrollar.

Se concluye que en Colombia se ha hecho un esfuerzo importante en todos los niveles para formular y legislar en cuanto a aspectos particulares de la problemática del riesgo y desastre a través de la relación establecida con la planificación del desarrollo o el desarrollo sectorial, sin embargo no se puede decir que este logro haya sido uniforme en todo el país. Paulatinamente se ha logrado claridad entre tomadores de decisiones sobre la relación entre riesgo y desarrollo, pobreza y degradación ambiental, pero no basta con esa claridad ni con una legislación coherente que no obstaculice la acción, puesto que depende del desempeño institucional, las trabas burocráticas y el nivel de desarrollo de los niveles locales. Sin duda, en Colombia en los últimos años se ha elevado la conciencia sobre la gestión del riesgo y de su importancia en lo sectorial, social y territorial, lo que refleja en la creación del SNPAD y de sus réplicas en lo local. Sin embargo, no se puede decir que este desarrollo ha sido parejo en todas las jurisdicciones y en todos los sectores públicos, privados y sociales.

3.2 CHILE

3.2.1 Introducción y contexto.

Chile comprende un área de 748,800 km², una línea costera de 6,435 km, un máximo de 300 km. de ancho este-oeste y tres regiones geográficas bien definidas corriendo norte-sur- la costa, el valle central y la cordillera de los Andes. Con una extensa zona de desierto al norte, tierras de alto pendiente al este y zonas extensas de lagos y bosques al sur, el país cuenta con solamente un 2.7% de su tierra bajo producción agrícola, incluyendo 18,000 hectáreas de tierras irrigadas. Dividida para fines político-administrativos en 13 regiones, Chile tiene una población de 16 millones de personas, con una mayor concentración en zonas urbanas, de las cuales Santiago, la capital del país, concentra más de una tercera parte de total.

Vuelta a la democracia republicana en 1990 después de casi 20 años de dictadura militar, el país mantuvo una tasa de crecimiento entre los más altos de América Latina entre 1991 y 1997, llegando a un 8% promedio anual, antes de caer bruscamente hacia finales de la década, afectada particularmente por la severa sequía de 1999 que impactó de forma importante en la producción agrícola y la producción de hidroelectricidad, recordando al país que los eventos hidrometeorológicos acompañan a los sismos, volcanes y tsunamis como amenazas capaces de suscitar desastres a lo largo de de su largo territorio. Posterior a 2000 la economía se ha estabilizado otra vez y el año pasado creció a un 5.8% ayudado por el favorable precio del cobre, una de sus exportaciones más importantes en un país donde un 66% de la población se emplea en los servicios. Con un GDP de 10700 dólares por capita, un presupuesto el año pasado de 20 billones de dólares y una deuda externa de 44.6 billones, un 21% de la población aun vive bajo la línea de pobreza y un 8.6% de la población estaba desempleado.

Su geografía “loca” alberga una variedad de climas norte-sur y este-oeste, ofreciendo enormes recursos de tierra y de agua. A la vez el país enfrenta, en periodos de retorno variados, un rango importante de amenazas naturales y socio-naturales. Entre ellos más se conoce la amenaza sísmica dado su incidencia en el país y en la morbilidad asociado con los desastres sísmicos, históricamente. El sismo de 1960, tristemente celebrada como el de mayor magnitud registrado en el mundo en toda la historia (9.5 R), mató a 1600 personas y generó un tsunami que cruzó el Pacífico afectando a Asia. A pesar de su magnitud de ese sismo no fue el más dañino sufrido, siendo este el de 1939 en Chillan en que resultaron muertos caso 6000 personas. El último gran desastre asociado con sismos era el de 1985 que afectó a las regiones Quinta a Séptima y la metropolitana. El país hoy en día está dentro del periodo de recurrencia de otro gran sismo.

Además de la sismicidad que es sin duda la amenaza de mayor significación en el país, no solamente por sus magnitudes probables sino también por la extensión territorial de su afectación, las erupciones volcánicas, las inundaciones y las sequías representan importantes peligros para las regiones centro y sur del país. Las lluvias anormales que tienden a caer durante episodios de El Niño muchas veces afectan zonas donde la vivienda no está construida tomando en cuenta las precipitaciones. El resultado es una importante afectación de viviendas en estas zonas (durante el último Niño grande de 1997-98, 30000 viviendas se afectaron de manera importante).

3.2.2 Arreglos institucionales, legales y organizacionales para la gestión del riesgo

Chile es representativo de los países que mantienen una estructura organizacional-institucional para el manejo del tema de riesgo y desastre centrado en una organización central-rectora, la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, de naturaleza civil, sin “sistema” organizacional formal, pero con relaciones funcionales con diversos entes y niveles gubernamentales (sectoriales y territoriales), de la sociedad civil y del sector privado (comparable con la estructura en Jamaica y Costa Rica).

Creada por decreto ley número 369 en 1974, poco después del derrocamiento de Salvador Allende por los estamentos militares, su funcionamiento es reglamentado por la ley número 509, del año 1983 y no ha sufrido variaciones ni modificaciones significativas desde entonces. Establecida como un ente de servicio público centralizado, su misión es la planificación, coordinación y ejecución de acciones destinadas a prevenir y solucionar los problemas derivados de sismos y catástrofes. No refleja ni establece jurisdicción o competencia amplia en el tema de la “gestión integral de riesgo”, con énfasis en los aspectos de reducción del riesgo, la prevención y la mitigación.

El impulso y la capacidad de entrar a estos temas por vía del ONEMI deriva de una voluntad propia y un entendimiento amplio de la noción de “manejo de desastres” y “protección civil” que permite a la institución abarcar en determinada medida estos grandes problemas de la actualidad, sin mandato amplio formal. En esto no difiere de países como Jamaica y Costa Rica que tampoco gozan de leyes más explícitas y habilitadoras de la función preventiva y mitigadora. Las opciones de asumir el reto de la reducción han sido apoyadas con la aprobación, en 2002, del Plan Nacional de Protección Civil (que sustituye el Plan Nacional de Emergencias de 1977).

El Plan, a nivel organizacional y administrativa, establece la estructura para la gestión de la Protección Civil, la que es asumida por un “Sistema Nacional”, coordinado por ONEMI y que integra organismos, servicios e instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil. El “Sistema” tiene expresión comunal, provincial, regional y nacional y establece la constitución de Comités de Protección Civil en cada nivel administrativo presididos por el Intendente, Gobernador o Alcalde respectivo. El manejo de emergencias en cada nivel está facilitado por centros de operación de emergencias y en el nivel nacional existe un Centro de Alerta Temprana. Es a través de este plan, en su contenido sustantivo-temático, que se “legitima” la acción en reducción de riesgo, y no por la ley de ONEMI por sí. Esto representa un uso y oportunidad innovador en ayudar superar las limitaciones impuestas por la ley misma, como examinaremos en nuestra próxima sección.

El involucramiento de los niveles regionales y locales en el tema de la respuesta se legisla a través de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (Ley no. 19.175) donde se asigna a los Intendentes y Gobernadores la función de adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia y catástrofe y al Gobierno Regional la de desarrollar programas de prevención y protección ante casos de desastre. Por otra parte, la ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley número 18.695) da similares atributos a los municipios.

El antecedente más importante del ONEMI está comprendido por la ley 16.282 de 1965, “Disposiciones Permanentes para Casos de Sismos y Catástrofes”. Esta ley se aprueba al calor del sismo de 1965, el más importante evento ocurrido desde el trágico desastre sísmica de 1939 en Chillán y el magno sismo de 1960, y tiene afectación en Santiago mismo. Propone medidas especiales de apoyo a comunidades, localidades etc. afectadas por sismos hasta por un período de doce meses después del evento. En 1977, posterior a la ley creadora de ONEMI también se dará por Decreto Superior número 104 facultades para que el Ministerio del Interior declare “Zonas Afectadas por Catástrofes”. En el mismo año, se promulga y se incorporan en varias normativas Ministeriales aspectos relacionados con la preparación y respuesta a desastres.

Desde esta última fecha, con la excepción notable del Plan Nacional, no ha habido ninguna reforma sustantiva o adición a las leyes que rigen el destino del país en el tema, a pesar de los grandes cambios suscitados en los paradigmas de intervención y la priorización dada durante la década de los 90s a la reducción del riesgo dentro del marco del desarrollo, aspecto reiterado y reconfirmado por la última Conferencia Mundial de Desastres celebrada en Kobe, Japón en enero de 2005. A pesar de que hoy en día se habla de, y se consideran las opciones de nueva legislación más integral, los avances logrados en la incorporación del problema de la gestión integral del riesgo en el quehacer gubernamental se debe más a las visiones y compromisos de los impulsores de la política y el ONEMI, que a la ley como tal. En esto es claro el cambio de énfasis y de rumbo tomado en el país desde 1994 cuando, después de un período de transición de la administración de la dictadura a la nueva administración democrática y civilista post 1990, se establece una reorientación del quehacer de la institución a través del nombramiento de nuevas autoridades, que aun siguen vigentes en la institución, 11 años después. Esta continuidad de mando sin lugar a dudas ha ayudado y fomentado la conformación de una política y estrategia con continuidad y consistencia sin sufrir los altibajos y cambios que suelen suceder con los cambios frecuentes de mando y dirección.

A pesar de esto, sin una ley habilitadora y mandato específico para la acción más integral es claro que existen importantes limitaciones a la promoción concertada y coordinada de la acción preventiva y mitigadora que solamente puede ser sufragada en la medida en que las instancias sectoriales y territoriales de gobierno y la sociedad en general acompañen al ONEMI en su visión y compromiso con la reducción del riesgo. Tal incorporación de aspectos de la gestión y reducción de riesgo en el quehacer sectorial es más obvia en sectores como obras publicas, salud y vivienda y urbanismo.

El tipo de “voluntarismo” política, y de la política, implícita en ese tipo de arreglo “informal” no dista de ser peligroso para el tema porque precisamente la acción depende en la voluntad personal o institucional en un momento dado, lo cual implica que con cambios de mando y autoridad fácilmente el rumbo trazado hasta ahora se derrumba por falta de normatividad y obligatoriedad. Esto se ha visto en otros países y representa un tipo de “vulnerabilidad política” de las estructuras y sistemas que acompaña los vacíos o interpretaciones legales. Aún en casos donde lo de la prevención y mitigación es mandato, como en el caso de Colombia, con cambios de liderazgo y falta de contra poderes el tema de la reducción fácilmente se margina o se desplaza en los niveles nacionales, y el énfasis casi único en los preparativos y la respuesta se retome.

Como en el caso de otros países en que la reducción del riesgo no es legislado de forma explícita como función del órgano central encargado del problema (por vía de las “emergencias”), en Chile la opción de entrar de forma directa al problema está regida por la voluntad y costumbre de los sectores y territorios y sus mandos ministeriales o de gobierno. La labor de persuasión y apoyo dado por una institución como el ONEMI es tan buena entonces como la voluntad de acompañarlo por parte de otras instancias.

En Chile, este apoyo y acompañamiento se ha dado en varios casos (pero también hay grandes lagunas), por las razones que sean, como veremos adelante, y existen leyes sectoriales y territoriales e instancias ministeriales y locales que han promovido por vía de sus propios mandatos importantes aspectos de la reducción del riesgo. En esto, el país tiene la gran fortuna de ser una nación “legalista” con fascinación por las leyes y un nivel relativamente bajo de corrupción, acompañada por una serie de disposiciones importantes en el control del riesgo. Un caso es lo de las normas o códigos constructivos que datan en primera instancia desde finales de los 20s con la serie de sismos que afectaron al país en esa década. La prohibición de construcción con adobe y normas diseñadas para ofrecer niveles altas de protección (que son más exigentes que las de zonas como California en los Estados Unidos), han sido en gran parte respetados por los constructores y población “formal”, con el resultado de que las pérdidas de vida y propiedad durante sismos grandes como el de 1985 han sido relativamente bajos en comparación con otros países de la región. El proceso de estudio y diseño de las normas comenzó en 1959 y se concretó de forma más significativa en 1972 con la norma 433 de Calculo Antisísmico de Edificios, la cual se va modificando con los avances logrados en la ciencia.

Sin embargo, de igual forma que la informalidad y buena voluntad organizacional y promocional rinde sus frutos donde hay armonía y coincidencia de visiones, también representa una vulnerabilidad enorme por ser una suerte de suerte no controlada ni controlable. Así, mientras a la vez que hay buenas prácticas con referencia a la problemática en el país, también habrá y hay grandes lagunas que solamente podrían ser llenados con legislación, normatividad y obligatoriedad, además de visión y prospección. Algunos de estos destacaremos más adelante en nuestro escrito.

Solamente pensar en el impacto en la construcción de riesgo y en las opciones de control e intervención que derivan del proceso acelerado de privatización y desestatización que sufre el país hoy en día, acompañada por una actitud *laisser faire* de gobierno en cuanto a controles y normas, da para pensar seriamente. Una ley que data de 1974 y que sigue vigente en tiempos post modernos es también objeto de pensamiento profundo. ¿Sería tener una carreta con bueyes en una época de viaje espacial?

La situación existente condujo al ONEMI de escribir en su informe para Kobe:

“No obstante (los) avances (en la gestión integral de riesgo), no ha sido tarea fácil puesto que existe aún una marcada tendencia nacional a ocuparse del tema a partir de la ocurrencia de eventos de emergencia y desastre”.

Esta conclusión se la acompañaba también de una afirmación que sirva para perfilar uno de los grandes aciertos y avances estratégicas que el país ha logrado en el tema durante los últimos diez años, a saber:

“...de ahí la marcada integración y combinación de estrategias de sensibilización y formación donde se ha puesto el acento principal (en la reducción de riesgo)”.

El tema de la educación, la formación y la sensibilización se analizará más adelante como uno de los avances más importantes tomados en el país por las autoridades actuales.

3.2.3 Logros, avances, retrocesos y estancamientos en la gestión del riesgo

Formulación de políticas integrales para la reducción del riesgo y gestión de los desastres, en el marco del desarrollo y su planificación.

Como se ha comentado en la sección anterior, es solamente en 2002 que el país cuenta con un Plan integral en el tema de riesgo, emergencia y desastre que a la vez que sirva para definir la política, establece estructuras y procedimientos de intervención. Este Plan es producto de un proceso largo de análisis, diagnóstico, discusión y diseño instrumental que va desde 1994 hasta 2002, impulsado por las nuevas autoridades del ONEMI instalados en 1994, y provee de contexto y marco para una serie de otros planes de naturaleza parcial o sectorial que se han desarrollado en los últimos años, proveyendo así al país de un marco normativo y de acción antes no disponible. Su elaboración se fundamentó en el trabajo continuo de una Comisión Nacional de Desastres de membresía multi-sectorial y territorial con atributos en lo que se refiere a la respuesta y al desarrollo y la reducción del riesgo

El objetivo general del Plan se establece de la siguiente forma:

“Disponer de una planificación multisectorial en materia de protección civil, de carácter indicativo, destinado al desarrollo de acciones permanentes para la prevención y atención de emergencias y desastres en el país, a partir de una visión integral de manejo de riesgos” (p.6).

En sus objetivos específicos hace hincapié en lo descentralizado e intersectorial y evoca la noción de acciones en torno al “ciclo del riesgo”, lo cual marca una diferencia conceptual importante en comparación con el hasta recientemente acogida noción del “ciclo de desastres”. El ciclo comprende desde la actividad de prevención, hasta la de reconstrucción, pasando por las actividades más tradicionales de preparación y respuesta. La énfasis en el riesgo como noción fundamental se avala con la presentación de anexos del plan que versan sobre esto y el ciclo mismo. Hacemos énfasis en este aspecto porque representa un aspecto sumamente significativo en la evolución de la acción, reconociendo que las transformaciones significativas son siempre precedidas por nuevas conceptualizaciones en cuanto a la realidad y la intervención. En el caso del Plan evoca lo moderno de los conceptos, pero como veremos, encuentra limitaciones en llevar esto a conclusiones más ambiciosos e integrales en cuanto a la propuesta de intervención.

Por el lado de la transición de esquemas eminentemente reactivos hacia esquemas más integrales en que el problema de la reducción del riesgo en el marco del desarrollo este presente en igual medida, el Plan hace importantes avances en poner las bases y esto lo hace fuera del contexto rígido de la propia ley del ONEMI, aprovechando aspectos del contexto internacional vigente y la semántica institucional.

En el preámbulo del Decreto Supremo que aprueba el Plan se establece que “se hace necesario reemplazar el Plan Nacional de Emergencias por otro que corresponde a los actuales requerimientos del país... y que consulte los aspectos preventivos, de mitigación, de preparación, y alertamiento temprano respondiendo a los compromisos internacionales suscritos por Chile en la Década Internacional de Reducción de Desastres Nacionales y a la modernización del propio Sistema Nacional de Protección Civil” (subrayado nuestro). En el mismo Plan, la opción de prestar mayor atención al aspecto de la prevención y mitigación se crea al ofrecer una interpretación de la “protección civil” en los siguientes términos: “La protección civil entendida como la protección de las personas, sus bienes y ambiente ante una situación de riesgo colectivo...no solo debe ser entendido como el socorro a las personas una vez ocurrido una emergencia o desastre. La misión de la protección civil abarca la prevención, como supresión del evento, la mitigación, para reducir al máximo el impacto de un evento destructivo (y) la preparación adecuada...” (pp. 6-7, subrayado nuestro). Además en la presentación del Plan se establece de forma muy clara que: “El presente plan busca potenciar las capacidades preventivas, sin descuidar el continuo perfeccionamiento de las actividades de preparación y atención de emergencias o desastres, pasando a constituirse en un instrumento indicativo para la gestión descentralizada de acuerdo a las específicas realidades de riesgos y de recursos de cada área geográfica del país” (p.4)

A pesar de sus referencias a lo preventivo y mitigadora, y el desarrollo conceptual avanzada que ofrece en su introducción y anexos sustantivos, el Plan de hecho trata muy poco estos aspectos desde una perspectiva de intervención, ordenamiento e instrumental, y la suma de sus anexos y contenidos sustantivos versan casi exclusivamente sobre aspectos y métodos para la respuesta y atención. Es tal vez solamente con referencia a la metodología de gestión que propone (conocido por sus siglas AIDEP) que se perfila de forma clara la relevancia para estos aspectos. Esta metodología, que pretende ser el comienzo del proceso de intervención en áreas distintas del país, propone una identificación del riesgo basado en el **Análisis** histórico, la **Investigación** empírica, la **Discusión** de amenazas, vulnerabilidades y riesgos, la **Elaboración** de mapas y la **Planificación** integral. Hace hincapié en la participación y la interacción como elementos fundamentales en el dimensionamiento del riesgo. Los resultados de este proceso serían insumos básicos para planificar la intervención, sea esta de respuesta o de prevención y mitigación.

La explicación de este desfase seguramente nos remite a las limitaciones legales y de jerarquía que deja una ley no conmensurado con las intenciones y concepto de las autoridades, entre otras cosas, y es digno de análisis en otro momento, porque en su clarificación reside un paso en la superación de la contradicción. De todas maneras la metodología AIDEP ofrece una opción importante de generación de conocimiento e información que puede ser aprovechada por instancias sectoriales y territoriales de gobierno y sociedad en la promoción “autónoma” de la reducción del riesgo y debe considerarse un avance importante logrado en el tema.

El desarrollo y homogeneización de métodos y protocolos de intervención en el tema de la respuesta que ha implicado el desarrollo del Plan Nacional deben destacarse en lo que respeta a avances y consolidación. El Plan provee de varios métodos estandarizados en su texto central o en diversos anexos a emplearse en el proceso de organización de la respuesta. Estos incluyen el Plan “DEDOS” y el Plan “ACCEDER” (por sus siglas en español).

La Planificación ACCEDER para el manejo de emergencias y desastres está destinada a elaborar de forma sencilla una planificación para situaciones de emergencia local considerando los principios de ayuda mutua y uso escalonada de recursos que sustentan el sistema de protección civil, a partir de una adecuada coordinación. La metodología cubre por etapas las acciones y medidas fundamentales a tomar en cuenta en la acción de repuesta como lo son: **Alarma**, **Comunicación e información**, **Coordinación**, **Evaluación primaria**, **Decisiones**, **Evaluación secundaria** y **Readecuación del plan**.

El Plan DEDOS o el Manual el Sistema de Evaluación de Daños y Necesidades en Situaciones de Emergencia y Desastre se propone permitir a las autoridades y administradores de situaciones de emergencia recordar de forma sencilla los elementos claves que se deben tener en cuenta para una efectiva y eficiente toma de decisiones ante la ocurrencia de una emergencia o desastre. Así, propone en caso de emergencia conjugar información y acción en cuanto a **Daños**, **Evaluación de necesidades**, **Decisiones**, **Oportunidades** y **Recursos** (\$) para que sea utilizada en los diversos tipos de informe de situación que se establecen en el Plan.

Estos planes junto con AIDEP y protocolos sobre informes de daños, estructura y contenido de informes etc. comprenden un bagaje metodológico y de proceso desarrollado e instrumentado durante los últimos años y que ofrece un importante apoyo a la homogeneización y entendimiento en común de los procesos a seguir en emergencias y desastres desde el nivel central hasta el nivel local.

Por el lado de los roles y funciones de distintas instancias nacionales, gubernamentales y de sociedad civil en la implementación del Plan no hemos encontrado, en el tiempo disponible, un documento que lo establece de manera formal. Sin embargo, hay un aspecto de las relaciones entre ONEMI y otros actores que es digno de destacar y detallar en cierto grado, y esto es la relación respetuosa, jerarquizada y coordinada entre esa instancia y las FF.AA. del país con estas a la orden de lo civil. Esto lo destacamos no solamente por la naturaleza ejemplar de la relación, sino también porque el mismo ONEMI lo destaca en su documento para Kobe como uno de los ejemplos de buenas prácticas en el país. Los países de América Latina, como todos saben, tienen una muy variada experiencia con la participación de las FF.AA., a través de las Defensas Civiles en general, en el tema del riesgo y desastre. Estas experiencias incluyen desde los casos de Perú, Ecuador y Bolivia, con un control legal casi absoluto sobre la temática pero con grandes reticencias por parte de actores de los sectores del desarrollo y sociedad civil en cuanto a ese dominio, pasando por las relaciones simbióticas y no antagónicas entre lo civil y lo militar con aquello jerárquicamente superior, como es el caso de Chile, Nicaragua, Colombia y México.

En estos últimos la transición de modelos dominados por lo militar y defensa civil hacía modelos más civiles sucedió con motivaciones e impulsos diferentes pero en fin en cada uno el resultado ha sido duradero y sin conflicto. En Chile, la historia de la dictadura militar ha servido para redimensionar y reorientar la actitud y posición de lo militar en la sociedad y garantizar su subordinación al interés colectivo y público; en México, la negativa actuación de los militares durante el desastre sísmico de 1985 sirvió para estimular la creación de un nuevo sistema controlado por lo civil; en Colombia igual aspecto se dio con la crisis asociada con la erupción del volcán Ruiz en 1985 y el flujo de escombros que destruyó a Armero; y en el caso de Nicaragua en el momento post Mitch con la Defensa Civil Sandinista altamente respetada pero en posición política débil, la creación del nuevo sistema nacional de prevención y atención se logró sin mayores problemas y la Defensa Civil pasó de ser el sistema a ser parte del nuevo sistema interinstitucional en formación. En los cuatro casos, el desempeño de las Defensas Civiles desde entonces ha sido muy aceptado.

En Chile, la colaboración de las FF.AA, su centro de operaciones de desastres ubicado en la Academia de Guerra, el desarrollo de modelos de simulación computerizada para casos de emergencia (utilizada en Honduras también) y la participación de la Academia de Guerra en un Diplomado sobre el Planificación y Dirección para la Prevención y Manejo de Desastres junto con ONEMI son ejemplos de las relaciones cordiales y respetuosas que existen.

El Plan Nacional provee de un marco general para la elaboración de planes específicos relacionados con amenazas particulares: Incendios forestales, sustancias y materiales peligrosos, tsunamis, erupciones volcánicas, sismicidad y radiológico.

Coordinación y concertación con y entre sectores y territorios

Preparativos y respuesta

Está dada por el Plan Nacional y sus instrumentos de acción.

Reducción de riesgo (prevención y mitigación) en el marco de los sectores y territorios

El Sistema Nacional comprende entre otros organismos los organismos a cargo de los recursos hídricos, la planificación agrícola, la salud, el medio ambiente, la educación la planificación del desarrollo y las finanzas. Su membresía del Sistema constituye el mecanismo de coordinación, concertación y transmisión de información relevante, a través del Comité de Protección Civil, equivalente para la prevención al Comité de Operaciones de Emergencia para la respuesta

La transversalización del riesgo en los sectores y territorios: áreas o unidades de gestión adscritos a los Ministerios y órganos de administración y desarrollo territorial

“Actualmente la gestión del riesgo, a través de políticas, estrategias, presupuestos, proyectos y actividades generales y específicos , se ha incorporado fuertemente en el quehacer de los distintos sectores y prioritariamente en educación, salud, obras públicas, la Dirección General de Aguas, la Comisión Nacional de Medio Ambiente, la Secretaría Nacional de la Mujer y los Programas

Chile Barrios y Chile Solidarios (extrema pobreza)” (Informe de Chile para la Conferencia Mundial de Reducción de Desastres, Kobe, Japon. p. 4).

De las instituciones públicas sectoriales, la de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones cuenta con una Unidad de Prevención y Manejo de Emergencias (las bases de licitación de concesiones de construcción de carreteras incluyen la gestión del riesgo y en cada caso se debe elaborar un Plan de Manejo de Riesgos y Contingencias); el Ministerio de Agricultura tiene una unidad de Emergencias; Salud cuenta con un Unidad de Desastres y Emergencias; el CONAMA trata de la sostenibilidad ambiental.

La participación descentralizada de los gobiernos locales y la población.

El sistema nacional de protección civil se replica en su constitución nacional en los niveles de Intendencia, Gobernación, Municipalidad y Comuna. Los gobiernos locales tienen atributos en lo que se refiere a los planes reguladores y el control sobre el uso del suelo. La elaboración de la metodología para la gestión comunitaria y de evaluación de daños facilita la incorporación y participación local. Aún la descentralización y la participación en el tema de desastre son débiles debido a la pérdida de participación asociada con la dictadura militar. Requiere reconstruirse esta práctica en el futuro.

Generación y manejo de información sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgo y su incorporación en el proceso de desarrollo y su planificación.

A través de los organismos públicos Chile ha avanzado “precariamente” (ver informe nacional presentado en Kobe para el uso de este término) en el análisis y mapeo de amenazas con un mayor esfuerzo y éxito en lo que se refiere a volcanes, inundaciones e incendios. La primera se atribuye en gran parte al Servicio Nacional de Geología y Minas; la segunda a las Intendencias Regionales con el apoyo de la Dirección de Aguas de Obras Públicas; y la tercera por medio de la Corporación Nacional Forestal. Por otra parte, varias universidades se involucran en el análisis de amenazas, particularmente la sísmica a través de organismos de ingeniería civil y geología. Por su parte ONEMI ha desarrollado desde 1995 su Programa de Microzonificación de Riesgos y de Recursos y ha capacitado a más de las 344 municipalidades del país. El programa está dotado de una metodología aplicable para la sociedad en su conjunto, segmentada en Autoridades y servicios públicos, ciencia y tecnología y comunidad organizada. Los análisis y mapas disponibles son utilizados de acuerdo con las autoridades para alimentar los procesos asociados con los planes reguladores urbanos y proyectos industriales y civiles (era imposible con el tiempo de indagación disponible comprobar el nivel de uso de la información).

El análisis de vulnerabilidad y en consecuencia la opción de construir escenarios de riesgo para diversos territorios y sectores está menos desarrollado. El Programa de Microzonificación de Riesgo del ONEMI se concentra en la medición de la vulnerabilidad, y en 2002 se anexó a esta una metodología para tal análisis. La afirmación hecha en el informe de país para Kobe en el sentido de que existan muchas instituciones que dimensionan el riesgo para fines de planificación encierra un error común en nuestro medio, en equiparar amenaza con riesgo. El riesgo como tal

pocas veces se dimensiona en nuestros medios con serios problemas para perfilar la intervención de forma más clara

Conciencia, manejo del conocimiento y la educación

Anteriormente, se ha citado de ONEMI que: “No obstante (los) avances (en la gestión integral de riesgo), no ha sido tarea fácil puesto que existe aún una marcada tendencia nacional a ocuparse del tema a partir de la ocurrencia de eventos de emergencia y desastre... De ahí la marcada integración y combinación de estrategias de sensibilización y formación donde se ha puesto el acento principal (en la reducción del riesgo)”.

Sin lugar a dudas es en el área de la educación, capacitación y la toma de conciencia que Chile ofrece los mayores logros con aporte significativo a la sostenibilidad del tema y de la gestión. La concentración sostenido de atención a estos factores ha resultado de una clara estrategia pensada por parte de los directivos de ONEMI, además de una necesidad táctica dado las circunstancias del país y el limitado apoyo que la legislación y normatividad de al tema de la reducción integral del riesgo en general. Las incursiones en estos temas son numerosas y amplias, cubriendo desde lo local hasta lo sectorial, la comunidad, prensa, y sector privado. La difusión y socialización de metodologías de análisis y acción ha sido uno de los rumbos tomados con particular éxito y penetración en el tema de los preparativos y respuesta, como hemos comentado adelante. Estas acciones son avaladas en el Plan Nacional de Protección Civil. Entre los avances más significativos se cuentan los siguientes:

- El Plan Nacional de Formación y Capacitación Profesional en Protección Civil desarrollado desde 1995 a la fecha. Se basa en tres acciones fundamentales: diagnóstico de capacidades locales de gestión; profundización y perfeccionamiento profesional; socialización nacional de un enfoque de gestión permanente y participativa. El plan quedó integrado por cuatro programas en función de la identificación de cuatro tipos diferenciados de destinatarios: autoridades de todo nivel; personal técnica de municipalidades, gobernaciones, intendencias, sectores etc.; comunidad; y todos los estamentos de las unidades educativas Debido a esto se promovieron las siguientes programas específicas:
 - a) Programa de Formación Profesional en Protección Civil.
 - b) Programa de Participación Comunitaria en Gestión de Riesgo.
 - c) El Programa de Capacitación en el Plan Integral de Seguridad Escolar implementada en las unidades educativas del país. Este último plan de Seguridad Escolar fue aprobado en 2001, reemplaza el caduco “Operación de Evacuación y Seguridad Escolar” que data de 1977 y forma parte del Programa de Reforma de la Educación Nacional. Además de poner atención en la evacuación y respuesta a emergencia entre escolares y profesores, ponen gran atención a través de reformas curriculares en el aspecto de la reducción del riesgo.
 - d) Programa de Extensión y Perfeccionamiento con Congresos, seminarios y talleres dirigidos a autoridades sectoriales y territoriales y organismos técnicos y científicos.

- El Diplomado en Planificación y Dirección de Desastres realizado por la Academia de Guerra del Ejército en convenio con ONEMI.
- Cursos de Formación Especiales en las Escuelas de Periodismo; talleres formativos para periodistas; la existencia de una sala de periodistas en el Centro Nacional de Alerta y presencia de ellos en cada simulacro.

3.2.4 Cambios en el Índice de Gestión de Riesgos (BID-IDEA)

Para observar los cambios de los niveles de desempeño de los indicadores que componen los aspectos de las cuatro políticas relacionadas con la gestión de riesgos, entre el primer y el último periodo (1985-2003), se presenta la tabla 8.

Tabla 8. Diferencias entre el primer y el último periodo de los subindicadores del IGR

Valores funciones de desempeño de los subindicadores								
1985	IR,1	17	RR,1	17	MD,1	17	PF,1	17
	IR,2	17	RR,2	17	MD,2	17	PF,2	17
	IR,3	17	RR,3	17	MD,3	17	PF,3	17
	IR,4	5	RR,4	17	MD,4	17	PF,4	17
	IR,5	5	RR,5	45	MD,5	17	PF,5	45
	IR,6	5	RR,6	17	MD,6	45	PF,6	45
	IGR _{IR}	9.9	IGR _{RR}	29.3	IGR _{MD}	25	IGR _{PF}	31.4
IGR	23.84							
2003	IR,1	77	RR,1	77	MD,1	77	PF,1	77
	IR,2	77	RR,2	45	MD,2	77	PF,2	45
	IR,3	45	RR,3	77	MD,3	45	PF,3	45
	IR,4	45	RR,4	45	MD,4	45	PF,4	45
	IR,5	45	RR,5	45	MD,5	45	PF,5	45
	IR,6	77	RR,6	17	MD,6	45	PF,6	45
	IGR _{IR}	60	IGR _{RR}	58.1	IGR _{MD}	67	IGR _{PF}	62.6
IGR	61.94							
Cambio	IR,1	60	RR,1	60	MD,1	60	PF,1	60
	IR,2	60	RR,2	28	MD,2	60	PF,2	28
	IR,3	28	RR,3	60	MD,3	28	PF,3	28
	IR,4	40	RR,4	28	MD,4	28	PF,4	28
	IR,5	40	RR,5	0	MD,5	28	PF,5	0
	IR,6	72	RR,6	0	MD,6	0	PF,6	0
	IGR _{IR}	50	IGR _{RR}	28.8	IGR _{MD}	42	IGR _{PF}	31.2
IGR	38.10							

Del informe de aplicación del sistema de indicadores entre 1980 y 2003, en el caso de Chile se concluye que en el periodo entre 1985 y 2003, el mayor avance de la gestión lo registraron las actividades de identificación de riesgos. La capacitación y educación en gestión de riesgos (IR6) fue el aspecto más significativo, dado que se pasó de un desempeño bajo en 1985 a un desempeño notable en 2003, lo que significó un cambio de 72 en el IGR_{IR}. También hubo un aumento de desempeño en aspectos de inventario sistemático de desastres y pérdidas (IR1) y de monitoreo de amenazas y pronóstico (IR2). Los indicadores de evaluación de vulnerabilidad y riesgo (IR4) y de

información pública y participación comunitaria (IR5) tuvieron un avance de un nivel bajo a un nivel apreciable. La evaluación mapeo de amenazas (IR3) fue el indicador que presentó un avance menor en comparación con los demás indicadores pasando de un nivel incipiente a un nivel apreciable.

Las actividades del manejo de desastres también presentaron un avance importante; el IGR_{MD} logró un cambio de 42 puntos. Los aspectos que presentaron el mayor cambio en el período fueron el indicador organización y coordinación de operaciones de emergencia (MD1) y la planificación de la respuesta en caso de emergencia y sistemas de alerta (MD2) que pasaron de un nivel incipiente a un nivel notable. También los indicadores de dotación de equipos, herramientas e infraestructura (MD3), simulación, actualización y prueba de la respuesta interinstitucional (MD4) y preparación y capacitación de la comunidad (MD5) tuvieron un cambio de 28, como resultado de pasar de incipiente a apreciable en el nivel de desempeño. En la planificación para la rehabilitación y reconstrucción (MD6) no se presentó ningún avance en el período.

Las actividades de protección financiera y gobernabilidad, IGR_{PF}, tuvieron un avance menor comparativamente en relación con las dos políticas anteriores. En el aspecto de organización interinstitucional, multisectorial y descentralizada (PF1) se tuvo un cambio de 60, como resultado de pasar de un nivel de desempeño incipiente a notable. Los indicadores de fondos de reservas para el fortalecimiento institucional (PF2), localización y movilización de recursos de presupuesto (PF3) y la implementación de redes y fondos de seguridad social (PF4) tuvieron un cambio de 28, producto de un aumento de incipiente a apreciable en el nivel de desempeño. La cobertura de seguros y estrategias de transferencia. La cobertura de seguros y estrategias de transferencia de pérdidas de activos públicos (PF5) y la cobertura de seguros y reaseguros de vivienda y del sector privado (PF6) no registraron cambio alguno entre 1985 a 2003.

La política pública de la gestión de riesgos en que menos se ha avanzado en Chile ha sido la que corresponde a la reducción del riesgo, IGR_{RR}, donde se registró un cambio de 60 puntos dado que se pasó de un nivel de desempeño incipiente a notable en los aspectos relacionados con la integración del riesgo en la definición de usos del suelo y la planificación urbana (RR1) y en la implementación de técnicas de protección y control de fenómenos peligrosos (RR3). Los indicadores de intervención de cuencas hidrográficas y protección ambiental (RR2) y de mejoramiento de vivienda y reubicación de asentamientos de áreas propensas presentaron un leve cambio de un nivel incipiente a un nivel apreciable. Los demás indicadores no presentaron ningún cambio en el período.

3.2.5 Aspectos financieros y económicos y apoyos sostenibles a la gestión

Chile ha avanzado poco en el tratamiento de nuevas opciones financieras que van más allá de las tradicionales y que tratan esencialmente de la respuesta a desastres. La ONEMI dispone de un presupuesto anual del gobierno que sirve para sufragar sus gastos administrativos y programas regulares, de educación y capacitación, alerta temprana etc. y tiene un fondo para cubrir necesidades inmediatas de damnificados por desastre. Existe un Fondo de Emergencias y el país tiene provisiones para disponer de hasta un 2% de su presupuesto anual para atender desastres, cantidad que nunca se ha utilizado en los 30 años de existencia de la norma. El Ministerio de

Vivienda dispone de un fondo para la reconstrucción o reparación de viviendas. Por el lado de obras o acciones de prevención, existen posibilidades de acudir a fondos discrecionales a través de fondos como el común de redistribución municipal y otro de desarrollo regional ambos manejados por el Ministerio del Interior. En caso de desastre, el gobierno no afronta los costos, y pone a disposición créditos blandos. Tampoco acude a financiamiento internacional, sino utiliza bonos gubernamentales debido al bajo riesgo país. En lo que se refiere a la transferencia de riesgos y los seguros no existe política ni norma en cuanto al sector privado. Sin embargo, recientemente el Banco del Estado ha comenzado a ofrecer seguro por sismo relacionado con el seguro de incendio en los créditos para vivienda. Hay medio millón de clientes con 3.5 billones de dólares de crédito, quienes acuden a esta oportunidad pero las primas desincentivan a muchos otros.

3.2.6 Algunas conclusiones sobre los avances más significativos

Una consideración pormenorizada del caso Chileno muestra una experiencia hasta cierto punto conservador dado las limitaciones que la misma ley impone al ejercicio de la gestión, pero a la vez estratégica y temáticamente interesante, factor que se ha permitido por la continuidad en el poder de un solo cuerpo directivo de la institución durante ya 11 años y una visión consolidada del camino a trazar y de las oportunidades existentes. Dentro de esta visión y ejercicio estratégico los siguientes aspectos constituyen avances y prácticas a notar, los cuales tienen relevancia general:

- El desarrollo y consolidación institucional de un marco conceptual integral en torno a la noción de riesgo y su gestión, fundamentada en ideas y nociones avaladas internacionalmente, los cuales aunque no transformados en acción a plenitud debido a las limitaciones legales, institucionales y financieras encontradas, proveen de una base sólida para transformaciones y avances en el futuro. Desde esta perspectiva se considera el concepto como la base del cambio futuro y un paso necesario en su logro.
- La permanencia en sus puestos de las autoridades del ONEMI durante más de una década ha resultado un elemento esencial en forjar e instrumentar una política y estrategia consistente en que los pasos se toman uno por uno de diagnóstico, a discusión y consensuación hasta plan y acción. Dentro de los límites puestos por el mismo marco legal, el cual no es suficiente para el estímulo pleno de la normatividad y obligatoriedad de la reducción, los elementos estratégicos puestos han permitido consistencia y foco de atención de forma clara. La confianza y el respeto han permitido avances en la reducción por vía de acciones sectoriales y territoriales hasta cierto punto “voluntarios”, y la relación y jerarquía establecida entre lo civil y lo militar es ejemplar y altamente productiva para el tema y su avance.
- El esquema de educación y capacitación goza de integralidad y permanente fortalecimiento, y se establece como el pilar de los avances en la intervención. Aun cuando claramente organizada en torno a aspectos de los preparativos y la respuesta, provee un importante trasfondo conceptual y de contenidos a favor de la reducción integral, los cuales contribuyen de manera importante a la promoción de una cultura de riesgo y su gestión, dejando los fundamentos para avances más amplios en el futuro.

3.3 JAMAICA

3.3.1 Introducción y contexto

Jamaica es la isla más grande e importante de las Antillas Británicas y la tercera más grande del mar Caribe, con una extensión de 10,991 km². Ubicada en el Caribe occidental, al sur de Cuba, tiene una población de cerca de dos millones setecientos mil personas, con una alta concentración en la ciudad principal y capital, Kingston. Con una economía altamente dependiente en la producción de café de exportación, el turismo, la bauxita, aluminio y los servicios, el país sufre importantes problemas de pobreza y exclusión social, una deuda externa alta y restricciones fiscales y presupuestarias debido a lo estrecho de la base fiscal y de las opciones económicas. El índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas era de 0.764 en 2004, el PNB de US\$ 3,980 dólares per capita y la esperanza de vida a nacimiento, 76 años.

El país tiene una democracia parlamentaria con una administración pública fuerte y probada con los años. La descentralización y expresión local se concreta en la existencia de 14 “parishes” o cantones las cuales tiene una cuota importante de poder político, de decisión y de intervención en aspectos sociales y económicos y de planificación física y económica.

La inseguridad ciudadana es un problema obvio y creciente en el país, y de múltiples dimensiones, incluyendo la asociada con el riesgo de desastre. El país se encuentra en el cinturón de huracanes del Caribe y con cierta regularidad sufre los embates de estos fenómenos (Iván en 2004 y Gilberto, son dos de los más importantes en la historia reciente). Inundaciones y deslizamientos se asocian con estos fenómenos pero también con periodos normales de precipitación en la temporada de lluvias. El país es altamente sísmico y de hecho el máximo evento probable se asocia con esta amenaza de baja recurrencia pero alto impacto. La capacidad del país de enfrentar económicamente un desastre de grandes proporciones asociado con un sismo de magnitud con afectación directa a la ciudad de Kingston es baja de acuerdo con el estudio de Cardona et al, 2004. Daños y pérdidas asociadas con Gilbert pasaron los dos billones de dólares y con un sismo de magnitud o huracán de la intensidad de Gilbert otra vez impactando toda la isla, estos podrían llegar a los 5 billones si los efectos directos e indirectos son tomados en cuenta. Los problemas asociados con eventos de origen natural se expanden al considerar las amenazas de origen socio natural asociado con el mal manejo ambiental y otros de origen eminentemente tecnológico. Sinergia y concatenación se perfilan como problemas severos al futuro, incluyendo el problema de incendio urbano y la contaminación de aguas y tierras.

3.3.2 Arreglos institucionales, legales y organizacionales para la gestión del riesgo

La organización central, rectora, en la problemática de los desastres y emergencias en el país está constituida por la Oficina para los Preparativos para Desastres y Manejo de Emergencias (conocida como ODPEM, por sus siglas en inglés). Esta organización fue creada estatutariamente a través de una ley específica en 1993 (la ley/acta de Preparativos para Desastres y Emergencias) y opera bajo la tutela hoy en día del Ministerio de Tierras y Ambiente, habiéndose transferido del Ministerio de Agua y Vivienda el año pasado.

La ODPEM evolucionó de la preexistente Oficina para los Preparativos para Desastres y Coordinación de la Ayuda de Emergencia (ODIPERC, por sus siglas en inglés) que se había creada en 1982 después de las severas inundaciones sufridas en 1979 y el huracán Allen en 1980, la cual reemplazó al Comité Central de Ayuda de Emergencias formada en los 70s. No importa la forma y contenido de la organización central durante los últimos 30 años, su misión siempre ha sido concentrada, por ley, en los preparativos y la respuesta, sin mayores prerrogativas explícitos en el área de la reducción del riesgo, la prevención y mitigación y la reconstrucción. Las referencias e incursiones en esta tema se derivan más de una interpretación amplia de las funciones de la institución que de un rol asignada por ley. En consecuencia la organización no tiene jerarquía, ascendencia ni normativa que orienta y obliga a los sectores y territorios en el tema de la reducción, en el marco del desarrollo.

El ODPEM hoy en día mantiene, en esencia, la misma estructura que hace 10 años. Cuenta con cuatro divisiones sustantivas y dos administrativas o financieras, a saber:

- Preparativos y respuesta.
- Mitigación , Planificación e Investigación
- Información y capacitación.
- Proyectos, monitoreo e implementación.
- Administración y servicios corporativos.
- Cuentas.

De estas, todas menos la de proyectos existe desde 1993. La División de Proyectos fue creada en 1997 con la nueva Directora de la institución nombrada ese año, y reporta directamente a ella. Bajo su control vienen casi todos los proyectos comunitarios manejados por la institución.

El ODPEM cuenta con un Comité Directivo que reporta al Comité Nacional de Desastres presidida por el Primer Ministro. Este Comité normalmente se reúne una vez al año de forma regular antes de la temporada de huracanes y en otras ocasiones, por demanda específica.

La relación de la institución con los sectores económicos y sociales no cuenta con la existencia de puntos focales institucionales formales. La relación con los cantones (parishes) se dirige por vía de los coordinadores cantonales de desastres, quienes son nombrados y pagados por los mismos cantones.

En general, la ODPEM se ve, en los ojos de la población, como la organización nacional legítima para emergencias y desastres, cuenta con el apoyo público y, en palabra, sin no en inversión, con el aval del actual Primer Ministro y su gobierno y recibe asistencia tanto del sector privado como de organizaciones internacionales y ONGs. Sin embargo, su progreso se limita de forma importante por la falta de recursos regulares suficientes (el año pasado consistente con la política gubernamental en general, su presupuesto se redujo en un 12%; el impacto de Iván significó una disminución del crecimiento económico equivalente a un 0.8 a 1.00% del PNB lo cual se tradujo en un déficit fiscal del orden de los 5 billones de dólares Jamaicanos, 80 millones de dólares US aprox.). Su presupuesto regular anual anda por los US\$ 800,000 dólares, el cual apenas sirve para la administración regular, diaria, de la institución. Por otra parte la institución está severamente

subdotada de profesionales y la estructura de empleo está sobre pesada por el lado administrativo. Esto resulta difícil de cambiar por la existencia de reglamentos rígidos sobre el empleo y sus cuotas.

Finalmente, cambios en la legislación existente y una ampliación de las funciones reglamentadas y poder normativo son necesarios si la institución es de tener mas incidencia en la reducción de riesgo y mayor éxito en los preparativos y respuesta (una evaluación de la respuesta al huracán Iván realizada a solicitud de ODPEM a finales de 2004, ilustró los problemas de la institucionalidad y abogó para un aumento importante en los recursos asignadas a la institución, un ampliación de sus funciones y nueva legislación más comprensiva. (Ver Jones, 2004)

El modelo ODPEM es el de una institución central que representa, y es, el sistema de intervención, a la vez. Su capacidad de relación y de control en el tema de la reducción del riesgo a los sectores y territorios se base en el convencimiento y la persuasión más que en la obligatoriedad y la normatividad. Esto significa que hasta con aspectos relacionados con la respuesta a desastres es difícil garantizar el progreso. Así, por ejemplo, los Ministerios han recibido dirección del nivel central de gobierno para preparar cada uno un plan de emergencias para su sector, pero hasta el momento solamente unos dos o tres lo han hecho con supervisión de ODPEM. (Jones en su evaluación post Iván insiste en la necesidad de que cada sector elabore planes de respuesta y normativa para la rehabilitación y reconstrucción)

3.3.3 Los logros, avances y retrocesos en la gestión

Legislación y formulación de políticas integrales para la reducción del riesgo y gestión de los desastres en el marco del desarrollo y su planificación

El marco legal para la gestión está dado por el Acta sobre Preparativos para Desastres y Emergencias de 1993. Esta acta no ha sido actualizada desde entonces y versa particularmente, como su nombre indica, sobre la respuesta y los preparativos. La reducción del riesgo en las dimensiones de prevención, mitigación y previsión como dimensiones de la planificación del desarrollo son desprovistos de legislación directa, aunque existen leyes sectoriales y territoriales que de alguna manera contemplan o podrían contemplar estos aspectos de forma desagregado. Aquí se trata de leyes tales como los siguientes:

- Autoridad para la Conservación de los Recursos Naturales. (1991)
- Utilización y Desarrollo de la Tierra.(1966)
- Ciudad y Campo. (1988, modificada en 1999)
- Autoridad para los Recursos Acuáticos. (1995)
- Protección de las Cuencas Hidrográficas. (1963)
- Incendios. (1942)
- Salud Pública. (1985)
- Información Pública.

Como se apreciará, de igual manera que con la ley sobre desastres y emergencias, muchos de estas leyes son de fechas ya bastante atrás y no pueden estar en consonancia con las necesidades y avances en la discusión del tema del riesgo y su gestión identificados y promovidos esencialmente durante los últimos diez años en la región.

Además, algunas leyes o actas más específicas que tratan de instrumentos especiales para la reducción del riesgo no se aplican de manera general o, sencillamente, no están actualizados.

Sobre este particular, Surgeon (2004) comenta que “en el área de la planificación del uso del suelo y del desarrollo, Ordenes de Desarrollo no existen para todas los cantones de Jamaica. El orden para Kingston, la capital, se desarrolló en 1966 y no ha sido actualizado. Sin embargo, este es el instrumento que rige para el desarrollo planeado de Kingston. Existe, entonces, la necesidad de la actualización para poder incorporar aspectos de la reducción del riesgo. También, se requiere una ley exigiendo la actualización periódica de los ordenes”. Por otra parte, durante los 80s un Código Nacional de Construcción fue desarrollado con base en el modelo CUBIC (Código Uniforme de Construcción para el Caribe). Sin embargo, nunca ha sido aprobado ni finalizado y hoy en día el proceso para su aprobación y actualización aun continúa.

Por el lado muy positivo es importante notar y destacar la forma en que el país ha acogido la NHIA-EIA metodología desarrollada por el Banco Caribeño del Desarrollo que ordena y dirige la incorporación del análisis de impacto de amenazas naturales (NHIA) en la planificación de proyectos, a través de su incorporación en las obligatorias “Evaluaciones de Impacto Ambiental” (EIA). Esta técnica ya esta introducida en Jamaica (y Belice y Santa Lucia) por el Ministerio de Tierras y Ambiente con el apoyo del Banco y se pretende extender su implementación a otros países Caribeños insulares y continentales

Políticas Nacionales

En lo que se refiere a la existencia de políticas nacionales y planes de acción concreta el país anda a medio camino. Jamaica no tiene una política integral para la gestión del riesgo, aun que si tiene avances en términos de algunos planes para aspectos particulares en algunos condados o cantones. Entre ellos, al nivel más global, existe un Plan Nacional para el Manejo de Desastres (1997), que ordena la respuesta, establece roles y funciones de distintos actores gubernamentales y de la sociedad civil y contiene planes específicos para amenazas particulares. La operatividad de este plan cuenta con la existencia de un centro operativo de emergencias nacional. Aun cuando el plan y sus anexos muestra un nivel alto de integralidad en papel, la evaluación de Jones post Iván y comentarios de diversos actores sugieren que en la realidad existen importantes deficiencias que van desde la asignación y comprensión de roles, hasta problemas de comunicación, jerarquía y coordinación. La ausencia de ejercicios de simulacro, practicadas con la regularidad necesaria, se indica como un aspecto importante a resolver, junto con una agilización y mejoramiento en las relaciones y comunicación entre el nivel nacional y los cantones.

Por el lado de la mitigación Jamaica esta en proceso de terminar la elaboración de una Política para la Mitigación de los Impactos de las Amenazas (fecha planeada para julio 2005). Esta

política, que intenta dotar al país de una política integral en el área de la reducción del riesgo en el marco del desarrollo, tiene una historia compleja e interesante que sirve para ilustrar los vaivenes y problemas enfrentados en la elaboración de políticas innovadoras en el país y en la región como un todo.

La elaboración de la política comenzó, en su época más reciente, durante los 90s con apoyo del programa de amenazas y mitigación (Programa de Manejo Comprensivo de Desastres-CDMP) fomentado para el Caribe anglófono por la OEA, OPS, OFDA y CDERA, entre otros.

La decisión de elaborar una política se tomó en 1998 y un documento borrador fue producido en 1999. Ya para 2000 un borrador de política fue presentado y aceptado en principio por las autoridades. Sin embargo, por razones coyunturales, distracciones, condiciones de desastre particulares, esta no se terminó y el esfuerzo quedó trunco con una baja en el nivel de interés hasta finales del año 2003 cuando fue retomado con el apoyo del Banco Caribeño del Desarrollo a través de su Facilidad para la Mitigación de Desastres. Desde entonces, con el apoyo de un consultor especializado y con el impulso dado por el impacto de Iván en 2004, el borrador de política ha sido discutido en dos reuniones subnacionales para el este y oeste de la isla, con una amplia participación sectorial, regional y local, de gobierno, sociedad civil y sector privado; y, en una reunión celebrado a finales de abril 2005 en Kingston con participación sectorial y de los cantones. Las recomendaciones de estos procesos participativos se incorporarán al documento base para así proyectar su terminación para el mes de Julio 2005.

El documento borrador versa sobre el contexto de la política; la cobertura de esta; el encuadre institucional y legislativo requerido; la política como tal y los principios que la guíen, incluyendo los beneficios de la reducción de la vulnerabilidad, un acercamiento a la visión integral de la gestión del riesgo y la planificación del desarrollo, la movilización comunitaria y la protección del ambiente natural, social y económica; la estrategia a seguir, las áreas prioritarias de intervención, y los siguientes pasos a tomar para concretar la iniciativa.

Con este intento de desarrollar una política integral, el país se mueve hacia una visión y concreción más ajustado a las definiciones de necesidad y acción establecidas en foros internacionales y en muchas partes de la región ALC durante los últimos 15 años. Varios aspectos interesantes y dignos de reflexión surgen del análisis del caso:

- Primero, el tiempo y el número de intentos anteriores realizados para llegar a una definición de una política. Así más allá del intento en los 90s, ya en el año 1983-4 se había propuesto las bases y contenidos fundamentales de una política de mitigación de amenazas en el país. Esta propuesta, elaborado por el consultor Ralph Field en 1984, era de vanguardia con consideraciones avanzadas sobre el tema que aun hoy en día son relevantes. Discusiones de la necesidad de acompañar la mitigación estructural con acciones no estructurales, el problema del desarrollo, de la gestión correctiva y prospectiva, de la vulnerabilidad etc. Esta propuesta salió en las mismas fechas que la celebración en Ochos Ríos de uno de los seminarios más de avanzado realizado en el tema de los desastres hasta la fecha y del cual salieron escritos y discusiones casi no superados aún hoy en día y promovidos por asistentes del nivel de Ian Davis, Andrew Maskrey, Gustavo Wilches-Chaux, Paul Bell, Franklin McDonald, Fred

Krimgold, entre otros, (Krimgold, 1985). La lección que se deriva de esto es que lo que se predica hoy en día ya tiene una larga historia y el avance hecho en los últimos años se refiere más al afinamiento conceptual que lo instrumental, pero acompañado por una enorme dificultad, no solo en Jamaica, sino en general, de transformar actitudes y nociones en prácticas y formas integrales de gestión. El análisis de los avances solamente puede ser integral al analizar también los estorbos al avance y el progreso.

- Los tres esfuerzos realizados durante los últimos 20 años para sacar adelante una política se relacionan a la ocurrencia de eventos de magnitud, sean las inundaciones del país de 1979 y 1980, huracanes Gilbert, George y Mitch o las inundaciones severas de 2002. Esto muestra una vez más las dificultades de promover y dar continuidad a la temática en condiciones que no sean de desastre, y además el estímulo para avanzar, que representa esa “ventana de oportunidad” de que se habla con frecuencia en el tema de los desastres.
- Los debates efectuados en la ocasión de la última reunión de consulta sobre la política con los sectores y cantones, a finales de abril 2005, indica un creciente interés en el tema por parte de organizaciones tales como la Organización Jamaíquina de Planificación, el mismo Ministerio de Tierras y Ambiente y los cantones. Al considerar el marco legal e institucional, las recomendaciones de la reunión apuntaron a lo caduco de estos en el país y las recomendaciones para el nuevo documento final versaban en torno a la necesidad de una nueva y más comprensiva legislación en el tema y una ampliación del rol y atribuciones de ODPEM para así hacerlo consonante con el desafío de la reducción del riesgo y no solo de la respuesta. La importancia de la presencia y rol de cada “parish” se destacó también.
- Finalmente, se recomendó el cambio de nombre de la política para hacerlo más de acuerdo con el pensamiento y práctica en el tema hoy en día. Así, en lugar de “mitigación de amenazas” se habló de la necesidad de sustituir esto para la noción de “mitigación de riesgos asociados con amenazas” así dando vida a la noción de la reducción de la vulnerabilidad como componente fundamental del riesgo, junto con la intervención en el tema de las amenazas per se.

El desarrollo de la política representa, tal vez, uno de los avances más importantes logrado en los últimos años y muestra la necesidad de conciencia, conocimiento y actualización como base para la transformación de ideas. Además, el proceso altamente participativo logrado es sumamente loable y da mayor garantía de continuidad y superación de los estorbos anteriores para su concreción. La aprobación de la política y reformas en las leyes e institucionalidades son requisitos fundamentales para impulsar cambios importantes en la realidad de la gestión del riesgo en el país.

Coordinación y concertación con y entre sectores y territorios

Preparativos y respuesta

Las actividades y el mandato del Comité Nacional de Desastres y el Plan Nacional de Manejo de Desastres ofrecen un trasfondo para la adecuada coordinación de aspectos relacionados con la

respuesta. Además de la experiencia que tiene el país en respuesta, la coordinación está facilitada por la existencia de varios comités permanentes, las cuales desarrollan planes y políticas específicas e identifican roles y responsabilidades entre las distintas agencias de gobierno, además de organizaciones no gubernamentales tales como la Cruz Roja y el Ejército de Salvación. A pesar de la consolidación lograda en estos aspectos y la clara ascendencia y respeto que ODPEM tiene en la sociedad (en una encuesta reciente más de 80% de la población reconoció saber que es ODPEM y estar de acuerdo con su labor), hay muchas lagunas a llenar. Así, por ejemplo, a pesar de ordenes jerárquicas, solamente dos o tres Ministerios han procedido a preparar un plan sectorial de preparación y respuesta en los últimos años, como hemos comentado con anterioridad.

En la relación centro-periferia ODPEM coordina actividades en los niveles locales y comunitarios a través de los Comités Cantonales de Desastre que se asocian con las Oficinas del Consejo Cantonal. Cada Comité cuenta con un Coordinador de Desastres quien se relaciona con la División de Preparativos y Respuesta de ODPEM (son nombrados y pagados por los cantones y no ODPEM, lo cual es un aspecto interesante dado que implica compromiso local y no solamente complicidad). Los coordinadores impulsan el desarrollo de planes cantonales de desastre, respetando las cuatro regiones en que están subdivididos.

Reducción de riesgo (prevención y mitigación) en el marco de los sectores y territorios

A pesar de que el mandato de ODPEM no es normativa ni estatutariamente definido en lo que se refiere a la de reducción de riesgo en el marco del desarrollo, y los sectores y territorios no tienen un mandato muy preciso en términos del problema, de tal forma que mucho de lo que se logra es más por voluntad y reconocimiento de la existencia de un problema, que por ley o política explícita, el país ha avanzado paulatinamente en la concreción de opciones, y es de esperarse que si aprueban el nuevo marco político de mitigación de riesgo aspectos ya existentes podrían consolidarse en el futuro.

Desde la perspectiva gubernamental nacional, ODPEM ha logrado recientemente incorporarse como una parte del Comité encabezada por la Agencia Nacional de Planificación Ambiental (NEPA) que analiza solicitudes para la planificación del desarrollo. Esto facilitará que la reducción del riesgo sea un parámetro considerado de forma rutinaria en el proceso de planificación. En estos momentos la NEPA remite por oficio a ODPEM planes constructivos para lotes. Por otra parte, ODPEM por sus propios meritos ha logrado una relación de cooperación y concertación con el sector privado a través de las asociaciones sectoriales de turismo, hoteles, manufactureros etc. También trabaja con las asociaciones de compañías de seguros.

La participación descentralizada de los gobiernos locales y la población

Jamaica es un país con una fuerte tradición local, organizado en torno a los llamados “parishes” o cantones, de los cuales existen 14 en el país. Los Consejos de Cantón, y sus comités internos, incluyendo los de desarrollo, tienden a ser instituciones fuertes y competentes y proveen una base adecuada para procesos de descentralización y participación. Es precisamente en estos niveles y los comunitarios que un número importante de las iniciativas más exitosas de gestión de riesgo

han resultado, con importantes avances a nivel piloto que sirven para otras comunidades y localidades. Esto en general se ha logrado por el apoyo y con la participación de agencias internacionales, ONGs, los mismos gobiernos locales y el sector privado. Esta situación refleja la necesidad de la colaboración y concertación en un medio en que los ingresos y presupuesto de ODPEM como tal son bastante efímeros, cubriendo apenas los gastos regulares y administrativos en una institución en que la gran mayoría de los aproximadamente 50 empleados son administrativos, y las Divisiones cuentan con muy poca personal profesional (una quinta parte del total). Jamaica ha recibido el apoyo de organizaciones internacionales tales como el PNUD, DFID-Reino Unido, la Unión Europea, a través de su programa DIPECHO, CIDA-Canadá y la Cruz Roja Internacional. Visto desde este ángulo es de notarse que la incidencia local de muchos de los proyectos refleja la orientación y preferencias de las agencias, pero se concretan en un medio con fuerte presencia local en la estructura de gobierno del país, lo cual significa una sinergia y coincidencia importante.

Como paraguas para el trabajo que ODPEM logra en los niveles locales, se ha creado un Programa Zonal lo cual ha sido instrumental en impulsar programas de gestión. La estrategia de la organización ha sido canalizar esfuerzos a través de los Comités de Desarrollo Local de cada Parish en lugar de crear nuevas instancias y así dar mayor sostenibilidad a las iniciativas. Esto es consonante con lo sucedido y las lecciones aprendidas en muchas otras partes, incluyendo América Latina (ver Lavell et al, 2004). Por otra parte, ODPEM ha ofrecido capacitación a los niveles locales pero sin poder, por falta de recursos, ser muy ambicioso. La falta de capacitación, recursos humanos y materiales en mucho cantones fue destacado por Jones (2004) en su análisis de los problemas asociados con huracán Iván en los niveles locales

De las opciones y experiencias más interesantes logradas durante los últimos años se cuentan los siguientes:

- El Programa comunitario de manejo de desastres desarrollada e implementada por ODPEM y utilizada hoy en día en un exitoso programa de comités comunitarios, impulsado por la Cruz Roja, con fondos de la Comunidad Europea.
- Los sistemas de alerta temprana para inundaciones establecidas con participación comunitaria en seis zonas, basadas en las experiencias con tales sistemas en Centro América. La introducción de estos sistemas, con su base en el análisis de amenazas, ha sido posible debido a la colaboración con la Autoridad de Recursos Acuáticos y la Oficina Meteorológica. En áreas con sistemas de alerta ha habido a veces un cambio en la actitud y actividad de los pobladores y han evolucionado de los preparativos hacia la mitigación, por motivación y convencimiento propio. Esto ha ocurrido, entre otras áreas, en Pedro River y Cave Valley. Esta evolución es similar a la visto en algunas comunidades de Centro América.
- El programa Comunitaria de Reducción de Vulnerabilidad establecida en Pórtland Parish, incluyendo el desarrollo de mapas de inundación y deslizamiento y un plan de mitigación para la zona.

- Las experiencias con reubicación de población de zonas de riesgo probadas, comenzando con el pueblo de Newmarket en los 70s. Este esquema enseñó mucho sobre errores de gestión dado que hoy en día mucha de la población ha vuelto a sus casas originales dejando la nueva zona rentada a otros.

Estos tipos de intervención son reconocidos por ODPEM en el documento informe para la Conferencia Mundial de Desastres celebrada en Kobe, Japón, en enero del presente año, como ejemplos de Buena práctica en el país.

Generación y manejo de información sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgo y su incorporación en el proceso de desarrollo y su planificación

La base de la intervención en el tema de la reducción del riesgo y la respuesta a emergencias descansa en un adecuado soporte de información científica y popular sobre los factores constituyentes del riesgo, las amenazas y vulnerabilidades, dimensionada en términos de escenarios de riesgo, los cuales proveen de una base para la toma de decisiones sobre las intervenciones necesarias. El informe de país elaborada para Kobe establece que “no existen mapas de amenaza para todo el país”, estableciendo también que existen mapas para inundaciones a nivel de comunidades y Parishes a escala de 1:4000; y para deslizamientos, sismos y mareas de tormenta en los mismos niveles territoriales a un a escala de 1:50000—una escala que poco sirve como tal para planear intervenciones en los niveles micro y locales. La información sobre amenazas que existe se produce por agencias de gobierno tales como la División Geológica y por la Universidad de los West Indies-Mona en Geología y Geografía, en particular. En este último caso pocos recursos se hacen disponibles para la investigación y muchos datos están disponibles en bases de datos que no están desplegados en mapas de escala grande, útiles para fines de idear y planear la intervención a nivel local. Mapas y análisis de amenazas están disponibles para consulta pública y privada, por parte de instituciones gubernamentales, cantones, sector privado y sociedad civil en general, pero de acuerdo con entrevistados existe una sub-utilización importante de la información y aun no es común que la información sobre amenazas se utiliza en la planificación física y económica. Por otra parte, el análisis de vulnerabilidad y, en consecuencia, las opciones de proveer un análisis de riesgo y promover la construcción de escenarios de riesgo (de probables pérdidas y daños), como un componente del proceso de toma de decisiones, casi no existe en el país.

Para los periodos post impacto, ODPEM realiza regularmente evaluaciones de daños para proveer insumos para los procesos de respuesta y recuperación. Evaluaciones de daños y pérdidas también se realizan por la ECLA utilizando su propia metodología y en coordinación con la Oficina de Planificación.

Conciencia, manejo del conocimiento y educación.

Es, tal vez, en el área educativa, de toma de conciencia y conocimiento en la cual existen los logros más sostenibles en el país, lo que provee una base para la ampliación y consolidación de una gestión más integral hacia el futuro.

Más allá de la serie de cursos de capacitación que ODPEM y otras han logrado impulsar particularmente en los niveles locales, la institución “ha logrado desarrollar una campaña dinámica de aumento de la conciencia y de educación que ha sido exitoso en atraer apoyo del sector privado”, incluyendo los medios de comunicación colectivas (radio, televisión, prensa escrita) (Surgeon, 2004).

La campaña educativa se mantiene todo el año con énfasis distintos en momentos distintos, a saber:

- Uso de aniversarios de eventos para enfocar la atención. Información es distribuida sobre prevención, preparativos, mitigación y respuesta por vía electrónica e imprenta.
- Involucramiento a distintos sectores. Hay semanas de conciencia sobre terremotos y días realizados en escuelas y negocios con apoyo del Ministerio de Educación y el sector privado. Se practican simulacros, búsqueda de amenazas, demostraciones etc. Programas de radio y la prensa escrita apoyan la iniciativa de manera gratis. Un enfoque similar se utiliza durante el mes de Preparativos para Desastres en junio, al comienzo de la temporada de huracanes.
- A lo largo del año ODPEM da conferencias, clases, capacitaciones y charlas comunitarias.
- Redes de técnicos, profesionales, sector privado y universidades han sido establecidos y están dispuestos a dar consejos y promover la mitigación.
- Relaciones con los medios. Los jefes de los medios dan números de contacto durante las 24 horas del día. Redes de cable transmiten información a nivel comunitario a través de canales comunitarias

Como resultado de la buena relación de ODPEM con los medios, este tiene acceso a horas pique sin costo y otros accesos a costos muy reducidos. Además los medios electrónicos apoyan las iniciativas en mitigación y preparativos y permiten llegar a cientos de miles de personas a muy bajo costo

La campaña se ubica en el contexto de una población en general relativamente altamente motivada y consciente del tema debido al impacto histórico del huracán Gilbert y otros eventos sísmicos y hidrometeorológicos desde entonces. Pero la motivación mental no siempre se refleja en la acción y aunque en una encuesta reciente un 80% de los encuestados conocían el labor de ODPEM solamente un 50% de ellos admitieron hacer algo al respecto.

Por el lado de la educación formal, la Universidad de los West Indies a través de su departamento de Geología y Geografía incorpora temas del análisis y gestión en carreras universitarias y ha ofrecido un curso de verano sobre el tema durante 5 años sucesivos, hasta la fecha. El currículum escolar incorpora aspectos relacionados con las amenazas y la gestión.

3.3.4 Aspectos financieros

La situación de Jamaica no difiere en gran medida de la de muchos otros países de la región Caribeña y de América Latina. O sea, poca iniciativa en el área de la sostenibilidad financiera de la gestión en sus fases de prevención, mitigación, respuesta y recuperación.

En términos de apoyos por vía del presupuesto general de la nación no existen asignaciones por sectores ni territorios (aun que en principio recursos dedicados son una posibilidad) y ODPEM recibe un presupuesto insuficiente para cubrir más de sus necesidades regulares (alrededor de US\$ 800,000 dólares anuales). El Fondo Nacional de Desastres no recibe alimentación regular y es severamente limitante, teniendo en estos momentos unos 18 millones de dólares Jamaíquinos (US\$ 300,000) de los cuales 11 millones son de gobierno y lo demás de ganancias financieras por inversión. De acuerdo con Jones (2004) “el gobierno de Jamaica requiere hacer una asignación anual al fondo como un compromiso con actividades de reducción de desastres... la capacidad de manejar la respuesta y recuperación debe construirse. Insistencia en una política de “sombrero en mano” a las agencias internacionales se vuelve menos y menos exitoso en momentos en que los recursos son limitados y sobre extendidos”

Aquí, vale la pena una comparación del contexto de Jamaica con el de la Islas Vírgenes Británicas. En este último caso, un país de solamente 22,000 personas distribuidas sobre un territorio de menos de 70 millas cuadradas, recibe un presupuesto regular de US\$ 600,000 dólares por año y otros 600 mil para proyectos presupuestados, además de tener acceso a fondos adicionales en casos específicos, todo en un país con un presupuesto anual de cerca de US\$ 200 millones de dólares (en 1990 recibía 60,000 mil y en 1994, 354,000). Sin lugar a dudas el caso es el más excepcional en la región, lo cual se explica por el apoyo político de muy alto nivel que recibió durante más de 30 años y que se refleja hoy en día en un contexto institucionalizado a tal grado que ya es parte de la normalidad de gobierno y sociedad. Sin embargo sirve como punto de comparación y si Jamaica recibiera presupuesto prorrateado per cápita por población o tamaño de PNB o presupuesto nacional, al nivel de los IVB, tendría que recibir un presupuesto normal mínimo por año de 70 millones de dólares y otra suma igual para proyectos, en lugar de los 800 mil que recibe en un entorno de riesgo sumamente más compleja y diversa que las Islas Vírgenes.

Las opciones de financiar actividades y proyectos en Jamaica están esencialmente limitadas a los apoyos que se consiguen de sector privado y agencias internacionales, además de los fondos generados por “cost sharing” (costos compartidos). En este último caso, ODPEM cobra una parte de los seminarios y capacitaciones que da y por este medio genera cerca de US\$ 400,000 dólares durante los últimos tres años.

Opciones para financiar los niveles locales podrían existir con el Fondo de Reservas Parroquiales el cual se financia con impuestos sobre la propiedad y una tercera parte de los ingresos de licencias y se dedica hoy en día a financiar alumbramiento público, reparación de calles, mercados etc. Un segundo fondo que podría tener relevancia sería el de mantenimiento de caminos que se financia con dos terceras partes de los ingresos de la venta de licencias.

Por el lado de actividades de corto plazo de prevención contra amenazas los sectores gubernamentales tienen que recurrir a préstamos comerciales para cubrir necesidades. Durante los últimos dos años, el Instituto de Obras por ejemplo, ha pedido prestado cerca de 3 millones de dólares por este medio para invertirse en protección contra inundaciones, defensas ribereñas y costeras.

La transferencia del riesgo y el aseguramiento no se encuentra en una situación próspera. Gran parte de lo asegurado está subasegurado y esto se explica de acuerdo con los expertos por las primas muy altas, el 2% deducible que se aplica y las cláusulas promedio que aplican las aseguradoras. En febrero 2005 después de Iván, se descubrió que una entidad gubernamental importante había deliberadamente subasegurado sus propiedades en un 66%, exactamente en el momento en que los gobiernos de CARICOM estaban buscando asistencia multilateral para establecer una entidad para examinar la factibilidad de asegurar infraestructura en la región.

Compañías del sector privado se aseguran y el banano se asegura utilizando un impuesto sobre el exceso de la fruta exportada. El gobierno practica la retención del riesgo y el auto-aseguramiento en general.

Aun cuando existe conciencia de la situación frágil del país en lo financiero y la imposibilidad de enfrentar el Máximo Evento Probable (sismo que afecta a Kingston) la lógica de las restricciones económicas, fiscales y financieras operan de forma férrea en el país.

3.3.5 Cambios en el Índice de Gestión de Riesgos (BID-IDEA)

Para observar los cambios de los niveles de desempeño de los indicadores que componen los aspectos de las cuatro políticas relacionadas con la gestión de riesgos, entre el primer y el último periodo (1985-2003), se presenta la tabla 9.

Del informe de aplicación del sistema de indicadores entre 1980 y 2003, en el caso de Jamaica se concluye que en el periodo entre 1985 y 2003, el mayor avance de la gestión de riesgos lo registraron las actividades de identificación de riesgos, IGR_{IR}; presentando un cambio de 50 puntos en el subíndice. El aspecto que presentó el mayor cambio en el período fue el indicador de información pública y participación comunitaria (IR5) que pasó de un nivel incipiente a un nivel óptimo. También los indicadores de monitoreo de amenazas y pronóstico (IR2) y la capacitación y educación en gestión de riesgos (IR6) tuvieron un cambio de 72, como resultado de pasar de bajo a notable en el nivel de desempeño. En el aspecto de inventario sistemático de desastres y pérdidas (IR1) se registró una mejora de 60 puntos. En cuanto al aspecto de evaluación y mapeo de amenazas (IR3) se presentó un paso de un nivel incipiente a apreciable, mientras que para la evaluación de vulnerabilidad y riesgo (IR4) el aumento fue muy leve, de 12 puntos.

También presentó un avance la política pública de la gestión de riesgos que corresponde a la protección financiera y gobernabilidad. Aquí la organización interinstitucional, multisectorial y descentralizada (PF1) fue el aspecto más significativo, dado que se pasó de un desempeño incipiente en 1985 a un desempeño notable en 2003, lo que significó un cambio de 60 en el IGR_{PF}. También hubo un aumento de desempeño en fondos de reservas para el fortalecimiento

institucional (PF2) en el que el nivel de desempeño pasó de bajo a apreciable a finales del período. Se dieron cambios leves en la cobertura de seguros y reaseguros de vivienda y del sector privado (PF6), de 28 puntos, y de dotación de equipos, herramientas e infraestructura (PF3) y la implementación de redes y fondos de seguridad social (PF4), de 12 puntos. Por otra parte, para los aspectos relacionados con la cobertura de seguros y estrategias de transferencia de pérdidas de activos públicos (PF5) no se presentó ningún cambio para el mismo periodo.

Tabla 9. Diferencias entre el primer y el último periodo de los subindicadores del IGR

Valores funciones de desempeño de los subindicadores								
1985	RI,1	17	RR,1	5	DM,1	77	FP,1	17
	RI,2	5	RR,2	5	DM,2	45	FP,2	5
	RI,3	17	RR,3	17	DM,3	5	FP,3	5
	RI,4	5	RR,4	5	DM,4	5	FP,4	5
	RI,5	17	RR,5	17	DM,5	5	FP,5	5
	RI,6	5	RR,6	5	DM,6	5	FP,6	17
	IGR _{IR}	12.7	IGR _{RR}	11	IGR _{DM}	54.44	IGR _{FP}	13.5
	IGR	22.87						
2003	RI,1	77	RR,1	17	DM,1	94	FP,1	77
	RI,2	77	RR,2	45	DM,2	45	FP,2	45
	RI,3	45	RR,3	45	DM,3	45	FP,3	17
	RI,4	17	RR,4	45	DM,4	45	FP,4	17
	RI,5	94	RR,5	45	DM,5	45	FP,5	5
	RI,6	77	RR,6	5	DM,6	45	FP,6	45
	IGR _{IR}	63	IGR _{RR}	30	IGR _{DM}	63.04	IGR _{FP}	41.3
	IGR	49.47						
Cambio	RI,1	60	RR,1	12	DM,1	17	FP,1	60
	RI,2	72	RR,2	40	DM,2	0	FP,2	40
	RI,3	28	RR,3	28	DM,3	40	FP,3	12
	RI,4	12	RR,4	40	DM,4	40	FP,4	12
	RI,5	77	RR,5	28	DM,5	40	FP,5	0
	RI,6	72	RR,6	0	DM,6	40	FP,6	28
	IGR _{IR}	50.3	IGR _{RR}	20	IGR _{DM}	8.607	IGR _{FP}	27.8
	IGR	26.60						

Las actividades de reducción de riesgos, IGR_{RR}, también presentaron un avance. En los aspectos de intervención de cuencas hidrográficas y protección ambiental (RR2) y mejoramiento de vivienda y reubicación de asentamientos de áreas propensas (RR4) se tuvo un cambio de 40, como resultado de pasar de un nivel de desempeño bajo a apreciable. Los indicadores de implementación de técnicas de protección y control de fenómenos peligrosos (RR3) y actualización y control de la aplicación de normas y códigos de construcción (RR5) tuvieron un cambio de 28, producto de un aumento de incipiente a apreciable en el nivel de desempeño. La planificación urbana (RR1) aumentó 12 puntos, y el refuerzo e intervención de la vulnerabilidad de bienes públicos y privados (RR6) no registraron cambio alguno entre 1985 a 2003.

La política pública de la gestión de riesgos en que menos se ha avanzado en Jamaica es la de manejo de desastres. La dotación de equipos, herramientas e infraestructura (DM3), la

simulación, actualización y prueba de la respuesta interinstitucional (DM4), preparación y capacitación de la comunidad (DM5) y la planificación para la rehabilitación y reconstrucción (DM6) fueron los aspectos más significativos, dado que se pasó de un desempeño bajo en 1985 a un desempeño apreciable en 2003, lo que significó un cambio de 40 en el IGR_{MD}. La organización y coordinación de operaciones de emergencia (DM1) también tuvo un leve aumento de desempeño, de notable a óptimo, y en aspectos de planificación de la respuesta en caso de emergencia y sistemas de alerta (DM2), no se presentó ningún cambio.

3.3.6 Algunas conclusiones sobre los avances más significativos

Jamaica se encuentra entre los países en que la gestión está limitada porque no hay suficiente atención dada al tema por parte de gobierno, los recursos económicos asignados son insuficientes y la legislación existente es limitante en lo que se refiere a la gestión integral en el marco de la planificación del desarrollo. Dentro de este contexto general, cualquier avance requiere de imaginación y dedicación, oportunismo empresarial y aprovechamiento de las escasas oportunidades que existen para mejoras sostenidas. En este sentido los avances más importantes logrados en los últimos 10 años son las siguientes:

- Ampliación y consolidación de los procesos de conscientización y educación, alistando el apoyo desinteresado del sector privado y de los medios de comunicación colectivo, construyendo sobre la conciencia colectiva existente y fomentando una actitud positiva en cuanto al tema y la institucionalidad existente por parte del público y gobierno.
- Progreso en el desarrollo y concertación de apoyos para la formulación de una política integral de reducción de riesgo, con las recomendaciones sobre nueva legislación, aumento de financiamiento y ampliación de roles institucionales.
- El fortalecimiento y promoción permanente de los niveles locales de intervención y las experiencias pilotos con planes locales de mitigación y de alerta temprana.
- El autofinanciamiento de ODPEM con el enfoque de “cost sharing” con los demandantes de servicios y capacitación.

3.4 EL SALVADOR

3.4.1 Introducción y contexto

El Salvador está localizado en América Central y limita al poniente con Guatemala, al norte con Honduras, al oriente con Honduras y Nicaragua en el Golfo de Fonseca y al sur con el Océano Pacífico. Tiene una extensión territorial de 21,040.79 km² -siendo el país más pequeño del Istmo Centroamericano- y cuenta con una población de poco más de 6.5 millones de habitantes. Su geografía es sumamente compleja. Dos cadenas montañosas paralelas que corren de oeste a este y dividen al país en dos regiones: montañas y meseta central, y planicies de la costa (tierras bajas del Pacífico). La cadena sur de montañas está compuesta por 20 volcanes. Por otra parte, con frecuencia ocurren terremotos debido a la confluencia de 3 placas tectónicas (Cocos, Caribe y Norteamérica) y la existencia de numerosas fallas locales. Asimismo, existen numerosos lagos en el interior del país, y su cercanía con el Océano Atlántico, lo hace vulnerable al impacto de los huracanes que se producen en esa zona.

Desde 1950 se inicia en el país un proceso de modernización del estado salvadoreño, que se ve interrumpido por 10 años de guerra civil que van de 1981 hasta 1992, fecha en que se firman los Acuerdos de Paz entre el gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Posterior a 1992, el estado busca reconstituirse a partir de un esquema altamente participativo en el que todos los sectores de la sociedad se involucren en un proceso de planeación del desarrollo que priorice a los sectores pobres. Esta es, en síntesis, la filosofía de los Acuerdos de Paz y el sentir de la mayoría de los salvadoreños.

En términos económicos, el país depende de la industria, el comercio y la agricultura, en porcentajes con respecto al PIB que en 2002 fueron de 23.7%, 19.7% y 11.5%, respectivamente. Sin embargo, en los últimos años, un elemento clave en la economía salvadoreña han sido las remesas del exterior, las cuales en el 2004 sumaron 2,547 millones de dólares, representando el 15% del PIB y manteniéndose por varios años consecutivos como la más importante fuente de ingresos externos con que cuenta el país.

A nivel de desarrollo social, en los últimos años ha habido algunos avances en materia de salud y educación, así como en el ingreso de las familias que, cabe mencionar, no ha estado dado por un mejoramiento de la economía del país, sino por el flujo de remesas enviadas desde el exterior: en 2004, poco más del 35% del ingreso familiar dependió de este tipo de fuente.

Ambientalmente, El Salvador también ha sufrido un fuerte deterioro en las últimas décadas. De acuerdo con estudios realizados a principios de la década de los noventa, El Salvador era ya el país ecológicamente más devastado de América Latina. Más del 95% de sus bosques tropicales de hojas caducas han sido destruidos y más del 70% de la tierra sufre una severa erosión. De acuerdo a la FAO, el país se encuentra en un franco proceso de desertificación. Como una consecuencia de ello, casi todas las especies de animales salvajes se han extinguido o están al borde de la extinción, sin que haya esperanza realistas de revertir tal proceso. Por otra parte, en el área metropolitana de San Salvador, el 13% de la población habita sobre terrenos en riesgo de derrumbarse o demasiado próximos a fuentes de contaminación.

El deterioro económico, social y ambiental, combinado con la multiplicidad de amenazas a las que puede verse sometido el territorio, hace al país sumamente vulnerable a la ocurrencia de desastres de distintas magnitudes e impactos, tales como aquellos que se han producido en la historia reciente a consecuencia del terremoto de San Salvador en 1986, la tormenta tropical Gert (1993), el Fenómeno de El Niño 1997-98, el huracán Mitch (1998), los terremotos del 2001 y la sequía en el mismo año. El impacto de estos desastres ha sido severo y se ha traducido en considerables pérdidas y daños a la población e infraestructura productiva, afectando el desarrollo económico y social del país. Tan sólo los terremotos ocurridos en el 2001 causaron pérdidas por un monto de 1,604 millones de dólares, representando alrededor del 12% del PIB para ese año.

Aún con la historia de desastres, es tan sólo después de Mitch y los terremotos del 2001 que se inicia en el país un proceso de conocimiento y difusión de la gestión del riesgo, a través del trabajo de las instituciones del Estado, las ONG's y la cooperación internacional. El tema ha cobrado relevancia, ya que se han realizado importantes esfuerzos en materia de definición y desarrollo de iniciativas relacionadas con la vulnerabilidad y el manejo de amenazas.

3.4.2 Arreglos institucionales

Pareciera ser una constante que la historia del “sistema” salvadoreño de gestión del riesgo, o más precisamente de los arreglos institucionales para los preparativos y atención de emergencias y la reducción del riesgo, se escribe con cada desastre. Así sucedió después del terremoto de San Salvador en 1986 y posteriormente durante el huracán Gert en 1993, por mencionar sólo lo ocurrido en las dos últimas décadas. Los últimos episodios, los dictan principalmente Mitch en 1998 y los terremotos de 2001.

En El Salvador no existe un Sistema en el sentido formal del término que involucre una idea integral de las tareas de reducción del riesgo y establezca mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel sectorial y en los distintos niveles territoriales que existen en el país. En la actualidad, son dos instancias las que encabezan la ejecución de la política de gestión del riesgo: el Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET) y el Comité de Emergencia Nacional (COEN). Si bien, no existe un órgano rector o unificador de la política, tanto el SNET como el COEN cuentan con una clara definición de funciones que se diferencian en dos áreas básicas: el manejo de emergencias y la generación de información técnico-científica como apoyo a la planeación y la reducción del riesgo.

Manejo de emergencias

El manejo de emergencias se realiza a través del Sistema Nacional de Emergencias (SISNAE), el cual integra y coordina los esfuerzos de las instituciones nacionales y de las descentralizadas. El órgano operativo del SISNAE es el Comité de Emergencia Nacional (COEN), que es el organismo nacional, dependiente del Ministerio del Interior, responsable de las acciones

relacionadas con las emergencias y los desastres en el país¹⁶. Su función es coordinar en todo el territorio nacional las actividades de las instituciones estatales, autoridades locales, entidades autónomas, instituciones de socorro y de servicios y de las organizaciones no gubernamentales que forman el SISNAE en situaciones de desastre. El COEN opera con una estructura descentralizada, a través de los Comités de Emergencia Departamentales (COED) y los Comités de Emergencias Municipales (COEM).

La estructura de preparativos y respuesta se ha fortalecido -al igual que otras instancias- a partir de la ocurrencia de los terremotos de 2001, después de haber sufrido severos daños en las instalaciones del COEN y provocando que la coordinación y las comunicaciones durante el manejo de la emergencia se vieran afectadas. Particularmente han sido importantes las inversiones en la adecuación de un nuevo inmueble que cobija al COEN, así como en sistemas de comunicación y procesamiento de datos, y, especialmente, en la creación del Centro de Operaciones de Emergencia (COE), que opera en cuatro áreas y con las siguientes funciones:

- Comunicaciones: Recolección y procesamiento de datos.
- Operaciones: Monitoreo y alerta temprana, comunicaciones, búsqueda y rescate, seguridad pública, transporte, albergues temporales, evaluación de daños y análisis de necesidades, servicios de salud, obras públicas e infraestructura, coordinación de la asistencia humanitaria.
- Decisión Política-Estratégica: Toma de decisiones políticas.
- Complementarias: Administración y logística, atención de visitantes distinguidos, información pública.

Apoyo a la planeación y reducción del riesgo

También a raíz de los terremotos ocurridos en enero y febrero del 2001, se crea el Servicio Nacional de Estudios Territoriales, mediante un decreto publicado en octubre del mismo año. Esta instancia se funda como una institución pública desconcentrada, adscrita al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y se le asigna como competencia lo relativo a la investigación y los estudios de los fenómenos, procesos y dinámicas de la naturaleza, el medio ambiente y la sociedad, que tengan relación directa e indirecta con la probabilidad de ocurrencia de desastres y por tanto de pérdidas y daños físicos, económicos, sociales y ambientales.

Destacan en su proceso de elaboración y en su contenido la reasignación de competencias y responsabilidades en torno a los desastres y el riesgo y la visión temporal con que se tratará el tema en adelante. En esta nueva institución se unen los servicios sismológico, hidrológico y meteorológico en una sola instancia que le permite su fortalecimiento y trabajo conjunto, pero lo novedoso es que también se crea un área específica para el análisis de la vulnerabilidad y el riesgo. Resulta interesante, también, que desde su diseño se establece la necesidad de involucrar a

¹⁶ Cabe aclarar que la Ley de Defensa Civil contempla acciones de prevención, sin embargo su énfasis está en la respuesta. Por otra parte, resulta curioso que dicha Ley no contempla la creación del COEN, sino únicamente de la Secretaría Ejecutiva del Comité Nacional de Defensa Civil. En consecuencia, el COEN no tiene ningún asidero legal.

los organismos estatales relacionados con el medio ambiente y las políticas de desarrollo, en las acciones de intervención para reducir la vulnerabilidad y los efectos de los fenómenos naturales, con lo que la gestión del riesgo se hace parte de las políticas públicas más allá de lo que involucra un evento de desastre determinado, convirtiéndose en un criterio estratégico de la planificación nacional, departamental y municipal. De la nueva visión del tema se desprende que el SNET haya quedado adscrito al MARN y no al Ministerio de Interior, como es común que se inscriban este tipo de organismos en otros casos como por ejemplo el CENAPRED en México.

En su corta práctica, el SNET ha servido como ente coordinador y promotor de iniciativas relacionadas con la reducción del riesgo a nivel sectorial, trabajando y “convenciendo” a los distintos sectores de la importancia de incluir el tema de la gestión del riesgo en las políticas sectoriales. Puede decirse que el SNET ha rebasado, en alguna medida, el ámbito de su competencia, convirtiéndose en una institución promotora de políticas relacionadas con la gestión del riesgo y, en particular, con una visión integral sobre el tema que involucra la necesidad de abordar la problemática desde el punto de vista del desarrollo. El SNET vino a llenar un gran vacío nacional en materia de promoción de la gestión del riesgo, además de implicar un importante ordenamiento en aspectos de generación de información sobre riesgo, como apoyo a procesos de toma de decisiones. Hoy en día el SNET y su producción, son un punto de referencia y fuente de información básica para el trabajo de muchas instituciones del sector público.

Puede decirse que el proceso de creación del SNET -y su desempeño a lo largo de casi 4 años de existencia-, ha sido tal vez una de las experiencias más exitosas en cuanto a arreglos institucionales, no sólo dentro de la región centroamericana, sino incluso a nivel de toda América Latina. En este caso, se mostró una capacidad del Estado de tomar decisiones de largo plazo y amplia visión, en el contexto apremiante de una catástrofe nacional. Si consideramos que normalmente durante un gran desastre lo que priva es el caos y por lo general sólo se toman decisiones pragmáticas e inmediatistas, posponiendo las estratégicas y de más largo aliento, esto no resulta ser nada despreciable.

Otros actores de la gestión del riesgo

Además de los actores institucionales que forman parte de la estructura gubernamental, en El Salvador operan otros actores que participan en la gestión del riesgo. En primer lugar, los organismos internacionales y agencias de cooperación, que financian y ejecutan proyectos específicos y cuya prioridad del tema en su agenda se ve fuertemente influida por la ocurrencia o no de desastres, siendo que la orientación predominante de sus proyectos tiende más hacia los preparativos contra desastres y fortalecimiento de capacidades para la atención de emergencias, que hacia los proyectos de desarrollo con miras a la reducción del riesgo.

En segundo lugar, se encuentran las ONGs –incluidas las asociaciones o corporaciones de municipios-, las cuales tienen una importante presencia en el país a partir de la década de los noventa. Este tipo de organismos, han jugado un papel sumamente importante en la difusión del tema y en la práctica de la gestión, al ser un conducto relativamente eficiente para la canalización de recursos destinados a la ejecución de proyectos, al contar con mecanismos más ágiles de toma de decisiones y, sobre todo, al contar con la posibilidad de establecer un contacto directo con los

actores locales y con las poblaciones sujetas a intervención. Aunque todavía para 1998 pocas organizaciones nacionales se ocupaban del tema, desde entonces y al calor del impacto y dinámicas provocadas por Mitch, se ha registrado un inusitado crecimiento de iniciativas en materia de gestión de riesgos y protección contra desastres que ha permeado a gran número de organizaciones con trabajo de base. Este proceso se ha fortalecido con la ocurrencia de desastres posteriores.

3.4.3 Logros, avances y retrocesos de la gestión del riesgo

Legislación y formulación de políticas integrales en el marco del desarrollo y la planificación

Al igual que en la mayoría de los países centroamericanos, e incluso latinoamericanos, en El Salvador la gestión del riesgo no se encuentra enmarcada en una política de carácter nacional. La gestión del riesgo, o lo que pueda estar relacionado con ella, se lleva a cabo de manera atomizada y básicamente a través de proyectos puntuales, con tiempos y presupuestos determinados, y que en lo general no siguen una línea de continuidad planificada en función de las necesidades del país. Los preparativos y la atención de emergencias, el establecimiento y fortalecimiento de sistemas de alerta temprana, la ampliación de la capacidad de predicción y monitoreo de fenómenos peligrosos (principalmente climáticos), la capacitación de funcionarios y comunidades y el fortalecimiento institucional de instituciones ad-hoc tales como el SNET o el COEN, siguen marcando la pauta, mientras que proyectos asociados con gestión del riesgo, entendida como gestión del desarrollo, no son la norma en la práctica, si bien existen algunas afortunadas excepciones como se verá más adelante.

Es importante recordar que El Salvador no ha logrado reconstituirse después de 10 años de guerra interna y más de 20 años de neoliberalismo, en los cuales el Estado ha renunciado a ser el bastión de las políticas económicas y de desarrollo, reflejándose esto en una severa fragilidad de sus instituciones, principalmente en tanto conductoras de un plan de nación. Por tanto, el país cuenta con poca capacidad para definir políticas de carácter nacional e instrumentos de planeación, y mucho más para implementarlos. Ejemplo de esto es la elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) que es una iniciativa gubernamental de planificación y fortalecimiento institucional en materia de ordenamiento del territorio realizada a través del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; tratándose, sin duda, de la iniciativa de planificación más importante que se ha llevado a cabo en el país en muchas décadas. Este instrumento contiene una propuesta de gestión del territorio bajo un enfoque de sostenibilidad, identificando la regionalización del territorio, desarrollo de ciudades, ubicación de actividades e infraestructuras de apoyo productivo y desarrollo social, áreas vulnerables y definición del marco institucional y legal que permita la implementación del plan. Una característica importante del documento es la inclusión de la gestión de riesgos como eje transversal; y, en efecto, este podría ser el instrumento que convirtiera a la gestión del riesgo en una política de carácter nacional, asociada a esquemas de planificación del desarrollo.

Sin embargo, buena parte de las políticas gubernamentales, manifestadas en los planes de desarrollo o programas de gobierno de la administración vigente y la anterior, incluida la gestión

del riesgo, han quedado empantanadas esperando que el PNODT finalmente se implemente. No obstante, todo parece indicar que esto no sucederá en el corto plazo. El Plan ha pasado a convertirse en el gran “elefante blanco” de la planeación estratégica salvadoreña. Su elaboración tardó 2.5 años, tuvo un costo de 4.5 millones de dólares (financiado con un préstamo del BID) y lo que el gobierno salvadoreño obtuvo fueron alrededor de 60 volúmenes con una cantidad de información tal que se ha vuelto inmanejable para cualquier funcionario con buena voluntad. Adicionalmente, se encuentra el problema de que el Plan no fue consultado ni validado con la población ni las municipalidades durante su elaboración, contraviniendo uno de los puntos nodales de los Acuerdos de Paz firmados en 1992. Por tanto, actualmente se pretende iniciar un proceso de consulta y validación que por las dimensiones del propio Plan, se antoja bastante complejo.

De esta manera, la única posibilidad de que la gestión del riesgo contara con un marco normativo de carácter nacional e integral, ha quedado prácticamente sepultada. En el plano legislativo, sucede algo similar: la Ley para instrumentar el Plan de Ordenamiento Territorial, no puede ser presentada al Congreso, en tanto dicho Plan no haya sido validado entre la población; en lo que se refiere a la Ley de Medio Ambiente aprobada en 1997, cubre sólo la parte de la gestión del riesgo que tiene que ver con aspectos ambientales; y en lo que corresponde a la Ley de gestión del riesgo o de prevención y mitigación de desastres, después de cinco años de haberse presentado un proyecto al congreso, éste no ha sido aprobado.

Conviene mencionar que entre los funcionarios entrevistados, pareciera haber un consenso en el sentido de que la existencia de una Ley de carácter nacional sobre el tema de la gestión del riesgo, daría sentido y coherencia a la política definiendo competencias y regulando acciones que hasta hoy no tienen ningún asidero. Sin embargo, también es importante mencionar que este tipo de instrumentos han mostrado ser poco eficientes en la práctica en países donde ya existen (p.e. México, Nicaragua, Bolivia, etc.).

Vinculación de la política entre sectores y territorios

Preparativos para emergencias

A nivel de preparativos y manejo de emergencias, el COEN ha ido incrementando su presencia a través del trabajo coordinado con los sectores principalmente de carácter social y con los gobiernos locales, mediante la creación y operación de los Comités de Emergencias Municipales.

Es de lo anterior que se derivan los principales avances que se han registrado, especialmente en los últimos 4 años y que han fortalecido y ampliado su acción en las siguientes áreas:

- Organización funcional y operativa.
- Capacitación hacia adentro y hacia afuera del propio COEN.
- Fortalecimiento institucional y mayor vinculación interinstitucional y con gobiernos locales.

- Mejoramiento y ampliación de la infraestructura de comunicación y equipo operativo y de rescate.

En términos instrumentales, el COEN ha desarrollado planes de emergencia sectoriales e institucionales como los siguientes:

- Plan de Contingencia (descripción de riesgos, organización, misiones institucionales y las acciones a realizarse en caso de un desastre).
- Planes sectoriales (hasta ahora en las áreas de asistencia humanitaria, salud y saneamiento, servicios de emergencia, ingeniería y obras públicas).
- Planes de emergencia a nivel departamental (existen planes básicos en todos los departamentos del país que han sido elaborados con el apoyo de la Cruz Roja).
- Planes institucionales (Plan Nacional de Socorros de la Cruz Roja, manuales de la Policía Nacional Civil, planes hospitalarios, Manual del Ministerio de Relaciones Exteriores para la atención de Crisis Humanitarias por Desastres, Plan San Bernardo de la Fuerza Armada, y planes algunos planes internos del Ministerio de Salud tales como los planes hospitalarios, sanitarios locales dirigidos a unidades de salud, planes de emergencia comunitarios dirigidos a población en riesgo, y administración sanitaria de albergues dirigido a personal de salud y ONGs).
- Planes de Emergencia Municipales. Actualmente, alrededor del 50% de los municipios del país cuentan ya con su propio Plan de Emergencias.

Reducción del riesgo en el marco del desarrollo y el territorio

En la actualidad salvadoreña, existen numerosos temas de la agenda social y económica que no han podido ser resueltos (ni siquiera incorporados a un esquema de planificación) y la gestión del riesgo no es uno de los tópicos que ocupen los primeros lugares en las prioridades nacionales. Aún así, la presencia recurrente de desastres, la constancia del SNET en el sentido de impulsar la transversalización del tema, los compromisos que a nivel de país se han asumido con organismos regionales tales como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y el CEPREDENAC, y una voluntad política en diversas instituciones que, aunque desigual en el tiempo, se ha mantenido más o menos constante, ha permitido avanzar en aspectos específicos a nivel sectorial. Entre los principales avances se encuentran los siguientes:

- Salud: a través del desarrollo de proyectos con enfoque comunitario, emergencias en salud (epidemias) y el fortalecimiento de las capacidades locales de salud en el manejo de emergencias y desastres en sus diferentes etapas. El desarrollo del Proyecto de Reconstrucción de Hospitales por Emergencia de los Terremotos y Extensión de los Servicios de Salud, que se encargó de la reconstrucción y mejora de infraestructura de 7 hospitales dañados o destruidos por los terremotos del 2001.

- **Agricultura:** la política agropecuaria a nivel nacional, ha establecido 5 áreas estratégicas, siendo una de ellas el manejo sostenible de recursos naturales en cuencas hidrográficas, reducción de la vulnerabilidad y el sector forestal. Además se elaboró la Política Nacional Alimentaria, diseñada para orientar y coordinar las acciones para reducir la vulnerabilidad de la población más afectada en casos de desastre.
- **Medio Ambiente:** manejo de áreas protegidas, desechos, bosques, etc. Sin embargo, es en el área de estudios de impacto ambiental, donde se abordan aspectos relacionados con las medidas de prevención y mitigación, relacionados con la sostenibilidad de los recursos naturales y el medio ambiente.
- **Educación:** mediante la elaboración de materiales para la capacitación y divulgación de la prevención y mitigación de riesgos en centros escolares, así como capacitación para los maestros. Se han elaborado mapas de amenazas en las escuelas, se han realizado simulacros, etc.
- **Comunicaciones:** con el terremoto en 1986 el sistema de telecomunicaciones del país sufrió afectaciones en un 100% y el período de recuperación sobrepasó un año. Más tarde la empresa concesionaria de este sector, France Telecom, estableció criterios de reforzamiento, redundancia y otros. Como resultado directo observado, los eventos sísmicos del 2001 prácticamente no afectaron la continuidad del servicio.
- **Transportes:** a través del proyecto de reforzamiento vial, denominado “Sistemas de Autopistas del Gran San Salvador”, el gobierno da mantenimiento a una parte de la red de autopistas de la ciudad, tanto con base en criterios de desarrollo como preventivos, dada la prioridad de reducir el impacto de un posible evento natural capaz de generar daños severos sobre la red central de vías de comunicación terrestre del país.
- **Fondos de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL):** entre sus ejes de trabajo, el FISDL ha incluido la reducción del riesgo, que concretiza a través de programas como “Unidos por la Solidaridad”, dirigido a la promoción de obras de infraestructura social en los municipios. Este programa está concentrado en el apoyo y financiamiento de obras locales de mitigación del riesgo. Este organismo ha creado también el Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo Local (PACDEL), mediante el cual se da apoyo a los municipios en el tema de gestión del riesgo, su análisis y planificación para el control. En la práctica, una serie de procesos de planificación territorial (caso de San Vicente) incluyen ya la gestión de riesgo como eje prioritario
- **Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS):** creada en 1990 por la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador, es un ente autónomo de carácter municipal. Está encargada de la planificación y el control del desarrollo urbano de esta parte del país. En sus esfuerzos de planificación la OPAMSS ha definido un marco territorial de planificación, definiendo zonas de protección que corresponden a áreas de recarga de acuíferos en las partes altas de las cuencas. Desde hace varios años, la OPAMSS ha buscado ampliar su ámbito de trabajo hacia una participación

más directa en iniciativas y planes de desarrollo económico. Un ejemplo es el proyecto Promoción de Políticas de Desarrollo Económico Local en los municipios del área metropolitana de San Salvador (PRODETEL). Particularmente en el tema de la gestión del riesgo, la OPAMSS ha puesto especial atención a las áreas protegidas, con el propósito de que los usos a efectuar en ellas no alcancen áreas de alto riesgo. También la definición de servidumbres para obras públicas y las obras hidráulicas para la evacuación de aguas pluviales han sido temas de interés.

- La Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES): está impulsando la realización de planes municipales y/o microrregionales de ordenamiento y desarrollo territorial. En los procesos de planificación y ordenamiento territorial a nivel de municipios, COMURES aporta un apoyo técnico especializado, fundamentalmente a través de un convenio con la Universidad Centroamericana (UCA). Los ejes principales de promoción son la vivienda, la infraestructura local, la gestión del riesgo y el desarrollo económico de las comunidades.
- Sector privado: la participación del sector privado se ha reducido a la reacción posterior a la ocurrencia de desastres. No obstante, en la estrategia de acción de la cúpula empresarial propuesta durante el Encuentro Nacional de la Empresa Privada del 2002, se destacó la necesidad de establecer una política nacional de prevención y mitigación de desastres. A partir de entonces pareciera haber un mayor interés en la temática, mediante la identificación de necesidades y opciones para la seguridad de las inversiones y el desarrollo de la competitividad nacional. No obstante, esta iniciativa no ha mostrado aún resultados concretos y pudo haberse tomado al calor de los efectos, aún recientes, de los terremotos del 2001.

Participación descentralizada de los gobiernos locales y la población

Las acciones e iniciativas desarrolladas en el país, han sido altamente centralizadas. No existe capacidad de descentralización y aunque una buena parte de los proyectos que se ejecutan abordan componentes locales, no hay continuidad debido a que son las instancias federales quienes los ejecutan al no tener los municipios la capacidad para hacerlo o sostener los resultados. Este es uno de los grandes problemas que enfrenta la política de gestión del riesgo en el país y uno de los principales reclamos de la población y organizaciones no gubernamentales.

En cuanto a la participación de la población en los proyectos, ha tratado de impulsarse y en algunos casos ha resultado en muy buenas experiencias. Sin embargo, ésta sigue siendo muy desigual a lo largo del país, pues depende de las características del proyecto, de los objetivos y de los lugares donde se ejecute. En la mayoría de las ocasiones la población participa en forma marginal, pero al no existir continuidad, muchos proyectos han perdido credibilidad. No existen los mecanismos organizativos a nivel local, ni de diseño de los propios proyectos que promuevan no sólo la participación de la población en determinadas etapas del proyecto, sino la apropiación del mismo.

Si bien la descentralización en la organización institucional no se ha podido dar, un aspecto que resalta del manejo del tema de la gestión del riesgo en el país, es que se ha logrado ubicar el

problema del riesgo sobre el territorio. Aún cuando la gestión pueda tener todavía muchas limitaciones, y aunque parezca una verdad de Perogrullo que así deba de ser, no es frecuente encontrar este tipo de enfoque. Así, tal vez uno de los principales avances en la gestión, ha sido el trabajo desarrollado en la cuenca del río Lempa, tanto en la parte alta como en la parte baja, donde ha privilegiado un enfoque de manejo integral sobre el territorio, y no únicamente a través de la adopción de normas para el control ambiental. A raíz de los efectos causados por el huracán Mitch, se ha venido trabajando en esa zona realizando diagnósticos sobre las condiciones ambientales y de riesgo, y estableciendo estrategias de desarrollo. Asimismo se ha logrado involucrar a los actores locales en la ejecución de los proyectos promovidos por las instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales.

En la cuenca alta del río, se han realizado trabajos en forma coordinada con el Programa Ambiental de El Salvador (PAES) y esfuerzos de reducción de riesgos impulsados por organizaciones locales (ONG's, alcaldías, comunidades) y organizaciones internacionales. Estas acciones están enmarcadas en áreas como: reforestación, obras de medidas de conservación de suelo y agua, realizadas paralelamente con medidas no estructurales y estructurales de prevención y mitigación de riesgos. En el Bajo Lempa la Fundación CORDES y otras organizaciones, realizan acciones coordinadas en las áreas de desarrollo de la agricultura, organización comunal y fortalecimiento de capacidades locales para la generación de ingresos alternativos, conjuntamente con acciones de reducción de riesgos ante inundaciones.

Generación y manejo de información sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgo y su incorporación en el proceso de planificación.

Información sobre amenazas y monitoreo de fenómenos

Una de las principales funciones del SNET ha sido la generación de información sobre amenazas y vulnerabilidades, así como el desarrollo de sistemas de alerta temprana y otros mecanismos de difusión del riesgo entre las comunidades. Este es, sin duda, el área en la que más ha avanzado la institución desde su creación, lo que ha venido a llenar un importante vacío en materia de información y monitoreo. Las principales actividades que se realizan, son las siguientes:

- El Servicio Geológico: monitorea permanentemente la actividad sísmica de origen volcánico o tectónico, la cual se transmite y se difunde a diferentes usuarios, y además se realizan estudios relacionados con los deslizamientos.
- El Servicio Hidrológico: le corresponde el monitoreo de la cantidad y calidad de las aguas superficiales y subterráneas, orientado a la reducción del riesgo ante inundaciones, sequías y contaminación. La información generada, proporciona elementos para el ordenamiento territorial y la protección del recurso hídrico, así como para el monitoreo en tiempo real de las condiciones hidrológicas y la elaboración y difusión de pronósticos y de alerta temprana, con el fin de reducir pérdidas y daños por inundación.
- El Servicio Meteorológico: realiza el monitoreo de las condiciones atmosféricas del país, mediante la red de monitoreo, imágenes de satélite y condiciones climáticas regionales, así

como la elaboración y difusión de pronósticos para los SAT y riesgos asociados con lluvias fuertes, huracanes y otros eventos meteorológicos que puedan causar daños entre la población.

Por último, la generación de información también se realiza mediante la utilización de un Sistema de Información Geográfica, denominado “Sistema de Referencia Territorial”, en el que se sistematiza la información geoespacial (Infraestructura Nacional de Datos Espaciales), así como la elaboración de mapas de referencia sobre las diversas áreas de trabajo del SNET.

Sistemas de Alerta Temprana (SAT)

Cabe mencionar que el área SAT es probablemente la que ha recibido la mayor cantidad de financiamiento por parte de la cooperación y los organismos financieros internacionales. En especial, después de Mitch los recursos se volcaron hacia el diseño e implementación de SATs, así como también el trabajo que realizan las instituciones gubernamentales como el SNET y el COEN, y numerosas ONGs y organismos de cooperación internacional. En la actualidad, se cuenta con una buena base de alerta temprana, para eventos tales como tormentas tropicales y huracanes, lluvias fuertes, sequía y vientos; erupciones volcánicas; inundaciones; sequía y fenómenos climáticos en el ENSO. En lo que respecta a eventos de carácter hidrometeorológico, el país cuenta con 5 SATs para inundaciones que operan a través del Centro de Pronóstico Hidrometeorológico y la Red de monitoreo local. Los tipos de pronóstico y las áreas que cubren son:

- El Sistema de Pronóstico Precipitación-Escorrentía, que se encuentra instalado en la Cuenca Trinacional del Río Lempa.
- Los Sistemas de Pronóstico y Alerta Temprana Nivel-Nivel, que se basan en ecuaciones de correlación entre los niveles del río en las estaciones aguas arriba, con las estaciones aguas abajo, y que se encuentra instalado en las cuencas de los ríos Grande de San Miguel, Paz, Goascoarán y Jiboa. De acuerdo con informes del SNET, este tipo de pronóstico es efectivo para emitir alertas y los resultados han sido muy satisfactorios, con un margen de error de entre el 2 y el 5%.
- Los Sistemas de Alerta Temprana en Cuencas de Respuesta Rápida, los cuales se encuentra en proceso de desarrollo y se espera que cubra las cuencas de los ríos Cara Sucia-San Pedro, Sonsonate, Estero de Jaltepeque, Bahía de Jiquilisco, Angue y San José.
- Estudios de vulnerabilidad, registro de eventos y evaluación de daños
- Estas áreas han sido poco desarrolladas, aunque se perfila un mayor interés sobre todo por parte de ONGs e instituciones académicas. Entre las actividades más importantes se registran las siguientes:
- Estudios de vulnerabilidad física, realizados por diversas instituciones, especialmente sobre la localización de asentamientos humanos, tipo de materiales de construcción de las

edificaciones en zonas de riesgo y la deficiencia de estructuras físicas para absorber el impacto de algunos fenómenos. El análisis se ha desarrollado por medio de la localización georreferenciada de la infraestructura de diferentes sectores como educación, salud, sistema vial, asentamientos humanos, etc.

- Actualización y mantenimiento de la base de datos del sistema DesInventar, que registra eventos de pequeña y mediana magnitud a diferentes niveles territoriales, ubicándolos en una cartografía base. Este instrumento ha demostrado ser de mucha utilidad no sólo para la realización de estudios sobre riesgo, sino para la toma de decisiones en momentos de emergencia. Por ejemplo, durante la crisis desatada por los terremotos de 2001, mediante el DesInventar se pudieron obtener, en un tiempo muy breve, mapas sobre las zonas más afectadas y el nivel de daño, lo que permitió a las instituciones de gobierno tomar decisiones adecuadas y establecer prioridades en la atención.
- Además del SNET, diversas instituciones realizan análisis detallados de pérdidas y daños de diversos eventos con impacto a nivel nacional, tales como la Universidad Centroamericana José Simón Cañas (UCA), el Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA) y el Centro de Protección para Desastres (CEPRODE).

Conciencia, manejo del conocimiento y educación

Conciencia y manejo del conocimiento

De acuerdo con la opinión de funcionarios y especialistas entrevistados, el tema de la gestión del riesgo, en general, sigue siendo poco comprendido por el conjunto de la sociedad y por una gran diversidad de instituciones gubernamentales. De hecho, coincidieron en afirmar que la memoria sobre eventos ocurridos es sumamente corta y que el tema no se considera como una prioridad para las personas o las instituciones, en tanto no ocurran desastres que representen importantes niveles de daños y pérdidas. Muestra de esto es el hecho de que el tema de la gestión del riesgo estuvo completamente ausente en las propuestas de gobierno enarboladas por los candidatos a la presidencia durante las elecciones del 2003, aún cuando los efectos de los terremotos ocurridos dos años antes aún se sentían en el país.

En lo que se refiere al manejo del conocimiento, es una constante encontrar el término “gestión del riesgo” impreso en todo tipo de documentos, proyectos, informes, etc., pero cuando se establece un contacto directo con funcionarios u otro tipo de actores, se reconoce que la comprensión cabal del término está muy lejos de la práctica. Como resultado de esto, en la mayoría de los casos, se parte de gestión del riesgo y los resultados de los proyectos llegan o terminan en preparativos y respuesta, sin poder dar el salto hacia desarrollo. Adicionalmente, ha prevalecido también un tratamiento uniamenaza de la problemática, lo que fue muy evidente después del impacto de Mitch, cuando los recursos humanos institucionales y financieros se volcaron a la reconstrucción, y la evaluación y diseño de esquemas de intervención orientados a la reducción de riesgo por este tipo de fenómenos. Tres años después, cuando sobrevienen los terremotos, en el país se seguían ejecutando recursos post-Mitch principalmente en proyectos contra inundaciones. Muchas de las personas que se vieron afectadas por Mitch, perdieron sus

viviendas durante los terremotos y sufrieron el impacto de la sequía meses después y hasta hoy no se perfilan proyectos o políticas verdaderamente integrales de gestión.

Educación y capacitación

Buena parte de la oferta educativa, tanto formal como informal, refleja fielmente la visión parcial de la gestión del riesgo que mencionamos en el punto anterior. Entre las principales opciones de educación se encuentran las siguientes:

- Diplomado en Análisis de Amenazas y Gestión del Riesgo. Curso de formación a nivel posgrado, destinado a profesionales y especialistas cuya actividad está relacionada con el análisis de amenazas naturales, vulnerabilidades y riesgos, o con la prevención de desastres. Participan la Universidad de El Salvador, el SNET y la Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE-CND).
- Diplomado en administración de emergencias para situaciones de desastre. Orientado a la capacitación de personal de las instituciones que atienden emergencias, con énfasis en salud durante las situaciones de emergencia por desastres.
- Finalmente, con miras a ampliar y diversificar la oferta educativa se han firmado convenios con universidades para la realización de talleres o cursos cortos. Esta modalidad ha sido un aspecto importante en la capacitación y formación de recursos humanos, abarcando a funcionarios, comunidades, periodistas, etc.

Específicamente, el COEN ha desarrollado un programa de capacitación para formar personal en las instituciones. Entre los cursos desarrollados se encuentran:

- Curso para Instructores.
- Evaluación de Daños y Análisis.
- Evaluación de Daños, Análisis y Toma de Decisiones.
- Administración de Desastres.
- Curso de Seguridad Escolar.
- Primeros Auxilios.
- Suministros de Emergencias.
- Además, el COEN cuenta con un equipo de instructores integrado por el Cuerpo de Bomberos, Cruz Roja Salvadoreña y Policía Nacional Civil.

3.4.4 Aspectos financieros y apoyo sostenible a la gestión.

Financiamiento regular

A lo largo de los años, y durante etapas de crisis, las distintas administraciones gubernamentales han debido enfrentar importantes pérdidas económicas por desastres de gran magnitud. Generalmente, estas pérdidas se han enfrentado a través de: la ayuda directa no reembolsable - proveniente de gobiernos u organismos internacionales-, préstamos de emergencia de la banca internacional, desvíos de fondos de los préstamos externos ya asignados, reasignaciones presupuestarias ordinarias, reducciones en las exenciones de impuestos y reclamos de seguros.

Sin embargo, aún cuando existen diferentes mecanismos de financiamiento para enfrentar desastres, debe resaltarse que al menos en todas las situaciones de desastre documentadas en los últimos años, los fondos necesarios para financiar los procesos de reconstrucción han provenido de fuentes externas: una porción muy pequeña de recursos no reembolsables, y una gran tajada con préstamos de emergencia. Así, por ejemplo, debido a los daños causados por los terremotos de 2001, el gobierno se vio obligado a desviar fondos de préstamos existentes por US\$ 300 millones de dólares y debió hacer uso de fondos provenientes de las privatizaciones por un monto de US\$ 100 millones de dólares que se destinaron a tareas de reconstrucción. Por otro lado, el país debió solicitar nuevos préstamos ante la banca internacional. En total, los daños y pérdidas se estimaron en US\$ 1,175 millones de dólares, de los cuales US\$ 1,075 millones de dólares correspondieron a créditos.

Durante las épocas de “paz”, el financiamiento de las actividades sustanciales en la materia se hace a través del presupuesto regular de las instituciones. El SNET opera con un presupuesto anual asignado por el MARN, y aún cuando dicho presupuesto sirve para cubrir básicamente gastos operativos, es importante mencionar que un contexto de crisis económica y restricciones presupuestales, el SNET ha sido de las pocas instituciones que si bien no han obtenido un incremento en los recursos anuales, tampoco han sufrido reducciones. Esto puede ser un indicador de la importancia que a nivel central se le asigna a la institución y a las funciones que cumple en materia de generación de información y la implementación de sistemas de alerta y pronóstico de fenómenos peligrosos. En materia de equipamiento y desarrollo de proyectos específicos, el SNET depende de fuentes de financiamiento externas.

Por su parte, el COEN y las instancias de carácter sectorial, también cuentan con un presupuesto anual que cubre únicamente gastos operativos (salarios de funcionarios base, gastos de oficina, etc.), pero para realizar otro tipo de actividades, dependen de recursos externos.

Los proyectos ejecutados por organismos no gubernamentales, asociaciones de municipios y otro tipo de asociaciones comunitarias o de base, operan con fondos provenientes de la cooperación internacional, representando el grueso de los recursos que se invierten en el país en la materia. En la actualidad, se estima que poco más del 90% de los proyectos que se ejecutan cada año en el país, son financiados con recursos de la cooperación internacional, y la mayoría de ellos se orientan a la parte de preparativos y respuesta.

Algunos aspectos de la cooperación internacional

El monto tan significativo que representa la cooperación internacional (ya sea en la modalidad de préstamos o fondos no-reembolsables) en el financiamiento de proyectos relacionados con la gestión del riesgo, merece una mención aparte, ya que esta situación más que haber sido positiva, a largo plazo ha generado un círculo vicioso que comienza a hacer estragos y que en el futuro cercano podría convertirse en un severo cuello de botella para la ejecución de proyectos estratégicos de reducción del riesgo en el país.

En primer lugar, se encuentra la alta dependencia que se ha generado de la obtención de recursos externos, lo que de suyo hace insostenible a la gestión del riesgo. Ningún país puede reducir el riesgo de desastre, esperando que un desastre ocurra para recibir fondos que le permitan instrumentar medidas para la reducción del riesgo de desastres futuros. Sobre todo en países con las características sociales y económicas de El Salvador, donde las carencias son tan severas que cada vez se hacen necesarios mayores recursos para cualquier tipo de actividad. Aunado a esto se encuentra el hecho de que los proyectos ejecutados con estos fondos, responden a las agendas de los donantes y no a las necesidades del propio país, lo que genera una dispersión –y muy frecuentemente duplicación- de esfuerzos.

En segundo lugar, esta alta dependencia y las condicionantes con las que se asignan los fondos, han impedido –o pospuesto- el establecimiento de una política nacional que dé sentido y orden a la enorme cantidad de proyectos que se ejecutan sin ton ni son, que son prioritarios para el país y que carecen de un control mínimo en términos de la calidad de los resultados. Al momento de redactar el presente informe, ocurrió la activación de fallas sísmicas locales en la zona montañosa de Ahuachapán-Sonsonate, provocando estado de alerta en varios municipios debido a un enjambre sísmico que produjo eventos de hasta 4.3 grados Richter. El Viceministerio de Vivienda, reportó daños en 124 viviendas del asentamiento “Regalo de Dios” ubicado en Apaneca, Ahuachapán. Según el reporte, esas viviendas fueron construidas dos años antes por el FONAVIPO con recursos de la cooperación internacional, para beneficiar a los damnificados de los terremotos del 2001. Extraoficialmente se habló de que el problema en la construcción fue que la mezcla utilizada en las paredes era de mala calidad. Desafortunadamente, este no es un caso aislado ni nuevo en el país, ya que apenas unos meses antes, una cantidad no establecida de viviendas que formaron parte del programa de reconstrucción post-sismos del 2001, y cuya construcción fue financiada y ejecutada directamente por una agencia de cooperación, fueron declaradas inhabitables por un especialista contratado por la misma agencia. Es de buena voluntad pensar que este tipo de situaciones se producen por descuido o por la falta de supervisión y control, pero no por una completa ausencia de ética!

Por último, y tal vez el problema más severo que enfrenta el país en la actualidad, es una especie de éxodo de la cooperación internacional que ha comenzado a producirse en el país. Las distintas instancias gubernamentales que se visitaron y las propias agencias coinciden en que la cooperación internacional se ha comenzado a retirar del territorio salvadoreño, debido a que en los últimos años el país ha mejorado su posición en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y ha visto decrecer los niveles de pobreza extrema, estimados según los parámetros establecidos por el Banco Mundial de 1 dólar/habitante/día. Sin embargo, es del dominio público que este aparente

mejoramiento en los indicadores de desarrollo, se debe fundamentalmente a que desde 1998 se incluyeron las remesas provenientes del extranjero en la contabilidad pública como parte del ingreso nacional (y las cuales desde hace más de 5 años son la principal fuente de ingresos del extranjero), lo que evidentemente distorsiona las cifras tanto de ingreso per cápita, como de otros indicadores de corte social. El punto en sí es que un país que depende en tal magnitud de recursos externos para financiar los proyectos de desarrollo, no se puede abandonar a su suerte de la noche a la mañana por el simple hecho de que para los donantes el problema de la pobreza se resuelve con una simple operación contable, y sin que esto produzca una crisis tal que dé al traste con los avances logrados hasta ahora.

Seguros y otros instrumentos financieros de protección contra riesgos

Un aporte importante en el sector seguros, y tal vez el más significativo en términos financieros, es el caso de la Ley de Seguros de El Salvador que entra en vigencia a partir de 1997. Esta iniciativa es un óptimo ejemplo del vínculo que debe existir entre la planificación sectorial y la gestión estructural del riesgo por parte del Estado. El terremoto de 1986 ocasionó grandes pérdidas a las empresas aseguradoras de El Salvador, debido en buena medida al escaso control que se seguía de sus operaciones. Como consecuencia, en 1997 entra en vigencia la nueva Ley de Seguros que dispone la obligatoriedad de dichas empresas para elaborar una política de distribución de riesgos, en función de las responsabilidades que asuman cada año al acordar operaciones de seguros así como al fijar límites máximos y mínimos de retención del capital tomando en cuenta el volumen de sus operaciones, el monto de sus recursos, el de las sumas en riesgo y la experiencia obtenida respecto al comportamiento de la siniestralidad. Estas nuevas disposiciones pudieron reducir significativamente las pérdidas a las compañías aseguradoras por los terremotos de enero y febrero de 2001, las cuales ascendieron a tan sólo el 1.95% de un total de 328.5 millones de dólares reclamados como parte de los daños asociados al impacto.

Por otra parte, la Superintendencia Financiera ha establecido como política regular, practicar a los bancos un control semejante, de acuerdo con el cual les fue requerido medir el impacto de los terremotos sobre sus carteras de préstamos, efecto al que se le da seguimiento como parte de las auditorías que efectúa la misma Superintendencia.

Además de los anteriores, actualmente se encuentran vigentes otros mecanismos de corte convencional y algunos innovadores. El primero de ellos se refiere al aseguramiento privado de bienes e inmuebles; el segundo se refiere a los seguros contra desastres y muerte del titular que se adquiere en el caso de préstamos hipotecarios para la adquisición de vivienda. Un tercer esquema de seguros, más original y novedoso al menos en los países centroamericanos, se ha venido desarrollando en los últimos años. Se trata del seguro agrícola que se creó a partir del impacto que provocaron tanto Mitch como el fenómeno de El Niño sobre el sector agropecuario. El seguro “Todo Riesgo” inicia en el 2002 y es un instrumento financiero de reducción de riesgo en la agricultura que se pone a disposición de los productores a partir del ciclo agrícola 2001-2002. Este seguro cubre algunos de los principales cultivos del país como granos básicos, hortalizas, caña de azúcar y frutales y cuenta con el siguiente tipo de coberturas:

- Riesgo ocasionado por el clima: sequías severas, falta y/o exceso de lluvia, vientos, inundaciones, desplome o deslizamiento de terrenos.
- Riesgo ocasionado por agentes biológicos (plagas y enfermedades).
- Riesgo a la germinación (efectos climáticos que afectan la germinación y emergencia).

En este esfuerzo participan la empresa aseguradora, quien administra el fondo por un monto de US\$ 30 millones de dólares y la cual está respaldada por re-aseguradoras internacionales.

Conviene resaltar que los esfuerzos de recuperación de pérdidas por seguros, continúan siendo sumamente limitados, ya que por lo menos en el caso de los terremotos, las compañías aseguradoras calcularon un pago por indemnizaciones alrededor de US\$ 328.5 millones de dólares; es decir, tan sólo el 19.9% del total de pérdidas estimadas.

Otros esquemas de financiamiento

Actualmente existe una iniciativa para el desarrollo de una estrategia de financiamiento contra desastres, que se ejecutará mediante un préstamo otorgado por el BID, y el cual consiste en la creación de un fondo contra desastres, similar al que ya opera en otros países.

De manera general, la estrategia contempla los siguientes componentes:

- Realización de un inventario de infraestructura básica y bienes del sector público.
- Análisis del presupuesto federal para la asignación de recursos para enfrentar una eventualidad.
- Creación de un fondo contra desastres.

Para la puesta en marcha de esta iniciativa, se ha creado un Grupo de Alto Nivel con representación del Ministerio de Hacienda, el banco Central de Reserva, el Ministerio de Economía, la Secretaría Técnica de la Presidencia y la Superintendencia del Sistema Financiero, y cuyos representantes han sido nombrados directamente por el presidente de la república. Aún cuando el proyecto se encuentra en sus primeras fases, se considera como uno de los proyectos estratégicos de la presente administración.

3.4.5 Cambios en el Índice de Gestión de Riesgos (BID-IDEA)

Para observar los cambios de los niveles de desempeño de los indicadores que componen los aspectos de las cuatro políticas relacionadas con la gestión de riesgos, entre el primer y el último periodo (1985-2003), se presenta la tabla 10.

Tabla 10. Diferencias entre el primer y el último periodo de los subindicadores del IGR

Valores funciones de desempeño de los subindicadores								
1985	IR,1	5	RR,1	5	MD,1	17	PF,1	5
	IR,2	45	RR,2	5	MD,2	17	PF,2	5
	IR,3	5	RR,3	5	MD,3	5	PF,3	5
	IR,4	5	RR,4	5	MD,4	5	PF,4	5
	IR,5	5	RR,5	5	MD,5	5	PF,5	5
	IR,6	5	RR,6	5	MD,6	5	PF,6	45
	IGR _{IR}	36.1	IGR _{RR}	4.56	IGR _{DM}	13.7	IGR _{FP}	28.69
	IGR	20.75						
2003	IR,1	45	RR,1	45	MD,1	45	PF,1	45
	IR,2	77	RR,2	45	MD,2	45	PF,2	5
	IR,3	77	RR,3	17	MD,3	45	PF,3	45
	IR,4	17	RR,4	17	MD,4	45	PF,4	45
	IR,5	17	RR,5	17	MD,5	45	PF,5	17
	IR,6	45	RR,6	17	MD,6	45	PF,6	45
	IGR _{IR}	48.1	IGR _{RR}	38.2	IGR _{DM}	45	IGR _{FP}	40.44
	IGR	42.95						
Cambio	IR,1	40	RR,1	40	MD,1	28	PF,1	40
	IR,2	32	RR,2	40	MD,2	28	PF,2	0
	IR,3	72	RR,3	12	MD,3	40	PF,3	40
	IR,4	12	RR,4	12	MD,4	40	PF,4	40
	IR,5	12	RR,5	12	MD,5	40	PF,5	12
	IR,6	40	RR,6	12	MD,6	40	PF,6	0
	IGR _{IR}	12.1	IGR _{RR}	33.7	IGR _{DM}	31.3	IGR _{FP}	11.75
	IGR	22.19						

Del informe de aplicación del sistema de indicadores entre 1980 y 2003, en el caso de El Salvador se concluye que en el periodo entre 1985 y 2003, el mayor avance de la gestión de riesgos lo registraron las actividades de reducción de riesgos. La definición de usos del suelo y la planificación urbana (RR1) y la intervención de cuencas hidrográficas y protección ambiental (RR2) fueron los aspectos más significativos, dado que se pasó de un desempeño bajo en 1985 a un desempeño notable en 2003, lo que significó un cambio de 40 en el IGR_{RR}. También hubo un leve aumento de desempeño en los demás indicadores de la reducción de riesgos que pasó de un nivel bajo a un nivel incipiente para este periodo.

Las actividades de manejo de desastres también presentaron un avance importante; el IGR_{MD} logró un cambio de 31.3 puntos. Los aspectos que presentaron el mayor cambio en el período fueron los indicadores de dotación de equipos, herramientas e infraestructura (MD3), de simulación, actualización y prueba de la respuesta interinstitucional (MD4), de preparación y capacitación de la comunidad (MD5) y de planificación para la rehabilitación y reconstrucción (MD6) que pasaron de un nivel bajo a un nivel apreciable. También los indicadores de organización y coordinación de operaciones de emergencia (MD1) y de planificación de la

respuesta en caso de emergencia (MD2) tuvieron un cambio de 28, como resultado de pasar de incipiente a apreciable en el nivel de desempeño.

Las actividades de identificación de riesgos, IGR_{IR}, tuvieron un avance mucho menor comparativamente en relación con las dos políticas anteriores. En el aspecto de evaluación mapeo de amenazas (IR3) se tuvo un cambio de 72, como resultado de pasar de un nivel de desempeño bajo a notable. Los indicadores de inventario sistemático de desastres y pérdidas (IR1) y de capacitación y educación en gestión de riesgos (IR6) tuvieron un cambio de 40, producto de un aumento de bajo a aceptable en el nivel de desempeño. Otro aspecto de la identificación del riesgo, como el monitoreo de amenazas y pronóstico (IR2) tuvieron un cambio al pasar de un desempeño apreciable a uno notable. Los demás indicadores presentaron un leve aumento pasando de un nivel bajo a incipiente entre 1985 y 2003.

La política pública de la gestión de riesgos en que menos se ha avanzado en El Salvador ha sido la que corresponde a la protección financiera y gobernabilidad, IGR_{PF}, donde se registraron avances en aspectos relacionados con la organización interinstitucional, multisectorial y descentralizada (PF1), la localización y movilización de recursos de presupuesto (PF3) y la implementación de redes y fondos de seguridad social (PF4) que pasaron de un nivel de desempeño bajo en 1985 a apreciable en el 2003. La cobertura de seguros y estrategias de transferencia de pérdidas de activos públicos (PF5) tuvo un leve cambio de un nivel bajo a incipiente. Los demás indicadores no presentaron ningún cambio en el período.

5. Conclusiones sobre los avances logrados y los retos para el futuro

Es indudable que los desastres ocurridos en El Salvador han servido como detonante, aunque sea en forma temporal, de una gran atención sobre el tema de la gestión del riesgo. En este sentido, en el país han podido darse importantes avances en un tiempo muy corto que han comenzado a dar sus frutos, pero también a presentar importantes limitaciones en términos de continuidad.

Entre los avances más significativos se pueden mencionar los siguientes:

- A nivel institucional, la creación del SNET y el fortalecimiento del COEN, así como el involucramiento de diversos sectores estratégicos, tanto en el ámbito social como productivo.
- Mayor vinculación entre política y territorio, al menos en lo que a preparativos y respuesta se refiere.
- Importantes avances a nivel sectorial, en términos de reducción de la vulnerabilidad en sectores específicos.
- Incorporación de nuevos actores a las tareas de gestión del riesgo (ONGs, corporaciones de municipalidades, comunidades, universidades, etc.).
- Desarrollo de una amplia base técnica para la generación de información sobre amenazas y el establecimiento de Sistemas de Alerta Temprana.

- Desarrollo de mecanismos financieros de protección contra riesgos, y la adopción de una iniciativa para fortalecer la capacidad financiera del Estado para responder en casos de desastres.

Los principales desafíos que se enfrentan en el corto plazo son:

- Fortalecer las acciones desarrolladas y continuar trabajando con los sectores.
- Consolidar al SNET.
- Formular una política de gestión del riesgo que refleje una visión unificada del tema y que sea producto del consenso de las organizaciones e instituciones.
- Fortalecer el financiamiento de la gestión del riesgo y eliminar, o al menos reducir sustancialmente, la alta dependencia que tiene de recursos externos.
- Fortalecer los vínculos con los niveles locales (correspondencia entre política y práctica).
- Y, tal vez el más importante, mantener el tema de la gestión del riesgo en la agenda nacional, sin la necesidad de un nuevo desastre.

3.5 COSTA RICA

3.5.1 Introducción y contexto

Costa Rica tiene una extensión de unos 52,000 km², se divide para fines administrativos-políticos en seis Provincias, con Gobernador nombrado por el Presidente Constitucional, y 82 cantones encabezados por alcaldes electos, incluyendo el cantón central de San José, la capital del país. Su población total es de 4.2 millones de los cuales más de una tercera parte se concentra en el área metropolitana de San José.

Su diversa geografía, con planicies fluviales costeras, alta montaña y valles entre montañas, ubicada entre dos océanos en la zona intertrópic con afectación por huracanes y el Niño, contiguo al “anillo Pacífico del fuego” y en la zona de subducción de las placas Coco y Caribe, el país está expuesto a una alta variedad de amenazas naturales y socio-naturales, incluyendo sismos, erupciones volcánicas, tsunamis huracanes, inundaciones, sequía, y deslizamientos. Procesos de degradación ambiental, incluyendo la deforestación, el minado de pendientes y la contaminación de tierras y aguas, suman otros factores antropogénicos que aumentan las amenazas. Con la excepción del sismo de 1920 que destruyó Cartago y tuvo como consecuencia humana la muerte de varios miles de personas, el país no ha sido escenario de grandes desastres en los últimos 100 años, sino de una serie larga y persistente de eventos de mediano o pequeño impacto, tales como la erupción del volcán Irazú en 1962 y Arenal en 1968; los sismos de Alajuela y Limón entre 1990-1991; los huracanes Juana en 1988 y Cesar en 1996, las inundaciones de la Costa Atlántica de 1991, 92 y 2005 y numerosos deslizamientos. El número de muertos asociados con estos eventos es pequeño pero el impacto económico y social de los miles de eventos recurrentes, registrados durante las últimas décadas, es alto.

3.5.2 La gestión institucional y el problema de riesgo y desastre, 1990-1994.

En un estudio sobre la conformación y características de la intervención estatal en el problema del riesgo y desastre en Costa Rica hasta 1994, Lavell (1996) concluyó que el país tenía una estructura institucional avalada legalmente para la respuesta pero no para la prevención y la mitigación, disponía de un débil o vacilante financiamiento, y sufría de un enfoque excesivamente tecnócrata y sobre-centralizado, con bajos niveles de participación ciudadana y de los sectores económicos, sociales y ambientales en la gestión.

La Comisión Nacional de Emergencias (CNE), creada por ley en 1969, a raíz del estímulo dado por las erupciones del Arenal e Irazú y reemplazando la Defensa Civil existente, encabezaba un tipo de subsistema informal de preparativos y respuesta, pero no lograba hacer confluir “a los actores fundamentales de la prevención y la mitigación, es decir, los sectores de la planificación y promoción del desarrollo, los organismos de planificación nacional, regional, urbana y local”. Ni su ley constitutivo ni el “ánimo” institucional existente lo permitían o lo impulsaban. Más bien, la institución, con relativamente amplios recursos económicos disponibles para su gestión entre 1990 y 1994, derivados de la asignación financiera presupuestaria gubernamental, los gastos de administración que cobraba para el manejo de distintos fondos asignados para contingencias

sociales y algunos apoyos internacionales, se concentró en la dotación de infraestructura y planes para la respuesta y la creación de bases de información computerizadas.

En este subperíodo, entonces, se formula el primer Plan Nacional de Emergencias (1993) y se establece el Centro de Operaciones de Emergencias-COE- ambos con el apoyo de la Oficina de Asistencia en Caso de Desastres en el Exterior de la AID (OFDA-AID). El sistema 911, de llamadas de emergencia, también fue promovido durante estos años. La instalación de un sistema de información geográfica en la CNE y la producción de un atlas de amenazas a nivel municipal a partir de 1990, marcaron el comienzo de un proceso de mejoramiento en el acceso a información básica que ha tenido repercusiones favorables en la comprensión, difusión y el manejo del problema desde entonces y que complementa el amplio análisis de amenazas existente en el país y promovido por las universidades y algunas instancias estatales como el Instituto Costarricense de Electricidad.

Por otra parte, impulsados por las experiencias negativas asociadas con los terremotos de Cóbano y Alajuela en 1990 y Limón en 1991 y por las grandes inundaciones de la Costa Atlántica de 1991 y 1992, hubo algunos avances importantes en el fortalecimiento de la participación comunitaria en los Comités Locales y Regionales de Emergencia que forman parte de la estructura de la Comisión, en el desarrollo de los sistemas locales de alerta temprana para inundaciones y en la coordinación y participación de la sociedad civil y de las ONGs.

La respuesta estatal al sismo de Limón en el año 1991, había mostrado el grado excesivo de centralización que tenía la CNE y la inoperancia de los Comités Locales y Regionales de Emergencia, lo cual suscitó un trabajo de fortalecimiento de estas instancias durante los años siguientes que sin lugar a dudas se ha concretado en beneficios importantes en gran parte del país. No obstante esto, en el reciente “Foro Nacional Mitch +5” (CNE, 2003), se hizo evidente que falta aún hoy en día, reforzar la presencia, legitimidad y vínculos institucionales de estos comités. En la actualidad, la mayoría de los funcionarios del estado relacionados con la gestión del riesgo y la atención de los desastres, tienen una vaga idea de lo que representan estas organizaciones locales, su labor y su relevancia, pese a que constituyen el principal esfuerzo de promoción por parte de la CNE en la escala comunitaria. Esto puede deberse a que su trabajo ha sido hasta ahora acotado por la intervención en emergencias, exclusivamente.

Con el impacto del sismo de Limón en las cuencas de la vertiente del Caribe del país y cambios en los regímenes de inundación en las planicies bajas de los ríos, se promovió un plan innovador de vigilancia y monitoreo (un sistema de alerta temprana) de inundaciones con la participación activa y central de la población local e indígena de las cuencas medias y altas de los ríos. Este sistema sigue funcionando y marcó la pauta de una opción válida en alerta temprana con participación popular que ha tenido repercusiones en otros países. El tema de la alerta y los sistemas locales de emergencias, sería posteriormente sujeto de promoción a través de un proyecto regional de la GTZ Alemana con fondos de la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea-ECHO- que comenzó en 1998, el cual estimuló y promovió una iniciativa semejante para la cuenca del río Reventado, con participación popular y con importantes beneficios para la población de Los Diques de Cartago, zona afectada por las inundaciones y flujo de lodo posterior a la erupción del Irazú y bajo constante amenaza. La alerta temprana y los sistemas promovidos,

han continuado en el país de forma exitosa, incluyendo avances en zonas como el Tapezco, en Santa Ana; el río Reventazón y el Valle de la Estrella.

El estudio de Lavell sobre el período concluyó sugiriendo que el país había sufrido un proceso de “cambio sin transformación” en la manera de ver y responder al problema de los desastres entre 1963 y 1994 y que necesitaba promover cambios legislativos que avalaran y promovieran la prevención y mitigación ligadas a la planificación del desarrollo y la gestión ambiental, así como evolucionar hacia la creación de un sistema de gestión del riesgo y desastre con una cabeza coordinadora y amplia participación operativa y funcional de sectores, organizaciones descentralizadas y unidades territoriales, tanto gubernamentales como de la sociedad civil.

3.5.3 Institucionalidad, políticas e instrumentos, 1994-2004

Entre 1994 y 2004 surgieron incentivos para el cambio y el mejoramiento de las respuestas institucionales a los riesgos y los desastres, asociados con los impactos y lecciones derivados de los desastres sucedidos tanto en el país como en el resto de la región centroamericana y de América Latina en general y el nuevo marco conceptual y paradigmática en proceso de desarrollo durante este período.

En Costa Rica se destacaron por sus efectos los huracanes César en 1996 y Mitch en 1998, El Niño de 1997-1998, las inundaciones en Turrialba y la Costa Atlántica en 1993 y los deslizamientos y avenidas de San Marcos de Tarrazú (1996), El Silencio (2000) y los Altos de Loaiza, Orosí (2001). Estos eventos, que servían de “ventanas de oportunidad” para la discusión o impulso de cambios en el concepto y la práctica de la gestión del riesgo en el país, ocurrieron en un período en que el interés internacional (en instancias como las Naciones Unidas, organismos financieros y de promoción del desarrollo bilaterales y multilaterales, ONGs internacionales etc.) a favor de la prevención y la mitigación iba en ascenso frente a la creciente evidencia de aumentos acelerados en las pérdidas asociadas con los desastres en el mundo, desde los años 60 en adelante. Unido a ello, desde hace unos años las proyecciones de los científicos respecto al impacto del Cambio Climático Global han servido para aumentar las preocupaciones en torno a los desastres en el futuro.

En Costa Rica se puede distinguir para fines de análisis dos subperíodos con tendencias y logros distintos: 1994 al 1998; y 1998 a la presente.

Considerando el período 1994 a 1998, antes del Huracán Mitch y sus impactos en Centroamérica, la Comisión Nacional de Emergencias mostró un grado importante de estancamiento comparado con el período 1990-1994. Sujeta a recortes presupuestarios desde que en 1993 se dictaminó que las declaratorias de Estado de Emergencia Social eran inconstitucionales, la CNE se enfrentó a una patente y repentina limitación en su acceso a recursos económicos, a lo que se adicionó su enfrascamiento en problemas internos de tipo laboral y sucesivos cambios de dirección y Presidencia. Estas fueron circunstancias que relativizaron la presencia y el peso de la institución y sus avances y logros se restringieron en esencia a la consolidación de las innovaciones de los principios de los 90.

Los avances e innovaciones logrados en un marco de relativo estancamiento de la CNE, se remitieron a la función histórica que otorgaba la ley a la comisión, como ente responsable de la respuesta a emergencias o desastres. El tema de la prevención y mitigación, desde los programas de desarrollo, tuvo poca repercusión en esta etapa. Los Comités de Asesoría Técnica-CATs- que forman parte de la estructura organizativa de la Comisión y en principio llamados a jugar un papel importante, operaron irregularmente y su importancia y rol estuvieron sujetos a la disponibilidad eventual de fondos, muchas veces provenientes de CEPREDENAC y sus proyectos internacionales. Tal vez la innovación más relevante en lo que se refiere a reducción del riesgo, prevención y mitigación durante este período, se relaciona con el impacto del huracán César en 1996 en las zonas sur y centro oeste del país, al estimular la adopción de planes reguladores en Ciudad Cortés, Pérez Zeledón y Parrita, para dirigir un proceso de reconstrucción con visos de reducción del riesgo. Sin lugar a dudas los impactos de César estimularon la reflexión sobre el problema de la degradación de cuencas y los riesgos de inundación y deslizamiento, que se retomarían con Mitch, posteriormente.

Ya, en efecto, en 1998, con el impacto del huracán Match, cambiarán las cosas y al calor de cambios en la región Centroamericana en general, Costa Rica avanzará en su gestión.

La “gestión de la reducción del riesgo de desastres” (mejor conocido por la Gestión del Riesgo) surge en Centroamérica como referente, esencialmente después del impacto de El Niño de 1997-1998 y el huracán Mitch, en octubre de 1998. El concepto, que proyecta la noción de la reducción del riesgo de desastre en el marco de los procesos de desarrollo, de la reducción de la pobreza y de la gestión ambiental, recibe gran atención y difusión durante los últimos dos años del siglo XX y los primeros del siglo XXI, debido a la forma en que estos eventos “revelaron” de manera tan dramática la relación entre el monto y significado de los daños y pérdidas y la pobreza, la degradación ambiental y la marginación social en general, condiciones captadas post Mitch, al acuñarse ampliamente los conceptos de la llamada vulnerabilidad “social” y “ambiental”.

Paralelo al surgimiento en toda la región centroamericana de la noción de la gestión del riesgo y de la reducción de la vulnerabilidad, encontramos también, por primera vez, el establecimiento de una posición y plataforma política regional, suscrito por los presidentes del istmo, en torno a la problemática del riesgo, los desastres y el desarrollo sostenible. Esta plataforma, que estimulará la transición hacia la gestión del riesgo como noción rectora en los países, se encuentra plasmada en el *Marco Estratégico para la Reducción de las Vulnerabilidades y el Impacto de los Desastres* firmado por los Presidentes en Guatemala (Guatemala II) en 1999 (CEPREDENAC, 1999). Este marco reconoce el carácter social, económico y ambiental del riesgo y afirma que “la ejecución de la Alianza para el Desarrollo Sostenible en Centroamérica -ALIDES- es un elemento fundamental para reducir la vulnerabilidad en Centroamérica y lograr la transformación de nuestras sociedades”. Entre las decisiones políticas y técnicas asumidas en el documento, vinculantes para Costa Rica y los demás países, se indica que:

- La temática de la reducción de la vulnerabilidad y el manejo del riesgo habrá de introducirse sistemáticamente en todos los planes de desarrollo de mediano y largo plazo.

- Deberá elaborarse una política nacional en materia de reducción del riesgo que sea incorporada en los respectivos planes nacionales de desarrollo y/o estrategias, planes y proyectos específicos sectoriales.
- Todos y cada uno de los sectores sociales y económicos habrán de formular y poner en marcha estrategias y planes de reducción de vulnerabilidades y de gestión del riesgo para proteger a la población, la producción, la infraestructura y el medio ambiente.

A pesar de que los impactos de Mitch y el Niño no eran tan severos en Costa Rica como en otros países del istmo, los daños fueron significativos y los mensajes asociados con estos eventos en otras latitudes tuvieron efecto en el país. De este modo, tanto Mitch como El Niño, combinado con los esfuerzos en el plano de lo regional, la Declaración de Guatemala II y la creciente conciencia general en cuanto a la necesidad de la prevención y la mitigación y esquemas más integrales de gestión del riesgo, producirían resultados posteriores en las acciones, políticas e institucionalidad de Costa Rica, aunque en muchos sentidos éstos fueran limitados. Los cambios se harían evidentes en la CNE como institución rectora central, así como en instancias sectoriales y territoriales del gobierno central y local. Se incluyen en seguida algunas de las facetas del avance logrado desde 1998 hasta la fecha.

El período 1998-2004: el tema en movimiento

Al calor de Mitch, sus impactos en el país y el Marco Estratégico Centroamericano, la Asamblea Legislativa de Costa Rica aprueba en 1999 una nueva Ley Nacional de Emergencias, derogando la que había estado vigente desde 1969. La CNE cambia su nombre de Comisión Nacional de Emergencia a Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, en pro de reflejar un nuevo eje programático: la prevención.

Sin embargo, si bien se incorpora este nuevo eje de acción, la Ley de Emergencia número 7914, igual que la anterior, trata esencialmente del tema de la respuesta a emergencias y presta poca consideración a los nuevos desarrollos conceptuales, terminológicos y de organización de la acción, en torno al nuevo enfoque de la gestión del riesgo que se estaba discutiendo a nivel internacional en esos momentos. Esta situación fue de hecho algo curioso y dada la experticia del país en el tema, la ley resultó ser muy conservadora y poco innovadora, al comparársela con cambios legislativos ocurridos en otros países de América Latina durante los últimos años de la década de los 90 y principios del nuevo milenio (ver, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Bolivia). Esto puede explicarse por un atraso en las nociones y conocimientos de los legisladores nacionales y sus asesores, las restricciones que pone la misma Constitución Política y los órganos de control de gobierno, antes que por la ignorancia o falta de visión de los especialistas de la CNE, del gobierno en general y de las universidades, puesto que el país cuenta con una oferta profesional en el tema de muy alto nivel.

A pesar de sus limitaciones, la nueva ley sí abre espacios para la prevención y mitigación que no existían con anterioridad. Así, concede poder a la CNE en el control temporal sobre el uso de la tierra (artículo 9), para ordenar demoliciones de edificios de alto riesgo (artículo 11) y para dictar normas y resoluciones vinculantes para regular servicios y trámites en aspectos de construcción

(artículo 24). Determina que los municipios tienen la obligación de hacer reservas presupuestarias para la atención de emergencias en sus jurisdicciones, disposición conveniente que, sin embargo, no tiene un alcance explícito real en cuanto a la prevención y la mitigación. Por otra parte, tal determinación no es adoptada por numerosos municipios que no disponen de recursos presupuestarios suficientes para cubrir tal rubro. Aún en el caso de municipios con mayores recursos como es el caso de San José, el gasto real anual en este rubro, desde 2000 en adelante, nunca ha excedido los 7 millones de colones (15 mil dólares US). Finalmente, la ley establece la obligación de organizar y coordinar un Sistema Nacional, y preparar un primer Plan Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.

Dicho plan se elabora y se presenta en agosto de 2003, ubicándose en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno para el período 2002-2006, respondiendo al área de Gestión del Riesgo del eje temático denominado “Armonía con el Ambiente” (Gobierno de la República, 2003).

Se propone entonces que el sistema interinstitucional e intersectorial se organice en torno a subsistemas de prevención y mitigación, preparativos y respuesta, rehabilitación y reconstrucción e información para la gestión del riesgo y que provea información para los niveles sectoriales, técnicos, institucionales y territoriales de coordinación. Al respecto, un estudio previo elaborado por Valverde (2002) para CEPREDENAC y la CNE sugirió que en ese momento no existía un sistema nacional en sentido real del término, sino un conjunto de instituciones con importante actividad y prerrogativas relacionadas con la atención del riesgo y su gestión, que no obstante no se organizaban de manera coordinada para así garantizar eficiencia en sus interrelaciones y sinergias. De acuerdo con el análisis realizado, prevalecían la competencia, los celos institucionales, la falta de concepto y método en común, entre otras condiciones, impidiendo así el desarrollo de una plataforma interinstitucional de trabajo adecuadamente enlazada. El plan y su marco conceptual, así como la definición de funciones que establece, favorecen sin lugar a dudas la superación de problemas de esta índole.

Las deficiencias y limitaciones de la nueva ley en cuanto a la prevención y mitigación, han conducido a que la CNE promoviese nuevos cambios, cambios que ya han sido aprobados en comisión y pasado al plenario de la Asamblea Legislativa para su consideración. Esto ha sido posible por la profesionalización de los niveles jerárquicos altos de la CNE en los últimos dos años y gracias a que la Presidencia es ocupada en este período por un experto en el tema, reconocido internacionalmente y nacionalmente como tal, a diferencia de lo que ha sucedido en muchas ocasiones anteriores. Aquí es de recordar que la CNE sufrió al menos ocho cambios de Presidente Ejecutivo durante los últimos tres períodos de gobierno, entre 1994 y la fecha, y solamente en dos oportunidades ese puesto ha sido ocupado por un especialista en el tema de riesgo y desastre. En esto se hace comparable con Colombia desde 1995 en adelante, factor que introduce un aspecto de vulnerabilidad política y técnica importante que frena el avance y la consolidación en comparación con países con mayor estabilidad en su conducción como es el caso de Chile o Jamaica.

La organización sectorial e institucional, que es clave para la construcción de un sistema nacional de prevención y atención, ha sido promovida por la CNE con figuras tales como los comités

sectoriales e institucionales de emergencia, que ha derivado en la creación de oficinas propias a cargo del tema, en sectores como Salud, Agricultura, y Transportes. En estos mismos sectores, así como en otros ámbitos de la función pública, ha habido importantes desarrollos e iniciativas autónomas pertinentes a la gestión del riesgo, realizados durante los últimos cinco años post Mitch. Entre los más interesantes y tal vez sostenibles se puede citar: la creación del Programa Sectorial Agropecuario para la Gestión del Riesgo (PSAGR) de la Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario (SEPSA); la creación de la Comisión del Fenómeno del Niño y las Comisiones Mixtas de Sequía de la región Chorotega y del Pacífico Central en 2001, establecidas por iniciativa privada, contando con el apoyo posterior del PSAGR y de CORECA (el decreto emitido por el gobierno anticipando el Niño de 1997-1998, y promoviendo los preparativos y acciones mitigadoras, constituyó un primer caso de un decreto preventivo de este tipo en el país frente a un fenómeno como El Niño); la creación de la Red Nacional de Cooperación Técnica en Manejo de Cuencas Hidrográficas (2000) y dentro de ésta, la iniciativa del Instituto Costarricense de Electricidad - ICE- con el Plan de Manejo Integral de la Cuenca del Río Reventazón y el Programa de Rehabilitación de Cauces y Control de Sedimentos, además de otros planes de manejo de cuencas en el país, así como importantes avances en la consolidación de la gestión el riesgo en el sector educativo y las indicaciones sectoriales emitidas conjuntamente por la Presidencia, el Ministerio de Salud y el de Vivienda, sobre las opciones de vivienda para personas discapacitadas, pobres y marginales y que insiste en el control de factores de riesgo de desastre en la ubicación y construcción. Las iniciativas sectoriales en el tema han contado en varias ocasiones con el apoyo de organismos regionales ligados al SICA, tales como CEPREDENAC, CRRH, CORECA y CCAD.

En el nivel territorial y más específicamente en el municipal, algunas innovaciones se han consolidado durante estos años. Así, por ejemplo, frente al crecimiento físico del área metropolitana en un 80% entre 1991 y 2003 y con la persistente ocupación de terrenos inestables e inseguros, la degradación ambiental, etc., la apertura en 1997 y la constante operación de una Oficina de Prevención y Atención de Desastres en el municipio de San José, fue un logro que reconocía la creciente importancia e impacto de eventos dañinos en la ciudad. Un mayor involucramiento de los municipios en la temática en general se percibe con el dato de que un 80% de ellos ya colaboran activamente en los Comités Locales de Emergencia establecidos por la CNE, mediante la presencia de los respectivos alcaldes. Finalmente, el decreto de 2002 sobre vivienda y el uso inadecuado de la tierra y avances con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan del Gran Área Metropolitana y los planes reguladores urbanos, son promesas de mayor integración del problema de reducción del riesgo en la planificación territorial nacional.

El tipo de iniciativa captada en la suma de las experiencias sectoriales y territoriales mencionadas arriba, es indicativo de avances inspirados desde fuera de la CNE en sí y ligados a organismos de promoción del desarrollo o de la gestión ambiental. Esto es positivo y el reto consiste en ampliar tales tipos de iniciativa hacia otros sectores y territorios. El Plan Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias y el concepto de Sistema Nacional que promueve, deben ser instrumentos para la ampliación de las iniciativas y el número de instancias organizacionales e institucionales de gobierno y sociedad civil involucrados. Durán (2002), en un análisis de los sistemas nacionales en Centroamérica y el proceso de implementación de los acuerdos Presidenciales de 1999, concluyó que “Costa Rica cuenta con una variedad de experiencias

exitosas en reducción de riesgo... la entrada en vigencia de la nueva ley de emergencias establece la decisión de crear un sistema nacional, coordinado por la CNE... (y) dada la extensa experiencia (del país) no parece difícil para la CNE el cumplimiento de su mandato. Requiere, sin embargo, de la conducción de procesos coordinados de planificación y del diálogo y la promoción en los diferentes sectores...;(pero al presente), no se observa un enfoque integrado de riesgo-desarrollo. Sin embargo, en las políticas sectoriales se observa una mayor vinculación en esta relación (...) La base sectorial para el eventual sistema es muy rica, con grandes capacidades generadas, experiencias y niveles adecuados de conciencia en las instituciones”.

En el área de la investigación, y su apoyo a las transiciones en enfoques y prácticas, las instituciones dedicadas a esa tarea en el país han incrementado en esta década su interés por hacer aportes relevantes al estudio del riesgo y los desastres. Esto involucra tanto a estudiantes de grado y postgrado, como a investigadores universitarios. Sin embargo, tiende a mantenerse la concentración en el desarrollo de problemas vinculados con la amenaza y los fenómenos naturales asociados con ella y en los temas de la respuesta a desastres, en tanto que el estudio de la vulnerabilidad y el riesgo es aún incipiente y se efectúa de manera dispersa. A pesar de eso, se reconoce la importancia del trabajo por parte de escuelas e instituciones de educación superior y del estado, en lo que hace a mejorar la información de que se sirven los actuales esquemas de prevención. La labor investigativa, a veces promovida mediante la creación de instancias tales como el Programa Institucional de Investigación en Desastres de la Universidad de Costa Rica, ha sido complementada por un aumento en las opciones docentes disponibles sobre el tema, tanto en disciplinas como la sociología, geografía y psicología, como con la creación de maestrías sobre el tema de los riesgos y desastres en la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional, las cuales toman pasos para promover enfoques más interdisciplinarios sobre la temática.

En el área del financiamiento de la gestión los avances son débiles. El presupuesto de la CNE no aumenta proporcionalmente, ni el fondo de emergencias. La provisión para el financiamiento de emergencias a nivel local no se acata en general o en casos donde sí, en niveles muy bajos. Donde existen unidades de riesgo en los sectores, sufren bajos niveles de financiamiento y vacilante apoyo. El aseguramiento como mecanismo de transferencia no es discutido ampliamente y existe como opción y práctica en casos excepcionales, como el de las unidades de salud en el país, a pesar de normas que exigen de instituciones de gobierno el aseguramiento de sus bienes.

3.5.4. Desafíos y retos para el futuro

Sin lugar a dudas, durante los últimos cinco años, en particular, ha habido importantes avances y logros en la búsqueda de transiciones en enfoques y aproximaciones prácticas. Pero mucho más se ha hecho al nivel de las ideas y conceptos que en la práctica misma, la cual sufre un rezago importante en términos reales. Entre los retos y desafíos para el futuro, los siguientes pueden enfatizarse:

- Una mayor difusión y profundización entre sectores económicos y sociales e instancias territoriales de gobierno y planificación de la noción y la práctica transversal de la reducción

de riesgo en el marco de los procesos de desarrollo y gestión ambiental. Esto significa también un mayor rol e involucramiento del sector privado.

- Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional, mediante variaciones en las leyes, la elaboración de reglamentos, planes y procedimientos, entre otros.
- La promoción de un marco legislativo específico que trate el tema de la reducción del riesgo en el marco de los procesos de desarrollo sectorial y territorial, esto no como una ampliación o extensión de la noción de una ley de emergencias sino más bien, derivado de las necesidades e intereses de los sectores de desarrollo. Más que promovido por la CNE, un marco legislativo de esta índole debe promoverse desde instancias tales como los Ministerios de Planificación, Hacienda y Recursos Naturales, la Contraloría General de la República y hasta desde la Sala Constitucional, debido a que el derecho a la seguridad es un derecho constitucional que debe ser garantizado para cada ciudadano.
- Un mucho mayor impulso a los niveles locales de gestión. La institucionalidad centralizada debe fortalecer el trabajo de los comités locales y regionales de emergencia, impulsando su transición a favor de la creación de comités de gestión local del riesgo en el marco del desarrollo local y promover a partir de ellos la reducción del riesgo desde la escala en la cual se manifiestan los desastres y eventos que en general, se asocian con daños. A ello puede contribuir también un mayor enlace con los gobiernos municipales, de manera que el desarrollo de temas como los planes reguladores y su revisión, no sea en lo absoluto, ajeno a los Comités Locales.
- Un mayor impulso a la investigación científica bajo modalidades integrales y holísticas, guiadas por la noción del riesgo como un derivado de procesos inadecuados de desarrollo y abarcando tanto el aspecto social, económico y político del riesgo a través de los estudios de vulnerabilidad, como los estudios sobre amenazas y fenómenos físicos asociados con los desastres, los cuales hasta la fecha, han tendido a dominar el proceso investigativo. Esto debe complementarse con la promoción de opciones de estudio pre y postgrado en la temática del riesgo y desastre, visto desde la perspectiva de la gestión del desarrollo y la gestión ambiental.

3.5.5 Cambios en el Índice de Gestión de Riesgos (BID-IDEA)

Para observar los cambios de los niveles de desempeño de los indicadores que componen los aspectos de las cuatro políticas relacionadas con la gestión de riesgos, entre el primer y el último periodo (1985-2003), se presenta la tabla 11.

Del informe de aplicación del sistema de indicadores entre 1980 y 2003, en el caso de Costa Rica se concluye que en el periodo entre 1985 y 2003, el mayor avance de la gestión de riesgos lo registraron las actividades de reducción de riesgos, IGR_{RR}. La intervención de cuencas hidrográficas y protección ambiental (RR2), el mejoramiento de vivienda y reubicación de asentamientos de áreas propensas (RR4) y la actualización y control de la aplicación de normas y códigos de construcción (RR5) fueron los aspectos más significativos, dado que se pasó de un

desempeño bajo en 1985 a un desempeño notable en 2003, lo que significó un cambio de 72 en los indicadores. También hubo un aumento de desempeño de un nivel bajo a un nivel apreciable en aspectos de integración del riesgo en la definición de usos del suelo y la planificación urbana (RR1) y de implementación de técnicas de protección y control de fenómenos peligrosos (RR3). En el refuerzo e intervención de la vulnerabilidad de bienes públicos y privados (RR6) el aumento en el nivel de desempeño fue muy leve, pasando de un nivel bajo a incipiente.

Tabla 11. Diferencias entre el primer y el último periodo de los subindicadores del IGR

Valores funciones de desempeño de los subindicadores								
1985	IR,1	5	RR,1	5	MD,1	5	PF,1	5
	IR,2	17	RR,2	5	MD,2	5	PF,2	17
	IR,3	17	RR,3	5	MD,3	5	PF,3	17
	IR,4	5	RR,4	5	MD,4	5	PF,4	17
	IR,5	5	RR,5	5	MD,5	5	PF,5	17
	IR,6	5	RR,6	5	MD,6	5	PF,6	45
	IGR _{IR}	12.9	IGR _{RR}	4.559	IGR _{MD}	4.56	IGR _{PF}	27.26
IGR	12.31							
2003	IR,1	45	RR,1	45	MD,1	77	PF,1	45
	IR,2	45	RR,2	77	MD,2	77	PF,2	45
	IR,3	77	RR,3	45	MD,3	45	PF,3	45
	IR,4	17	RR,4	77	MD,4	45	PF,4	77
	IR,5	45	RR,5	77	MD,5	45	PF,5	17
	IR,6	45	RR,6	17	MD,6	77	PF,6	45
	IGR _{IR}	48.9	IGR _{RR}	50.96	IGR _{MD}	50.4	IGR _{PF}	43.13
IGR	48.34							
Cambio	IR,1	40	RR,1	40	MD,1	72	PF,1	40
	IR,2	28	RR,2	72	MD,2	72	PF,2	28
	IR,3	60	RR,3	40	MD,3	40	PF,3	28
	IR,4	12	RR,4	72	MD,4	40	PF,4	60
	IR,5	40	RR,5	72	MD,5	40	PF,5	0
	IR,6	40	RR,6	12	MD,6	72	PF,6	0
	IGR _{IR}	36.1	IGR _{RR}	46.4	IGR _{MD}	45.8	IGR _{PF}	15.87
IGR	36.04							

Las actividades de manejo de desastres también presentaron un avance importante; el IGR_{MD} logró un cambio de 45.8 puntos. Los aspectos que presentaron el mayor cambio en el período fueron la organización y coordinación de operaciones de emergencia (MD1), la planificación de la respuesta en caso de emergencia y sistemas de alerta (MD2) y la planificación para la rehabilitación y reconstrucción (MD6) que pasaron de un nivel bajo a notable. Los demás indicadores tuvieron un cambio de 40, como resultado de pasar de bajo a apreciable en el nivel de desempeño.

Las actividades de identificación de riesgos, IGR_{IR}, tuvieron un avance menor comparativamente en relación con las dos políticas anteriores. En el aspecto de evaluación mapeo de amenazas (IR3) se tuvo un cambio de 60, como resultado de pasar de un nivel de desempeño incipiente a notable. Los indicadores de inventario sistemático de desastres y pérdidas (IR1), de información pública y participación comunitaria (IR5) y de capacitación y educación en gestión de riesgos (IR6) tuvieron

un cambio de 40, producto de un aumento de bajo a aceptable en el nivel de desempeño. Otros aspectos de la identificación del riesgo, como el monitoreo de amenazas y pronóstico (IR2) y la evaluación de vulnerabilidad y riesgo (IR4) tuvieron un cambio leve al pasar de un desempeño incipiente a apreciable y de un nivel bajo a uno incipiente respectivamente.

La política pública de la gestión de riesgos en que menos se ha avanzado en Costa Rica ha sido la que corresponde a la protección financiera y gobernabilidad, IGR_{IR}, donde se registró un avance importante en la implementación de redes y fondos de seguridad social de un nivel incipiente a notable. También se tuvo un cambio de 40 en la organización interinstitucional, multisectorial y descentralizada (PF1) dado que pasó de un nivel bajo a apreciable. En los indicadores de fondos de reservas para el fortalecimiento institucional (PF2) y de localización y movilización de recursos de presupuesto (PF3) también se presentaron leves cambios de un nivel incipiente a apreciable para el último año. Los demás indicadores no presentaron ningún cambio en el período.

3.6 BOLIVIA

3.6.1 Introducción y contexto

Bolivia comprende una área geográfica de un poco más de un millón de km² dividida entre zonas de alta montaña, valles entre montañas, tierras altas y planas (altiplano), zona tropical y la seca zona del Chaco. El país no tiene costas ni mar territorial.

Con una población total de alrededor de los 8.5 millones de personas (60% indígena), un 60% está concentrado en 16 de los 327 municipalidades del país y un 60% de esta población es urbana. Las municipalidades son agrupadas en 9 Departamentos y 112 provincias. El eje principal de desarrollo del país corre desde La Paz, pasando por Cochabamba y Santa Cruz. El Departamento de Tarija concentra la producción de gas natural, uno de los productos de mayor importancia en el país. La zona Amazónica y del Chaco son de baja densidad poblacional.

Después de un sostenido crecimiento durante una buena parte de los 90 el país ha sufrido un estancamiento de la economía desde 1997 relacionado esto con una desaceleración económica a nivel mundial y los problemas de inestabilidad política sufridas durante los últimos 3 años en particular. Entre 1999 y 2004, la economía creció a 1.9% anual. El desempleo urbano creció del 3.7% en 1997 a 8.7% en 2003. El país es el más pobre de América Latina con un per capita ingreso de solamente 800 dólares y se ubica en el lugar número 114 de los 177 países incluidos en el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas. El segmento más pobre de la población solamente recibe un 4% del ingreso total.

Políticamente el país ha vuelto a la inestabilidad-estable después de un periodo de elecciones democráticas en que cinco presidentes sucesivos completaron su turno después de la caída de la última dictadura militar en 1980. La caída en 2003 del Presidente electo por incidencia de las amplias protestas populares ha abierto un periodo de incertidumbre e inestabilidad que sigue hoy en día cuando el país se debate sobre la demanda para una Asamblea Constituyente, la autonomía regional, la ley y control nacional de los hidrocarburos y la participación popular en que lo “oligárquico” y lo “popular-indígena” salen como frentes de discusión y organización. El resultado hoy en día es la relativa inestabilidad del gobierno de turno de Carlos Meza y una reducción en los niveles de gobernabilidad.

Bolivia no se conoce por la ocurrencia de desastres de gran magnitud, con la excepción del impacto de los episodios del Niño en 1982 y 1997 (este ultimo se asoció con pérdidas directas de una magnitud de 530 millones de dólares). Más bien, durante ya bastante tiempo ha sufrido desastres frecuentes y recurrentes de mediano a pequeña magnitud asociados con las inundaciones, sequías, deslizamientos, hundimientos y sismos en particular. Este panorama podría cambiarse de manera importante con el impacto del cambio climático global.

De los más importantes eventos el Niño de 1997-98, el sismo de Aiquile en 1998, los deslizamientos de Llipi a principios de los 90s y Chima (2003) y las inundaciones repentinas de La Paz en 2002 son entre los más impactantes ocurridos durante los últimos 15 años. La mayoría

de las inundaciones ocurren en los departamentos bajos mientras la sequía es común en el Chaco y los departamentos de Potosí y Oruro.

A pesar de la relativa baja incidencia de desastres de magnitud en el país, los eventos del Niño, Aiquile y las inundaciones de La Paz todos entre 1997 y 2002 abrieron una ventana de oportunidad para importantes cambios en la política y legislación gubernamental en la material de la gestión del riesgo.

En lo que se refiere a la intervención y organización estatal para la gestión del riesgo, el país presenta un caso sumamente interesante por demostrar la forma en que esto está cruzado y mediatizado por la vulnerabilidad política y el juego de las fuerzas sociales distintas, especialmente lo militar y lo civil, lo central y lo regional y local. Muestra, de forma igual que en muchos otros países, la forma en que el avance y el retroceso son parte de la misma fórmula y que la gestión del riesgo está condicionada por las estructuras económicas, sociales y políticas, las limitaciones y oportunidades que un país presenta en determinados momentos. Bolivia como veremos es un caso de un país que por determinadas circunstancias logra una transición importante en la legalidad y organización en torno al problema pos 2000 pero que posteriormente sufre reveses, producto, entre otras cosas, de las contradicciones mismas internas del país y su evolución política.

3.6.2 Legislación y políticas

La legislación y la organización

En el año 2000, el Congreso Nacional aprueba la ley número 2140 que trata de la “Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias”. Esta nueva ley reemplaza la preexistente de Defensa Civil de 1983 y provee al país de una de las legislaciones más modernas y actualizadas en la región América Latina-Caribe. Fundamentada en los conceptos más avanzados aceptados internacionalmente en el tema, distingue claramente entre las distintas fases o momentos del riesgo, entre la respuesta a la emergencia o desastre y la reducción preventiva y mitigadora del mismo y entre los distintos tipos de organización e institución involucrados en su gestión.

La elaboración de la ley sucedió en el momento en que el Niño de 1997-8 y el sismo de Aiquile abrieron una ventana de oportunidad para el tema de la reducción, la cual fue impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a través de trabajo de consultoría en apoyo a las autoridades nacionales. Este impulso se fundamentó en la presencia de autoridades nacionales abiertas al cambio, incluyendo el Ministro de Defensa y el de Desarrollo Sostenible y Planificación y autoridades del PNUD con visión de la relación del problema de los riesgos con el problema del desarrollo, de medio ambiente y de la descentralización y la participación. Hubo en ese momento aceptación por parte del Ministro de Defensa, quien era economista con estudios del desarrollo, de que la reducción preventiva y prospectiva correspondía a los agentes del desarrollo, mientras la Defensa Civil o su sucesor debería encargarse de los preparativos y la respuesta, pero no el desarrollo.

El modelo organizacional impulsado era el de un “Sistema Nacional” similar a los modelos de Colombia y Nicaragua elaborados hacia finales de los años 80s y 90s respectivamente. Así, la nueva ley promueve una visión multisectorial, descentralizada e integral de la gestión, insistiendo en la obligatoriedad de incorporar la reducción del riesgo en la planificación sectorial y territorial y de introducir criterios sobre el tema en el Sistema Nacional de Inversiones Públicas. La descentralización y la participación ciudadana son facilitadas como nociones por la Ley de Participación de 1995 que da poderes amplios y control financiero a las municipalidades y las agrupaciones representativas de la población. La autoridad máxima en lo que refiere a políticas es el Consejo Nacional de Reducción de Riesgo y Respuesta a Desastres (CONARADE), encabezado por el Presidente de la República, con el Ministro de Defensa como secretario general y la participación de los Ministros de Desarrollo Sostenible y Planificación, Hacienda, Presidencia y Gobierno). La ley creó el Sistema Nacional de Reducción de Riesgo y Respuesta a Desastres y Emergencias, a la vez que subsistía el Sistema Nacional de Defensa Civil.

Posteriormente, en marzo de 2002, se aprueba una modificación a la ley de 2000. Esta modificación introduce cambios en las formas y organización del financiamiento del sistema (las cuales consideramos más adelante), y aumenta la presencia del Ministerio de Desarrollo Sostenible en su administración y en la coordinación del sistema como un todo, en lo que se refiere a aspectos de reducción del riesgo y su relación con la planificación del desarrollo. Así, a diferencia de la ley de 2000 que establece una coordinación única por parte de Defensa del CONARADE, la nueva adición establece que será el Ministro de Desarrollo Sostenible quien coordina las discusiones sobre temas que le compete. La membresía del CONARADE aumenta con la incorporación de Agricultura, Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios, Desarrollo Económico, Servicios Básicos y Obras Públicas, Vivienda y Salud y Seguridad Social.

La modificación de 2002 aumenta la presencia e importancia de Desarrollo Sostenible en la fórmula y además, con el decreto superior de 2002 (número 26739) que reglamenta el sistema, establece que Desarrollo Sostenible es la máxima autoridad en reducción de riesgo en el marco del desarrollo y que debería establecer dentro del Ministerio una Dirección de Reducción de Riesgo con unidades de análisis de riesgo, impacto económico y social y de información. Con el addendum a la ley de 2000, el Sistema y su organización se aproximaban, en papel, a lo que el nuevo concepto holístico e integral de la gestión invitaba.

Sin embargo, en marzo de 2003, en un país afectada por los primeros signos serios de la disensión social que conduciría a la caída del gobierno en octubre, una nueva Ley de Organización del Poder Ejecutivo (número 2446) incitó cambios importantes en los arreglos y jerarquías organizacionales, un debilitamiento del papel de Desarrollo Sostenible (que a la vez se debilitaba por cambio de Ministro y pérdida de funciones e interés en la planificación como tal) y una recuperación de la posición y mando de lo militar y Defensa Civil, como su brazo “civil”.

Con esta ley y sus reglamentos, la Secretaría de CONARADE pasa de nuevo a Defensa Civil exclusivamente y se crea un nuevo Viceministerio de Defensa Civil y Apoyo al Desarrollo Integral (que asume funciones de “contribuir al desarrollo integral del país, protección del ambiente y de la herencia cultural”) y se eliminan el SENAR y SENADECI cuyas funciones son absorbidos por el Viceministerio, junto con nuevas funciones en la reducción de riesgos a

ejercerse a través de una Dirección General de Prevención y Reconstrucción. Los preparativos y respuesta se encargan en su organización y gestión a una Dirección General de Atención de Emergencias y Auxilio. Se suprime el papel de Desarrollo Sostenible como codirector de CONARADE y se elimina la Dirección General de Reducción de Riesgo dictado en 2002 (por decreto 26911, enero 2003).

Para setiembre de 2004 el Decreto Supremo 27732 establece que el Viceministerio de Defensa Civil tiene entre otras funciones las de proponer políticas y reglamentos de gestión de riesgo al Viceministerio de Planificación y Ordenamiento Territorial para su incorporación en el Sistema Nacional de Planificación- SISPLAN- y al programa de inversión pública, y planificar y ejecutar acciones destinadas a la reducción del riesgo en coordinación con instancias sectoriales, territoriales, locales, privadas e internacionales, además de sus funciones “naturales” en el área de la respuesta y los preparativos.

La historia del tema en la región retoma su rumbo y lo militar asciende de nuevo en el área del desarrollo y la planificación, por causa, pareciera, de la necesidad de legitimación del gobierno con las FF.AA. en un momento de crisis político-constitucional. Este proceso es fortalecido por la ayuda al tema proporcionado por el Comando Sur de los EEUU, especialmente en el área de respuesta. Se introduce duplicación y ambigüedad en el sistema y roles a veces indiferenciables en lo que se refiere a la reducción preventiva.

Las políticas y la planificación

En lo que se refiere a políticas y planes, las leyes establecen la elaboración de planes sectoriales y territoriales que deben tomar en consideración la gestión del riesgo y que están ligados al Sistema Nacional de Planificación. Esta sería función del Ministerio de Desarrollo Sostenible en gran parte.

Hasta el momento no existe ningún plan sectorial o global que no sea en el tema de la respuesta, y solamente en el caso del Departamento y Municipio de La Paz existen esfuerzos avanzados en esa dirección debido a la creación de unidades de gestión de riesgo en sus territorios con el apoyo de Naciones Unidas, inspirados por los desastres sucedidos en esos territorios en 2002 y 2003. Las leyes también promueven la amplia consideración del riesgo en los planes nacionales de desarrollo y planes locales, incluyendo los planes de ordenamiento territorial y de uso del suelo, además de que los municipios deberían de apartar o asignar recursos para la reducción del riesgo. Gran parte de esto sigue siendo palabra y no hecho lo cual se explica entre otras cosas por la ambigüedad en las atribuciones de Defensa Civil y Desarrollo Sostenible, problemas de recursos y que el Ministerio de Desarrollo Sostenible ha perdido presencia en al área de la planificación para asumir un rol mas importante como ente regulador de tierras.

El fortalecimiento del componente de planes y políticas iba a ser objeto de financiamiento externo por parte del BID pero pareciera al momento de escribir este informe que este financiamiento esta en peligro de perderse.

3.6.3 Transversalización de la gestión del riesgo en lo sectorial y lo territorial

En el documento de país elaborado para la Conferencia Mundial de Reducción de Desastres celebrado en Kobe, en enero, 2005, se establece que la transversalización se ha logrado o está en proceso de lograrse a través de:

- La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza bajo la noción de incremento de la seguridad y protección de los pobres, con incidencia en lo sectorial y lo territorial.
- El Programa Nacional de Cuencas con aspectos de renovación y protección de recursos naturales.
- La incorporación de criterios de reducción de riesgo en el Sistema Nacional de Planificación y de Inversiones Publicas
- Los proyectos relacionados con el Cambio Climático Global.
- La educación con reformas curriculares y el proyecto GLOBE para cambio climático y la capacitación de profesores.
- Viceministerio de Servicios Básicos con la conformación del Comité Nacional de Agua y Saneamiento.
- El proyecto de Desarrollo Rural Integral en Áreas Deprimidas del Ministerio de Agricultura, financiado con fondos del Programa Mundial de Alimentos y con objetivo de reducir la vulnerabilidad alimentaria en caso de desastre y otras crisis, y asistir rápidamente en la respuesta.
- El Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y de Alerta Temprana.

3.6.4 Descentralización y la participación

La ley de 2000 establece importantes funciones y roles para los Departamentos y Municipios, las cuales están apoyados y revalidados por normas y procedimientos establecidos en la ley de Participación Popular de 1994, la ley de Municipalidades de 1998 y la ley del Ambiente de 1992.

La ley de 2002 establece la obligatoriedad de que cada Municipio y Departamento constituya unidades o facilidades para la gestión de riesgo, ligadas a la Secretaría de la Prefectura. Sin embargo, otra vez la ley señala lo debido pero la realidad es que muy pocos han asumido el desafío o la obligación, debido a prioridades mas acuciantes y falta de recursos, a pesar de que los municipios en Bolivia manejan cerca de 40% del presupuesto público nacional por la incidencia de la Ley de Participación en la transferencia de recursos.

Las dos excepciones notorias a esta situación son las del Municipio y Departamento de La Paz, comentados más adelante. Un nivel de consolidación importante se ha logrado en la municipalidad de La Paz donde el apoyo del Alcalde ha sido fundamental como “empresario del cambio”. Ya la reducción del riesgo se ha incorporado como aspecto del plan local de desarrollo; existen importantes esfuerzos de mapeo y análisis de amenaza, vulnerabilidad y riesgo; y en 2003 más de US\$ 20 millones de dólares se han dedicado a la prevención, principalmente en obras y con muy poco en medidas no estructurales-de gestión ambiental, por ejemplo. Estos fondos vienen principalmente del exterior, pero también hay fondos nacionales y locales presentes. Del apoyo esperado del BID en este año se planeaba que un 50 % de los 2.7 millones se dedicaran a consolidar esfuerzos en la municipalidad. En este sentido La Paz es otro ejemplo de buena práctica en ciudades grandes donde los casos de Bogotá, Medellín y Manizales en Colombia también se destacan. Esquemas menos desarrollados existen en Pando, Beni y Tarija, pero los Departamentos de Santa Cruz y Cochabamba, los más importantes después de La Paz, muestran muy poco avance.

Por otra parte, Defensa Civil ha impulsado el Programa de “Descentralización de las Gestión de Riesgos en las Prefecturas” con donaciones de Suecia, Gran Bretaña, y Holanda y con intermediación del Banco Mundial. Además de prioridades globales tales como la preparación de un plan nacional de gestión y mapas de riesgo nacionales, este programa pretende promover la creación de Unidades de Gestión en las 9 prefecturas, proveer asistencia técnica a estos y a los municipios, y promover la incorporación de la gestión de riesgos en los planes de desarrollo departamentales.

Más allá de estos casos donde lo nacional y lo local se interconectan, otros ejemplos de intervención local dependen en el apoyo externo de agencias gubernamentales e internacionales-GTZ (en la cuenca del río Grande en Santa Cruz con la creación de una mancomunidad de cinco municipios para gestionar el problema de las inundaciones; manejo y control de la cuenca del río San Pedro al norte del Potosí), COSUDE, CARE y otros. La sostenibilidad de estos proyectos es bajo debido a la falta de continuidad nacional del financiamiento.

El informe nacional de Bolivia presentado en Kobe en ocasión de la Conferencia Mundial en enero 2005 destacó como ejemplos de buena práctica en el país los esquemas de La Paz promovido por PNUD y los esquemas en Santa Cruz y Potosí promovidos por la GTZ. Esto es ilustrativo de que avances son sujetos a financiamiento externa pero con pocas opciones de sostenibilidad o replica en otras zonas.

3.6.5. Identificación de riesgos y manejo del conocimiento

Existe una falta enorme de trabajo en el área del análisis de amenazas, pero más aun en análisis de vulnerabilidad y riesgo. La existencia de algunos esfuerzos macro por parte del Servicio Geológico de Canadá y otras mapas construidas con metodologías aun no probadas contrasta con la casi inexistencia de análisis a gran escala de utilidad para fines de la planificación local.

La excepción otra vez esta constituida por los esfuerzos en La Paz desarrollados como parte del labor del nuevo Unidad de Gestión de Riesgo del municipio y otros procesos inspirados por

CARE en el área de los mapas de vulnerabilidad. En el caso del municipio ya se ha construido el primer mapa de riesgos que se utilizara en el plan de desarrollo local. Es producto de un proceso de consulta popular y participación llevado a cabo sobre un periodo de dos años y con más de 1000 reuniones comunitarias.

Por el lado de la educación y la capacitación, el país anda muy deficitario. Ha habido oferta tradicional de organizaciones como la OFDA, PAHO, El Comando Sur de los Estados Unidos, etc. en el área de los preparativos y respuesta pero en el área de la reducción y la planificación del desarrollo muy poco se ha hecho. En estos momentos la Universidad Simón Bolívar promueve un posgrado en el tema. La investigación no existe con las limitadas excepciones de estudiantes de doctorado incorporados en programas de estudio estimulados por organismos internacionales.

La ley de 2000 y sus adiciones de 2002 son ricas en ideas y nociones de instrumentos de reducción. Planificación del uso del suelo y territorial, la transversalización de la reducción en planes sectoriales, territoriales y globales, la introducción de consideraciones de riesgo en los sistemas públicos de inversiones, y planificación para cuencas son mecanismos insistidos en la ley pero que en la realidad no son instrumentados por múltiples razones económicas, sociales y políticos.

La experiencia reciente en La Paz es alentadora y podría servir como modelo para otras municipalidades urbanas del país en particular Santa Cruz y Cochabamba.

3.6.6 Financiamiento

En su informe a Kobe las autoridades del país expresan que el tema financiero es el que menos avance ha tenido y que existe un déficit importante de financiamiento regular y extraordinario para enfrentar el problema de la gestión integral.

Posterior al Niño de 1997-98 se creó la Unidad Técnica Operativa para el Apoyo y Fortalecimiento-UTOAF- un ente autónomo, ubicado en el ministerio de Defensa, para manejar fondos de reconstrucción post evento. La ley de 2000 reafirmó esta entidad pero también creó de forma paralela y algo contradictorio, el Fondo para la Reducción del Riesgo y la Reactivación Económica ligada al ministerio de la Presidencia y encargado de la canalización de fondos internacionales y nacionales para la reducción de riesgo y la reactivación económica en zonas de desastre.

Después, como parte de la serie de modificaciones y ajustes realizados entre 2000 y la fecha, la nueva ley modificadora de 2002 (numero 2335) creó el Fondo de Fideicomiso para la Reducción de Riesgos y la Atención de Desastres (FORADE) ligado a la Presidencia y para canalizar fondos internacionales a la reducción y respuesta, incentivar la prevención y mitigación y establecer pautas de evaluación del uso de recursos. Con esto, quedó eliminado la estructura creada en 2000 (Fondo para la Reducción y la Reactivación). Se estipulaba que el gobierno asignaría una suma equivalente a un 0.15% del presupuesto anual consolidado a este fondo, algo que nunca ha pasado hasta la fecha. A la vez el UTOAF se renombró “Sistema Nacional para la Reducción del Riesgo”-SENAR- y se transfirió al Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. SENAR

fue encargado de administrar los fondos de FORADE para la reducción, prevención, mitigación y reconstrucción. Los recursos disponibles para la respuesta se pasarían del fondo vía Hacienda a SINADECI y la Defensa Civil.

La suma de estos cambios, que liberaron a Defensa Civil de manejo financiero directo pueden verse como un mecanismo para poner lo financiero en manos civiles dado la reticencia o la imposibilidad por parte de muchas agencias internacionales de dar fondos a instituciones militares.

3.6.7 Avances y buenas prácticas: una síntesis

- La promulgación de la nueva ley de 2000 y las reformas de 2002 representaron la concreción de una visión y concepto de avanzada en lo que se refiere a la problemática de la gestión integral y la relación entre la reducción del riesgo y la planificación del desarrollo. Las modificaciones realizadas entre 2003 y 2004, el retorno al modelo de control por parte de la Defensa Civil y las difíciles condiciones económicas y políticas del país significan, sin embargo, otro retroceso y alejamiento de los sectores de desarrollo en la formula de cambio. Ilustra una vez mas que la gestión del riesgo esta supeditada en su avance a la existencia de condiciones estructurales adecuadas y que la legislación per se no garantiza el éxito. A pesar de esto el país ya ha sido introducido a una modalidad de concepto distinto que establece reto y parámetro para el futuro.
- Las experiencias integrales de gestión estimuladas por agencias internacionales o bilaterales tales como el PNUD, la GTZ, y el CARE dejan grandes lecciones y a pesar de su insostenibilidad a corto plazo ofrecen un modelo de acción y pensamiento que quedará al futuro.
- La creación con apoyo de PNUD y otros de las Unidades de Gestión de Riesgo en la Prefectura y Municipio de La Paz representa un avance importante y muestra que la gestión local con el municipio por medio es de los mas viables y exitosos cuando existe aval político firme y sostenido, competencia técnica y participación popular.

3.7 MÉXICO

3.7.1 Introducción y contexto

El vasto y complejo territorio mexicano, reúne una gran diversidad de amenazas que pueden provocar desastres. Entre aquellos fenómenos que históricamente ya han producido eventos de gran magnitud, con importantes niveles de daños y pérdidas, se encuentran principalmente los sismos, los huracanes y tormentas tropicales que cada año se generan tanto en el océano Pacífico como en el Atlántico, y aquellos asociados con extremos climáticos como las sequías o el intenso frío. Así, tan sólo en los últimos años, el país se ha visto afectado por eventos tales como los terremotos de 1985; los huracanes Gilberto en 1988; Gert en 1993; Paulina en 1997; los deslizamientos de la Sierra Norte de Puebla en 1999; los incendios forestales, las intensas lluvias y la sequía provocada por el fenómeno de El Niño 1997-98; los sismos de Colima en 1995 y Puebla en 1999; y otros más recientes como el sismo de Colima y los huracanes Erika e Ignacio durante el 2003, entre otros.

De los eventos anteriores, sin duda los terremotos de 1985 fueron los que marcan la pauta en la adopción de una política -o al menos intención- del gobierno mexicano, para atender el tema de los desastres. Seis meses después de ocurridos los sismos, se crea el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) y desde entonces se asume como órgano rector y exclusivo de los preparativos y atención de emergencias en todo el país. Cabe mencionar que el carácter “plenipotenciario” que asume el Sistema, se debe en buena medida a que aún cuando en el país existe un régimen federalista, con autonomía de estados y municipios, el sistema político continúa siendo sumamente centralista y con una institucionalidad bastante rígida. En México, los organismos no-gubernamentales tienen poca presencia e influencia, ya que es hasta hace pocos años que han comenzado a proliferar a lo largo y ancho de todo el país, pero aún sin constituirse como una forma de intervención local alternativa.

El esquema centralizado de gobierno, la rigidez institucional, la toma de decisiones sobre política social y económica, la fuerte debilidad que aún prevalece en los niveles locales y medios de gobierno y la ausencia o debilidad de formas organizativas alternas para la intervención, han sido factores decisivos en la conformación del perfil de la política en materia de riesgos y desastres en el país. Desde la creación del SINAPROC, ha prevalecido una visión conservadora acerca de las formas de intervención, basada fundamentalmente en preparativos y respuesta, sin que dicha visión haya podido ser permeada por los debates sobre el tema que se han dado en todo el mundo y, particularmente, en la región latinoamericana.

3.7.2 Arreglos institucionales

Hemos mencionado arriba que en México, el eje central de la política relacionada con la gestión de riesgo de desastre –o lo que pueda asociarse con ella–, lo constituye el SINAPROC. Se trata de una instancia gubernamental, dependiente de la Secretaría de Gobernación, y cuyo objetivo es coordinar las acciones y las instituciones relacionadas con la prevención y atención de desastres.

En 1988 se crea el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) como órgano técnico-científico del SINAPROC, con apoyo financiero del gobierno de Japón y mediante la firma de un convenio con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), mediante el cual se establecen y garantizan recursos técnicos y académicos de alto nivel para el desarrollo de acciones relacionadas con la prevención de desastres, principalmente en lo que se refiere al monitoreo de fenómenos peligrosos y al desarrollo y aplicación de tecnologías de carácter preventivo.

A lo largo de los años, el SINAPROC prácticamente no ha sufrido cambios en su estructura orgánica y ha podido avanzar en el proceso de descentralización mediante la creación de Sistemas Estatales y Unidades Municipales de Protección Civil en todo el país. Si bien, sobre todo a nivel de muchos municipios pueden notarse importantes carencias en cuanto a recursos profesionales, técnicos y económicos, podemos afirmar que el Sistema ha tendido a fortalecerse y a tener una mayor presencia pública, al menos durante la presente administración. Esto se refleja no sólo en una mayor coherencia organizativa, sino en la propia presencia de las instancias coordinadoras del Sistema en momentos de crisis por desastres; en mayor número de campañas de difusión de información a la población sobre fenómenos peligrosos; y a una mayor presencia en los medios de comunicación, particularmente también en fases de alertamiento o de crisis por desastres.

Cabe mencionar, sin embargo, que al igual que en su estructura y forma de operación, el Sistema también ha tendido a fortalecer su posición conservadora en torno al riesgo y los desastres. La noción predominante de “protección civil”, a lo sumo admite una visión de prevención de desastres orientada a la aplicación de soluciones técnicas y convencionales como los sistemas de alerta temprana, la construcción de bordas y reforzamiento de obras de contención, etc. Este dato es importante en el sentido de aclarar que lo que aquí se analiza y los avances que se reportan, no tienen que ver con la noción amplia de gestión del riesgo que se maneja actualmente, ya que esta no existe en el país, sino que dichos avances se analizan a la luz de la idea del propio Sistema mexicano.

3.7.3 Logros, avances y retrocesos de la gestión del riesgo

Legislación y formulación de políticas integrales en el marco del desarrollo y la planificación

La capacidad de legislar y formular políticas nacionales integrales en cuanto a aspectos particulares de la problemática del riesgo y desastre ha sido muy débil, en particular en lo relacionado con el tema del desarrollo. Sin embargo, las carencias en este aspecto no se relacionan con una debilidad institucional per se, sino con una noción sumamente limitada acerca de la problemática del riesgo y el desastre que de alguna manera la auto-limita. Es decir, no se puede legislar o formular políticas integrales o transversales sobre aspectos que no se consideran como un problema nacional. En consecuencia, la legislación existente sobre el tema también se encuentra encasillada entre dichos límites, siendo hasta cierto punto coherente.

Actualmente, los instrumentos legislativos más importantes en la materia son:

- La Ley General de Protección Civil, de carácter nacional, y aprobada en el 2000; y las Leyes Estatales que han sido aprobadas en cada una de las entidades federativas. Estos instrumentos son de carácter normativo y se sustentan en la noción de preparativos y respuesta, así como en la coordinación interinstitucional para tales fines. Por tanto, no hay elemento alguno que permita avanzar en la gestión del riesgo vista en forma más imaginativa y amplia y como parte del espectro del tema del desarrollo.
- Los Reglamentos de Construcción y normas técnicas complementarias de entidades federativas que se encuentran en zonas sísmicas. Sin embargo, cabe mencionar que las autoridades del propio sistema reconocen que la falta de rigor en la aplicación de la normatividad de la construcción es uno de los principales motivos de la vulnerabilidad de los inmuebles, ya que existen muchos reglamentos de construcción obsoletos con antigüedad de hasta 27 años.

Vinculación de la política entre sectores y territorios

La vinculación de la política entre los sectores y los territorios, se da principalmente a través de los órganos descentralizados del SINAPROC (Sistemas Estatales y Unidades Municipales). Aún cuando en teoría participan en el Sistema todas las instancias del sector público en los diferentes niveles de gobierno, cada entidad reduce sus acciones al campo de la protección civil (elaboración de planes de emergencia, campañas de divulgación, realización de simulacros, etc.).

En términos de continuidad de la política a los más altos niveles, existe a nivel Federal un Comité Interinstitucional que involucra al conjunto de instituciones que participan en el SINAPROC (principalmente ministerios) y el cual se reúne con cierta regularidad para analizar los avances de cada una de las instituciones en materia de protección civil o para coordinar acciones durante temporadas en las que pueden presentarse eventos de distinta magnitud, como en el caso de la temporada de lluvias. Este Comité es convocado y coordinado por la Coordinación General de Protección Civil, como cabeza del SINAPROC, y en cuanto a sus tareas, encontramos que las instancias participantes también se basan en acciones de preparativos y repuestas frente a desastres, pero sin pasar por acciones que busquen modificar de raíz los factores constitutivos del riesgo, aún cuando muchas de estas instituciones son las encargadas de conducir y ejecutar la política social o de desarrollo del país.

Participación descentralizada de los gobiernos locales y la población

La descentralización del SINAPROC opera a través de la existencia de los Sistemas Estatales y las Unidades Municipales de Protección Civil. En los años recientes, tanto el Sistema a nivel Federal, como los Sistemas Estatales, han ido tomando fuerza y accediendo a cierto grado de consolidación, aún cuando no en todas las entidades federativas el fortalecimiento haya sido homogéneo. No ha sucedido lo mismo con las Unidades Municipales, donde las disparidades entre el nivel de fortalecimiento son más marcadas. La mayoría de los municipios del país, no cuentan con recursos económicos ni profesionales para mantener una unidad de protección civil eficiente. Por tanto, continúan dependiendo en gran medida de las decisiones y recursos estatales o federales.

En cuanto a la relación entre las instancias de protección civil, ya sean estatales o municipales, y las comunidades o la población, el contacto no es significativo y la mayoría de las veces se reduce a la participación de la población en simulacros de evaluación, etc. Tampoco se conocen experiencias donde haya existido una participación más estrecha con la población en la toma de decisiones o en la implementación de mecanismos de reducción del riesgo. Esto, puede estar relacionado con la poca tradición que existe en México de involucrar a la población en la toma de decisiones o en el diseño de políticas de corte social, debido a un esquema de gobierno altamente centralizado, a la fuerte debilidad que aún prevalece en los niveles locales y medios de gobierno y a la poca presencia de organismos no gubernamentales capaces de proponer formas de intervención alternativas y fomentar la autonomía para la toma de decisiones en los niveles locales. El contacto entre los organismos gubernamentales de protección civil y el sector privado, en materia de prevención, respuesta y rehabilitación, no ha sido muy prolijo. Se reduce a relaciones básicas de control y revisión de sistemas en instalaciones de alto riesgo y en el acatamiento de normas para el trasiego de sustancias peligrosas.

Finalmente, en el terreno operativo, sí existe un contacto estrecho de los organismos de protección civil con grupos voluntarios y se cuenta con una Red Nacional de Brigadistas Comunitarios.

Generación y manejo de información sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgo y su incorporación en el proceso de planificación.

Una de las principales funciones del CENAPRED ha sido la generación de información sobre amenazas, así como el desarrollo de sistemas de alerta temprana y otros mecanismos de difusión del riesgo entre las comunidades. Este es, sin duda, el área en la que más ha avanzado la institución desde su creación. Las principales actividades que se han realizado son las siguientes:

- El Atlas Nacional de Riesgos (ANR) que se encuentra en proceso de elaboración y el cual se visualiza como un sistema integral de información ágil y dinámico que permitirá construir mapas con diferentes niveles de resolución sobre amenazas, vulnerabilidad y riesgo. Tendrá un alcance nacional, regional, estatal y municipal y estará compuesto por 7 subsistemas: información geográfica; bases de datos; simulación de peligros; evaluación de la vulnerabilidad física; evaluación del riesgo; modelación de pérdidas por desastres; y, redes de monitoreo y alertamiento.
- Integración de la Red Sísmica Mexicana, que opera el CENAPRED conjuntamente con los Institutos de Ingeniería y Geofísica de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y la cual consistió en el reforzamiento y la modernización de los sistemas de observación sísmica con los que se contaba en el país, abarcando la placa de Cocos en su subducción bajo la placa Continental en los estados de Guerrero y Oaxaca.
- Instrumentación de estructuras sujetas a movimientos sísmicos, así como la realización de investigaciones sobre sismo-resistencia de estructuras, que contribuye al mejoramiento de diseños y edificaciones, aportando información para su reglamentación.

- La puesta en marcha del Sistema de Alerta Temprana para Ciclones Tropicales (SIAT-CT), especialmente para los 738 municipios más vulnerables a dichos fenómenos, incluyendo algunos municipios que no son costeros, pero que pueden verse afectados por la presencia de estos fenómenos.
- Sistema de monitoreo de volcanes activos en México, dentro del cual destaca el sistema que monitorea el volcán Popocatepetl en forma permanente y actualmente se trabaja en la actualización del mapa de peligros que incluye los efectos de la actividad del volcán de 1994 a 2001. El sistema de monitoreo volcánico incluye también la observación de los volcanes Citlaltépetl, De Fuego y Tacaná.

Cabe destacar que la existencia de este sistema de monitoreo, ha permitido en ocasiones anteriores, tomar medidas de evacuación preventiva de las poblaciones frente al riesgo de erupciones fuertes tanto del volcán Popocatepetl como en el volcán de Fuego en Colima; y que si bien no han sucedido tales erupciones, el sistema ha mostrado ser relativamente eficiente. No obstante, llama la atención que aún cuando el sistema de monitoreo volcánico lleva más de 10 años funcionando, hasta el momento no se haya realizado ninguna acción encaminada a la reducción de la vulnerabilidad de los elementos expuestos. Es decir, no se han realizado acciones de reducción del riesgo de las comunidades más cercanas a los volcanes, siendo esto uno de los ejemplos más palpables de la gestión conservadora del riesgo que permea al Sistema y que va en contra de la noción ya ampliamente aceptada a nivel internacional de que un sistema de alerta debe ubicarse dentro de un planteamiento mas integral de la gestión del riesgo de tal manera que la acción coyuntural de alerta se acompañe de una visión y acción en el campo de la reducción de la vulnerabilidad y el riesgo.

- Evaluación del impacto socioeconómico de los desastres, realizada con base en la metodología de la CEPAL sobre estimación de daños y pérdidas únicamente de grandes eventos. Actualmente se cuenta con estimaciones que van de 1980 al 2000.
- En otros sectores, se desarrollan acciones en el área de preparativos y respuesta; por ejemplo, en el caso del sector educativo, a través de la realización de simulacros de evacuación en caso de sismos. En el sector salud, estas acciones se relacionan con controles epidemiológicos en situaciones de desastre; y, en el sector de Desarrollo Social, se enfocan hacia programas de reconstrucción de vivienda en caso de desastre. Sin embargo, en ningún sector se llevan acciones relacionadas con el tema del desarrollo que permitan hablar de una política integral de gestión de riesgos.

Conciencia, manejo del conocimiento y la educación

La difusión y la toma de conciencia pública se basan en campañas de divulgación, particularmente sobre alertamiento en temporada de huracanes y tormentas tropicales, y las cuales se transmiten cada año a través de los principales medios de comunicación.

En cuanto a oferta educativa, destacan los siguientes programas:

- Diplomado en Dirección de Programas de Protección Civil, impartido por el CENAPRED y el cual tiene el objetivo de capacitar en materia de planeación, formulación y ejecución de programas de protección civil.
- Cursos en el área de capacitación técnica. Seguridad sísmica de las construcciones, evaluación y reparación de estructuras dañadas por sismo.
- Cursos en el área de capacitación en protección civil: administración de refugios temporales, análisis de riesgos y recursos para inmuebles. básico SINAPROC, acciones personales en caso de desastre, introducción al estudio de los desastres, formación de instructores en desastres y especialistas en desastres.
- Cursos en el área de capacitación del Plan de Emergencia Radiológica Externo (PERE): programas de capacitación dirigidos a las fuerzas de tarea que participarían en la respuesta frente a una eventual emergencia por la operación de la Central Nucleoeléctrica de Laguna Verde. Incluye cursos para formación de instructores, de evaluadores, y de preparación a los ejercicios integrados, entre otros.

Se tiene información de que otras instituciones públicas y privadas imparten cursos y diplomados en el área de protección civil, tales como la Universidad Iberoamericana, la Universidad Autónoma del Estado de México, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Salud, entre otras.

3.7.4 Aspectos financieros y apoyo sostenible a la gestión

Las actividades relacionadas con la reducción del riesgo, tradicionalmente habían sido financiadas mediante el presupuesto ordinario de las distintas instancias gubernamentales involucradas y sin que existiera una partida específica para ello.

A partir de 1996 se crea el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), cuyos recursos eran sumamente variables e inciertos, debido a que se obtenían únicamente del Presupuesto Federal. Durante sus primeros años, el FONDEN operó con serios problemas de capitalización que hicieron que los recursos asignados no cubrieran ni la mitad de las necesidades en cada año (por ejemplo, en 1998 el presupuesto del Fondo fue de cerca de 227 millones de dólares, mientras que sus gastos superaron los 500 millones). Es hasta 2001 cuando el Fondo incrementa sustancialmente sus recursos, mediante un préstamo otorgado por el Banco Mundial por un monto de 404 millones de dólares a ejecutarse en un periodo de 4 años, y los cuales sirven como recursos complementarios a los otorgados por la Federación para dicho Fondo. En cuanto a los recursos federales, estos son determinados cada año por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien los incorpora en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el programa correspondiente del Ramo 23, Provisiones Salariales y Económicas. El monto de los recursos que se propone en el proyecto de PEF se determina tomando en consideración el saldo disponible en el Fideicomiso FONDEN, producto de ejercicios fiscales anteriores; las recomendaciones que para tal efecto haga la Comisión Nacional del Agua, y la Secretaría de Gobernación a través del

CENAPRED, con base en los pronósticos esperados para el ejercicio fiscal que se presupuesta; la evaluación de la suficiencia de los montos presupuestales asignados al FONDEN en ejercicios anteriores, y las disponibilidades presupuestarias para el ejercicio que se presupuesta derivadas de la situación de las finanzas públicas.

En sentido estricto, el FONDEN es un mecanismo financiero que tiene como objetivo atender los efectos de los desastres cuya magnitud supere la capacidad financiera de respuesta de las dependencias y entidades paraestatales, así como de las entidades federativas. Se entiende como un instrumento complementario respecto a las acciones que deben implementar y llevar a cabo las dependencias y las entidades paraestatales, así como las entidades federativas para la atención de desastres, en cumplimiento a lo establecido en la Ley General de Protección Civil.

Sin duda el FONDEN representa un salto importante como mecanismo de previsión frente a eventuales desembolsos que el gobierno debía hacer por desastres ocurridos, ya que anteriormente la respuesta del Gobierno Federal ante situaciones de desastre consistía en la reorientación del gasto para solventar los daños sufridos. Esto provocaba que los programas de las dependencias y entidades públicas a las cuales correspondía la atención inmediata del desastre sufrieran importantes alteraciones. Mediante la creación del FONDEN en 1996, el Gobierno Federal ha fortalecido su capacidad para atender los efectos de un desastre, dándole mayor orden al ejercicio presupuestario.

El Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)

Como complemento a los Fondos para el financiamiento frente a eventuales desastres, en junio de 2003 se crea el FOPREDEN.

Su objetivo es proporcionar recursos tanto a las dependencias y entidades de la administración pública federal como a las entidades federativas, destinados a la realización de acciones y mecanismos tendientes a reducir riesgos, así como evitar o disminuir los efectos del impacto destructivo de los fenómenos naturales. Este Fondo otorga financiamiento en tres áreas básicas:

Identificación de riesgos: mejorar el conocimiento sobre amenazas y riesgos; diagnosticar grado de exposición a amenazas y vulnerabilidad; integrar atlas de riesgos; establecer infraestructura para bases de datos y sistemas de información o medición y monitoreo de fenómenos y sus consecuencias; estudiar el impacto económico de los desastres.

Mitigación o reducción del riesgo: sistemas de alerta temprana; infraestructura para reducción de vulnerabilidad; reubicación de poblaciones de alto riesgo; investigación aplicada para el desarrollo y aplicación de tecnologías para la reducción del riesgo; desarrollo de normas; sistemas e infraestructura para mejorar la respuesta ante desastres; fortalecimiento y apoyo a centros regionales para la prevención de desastres.

Fomento de la cultura de la prevención y la auto-protección: producción y difusión de materiales sobre fenómenos y su impacto, y difusión de conductas preventivas; desarrollo de nuevas tecnologías para la capacitación y la divulgación; realización de talleres comunitarios; campañas

de comunicación social; campañas para la profesionalización y certificación de responsables en protección civil; creación de centros de capacitación teórico-prácticos especializados en prevención de desastres y protección civil.

En cuanto al monto de recursos, el FOPREDEN aporta el 70% del costo del proyecto, cuando éste es presentado por una entidad federativa y 50% cuando el proyecto es presentado por una entidad o dependencia federal. Se trata de fondos no reembolsables y solo puede ser presentado un proyecto por entidad o dependencia cada año. Durante 2004 se aprobaron 17 proyectos de distintas entidades federativas, y para el 2005 se tienen en evaluación 20 proyectos más. Sobre los resultados de los proyectos ejecutados o en ejecución, no se pudo obtener información, por lo que no puede emitirse opinión alguna sobre el contenido de los proyectos, sus resultados o impacto.

3.7.5 Cambios en el Índice de Gestión de Riesgos (BID-IDEA)

Para observar los cambios de los niveles de desempeño de los indicadores que componen los aspectos de las cuatro políticas relacionadas con la gestión de riesgos, entre el primer y el último periodo (1985-2003), se presenta la tabla 11.

Tabla 11. Diferencias entre el primer y el último periodo de los subindicadores del IGR

Valores funciones de desempeño de los subindicadores								
1985	IR,1	5	RR,1	5	MD,1	5	PF,1	5
	IR,2	45	RR,2	5	MD,2	5	PF,2	5
	IR,3	17	RR,3	5	MD,3	5	PF,3	5
	IR,4	5	RR,4	5	MD,4	5	PF,4	5
	IR,5	5	RR,5	5	MD,5	5	PF,5	5
	IR,6	5	RR,6	5	MD,6	5	PF,6	5
	IGR _{IR}	36.8	IGR _{RR}	4.6	IGR _{MD}	4.6	IGR _{PF}	4.56
	IGR	12.62						
2003	IR,1	17	RR,1	5	MD,1	45	PF,1	17
	IR,2	77	RR,2	17	MD,2	45	PF,2	45
	IR,3	45	RR,3	17	MD,3	45	PF,3	5
	IR,4	17	RR,4	5	MD,4	45	PF,4	17
	IR,5	17	RR,5	45	MD,5	17	PF,5	17
	IR,6	5	RR,6	45	MD,6	17	PF,6	17
	IGR _{IR}	53.7	IGR _{RR}	40	IGR _{MD}	43	IGR _{PF}	39.1
	IGR	44.02						
Cambio	IR,1	12	RR,1	0	MD,1	40	PF,1	12
	IR,2	32	RR,2	12	MD,2	40	PF,2	40
	IR,3	28	RR,3	12	MD,3	40	PF,3	0
	IR,4	12	RR,4	0	MD,4	40	PF,4	12
	IR,5	12	RR,5	40	MD,5	12	PF,5	12
	IR,6	0	RR,6	40	MD,6	12	PF,6	12
	IGR _{IR}	16.9	IGR _{RR}	36	IGR _{MD}	38	IGR _{PF}	34.5
	IGR	31.40						

Del informe de aplicación del sistema de indicadores entre 1980 y 2003, en el caso de México se concluye que en el periodo entre 1985 y 2003, el mayor avance de la gestión de riesgos lo registraron las actividades de manejo de desastres. La organización y coordinación de operaciones de emergencia (MD1), la planificación de la respuesta en caso de emergencia y sistemas de alerta (MD3), la dotación de equipos, herramientas e infraestructura (MD3), y la simulación, actualización y prueba de la respuesta interinstitucional (MD4) fueron los aspectos más significativos, dado que se pasó de un desempeño bajo en 1985 a un desempeño apreciable en 2003, lo que significó un cambio de 40 en el IGR_{MD} . También hubo un leve aumento de desempeño, de bajo a incipiente, en aspectos de preparación y capacitación de la comunidad (MD5) y la planificación para la rehabilitación y reconstrucción (MD6).

Las actividades de reducción de riesgos, IGR_{RR} , también presentaron un avance importante. En los aspectos de actualización y control de la aplicación de normas y códigos de construcción (RR5) y refuerzo e intervención de la vulnerabilidad de bienes públicos y privados (RR6) se tuvo un cambio de 40, como resultado de pasar de un nivel de desempeño incipiente a apreciable. Los indicadores de intervención de cuencas hidrográficas y protección ambiental (RR2) y de implementación de técnicas de protección y control de fenómenos peligrosos (RR3) tuvieron un cambio de 12, producto de un aumento de bajo a incipiente en el nivel de desempeño. Los aspectos de la integración del riesgo en la definición de usos del suelo y la planificación urbana (RR1) y el mejoramiento de vivienda y reubicación de asentamientos de áreas propensas (RR4) no registraron cambio alguno entre 1985 a 2003.

La política pública de protección financiera y gobernabilidad tuvo un avance levemente menor a la política de reducción de riesgos. Aquí los fondos de reservas para el fortalecimiento institucional (PF2) fue el aspecto más significativo, dado que se pasó de un desempeño bajo en 1985 a un desempeño apreciable en 2003, lo que significó un cambio de 40 en el IGR_{PF} . También hubo un aumento de desempeño en aspectos de organización interinstitucional, multisectorial y descentralizada (FP1), la implementación de redes y fondos de seguridad social (PF4), cobertura de seguros y estrategias de transferencia de pérdidas de activos públicos (PF5) y la cobertura de seguros y reaseguros de vivienda y del sector privado (PF6), en las que el nivel de desempeño pasó de bajo a incipiente a finales del período. En localización y movilización de recursos de presupuesto (PF3) no se presentó ningún cambio para el mismo periodo.

La política pública de la gestión de riesgos en que menos se ha avanzado es la de identificación de riesgos, aunque el IGR_{IR} logró un cambio de 16.9 puntos. El aspecto que presentó el mayor cambio en el período fue el indicador de monitoreo de amenazas y pronóstico (IR2) que pasó de un nivel apreciable a un nivel notable. También el indicador de evaluación y mapeo de amenazas (IR3) tuvo un cambio de 28 como resultado de pasar de incipiente a apreciable en el nivel de desempeño. En los aspectos de inventario sistemático de desastres y pérdidas (IR1), evaluación de vulnerabilidad y riesgo (IR4) y de información pública y participación comunitaria (IR5) se registró una leve mejora, pero la capacitación y educación en gestión de riesgos no presentó ningún avance en el período.

3.7.6 Conclusiones sobre los avances logrados y los retos para el futuro.

En México, si bien en los últimos años se ha incrementado el interés por los desastres y sus efectos sobre la población, las soluciones a dicha problemática han sido muy cortas de imaginación y se reducen a temas de preparativos y respuesta. México ha sido, muy probablemente, el único país de América Latina que se ha resistido a encarar el debate acerca de las causas de los desastres y los factores que contribuyen a la construcción del riesgo y se ha mantenido muy lejos de asumir el término “gestión de riesgo de desastres” como una noción integral que asocia el tema del riesgo y los desastres con la problemática del desarrollo. Así, la idea de “protección” frente a eventos impredecibles e inevitables, ha prevalecido tanto en la teoría, como en la práctica; y frente a ideas conservadoras, se han aplicado esquemas de intervención también conservadores que se ubican en la esfera de las soluciones tecnológicas, las regulaciones normativas o las acciones de carácter operativo cuando el desastre se produjo.

En cuanto a los avances más significativos que podemos mencionar en los últimos años, se encuentran los siguientes:

- El primero se refiere a la generación de conocimiento sobre amenazas y el desarrollo de tecnologías de prevención como materiales sismo-resistentes. Hoy las tareas realizadas por el CENAPRED en materia de investigación y monitoreo de fenómenos peligrosos, alcanzan reconocimiento internacional; aunque sin duda, lo que permite este aporte es la vinculación que desde el inicio establece el CENAPRED con la UNAM y la posibilidad de contar con especialistas de talla internacional.
- El segundo avance significativo es, definitivamente, la creación del FONDEN y el FOPREDEN, que aún cuando ambos fondos siguen dependiendo de fuentes externas (préstamos) y operando con ineficiencia sobre todo en la asignación de los recursos, han representado un salvavidas financiero para la federación, así como para los estados y municipios que no cuentan con recursos propios o capacidad de reasignación presupuestal en casos de desastres. Esta política de financiamiento, a través de Fondos de emergencia, asume gran importancia en un país como México, en el cual se sigue interviniendo únicamente en situaciones post-desastre y no se vislumbra en el corto plazo un cambio de visión que busque reducir las condiciones de riesgo y, con ello, los daños y pérdidas causadas por los mismos.

4. AVANCES, LOGROS, PROBLEMAS Y RETROCESOS EN LA INSTITUCIONALIDAD, ESTRATEGIAS E IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO: UN ANÁLISIS GLOBAL

4.1 Introducción

El presente análisis se fundamenta en la consideración de una serie de casos de estudio realizados en este proyecto en la región de América Latina y El Caribe. Estos estudios se realizaron con base en visitas viajes cortas, la lectura de documentación secundaria y un análisis del contexto en cuatro países (El Salvador, Jamaica, Colombia y Chile), seleccionado uno de cada subregión del área (Meso-América, Caribe, Andino y Cono Sur) delimitado para propósitos de la ejecución de acciones por parte del BID. Por otra parte, se sometieron otros tres países a un análisis menos exhaustivo con base esencialmente en información secundaria y conocimiento de causa por parte de los investigadores del proyecto –Costa Rica, México y Bolivia. También, en el análisis final se han considerado otros países para los cuales existía información accesible y disponible a los autores, y que sirven para mejor articular y extender el análisis. En adición al criterio de representatividad subregional, la selección de los países tomó en cuenta otros criterios de importancia para fines de análisis del tipo nacional y regional propuesto. En particular, algunos de los distintos tipos de estructura organizacional existentes para la promoción de la gestión, los cuales se detallan en el capítulo dos.

Los análisis realizados para cada uno de los países visitados y los analizados con base en información secundaria se presentaron en el capítulo anterior. La lectura previa de estos estudios facilita de manera importante la problemática regional y es de hecho un prerrequisito para la comprensión cabal del presente capítulo. En este sentido en este capítulo comparado no se pretende entrar en los detalles de los aspectos y esquemas analizados en los estudios de caso, sino más bien construir un argumento indicativo, buscando realizar el análisis más allá de los datos y hechos mismos para llegar a un acercamiento de una explicación de lo que se ha encontrado. Los detalles de cada caso pueden, en consecuencia, encontrarse al leer detenidamente cada caso de estudio. La profundidad del análisis presentado en estos casos está, no obstante, en función del tiempo disponible para el estudio global. En este capítulo más que hacer una descripción secuenciada de lo encontrado, se intentan presentar interpretaciones y causalidades, aun cuando sea en forma hipotética. Por supuesto con un estudio que abarcó sólo cuatro países con visitas de campo y trató de tres más a nivel de indagación secundaria, no es posible en el corto tiempo de la investigación evaluar todos los aspectos en detalle.

Finalmente, es importante advertir las diferencias internas en el nivel de análisis logrado y los énfasis puestos. Esto resulta por razones obvias al considerar el problema bajo análisis teniendo en cuenta los diversos desarrollos de la temática en cada país. Así, por ejemplo, en el caso de Colombia, que tiene, sin lugar a dudas, la historia más larga de estar promoviendo un paradigma distinto al de la sola respuesta a las emergencias, más la suma de avances y problemas experimentados en su evolución durante 15 años, con sus vaivenes particulares, la preocupación particular de muchos en dicho país es por la organización y funcionamiento del Sistema en sí, incluyendo la forma “anómala” en que se organiza la reconstrucción post-desastre. Por esto, se ha concentrado mucho más en el Sistema como tal que en los componentes y facetas del mismo.

Además, en este mismo caso, como se verá en el siguiente capítulo, el nivel de desarrollo de los aspectos económicos y financieros de la gestión y su sostenibilidad son mucho más desarrollados a nivel de experiencia y debate, que en otros países. Por esa razón el caso de Colombia también contiene un análisis considerablemente más extenso que en otros casos considerados. Esto es deliberado por las lecciones que se pueden derivar, pero también porque se reconoce que no se puede inventar lo que no existe y la realidad muestra que en muchos países, incluidos algunos de los estudiados de cerca aquí, tienen muy poca avance en ese tema.

4.1.1 Consideraciones y problemas analíticos con referencia a lo “comparativo”

Al proponerse la realización de un análisis comparativo entre países de la región se enfrenta desde el principio el problema de la comparabilidad posible entre naciones diversas, con sus propias especificidades estructurales, sociales, económicas y políticas y sus propias demandas, necesidades, prioridades y opciones de resolución con referencia a un conjunto de problemas que exigen solución. Por otra parte, aun cuando de alguna manera el problema y el paradigma de interpretación, acción, e intervención en lo que se refiere al riesgo y los desastres tiende a homogenizarse en la región en lo que se refiere al entendimiento de sus componentes y la necesidad de intervenciones más integrales y comprensivas donde la reducción del riesgo asume una posición complementaria de creciente importancia en los objetivos explícitos, al analizar cada país se encuentra naturalmente un conjunto diferenciado de formas de organizarse para la promoción y acción, además de tiempos muy distintos en cuanto a cambios y modernizaciones que se han dado en cada país, lo cual impone un problema para el análisis de avances y también para las comparaciones entre ellos.

Así, por ejemplo, mientras que la estructura existente en Colombia tiene ya más de 15 años de funcionamiento ininterrumpido, en Chile 30, y en Jamaica 12, en El Salvador apenas tiene 3 años de haberse conformado en su presente condición bicéfala, aun cuando el componente de respuesta y preparativos tiene una larga historia con la misma legislación y estructura. En Costa Rica el cambio de Ley mas reciente data de 2000 y en países como Bolivia y Nicaragua los cambios fundamentales datan de 1999-2000. Pero aún en los casos de Colombia, Jamaica y Chile quienes cuentan con la misma legislación y estructura desde hace una década o más, con cambios sucesivos de liderazgo, el contenido interno, interpretación paradigmática, funcionamiento y eficiencia particular de ellos ha ido cambiando por diversas razones, algunas de las cuales no tienen nada que ver con el problema de riesgo y desastre como tal. En este sentido no es necesariamente la ley como tal lo que determina los avances o no, sino la forma de interpretación y la aplicación dada. Por lo tanto, es siempre difícil identificar lo que es sostenible o no aún con normatividad y legislación concreta y establecida.

En estas circunstancias es claro que la noción de “comparativo” y su aplicación en un estudio de esta naturaleza se perfila como algo complicado. Más aun, la noción de transferencia de experiencias y la relevancia general para los países de modelos, estrategias particulares y hasta instrumentos de la gestión. En fin, cada país es una realidad independiente con sus propias estructuras y reglas de juego, a pesar de la posibilidad muchas veces de identificar similitudes, tendencias en común, etc. Lo que esto significa es que nuestro análisis tenderá de ser más bien “comparado” que comparativo en sentido estricto. “Comparado” en el sentido de buscar sacar

lecciones y conclusiones sobre distintos aspectos o parámetros en común en países con importantes diferencias y distinciones internas, sin con esto insinuar comparabilidad absoluta o relativa. Es por esta razón, los ejes de análisis escogidos y que se aplican grosso modo en los casos de estudio y en el presente capítulo, se fundamentan en una serie de criterios o parámetros que se consideran, de forma general, importantes de lograr si lo que se busca es hablar de avance y sostenibilidad. Ese logro puede realizarse en países distintos con formas y estructuras distintas, y en la medida de su eficacia en términos comparados o comparativos será el proceso y el logro mismo, no el método particular para hacerlo, que pueda gozar de una especificidad que impida cualquier consideración de su aplicabilidad general.

4.1.2 Consideraciones en torno al concepto y análisis de “Avance”

La opción de emitir criterio y evaluación sobre un tema como el “avance” en la institucionalización y la gestión, requiere de alguna claridad sobre qué se mide en comparación con qué y en qué período de tiempo. A la vez, como hemos insistido, más adelante en este y otros capítulos, avances deben ser vistos también a la luz de estancamientos, retrocesos y atrasos. La opción de analizar avances descansa en uno de dos aspectos. O, se toma como base de análisis y discusión los productos concretos de la gestión, o sea aquello que realmente sirve para reducir riesgo y para mejorar la respuesta y reconstrucción. O, por otra parte, se toman los procesos que implican consolidación, sostenibilidad y estímulo a la acción como medida del avance, utilizando los productos como ejemplos de buenas prácticas aplicadas, pero no como indicadores absolutos de avance o retroceso.

Aquí es importante notar que el paradigma de la gestión del riesgo que contempla tanto la respuesta a los desastres como la reducción del riesgo, es muy reciente en su instalación en los países, con un máximo de 15 años de existencia institucional y un mínimo en algunos países de dos o tres. Así, juzgar por el lado de los productos sería engañoso porque en muchos países el tiempo no ha sido suficiente para lograr mayores resultados y cambios concretos en las condiciones de riesgo. Por esta razón, se es de la opinión que el análisis de “avance” debe ir más bien por el lado de procesos utilizando la ejemplificación de instrumentos y productos concretos para afirmar o no la pertinencia del proceso. En consecuencia, al referirse a los ejes analíticos o parámetros, es más útil hacer referencia al proceso de la legislación, de la formulación de políticas públicas, de la transversalización, de la descentralización, la participación, la socialización y la educación que sencillamente a los productos o instrumentos particulares que concretan estos procesos. Como se sabe no es un conjunto de proyectos y productos desplegados de forma irregular en el tiempo y espacio lo que determina el éxito, sino un proceso que garantice su sostenibilidad y ampliación en el tiempo. Los productos son necesarios pero no determinan el resultado final ni el futuro.

4.2 Un análisis comparado sucinto de los países

Para fines del análisis comparado que aquí se presenta, se distinguirá entre cinco facetas particulares: la legislación que avala la gestión, las estructuras que crea y las políticas y planes que suscita; los procesos de transversalización del riesgo en lo sectorial y territorial y los problemas de la descentralización y participación local y regional; el conocimiento del riesgo y la

educación y capacitación: y el problema de los instrumentos de la gestión del riesgo. Claramente, estos no son autónomos y existen cruces en el análisis de ellos que son obvios al leer este capítulo. Se vuelve a insistir en la importancia de hacer la lectura de los casos de estudio presentados para poder entender a cabalidad el tipo de apreciación y análisis presentado aquí.

4.2.1 Legislación y estructuras para la gestión y la política pública en los niveles globales, sectoriales y territoriales.

La legislación y las políticas públicas son la forma más adecuada de concretar una noción y práctica en torno a diversos problemas o contextos de la sociedad. Establecen los objetivos y metas, los deberes y las obligaciones, la normatividad y los derechos y obligaciones. Son una expresión ideológica que encierra los conceptos que se utilizan para gobernar en determinada área del saber y la práctica y en condiciones de democracia real deben expresar lo moderno y consensuado tanto en lo conceptual como en la práctica. Por otra parte, hay quienes insisten que ni la ley por sí ni la política son garantes de la acción e intervención y más importante que ellos es la voluntad y la capacidad de actuar. Ambas posiciones se han expresado en torno al problema de los riesgos y desastres al ver, por una parte, el éxito de la ley en algunos contextos y, por el otro, sus fracasos en muchos más. Seguramente, como en muchos otros contextos, la verdad se encuentra entre ambos extremos.

La legislación y las estructuras

América Latina y El Caribe tiene una larga historia de legislación, política y planes, en el tema de los desastre y la respuesta (ver Lavell y Franco, 1996, para una sinopsis de esto en varios países). En el tema de los riesgos, su reducción, prevención y mitigación no es tan así, mucho menos al integrar estos problemas a la luz del desarrollo y su gestión. Esencialmente, cambios en los énfasis y contenidos de la ley, política y plan, datan de los finales de los años 80 en la región cuando Colombia se convierte en el primer país en reformar sus leyes y estructuras para considerar de forma explícita e integral la problemática de la prevención y la mitigación, junto con la respuesta y la reconstrucción. Con esto, se crea el primer “Sistema Nacional” interinstitucional, descentralizado y participativo para la prevención y atención de los desastres. Desde entonces, muchos países han introducido cambios en su legislación, pero pocos lo han hecho de forma radical y renovadora, sino adecuando lo existente a algunos de los nuevos retos y demandas, mientras otros sencillamente no han hecho ningún cambio legislativo en décadas.

Así, mientras en los casos de Nicaragua y Bolivia el cambio logrado en 2000 era radical, reemplazando por completo la organización basada solamente en el sistema de Defensa Civil, para crear estructuras interinstitucionales con enfoque de sistema, como el propuesto en Colombia, en el caso de Chile y Jamaica no hay ningún cambio en la legislación desde hace casi 20 años en el primer caso y 12 en el segundo. Sin embargo, tanto en Chile como en Jamaica existen señales y debates que promueven la idea de cambios y adecuaciones legales en el futuro. En el caso de México aun cuando su legislación post terremoto fue reformada en el año 2000, este cambio no representa ningún cambio fundamental en contenido e intención. En Costa Rica, de igual manera, las reformas a la Ley de Emergencias de 1969 emitidas en 2000 no varían en mucho el énfasis en respuesta, solamente abriendo pequeños espacios para la prevención y

mitigación y renombrando (más simbólicamente que real) la misma Comisión Nacional de Emergencias, la Comisión Nacional de Prevención de Riesgo y Atención de Emergencias. A la vez, solamente 4 años después del cambio en la legislación. La Comisión intenta conseguir modificaciones a la ley que abren más espacio para la prevención y mitigación.

En el caso de El Salvador la opción de ampliar el enfoque de respuesta hacía la reducción del riesgo se da por la creación, en 2001, por decreto y de facto, del Servicio Nacional de Estudios Territoriales, SNET, dentro del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Esta adición a la institucionalidad en el tema no significaba ningún cambio en la ley que rige el tema de las emergencias, desastres y la respuesta a ellos. México, con su nueva ley de 2000, sigue con la misma “filosofía” de la ley de los años 80 que crea el Sistema Nacional de Protección Civil y el énfasis casi por completo en la respuesta y los preparativos. Hoy en día en Ecuador se debate sobre esquemas de sistema interinstitucional y Venezuela anda por un camino de debate y decisión sobre lo mismo. En la República Dominicana en 2002, los postulados avanzados sobre una nueva ley integral, producto de un trabajo financiado por el BID, se desdibujaron por la influencia negativa de la Defensa Civil y su jefatura, para revertir a una estructura conservadora. Entre 1986 y mediados de los 90 países como Panamá, Guatemala y Honduras esencialmente se quedaron con estructuras y leyes de respuesta a pesar de intentar adentro de este proceso promover aspectos de la prevención.

O sea, analizando un número importante de países se puede concluir que los cambios legislativos radicales ajustados a los nuevos paradigmas y la necesidad de enfoques de desarrollo son todavía relativamente escasos, lo cual implica que la opción de avanzar con la reducción del riesgo es en muchos casos una opción de voluntad e imaginación de los líderes del tema, pero no un contexto legalizado y estructurado, mucho menos considerado obligatorio por ley como componente de la planificación del desarrollo. Asociado a esto, también, los resultados dan cuenta de que el problema de la reducción del riesgo en el marco del desarrollo no es objeto de política de Estado en ningún país de la región aunque los preceptos constitucionales aluden a aspectos relevantes sobre ello.

El desarrollo, o no desarrollo legal en el tema, deja a la región con una mezcla de los seis tipos de estructura institucional que se detallaron en el capítulo 2 y que varían desde las organizaciones sistémicas interinstitucionales hasta la estructura tradicional de más larga existencia que son las Comisiones o Oficinas Nacionales de Emergencias y la Defensa Civil ampliada. Por otra parte en lo que se relaciona a los actores de la gestión, la tensión entre los modelos de dirección militar y los civiles persiste en varios países pero ha sido superado en un número mayor donde la conducción es aceptadamente civil, aun en países con una tradición militar fuerte como son los casos de Nicaragua y Chile.

¿Cuales son los factores que han intervenido en la conformación, el avance o el estancamiento en lo legislativo y que se deriva de los resultados de esta indagación?

Las transformaciones radicales, las modificaciones y las inercias en las legislaciones en una región cruzada por los desastres y los debates sobre ellos de forma más o menos homogénea, requiere de una explicación en aras de ver la relación entre cambio y avance. Y de una vez se

puede especular que en la región no hay necesariamente una relación directa entre el cambio radical y el avance, o, al revés, entre la inercia y el atraso. Y eso se da, hipotéticamente, porque una cosa es la ley y otra la aplicación; y, por otra parte, este tema siempre admite, con voluntad e imaginación, y avalado por otras leyes, avanzar sin nueva legislación integral en el tema. De ahí un debate importante en la región en lo que se refiere a lo que viene primero la acción y la sistematización o la ley.

Las transformaciones radicales en legislaciones

Los casos de Colombia, Nicaragua y Bolivia y la conformación de sus estructuras interinstitucionales nacionales por leyes nuevas emitidas entre 1989 y 2000, tienen varias facetas en común en lo que se refiere al cambio y su incentivación. Estos factores también tienen que ver a veces con sus grados relativos de éxito o aplicación.

En los tres casos, las transformaciones vienen después del impacto de un desastre de magnitud, absoluta o relativa. En el caso de Colombia, el desastre por la erupción del volcán Nevado del Ruiz; en Nicaragua, Mitch; y en Bolivia, el Niño de 1997-1998 y el terremoto de Aiquile en 1998. Por otra parte, los tres cambios tienen como trasfondo una intervención y apoyo fundamental por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- y su área de reducción de riesgos y desastres. Tercero, en los tres casos el consultor principal encargado por PNUD de dirigir el proceso, era el mismo. Y, cuarto, las transiciones se dan en todos los casos con un trabajo fundamental de naturaleza política dirigida a alinear fuerzas sociales diversas a favor de los cambios y la postulación de nueva legislación. En los tres casos la noción del cambio está avalada de forma decidida por políticos de muy alto rango: en Colombia por el mismo Presidente del país; en el caso de Nicaragua por el Vicepresidente del país y hoy en día Presidente; en Bolivia por los Ministros de Desarrollo Sostenible y de Defensa Civil. De estos factores seguramente el que más influye en la forma avanzada y radical de la ley y sus bases conceptuales es el consultor responsable por parte de PNUD, quien fue, en su momento, el primer Director Nacional del nuevo sistema en Colombia.

Las bases y la concepción de estas tres experiencias son muy similares. La dirección del sistema por parte de un ente coordinador; la interinstitucionalidad; la descentralización; la participación y la comprensión en tratar de todas las fases del ciclo de riesgo o desastre. Difieren de forma importante en que en Colombia y Nicaragua tienen una cabeza civil y membresía por parte de Defensa Civil, y en Bolivia la cabeza operacional es militar, en la forma de la Defensa Civil, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional.

¿Avances y retrocesos?

De las similitudes de la experiencia legal a un análisis de los éxitos y fracasos hay un paso muy grande. Además, existe una dificultad en hacer la comparación precisamente por las diferencias importantes en el tiempo de existencia de la estructura interinstitucional en los países. A pesar de esto algunas conclusiones importantes se pueden derivar del análisis de ellos por separado y en conjunto, a saber:

- El sistema colombiano, por ser el primero de su naturaleza en la región, por el peso del momento de la discusión en torno al riesgo, el desarrollo y el tema ambiental, por el aval incondicional de sucesivos Presidentes del país entre 1986 y 1994, y por el trabajo y visión de sus primeros Directores (hubo sólo dos entre 1989 y 1995), logra imponer y desarrollar un modelo consistente y funcional en sus principios. Sin embargo, posteriormente, con cambios de gobierno, otros problemas más álgidos en el país, cambios de jerarquía en el Sistema, entre otros, el componente y dirección nacional del sistema comienza a debilitarse, lo que contribuye el cambio constante en su Dirección Nacional, con 6 nuevos directores entre 1995 y 2001. La vulnerabilidad política de estas estructuras interinstitucionales se evidencia con esta experiencia y hoy en día se expone a la posibilidad de reformas reaccionarias conmensuradas con la política interna del país y el concepto que se maneja de seguridad (ver la propuesta de una ley de Movilización que ya había aflorado hace dos años y hace cuatro y que ahora intenta meter desastre, fronteras y guerra todos en la misma ley, lo cual significaría el fin del Sistema Nacional como se conoce). La ley en sí no protege las estructuras institucionales de los cambios de gobierno y política, a menos de que existan fuerzas sociales compensatorias que impiden su desvirtuación. A pesar de los vaivenes de lo nacional del Sistema, su acción avalada por la ley y su insistencia temprana en lo descentralizado y participativo ha logrado garantizar que mientras el componente nacional se dedica fundamentalmente durante los últimos años a la respuesta, los niveles descentralizados y en particular las ciudades grandes incorporan y promueven lo preventivo hasta con mayores recursos que el nivel nacional en total.
- En el caso de Nicaragua la historia de la ley y su producto es para algunos preocupante. De una propuesta programática y conceptualmente de avanzada, la realidad de la actuación o incidencia de la ley y de la estructura interinstitucional ha sido considerada por algunos muy deficiente, por lo que su enfoque está hoy bastante cuestionado. La organización que se creó presentan grandes deficiencias para su actuar en forma autónoma por las circunstancias del país y la imposibilidad de que puede hacer una política de gestión independiente de las agencias internacionales; por las debilidades y dificultades en su dirección; por el aparente poco interés del Presidente del país (quien fue instrumento fundamental en su aprobación en el año 2000); por la imposibilidad de dar razón y coordinación a los múltiples proyectos de la cooperación internacional, que de hecho determinan la política de gestión en el país; por la falta de independencia y sostenibilidad económica nacional, entre otros factores de importancia. Una ley forjada con esmero, manejo político y gran participación, innovadora en su momento, termina avalando una organización que está lejos de ser realmente un Sistema y que para muchos, sencillamente, no funciona y que es reemplazado en términos de “avances” por la incidencia y relativo éxito de las intervenciones promovidas por agencias y organizaciones internacionales.
- En el caso de Bolivia, un propósito de avanzada ha enfrentado, durante el poco tiempo de su existencia una serie de problemas derivados del entorno del país en sí y su inestabilidad política y condición económica hasta cambios en la distribución del poder de distintos agentes sociales en el manejo y control de la estructura interinstitucional, que han redundado en problemas de operatividad y efectividad, hasta el momento. De una concepción avalada por ley de un Sistema inclusive de actores y acciones de respuesta y de reducción en el marco del

desarrollo, el control del mismo, por debilidad de los actores del desarrollo y la fuerza de lo militar, ya está de nuevo bajo control casi exclusivo de este sector. Las consecuencias en lo que se refiere al avance de la reducción en el marco del desarrollo son claras. Las discrepancias y pugnas entre lo civil y lo militar ha tenido varias repercusiones negativas de las cuales la larga demora en la aprobación de un préstamo del BID por 2.7 millones de dólares para fortalecer la operatividad el sistema es solamente la última (el acuerdo del préstamo se firmó en 2002 y apenas hoy en día el contrato está siendo presentado al Congreso; el cual, con muchos otros aspectos muy importantes, tardará seguramente en verlo).

La conclusión general que se deriva de los tres casos es que la ley no es suficiente en sí para garantizar el avance. Sin embargo, debe existir para proveer un marco facilitador el cual, con trabajo y visión puede convertirse en una realidad distinta y funcional. Las leyes incluyentes y comprensivas de esta naturaleza, están sujetas a las vulnerabilidades políticas y económicas del país. Sin embargo, la inoperatividad de la ley es también producto de su mal adecuación a las circunstancias nacionales donde la adaptación del “mejor modelo” sin análisis y diagnóstico adecuado, puede conducir a errores, dotando al país de una estructura que el mismo es incapaz de manejar y aprovechar y que al fin de cuentas avala cualquier dirección que se le quiere dar. La introducción de estas leyes a países donde no existen las condiciones estructurales para su plena operación, puede ser un error mayor. Sistemas descentralizados en su concepción en países centralistas; que abogan para la participación, en países excluyentes; que alimentan conceptual y pragmáticamente la reducción pero que no provee de ningún medio para lograrlo, establecen contradicciones y contratiempos enormes. Leyes de avanzada sin avances sustantivos pueden resultar siendo más frustrantes que la inercia con cambio.

Las leyes sin movimiento: ¿la inercia o la oportunidad?

De los países analizados con trabajo de campo y análisis de documentación, los de Jamaica, Chile, Costa Rica y México se incluyen entre los que no han sufrido ningún cambio de legislación, o esto ha sido marginal, durante los últimos 12 a 25 años. En consecuencia, la organización para la gestión y los roles y funciones tampoco han sufrido grandes cambios. Así, durante todo el periodo de redefinición de esquemas y prioridades en que la reducción del riesgo surge con fuerza, estos cuatro países no han visto cambios legislativos conmensurados.

En el caso de Jamaica, la ley de 1993 no difiere en su énfasis en la respuesta de las anteriores de 1983 y los años 70. Ninguna de estas leyes es explícita ni amplia en cuanto a la reducción del riesgo como función organizacional. En el caso de Jamaica, sin embargo, hoy en día se discute la necesidad de cambios en legislación, y lo mismo sucede con Chile. En este último el debate sucede al interior de la ONEMI, y en el segundo, entre los que discuten la elaboración del plan de mitigación de amenazas en proceso, por vía de las evaluaciones del desempeño del país durante huracán Iván, el año pasado y al interior del ODPEM. En el caso de México, no hay ningún movimiento para el cambio y como se comentó en el estudio de caso es tal vez el único país de la región que ha eludido casi por completo el debate sobre el cambio de paradigma, así tal vez manifestando una actitud de cierta independencia de lo internacional y sus movimientos. Costa Rica modificó su legislación en el 2000 pero en esencia, a pesar del cambio de nombre de la

Comisión de Emergencias y la introducción de algunas prerrogativas en mitigación, su papel y opciones son esencialmente los mismos que hace bastantes años, con la legislación anterior. En estos momentos se buscan reformas adicionales para remediar este déficit.

A pesar de la inercia legal, esto no ha significado necesariamente un estancamiento completo en la transición a favor de la reducción del riesgo. Los estudios muestran que con flexibilidad, convencimiento, voluntad y otros mecanismos tanto en Chile y Costa Rica como en Jamaica y México se ha podido avanzar en la concreción de mayores elementos de reducción del riesgo que los que las mismas leyes establecen. Debido a que la reducción del riesgo se hace con referencia a sectores y territorios, personas y comunidades, siempre existe la opción de la vía sectorial y territorial, avalado por leyes y funciones diferentes al tema del riesgo, y con el organismo central jugando un papel de consejero y convencedor. La existencia de leyes de planificación, de participación, de desarrollo local, de municipalidades, de ordenamiento territorial etc., independiente de la existencia de leyes explícitas sobre el riesgo y su reducción, significa que en un medio de convencimiento y colaboración, los órganos centrales nombrados con funciones en el tema de los desastres pueden siempre encontrar maneras de una gestión alternativa. Así ha pasado en los países con “inercia” y con las limitaciones que la ausencia de normatividad puede traer.

El sistema bicéfalo

El caso de El Salvador resulta una situación curiosa, pero que ilustra que la imaginación y opción también puede estar en la diversidad. La existencia del Comité de Emergencia Nacional -COEN- en el tema de la respuesta y los preparativos data legal y operacionalmente desde muy atrás. Y, no existe ningún elemento legal general avalando una visión más amplia de la gestión del riesgo. Sin embargo, la creación del Servicio Nacional de Estudios Territoriales -SNET- como ente público desconcentrado dentro del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, ha dado al país una instancia y opción de gestión de la reducción del riesgo, sin pasar por la vía más amplia de los cambios legislativos ambiciosos y en ocasiones engorrosos. Esta opción descansa en la noción de que un sistema existe con o sin ley y que existen opciones de promoción que van por vía de los sectores y territorios, en que la institución central otra vez juega un papel de asesor, promotor y coordinador. Esta modalidad, con un acuerdo implícito (si no siempre amistoso) entre COEN y SNET sobre funciones y roles, ha garantizado significativos avances en el país por el lado de la organización de la respuesta y la reducción. La existencia del SNET es ejemplo de “oportunidad” política y pragmática, y visión, al calor de los impactos de los sismos de 2001. Su creación no requería reforma de las leyes de desastres sino voluntad y convencimiento de la necesidad. Los liderazgos han sido fundamentales en convertir la opción de una “tercer vía” en una opción válida. En algún momento Guatemala estudiaba la opción de caminar por la misma vía pero en ese país las condiciones eran otras y las opciones también.

Una conclusión comparada sobre ley, estructura y gestión

La legislación facilita la definición de objetivos, la creación de estructuras y la instrumentación de acciones con deberes y derechos, pero no los garantiza en si. En la región con el análisis de los casos de estudio a la mano es muy probable con la excepción temprana del Sistema en Colombia

que igual avance se ha hecho en países con legislación de avanzada y explícita que en países rezagados en este sentido, pero con legislación complementaria y voluntades de avanzar. Con esto no se sugiere que la ley y su mejoramiento no son importantes, sino más bien que la ley sin instrumentación es menos productiva que la voluntad y flexibilidad y el oportunismo técnico y utilización de otras opciones legales sin ley específica sobre reducción de riesgo.

4.2.2 Las políticas, estrategias y planes, niveles y ámbitos

Las políticas públicas establecen pautas, objetivos, lineamientos estratégicos y los resultados globales esperados de la intervención y la coordinación social en el tema del desarrollo. Son específicos a gobiernos particulares aunque similares políticas pueden desarrollarse por gobiernos distintos y gobiernos sucesivos en un solo país. La política pública (explícita e implícita), difiere de la Política Estatal en que está última es constitucionalmente válida, permanente y de acatamiento obligatorio por gobiernos sucesivos hasta que se cambien las reglas constitucionales del juego.

Las estrategias delimitan de forma general y específica la manera conceptual, instrumental y logística en que se pretende lograr el impulso de la política y le dan dimensiones en términos sociales, económicos y territoriales. Los planes cristalizan la política y la estrategia en términos de fases, acciones, actores, recursos, mecanismos etc., concretos, normalmente dimensionados temporal y espacialmente.

Las evidencias en la región, derivadas de los casos de estudio y otras experiencias conocidas, sugieren que por el lado de las políticas y planes para los preparativos y la respuesta existen avances y continuidades en su elaboración en muchas partes. Por el lado de la aplicación e instrumentación de los planes, la crítica es tan prevalente como el éxito, y tal vez esto refleja la dificultad de acotar un proceso complicado y complejo como lo es la respuesta a sistemas y planes rígidos, dirigidos por principios de comando y control. La diversidad de la sociedad desde la perspectiva económica, social y política tal vez desafía al límite la posibilidad de aplicación y acotamiento de planes inflexibles y rígidos, e invitan planes flexibles y con dominio de lo participativo.

Por el lado de las políticas y estrategias integrales que toman como punto de referencia la reducción del riesgo en el marco del desarrollo y su planificación, la historia en los niveles nacionales y globales aún no es halagadora.

En ningún país de la región existe una política Estatal con referencia al problema de la reducción del riesgo y aún en términos de la política pública esto tiende a ser más implícita que explícita y pocas veces amarra y norma. Colombia, solamente 10 años después de iniciado su experiencia institucional innovadora, logra desarrollar y aprobar una política en la materia, la cual recibe insumos del proceso CONPES pero que no avanza en gran medida en su implementación global. La iniciativa para la elaboración del plan vino de fuentes independientes y no del gobierno como tal, lo cual es también indicativo. Chile elaboró un plan de Protección Civil que se publica en 2002 y que llevó casi 8 años en cristalizarse; y México aprueba la Ley General de Protección Civil 14 años después de haberse formado el SINAPROC. Y, a pesar de versar de forma muy de

avanzada sobre riesgo, gestión y desarrollo en su marco conceptual, no logra concretar estas preocupaciones en la forma de una política concreta con dimensión en su plan. Jamaica después de casi 20 años de ir y venir, está a punto de producir su primer plan de mitigación; y El Salvador queda a la espera de que se apruebe el Plan de Ordenamiento Territorial en el cual está cuajada una parte importante de la acción de base planificada para la reducción del riesgo. Costa Rica produce su primer plan integral después de la reforma legal de 2000 en el cual se explicita parte de la política pública con referencia a la reducción del riesgo y la planificación del desarrollo. Bolivia apenas con la nueva ley intenta poner orden en la casa institucional y pragmáticamente y espera, con el apoyo del un préstamo del BID, consolidar estructuras y elaborar planes. Nicaragua apenas en 2004 después de 4 años de existencia de su sistema logra sacar una propuesta de plan elaborado por consultores externos con financiamiento del Banco Mundial; y en Dominicana el intento de realizar esto se queda sólo en la propuesta por la miopía y actitud adversa de las autoridades de Defensa Civil, su anterior titular en particular, frente a un proyecto integral financiado con fondos del BID.

La ausencia de las políticas públicas explícitas (sin decir de Estado) y de planes globales e integrales es un problema fundamental porque como se observa en el estudio de El Salvador que sin esto falte un marco global que de consistencia e integración a las muchas actividades particulares que se realizan por parte del gobierno y la sociedad civil, incluyendo las ONGs. Pero, siendo de tan obvia importancia, ¿como se puede explicar su ausencia en general, o su llegada tardía a la escena, aún en un país como Colombia con tan larga tradición y experiencia en el tema de la reducción del riesgo?

Se plantean cuatro ideas sobre esto, a saber:

- A pesar de la forma tan abrupta en que las nociones de gestión integral del riesgo se han introducido en el medio, con sus insistencias en la relación con la gestión del desarrollo y del ambiente, realmente hay pocos quienes entienden el planteamiento de forma integral a tal punto que pueden impulsar y liderar la elaboración de planes de acción con sus debidos instrumentos. Los planes de respuesta siempre resultarán más accesibles que lo de reducción del riesgo en el marco del desarrollo.
- Debido a que la reducción del riesgo, en su enfoque correctivo o prospectivo, es esencialmente un problema para los sectores de desarrollo y de los territorios, en sin la anuencia, presencia y acuerdo de los sectores y actores del desarrollo es muy difícil elaborar un plan integral que los convoque a todos. Por otra parte con la falta de convencimiento (o ignorancia del tema) de los sectores del desarrollo en general, se hace difícil dimensionar los planes sectoriales y territoriales con consideraciones del riesgo, a pesar de que existan muchos ejemplos al contrario estos planes no son ni serán la norma sino no hay un cambio en la actitud y la visión.
- Frente a las presiones existentes en muchos países para la preparación e intervención en distintos frentes sociales y económicos, el tema del riesgo sencillamente no se percibe en el mismo nivel de los demás asuntos en estos momentos.

- En algunos países tales como El Salvador y Nicaragua, Bolivia y Ecuador, la situación económica y social es de tal gravedad que ya se hace difícil que el gobierno de turno diseñe sus propias políticas públicas, y esto es asumido indirectamente por las agencias internacionales y las ONGs. En estas circunstancias es difícil llevar adelante la elaboración de planes integrales.

A nivel territorial, teniendo en cuenta las regiones, localidades y municipios, se encuentra algo más estimulante. En los niveles municipales, particularmente en algunas ciudades grandes, se encuentran los mejores ejemplos de políticas locales y planes o de gestión de riesgo, o de desarrollo local dimensionados con consideraciones del riesgo. De los casos de estudio se pueden citar Bogotá, Manizales, Medellín, La Paz, San Salvador, San José y las opciones planteadas en Kingston. En estos territorios hay mayores avances y concreción, lo que lleva a la conclusión que es en los niveles locales donde mayores avances se han podido hacer en este tema en las condiciones actuales de los países. El nivel local-ciudad tal vez provee de un medio donde el apoyo político se puede trabajar con más certeza, donde la demanda es real y sentida; y donde la participación es de mayor fluidez, entre otras cosas.

Finalmente, en lo que se refiere tanto a transformaciones legales como al diseño de políticas, estrategias y planes, habría que dar algún crédito al rol que han jugado las asociaciones regionales ya existentes, tales como CEPREDENAC en Centroamérica, PREANDINO y CAPRADE en los países andinos y CDERA en el Caribe, sin decir el papel que podría jugar la Asociación de Estados de El Caribe y otras agrupaciones políticas similares. Sin lugar a dudas estas agrupaciones han tenido impacto en la introducción de consideraciones y debates modernos en torno al problema de la reducción en el marco del desarrollo, los cuales han tenido repercusiones en lo que se refiere a la postulación de cambios legales y elaboración de posiciones de política pública. El Marco Regional para la Reducción de la Vulnerabilidad elaborado en Centroamérica post-Mitch y el diseño de la Estrategia de Reducción en los países Andinos son dos ejemplos de este tipo. Sin embargo, ya se ve claramente que ningún marco regional de acción puede superar las condiciones estructurales y particularidades nacionales para imponer una visión en común. Además, el intento regional muchas veces choca con la realidad y las pugnas internas en los países. Esto está claro con la pugna andina entre lo militar y lo civil, entre Defensas Civiles y actores del desarrollo, donde la armonía y colaboración en cualquier sentido real parece ser difícil de lograr, y, además, por estar alimentada por distintas vías institucionales y actores exteriores. En Ecuador y Bolivia iguales tensiones existen, mientras las Defensas Civiles y los Ministerios de Desarrollo Sostenible o de Planificación debaten y disputan el poder y el control (con razón o no), con severas repercusiones para el país y su población.

4.2.3 La transversalización de la reducción del riesgo y su gestión en la planificación económica, social y física (global, sectorial y territorial) y en la recuperación y reconstrucción

Entre las formas de introducir la reducción del riesgo como plataforma y meta para la sociedad, se ha debatido mucho sobre el proceso de transversalización del tema en los proyectos, planes, programas e inversiones del desarrollo territorial, sectorial y social.

Lo sectorial

Por la vía sectorial y la relación con Ministerios o Secretarías, los casos de estudio ilustran una variedad de entradas y mecanismos a través de las cuales se ha logrado avances en este sentido, independientemente de la legislación y la estructura organizacional presente. Aquí es de apuntar cómo legislaciones sectoriales o sociales permiten avanzar en esta dirección por las prerrogativas y demandas que se hacen a los sectores en cuanto a seguridad y reducción del riesgo. No es necesariamente que hablen específicamente de estos temas pero están implícitos en los contenidos y dictados de las leyes. Aquí se trata de leyes del medio ambiente, desarrollo, aguas, cuencas, salud, municipalidades, descentralización, participación, etc. en los distintos países, como se expresa en los siete casos de estudio documentados, y otros conocidos. Incluso, vale la pena decirlo, muchas veces este tipo de leyes se acercan más a lo que se denomina gestión del riesgo, que el contenido de muchas de las leyes *ad hoc* que existen en la actualidad.

A lo largo de los últimos 10 años, en particular, se ha visto como varios sectores han creado unidades de gestión del riesgo al interior de sus dependencias, o tienen un área específica abocada al tema. Este es el caso por ejemplo de la unidad en el Ministerio de Agricultura en Costa Rica, del Instituto Nacional de Vías y la compañía petrolera en Colombia, en salud en la mayoría de los países. En Jamaica, recientemente la ODPEM ha logrado ser incorporada como un miembro del comité encabezado por la Agencia Nacional de Planificación Ambiental donde se consideran aspectos de impacto de los nuevos proyectos de desarrollo que buscan permisos gubernamentales. En El Salvador existe una rica experiencia en estos aspectos además de vínculos importantes con el sector privado, en telecomunicaciones por ejemplo, donde se han impulsados esquemas de control y reducción del riesgo con avances y con gran éxito.

La otra vía reportada y utilizada para transversalizar el tema del riesgo en el desarrollo sectorial es por medio de los programas integrales para temas especiales tales como manejo de cuencas, pobreza, seguridad alimentaria, cambio climático, entre otros, y ejemplos de esto se dan en casi todos los países.

Lo territorial

Por el lado del desarrollo territorial y lo regional y local, muy variadas experiencias dan cuenta de opciones diversas de introducción del tema del riesgo. Sin embargo, a la vez, existen grandes problemas para instrumentar los niveles de descentralización anunciados o deseados. El rezago histórico del centralismo en los Estados Latinoamericanos, contrasta con la importancia concedida a lo local en los países del Caribe anglófono. Esto, acompañado por la inoperancia de la descentralización legislada en muchos países y la debilidad de los gobiernos locales en términos económicos, recursos humanos, operacionalidad, etc., significa que las opciones de trabajar el tema del riesgo (y muchos más) se restringen por múltiples razones que van desde la imposibilidad de analizar el riesgo hasta tener acceso a fondos para realizar acciones apropiadas estructurales y no estructurales. Hasta en países como Jamaica con una fuerte tradición y experiencia en lo local la falta de recursos impide avances y de hecho al analizar los esquemas más interesantes de gestión del riesgo en ese país resulta que también son principalmente con apoyo internacional, por vía de agencias de desarrollo o ONGs.

Todo esto significa que la satisfacción por las formas exitosas de descentralización y participación local en la gestión se reducen en esencia a un conjunto pequeño de grandes ciudades o regiones con visión, poder de decisión y/o recursos económicos casi autónomos. Y, en esto existen casos verdaderamente ejemplares en los países analizados que ilustran que en condiciones adecuadas y con recursos del caso, los niveles locales, ciudadanos y rurales, pueden ser de las mejores opciones para avanzar en este tema, además de garantizar mayores niveles de sostenibilidad con el tiempo y los cambios de administración y gobierno. Aquí es de notarse que de las grandes bondades del Sistema en Colombia que hoy en día vacila de manera importante en sus niveles nacionales es la forma en que la tarea y función en la gestión caló hondo en los niveles locales y en muchos lugares sobreviven las “dificultades” del Sistema arriba. Esto más allá de que algunos pudieran manifestar que las experiencias de Manizales, Bogotá y Medellín, por ejemplo, son casi independientes de la guía del sistema y de su dirección nacional.

Con referencia a este punto, sin lugar a dudas, la experiencia hoy en día experimentada en La Paz, con su nueva Unidad de Gestión de Riesgo, es más un resultado del impulso dado por las agencias internacionales que la apoyan, el Alcalde que la avala y la promueve, y una convicción y empeño por parte de técnicos y población en su concreción. Y este aspecto de la dependencia en fondos externos es algo que se sabe es peligroso pero que de alguna forma aún tipifica el impulso de este tema, no solamente en las ciudades de los países más pobres sino en el campo también (ver Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, Ecuador, Belice, Jamaica, entre otros donde esta dependencia es alta).

Entre otros ejemplos de la gestión local-ciudadina se puede citar San José, Costa Rica, con su unidad de prevención establecida a finales de los 90; Quito que aunque vacila entre la seguridad como base global de la gestión y algo más específico para los riesgos de desastre, tiene buena experiencia y motivaciones para avanzar; y San Salvador, con la preocupación expresada a través de la oficina de planificación urbana de la capital.

Por el lado de lo rural o regional no existen tantos ejemplos de buena gestión y mucho menos cuando la intervención esté dirigida desde la perspectiva primero del desarrollo y segundo desde el riesgo de desastre. Dos ejemplos que existen, uno citado en los estudios de caso, son los del Bajo y Alto Lempa en El Salvador y Guatemala y el segundo, el del río Polochic en Guatemala donde se ha tenido gran éxito con la creación e impulso de una Coordinadora del Desarrollo Local como zona de confluencia de agencias, municipios y actores en la promoción del desarrollo con visión de reducción del riesgo.

La reconstrucción: ¿la oportunidad de reducción con desarrollo y de fortalecimiento de las estructuras nacionales de gestión?

El tema de la reconstrucción con sentido de la transversalización de la reducción del riesgo y como oportunidad de desarrollo tiene ya muchos años atrás de debate y discusión. Entre los temas poco explorados en esta dirección esta el de la ubicación y conducción de las unidades establecidas por el gobierno para tratar la reconstrucción en los distintos países.

La experiencia nos ha mostrado que la tendencia en la región es de crear nuevas unidades para promover la reconstrucción después de grandes desastres, fuera de la estructura formal existente de gestión del riesgo y desastres. Ejemplos abundan desde los citados en el caso de Colombia a lo largo de los años (RESURGIR, Nasa Kiwe y FOREC), hasta los establecidos en Ecuador después del Niño de 1997-1998 y que subsisten hoy en día con poderes y funciones ampliadas; en Jamaica después de Iván el año pasado y en El Salvador después de los terremotos de 2001. Y esto sin decir después de Mitch en todos los países de la región centroamericana.

Aun cuando no cuesta entender la lógica económica y política de crear instituciones nuevas y autónomas para la reconstrucción, las preguntas que surgen en el estudio de caso sobre Colombia son extremadamente relevantes en lo que se refiere a la promoción de avances y consolidación del tema y su gestión de forma racional y sostenible. Y estas preguntas giran en torno a la manera en que la creación de entes autónomos debilita las estructuras nacionales existentes (y cómo los podrían fortalecer si fueran integradas las funciones a estas entidades) y el tema de la reconstrucción de vulnerabilidades y riesgo con la reconstrucción dirigida desde este tipo de ente. En lo primero, pocos están en desacuerdo con que los nuevos entes debilitan o, cuando menos, no sirven para fortalecer las estructuras existentes. Y aquí habría que recordar también que hasta con las respuestas a desastres muchos gobiernos siguen insistiendo en crear nuevas estructuras que sustituyen las organizaciones nacionales legítimas. En lo segundo, existen ejemplos de ambas situaciones y tal vez mucho depende en la calidad y profesionalismo de los conductores del proceso que en el proceso en sí. Nasa Kiwe en Colombia para la zona Páez claramente era otra cosa que FOREC.

4.2.4 El conocimiento del riesgo, la socialización y la educación sobre el tema

Conocimiento y dimensionamiento del riesgo y de sus componentes particulares es un paso imprescindible en el impulso y diseño de la gestión. Mientras por otra parte, la existencia de lo que se ha llamado una cultura del riesgo, de la prevención y mitigación, impulsado y fomentado por múltiples procesos educativos y de capacitación en distintos niveles se considera un paso y una necesidad imprescindible en el fomento de las actividades y actitudes positivas frente al riesgo y en inculcar o promover cambios en las políticas y prácticas en el futuro.

El conocimiento del riesgo

La tradición y experiencia con el análisis de amenazas que ya es de larga data en muchos países de la región, pareciera mantenerse con avances registrados en esta materia. México, Colombia, Costa Rica y El Salvador registran mayores avances, seguido por Chile, Jamaica y Bolivia. Sin embargo, es de observarse que el nivel de análisis disponible en los niveles locales y adecuados como insumos para la planificación local, no está bien desarrollada en ningún de los países analizados, sino solamente en circunscripciones territoriales determinadas donde las condiciones de planificación e intervención son mejores: los casos, otra vez, de las grandes ciudades con unidades de gestión de riesgo o de prevención de desastres. La experiencia de El Salvador con la concentración de todos los sistemas nacionales de análisis de amenazas bajo un solo techo institucional es digno de mención por las sinergias que podría representar al pasar al análisis de riesgo per se. Por otra parte, existe el peligro al análisis de amenazas en la forma de las políticas

neoliberales y de competencia internacional que, por ejemplo, en el contexto de Colombia, han afectado negativamente a instituciones tales como INGEOMINAS en el sentido de una reducción en su capacidad de análisis frente a la demanda del Estado para generar información sobre minería y recursos naturales para la producción y la exportación.

Por el lado de las vulnerabilidades y el análisis integral del riesgo, hay grandes deficiencias tanto en los niveles nacionales como locales por lo cual es casi imposible construir escenarios de riesgo de forma permanente como insumo para la planificación, y las opciones se reducen a los escenarios producidos como parte de un proyecto particular muchos con financiamiento internacional, y otra vez particularmente en las grandes ciudades.

La educación y la capacitación

La educación y la capacitación se promueven en todos los países particularmente en lo que se refiere a la respuesta y los preparativos. Ya existe una larga tradición en este aspecto que data de los 70 con la OPS y OFDA en particular a los cuales ya se suman otras entidades de gobierno tales como el Comando Sur de los Estados Unidos. Además, casi todo proyecto impulsado por las ONGs contiene un componente de capacitación o análisis que sirva para impulsar la gestión en los niveles locales, en particular. Con referencia a la educación y la capacitación pareciera haber una mayor presencia y prioridad dado a esto en aquellos países donde la legislación no se abre tanto a la reducción del riesgo tales como en los casos de Chile y Jamaica donde existen programas educativos y de capacitación de gran importancia e impacto en términos relativos y absolutos. Estos elementos forman parte de la visión estratégica de esos países y se destacan en su labor y rol. Sirven como ventanas al futuro y un momento en que las circunstancias son más propicias para el impulso del tema de que lo es hoy en día. A pesar de la continua expansión de las ofertas educativas en los distintos países aún hay grandes dudas en cuanto a la reforma curricular vista desde la perspectiva de la reducción del riesgo y su transversalización en las materias educativas pertinentes. Aquí se vuelve otra vez a lo poco desarrollado que está el concepto y la práctica misma de la gestión del riesgo en su versión moderna y entonces se enfrenta la dificultad en lo que se refiere a reformas curriculares adecuadas y comprensivas.

La integración de la práctica con el conocimiento y la educación es débil en muchos países y en Colombia, por ejemplo, con su larga tradición, aún no hay integración adecuada entre los organismos de la gestión y los sistemas educativos y de investigación. Solamente recientemente se ha instrumentado una Estrategia de Fortalecimiento de la Ciencia y la Tecnología, la Educación para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, como producto de las proposiciones elaboradas en el CONPES sobre el tema, en 2001.

4.2.5 Los instrumentos de la gestión

Un tema particular son los instrumentos concretos de intervención en procura de la reducción del riesgo. Y este tema, que ha sido tocado en varias ocasiones mas arriba, conduce tanto a los instrumentos de apoyo para la gestión, tales como los sistemas de información geográfica, los análisis de riesgo, los mecanismos de planificación sectorial y territorial que apoyan la gestión de

riesgo, y los más directos tales como las medidas estructurales y no estructurales que intervienen directamente sobre el riesgo, tratando de la reducción de las amenazas o vulnerabilidades.

En este tema hay una conclusión evidente sobre la orientación. Y esto es que pocos de los instrumentos se ven como instrumentos de planificación del desarrollo con implicancias para la reducción del riesgo, a diferencia de instrumentos de la gestión del riesgo per se, sin referente al desarrollo en un sentido algo más que conservador. Y esto refleja en general que aún predomina la visión de la gestión del riesgo integrándose o juntándose a la gestión del desarrollo, a diferencia de que sea parte de esa misma gestión. O sea, la gestión y sus instrumentos aun caminan por el lado de la autonomía y no por el lado de la incorporación. Es en ese sentido, los instrumentos más comunes utilizados en la región (los sistemas de alerta, los diques, los mecanismos físicos de control de amenazas, la reubicación, etc.) pocas veces se desarrollan en el marco de una preocupación mayor y más integral para el desarrollo como tal. Y por eso el avance se restringe a aspectos muy conservadores en que tal vez se reduce el riesgo de desastre pero a la vez aumenta el nivel de subdesarrollo.

Esto esta bien ilustrado con el caso de los sistemas de alerta temprana, tal vez el instrumento de mayor difusión y uso, avance y consolidación en la región durante los últimos años. Todos los casos de estudio hablan de estos sistemas en el contexto de las inundaciones, volcanes, huracanes, etc. Sin embargo, la pregunta es ¿cuántos de estos esquemas se desarrollan en el marco de una gestión del riesgo y desarrollo más amplio y comprensivo? O sea, ¿cuántos van más allá de ofrecer un medio de aviso y evacuación a la población, pretendiendo reducir de manera estructural las condiciones de inseguridad y aumentar la capacidad de desarrollo de las comunidades afectadas, reduciendo así su riesgo cotidiano? Desafortunadamente, muy pocos, y eso se explica, desde un punto de vista hipotético, por pobre integración entre gestión del desarrollo y gestión del riesgo; lo cual tiene muchas explicaciones que deberían ser tratadas y resueltas lo más pronto posible. Entre ellas, surgirían seguramente reflexiones en las cuales tanto las agencias internacionales como las autoridades nacionales tendrían su dosis de culpa en el asunto. Es algo para analizar para evitar la repetición de errores estratégicos y de procedimiento.

Algo que se deriva de lo anterior es que la preocupación para que la gestión del riesgo se concrete, cuando es posible, se orienta hacia las intervenciones correctivas, y se le pone poca atención a las intervenciones prospectivas. Y, con esto se introduce reiterativamente el argumento de la imposibilidad de actuar debido a la falta de fondos y recursos económicos, en particular. Este es un falso dilema porque los instrumentos de la intervención prospectiva son los de control o normatividad, cuyo costo es muy bajo: planes de ordenamiento, normatividad sobre las construcciones, reducción del riesgo en proyectos sectoriales. A pesar de la creciente discusión sobre estos instrumentos en el marco del futuro, poco se avanza de manera real. Y es por eso que resultan muy halagadoras las experiencias logradas. Estas incluyen por ejemplo el desarrollo y difusión del método de integración de evaluación de amenazas con evaluación ambiental, promovida por el Banco Caribeño de Desarrollo a través de su Facilidad de Mitigación, los “check list” del BID, y otros mecanismos citados en los estudios de caso.

La conclusión a la cual se está obligado a llegar en general es que los instrumentos de la gestión del riesgo son en su esencia reducidos y conservadores, esencialmente aún, hoy en día,

*Omar Darío Cardona A.
Allan Michael Lavell T.
Elizabeth Mansilla M.
Álvaro Martín Moreno R.*

**AVANCES EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO
INSTITUCIONAL Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA
DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

estructurales u operacionales. Los casos de estudio dan fe de las tremendas dificultades de promover y concretar instrumentos de planificación sectorial y territorial que introducen mecanismos más permanentes de reducción a través del proceso de desarrollo en sí. Esto es todavía uno de los retos más grandes que se enfrentan.

5. EL FINANCIAMIENTO DE LA GESTIÓN DEL RIESGO Y SU SOSTENIBILIDAD: UNA SÍNTESIS DE LOGROS Y DIFICULTADES

5.1 Introducción

Aunque en los últimos años se han realizado profundas transformaciones en la legislación y la institucionalidad para la gestión del riesgo en la mayoría de los países de la región, es difícil encontrar medidas financieras que le den sostenibilidad a dicha gestión en países con escasos recursos presupuestales. En general, las instituciones que coordinan y ejecutan la política en el tema manifiestan que explícitamente no han contado, salvo por situaciones excepcionales, con recursos suficientes ni para la atención de emergencias ni para estimular la reducción del riesgo a través de actividades de prevención y mitigación. En general, se señala que es difícil hablar de avances en la disponibilidad de recursos y uso sostenible de fondos para su desarrollo institucional en el tema, como si se podría decir aunque con limitaciones en otros campos del desarrollo bien definidos desde la perspectiva sectorial. Esta situación es realmente delicada, pues si bien en algunos países se ha elevado la conciencia sobre la necesidad de contar con una institucionalidad apropiada para la gestión del riesgo, así sea en forma parcial o imperfecta, preocupa que no haya una correspondencia entre dichos ajustes institucionales y la disponibilidad de los recursos presupuestales necesarios para el normal desarrollo de las responsabilidades institucionales. En particular, porque con la creación o modificación de estructuras o arreglos institucionales se han definido incluso porcentajes de asignación de recursos del presupuesto o fondos de reservas que en la práctica no se han realmente llevado a cabo.

La anterior situación se refleja notablemente al intentar obtener cifras de las mismas entidades o de aquellas que en cada país tiene el control del presupuesto, pues con algunas pocas excepciones, dicha información no está disponible o es demasiado difusa o inexistente. En conclusión existen grandes limitaciones de información. El principal problema es que en los registros de asignación presupuestal usualmente sólo se encuentra información referida a la “atención de emergencias”, por ejemplo para identificar recursos destinados a fondos de reservas, cuando éstos existen, o simplemente para referirse principalmente a los gastos de funcionamiento de entidades operativas o de coordinación interinstitucional y sus programas internos. Programas que usualmente son muy modestos y que en el mejor de los casos se refieren a sus actividades de promoción e información pública. Lamentablemente, en relación con inversiones de mitigación y prevención en la mayoría de los países las cifras están agregadas con muchas otras que no son sobre gestión del riesgo propiamente o que sencillamente se confunden por ser acciones institucionales para el desarrollo propias de la competencia de las mismas entidades. También esta situación se presenta con el pago de seguros, cuando estos son obligatorios dado que se realizan pagos conjuntos no diferenciados, donde se incluyen diversas coberturas y no solamente las relacionadas con la protección ante desastres.

En otras palabras, en muchos países no se cuenta con sistemas de información y agencias especializadas que procesen y establezcan los términos en los cuales los diversos entes deben proveerla para que sea confiable y útil para hacer estudios comparativos. Esto es de suma importancia, pues permitiría establecer prioridades y asignar recursos hacia aquellas zonas de mayor riesgo, por ejemplo, y al mismo tiempo definir con claridad el ajuste de los programas

nacionales y regionales de gestión del riesgo. Finalmente, no sobra advertir que en los países en desarrollo no se cuenta con mercados financieros profundos y mucho menos con una cultura de aseguramiento. Esto dificulta la diversificación de riesgos y el uso de mecanismos de mercado para transferir las pérdidas a agentes especializados en la materia. Tampoco existe una claridad en torno a integrar la política de gestión de riesgos, en la concepción que se tiene en cada país, dentro de la política social y coordinar su operación dentro de esquemas descentralizados de redes de protección social. En su mayoría, las políticas de reducción de la pobreza se implementan al margen de las acciones de gestión del riesgo de desastres.

Se han definido cuatro ejes analíticos para evaluar los avances y dificultades del financiamiento y su sostenibilidad.

- a) Los mecanismos de asignación presupuestal convencionales y excepcionales, donde se considera la problemática que surge por lo que se determina legalmente y lo que ocurre realmente en la práctica;
- b) La descentralización presupuestaria y las posibilidades de cofinanciación, que ilustra las dificultades debido a la debilidad actual de la mayoría de los municipios y las propuestas que se han planteado para mejorar;
- c) Los fondos de reservas para emergencias y reconstrucción, donde se consideran las opciones para mejorar su concepción; y
- d) Las iniciativas de transferencia y financiación para cubrir la responsabilidad fiscal del Estado, mediante seguros y reaseguros, créditos contingentes y otras alternativas del mercado de capitales.

5.2 Mecanismos financieros regulares y excepcionales para la gestión del riesgo

Es importante señalar que en todos los países se reconoce que se ha avanzado poco en el tratamiento de nuevas opciones financieras más allá de los tradicionales y que tratan esencialmente de la respuesta a emergencias y desastres. En la mayoría de los países de la región – así lo reportan todos los países involucrados en este estudio– llevan a cabo sus actividades relacionadas con la reducción del riesgo, mediante el presupuesto ordinario de las distintas instancias gubernamentales involucradas y sin que exista una partida específica para ello. Organismos coordinadores como la ONEMI en Chile, la DPAD en Colombia, la ODPEM de Jamaica, COEN en El Salvador, reciben recursos regulares para su funcionamiento u operación, que son en su mayoría insuficientes frente a sus funciones, entre las cuales se incluyen actividades de divulgación, educación e información pública. Hay situaciones como la de ODPEM en Jamaica, en que es necesario cobrar parcialmente por los seminarios y capacitaciones que imparte, para obtener recursos complementarios, que en los últimos años son el 50% de sus ingresos asignados en el presupuesto. También se registran situaciones como la que se presenta con algunos institutos de investigación como INGEOMINAS, en Colombia, que cobra por los estudios de amenazas a las entidades territoriales, bajo la figura de convenios interadministrativos. Este tipo de trabajos los realiza este instituto para resolver su déficit

presupuestal por insuficiencia de asignaciones regulares, utilizando estos recursos adicionales incluso para su funcionamiento. Esta situación ha sido muy controvertida, por una parte, por las firmas de consultoría que no pueden competir y, por otra, por la comunidad científica que considera que el Estado no está cumpliendo con sus responsabilidades en materia de evaluación de amenazas y asesoría al nivel territorial.

En Chile para el cumplimiento de las acciones del Sistema Nacional de Protección Civil cada ministerio, servicio u organización debe emplear sus propios recursos presupuestales, pudiendo ser incrementados de acuerdo a circunstancias especiales. La ONEMI dispone de un presupuesto anual que le sirve para sufragar sus gastos administrativos y programas regulares, de educación y capacitación, alerta temprana etc. y tiene un fondo para cubrir necesidades inmediatas de damnificados por desastre. En Chile se creó un Fondo de Emergencias y el país tiene provisiones para disponer de hasta un 2% de su presupuesto anual para atender desastres. Sin embargo, esta cantidad nunca se ha utilizado en los treinta años de existencia de la norma. Por otra parte, el Ministerio de Vivienda dispone de un fondo para la reconstrucción o reparación de vivienda. Para efectos de la realización de obras o medidas de prevención, existe la posibilidad de acudir a recursos discrecionales del fondo común de redistribución municipal y otro de desarrollo regional, ambos administrados por el Ministerio del Interior. En caso de desastre el gobierno no afronta los costos y pone a disposición créditos blandos. No se acude a financiamiento internacional y se utilizan bonos gubernamentales debido a que se considera que el riesgo del país en general no es alto.

En El Salvador el SNET opera con un presupuesto anual asignado por el MARN, y aunque dicho presupuesto sirve para cubrir básicamente gastos operativos, es importante mencionar que un contexto de crisis económica y restricciones presupuestales, el SNET ha sido de las pocas instituciones que si bien no han obtenido un incremento en los recursos anuales, tampoco han sufrido reducciones. Este aspecto es un indicio de la importancia que actualmente le asigna el nivel central a la institución y a las funciones que cumple en materia de generación de información y la implementación de sistemas de alerta y pronóstico de fenómenos peligrosos. No obstante, en materia de equipamiento y desarrollo de proyectos específicos, el SNET depende de fuentes de financiamiento externas.

En Jamaica las opciones de financiar actividades y proyectos están esencialmente limitadas a los apoyos que se consiguen de sector privado y agencias internacionales, además de los fondos generados por “costos compartidos”. En términos de apoyos por vía del presupuesto general de la nación no existen asignaciones por sectores ni territorios. Por el lado, en el caso de actividades de prevención de corto plazo de prevención las entidades gubernamentales tienen que recurrir a préstamos comerciales para cubrir sus necesidades. Por ejemplo, el Instituto de Obras ha requerido créditos por cerca de tres millones de dólares para hacer inversiones en medidas estructurales de reducción de riesgos para protección contra inundaciones, defensas ribereñas y costeras.

En Colombia la legislación señala que todas las entidades públicas deben incluir en sus presupuestos partidas presupuestales para la prevención y atención de desastres. Sin embargo, no se ha señalado en qué porcentaje ni explícitamente que tipo de actividades o inversiones son las

que corresponden a este rubro. Por esta razón, después de esta experiencia durante casi quince años, se ha llegado a la conclusión que al menos se debe definir explícitamente un porcentaje del presupuesto de las entidades tanto sectoriales como territoriales para la gestión de riesgos, dado que la obligatoriedad actual de incluir alguna partida presupuestal sin especificarla no es garantía de la asignación de recursos apropiados. Aunque el porcentaje presupuestal no debe ser igual en todos los casos, debido a que las competencias institucionales no son uniformes y a que el problema del riesgo y los desastres no es el mismo en todo el territorio, si se considera actualmente que debe existir por ley un porcentaje mínimo. También se ha concluido que el DNP y la DPAD deben aportar las disposiciones que señalen qué actividades o proyectos pueden considerarse explícitamente como de gestión de riesgos para la aplicación de los recursos presupuestales de acuerdo con el ámbito de competencia de cada entidad del orden nacional y en general a nivel de las entidades territoriales. Para definir ese porcentaje mínimo se ha tenido en cuenta lo que destina de su presupuesto, por ejemplo, el Instituto Nacional de Vías, que es una de las entidades nacionales que tiene mejor definidas sus actividades en el tema. A nivel territorial los ejemplos han sido Manizales y Bogotá. En el primer caso se tiene establecido que al menos el 1% de los ingresos corrientes de la ciudad y de las entidades descentralizadas deben trasladarse al fondo local para la gestión del riesgo, aunque cada secretaría tiene recursos para dicho efecto, lo que aproximadamente puede significar que el 2% o más de los ingresos del municipio se están utilizando para este propósito, sin incluir los aportes de la Corporación Regional Ambiental para obras de estabilidad. En el segundo caso, esta establecido que el fondo de la ciudad para la gestión del riesgo recibe una suma anual no inferior al 0.5% de los ingresos corrientes tributarios de la administración central de la ciudad. Definir al menos un porcentaje mínimo de asignación presupuestal, así como explicitar o reglamentar en qué tipo de acciones se pueden ejecutar los recursos, se considera una buena práctica que podría positivo promoverla en los diferentes países.

Cooperación internacional

En la mayoría de los países los proyectos ejecutados por organismos no gubernamentales, asociaciones de municipios y otro tipo de asociaciones comunitarias o de base, operan con fondos provenientes de la cooperación internacional, representando un importante porcentaje de los recursos que se invierten en gestión del riesgo, particularmente en programas de atención de emergencias y reconstrucción. En la actualidad, hay países como Nicaragua y Bolivia, para citar algunos, en los cuales casi la totalidad de los proyectos que se ejecutan cada año son financiados con recursos de la cooperación internacional. En El Salvador este porcentaje puede ser del orden del 90% y la mayoría de ellos se orientan a los preparativos y respuesta en caso de emergencia. El monto tan significativo que representa la cooperación internacional en el financiamiento de proyectos relacionados con la gestión del riesgo puede estar generando a largo plazo un círculo vicioso, que comienza a hacer estragos y que en el futuro cercano podría convertirse en un severa restricción para la ejecución de proyectos estratégicos de reducción del riesgo. Por una parte, se detecta una alta dependencia que se ha generado de la obtención de recursos externos, lo que de suyo hace insostenible la gestión del riesgo. Ningún país puede reducir el riesgo de desastre, esperando que un desastre ocurra para recibir fondos que le permitan instrumentar medidas para la reducción del riesgo de los desastres futuros. Sobre todo en países con las características sociales y económicas de un amplio número de países de la región, donde las carencias son tan severas que cada vez se hace necesario contar con mayores recursos para cualquier tipo de

actividad. Aunado a esto se encuentra el hecho de que los proyectos ejecutados con estos fondos, responden a las agendas de los donantes y no a las necesidades del propio país, lo que genera una dispersión –y muy frecuentemente duplicación– de esfuerzos. En segundo lugar, esta alta dependencia y los condicionantes con los que se asignan los fondos en un amplio número de países, han impedido –o pospuesto– el establecimiento de una política nacional que le dé sentido y orden a la enorme cantidad de proyectos que se ejecutan, que sin bien son prioritarios para el país, carecen de un control mínimo en términos de la calidad de los resultados. En Centroamérica se han presentado problemas con proyectos de vivienda, por ejemplo, construidos con recursos de la cooperación internacional, para beneficiar a damnificados de desastres recientes que han sufrido graves daños en eventos posteriores por falta de supervisión y control de calidad en su diseño y proceso constructivo. Por otra parte, algunos países que aparentemente han mejorado desde el punto económico y social han visto que la cooperación internacional se ha retirado o comenzado a retirar, dejando de manera abrupta y abandonando a su suerte países que no están preparados para enfrentar esta nueva circunstancia o que en realidad no han mejorado sino que se han presentado situaciones como el mejoramiento de indicadores económicos que antes no consideraban, por ejemplo, las remesas provenientes del extranjero en la contabilidad pública como parte del ingreso nacional. Estos valores desde hace varios años se han convertido en una de las principales o la principal fuente de ingresos del extranjero; lo que distorsiona las cifras tanto de ingreso per cápita, como de otros indicadores de corte social.

Fondos especiales para reducción del riesgo

En general, como se señala más adelante, en los países se han constituido fondos para atender emergencias o de calamidades y fondos para procesos de reconstrucción. Para la reducción del riesgo prácticamente no se han desarrollado iniciativas similares. Las excepciones más notables son el caso de Colombia y México. En el primer caso, el Fondo Nacional de Calamidades, FNC, ha cumplido las dos funciones: manejo de desastres y reducción del riesgo, no obstante su denominación. Las entidades sectoriales y territoriales han podido solicitar recursos de cofinanciación de sus proyectos siguiendo una guía para la elegibilidad específica similar a la utilizada por el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, BPIN, que coordina el DNP. Los municipios, departamentos o entidades sectoriales hacían sus solicitudes, esperando contrapartidas de orden del 50%. Desafortunadamente, este mecanismo no ha funcionado en los últimos años como si lo hizo hasta mediados de los años 90, época en que se empezó a desmontar el sistema nacional de cofinanciación en el cual también participaban otros fondos como el Fondo de Inversión Social, el Fondo de Inversiones de Desarrollo Territorial, y el Fondo de Desarrollo Rural Integrado, que también aportaban recursos en ocasiones para la reducción de riesgos debido a su naturaleza. En el segundo caso, como complemento a los fondos para el financiamiento frente a eventuales desastres (FONDEN), en junio de 2003 en México se creó el FOPREDEN, cuyo objetivo es proporcionar recursos tanto a las dependencias y entidades de la administración pública federal como a las entidades federativas, destinados a la realización de acciones y mecanismos tendientes a reducir riesgos, así como evitar o disminuir los efectos del impacto destructivo de los fenómenos naturales. Este Fondo otorga financiamiento en tres áreas básicas:

- a) Identificación de riesgos: para mejorar el conocimiento sobre amenazas y riesgos; diagnosticar grado de exposición a amenazas y niveles de vulnerabilidad; integrar el atlas de riesgos; establecer infraestructura para bases de datos y sistemas de información o medición y monitoreo de fenómenos y sus consecuencias; y para estudiar el impacto económico de los desastres.
- b) Mitigación o reducción del riesgo: para sistemas de alerta temprana; infraestructura para reducción de vulnerabilidad; reubicación de poblaciones de alto riesgo; investigación aplicada para el desarrollo y aplicación de tecnologías para la reducción del riesgo; desarrollo de normas; sistemas e infraestructura para mejorar la respuesta ante desastres; y para el fortalecimiento y apoyo a centros regionales para la prevención de desastres.
- c) Fomento de la cultura de la prevención y la auto-protección: para producción y difusión de materiales sobre fenómenos y su impacto, y difusión de conductas preventivas; desarrollo de nuevas tecnologías para la capacitación y la divulgación; realización de talleres comunitarios; campañas de comunicación social; campañas para la profesionalización y certificación de responsables en protección civil; y para la creación de centros de capacitación teórico-prácticos especializados en prevención de desastres y protección civil.

En cuanto al monto de recursos, el FOPREDEN aporta el 70% del costo de cada proyecto, cuando es presentado por una entidad federativa y 50% cuando el proyecto es presentado por una entidad o dependencia federal. Se trata de fondos no reembolsables y sólo puede ser presentado un proyecto por entidad o dependencia cada año. Durante 2004 se aprobaron 17 proyectos de distintas entidades federativas, y para el 2005 se tienen en evaluación 20 proyectos más. Este fondo o enfoque de cofinanciación es, sin duda, interesante y puede ser recomendable para que sea considerado como una buena práctica que puede implementarse en otros países de la región.

5.3 Descentralización presupuestaria y cofinanciación

En general en la región las transferencias de los gobiernos nacionales a los gobiernos territoriales se realizan con y sin contrapartida. Las transferencias sin contrapartida pueden ser condicionales y otras son para la libre inversión a nivel subnacional. Usualmente las transferencias condicionales sin contrapartida corresponden a un valor fijo que tiene un propósito establecido por ley. En ningún país se tiene establecido que para la gestión del riesgo haya un valor fijo que deba gastarse de las transferencias condicionales sin contrapartida, por esta razón en la mayoría de los casos los niveles subnacionales para la gestión del riesgo usan las transferencias de libre inversión o recursos propios obtenidos de fuentes diferentes a las transferencias que realiza el gobierno central. Los recursos o subsidios con contrapartidas o programas de costo compartido son transferencias condicionales que requieren que los fondos se gasten en forma específica y que se aporten recursos de contrapartida.

La manera más adecuada para promover la gestión de riesgos sería, por una parte, definiendo un valor fijo de las transferencias condicionadas sin contrapartida y/o mediante aportes o subsidios con algún nivel de contrapartida. Sin embargo, es necesario considerar que para promover la gestión del riesgo de una manera coherente y no dispersa es necesario reconocer la existencia de

grandes diferencias en términos de desarrollo regional, riesgo de desastre y recursos de las entidades territoriales en cada país. Un buen ejemplo de este tipo de consideración, es el que se ha realizado en Colombia en donde se estableció por ley un sistema de categorización de los municipios y departamentos del país con base en la población y la relación entre gastos de funcionamiento y los ingresos propios de libre destinación. Esta clasificación de las entidades subnacionales permite determinar los grados de libertad de una entidad territorial para asignar recursos públicos de libre destinación para, por ejemplo, hacer inversiones en reducción de riesgos, crear Fondos de Gestión de Riesgos y adquirir seguros. En el caso de Colombia se ha establecido, como pasa en la mayoría de países de la región, que con algunas excepciones los gobiernos subnacionales cuentan con un estrecho margen de maniobra y una baja resiliencia económica para atender sus gastos de inversión y otros rubros como los gastos relacionados con la gestión de riesgos. En la medida que las necesidades de infraestructura y gasto social son de urgencia, prácticamente lo que se destina para la prevención y atención de desastres es lo mínimo. Si bien es cierto que Bogotá es un caso excepcional, pues se clasifica en la categoría especial, y además cuenta con un sistema distrital de gestión de riesgos bien concebido y técnicamente bien estructurado, de todos modos los recursos destinados no son importantes. En el presupuesto de 2004, la ciudad destinó el 0.6% de sus ingresos tributarios y para el 2005 se redujo al 0.58% de los mismos. La descentralización fiscal en la mayoría de los países esta enmarcada por la concentración de la actividad económica en unos cuantos municipios y departamentos, lo cual ha trae como consecuencia la concentración de los ingresos fiscales. Dicha concentración del recaudo refleja las disparidades subnacionales en materia económica y, a su vez, dichas las disparidades pueden verse a través de la comparación de las tasas de crecimiento de los recaudos. No obstante, desde una perspectiva más optimista, se estima que existe un potencial de recursos propios de los territorios que pueden hacer que la dependencia de las transferencias se reduzca, se aporten mayores recursos para inversión, se privilegie el gasto de inversión por encima del gasto de funcionamiento y, en general, se logre una mayor autofinanciación del gasto.

Teniendo en cuenta lo anterior en Colombia se tiene previsto establecer que un porcentaje de las transferencias condicionales sea destinado para la gestión de riesgos (es decir, de los actuales recursos de propósito general que pasarían a ser de propósito específico). También se ha querido dar mayor peso relativo al esfuerzo fiscal de las entidades territoriales para efectos de transferencias intergubernamentales, para la cofinanciación de proyectos y para atender y subsidiar a las regiones y localidades afectadas por desastres. Así, con base en la categorización establecida en el 2000 en Colombia se espera, a manera de incentivo, cofinanciar proyectos de reducción del riesgo y cubrir los costos de la atención de emergencias, en un porcentaje del 50% que podría aumentarse hasta un porcentaje según la categoría del municipio. Se ha propuesto un estímulo considerando el esfuerzo fiscal territorial, aumentando el aporte nacional hasta llegar a dichos valores (que en la categoría sexta corresponde al 80%), de acuerdo con las recomendaciones del DNP. Adicionalmente se esta haciendo un esfuerzo para identificar las inversiones tanto provenientes de recursos propios de los municipios como de las transferencias del nivel nacional con libre destinación. Esta identificación de los rubros de inversión en el desarrollo que se pueden asimilar como acciones preventivas, es muy importante para efectos de tener una noción de la inversión que se pueda considerar gestión del riesgo pero que hasta ahora no se ha identificado como tal. Sería importante que este tipo de sistematización de la información se promoviera en todos los países.

Estas iniciativas se consideran acertadas y recomendables en los países que tienen este mismo sistema de transferencias y donde se pueden promover procesos de cofinanciación. De esta manera, se establecería explícitamente, por una parte, que el gobierno central no va a cubrir todos los costos en caso emergencia (y así evitar el dilema del Samaritano¹⁷), lo que conduciría a que se tenga que pensar en hacer “algunas” provisiones (creando cuentas o Fondos municipales, provinciales o estatales) y, por otra parte, que en materia de identificación, reducción y transferencia de riesgos el gobierno central no sería el primer responsable de realizar proyectos a nivel subnacional, pero que se podría contar con su asesoría técnica y con un apoyo económico parcial para impulsar dichos proyectos. Claramente, para poder hacer esto se requiere que explícitamente haya una adecuada destinación de recursos del presupuesto nacional tanto para promover la cofinanciación mediante fondos como el FOPREDEN de México o el FNC de Colombia, así como también para las partidas presupuestales que se establezcan en las entidades nacionales sectoriales.

5.4 Fondos para emergencias y reconstrucción

Aunque los fondos de reservas para emergencias son sólo uno de los instrumentos de la política de gestión de riesgos, es importante señalar que han sido en general uno de los mecanismos financieros más utilizados en la mayoría de los países. No se requiere hacer un estudio detallado para reconocer que los recursos que se destinan para estos fondos han sido insuficientes. En el caso de Colombia, los recursos del Fondo Nacional de Calamidades se destinan, según la legislación para:

- a) Prestar el apoyo económico que sea requerido para la atención de desastres y calamidades declarados, dando prioridad a la producción, conservación y distribución de alimentos, drogas y alojamientos provisionales;
- b) Controlar los efectos de los desastres y calamidades, especialmente los relacionados con la aparición y propagación de epidemias;
- c) Mantener durante las fases de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo, el saneamiento ambiental de la comunidad afectada;
- d) Financiar la instalación y operación de los sistemas y equipos de información adecuados para la prevención, diagnóstico y atención de situaciones de desastre o de calamidad, especialmente de los que integren la red nacional sismográfica;
- e) Tomar las medidas necesarias para prevenir los desastres o para atenuar sus efectos, las cuales podrán consistir, entre otras, en pólizas de seguros tomadas con compañías legalmente

¹⁷ La idea es que si las personas (municipios o departamentos) están seguras que contarán con transferencias, subsidios o caridad privada en el evento que sufran grandes pérdidas como resultado de un desastre o un *shock* negativo, ellos preferirán reducir el nivel óptimo de provisiones para emergencias y de gastos en aseguramiento y reducción del riesgo, obligando al Estado (gobierno central) a asumir dichas pérdidas e inversiones. (Coate 1995).

establecidas en el territorio colombiano y buscando mecanismos para cubrir total o parcialmente el costo de las primas.

En la mayoría de los países este tipo de fondos se utilizan para los mismos propósitos, particularmente para los tres primeros. En Bolivia posterior al Niño de 1997-1998 se creó la Unidad Técnico Operativo para el Apoyo y Fortalecimiento (UTOAF), ubicada en el Ministerio de Defensa, para manejar fondos de reconstrucción post evento. Una ley en el 2000 reafirmó esta entidad pero también creó de forma paralela y un tanto contradictoria, el Fondo para la Reducción del Riesgo y la Reactivación Económica, ligado al Ministerio de la Presidencia y encargado de la canalización de fondos internacionales y nacionales para la reducción de riesgo y la reactivación económica en zonas de desastre. Después, como parte de la serie de modificaciones y ajustes realizados después del año 2000, una nueva ley modificadora en el 2002 creó el Fondo de Fideicomiso para la Reducción de Riesgos y la Atención de Desastres (FORADE) ligado a la Presidencia y para canalizar fondos internacionales para la respuesta, la prevención y mitigación; y se eliminó la estructura creada en el año 2000. Se determinó que el gobierno asignaría una suma equivalente a un 0.15% del presupuesto anual consolidado a este fondo; algo que nunca ha pasado hasta la fecha. A la vez el UTOAF se renombró como Sistema Nacional para la Reducción del Riesgo (SENAR) y se transfirió al Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. SENAR es el encargado de administrar los fondos de FORADE para la reducción, prevención, mitigación y reconstrucción. Los recursos disponibles para la respuesta a emergencias se pasarían del fondo vía el Ministerio de Hacienda al SINADECI (Defensa Civil). La liberación de la Defensa Civil del manejo financiero directo se puede interpretar como un mecanismo para colocar lo financiero en manos de civiles, dada la reticencia o la imposibilidad por parte de muchas agencias internacionales de aportar fondos a instituciones militares.

En Jamaica el Fondo Nacional de Desastres no recibe transferencias regulares y su capacidad es muy limitada. Actualmente, por ejemplo, cuenta con aproximadamente US\$ 300,000 donde casi el 40% son rendimientos financieros. Opciones para financiar los niveles locales podrían existir con el Fondo de Reservas Parroquiales el cual se financia con impuestos sobre la propiedad y una tercera parte de los ingresos de licencias y se dedica hoy en día a financiar el alumbrado público, la reparación de calles, mercados, etc. Un segundo fondo que podría tener relevancia sería el de mantenimiento de caminos que se financia con dos terceras partes de los ingresos de los ingresos por licencias. En otros países como Perú y Colombia se fomentan fondos para emergencias del pago de las inspecciones técnicas de seguridad y evaluaciones de riesgo, o del pago de seguros (recursos para los Bomberos). Sin embargo, estos recursos no son realmente importantes frente a las necesidades.

En México, a partir de 1996 se creó el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), cuyos recursos han sido muy variables e inciertos, debido a que se obtienen únicamente del presupuesto Federal. Durante sus primeros años, este fondo operó con serios problemas de capitalización que hicieron que los recursos asignados no cubrieran ni la mitad de las necesidades en cada año (por ejemplo, en 1998 el presupuesto del Fondo fue de cerca de 227 millones de dólares, mientras que sus gastos superaron los 500 millones). En el 2001 el fondo incrementó sustancialmente sus recursos mediante un préstamo otorgado por el Banco Mundial por un monto de 404 millones de dólares para ser ejecutados en un periodo de cuatro años. El monto de los recursos que se propone en el

proyecto de Plan de Egresos de la Federación se determina tomando en consideración el saldo disponible en el Fideicomiso del FONDEN, producto de ejercicios fiscales anteriores; las recomendaciones que para tal efecto realiza la Comisión Nacional del Agua y la Secretaría de Gobernación a través del CENAPRED, con base en los pronósticos esperados para el ejercicio fiscal que se presupuesta; la evaluación de la suficiencia de los montos presupuestales asignados al FONDEN en ejercicios anteriores, y las disponibilidades presupuestarias para el ejercicio que se presupuesta derivadas de la situación de las finanzas públicas.

El FONDEN es un mecanismo financiero que tiene como objetivo atender los efectos de los desastres cuya magnitud supere la capacidad financiera de respuesta de las dependencias y entidades federales, así como de las entidades federativas. Se entiende como un instrumento complementario respecto a las acciones que deben implementar y llevar a cabo las dependencias y las entidades mencionadas para la atención de desastres, en cumplimiento con lo establecido en la Ley General de Protección Civil. Sin duda el FONDEN representa un salto importante como mecanismo de compensación frente a los eventuales desembolsos que el gobierno debe hacer por desastres ocurridos, ya que anteriormente la respuesta del Gobierno Federal ante situaciones de desastre consistía en la reorientación del gasto para solventar los daños sufridos. Esto generaba que los programas de las dependencias y entidades públicas a las cuales correspondía la atención inmediata del desastre sufrieran importantes alteraciones. Mediante la creación del FONDEN en 1996, el Gobierno Federal Mexicano ha fortalecido su capacidad para atender los efectos de un desastre, dándole mayor orden al ejercicio presupuestario. Los objetivos de este fondo posiblemente son lo más completos en términos de atención de emergencias y reconstrucción y pueden ser ejemplares para otros países. El FONDEN es un mecanismo financiero ágil que permite al Gobierno Federal disponer de recursos para:

- a) Apoyar a través de un fondo revolviente a la población que pudiera verse afectada ante la inminencia o alta probabilidad de ocurrencia de un desastre que ponga en peligro la vida humana.
- b) Apoyar a toda la población afectada dentro de las zonas siniestradas en sus necesidades inmediatas de protección a la vida, salud, alimentación, vestido y albergue.
- c) Atender, dentro de una determinada zona geográfica, la reparación de daños a la infraestructura pública y bienes públicos no sujetos a aseguramiento.
- d) Combatir y restituir en la medida de lo posible los siniestros en bosques o áreas naturales protegidas.
- e) Apoyar a las familias de bajos ingresos en la mitigación de los daños sufridos a su patrimonio productivo y su vivienda.
- f) Apoyar la consolidación, reestructuración o reconstrucción de los bienes inmuebles considerados como monumentos arqueológicos, artísticos e históricos por ley o por declaratoria.

- g) Apoyar de manera transitoria a dependencias y entidades federales para la reparación de infraestructura asegurada, en tanto éstas reciban los pagos correspondientes de los seguros; cubrir el diferencial resultante entre los reembolsos de los seguros y el costo de la restitución de las obras federales afectadas, con excepción de los deducibles.
- h) Adquirir equipo y bienes inmuebles especializados que permitan responder con mayor eficacia en la eventualidad de un desastre.

Para lograr lo anterior, el FONDEN aporta, dentro de las disponibilidades presupuestarias, recursos adicionales a las dependencias y entidades federales, con objeto de que la atención de los desastres no afecte en lo posible a sus programas y proyectos normales en curso.

En Colombia desde 1984 existe el FNC, que es un fondo similar que empezó a contar con recursos regulares a partir de 1987. Ahora bien, hasta la fecha, en ningún año los recursos han sobrepasado el 1% de los ingresos del Estado. A lo máximo que se ha llegado a medio punto en 1995. Los recursos que recibe provienen de fuentes muy inestables y las asignaciones del presupuesto han venido reduciéndose como porcentaje de los ingresos del Estado. La asignación de recursos no se ha regido por criterios explícitos de eficiencia y equidad, sin embargo las regiones más pobres son las que han recibido el mayor porcentaje de los recursos. Las acciones de este fondo se han concentrado en apoyar acciones de preparación para desastres y en algún grado para reducir la vulnerabilidad, promover el cumplimiento de las normas de planificación física y urbana y para intervenir en forma directa los fenómenos. Las actividades que se identifican como de reconstrucción y recuperación, que son especialmente importantes y que es necesario impulsar después de un desastre, prácticamente están ausentes dentro de las acciones y planes de financiamiento del fondo. Esto explica, en parte, porque dichas actividades han requerido de otros instrumentos que complementen los fondos de reservas. Se podría decir, que aun cuando en una época este fondo apoyó procesos de reducción de riesgos mediante esquemas de cofinanciación (1988 a 1995) su marco de acción posteriormente ha sido limitado, tanto en lo financiero como en lo operativo. Esto se constata con el hecho contundente que el gobierno colombiano haya tenido que crear otros fondos, como el FOREC, al cual se hace referencia más adelante, para desarrollar las etapas de recuperación y reconstrucción cuando se han presentado desastres mayores.

Uno de los más interesantes resultados del análisis histórico de los costos de los desastres menores en Colombia desde 1970 (Cardona *et al* 2004) es sin duda el alto impacto negativo sobre los patrimonios y los ingresos de los hogares colombianos más pobres. Su alta frecuencia e impacto moderado tiene consecuencias para la política pública de gestión del riesgo. De allí que aquí se defienda la idea que el FNC y los fondos subnacionales, deberían acumular recursos para hacerle frente a este tipo de eventos “pequeños” pero “recurrentes”. En primer lugar, al ser eventos que se repiten en el tiempo de manera cíclica, con diversa magnitud, alcance y duración requieren de mecanismos de compensación de pérdidas que de no existir –ya sea porque el mercado no los provee o que el Estado no tiene una política pública clara y coherente– pueden tener efectos dramáticos acumulativos sobre todos los agentes que carecen de medios de cobertura y administración del riesgo. Esto es mucho más grave cuando eventos similares recaen sobre las mismas familias –pobres y vulnerables– de manera sistemática y recurrente. En segundo

lugar, su menor impacto hace que sean “invisibles” desde el punto de vista de la opinión pública, limitando la acción eficaz para reducir los costos sociales. En este orden de ideas, se puede interpretar este tipo de “desastres” como choques esperados, es decir, como eventos negativos que ocurrirán en el futuro y que los agentes pueden predecir con base en la información estadística que poseen y la experiencia histórica. De allí que en Colombia se este pensando diseñar un mecanismo de ahorro precautorio que permita compensar parte de las pérdidas recurrentes. Dicho esquema tiene que estar en cabeza de un agente que tenga acceso al crédito y a recursos financieros. Los gobiernos subnacionales y el gobierno central son los llamados a generar los recursos que puedan servir como mecanismo de protección y de compensación para los hogares más pobres, de tal manera que se logre minimizar la caída del bienestar social. Siguiendo la regla simple del “dedo pulgar” (Freeman *et al* 2003) se concluye que se guardar el equivalente de la mitad de las pérdidas esperadas en el futuro. Si bien es difícil tener un estimativo riguroso de la cifra, en el caso de Colombia se ha tenido una primera aproximación del ahorro óptimo para cubrir las pérdidas de los desastres pequeños. Asumiendo que las pérdidas siguen un proceso estacionario y que oscilan alrededor de una media constante, se podría decir que el gobierno debería generar un ahorro óptimo anual del orden de US\$ 37.2 millones de dólares, o su equivalente a 0.04% del PIB. En este sentido, el gobierno central (o subnacional) actuaría como un mecanismo automático de estabilización, que no sólo mejora la eficiencia sino que además permite reducir la pérdida bienestar social. Como se señaló previamente, los recursos del FNC son insuficientes, de hecho, si se le compara con la asignación promedio del período de estudio, 0.0252% del PIB, se concluye que hasta ahora el fondo ha carecido de una regla clara de acumulación y asignación de recursos financieros. El fondo acumuló recursos hasta 1995, posteriormente el saldo se tornó negativo. En este sentido, su comportamiento de acumulación y gasto se parece más al caso donde existe la posibilidad de acceso al crédito, compensando con endeudamiento los saldos negativos. La reducción de los ingresos asignados de acuerdo a una regla precautoria de acumulación y gasto indica que el comportamiento del FNC obedece actualmente a una previsión optimista del futuro que asume que los desastres tendrán menores costos en el futuro y por lo tanto es posible reducir los recursos del presupuesto y destinarlos a otros rubros. Sin embargo, la realidad ha mostrado que eso no es así. La frecuencia de los eventos naturales si bien permanece sin mayores cambios, los costos se han incrementado. En este sentido, la única explicación racional del comportamiento de los ingresos del fondo se encuentra en las dificultades de gestión de recursos por parte de la DPAD del Ministerio del Interior y de Justicia. Este hecho genera ineficiencias y costos sociales que recientemente se han evaluado por parte del DNP y se propone que sean corregidos, ya sea por medio de procesos de negociación del presupuesto más transparentes o asignando mayor poder y autonomía a la DPAD.

De lo anterior se concluye que sería deseable que en los países los fondos de reservas para emergencias se rijan por una regla óptima de acumulación y gasto con base en la cuantificación de los efectos de los desastres menores recurrentes. En este sentido los análisis que se han hecho en Colombia pueden ser ejemplares y podrían considerarse como un aporte al análisis del comportamiento de este tipo de instrumento financiero.

Por otro lado, es importante destacar que en El Salvador recientemente se ha formulado una estrategia de financiamiento contra desastres que se ejecutará mediante un préstamo otorgado por el BID, que consiste en la creación de un fondo contra desastres, similar al que ya opera en otros

países. De manera general, la estrategia contempla la realización de un inventario de infraestructura básica y bienes del sector público, el análisis del presupuesto central para la asignación de recursos para enfrentar una eventualidad y la creación de un fondo contra desastres. Para la puesta en marcha de esta iniciativa, se ha creado un grupo de alto nivel con representación del Ministerio de Hacienda, el Banco Central de Reservas, el Ministerio de Economía, la Secretaría Técnica de la Presidencia y la Superintendencia del Sistema Financiero, cuyos representantes han sido nombrados directamente por el Presidente de la República. Este tipo de esquema, en el cual participan las entidades relacionadas con el tema económico y financiero, es importante presentarlo como un ejemplo de lo que en los diferentes países se debe hacer para que el tema de gestión de riesgos de desastres sea considerado desde el punto de vista financiero, pues cuando este tipo de problemática se trata solamente a nivel de organismos operativos de atención de emergencias es difícil que logren resultados que favorezcan el fortalecimiento de las estructuras institucionales desde una perspectiva económica.

La reconstrucción

A lo largo de los años, y durante etapas de crisis, las distintas administraciones gubernamentales de diversos países han debido enfrentar importantes pérdidas económicas por desastres de gran magnitud. Generalmente, estas pérdidas se han enfrentado a través de la ayuda directa no reembolsable –proveniente de gobiernos u organismos internacionales–, préstamos de emergencia de la banca internacional, desvíos de fondos de los préstamos externos ya asignados, reasignaciones presupuestarias ordinarias, impuestos y reclamos de seguros.

En El Salvador como otros países de la región, aún cuando existen diferentes mecanismos de financiamiento para enfrentar desastres, se debe resaltar que al menos en todas las situaciones de desastre documentadas en los últimos años, los fondos necesarios para financiar los procesos de reconstrucción han provenido de fuentes externas: una porción muy pequeña de recursos no reembolsables, y una gran proporción con préstamos de emergencia. Así, por ejemplo, debido a los daños causados por los terremotos de 2001, el gobierno se vio obligado a desviar fondos de préstamos existentes por 300 millones de dólares y fue necesario hacer uso de fondos provenientes de las privatizaciones por un monto de 100 millones de dólares que se destinaron a tareas de reconstrucción. Por otro lado, el país debió solicitar nuevos préstamos ante la banca internacional. En total, los daños y pérdidas se estimaron en US\$ 1,175 millones de dólares, de los cuales US\$ 1,075 correspondieron a créditos.

Uno de los casos más recientes de creación de un fondo específico para la reconstrucción es el caso del FOREC en Colombia, con motivo del terremoto que afectó en 1999 la zona del Eje Cafetero. Pese a que las pérdidas ascendieron a 1,88% del PIB nacional en 1998, “desde las primeras horas de ocurrido el terremoto y dada además la magnitud del desastre, se hizo evidente que el manejo de la situación desbordó a las instancias locales, departamentales, e incluso nacionales del SNPAD” (CEPAL 1999). Este reconocimiento por parte de las autoridades nacionales y territoriales llevó al gobierno a expedir medidas de emergencia para complementar la normatividad existente. El Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero, se creó con la finalidad de financiar y realizar la rehabilitación económica, social y ecológica de la zona afectada por el desastre. El FOREC se creó como una entidad de naturaleza especial del orden

nacional, dotado de personería jurídica, autonomía patrimonial y financiera, sin estructura administrativa propia, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. El manejo estuvo a cargo del un presidente y el consejo directivo. De los cuales seis miembros representaban al sector privado, otro al gobierno y dos a los gobiernos subnacionales. No se contempló “una representación directa de los damnificados o la ciudadanía” (Moreno 2001). Se creó un comité técnico conformado por profesionales que dirigieron las unidades técnicas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda y renovación urbana, salud, educación, reconstrucción del tejido social, administración rural, economía y medio ambiente.

El objeto del FOREC fue la financiación, apoyo y gestión para la realización de las actividades necesarias de la reconstrucción económica, social y ecológica de la región. Se determinó que la ejecución del plan de acción se fundamentaría en la descentralización y la participación de la sociedad civil. El mecanismo por medio del cual se implementaron los proyectos fueron las llamadas “gerencias zonales” que se encargaron de organizar y desarrollar las actividades en las 31 zonas definidas por el consejo directivo para garantizar una mayor eficiencia en la asignación de recursos. La dirección se delegó a ONGs que demostraron capacidad institucional y experiencia en el manejo de proyectos relacionados. De esta manera, prácticamente se relegó a un segundo plano al SNPAD que se había creado descentralizado para este tipo de gestiones.

El proceso tuvo contratiempos y problemas importantes. El más notable se asocia a las demoras de la ejecución presupuestal y puesta en marcha de las actividades de recuperación y reconstrucción, lo cual agravó las condiciones de vida de los habitantes. En parte estas demoras se debieron a restricciones y condiciones para la ejecución por parte de los organismos multilaterales. Esta situación es precisamente la que genera la mayor preocupación en todos los desastres, dado que hay demora en la disponibilidad de los recursos, por ejemplo, por la espera de reasignaciones y traslados presupuestales, contratación y desembolsos de crédito, formulación y concertación de proyectos, organización interna y finalmente la ejecución y gasto de los recursos. La idea de crear un organismo de este tipo supuestamente lo que intentaba era agilizar estos procesos y evitar las dificultades que surgen cuando la acción *ex post* en caso de desastres debe ser asumida por entidades públicas que tienen restricciones de diferente índole en su normal desempeño. Por otra parte, el FOREC descuidó aspectos de especial importancia en un proceso de recuperación como cerciorarse que no se reconstruyera la vulnerabilidad existente, aspecto en el cual no atendió el clamor de las entidades del SNPAD, como el Ministerio de Desarrollo Económico y otras organizaciones privadas, que hicieron notar el incumplimiento de las normas sismorresistentes. De otro lado, también se critica que el FOREC no incluyó en el proceso de toma de decisiones a las organizaciones de la comunidad y que las administraciones locales no tuvieron un papel relevante ni protagónico en los procesos.

La figura del FOREC tuvo por lo tanto aciertos y desaciertos de los cuales se debe aprender. La existencia de una “gerencia temporal” no es contradictoria con el SNPAD existente en Colombia. Un organismo o gerencia de este tipo puede coordinar en forma apropiada un proceso de reconstrucción si se le dota de instrumentos preestablecidos y las capacidades técnicas para hacerlo en el marco de la institucionalidad existente. Acompañada, por una parte, por una administración eficiente del Fondo de Calamidades, que tendría un papel protagónico en los

aspectos financieros y, por otra, de la DPAD a la cual debe reportar sus actividades de gestión. Una DPAD fortalecida y orientando la gestión del riesgo desde la Presidencia de la República sería fundamental para efectos de la convocatoria y el respaldo a los procesos de reconstrucción, aunque delegue estas actividades en la gerencia temporal a la que se hace mención.

5.5 Financiación y transferencia del riesgo

En adición a su rol de tomador de decisiones y regulador, el gobierno en todos los niveles (nacional y subnacional) es también un propietario importante de bienes. Daños en edificios públicos e infraestructura pueden causar diferentes tipos de pérdidas: pérdida de vidas, económicas, de función y de patrimonio cultural. El gobierno maneja sus riesgos a través de la aplicación de medidas de prevención-mitigación, mediante la transferencia del riesgo (típicamente a través de seguros¹⁸) y mediante la retención de riesgos o autoseguro¹⁹. La selección de cuál técnica adoptar es una decisión compleja porque depende no sólo del costo y las metas que se intentan alcanzar sino de la opinión pública.

No existen datos precisos de qué porcentaje de las edificaciones públicas en los diferentes países tiene alguna cobertura de protección contra desastres y se acepta que en general éste porcentaje es bajo o moderado, y se considera que la infraestructura está totalmente desprotegida. En Colombia, los informes de la Contraloría General de la Nación reiterativamente señalan esta desprotección de los bienes públicos y el mantenimiento de una práctica generalizada del infraseguro, a pesar que desde 1927 la ley obliga el aseguramiento de todos los bienes de propiedad del Estado. La legislación más reciente al respecto, de 1993, obliga a los órganos de control fiscal verificar que los bienes del Estado estén debidamente amparados por una póliza de seguros o un fondo especial creado para ese propósito, pudiendo establecer responsabilidad fiscal a los tomadores cuando las circunstancias lo ameriten.

En la mayoría de los países la situación de la transferencia del riesgo no es muy halagadora. Un caso ilustrativo es el caso de Jamaica. En este país, como en la mayoría, gran parte de lo asegurado esta infrasegurado. Esto podría explicarse debido a que las primas son muy altas, a los altos deducibles utilizados y a las cláusulas que aplican las aseguradoras. En febrero 2005 después del Huracán Iván, se descubrió que una entidad gubernamental importante había deliberadamente infrasegurado sus propiedades en un 66%, exactamente en el momento en que los gobiernos de CARICOM estaban buscando asistencia multilateral para establecer una entidad para examinar la factibilidad de asegurar infraestructura en la región. El gobierno retiene riesgo y asume el auto-aseguramiento en general, aun cuando existe conciencia de la situación frágil del país en lo financiero y la imposibilidad de enfrentar el evento máximo probable (sismo que afectaría a Kingston). Por otra parte, como en otros países, las compañías más grandes del sector privado se aseguran. El banano, por ejemplo, se asegura utilizando un impuesto sobre el exceso de la fruta exportada.

¹⁸ Usualmente el seguro de los inmuebles públicos se contrata independientemente por cada entidad gubernamental y no existe una estrategia preestablecida que oriente el proceso de contratación de los seguros buscando eficiencia.

¹⁹ La retención de riesgos es fundamentalmente inconsciente y por falta de recursos presupuestales. En general no obedece a una estrategia de conveniencia para las entidades públicas.

A pesar de la considerable investigación que se ha desarrollado a nivel internacional en relación con el impacto de los desastres en el desarrollo, la incorporación formalmente del riesgo de desastre en los procesos nacionales de planificación es todavía muy tímida. Como ya se comentó, aunque los países incluyen en su presupuesto algunas partidas, principalmente para la atención de emergencias y el presupuesto de funcionamiento de algunas entidades, y en algunos casos se hacen esfuerzos para orientar recursos hacia actividades de planificación referidas a la mitigación del riesgo, en la mayoría de los países no contabilizan las pérdidas probabilísticas por fenómenos naturales como un componente permanente de su proceso presupuestario. Si no se contabilizan las pérdidas contingentes potenciales se carece de la información necesaria para considerar y evaluar alternativas para reducir o financiar dichas pérdidas. Como consecuencia, las políticas encaminadas hacia la reducción del riesgo no reciben realmente la atención que requieren. Aunque en algunos países existen innumerables estudios, principalmente de amenaza, debido a su enfoque y metodología en su mayoría no son útiles para hacer estimaciones que permitan decisiones relativas a la transferencia y financiación del riesgo. El hecho de no comprender el riesgo a causa de fenómenos naturales potenciales peligrosos tiene varias implicaciones importantes. La más obvia es que, al no comprender la exposición contingente ante las amenazas naturales, se limita la capacidad del país de evaluar que tan deseables son las herramientas de planeamiento financiero para hacer frente al riesgo. Estas herramientas, de las cuales los seguros es la más conocida, requieren que el riesgo esté razonablemente cuantificado como condición previa a su empleo. Si bien es posible adoptar decisiones de políticas sin estimaciones probabilísticas, el hecho de no cuantificar el riesgo cuando es posible hacerlo limita el proceso de toma de decisiones. Sólo algunos países en los últimos años han tomado conciencia de este limitante y han intentado resolverlo promoviendo estudios adecuados para este tipo de política pública de la gestión del riesgo. Los esfuerzos que al respecto ha realizado Colombia y México y en una menor escala Honduras, Perú son una buena práctica que se identifica como una actividad que se debería promover en la región.

Los estudios de riesgo desde una perspectiva probabilista²⁰ permiten valorar la responsabilidad del Estado y su capacidad fiscal. Recientemente se han realizado estudios de este tipo en Honduras, Colombia y México debido al interés los ministerios o secretarías de Hacienda y Crédito Público. Otros países exploran actualmente la posibilidad de realizarlos, como El Salvador y Perú. Su objetivo es contar con información que les permita explorar acuerdos entre el gobierno y compañías aseguradoras y reaseguradoras para diseñar instrumentos financieros adecuados de transferencia. Es importante destacar que incluso figuras como los bonos de catástrofe²¹ se han considerado como instrumentos factibles debido a su posible transabilidad en el mercado de capitales. Actualmente en México se realiza un estudio que incluye este tipo de mecanismo de transferencia. En términos de optimización se ha llegado a la conclusión, en el caso de Colombia, que las opciones menos costosas y más eficientes son, en general, los seguros y los créditos contingentes. En los últimos meses el gobierno de Colombia aprobó contratar un crédito contingente de US\$ 150 millones de dólares con el Banco Mundial que se desembolsaría en caso de un desastre declarado de acuerdo con la legislación. Por otra parte, en este mismo país se explora la posibilidad de realizar una negociación masiva de primas de seguros de los inmuebles públicos nacionales lo que permitiría una economía de escala. Dicho pago lo haría el

²⁰ Lo que permite establecer pérdidas máximas probables (PML en inglés) y la pérdida anual esperada o prima pura de riesgo.

²¹ Actualmente estos contratos son costosos debido a que pocos se han diseñado hasta ahora.

FNC, una vez negociado el valor con las reaseguradoras y sería transferido con ese propósito por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En relación con los inmuebles públicos de las entidades territoriales, no obstante las dificultades de dichos entes para asumir los costos de la protección de sus bienes, no parece apropiado que el gobierno central asuma dichos costos. Por esta razón se estudia por parte del DNP y el Ministerio de Hacienda la posibilidad de asumir un porcentaje de las primas en cada caso, como incentivo para el aseguramiento de los bienes públicos a nivel subnacional. En ese sentido se espera propiciar la realización de estudios como el llevado a cabo en la ciudad de Manizales, que desde hace varios años tiene aseguradas todas sus edificaciones públicas, en el cual se evaluó en forma detallada el riesgo sísmico de cada una y del portafolio completo con fines de optimizar la política de transferencia y retención de la ciudad. Con recursos del FNC o de otras fuentes se estima que se pueden realizar los estudios especiales de microzonificación sísmica y de actualización catastral, necesarios para poder hacer este tipo de evaluaciones, que han demostrado sus altos beneficios y bondades tanto desde la perspectiva de la protección financiera como de la gestión de riesgos en general. Estos desarrollos son muy recientes y en parte son todavía productos a nivel de propuesta. Por esta razón no es posible evaluar su eficacia y sostenibilidad, sin embargo se considera que estas iniciativas son innovadoras y beneficiosas y que podrían promoverse en la región.

En relación con el aseguramiento del sector privado es necesario decir que el seguro en la región representa actualmente sólo entre el 1.5% y el 2% de las primas de seguros recaudadas a nivel mundial. Es por esto que es uno de los mercados con mayores perspectivas de expansión; el nivel de penetración de los seguros ha aumentado pero sigue siendo bajo. En general es una industria incipiente y presenta grandes deficiencias. Hay diferentes razones por las cuales el mercado de seguros no está bien desarrollado. En parte, esto se debe al hecho de que importantes porciones de la economía son informales, los individuos tienen pocos activos que asegurar o el seguro no ha sido una parte tradicional de la cultura. Con frecuencia, la falta de desarrollo del mercado de seguros se debe a la falta de familiaridad con el seguro o porque funcionan pobremente y, por lo tanto, no son competitivos. El nivel de capacitación y profesionalismo es deficiente, lo que impide la formación de un mercado robusto. La hiperinflación ha sido otro factor que ha tenido un efecto negativo porque en el pasado ha llegado a diezmar en algún grado los valores de reemplazo. También se han presentado problemas con aseguradores o con sus agentes porque no han realizado el debido pago de pérdidas aseguradas o no lo han hecho a tiempo a criterio de los usuarios. No obstante en varios países se hacen esfuerzos para mejorar y promover el seguro en los privados.

Un aporte importante desde la perspectiva de los seguros, y tal vez el más significativo en términos financieros en El Salvador, es el caso de la Ley de Seguros que entró en vigencia a partir de 1997. Esta iniciativa es un buen ejemplo del vínculo que debe existir entre la planificación sectorial y la gestión estructural del riesgo por parte del Estado. El terremoto de 1986 ocasionó grandes pérdidas a las empresas aseguradoras de El Salvador, debido en buena medida al escaso control que se seguía de sus operaciones. Como consecuencia, en 1997 la ley dispuso la obligatoriedad de que dichas empresas debían elaborar una estrategia de distribución de riesgos en función de las responsabilidades que asumen cada año y fijar los límites máximos y mínimos de retención del capital, tomando en cuenta el volumen de sus operaciones, el monto de sus recursos, el de las sumas en riesgo y la experiencia obtenida respecto al comportamiento de

la siniestralidad. Estas disposiciones pudieron reducir significativamente las pérdidas para las compañías aseguradoras por los terremotos de enero y febrero de 2001. Varios países tienen leyes similares o normativas establecidas por los organismos reguladores. Por otra parte, la Superintendencia Financiera decretó como política regular, establecer un control con los bancos para medir el impacto de los terremotos sobre sus carteras de préstamos, efecto al que se le da seguimiento como parte de las auditorías que efectúa la misma Superintendencia. No es común que se realicen este tipo de análisis dado que los bancos hipotecarios típicamente no retienen mucho riesgo dado que, en la mayoría de los países donde existe esta actividad, las entidades hipotecarias venden la mayoría de sus préstamos y lo que preocupa es el *default* del préstamo y no las pérdidas por desastres. En Colombia y en México desde hace varios años los préstamos hipotecarios tienen incorporado un seguro obligatorio del inmueble y existe también el seguro obligatorio de las áreas comunes de las edificaciones. En Chile, en lo que se refiere a la transferencia de riesgos y seguros, no ha existido una política ni norma en cuanto al sector privado, pero recientemente el Banco del Estado ha comenzado a ofrecer seguro por sismo relacionado con el seguro de incendio en los créditos para vivienda. Ahora bien, es importante destacar el novedoso caso de aseguramiento colectivo voluntario de bienes privados que se promueve por parte del gobierno municipal de la ciudad de Manizales, en Colombia. Dicho seguro se recauda con el impuesto predial cada dos meses. Este seguro funciona desde hace cinco años y su objetivo, aparte de estimular la cultura del seguro entre los privados es la protección en forma subsidiada de los más pobres que no están en capacidad de pagar seguros ni el impuesto predial, es decir los predios exentos. El gobierno central ha estado estudiado cuidadosamente este caso con el fin de replicarlo en otras ciudades del país y se ha considerado la posibilidad de que asuma parte de los costos de protección y/o retención de acuerdo con los deducibles asumidos por el municipio en el caso de los predios exentos. Este tipo de instrumentos de protección de los privados más pobres podrían promoverse en toda la región.

En general, los países centroamericanos son los que presentan menores avances en el tema del aseguramiento, sin embargo hay iniciativas que se pueden destacar. En El Salvador, por ejemplo, se promueve actualmente el aseguramiento privado de bienes e inmuebles; el seguro contra desastres y por muerte del titular, que se adquiere en el caso de préstamos hipotecarios para la adquisición de vivienda, y un tercer esquema más original y novedoso ha sido el seguro agrícola que se creó a partir del impacto que provocaron tanto el huracán Mitch como el fenómeno de El Niño sobre el sector agropecuario. El seguro “a todo riesgo” se inició en el 2002 y es un instrumento financiero de reducción de riesgo en la agricultura que se puso a disposición de los productores a partir del ciclo agrícola 2001-2002. Este seguro cubre algunos de los principales cultivos del país como granos básicos, hortalizas, caña de azúcar y frutales y cuenta con el siguiente tipo de coberturas: riesgo ocasionado por el clima, como sequías severas, falta y/o exceso de lluvia, vientos, inundaciones, desplome o deslizamiento de terrenos; riesgo ocasionado por agentes biológicos (plagas y enfermedades) y riesgo a la germinación (efectos climáticos que afectan la germinación y emergencia). En este esfuerzo participan la empresa aseguradora, quien administra el fondo por un monto de US\$ 30 millones de dólares con el debido respaldo por reaseguradoras internacionales. Colombia también desarrolló desde 1993 el seguro agropecuario y creó el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios. Sin embargo, aunque éste seguro estuvo bien concebido no ha tenido el apoyo del gobierno que amerita y prácticamente es inoperante.

Posiblemente la situación de conflicto social existente ha desmotivado al gobierno y a las compañías de seguros a consolidar este importante instrumento de apoyo para los agricultores.

En conclusión, es de vital importancia que tanto los gobiernos nacionales como los territoriales tomen conciencia de la importancia de adoptar medidas de diversificación de los riesgos de desastres, especialmente los que conciernen con daños en su infraestructura física. Mecanismos como el aseguramiento permiten disminuir la carga fiscal del gobierno una vez ocurrido un desastre. A partir de la definición de la responsabilidad del Estado, su valoración y de su capacidad fiscal, se pueden establecer mecanismos de protección. La responsabilidad del Estado ante posibles desastres es básicamente la infraestructura y las construcciones públicas, y la población de bajos ingresos que no cuenta con los recursos para adquirir pólizas de seguro. En relación con esta política los logros son apenas incipientes en la región. Por otra parte, existe consenso en que el sector privado, así como la población de niveles de ingreso medio y altos, deben por sí mismos adquirir pólizas de seguro en el sector privado. Sin embargo, existen ineficiencias en los mercados locales de seguros que llevan a problemas de oferta por parte de las aseguradoras (altos precios y restricciones en las cantidades de pólizas ofrecidas). En estos términos, para el cubrimiento de estos sectores de la población es necesario contar con una adecuada regulación del mercado de seguros y la búsqueda de la capitalización de dicho mercado. En este último aspecto se han logrado algunos avances, sin embargo también se requiere un esfuerzo importante por parte de los países para mejorar y hacer de la transferencia del riesgo una política consolidada y sostenible.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 Conclusiones

1. El análisis realizado sugeriría que aun cuando el número de esfuerzos, cambios e iniciativas para mejorar en el tema de la gestión del riesgo han aumentado de forma importante durante los últimos diez años, no hay evidencia clara que como proceso sostenible se esté mucho más cerca de la meta de la reducción del riesgo que en el pasado. Al considerar los nuevos factores de riesgo y entornos que se introducen con la globalización y el cambio ambiental es posible que se esté más atrás de lo que se piensa. Las circunstancias y complejidad del riesgo bajo modalidades de desarrollo cambiante en términos económicos, sociales, ambientales y territoriales sirve para alejarse aún más de una meta de reducción y control del riesgo y los arreglos institucionales y organizacionales, y los instrumentos concretos no están al nivel del desafío que representa la gestión integral del riesgo. Por otra parte habría que llegar a la conclusión que desde la perspectiva de los gobiernos de la región, en general, no hay una “construcción social y política” del problema a tal grado que su promoción sea indispensable o compita bien con otros temas del desarrollo.
2. La efectividad real de las nuevas estructuras interinstitucionales, sus recursos financieros, los grados de participación y su apoyo son fluctuantes y muchas veces deficientes, con excepción de cuando sucede un evento de cierta magnitud y la solidaridad exige una respuesta gubernamental importante. Es factible que muchos de los logros y buenas experiencias tengan más que ver con decisiones institucionales y organizacionales particulares, que con la operatividad integral de la estructura nacional concebida para el efecto. En algunos casos los avances se han podido lograr sin una estructura integrada y el valor del enfoque sistémico esta desperdiciado por falta de articulación, integración o funcionalidad de las partes; es decir que el sistema no ha llegado a ser viable. Es importante, por lo tanto, diferenciar los posibles logros estratégicos resultado del desarrollo institucional, por ejemplo bajo la figura de sistema, de aquellos producto de otras circunstancias institucionales. Esto es relevante para la región dado que el apoyo para la creación y consolidación de estructuras organizacionales por parte de los actores externos internacionales ha sido posiblemente demasiado confiado y rutinario, sin reconocer en ciertos casos las diferencias significativas que existen entre los países y el tiempo requerido para estimular y apoyar cambios sostenibles.
3. Es importante tener en mente que no puede existir un modelo único institucional y financiero, sino más bien variedades, de acuerdo con las condiciones específicas que se presentan en cada país. La búsqueda de un tipo de estructura sistémica sin la debida flexibilidad que la caracteriza –de una red de acciones y actores eficientes– y sin las condiciones estructurales necesarias para que este tipo de enfoque funcione (grados de gobernabilidad adecuados, de descentralización, de fomento de la participación etc.), hace que dicha estructura no cumpla con su objetivo. Esto significa, que para lograr la organización interinstitucional base de la gestión, en ciertos casos se debe hacer un esfuerzo previo de fortalecimiento institucional de las partes de lo que sería un sistema en el futuro, con el fin de persuadirlas e infundirles la noción de la gestión del riesgo de manera integral y establecer así las condiciones para que puedan funcionar con sinergia. De

manera más específica y en relación con la organización interinstitucional para la gestión del riesgo se puede señalar que:

- a) La validez y eficacia de sistemas o estructuras interinstitucionales y los medios de financiamiento están mediados por el tipo y estructura político-administrativa, los niveles de gobernabilidad, el tamaño y complejidad económica y social del país, entre otros factores.
 - b) Las experiencias más exitosas han surgido en condiciones donde los actores nacionales impulsan con convicción el modelo requerido con apoyos a nivel nacional, y esto no se da principalmente por iniciativa externa. Entre más ligada esté la gestión de riesgos a la concreción de objetivos específicos de desarrollo y más explícitamente se relacione con estos a través de estrategias claras, mayores han sido las posibilidades de éxito.
 - c) Para tener opciones exitosas en la reducción del riesgo en el marco del desarrollo, las estructuras y la institucionalidad deben ser lideradas por actores civiles del desarrollo. El dominio ejercido por fracciones militares y de defensa civil ha demostrado que limita severamente las opciones de avance de una gestión integral, aunque garanticen en algunos casos la sostenibilidad de lo que existe en relación con la preparación y respuesta.
4. Cambios en la legislación y en las estructuras interinstitucionales se han visto acompañados en este periodo por inercias y estancamientos. Sin embargo, no hay suficiente evidencia para afirmar que un modelo institucional u otro es mejor dado que los “deficitarios” por ley o estructura se han compensado con imaginación y flexibilidad. Esto sirve para reconocer que la noción de un enfoque único es equivocado y que pueden haber y de hecho hay distintos enfoques que se acoplan a distintos países que pueden en principio funcionar en el tema. Los diez años han servido para clarificar lo que se refiere a necesidades organizacionales fundamentales en el sentido de que si bien un enfoque sistémico es deseable no es la panacea por sí mismo si en realidad no se dan en la implementación del concepto de sistema las condiciones que lo definen y lo hacen viable. De hecho es fundamental, cualquiera que sea la estructura organizativa, la capacidad de respetar los criterios de la gestión eficaz y hacerlos valer: la interinstitucionalidad y la coordinación, el control por parte de los actores sociales apropiados (del desarrollo y de la respuesta), la descentralización y la participación, etc. Además, ningún país puede esperar operar en el tema con eficiencia, sin condiciones adecuadas de gobernabilidad, y sin llevar a cabo una gestión real del desarrollo.
5. La gestión ha trabajado en general sin mayores elementos dados por la racionalidad de una política de gobierno o por planes de intervención. Esto propicia la dispersión y el desperdicio, a la vez que permite la imaginación y la improvisación. Es en los niveles locales-ciudadinos, no necesariamente influenciados por las estructuras nacionales, donde mayores avances se han logrado en la gestión integral del riesgo. Y estos logros ilustran que el éxito requiere compromiso y el aval de los líderes de la política, los alcaldes, gobernadores, etc. Lo local pareciera ser un nivel que permite pasar adelante e inmunizarse de los problemas de la política nacional y sus impactos en la continuidad del los sistemas o estructuras, cuando se ha

logrado cierto avance y consolidación. Pero esto también requiere de más voluntad y exige recursos, participación y compromiso.

6. La educación y el entendimiento de la problemática del riesgo son imprescindibles en el corto y largo plazo. El desarrollo y difusión de conceptos adecuados y comprensivos sobre el problema es la antesala del cambio y del desarrollo del nuevo paradigma acerca del riesgo y los desastres desde la perspectiva del desarrollo. La claridad conceptual tiene una influencia a veces insospechada en los procesos y sus resultados. Actividades de educación e información están en marcha en la región en muchas partes pero aún queda mucho por hacer en afinar el marco conceptual y su interpretación. En muchos lugares, funcionarios, autoridades políticas, medios de comunicación, ONGs, etc., hacen referencia a la gestión del riesgo, como un cliché, para referirse a la tradicional preparación y atención de emergencias. Frente a las dificultades de instrumentar a plenitud una política de gestión del riesgo debido a ausencias en las leyes y en la voluntad política, algunos países han hecho una labor notable en el área de la educación y capacitación que seguramente rendirá sus frutos en el futuro cuando las condiciones sean más propicias para ampliar sus esquemas.
7. Por el lado de los instrumentos, y por supuesto las concepciones estratégicas y políticas atrás de estos, no se ha transitado lo suficiente en el cambio paradigmático, no solamente en términos de promover la prevención y mitigación en seco, sino en hacer la gestión del riesgo utilizando una visión de desarrollo. Aún los instrumentos siguen siendo principalmente estructurales, vistos en forma estricta como de prevención, logrando cambios puntuales y excepcionales, y la capacidad de integrarlos con el desarrollo es aún baja en general. Lo correctivo sigue dominando la escena por encima de lo prospectivo que es en esencia la base del desarrollo.
8. Aunque en algunos países existen partidas en el presupuesto, particularmente, para la atención de emergencias o para el funcionamiento de algunas entidades, y en algunos casos excepcionales para actividades de planificación referidas a la reducción del riesgo, en la mayoría de los países no se contabilizan las pérdidas probabilísticas (verdaderas evaluaciones de riesgo) por fenómenos naturales como un componente permanente de su proceso presupuestario. Claramente, si no se contabilizan las pérdidas potenciales en términos de pasivos contingentes, responsabilidad fiscal o riesgos residuales se carece de la información necesaria para considerar y evaluar alternativas para reducir o financiar dichas pérdidas. Como consecuencia, las políticas encaminadas hacia la reducción y transferencia del riesgo y protección financiera no reciben realmente la atención que requieren.
9. Aún en casos de profundas transformaciones en la legislación y la institucionalidad, es difícil encontrar medidas financieras que den sostenibilidad a la gestión del riesgo en países con escasos recursos presupuestarios y pocas opciones de transferencia de pérdidas a terceros. La mayoría de medidas financieras que más opción han tenido de funcionar y ser sostenibles a nivel nacional han sido los fondos de reservas para la respuesta y para la prevención, como instrumentos de cofinanciación e incentivo de los esfuerzos de los niveles locales o municipales. Igualmente, donde se han definido claramente funciones institucionales y se han hecho asignaciones presupuestales bien definidas, con base en reglamentaciones del gasto, se

ha logrado una mayor participación de las entidades responsables y un mayor estímulo para la inversión de sectores de la sociedad civil y el sector privado.

10. Avances se detectan de forma importante en los conceptos (sin necesariamente materializarse en acción), en nociones de la estructura organizacional y en criterios de operatividad, en la gestión local, en la incorporación en los procesos sectoriales, en la educación, etc. Pero la sostenibilidad y efectividad de estos avances y buenas prácticas están seriamente cuestionadas debido a la falta de generalidad y consolidación. La institucionalización y apropiación del de la gestión del riesgo no está a la altura de las necesidades y perspectivas futuras, con contadas excepciones. Esta situación significa que actualmente el problema de riesgo esta aumentado más rápidamente que la velocidad de sus soluciones.

6.2 Recomendaciones

1. Aún cuando se ha demostrado que en pocos casos la existencia de una legislación *ad hoc* ha sido la clave para el impulso de las políticas de gestión del riesgo, es importante reconocer que la existencia de un marco normativo que legitime las acciones a desarrollar por las distintas instituciones, permite definir funciones y evitar, hasta cierto punto, conflictos entre instituciones al marcar los límites en los ámbitos de competencia. Pero también permite que las políticas de reducción del riesgo, asuman una importancia a nivel nacional; si no como políticas de Estado, sí como una política parte del proceso integral del planeamiento. Por tanto, es importante seguir impulsando la creación de este tipo de institucionalidad. Sin embargo, esto debe de ir acompañado de un proceso de formación de funcionarios, capacitación y fortalecimiento institucional. Fundamentalmente, debe ser un proceso altamente participativo, en el que los distintos grupos definan sus prioridades y las prioridades como nación.
2. Del análisis del desempeño de la gestión de riesgos, de fortalezas y de debilidades, de buenas y malas prácticas de las estructuras existentes y las formas de financiamiento con fines de sostenibilidad, se puede sustentar la conveniencia, primordialmente, de enfoques sistémicos organizativos, pero también la necesidad de fomentar prácticas específicas de gobernabilidad de acuerdo con la diversidad y las particularidades de los diferentes países. Del nivel de efectividad de la gestión y del análisis de buenas prácticas o de propuestas innovadoras que están en proceso y que se consideran contribuciones interesantes, se concluye que para mejorar y lograr llevar a cabo una efectiva gestión de riesgos en todos los países, en general, se requiere:
 - a) Definir claramente una política pública integral en la materia;
 - b) Armonizar o modernizar la legislación para poder implementar dicha política integral;
 - c) Fortalecer la capacidad financiera para la intervención prospectiva y correctiva del riesgo y fortalecer mecanismos para la retención y transferencia de pérdidas;
 - d) Consolidar o crear sistemas integrados de información;
 - e) Impulsar la educación y fortalecer la capacitación; y
 - f) Fomentar el trabajo con el sector privado y la sociedad civil.

3. La elaboración de una propuesta de ley, no puede ser sólo el resultado de un trabajo de consultoría que se realiza después de un desastre, y en el que predomine el juicio de una sola persona o la visión, muchas veces parcializada, de los funcionarios que se entrevistan para cumplir con el trámite de consulta y que, muchas veces, ni siquiera tiene la capacidad de representar la visión de la institución que representan. El papel de la consultoría debe ser el de facilitar el proceso de debate y concepción acorde a las realidades de cada país, para lo cual se requiere de un cuidadoso diagnóstico y análisis de contexto para comprender las restricciones y potencialidades antes de proponer un esquema de organización específico. Es importante considerar criterios apropiados para orientar el proceso de ajuste o cambio de una estructura particular. Por otra parte, especial atención debe ponerse en las leyes sectoriales y territoriales existentes y en las formas de agilizar o utilizar de manera más productiva la reducción del riesgo, integrando de forma explícita los aspectos sectoriales y territoriales en las leyes marco cuyo objetivo es darle coherencia a la gestión integral del riesgo.
4. Es necesario insistir en la premisa de que para hacer efectiva la identificación, la reducción y la transferencia del riesgo, estas deben ser parte de las políticas de desarrollo. Para ello, no sólo es necesario incorporar de facto el tema de la gestión del riesgo en los planes de desarrollo, sino hacerla efectiva en la práctica. La noción existente de Sistema Interinstitucional para Gestión del Riesgo lo permite y lo posibilita, pero debe evitarse el sesgo hacia los preparativos y respuesta. Mientras siga prevaleciendo este predominio, no habrá muchos frentes por dónde avanzar. La estrategia de seguir involucrando a los encargados del manejo de desastres para persuadir a través de ellos a los encargados de los procesos de desarrollo acerca de las bondades de la reducción del riesgo puede ser un enfoque equivocado. Es necesario que los encargados de las acciones del desarrollo “descubran” la importancia de la reducción del riesgo con argumentos de eficiencia y equidad económica y social por sí mismos. Esto implica trabajar más con los actores del desarrollo desde un inicio y desechar el seguir trabajando con estructuras u organizaciones inadecuadas, por el hecho de ser las oficiales o gubernamentales, que como las defensas civiles o las comisiones de emergencia demuestran ser inoperantes para liderar con idoneidad y prestancia la reducción del riesgo. Un enfoque en el sentido contrario puede ser más eficiente: entrar al tema de la gestión del riesgo vía los actores de la gestión del desarrollo y posteriormente involucrar las estructuras tradicionales para diversificar su acción a la promoción de las demás políticas de gestión del riesgo distintas al manejo de desastres.
5. Para evitar la vulnerabilidad política de las estructuras interinstitucionales, y como principal mecanismo de fortalecimiento, se debe impulsar no sólo una real descentralización de funciones, sino fundamentalmente que se genere una base social local autosuficiente no solamente institucional, que facilite o garantice la continuidad de las acciones y que también tome las iniciativas. Es fundamental en la operación de una estructura interinstitucional que exista una base local. Esto implica una verdadera integración vertical y horizontal de la gestión que cruce todos los sectores y niveles de gobierno a nivel territorial, sin lo cual no podría hablarse de que existe un sistema. Sin embargo, sabiendo las carencias que existen en los niveles locales en América Latina y El Caribe, es necesario acompañar este proceso con un fortalecimiento de los niveles locales en términos financieros. Los cooperantes internacionales deben fomentar los procesos de descentralización y estimular la relación

governabilidad-gestión local y no simplemente sumarse a la acción de estructuras nacionales que por definición y concepción son contradictorias con esquemas de esta naturaleza.

6. Es fundamental seguir promoviendo una vinculación entre la política y su materialización en el territorio. Resulta muy común encontrar que en la mayoría de los países la existencia de una estructura interinstitucional (en ocasiones auto considerada como un sistema) se reduce a cuestiones de carácter político y, en el mejor de los casos, normativo, pero la materialización de esas políticas en la práctica derivan en la burocratización y el marasmo. De aquí, también, la necesidad de promover una base social con cierta autonomía, tal como se señaló en el punto anterior. Verter sobre el territorio la gestión del riesgo significa trascender lo conceptual y materializar las acciones como parte del proceso de desarrollo, aspecto que es más claro para las entidades territoriales que están más “cerca” del riesgo mismo que para las entidades sectoriales para las cuales es más difusa su acción.
7. Los principales instrumentos de reducción del riesgo que se destacan por su pertinencia y posibilidad de replicación, de acuerdo con lo observado en la región son los siguientes:
 - a) Promover el desarrollo de sistemas integrados de información con el fin de contar con información coherente para la categorización y la definición de políticas acorde con los niveles de riesgo. Que incluyan aspectos ambientales relevantes, de vivienda, servicios públicos, de seguimiento de la gestión a nivel sectorial y territorial, el banco de proyectos sobre riesgos, la información de las redes vigilancia, monitoreo y alerta, y demás datos de interés de los actores institucionales, sociales y del público en general²².
 - b) Desarrollar metodologías para la evaluación del riesgo consistentes y adecuadas para el planeamiento presupuestal, el ordenamiento territorial y la intervención del entorno, la transferencia del riesgo y la respuesta ante emergencias, para lo cual es necesario coordinar la elaboración de términos de referencia²³ adecuados en cada nivel territorial teniendo en cuenta el tipo de decisiones que se esperan tomar, la información disponible y factible de obtener, la importancia de los elementos expuestos, la escala geográfica y el nivel de resolución que permita la compatibilidad entre las etapas de evaluación previstas de amenaza, vulnerabilidad y riesgo.
 - c) Formular indicadores que faciliten “hacer manifiesto” el riesgo, con el fin de facilitar a los tomadores de decisiones el acceso a información relevante que les permita identificar y proponer acciones efectivas de intervención correctiva y prospectiva de la vulnerabilidad, considerando aspectos macroeconómicos, sociales, institucionales y técnicos²⁴.

²² Como es caso del Sistema de Información de Riesgos y Emergencias –SIRE- implementado en Bogotá.

²³ Estudios de este tipo han sido desarrollados en México y Honduras (Secretarías de Hacienda y el BID), Nicaragua (Banco Mundial) y Colombia (Departamento Nacional de Planeación y el Banco Mundial).

²⁴ Como el proyecto del BID y el IDEA de Indicadores de Gestión de Riesgos en las Américas que incluye aparte de indicadores nacionales métodos para la evaluación de indicadores a nivel subnacional.

- d) Incorporar medidas de intervención correctiva y prospectiva del riesgo²⁵ en los planes y programas de desarrollo, ordenamiento territorial, proyectos de inversión, infraestructura, asentamientos humanos y vivienda, ordenamiento de cuencas hidrográficas, y vocación del suelo urbano y rural a largo plazo; y ejecutar dichas medidas explicitando y divulgando su razón de ser entre las comunidades.
 - e) Impulsar procesos de recuperación posdesastre que no desinstitucionalicen la gestión del riesgo, mediante “gerencias temporales” que hagan parte de la estructura interinstitucional, evitando reconstruir la vulnerabilidad, identificando medidas que van más allá de la recuperación física de inmuebles y vivienda, y restableciendo el flujo de ingresos de la comunidad afectada, de la producción y del desarrollo.
8. Es muy importante tomar conciencia de la necesidad de contar en los países con sistemas de información contable sobre la inversión presupuestal, de los fondos de reservas y de las transferencias a nivel sectorial y territorial orientadas a la reducción del riesgo, al igual que al aseguramiento de inmuebles públicos de infraestructura. Es necesario que agencias especializadas procesen y establezcan los términos en los cuales los diversos entes institucionales deben proveer dicha información para que sea confiable y útil. De la misma forma es necesario refinar las técnicas de evaluación del impacto de los desastres para poder realizar sustentaciones apropiadas de las inversiones mencionadas y formular indicadores útiles para el dimensionamiento del riesgo y su gestión. Esto es de suma importancia, pues permitiría establecer prioridades y asignar recursos hacia aquellas zonas de mayor riesgo, por ejemplo, y al mismo tiempo definir con claridad el ajuste de los programas nacionales y subnacionales de gestión del riesgo.
9. De las iniciativas que hay en la región sobre el tema del financiamiento se sugiere tener en cuenta las siguientes por considerarse acertadas para mejorar la asignación y la sostenibilidad de las inversiones en gestión del riesgo:
- a) Definir un porcentaje mínimo de asignación presupuestal a las entidades tanto sectoriales como territoriales y explicitar o reglamentar en qué tipo de acciones se pueden ejecutar los recursos.
 - b) Establecer que un porcentaje de las transferencias presupuestales condicionadas a las entidades territoriales sea destinado para la gestión de riesgos; es decir, un porcentaje de los actuales recursos de propósito general que pasarían a ser de propósito específico. De nuevo, estableciendo en qué tipo de acciones se pueden ejecutar los recursos.
 - c) Crear y/o fortalecer fondos de reservas²⁶ y/o de compensación para emergencias, rehabilitación y reconstrucción y que se rijan en lo cotidiano por una regla óptima de acumulación y gasto con base en la cuantificación de los efectos de los desastres menores recurrentes.

²⁵ Se destaca el enfoque utilizado en el desarrollo del POT y el plan de inversiones de las entidades de la administración de Bogotá, así como también los estudios realizados por SNET en El Salvador.

²⁶ Ejemplos de este tipo de mecanismo financiero son el FONDEN en México y el Fondo Nacional de Calamidades en Colombia.

- d) Constituir fondos o subcuentas específicas para estimular la cofinanciación de proyectos y programas orientados solamente a la reducción del riesgo²⁷, haciendo diferencia con los fondos para atender emergencias y los procesos de rehabilitación y reconstrucción.
10. Es necesario poner mayor atención en el concepto de financiamiento compartido y recíproco mediante mecanismos de cofinanciación y transferencia condicional, para la promoción de proyectos de desarrollo y protección financiera, y en las actividades y acciones que no requieren significativa inversión económica, por ser más bien de carácter normativo. Esto implica distinguir los gastos de funcionamiento de las inversiones en actividades concretas de prevención y mitigación. Se requiere necesariamente incentivar la inversión en reducción del riesgo con recursos propios y la independencia financiera de los recursos provenientes de la cooperación internacional y de los empréstitos para la reconstrucción posdesastre. Ninguna estructura interinstitucional ni ninguna política puede ser sostenible mientras siga dependiendo en su totalidad de recursos externos.
11. Es recomendable establecer mecanismos que permitan dimensionar el grado de “resiliencia” de las entidades territoriales²⁸ para poder definir el porcentaje de cofinanciación factible por parte del gobierno central y el apoyo en caso de emergencia y para los procesos de recuperación y reconstrucción, pues claramente dicho apoyo no puede ser ilimitado ni indefinido en el tiempo. De esta manera se establece, explícitamente, que el gobierno central no va a cubrir todos los costos en caso de emergencia, evitando el dilema del samaritano, lo que conlleva a que se tenga que pensar en hacer “algunas” provisiones, creando cuentas o fondos subnacionales. Y que en materia de identificación, reducción y transferencia de riesgos el gobierno central no sería el primer responsable de realizar proyectos a nivel subnacional, pero que se podría contar con su asesoría técnica y con un apoyo económico parcial para impulsar dichos proyectos.
12. Los gobiernos en todos los niveles deben tomar conciencia de la importancia de adoptar medidas de diversificación de pérdidas potenciales, especialmente las que conciernen con daños en las construcciones públicas. Mecanismos como el aseguramiento o la transferencia de pérdidas al mercado de capitales, que podrían ser subsidiados por los gobiernos nacionales, permiten disminuir la carga fiscal del Estado en general una vez ocurrido un desastre. A partir de la definición de la responsabilidad del Estado, su estimación y de su capacidad fiscal²⁹, se pueden establecer paulatinamente instrumentos de protección financiera con alcances modestos que pueden ampliarse con el tiempo, de acuerdo con la prosperidad económica y el desarrollo de una cultura del seguro, tanto en el sector público como en el sector privado.
13. El aseguramiento obligatorio no sólo de la deuda sino del valor total de los bienes inmuebles privados adquiridos mediante el sistema hipotecario, de las zonas comunes de las

²⁷ Como el caso específico del FOPREDEN en México.

²⁸ Como el establecido mediante la ley 617 de 2000 en Colombia con base en la población y la relación de gastos de funcionamiento a ingresos propios de libre destinación.

²⁹ Trabajos con esta orientación se han realizado en Honduras, México y recientemente en Colombia con el apoyo del BID y del Banco Mundial.

edificaciones en propiedad horizontal, así como también el seguro agropecuario son figuras que bien se pueden promover en la mayoría de los países de la región³⁰. Es importante destacar también la posibilidad de promover instrumentos de aseguramiento colectivo voluntario de bienes privados³¹. Su objetivo, aparte de estimular la cultura del seguro entre los privados con capacidad de pago es la protección en forma subsidiada de los más pobres que no están en capacidad de pagar seguros ni el impuesto predial, es decir los propietarios de los predios exentos. Esta iniciativa podría promoverse en múltiples ciudades de la región con incentivos de los gobiernos nacionales a los territoriales para apoyar la realización de los estudios apropiados de riesgo necesarios para vincular a compañías de seguros que puedan ofrecer este tipo de pólizas colectivas.

³⁰ Como ya se ha hecho en México, Colombia y recientemente en El Salvador.

³¹ Similares al implantado por gobierno municipal de Manizales, en Colombia. Dicho seguro ha sido recaudado desde hace cinco años con el impuesto predial y ha sido perfeccionado recientemente para cubrir en forma subsidiada siempre a los estratos socioeconómicos más pobres.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Cardona, O.D., Wiesner, L.R, Guillén, A., Yamín, L.E., & Merlano, S. (2001) Fundamentos para modernizar y armonizar la legislación sobre prevención y atención de desastres en Colombia y sustentación de una política de gestión de riesgos. Universidad de los Andes, CEDERI. Estudio para la red de universidades Alma Mater y FOREC.
- Cardona, O.D.; Hurtado, J. E.; Duque, G.; Moreno, A.; Chardon, A.C.; Velásquez, L.S. y Prieto, S.D. (2003a). *La Noción de Riesgo desde la Perspectiva de los Desastres: Marco Conceptual para su Gestión Integral*. BID/IDEA Programa de Indicadores para la Gestión de Riesgos, Universidad Nacional de Colombia, Manizales. <http://idea.unalmzl.edu.co>
- Cardona, O.D.; Hurtado, J. E.; Duque, G.; Moreno, A.; Chardon, A.C.; Velásquez, L.S. y Prieto, S.D. (2003b). *Indicadores para la Medición del Riesgo: Fundamentos para un Enfoque Metodológico*. BID/IDEA Programa de Indicadores para la Gestión de Riesgos, Universidad Nacional de Colombia, Manizales. <http://idea.unalmzl.edu.co>
- Cardona, O.D.; Ordaz, M.G.; Moreno, A.M. y Yamín, L.E. (2004). Estudio sobre desastres ocurridos en Colombia: Estimación de pérdidas y cuantificación de costos, Informe del Estudio sobre definición de la responsabilidad del Estado, su exposición ante desastres naturales y diseño de mecanismos para la cobertura de los riesgos residuales del Estado. ACCI, DNP, Banco Mundial.
- Cardona, O.D.; Hurtado, J. E.; Duque, G.; Moreno, A.; Chardon, A.C.; Velásquez, L.S. y Prieto, S.D. (2004a). *Dimensionamiento relativo del riesgo y de la gestión: Metodología utilizando indicadores a nivel nacional*. BID/IDEA Programa de Indicadores para la Gestión de Riesgos, Universidad Nacional de Colombia, Manizales. <http://idea.unalmzl.edu.co>
- Cardona, O.D.; Hurtado, J. E.; Duque, G.; Moreno, A.; Chardon, A.C.; Velásquez, L.S. y Prieto, S.D. (2004b). *Resultados de la aplicación del sistema de indicadores en doce países de las Américas*. BID/IDEA Programa de Indicadores para la Gestión de Riesgos, Universidad Nacional de Colombia, Manizales. <http://idea.unalmzl.edu.co>
- Cardona, O.D.; Hurtado, J. E.; Duque, G.; Moreno, A.; Chardon, A.C.; Velásquez, L.S. y Prieto, S.D. (2005a). *Aplicación del Sistema de Indicadores: Informes de país (Colombia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, México)* BID/IDEA Programa de Indicadores para la Gestión de Riesgos, Universidad Nacional de Colombia, Manizales. <http://idea.unalmzl.edu.co>
- Cardona, O.D.; Hurtado, J. E.; Duque, G.; Moreno, A.; Chardon, A.C.; Velásquez, L.S. y Prieto, S.D. (2005b). *Sistema de Indicadores para la Gestión del Riesgo de Desastre: Informe Técnico Principal*. BID/IDEA Programa de Indicadores para la Gestión de Riesgos, Universidad Nacional de Colombia, Manizales. <http://idea.unalmzl.edu.co>
- Cardona, O.D.; Hurtado, J. E.; Duque, G.; Moreno, A.; Chardon, A.C.; Velásquez, L.S. y Prieto, S.D. (2005c). *Indicadores de Riesgo de Desastre y Gestión de Riesgos: Informe resumido*. BID/IDEA Programa de Indicadores para la Gestión de Riesgos, Universidad Nacional de Colombia, Manizales. <http://idea.unalmzl.edu.co>

- Cardona, O.D.; Hurtado, J. E.; Duque, G.; Moreno, A.; Chardon, A.C.; Velásquez, L.S. y Prieto, S.D. (2005b). *Aplicación del Sistema de Indicadores: Informes de país (Colombia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, México)* BID/IDEA Programa de Indicadores para la Gestión de Riesgos, Universidad Nacional de Colombia, Manizales. <http://idea.unalmzl.edu.co>
- Carreño, M.L, Cardona, O.D., Barbat, A.H. (2004). *Metodología para la evaluación del desempeño de la gestión del riesgo*, Monografías CIMNE, Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona.
- CEPAL (1999). El Terremoto de enero de 1999 en Colombia: Impacto socioeconómico del desastre en la zona del Eje Cafetero, mimeo.
- CEPRENAC. 1999. Marco estratégico para la reducción de la vulnerabilidad y los desastres en Centroamérica-Declaración de Guatemala 11. Ciudad de Panamá, Panamá. CEPREDENAC.
- CGPC (2005). Informe para el Comité Preparatorio de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres. Kobe.
- CNE. 2003. Aplicación en Costa Rica del Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad en Centroamérica, 1999-2003: a cinco años del Huracán Mitch. Informe Nacional. San José, Costa Rica. Gobierno de la República de Costa Rica.
- CNE. 2003. Plan Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. San José., Mimeo.
- Coate, S. (1995). “Altruism, the Samaritan’s dilemma, and government transfer policy”, *American Economic Review*, Vol. 85, No. 1, pp, 46-57.
- Cuervo, J. I. (2002). La gestión de lo público más allá de lo estatal, Red de solidaridad social y Universidad Nacional de Colombia, Vol. 2
- DNP (2005) Capacidad fiscal de los gobiernos territoriales colombianos, Grupo de Análisis y al Financiamiento del Desarrollo Territorial, DDTS. Bogotá.
- Durán, R. (2002). Análisis de Estado de Situación de Sistemas Nacionales y Avances de Implementación del Marco Estratégico para la Reducción de las Vulnerabilidades y el Impacto de los Desastres. CEPREDENAC-BID.
- Freeman, P., Keen, M & Muthukumara, M. (2003). Dealing with Increased Risk of Natural Disasters: Challenges and Options. IMF – International Monetary Fund. Working Paper 03/197.
- González, J. I. (2003). El FOREC como modelo de intervención del Estado, Red de solidaridad social y Universidad Nacional de Colombia, Vol. 6
- Jackson, M.C. (1990) Organisational design and behaviour. University of Hull. School of Management MBA.
- Jones, E. (2004) Post Ivan response Evaluation. Mimeo
- Krimgold, F. (1984). Disaster Mitigation Program Implementation. Virginia Polytechnic Institute. Virginia.

- Lavell, A.(1996) Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido. . Lima, Perú. LA RED-ITDG.
- Lavell, A.(1996). “Costa Rica: cambio sin transformación: los límites de un paradigma”. En: Lavell, A. y E. Franco. Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido. . Lima, Perú. LA RED-ITDG.
- Lavell, A. et al (2004) Local Risk Management: From Notion to Practice. UNDP-CEPRENAC.
- Lavell, A. (2004) Global Report on UNDP support to national risk management systems in Latin America, mimeo
- Lungo, M. y L. Pohl (1996). “Las acciones de prevención y mitigación de desastres en El Salvador: un sistema en construcción”, en A. Lavell y E. Franco, Estado, Sociedad y gestión de los Desastres en América Latina. LA RED, FLACSO, ITDG-Perú. Lima.
- Mansilla, E. (1996). “Prevención y Atención de Desastres en México”, en A. Lavell y E. Franco, Estado, Sociedad y gestión de los Desastres en América Latina. LA RED, FLACSO, ITDG-Perú. Lima.
- Mansilla, E. (2001) Algunas notas para la reflexión a propósito del terremotos de El Salvador. www.desenredando.org.
- Ministry of Land and Environment (2005) National Hazard Mitigation Policy for Jamaica. Mimeo.
- Moreno, Z. (2001). El FOREC como elemento innovador del desarrollo regional del Eje Cafetero, Tesis de Grado de Economía, Universidad Nacional de Colombia.
- ODPEM (2004) National Report for Jamaica, World Conference on Disaster Reduction, Kobe. Mimeo.
- Ordaz,M.G. & Yamín, L.E. (2004). *Eventos máximos considerados (EMC) y estimación de pérdidas probables para el cálculo del Índice de Déficit por Desastre (IDD) en doce países de las américas*. BID/IDEA Programa de Indicadores para la Gestión de Riesgos, Universidad Nacional de Colombia, Manizales. <http://idea.unalmz.edu.co>
- Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2005. México, 2001.
- Presidencia de la República (2005). Informe de país. Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres. Kobe.
- Romano, L. (2003). Tecnologías de adaptación a las sequías en El Salvador. MARN
- SEGOB. *Ley General de Protección Civil* (últimas reformas). Diario Oficial de la Federación. México 15 de junio de 2004.
- SEGOB. Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil. México, 1998.
- SEGOB. Programa Nacional de Protección Civil 2001-2006. México, 2001.

Omar Darío Cardona A.
Allan Michael Lavell T.
Elizabeth Mansilla M.
Álvaro Martín Moreno R.

**AVANCES EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO
INSTITUCIONAL Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA
DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

SECGOB. Reglas de Operación del FONDEN (últimas reformas). Diario Oficial de la Federación. México, 22 de octubre de 2004.

SECGOB. Reglas de Operación del FOPREDEN. Diario Oficial de la Federación. México, 10 de octubre de 2003.

Surgeon , Tonna Marie. (2004) Global analysis of UNDP's support to national disaster risk management systems: Caribbean regional report. UNDP. Mimeo.

Valverde, J. 2002. Diagnóstico institucional del sistema nacional de prevención de riesgos y atención de emergencias: informe final de consultoría. San José, Costa Rica. Mimeo. CEPREDENAC y Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.